

**KOMENTAR ZAKONA O PRINCIPIMA
LOKALNE SAMOUPRAVE U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE**

Stavovi autora izraženi u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Američke agencije za međunarodni razvoj, vlade Sjedinjenih Američkih Država, Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju ili vlade Švedske.

IZDAVAČ:
Savez općina i gradova Federacije BiH

Štampanje ove brošure pomogao je USAID & Sida Projekt upravne odgovornosti,
Američka agencija za međunarodni razvoj i Švedska agencija za međunarodni razvoj
i saradnju

**KOMENTAR ZAKONA O PRINCIPIMA
LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI
BOSNE I HERCEGOVINE**

juli, 2007.

PREDGOVOR

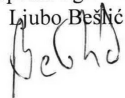
Donošenjem Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je stupio na snagu u rujnu 2006. godine, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je prepoznao potrebu za preciznijim definiranjem uloge i pozicije jedinica lokalne samouprave kao razine vlasti koja je najbliža građanima.

Zakon je pripremila radna grupa formirana u lipnju 2004. godine, u kojoj su aktivnu ulogu imali Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine kao i Povjerenstvo za lokalnu samoupravu Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koje je ujedno bilo i predlagač Zakona. U radu radne grupe su također učestvovali OHR, Vijeće Evrope, OSCE, te Projekat upravne odgovornosti (GAP), koji finansiraju USAID i Sida. Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je u općini Novi Grad Sarajevo održao javnu raspravu o nacrtu Zakona na kojoj je nazočio veliki broj načelnika općina iz Federacije Bosne i Hercegovine. U saradnji sa OSCE-om, Povjerenstvo za lokalnu samoupravu je održalo pet javnih rasprava o prijedlogu Zakona. Zakon su vrlo pozitivno ocijenili stručnjaci Vijeća Evrope, čija su mišljenja pomogla kod usklađivanja Zakona sa Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (ratificiranom 12. 07. 2002. godine od strane Bosne i Hercegovine).

Zakon je donio niz pozitivnih promjena u odnosu na prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, te izvore financiranja. Njime je na sveobuhvatan način regulirano niz važnih pitanja kao što je prijenos nadležnosti sa viših razina vlasti, odnos načelnika i općinskoga vijeća, procedura usvajanja proračuna, status mjesnih zajednica, učešće građana u odlučivanju i drugo. Ovim zakonom Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine je postao zakonski zastupnik općina i gradova u Federaciji, sa ovlastima da učestvuje u izradi i izmjenama zakona i propisa koji reguliraju rad jedinica lokalne samouprave, kao i da daje mišljenja i prijedloge u svezi s raspodjelom javnih prihoda i drugih zakonskih rješenja koja se odnose na rad i status jedinica lokalne samouprave.

Objavljivanjem Komentara na Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine želimo doprinijeti efikasnijoj provedbi Zakona, te njegovom boljem razumijevanju kroz tumačenja pojedinačnih odredbi Zakona. Smatramo da ćemo na ovaj način doprinijeti uključivanju jedinica lokalne samouprave, kao i drugih razina vlasti, u aktivnu i potpunu provedbu Zakona u cilju razvitka i unapređenja lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Predsjednik Predsjedništva Skupštine
Saveza općina i gradova FBiH

Ljubo Bešlić


Na osnovu člana IV.B.7. a) (IV) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, donosim

UKAZ
O PROGLAŠENJU ZAKONA O PRINCIPIMA
LOKALNE SAMOUPRAVE U FEDERACIJI
BOSNE I HERCEGOVINE

Prolašava se Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je donio Parlament Federacije BiH na sjednici Predstavničkog doma od 19. jula 2006. godine i na sjednici Doma naroda od 12. jula 2006. godine.

Broj 01-02-609/06

24. augusta 2006. godine

Sarajevo

Predsjednik

Niko Lozančić, s. r.

ZAKON
O PRINCIPIMA LOKALNE SAMOUPRAVE U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE
I. OSNOVNA ODREDBA

Član 1.

Ovim Zakonom uređuju se: definicija lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, organi jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi vijeća i načelnika/ca jedinica lokalne samouprave, mjesna samouprava, finansiranje i imovina, javnost rada, neposredno učestvovanje građana u odlučivanju, upravni nadzor, saradnja jedinica lokalne samouprave i viših organa vlasti, odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave, nadzor nad primjenom zakona, kao i druga pitanja.

Komentar: Članom 1. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (U daljem tekstu: Zakon) pobrojana su pitanja koja se uređuju ovim zakonom. Novinu predstavlja uređivanje pitanja koja se odnose na međusobne odnose opštinskog/gradskog

vijeća i opštinskog načelnika/gradonačelnika, kao i pitanja saradnje jedinica lokalne samouprave i viših organa vlasti, te pitanja odnosa i saradnje federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave. Te novine rezultat su promjene načina izbora opštinskog načelnika, koji se sada bira neposredno, kao i nastojanja da se uređivanjem odnosa jedinica lokalne samouprave i viših nivoa vlasti osigura odgovorniji odnos vlasti u cjelini prema građanima i drugim subjektima.

II. DEFINICIJA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 2.

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.

Komentar: Ova odredba je preuzeta iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i ona definiše sadržaj lokalne samouprave, način njenog ostvarivanja i osnov, odnosno način na koji su jedinice lokalne samouprave dužne ostvarivati lokalnu samoupravu. Sadržaj lokalne samouprave se definiše kao pravo i osposobljenost jedinica lokalne samouprave da reguliraju i upravljaju određenim javnim poslovima u granicama zakona. To znači da pravo na lokalnu samoupravu jedinicama lokalne samouprave omogućava regulatornu i upravljačku aktivnost kada su u pitanju javni poslovi dati zakonom u nadležnost jedinicama lokalne samouprave. Na osnovu tih ovlaštenja jedinice lokalne samouprave donose opšte i pojedinačne akte kojim reguliraju ili upravljaju poslovima iz svoje nadležnosti.

Veoma je značajno određenje načina kako su jedinice lokalne samouprave dužne upravljati javnim poslovima iz svoje nadležnosti, a prema ovoj odredbi dužni su to raditi na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo je veoma značajno za razvijanje osjećaja odgovornosti i ostvarivanja puno bolje komunikacije sa stanovništvom, kako u procesu pripremanja, tako i prilikom donošenja i provođenja odluka.

Član 3.

Lokalna samouprava se organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne samouprave), a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Ovim članom određeno je da se lokalna samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, te ko je izvršava. Određeno je da lokalnu samoupravu izvršavaju organi jedinice lokalne samouprave i građani, što skreće pažnju na potrebu razumijevanja poslova kroz koje se ostvaruje lokalna samouprava. Često je prisutna dilema da li jedinica lokalne samouprave vrši vlast i može li biti tretirana kao vlast. U odgovoru na to pitanje treba poći od odredbi Ustava Federacije BiH koji sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na opštinske vlasti, sa odredbama kojima se uređuje organizacija vlasti, način izbora i nadležnosti opštinskog vijeća i opštinskog načelnika. Drugi segment čini lokalna samouprava, uslovno rečeno u užem smislu, koja obuhvata zajedničke aktivnosti organa vlasti i građana, kao i mjesnu samoupravu.

Član 4.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom.

Komentar: Opština kao jedinica lokalne samouprave uspostavlja se zakonom, odnosno opštine su uspostavljene zakonom, a nove opštine se uspostavljaju zakonom o dopunama tog zakona, u skladu sa Odlukom o jedinstvenim kriterijima za uspostavu novih opština. Tom odlukom uređena je procedura uspostave nove opštine, od inicijative do utvrđivanja prijedloga na osnovu kog se donosi zakon.

Član 5.

Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije stava 1. ovog člana, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog Zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja uvjeta iz stava 2. ovog člana.

Izuzetno od uvjeta iz st. 1. i 2. ovog člana, gradom se može proglasiti općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja.

Komentar: Ovim članom proširene su mogućnosti uspostavljanja grada kao jedinice lokalne samouprave. Prije donošenja ovog zakona, prema Ustavu Federacije BiH, bilo je moguće uspostaviti grad kao jedinicu lokalne samouprave sporazumom dvije ili više opština, osim samim Ustavom, kako su uspostavljeni Grad Sarajevo i Grad Mostar.

Stavom 1. ovog člana određeno je da grad treba da predstavlja urbanu i infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva, što znači da su to kriteriji za uspostavu grada kao jedinice lokalne samouprave koji moraju biti ispunjeni da bi se uspostavio grad.

Stavom 2. uređeni su načini uspostave grada, ali i dodatni kriteriji za uspostavu grada na osnovu odluke opštinskog vijeća. Grad se uvijek uspostavlja federalnim zakonom koji se donosi na osnovu sporazuma o udruživanju dvije ili više opština ili na osnovu odluke opštinskog vijeća, u kom slučaju se zahtijeva ispunjenje dodatnih zahtjeva- najmanje 30000 stanovnika, odnosno, da u gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10000 stanovnika.

Prema stavu 3. grad, u smislu ovog zakona predstavlja i opština u kojoj je sjedište kantona bez obzira na ispunjavanje uslova/kriterija iz stava 2. ovog člana. Postavlja se pitanje da li opštine u kojima je sjedište kantona predstavljaju grad po samom Zakonu ili i u ovom slučaju treba donijeti poseban federalni zakon. Mada iz odredbe ovog stava ne proizilazi obaveza za donošenje zakona o gradu u ovom slučaju, obzirom da je ovaj zakon kao federalni zakon regulisao da grad predstavlja opština koja je sjedište kantona, ipak je i u ovom slučaju neophodno da grad bude proglašen federalnim zakonom.

Stavom 4. propisano je da se, izuzetno od uslova (trebalo bi da stoji „i kriterija“) st. 1. i 2. ovog člana, gradom može proglasiti opština od posebnog historijskog i kulturnog značaja. I ovdje se otvara pitanje da li se i u ovom slučaju donosi federalni zakon, s tim da iz sadržaja same odredbe to nije potrebno. To bi značilo da se grad u smislu ovog stava može uspostaviti odlukom opštinskog vijeća, što ipak nije moguće, jer tekst „gradom se može proglasiti općina“ ne znači da to proglašava općina.

Član 6.

Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica.

Komentar: Jedinici lokalne samouprave svojstvo pravnog lica omogućava učešće u pravnom prometu, a time i ostvarivanje prava i odgovornosti jedinice lokalne samouprave. Svojstvom pravnog lica opština je subjekt koji može biti nosilac prava i obaveza u pravnom prometu, što joj omogućava ostvarivanje ustavnih prava i odgovornosti.

Član 7.

Jedinica lokalne samouprave ima pravo slobodnog i samostalnog raspolaganja svojom imovinom u skladu sa zakonom.

Jedinica lokalne samouprave samostalno raspolaže finansijskim sredstvima u skladu sa zakonom.

Komentar: Iz svojstva pravnog lica proizilaze prava jedinice lokalne samouprave na raspolaganje svojom imovinom i finansijskim sredstvima. U ostvarivanju tih prava jedinica lokalne samouprave ograničena je zakonom, mada u praksi i povremenim, odnosno privremenim odlukama i ograničenjima OHR-a.

U praksi je često prisutna pogrešna predstava o mogućnosti korištenja imovine i finansijskih sredstava na osnovu odluke većine u opštinskom vijeću, ne vodeći računa o nadležnostima, kriterijima, pa čak ni o zakonskim odredbama. Ovaj zakon i tu predstavlja značajan napredak kroz propisivanje slobodnog i samostalnog raspolaganja imovinom i finansijskim sredstvima, ali u skladu sa zakonom, kao i kroz propisivanje odgovornosti vijećnika za odluke koje donosi opštinsko vijeće.

III. SAMOUPRAVNI DJELOKRUG JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 8.

Jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti ustanovljene ustavom i zakonom i ima pravo baviti se svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona.

Ona će biti samostalna u odlučivanju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom.

U vlastite nadležnosti jedinice lokalne samouprave posebno spadaju:

- osiguranje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom;
- donošenje budžeta jedinice lokalne samouprave;
- donošenje programa i planova razvoja jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje;
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline;
- donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje;
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje;

- utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara;
- utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem;
- utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave;
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja;
- upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture:
- vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda,
- prikupljanje i odlaganje čvrstog otpada,
- održavanje javne čistoće,
- gradska groblja,
- lokalni putevi i mostovi,
- ulična rasvjeta,
- javna parkirališta,
- parkovi;
- organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prijevoza;
- utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta;
- ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta, te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave;
- analiza stanja javnog reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim organima za ova pitanja;
- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa;
- uspostavljanje i vršenje inspekcijskog nadzora nad izvršavanjem propisa iz vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave;

- donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje referenduma za područje jedinice lokalne samouprave;
- raspisivanje javnog zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
- preduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja;
- osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica u skladu sa zakonom;

Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine

Služba za opću upravu i lokalnu samoupravu 12.9.2006 3/9

- osiguravanje i vođenje evidencija o ličnim stanjima građana i biračkih spiskova;
- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidencija o nekretninama;
- organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama;
- uspostavljanje organizacije mjesne samouprave;
- zaštita životinja.

Osim ukoliko zakon ne odredi da neku nadležnost treba smatrati povjerenom, nadležnost, ustanovljena ili predviđena zakonom, smatra se vlastitom nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određenja pozicije jedinica lokalne samouprave. Rješenja sadržana u ovom zakonu predstavljaju značajan napredak u definisanju nadležnosti jedinica lokalne samouprave, a posebno u pogledu širenja nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Stavom 1. određeno je da jedinica lokalne samouprave ima vlastite nadležnosti koje su ustanovljene ustavom i zakonom, te utvrđeno pravo jedinice lokalne samouprave da se bavi svim pitanjima od lokalnog značaja koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena u nadležnost neke druge vlasti na osnovu ustava i zakona. Ovo predstavlja mogućerješenječesto prisutnog međusobnog prebacivanja odgovornosti između pojedinih nivoa vlasti za probleme stanovništva (negativni „sukob“ nadležnosti) i stvara pretpostavke za odgovorniji odnos vlasti u cjelini prema stanovništvu.

Stav 2. naglašava samostalnost jedinice lokalne samouprave u odlučivanju o pitanjima iz vlastite nadležnosti, koja ne može biti ograničena ili uskraćena od strane federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom. Dva pitanja u vezi sa ovim zaslužuju pažnju: da li su jedinice lokalne samouprave zaista

samostalne u odlučivanju kad postoje ograničenja u samoj odredbi, te kojim zakonom se ta prava mogu ograničiti-samo federalnim zakonom ili i federalnim i kantonalnim. Pošto je prisutna praksa čestog i vrlo širokog ograničavanja samostalnosti jedinice lokalne samouprave od federalnih, ali i od kantonalnih vlasti, značajno je odgovoriti na ova pitanja. Kako su vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave utvrđene federalnim zakonom, onda je te nadležnosti moguće ograničiti samo federalnim zakonom, a kantonalnim zakonom se može samo uređivati način ostvarivanja tih nadležnosti. U protivnom jedinica lokalne samouprave zaštitu svojih prava treba ostvarivati u postupku pred Ustavnim sudom Federacije BiH.

U stavu 3. taksativno su nabrojane vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave, i to mnogo šire od nadležnosti utvrđenih ranijim zakonom. Treba imati u vidu da će jedinice lokalne samouprave preuzeti vlastite nadležnosti utvrđene Zakonom tek po usklađivanju federalnih i kantonalnih zakona i drugih propisa sa ovim zakonom. Dok se to usklađivanje ne izvrši ove nadležnosti jedinice lokalne samouprave neće moći ostvarivati, uz napomenu da je rok od šest mjeseci propisan ovim zakonom za to usaglašavanje istekao osmog marta 2007. godine.

Stavom 4. definisana je pretpostavka prema kojoj će se nadležnosti jedinica lokalne samouprave predviđene zakonom smatrati vlastitim nadležnostima jedinica lokalne samouprave, osim ako zakon izričito ne odredi da neku nadležnost treba smatrati povjerenom.

Član 9.

Poslove iz okvira vlastitih nadležnosti, kao i poslove iz okvira povjerenih poslova jedinice lokalne samouprave mogu obavljati i putem zajedničkih organa, službi, organizacija i institucija s javnim ovlaštenjima i putem drugih vidova saradnje jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Ova odredba pruža mogućnost jedinicama lokalne samouprave, da kroz različite vidove saradnje sa drugim jedinicama lokalne samouprave obavljaju poslove iz okvira vlastitih nadležnosti, kao i poslove iz okvira povjerenih poslova. Zajedničko obavljanje poslova moguće je putem zajedničkih organa, službi, organizacija i institucija sa javnim ovlaštenjima, ali i putem drugih vidova saradnje jedinica lokalne samouprave.

Značaj ovakvog rješenja je u mogućnostima koje pruža efikasijem obavljanju određenih poslova, te uštedu u korištenju resursa koja se na taj način postiže. Mada još u praksi nije afirmisano zajedničko vršenje poslova na način određen odredbom ovog člana, za očekivati je da će takav način u budućnosti biti sve više korišten, posebno za vršenje

poslova koje su opštine dužne obavljati a nisu velikog obima, kao npr. različiti inspekcijski poslovi i sl.

Važno je naglasiti da se ova odredba odnosi i na obavljanje povjerenih poslova, čime se u praksi afirmiše pravo jedinica lokalne samouprave da organizaciju vršenja pojedinih poslova prilagode vlastitim uslovima i potrebama utvrđeno Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Član 10.

Poslovi federalnih i kantonalnih vlasti mogu biti povjereni jedinici lokalne samouprave zakonom nakon konsultovanja organa lokalnih vlasti kojima se navedeni poslovi povjeravaju, uzimajući u obzir princip supsidijarnosti i sposobnosti lokalnih vlasti i njihove administracije da te poslove efikasno obavljaju.

Komentar: Odredbom ovog člana uređeno je pravo federalnih i kantonalnih vlasti da jedinicama lokalne samouprave mogu povjeriti poslove iz svoje nadležnosti. Te poslove federalne i kantonalne vlasti povjeravaju zakonom-federalnim, odnosno kantonalnim, ali tek nakon konsultovanja organa lokalnih vlasti, uzimajući u obzir princip supsidijarnosti i sposobnost lokalnih vlasti i njihove administracije da te poslove efikasno obavljaju. Ovdje je važno naglasiti obavezu federalnih i kantonalnih vlasti da prethodno konsultuju organe lokalnih vlasti, ali i ocijene sposobnost lokalnih vlasti da te poslove efikasno obavljaju. Šta ako organi lokalne vlasti ne budu konsultovani ili se u postupku konsultovanja usprotive povjeravanju poslova federalnih, odnosno kantonalnih vlasti jedinici lokalne samouprave, pitanje je na koji treba dati odgovor u cilju pravilne primjene ove odredbe. Ukoliko federalne, odnosno kantonalne vlasti svoje poslove povjere jedinici lokalne samouprave bez prethodnog konsultovanja ili se jedinica lokalne samouprave prilikom konsultovanja negativno izjasni o povjeravanju tih poslova, a federalna, odnosno kantonalna vlast, donese zakon kojim određene poslove ipak povjerava jedinici lokalne samouprave, u tom slučaju jedinica lokalne samouprave može tražiti zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom Federacije BiH, odnosno, tražiti da taj sud odluči o ustavnosti takvog zakona u smislu njegove usklađenosti sa ovom odredbom.

Član 11.

Prijenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave bit će praćeni dodjelom sredstava potrebnih za njihovo efikasno obavljanje.

Komentar: Ova odredba ima za cilj da prekine praksu prenosa i povjeravanja poslova jedinicama lokalne samouprave bez dodjele sredstava potrebnih za njihovo efektivno i efikasno obavljanje. Česta je bila praksa da se jedinice lokalne samouprave obavezuju na vršenje određenih poslova bez dodjele sredstava za njihovo obavljanje, što je dovodilo ili do neefikasnog vršenja tih poslova ili do preljevanja sredstava iz drugih izvora, što je još više umanjivalo efektivnost i efikasnost jedinice lokalne samouprave.

Trebaće mnogo intervencija u federalnom i kantonalnom zakonodavstvu da se ovi problemi prevaziđu, te zakoni učine konzistentnim i usaglašenim sa ovom odredbom. Na primjeru federalnog zakona o cestama moguće je sagledati praksu i način regulisanja, ali i primjenu propisa. Zakonom o cestama propisano je da opštinama pripada 25 % sredstava koji se ubiru kroz cijenu goriva a namjenjena su održavanju cesta. Istim tim zakonom propisano je da se ta sredstva mogu koristiti samo za održavanje lokalnih cesta, a za održavanje lokalnih cesta nadležnost je data kantonu. To praktično znači da jedinica lokalne samouprave ima pravo na taj procent sredstava ali ih mora vratiti kantonu jer se koriste za održavanje lokalnih cesta koje su u nadležnosti kantona. U takvoj situaciji kanton donosi odluku kojom određuje listu cesta od interesa za kanton i listu lokalnih cesta od interesa za opštinu u čije održavanje onda opština ulaže prikupljena sredstva, što je suprotno zakonu. Mnogo je ovakvih primjera, što će zahtijevati i dosta intervencija na izmjenama zakona i drugih propisa.

IV. ORGANI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 12.

Organi jedinice lokalne samouprave su vijeće i načelnik/ca.

Komentar: Ovo je dosljedno prenošenje rješenja iz Ustava Federacije BiH.

Član 13.

Organ odlučivanja jedinice lokalne samouprave je općinsko vijeće u općini, a gradsko vijeće u gradu (u daljnjem tekstu: vijeće).

Vijeće u okviru svojih nadležnosti:

- 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.

Članovi vijeća odgovaraju za ustavnost i zakonitost akata koje vijeće donosi u okviru svojih nadležnosti.

Komentar: Stavom 1. ovog člana vijeće (u opštini opštinsko, u gradu gradsko) definisano je kao organ odlučivanja. Često se u praksi vijeće naziva „zakonodavnom vlašću“ po logici predstavničkih zakonodavnih tijela viših nivoa vlasti koja donose zakone (federalni i kantonalni), što je pogrešno. U suštini vijeće je predstavničko tijelo građana koje odlučuje u okviru svojih nadležnosti i odgovornosti.

U stavu 2. taksativno su nabrojane nadležnosti vijeća, s tim da nije propisan način donošenja odluka, osim za usvajanje statuta dvotrećinskom većinom. Također, Članom 18. stav 1. Zakona propisano je da vijeće većinom ukupnog broja vijećnika, usvaja budžet, s tim da se može postaviti pitanje šta znači ovo "ukupnog" – da li izabranih ili

prisutnih. Izuzimajući ova dva pitanja Zakon ne propisuje način donošenja odluka, što vijeće uređuje statutom i/ili poslovnikom, te je moguće, po uzoru na Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, propisati da se odluke donose većinom glasova onih koji su glasali. Kod takvog načina donošenja odluka „uzdržani“ se ne računaju, a oni koji ne glasaju smatraju se „uzdržanim“, s tim da zbir onih koji su glasali „za“, „protiv“ ili bili „uzdržani“ mora biti najmanje jednak broju koju predstavlja kvorum za rad vijeća. Ovakvo rješenje smanjuje politiziranje i pasivnost članova vijeća, a prevazilazi moguće blokade, nikome ne uskracujući pravo da glasa, što je veoma značajno.

Značajnu novost u pogledu pojedinačne odgovornosti vijećnika sadrži stav 3. kojim je propisana odgovornost vijećnika za ustavnost i zakonitost akata koje vijeće donosi u okviru svojih nadležnosti. Postavlja se pitanje primjene ove odredbe u praksi, odnosno procedure pokretanja pitanja odgovornosti vijećnika u smislu ove odredbe. Pravo na pokretanje procedure utvrđivanja odgovornosti treba imati svaki vijećnik, a obavezu opštinski načelnik, te pravobranilac kada je u pitanju odluka koja je suprotna imovinskim interesima opštine. Ta pitanja treba urediti statutom i/ili poslovnikom, uz različite mogućnosti uređivanja praktične primjene ove odredbe u praksi.

Član 14.

Izvršni organ jedinice lokalne samouprave je općinski načelnik/ca u općini a gradonačelnik/ca u gradu (u daljnjem tekstu: načelnik/ca).

Komentar: Načelnik se ovom odredbom određuje kao izvršni organ opštine, a gradonačelnik kao izvršni organ grada kao jedinica lokalne samouprave, što je u skladu sa Ustavom Federacije BiH.

Član 15.

Načelnik/ca u okviru svoje nadležnosti:

- 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;

Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine

Služba za opću upravu i lokalnu samoupravu 12.9.2006 4/9

- 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 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.

Načelnik/ca odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže vijeću.

Komentar: Ovim članom u stavu 1. taksativno je nabrojano ono što načelnik radi u okviru svoje nadležnosti. Novinu predstavlja rješenje da načelnik utvrđuje organizaciju službi za upravu i drugih službi jedinica lokalne samouprave, što je ranije bila nadležnost vijeća. Kao i ranije opštinski načelnik donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi jedinica lokalne samouprave, ali novinu predstavlja činjenica da vijeće na taj pravilnik po Zakonu ne daje saglasnost. To je izraz želje zakonodavca da što preciznije povuče granicu između nadležnosti vijeća i načelnika, a time i odgovornosti, što se postiže smanjivanjem ili izostavljanjem u potpunosti nadležnosti koje su vijeće i načelnik dijelili. To je dobro opredjeljenje, koje zajedno sa drugim rješenjima iz ovog zakona treba da doprinesu većem stepenu odgovornosti, a time i efektivnosti i efikasnosti u vršenju poslova iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Stavom 2. ovog člana propisana je odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje donosi u okviru svojih nadležnosti, kao i akata koja predlaže vijeću. To je dosljednost u lociranju odgovornosti uz nadležnost, koja će doprinjeti kvalitetnijem radu i vijeća i načelnika. Odgovornost vijećnika koji su izglasali neustavnu ili nezakonitu odluku koju je predložio načelnik, ne isključuje se time što će načelnik odgovarati, te je jako važno kroz rad radnih tijela i stručne službe vijeća osigurati kvalitetnu pripremu odlučivanja u vijeću. Analogno pokretanju postupka odgovornosti vijećnika za ustavnost i zakonitost akata koje donosi vijeće, treba urediti i kad je u pitanju pokretanje postupka odgovornosti načelnika, što znači

da treba omogućiti svakom vijećniku da pokrene taj postupak, a vijeće obavezati, kao i pravobranioca, kada je u pitanju zaštita imovinskih i finansijskih interesa jedinice lokalne samouprave.

V. MEĐUSOBNI ODNOSI VIJEĆA I NAČELNIKA/CE

Član 16.

Međusobni odnosi vijeća i načelnika/ce zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica lokalne samouprave.

Komentar: Nakon što je zakonom propisan neposredni izbor načelnika, pitanje međusobnih odnosa vijeća i načelnika, koje je i ranije bilo aktuelno, dobilo je još više na značaju. Zato ovaj zakon sadrži cijelo poglavlje koje uređuje taj odnos. Ovim članom naglašava se obaveza da vijeće i načelnik sarađuju, s tim da pojedinačno odgovaraju za ostvarivanje vlastitih nadležnosti, ali uz zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave, što znači za stanje u jedinici lokalne samouprave, odnosno u oblastima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave. To znači da npr. načelnik odgovara za predlaganje odgovarajuće odluke za uređivanje određenih odnosa u odgovarajućoj oblasti i za ustavnost i zakonitost tog prijedloga, a vijeće odgovara za donošenje odluke kojim se ti odnosi uređuju, bilo u tekstu koji je predložio načelnik, bilo u nekom drugom tekstu. Vijeće i načelnik zajedno odgovaraju zajednici za rješavanje problema i stanje u određenoj oblasti, ali i jedinici lokalne samouprave u cjelini. U praksi su prisutni problemi u odnosima vijeća i načelnika, prevashodno zbog nedovoljnog uvažavanja prava i odgovornosti "drugog". U takvoj situaciji podrška se osigurava međusobnim ustupcima, koji nisu vezani za efektivno i efikasno ostvarivanje nadležnosti, nego za neku ličnu korist ili korist neke političke stranke čiji vijećnici drže u rukama ključ za donošenje odluke. Funkcionisanje na tim osnovama zanemaruje stvarne potrebe stanovništva i zajednice, te lokalnu vlast u cjelini čini neefikasnom i neefektivnom, što ova odredba treba da promijeni.

Član 17.

Načelnik/ca je dužan dostaviti prijedlog budžeta vijeću u roku propisanom budžetskim kalendarom.

Komentar: Ovaj član je konzistentan sa načelnim rješenjem sadržanim u prethodnom članu i naglašava odgovornost načelnika za dostavu prijedloga budžeta vijeću i to u propisanom roku. Često je prisutno razmišljanje da načelnik treba dati ostavku jer „mu“ nije usvojen budžet, što je pogrešno, a što ovaj član naglašava. Odgovornost načelnika veže se za predlaganje budžeta i za poštivanje propisanih rokova za dostavu prijedloga.

Član 18.

Vijeće većinom od ukupnog broja vijećnika usvaja budžet u roku predviđenom budžetskim kalendarom.

Do usvajanja novog budžeta, najduže 90 dana nakon početka budžetske godine, finansiranje jedinice lokalne samouprave ne može biti veće od realizacije budžeta za isti period prethodne godine umanjenog za kapitalne investicije, izuzevši kapitalne investicije čija se realizacija nastavlja u tekućoj godini.

Ukoliko vijeće ne usvoji budžet u roku od 90 dana od početka budžetske godine, načelnik/ca proglašava budžet.

Budžet stupa na snagu nakon objavljivanja u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Stavom 1. određuje se način usvajanja budžeta i to tako da se propisuje većina od ukupnog broja vijećnika, što ne znači, ali upućuje na zaključak da se to odnosi na ukupan broj izabranih vijećnika, a ne na ukupan broj prisutnih vijećnika. To je značajna promjena obzirom da je do donošenja ovog zakona to pitanje uređivano kantonalnim zakonom o lokalnoj samoupravi i da je najčešće za donošenje budžeta bila propisana dvotrećinska većina izabranih vijećnika.

Stavom 2. uređeno je tzv. privremeno finansiranje jedinice lokalne samouprave ali najduže 90 dana nakon početka budžetske godine. Možda je bilo bolje ovaj rok propisati u mjesecima jer će prema ovom rješenju taj rok završavati različito i neće se uvijek podudarati sa istekom mjeseca, a sredstva budžeta se prate mjesečno. To iz razloga što januar ima 31 dan, a februar 28 ili 29 dana, tako da će zakonom propisan rok od 90 dana isticati 30. ili 31. marta. Privremeno finansiranje je ograničeno na iznose realizacije budžeta iz prethodne godine, umanjene za sredstva za kapitalne investicije, osim kapitalnih investicija započetih u prethodnoj godini čija se realizacija nastavlja u tekućoj godini. To je dobro rješenje jer otklanja probleme koje su jedinice lokalne samouprave imale sa ugovorenim investicijama, sa realizacijom planiranom u dvije ili više budžetskih godina.

Stav 3. ima za cilj da deblokira proceduru donošenje budžeta koja je u praksi bila često blokirana u vijeću. Mnogo se diskutovalo o tome koliko je ovakva odredba pravno utemeljena i da li iz nadležnosti vijeća izuzima možda i najvažniju nadležnost. Ako imamo u vidu da vijeće može donijeti budžet kako odluči većina, bez obaveze da prijedlog načelnika tretiraju kao obavezujući, onda se nameće pitanje zašto to vijeće ne uradi i zbog čega uopšte dolazi do blokade. Ova odredba treba da pozitivno djeluje na vijeće upravo u tom pravcu, da vijeće donese budžet, imajući u vidu da će načelnik proglasiti budžet ako ga vijeće ne donese u propisanom roku. To znači da će se u praksi rijetko desiti da načelnik iskoristi mogućnost da proglasi budžet propisan ovom odredbom, jer će vijeće, svjesno te mogućnosti, u roku donijeti budžet.

Stavom 4. propisano je da budžet stupa na snagu nakon objavljivanja u službenim novinama jedinica lokalne samouprave, što se detaljnije uređuje statutom i poslovníkom vijeća jedinica lokalne samouprave.

Član 19.

Ukoliko načelnik/ca, vijeće ili jedna trećina vijećnika smatraju da usvojeni budžet u određenoj poziciji može ugroziti funkcioniranje jedinice lokalne samouprave, mogu u roku od sedam dana tražiti arbitražu.

Arbitražu će u roku od mjesec dana vršiti tijelo koje će formirati Federalno ministarstvo finansija, čiji je nalaz obavezujući.

Arbitražno tijelo činit će predstavnici Federalnog ministarstva finansija, kantonalnog ministarstva finansija, općinskog vijeća i općinskog načelnika/ce, nezavisni ekspert iz oblasti finansija i predstavnik Saveza općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

Do donošenja arbitražne odluke budžet se izvršava.

Komentar: Kako je prethodnim članom data mogućnost vijeću da usvoji budžet u propisanom roku, kao i načelniku da proglasi budžet, ovim članom daje se mogućnost osporavanja usvojenog, odnosno proglašenog budžeta putem arbitraže.

Stavom 2. propisan je rok od mjesec dana za arbitražu, kao i nadležnost Federalnog ministarstva finansija za formiranje tijela koje će vršiti arbitražu. Nalaz tijela koje je formirano za arbitražu je obavezujući, što znači obavezu vijeća odnosno načelnika da postupi po nalazu.

Stavom 3. propisan je sastav arbitražnog tijela, mada ostaje upitan broj predstavnika pojedinih organa i tijela čiji predstavnici ulaze u sastav arbitraže, kao i ko formalno provodi proceduru formiranja tijela za arbitražu i na čiji zahtjev. U smislu ovih odredbi, zahtjev bi podnosilo vijeće ili načelnik i taj bi zahtjev dostavljali navedenim organima i

tijelima, a oni bi u arbitražno tijelo odredili po jednog člana. Upitno je ko će odrediti eksperta iz oblasti finansija, te se kao rješenje može koristiti odgovarajuće udruženje za oblast finansija pri privrednoj komori.

Stavom 4. propisano je da se do donošenja arbitražne odluke budžet izvršava, što je značajno za rad i funkcionisanje jedinice lokalne samouprave, s tim što bi u cilju ostvarivanja smisla ove odredbe bilo važno ne izvršavati poziciju na koju se odnosi arbitraža, osim u posebno opravdanim slučajevima da bi se izbjegla šteta, odnosno štetne posljedice.

Član 20.

Vijeće, odnosno, načelnik/ca može u roku od tri dana nakon donošenja odluke zatražiti da vijeće, odnosno načelnik/ca preispita odluku ili akt koji smatra neustavnim ili nezakonitim.

U slučaju iz prethodnog stava nadležni organ dužan je preispitati svoju odluku, odnosno akt u roku od 30 dana i obavijestiti vijeće, odnosno načelnika o svojoj odluci do kada se taj akt neće izvršiti.

Kada vijeće, odnosno načelnik/ca potvrdi svoju odluku, odnosno akt, vijeće, odnosno načelnik/ca može u roku od 15 dana pokrenuti postupak preispitivanja odluke, odnosno akta pred nadležnim organom u skladu sa ustavom i zakonom.

Komentar: Odredbe ovog člana uređuju način ostvarivanja zajedničke odgovornosti za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave na osnovu vlastitih nadležnosti vijeća i načelnika.

Stav 1. uređuje ovlaštenja i rok za podnošenje zahtjeva za preispitivanje odluke ili akta vijeća, odnosno načelnika koji smatraju neustavnim ili nezakonitim. Vijeće može zatražiti da načelnik preispita odluku ili akt koji je načelnik donio, a koje vijeće smatra neustavnim ili nezakonitim, kao što i načelnik može zatražiti da vijeće preispita odluku ili akt koje je donijelo, a koje načelnik smatra neustavnim ili nezakonitim. Zahtjev za preispitivanje odluke ili akta, vijeće, odnosno načelnik, mogu podnijeti u roku od tri dana nakon donošenja odluke. Kako će vijeće saznati za odluku ili akt koje donese načelnik, pitanje je koje može otežati pa i onemogućiti primjenu ove odredbe. Iz tog razloga važno je statutom urediti obavezu dostavljanja odluka i akata načelnika vijeću, kao i vijeća načelniku, mada rad vijeća u sjednicama omogućava javnost i upoznatost načelnika sa odlukama i aktima koje donosi vijeće. Mogući problem predstavlja i rok od tri dana u kome vijeće može da zatraži preispitivanje odluke ili akta načelnika, a zbog vremena potrebnog za sazivanje i održavanje sjednice vijeća. Zato poslovníkom vijeća treba urediti ovo

pitanje, pri čemu se može propisati da se o ovom pitanju vijeće izjašnjava na vanrednoj sjednici koja se organizuje u roku od dva dana od dostave odluke ili akta načelnika. Odgovornost za prijem odluka i akata načelnika i pravo da cijene potrebu za sazivanjem sjednice u smislu ove odredbe trebaju biti dodjeljeni predsjedavajućem vijeća i njegovom zamjeniku/zamjenicima. Oni konsenzusom odlučuju o tome, a ako se konsenzus ne postigne o zakazivanju sjednice odlučuje predsjedavajući, uz obavezu da se na sjednici vijeće izvijesti o razlozima zbog kojih je on sam sazvao sjednicu. U praksi će biti različitih rješenja, pri čemu je važno razmotriti mogućnost da se pravo za traženje da načelnik preispita odluku ili akt koje je donio povjeri predsjedavajućem i njegovom zamjeniku/zamjenicima, uz obavezu da odmah sazovu sjednicu vijeća radi izjašnjavanja o tom pitanju.

Stav 2. propisuje obavezu vijeća, odnosno načelnika da preispitaju svoju odluku kada je to zatraženo, zatim propisuje rok od 30 dana u kome su dužni tu odluku ili akt preispitati, te propisuje obavezu obavještanja o svojoj odluci. Nije propisan rok u kome je nadležni organ dužan obavijestiti podnosioca zahtjeva za preispitivanje o svojoj odluci, te je taj rok potrebno utvrditi statutom, a za vijeće je to moguće i poslovníkom vijeća. Važno je što je odredbom ovog stava propisano da se, do donošenja odluke o preispitivanju odluke ili akta, ta odluka, odnosno akt, neće izvršiti, zbog čega je važno u što kraćim rokovima donijeti odluku o preispitivanju u smislu ove odredbe. Kada je vijeće u pitanju ti rokovi se propisuju poslovníkom, uz napomenu da je dobro maksimalno ih skratiti.

Stav 3. uređuje situaciju kad nadležni organ potvrdi svoju odluku, dajući mogućnost da vijeće, odnosno načelnik u roku od 15 dana pokrenu preispitivanje odluke, odnosno akta, pred nadležnim organom u skladu sa ustavom i zakonom. To znači da se vijeće, odnosno načelnik, mogu obratiti organu koji je nadležan za nadzor nad primjenom zakona koji je povrijeđen i zbog čega je traženo preispitivanje određene odluke ili akta.

Bilo bi dobro da se mogućnost za pokretanje postupka preispitivanja odluke ili akta nadležnog organa, uređena odredbama ovog člana, statutom i poslovníkom vijeća uredi kao obaveza vijeća i načelnika, te se na taj način dodatno afirmiše zakonitost u radu organa jedinica lokalne samouprave.

Član 21.

Vijeće, odnosno načelnik/ca može u roku od tri dana nakon donošenja odluke zatražiti da vijeće, odnosno načelnik/ca preispita odluku, ili akt koji smatra štetnim po jednicu lokalne samouprave, a čije izvršenje može proizvesti nepopravljivu štetu po interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave.

Organ koji je donio odluku preispitat će je nakon 15 dana do kada se ona ne primjenjuje.

Komentar: Slično kao u prethodnom članu, odredbe ovog člana uređuju mogućnost vijeća i načelnika da u roku od tri dana nakon donošenja traže preispitivanje odluke ili akta nadležnog organa koje smatraju štetnim po jedinicu lokalne samouprave, a čije izvršenje može da proizvede nepopravljivu štetu po interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave. Dva uslova trebaju biti ispunjena za podnošenje zahtjeva za preispitivanje, što bi u zahtjevu za preispitivanje trebalo biti obrazloženo: štetnost odluke ili akta po jedinicu lokalne samouprave i mogućnost da izvršenje te odluke ili akta proizvede nepopravljivu štetu po interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave.

Stavom 2. propisan je rok od 15 dana u kome organ koji je donio odluku treba da preispita svoju odluku, dokada se odluka ili akt ne primjenjuje. Nije propisana obaveza obavještanja o rezultatu preispitivanja zbog čega se nameće pitanje do kada se odluka ili akt neće primjenjivati. Potrebno je zato statutom, pored uređivanja dostavljanja odluka vijeća načelniku i načelnika vijeću, urediti obavezu i rok dostave odluke nadležnog organa o preispitivanju onome ko je zahtijevao preispitivanje.

Odredbama ovog člana nije predviđena mogućnost da se traži preispitivanje donešene odluke po zahtjevu za preispitivanje, što ne znači da se statutom ne može urediti i to pitanje. Zavisno od toga koliko je odluka štetna i kolika je moguća šteta po interese ili imovinu jedinice lokalne samouprave, statutom se može urediti postupak preispitivanja takve odluke, od savjeta mjesnih zajednica, zborova građana, prikupljanja određenog broja potpisa građana, do referenduma o tom pitanju.

Član 22.

Načelnik/ca dužan je redovno informirati vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, odgovarati na zastupnička pitanja i inicijative, na način i u rokovima utvrđenim statutom.

Komentar: Odredba ovog člana obavezuje načelnika da redovno informiše vijeće o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave i odgovara na vijećnička pitanja i inicijative, kako je to i uređeno ustavom i zakonom. Ustavom Federacije BiH utvrđena je obaveza načelnika da opštinskom vijeću podnosi izvještaj o ostvarivanju opštinske politike i svom radu, što se u praksi najčešće svodi na podatke o obimu izvršenih administrativnih poslova, dok se taj izvještaj malo ili nikako ne odnosi na ostvarivanje opštinske politike. Često je razlog u činjenici da u

opštinama i nisu definisane politike po određenim oblastima, što je opet posljedica odsustva planiranja i planskog upravljanja poslovima, zbog čega nije moguće upoređivati izvršene poslove sa planiranim i na osnovu toga ocjenjivati rad načelnika. Zato je važno u radu afirmisati planiranje i utvrđivanje opštinske politike sa ciljevima i aktivnostima koje trebaju osigurati dostizanja planiranih ciljeva. Poslovníkom vijeća je korisno urediti razmatranje izvještaja o ostvarivanju opštinske politike i radu načelnika, kako zbog specifičnosti i značaja ovog pitanja, tako i zbog nedoumica u praksi u pogledu neusvajanja izvještaja i konsekvenci zbog neusvajanja izvještaja načelnika od vijeća. Pogrešno je, ali i često prisutno mišljenje, da bi načelnik trebao dati ostavku ukoliko ne bude usvojen njegov izvještaj.

Statutom i poslovnikom potrebno je konkretizirati način i rokove izvršavanja ovih obaveza načelnika propisanih ovim zakonom, ali i Zakonom o upravi kojim su uređeni poslove uprave u Federaciji BiH.

Član 23.

Vijeće je dužno razmotriti prijedlog odluke, odnosno informaciju koju podnese načelnik/ca i o tome se izjasniti u rokovima utvrđenim statutom.

Komentar: Odredbom ovog člana obavezuje se vijeće da razmotri prijedlog odluke, odnosno informaciju koju podnese načelnik, kao i da se o prijedlogu izjasni i da to učini u rokovima koji su utvrđeni statutom. Osim prijedloga odluke i informacije, kako to propisuje odredba ovog člana, statutom je dobro propisati istu obavezu i za druge akte i prijedloge koje načelnik podnosi vijeću.

VI. MJESNA SAMOUPRAVA

Član 24.

Mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje se u mjesnoj zajednici kao obaveznom obliku mjesne samouprave koju osniva vijeće, te u gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave.

Odlukom o osnivanju mjesne zajednice utvrđuju se:

naziv, sjedište, područje mjesne zajednice, mjesna područja, odnosno drugi dijelovi mjesne zajednice, kao i druga pitanja u vezi sa ostvarivanjem mjesne samouprave.

Komentar: Jedna od značajnijih novina koje uvodi Zakon je uređivanje pitanja mjesne samouprave, a što je bio zahtjev velikog broja jedinica lokalne samouprave. Time se daje zakonski okvir organizovanja i funkcionisanja mjesne samouprave, koja je do sada bila organizovana dosta različito, a negdje gotovo da nije ni funkcionirala. To je posebno važno zbog cjelokupnog sistema lokalne samouprave u BiH čiju osnovu čine opštine koje su često toliko velike, teritorijom i brojem stanovnika, da bez organiziranja lokalne samouprave ne pružaju mogućnost učešća građana u procesu pripremanja i donošenja odluka.

Stavom 1. je propisano da se mjesna samouprava ostvaruje kroz obavezne i neobavezne oblike. Mjesna zajednica je obavezni oblik ostvarivanja mjesne samouprave koju osniva vijeće, dok su neobavezni oblici gradske četvrti i drugi oblici, što se uređuje statutom jedinice lokalne samouprave.

U stavu 2. nabrojana su pitanja koja se trebaju urediti odlukom o osnivanju mjesne zajednice, među kojima poseban komentar zavrjeđuju mjesna područja, odnosno drugi dijelovi mjesne zajednice. Smisao ove odredbe je da omogući da se unutar mjesnih zajednica organizuju mjesna područja kao dijelovi mjesne zajednice koja obuhvata veliki prostor i/ili ima veliki broj stanovnika. Prilikom izbora organa mjesne zajednice osigurava se zastupljenost svih mjesnih područja, a zborovi građana održavaju se po mjesnim područjima. To je značajno u situaciji kad su opštine preuzele raniju organizaciju sa velikim brojem mjesnih zajednica, a nisu u mogućnosti da im svima osiguraju uslove za rad, jer omogućava povezivanje dvije ili više mjesnih zajednica u jednu, uz mogućnost organizovanja mjesnih područja. Mjesna područja imaju vlastitu ulogu i samostalnost u razmatranju pitanja tog mjesnog područja kao i organizovanje aktivnosti na tom mjesnom području, ali i pravo i obavezu da učestvuju u aktivnostima mjesne zajednice u cjelini.

Mada iz teksta ove odredbe proizilazi da vijeće donosi odluku o osnivanju mjesne zajednice, što znači za svaku mjesnu zajednicu posebnu odluku, moguće je statutom urediti taj postupak na način da vijeće donosi jednu odluku o osnivanju mjesnih zajednica, što je mnogo racionalnije, ne samo u smislu donošenja nego i u primjeni.

Za stvarnu afirmaciju mjesne samouprave važno je da organi jedinice lokalne samouprave razvijaju osjećaj odgovornosti stanovništva za stanje u mjesnom području i mjesnoj zajednici, te svjesnost da jedinica lokalne samouprave ima obavezu da obezbijedi uslove za život i rad građana, a da odgovornost za poboljšanje tih uslova preuzimaju građani u mjesnim zajednicama vlastitim aktivnostima koje jedinica lokalne samouprave pomaže i podržava, organizaciono, stručno, finansijski i sl. Time će se prevazilaziti prisutni problemi međusobnog nerazumjevanja i shvatanja da mjesna zajednica treba samo da napiše šta joj treba i da to organi

jedinice lokalne samouprave treba da urade, ne uzimajući u obzir stanje u cjelini, dakle, mogućnosti i kapacitete jedinice lokalne samouprave. Značajnu pažnju treba posvetiti edukaciji stanovništva o ovim pitanjima, a naročito osposobljavanju aktivista u mjesnim područjima i mjesnim zajednicama.

Član 25.

Građani u mjesnoj zajednici putem organa mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice, a naročito:

- pokreću i učestvuju u javnoj raspravi kod pripreme i donošenja urbanističkih planova na području mjesne zajednice, pokreću inicijative, daju mišljenja i učestvuju u izgradnji komunalnih objekata i objekata u općoj upotrebi;
- pokreću i učestvuju u raspravama o inicijativama i aktivnostima za razvoj privrede i društvenih djelatnosti;
- brinu o zaštiti osoba kojima je potrebna pomoć i u tu svrhu pokreću saradnju sa stručnim organima u oblasti socijalne zaštite;
- staraju se o razvoju kulture i sporta i stvaraju uvjete za dostupnost ustanova i objekata kulture i sporta svim građanima, a pogotovo mladim;
- stvaraju uvjete i preduzimaju mjere za očuvanje i zaštitu prirodnih i radom ostvarenih vrijednosti čovjekove sredine;
- drugim poslovima utvrđenim statutom i pravilima mjesnih zajednica vodeći računa o vrsti i obimu potreba, raspoloživim sredstvima, kao i interesima građana u cjelini.

Komentar: Prema odredbi ovog člana, o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice odlučuju građani kroz organe mjesne zajednice, što znači da građani ne odlučuju neposredno. Taksativno su nabrojani poslovi o kojima odlučuju građani kroz organe mjesne zajednice, s tim da treba razlikovati poslove koji se odnose na pokretanje i učešće u javnoj raspravi o pojedinim pitanjima, od poslova koje ovi organi izvršavaju, što se naročito odnosi na brigu o zaštiti lica kojima je potrebna pomoć, stvaranju uslova za dostupnost ustanova i objekata kulture i sporta svim građanima, a posebno mladim, te preduzimanje mjera za očuvanje i zaštitu prirodnih i radom ostvarenih vrijednosti čovjekove sredine. To je razlika između poslova i usluga koje je jedinica lokalne samouprave dužna osigurati svim građanima i poslova koje vrše mjesne zajednice uz pomoć i podršku jedinice lokalne samouprave, na koju je ukazano u komentaru odredbi prethodnog člana. Važno je što, kako je to propisano posljednjom alinejom odredbi ovog člana, jedinica lokalne samouprave ima mogućnost da statutom i pravilima

mjesnih zajednica mjesnim zajednicama povjeri na odlučivanje i druge poslove, vodeći računa o vrsti i obimu potreba, raspoloživim sredstvima i interesima građana u cjelini. Jedinice lokalne samouprave će prema vlastitim potrebama i mogućnostima uređivati ova pitanja, što ima svoju posebnu vrijednost jer omogućava jedinicama lokalne samouprave da ta pitanja utvrde u dosta širem rasponu, a time na organe mjesne zajednice prenesu i značajnu odgovornost, odnosno, razvijaju partnerstvo i osjećaj zajedničkog rada i odgovornosti organa jedinica lokalne samouprave i organa mjesne zajednice, što sada nije slučaj.

Član 26.

Mjesna zajednica može biti osnovana za jedno naseljeno mjesto, više međusobno uvezanih manje naseljenih mjesta, ili za veći dio naselja koji u odnosu na ostale dijelove naselja čini cjelinu.

Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice mogu pokrenuti građani, udruženja građana sa područja naseljenog mjesta za čije se područje predlaže osnivanje nove mjesne zajednice, vijeće ili načelnik/ca jedinice lokalne samouprave.

Mjesna zajednica osniva se na način i po postupku utvrđenom statutom jedinice lokalne samouprave u kojoj se osniva mjesna zajednica.

Komentar: Stav 1. uređuje osnove za teritorijalnu organizaciju mjesne zajednice, s tim da će u praksi rješenja zavisiti od opredjeljenja, ciljeva i politike jedinice lokalne samouprave, ali i od sposobnosti i organizovanosti građana na konkretnom prostoru. Vrlo široke mogućnosti koje ova odredba daje omogućiću u praksi izbor različitih rješenja koja se ocijene kao najbolja za građane u pogledu efikasnog zadovoljavanja njihovih potreba, što je veoma važno.

Stav 2. određuje subjekte koji su ovlašteni za pokretanje inicijative za osnivanje mjesne zajednice na vrlo jasan način. Inicijativu za spajanje dvije ili više mjesnih zajednica treba proceduralno tretirati kao prijedlog izmjene odluke kojom su uređena ova pitanja.

Član 27.

Mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju.

Komentar: Odredbom ovog člana utvrđeno je da mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica, ali naravno u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju. Na taj način omogućava se da mjesna zajednica može biti nosilac prava i obaveza u pravnom prometu, imati vlastiti račun i druga prava koja imaju pravna lica. To je značajno

upravo zbog pitanja o kojima mjesna zajednica samostalno odlučuje, odnosno slobode koju ovaj status osigurava mjesnoj zajednici. Svojstvo pravnog lica omogućava mjesnoj zajednici da samostalno i na vlastitu odgovornost izvršava poslove koji su joj dati u nadležnost, da prikuplja sredstva i realizuje projekte u interesu svog stanovništva.

Član 28.

Statutom mjesne zajednice, u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave i aktom o osnivanju, utvrđuju se poslovi koje obavlja mjesna zajednica, organi, kao i postupak izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice.

Komentar: Za razliku od ranijih zakonskih rješenja, prema kojima je vijeće donosilo pravila mjesnih zajednica i tim jednim aktom uređivalo pitanja organizacije i rada svih mjesnih zajednica na jedinstven način, Zakonom je propisano da se statutom mjesne zajednice utvrđuju poslovi koje obavlja mjesna zajednica, organi, kao i postupak izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice. Tako će svaka mjesna zajednica imati statut koji mora biti usklađen sa statutom jedinice lokalne samouprave i odlukom o osnivanju mjesne/mjesnih zajednica. Odredbom ovog člana nije uređeno ko donosi statut mjesne zajednice, ali iz smisla odredbi o mjesnoj samoupravi proizilazi da je to u nadležnosti mjesne zajednice, pa će to pitanje biti potrebno urediti odlukom o osnivanju mjesnih zajednica.

Član 29.

Organi mjesnih zajednica bit će obavezno konsultovani o pitanjima o kojima vijeće jedinice lokalne samouprave odlučuje dvotrećinskom većinom i u postupku donošenja planova jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima o kojima je zatražena konsultacija od vijeća ili načelnika/ce jedinice lokalne samouprave.

Organi mjesnih zajednica mogu davati inicijative o pitanjima iz nadležnosti mjesne zajednice, jedinice lokalne samouprave i institucija koje vrše javne ovlasti.

Komentar: Stavom 1. propisana je obaveza konsultovanja organa mjesnih zajednica o pitanjima o kojima vijeće jedinice lokalne samouprave odlučuje dvotrećinskom većinom, kao i u postupku donošenja planova jedinice lokalne samouprave. Zakonom je propisana dvotrećinska većina samo za donošenje statuta, ali se statutom jedinice lokalne samouprave može odrediti dvotrećinska većina i za neke druge odluke, kao npr. odluke

o udruživanju u grad i sl. Ovim stavom, osim obaveznog konsultovanja propisana je mogućnost konsultovanja i o drugim pitanjima kada to zatraži vijeće ili načelnik jedinice lokalne samouprave.

Stavom 2. uređena je mogućnost da organi mjesne zajednice daju inicijative o pitanjima, kako iz nadležnosti mjesne zajednice, tako i o pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave i institucija koje vrše javna ovlaštenja. Postupak pokretanja i davanja inicijativa detaljno treba urediti statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 30.

Odlukom vijeća jedinice lokalne samouprave može se svim ili pojedinim mjesnim zajednicama povjeriti obavljanje određenih poslova iz izvornog djelokruga lokalne samouprave, uz osiguranje za to potrebnih sredstava.

Komentar: Ovim članom uređena je mogućnost da vijeće jedinice lokalne samouprave obavljanje određenih poslova iz izvornog djelokruga lokalne samouprave povjeri svim ili pojedinim mjesnim zajednicama svojom odlukom, uz osiguranje potrebnih sredstava. Prilikom odlučivanja o povjeravanju poslova u smislu odredbe ovog člana vijeće će voditi računa o kapacitetima mjesnih zajednica, kao i o tome koliko se povjeravanjem tih poslova osigurava njihovo efektivnije i efikasnije obavljanje.

Član 31.

Sredstva za rad mjesne zajednice, odnosno drugog oblika mjesne samouprave su:

- 1) mjesne zajednice imat će prihode srazmjerne ovlaštenjima predviđenim zakonom i statutom;
- 2) sistem finansiranja mjesnih zajednica mora biti dovoljno raznovrstan i evolutan kako bi mogao slijediti, koliko je praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja poslova iz ovlaštenja mjesne zajednice;
- 3) sredstva osigurana iz sredstava samodoprinosa;
- 4) sredstva za usluge koja svojim aktivnostima ostvaruje mjesna zajednica;
- 5) pokloni i druga sredstva.

Mjesna zajednica koristi sredstva u skladu sa svojim programima i planovima.

Komentar: Stav 1. uređuje principe finansiranja mjesnih zajednica, kao i konkretne izvore sredstava za finansiranje aktivnosti mjesnih zajednica. Osnovni princip je da će mjesne zajednice imati prihode srazmjerne ovlaštenjima predviđenim zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. To obavezuje jedinice lokalne samouprave da postave

jasne ciljeve u pogledu organizovanja i funkcionisanja mjesnih zajednica, što će urediti statutom, te na toj osnovi osiguraju i potrebna sredstva. Osim sredstava koja mjesnim zajednicama osigurava jedinica lokalne samouprave, mjesna zajednica može sticati sredstva iz samodoprinosu, od usluga koje mjesna zajednica ostvaruje kroz svoje aktivnosti, kao i od poklona i drugih sredstava. Značajne su mogućnosti koje se daju mjesnim zajednicama u pogledu samostalnog prikupljanja sredstava, što je u duhu novog koncepta mjesne samouprave uspostavljene ovim zakonom i njime znatno proširenim mogućnostima za aktivnost mjesnih zajednica.

Stavom 2. propisana je obaveza mjesnih zajednica da koriste sredstva u skladu sa svojim programima i planovima. Donošenje programa i planova potrebno je detaljno urediti statutom mjesne zajednice, pri čemu treba osigurati da procedura njihovog donošenja omogući široko učešće stanovništva kako bi ti programi i planovi odražavali interese stanovništva mjesne zajednice.

Član 32.

Nadzor nad radom organa mjesne zajednice vrši vijeće jedinice lokalne samouprave na način utvrđen statutom.

Komentar: Vijeće jedinice lokalne samouprave ovlašteno je za vršenje nadzora nad radom organa mjesne zajednice na način utvrđen statutom jedinice lokalne samouprave. Taj nadzor se prvenstveno osigurava kroz razmatranje izvještaja organa mjesnih zajednica koji su oni dužni podnositi u rokovima koji budu propisani statutom. Drugi oblici nadzora biće uređeni statutom jedinice lokalne samouprave zavisno od vrste i obima poslova mjesnih zajednica, posebno povjerenih poslova.

VII. FINANSIRANJE I IMOVINA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 33.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu i na odgovarajuće izvore finansiranja kojima slobodno raspolažu u okviru svojih ovlasti, kao i na sredstva za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti viših tijela vlasti.

Komentar: Odredbe ovog člana ne govore o vlasništvu, nego o pravu jedinice lokalne samouprave, odnosno obavezi viših vlasti da jedinici

lokalne samouprave osiguraju imovinu, odnosno izvore finansiranja za ostvarivanje nadležnosti jedinice lokalne samouprave, te pravu jedinice lokalne samouprave da tim sredstvima slobodno raspolaze u okviru svojih nadležnosti. Odgovor da li se slobodno raspolaganje propisano ovim članom odnosi samo na izvore finansiranja ili i na pokretnu i nepokretnu imovinu važan je jer pravo raspolaganja predstavlja ovlaštenje koje pripada vlasniku, te ova odredba predstavlja osnov za sticanje vlasništva na onome što se opštini daje na slobodno raspolaganje. Prema ovoj odredbi jedinica lokalne samouprave slobodno raspolaze izvorima finansiranja u okviru svojih ovlaštenja, a imaju pravo imati u vlasništvu i pokretne i nepokretne stvari. Jedinica lokalne samouprave, kao pravno lice, može sticati imovinu, te nju koristiti, odnosno njome upravljati i raspolagati u skladu sa Zakonom o vlasničkopравnim odnosima, te drugim zakonima i propisima. Ovo se odnosi na imovinu i izvore finansiranja neophodne za ostvarivanje izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave, dok bi na sredstvima koja se jedinici lokalne samouprave dodjele za obavljanje delegiranih ili prenesenih poslova iz okvira nadležnosti viših organa vlasti, jedinica lokalne samouprave imala pravo korištenja, eventualno i pravo upravljanja, ali u svakom slučaju ne bi imala pravo raspolaganja, o čemu odlučuje organ koji jedinici lokalne samouprave povjerava poslove i sredstva.

Član 34.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.

Jedan dio finansijskih izvora jedinica lokalne samouprave ostvarivat će se od lokalnih taksi i naknada čiju stopu jedinica lokalne samouprave utvrđuje u okviru zakona.

Finansijska sredstva jedinica lokalne samouprave bit će srazmjerna njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom. Svaki prijenos novih funkcija bit će praćen finansijskim sredstvima potrebnim za njihovo efikasno izvršavanje.

Zakonodavac je dužan pribaviti mišljenje od Saveza općina i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu utjecati na finansijske obaveze jedinica lokalne samouprave.

U skladu sa utvrđenom fiskalnom politikom, zakonom se utvrđuju vrste poreza, naknada, doprinosa i taksi koji u cijelosti ili djelimično pripadaju jedinicama lokalne samouprave kao izvorni prihodi.

Komentar: Odredbama ovog člana osigurava se samostalnost jedinica lokalne samouprave u raspolaganju izvorima finansiranja, ali i u utvrđivanju stopa lokalnih taksi i naknada.

Stav 1. propisuje slobodu jedinice lokalne samouprave u raspolaganju sopstvenim finansijskim izvorima, ali samo u okviru svoje nadležnosti i u skladu sa zakonom, što obavezuje jedinicu lokalne zajednice na korištenje sredstava samo u okviru svojih nadležnosti. Sada se često sredstva jedinice lokalne samouprave koriste i za finansiranje poslova i projekata koji nisu u njihovoj nadležnosti, a što se ovom odredbom isključuje.

Stavom 2. afirmiše se pravo jedinice lokalne samouprave da utvrđuje stope lokalnih taksi i naknada, konstituisano Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, ali u praksi često uskraćivano od kantonalnih vlasti. To pravo treba da omogući konkurentnost jedinica lokalne samouprave, zavisno od njihove politike u pogledu propisivanja ovih stopa, što je veoma značajan napredak. Kroz ovo pravo jedinica lokalne samouprave može ostvarivati svoju politiku u odnosu na investiranje, razvoj biznisa i sl. Da bi to bilo moguće važno je da zakonski okvir za utvrđivanje tih stopa bude dovoljno širok i omogući jedinicama lokalne samouprave međusobnu konkurentnost.

Stav 3. treba da osigura srazmjernost finansijskih sredstava jedinica lokalne samouprave njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom, te obavezu viših vlasti da osiguraju da svaki prijenos novih funkcija jedinicama lokalne samouprave prati i dodjela sredstava potrebnih za njihovo efikasno izvršavanje. Ova odredba treba da zaštiti jedinicu lokalne samouprave od prijenosa nadležnosti, naročito od kantonalnih vlasti, bez osiguranja sredstava za njihovo ostvarivanje, što je u praksi bio čest slučaj. To znači da za ostvarivanje izvornih nadležnosti jedinici lokalne samouprave federalne vlasti osiguravaju potrebne izvore finansiranja za njihovo efikasno izvršavanje, a da će svaka promjena, kako tih, tako i delegiranje i ustupanje drugih poslova, biti praćeno dodjelom potrebnih sredstava od onih vlasti koje takve poslove daju u nadležnost jedinici lokalne samouprave. Bez dodjele potrebnih sredstava jedinica lokalne samouprave neće biti dužna izvršavati funkcije koje joj budu dodijeljene.

Stav 4. propisuje obavezu zakonodavca da pribavi mišljenje od saveza opština i gradova o svim pitanjima koja se odnose na dodjelu sredstava, kao i o svim promjenama zakona koje mogu uticati na finansijske obaveze jedinice lokalne samouprave, što predstavlja implementaciju odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koje obavezuju više vlast na konsultovanje lokalnih vlasti o svim pitanjima koja se odnose na njih. Uključivanje saveza opština i gradova olakšava komunikaciju u konsultovanju, s tim da će biti potrebno aktima saveza opština i gradova precizno urediti ovu proceduru, posebno u dijelu koji se odnosi na način obavješćavanja opština i gradova, rokove, način komuniciranja i konsultovanja, te naročito nadležnost organa jedinice lokalne samouprave za davanje mišljenja.

Kako je fiskalna politika u isključivoj nadležnosti Federacije BiH, to se stavom 5. ovog člana naglašavaju pitanja koja Federacija BiH uređuje svojim zakonom o pripadnosti javnih prihoda, a kojim se uređuje i nadležnost kantona u pogledu pripadnosti javnih prihoda, ali i donošenja zakona i drugih propisa u ovoj oblasti od strane kantonalnih vlasti koji moraju biti u skladu sa federalnim zakonom. U dosadašnjoj praksi kantonalne vlasti su na različite načine koristile ovo pravo, pa i na štetu jedinica lokalne samouprave, zbog čega su neke jedinice lokalne samouprave morale zaštitu svojih prava tražiti i putem Ustavnog suda Federacije BiH.

Član 35.

Imovinom u vlasništvu općine mora se upravljati u skladu sa zakonom i drugim propisima, te u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom dobrog domaćina. Postupak utvrđivanja i prijenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi s prijenosom vlasništva, kao i druga imovinska potraživanja uređuju se zakonom.

Vijeće odlučuje o pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Stav 1. propisuje obavezu jedinice lokalne samouprave da imovinom u svom vlasništvu upravlja u skladu sa zakonom i drugim propisima, i što je posebno važna novina, da imovinom upravlja u interesu lokalnog stanovništva i s pažnjom dobrog domaćina. Ova odredba interes lokalnog stanovništva definiše kao okvir u kome organ odlučivanja može upravljati imovinom jedinice lokalne samouprave, što na posredan način isključuje mogućnost upravljanja tom imovinom mimo tih interesa, a time i mimo potreba stanovništva jedinice lokalne samouprave. To treba da onemogući česta izdvajanja sredstava jedinice lokalne samouprave za namjene koje uopšte nemaju veze sa interesima lokalnog stanovništva, kao i promjenu prisutne svijesti da sa svojim sredstvima jedinica lokalne samouprave može raspolagati apsolutno slobodno i bez bilo kakvih ograničenja.

Stavom 2. propisano je da se postupak utvrđivanja i prijenosa vlasništva i rješavanje međusobnih potraživanja u vezi s prijenosom vlasništva uređuju zakonom, što ističe značaj ovih pitanja koja su do sada uređivana jednostranim aktima, najčešće na štetu jedinice lokalne samouprave.

Stavom 3. propisana je nadležnost vijeća za odlučivanje o pribavljanju, korištenju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave, što znači da se ta nadležnost ne može prenijeti na druge organe, komisije i sl. Do sada je u praksi često odgovarajuća komisija

koju formira vijeće odlučivala o dodjeli na korištenje poslovnih prostora ili stanova, što prema odredbi ovog stava nije moguće.

Član 36.

U zakonom propisanim okvirima jedinice lokalne samouprave donose propise o naknadama i taksama, kao i provedbene propise o oporezivanju.

Komentar: Jedinica lokalne samouprave donosi propise o naknadama i taksama za čije donošenje je ovlaštena federalnim zakonom. Također, jedinica lokalne samouprave donosi propise za čije je donošenje ovlaštena odgovarajućim federalnim, te kantonalnim zakonom, što se prvenstveno odnosi na utvrđivanje stopa za takse i naknade, u okvirima koji budu propisani zakonom.

Član 37.

Jedinicama lokalne samouprave pripadaju prihodi:

a) vlastiti prihodi:

- porezi za koje jedinice lokalne samouprave samostalno određuju stopu u skladu sa zakonom,
- lokalne takse i naknade čije iznose utvrđuje vijeće u skladu sa zakonom,
- kazne i kamate u skladu sa zakonom,
- prihod od upotrebe i prodaje imovine,
- prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima,
- darovi, nasljedstva, pomoći i donacije,
- prihodi od samodoprinosa,
- prihodi od budžetskih korisnika,
- drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom vijeća;

b) drugi prihodi:

- prihodi od dijeljenih poreza, definirani zakonom,
- transferi i grantovi od viših nivoa vlasti,
- dug u skladu sa zakonom.

Komentar: Odredbama ovog člana taksativno su nabrojani kako vlastiti prihodi, tako i drugi prihodi koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave. Vlastiti prihodi su propisani šire nego do sada i obuhvataju i prihod od koncesija, što je vrlo značajno za jedinicu lokalne zajednice i ostvarivanje njenih nadležnosti. Vlastitim prihodima određeni su prihodi

o kojima odlučuje jedinica lokalne samouprave, dok su drugim prihodima određeni prihodi o kojima ne odlučuje jedinica lokalne samouprave nego drugi nivoi vlasti u skladu sa zakonom.

Član 38.

Raspodjela sredstava jedinicama lokalne samouprave vršit će se na osnovu kriterija i formula za dodjelu koji će biti utvrđeni posebnim zakonom, uvažavajući princip solidarnosti i fiskalnog izjednačavanja.

Komentar: Ovim članom uređuje se raspodjela drugih prihoda koji su navedeni u prethodnom članu, a obavezuje vlast nadležnu za raspodjelu sredstava da posebnim zakonom utvrdi kriterije i formule na osnovu kojih će jedinicama lokalne samouprave dodjeljivati odgovarajuća sredstva. Pri tome se mora poštovati princip solidarnosti i fiskalnog izjednačavanja, čime se osigurava zaštita onih jedinica lokalne samouprave kojima, po osnovu propisanih kriterija, dodijeljena sredstva ne bi bila dovoljna za ostvarivanje njihovih funkcija.

VIII. JAVNOST RADA ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 39.

Jedinica lokalne samouprave dužna je, na način utvrđen ovim Zakonom, kao i preduzimanjem drugih mjera i aktivnosti, osigurati, razvijati i jačati javnost rada kao preduvjet efektivnog političkog nadzora i garancije da će organi jedinice lokalne samouprave provoditi svoje dužnosti u interesu lokalne zajednice.

Komentar: Utvrđuje se dužnost jedinice lokalne zajednice da osigura, razvija i jača javnost rada, koja nije značajna samo kao preduslov efektivnog političkog nadzora i garancija da će organi jedinice lokalne samouprave provoditi svoje dužnosti u interesu lokalne zajednice, nego i kao izraz odgovornosti organa jedinice lokalne samouprave. Otvorenošću i odgovornošću organi jedinice lokalne zajednice jačaju povjerenje građana u svoj rad, ali i uključuju građane i druge subjekte u procese odlučivanja. Zato je javnost potrebno osigurati, kako u fazi planiranja i pripremanja odluka, tako i u svim fazama njihove realizacije. Osim zakonom propisanih načina jačanja javnosti rada, jedinice lokalne samouprave su dužne i preduzimanjem drugih mjera i aktivnosti osigurati, razvijati i jačati javnost rada. Ta javnost se ne smije svesti na provođenje Zakona o slobodi pristupa informacijama, niti na informisanje javnosti o uspjesima, što je do sada bio čest slučaj, nego mora biti dvosmjerna

komunikacija organa jedinice lokalne samouprave sa građanima, udruženjima, organizacijama i drugim subjektima-korisnicima usluga. Zato je ovo značajna dužnost jedinice lokalne samouprave u čijem izvršavanju treba razvijati različite oblike i aktivnosti, od prepoznavanja ciljnih grupa i sagledavanja njihovih zahtjeva, potreba i očekivanja, preko njihovog aktivnog učešća u procesu pripremanja i donošenja odluka, do obavještanja javnosti o efektima donesenih odluka, te preduzetim i izvršenim aktivnostima.

Član 40.

Sjednici vijeća mogu prisustvovati građani na način i pod uvjetima propisanim poslovníkom o radu u skladu sa zakonom.

Obavještenja i informacije o obavljanju poslova organa jedinice lokalne samouprave mogu davati predstavnici načelnika/ce i predstavnici vijeća.

U cilju informiranja javnosti organi jedinice lokalne samouprave podnositi će javnosti godišnje izvještaje u kojima će se uporediti postignuti rezultati s planiranim programskim ciljevima.

Vijeće će statutom regulirati javnost rada pravovremenim, istinskim, potpunim i objektivnim informiranjem javnosti o svom radu.

Komentar: Stavom 1. utvrđeno je pravo građana da prisustvuju sjednici vijeća, na način i pod uslovima propisanim poslovníkom vijeća. Važno je imati u vidu da se poslovníkom vijeća ne može isključiti ovo pravo, nego se njime uređuju način i uslovi prisustva građana sjednici. Kada je u pitanju uređivanje načina prisustva onda to podrazumijeva mogući postupak prethodne najave prisustva zbog obezbjeđenja uslova za prisustvo svih zainteresovanih, upoznavanje sa pravima i obavezama utvrđenim poslovníkom i sl. Kada su u pitanju uslovi prisustva sjednici, onda to nikako ne znači mogućnost da se kroz te uslove isključi ili ograniči mogućnost prisustva građana sjednicama uopšte, nego to može biti zabrana unošenja oružja ili nekih opasnih predmeta, ometanje reda na sjednici i sl.

Stav 2. nema za cilj ograničenje u davanju obavještenja i informacija o radu organa jedinice lokalne samouprave, nego da locira odgovornost za davanje obavještenja i informacije, što je korisno obzirom na važnost i značaj davanja informacija i obavještenja. Prema ovoj odredbi obavještenja i informacije o radu vijeća i načelnika mogu davati samo njihovi predstavnici, a ako to nisu predsjedavajući vijeća i načelnik, onda su to predstavnici koje oni odrede.

Stavom 3. propisana je obaveza organa jedinice lokalne samouprave da javnosti podnose godišnje izvještaje, i što je posebno značajno,

obavezu da u tim izvještajima uporede postignute rezultate s planiranim programskim ciljevima. To podrazumijeva obavezu donošenja godišnjih planova i programa sa jasno utvrđenim mjerljivim ciljevima koji se planiraju postići, što je značajan napredak u odnosu na postojeću praksu uopštavanja planiranih ciljeva, njihovu nemjerljivost i izvještavanje više o vrsti poslova koje po ustavu i zakonu ti organi obavljaju, nego o rezultatima.

Stavom 4. propisana je obaveza vijeća da statutom uredi javnost rada, što je dobro učiniti na obostranu korist i organa jedinice lokalne samouprave i građana, kao i drugih korisnika.

Član 41.

Službenici lokalne samouprave koji su ovlašteni davati odgovarajuće informacije lično su odgovorni za njihovu tačnost i pravovremenost. Neovlašteno davanje informacija ili davanje netačnih informacija predstavlja težu povredu službene dužnosti.

Komentar: Za razliku od prethodno uređenog pitanja davanja obavještenja i informacija o radu organa jedinice lokalne samouprave, odredbama ovog člana propisuje se lična odgovornost službenika lokalne samouprave koji su ovlašteni da daju odgovarajuće informacije za njihovu tačnost i blagovremenost. Odgovarajućim aktom potrebno je urediti pitanja ovlaštenja za davanje informacija, kao i odgovornost za njihovu tačnost i blagovremenost, pri čemu bi najprikladnije bilo to učiniti pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji opštinskih službi.

Član 42.

Predstavnik načelnika/ce i vijeća mogu odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja općeg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja putem sredstava javnog informiranja, kao i da se odredi rok za davanje pisanih primjedbi na odnosni tekst općeg akta.

Komentar: O ovoj vrsti komunikacije organa jedinice lokalne samouprave je već bilo riječi u prethodnim kometarima, ali je važno nastojati javnost uključivati uvijek kada se odlučuje o pitanjima od značaja i važnosti za jedinicu lokalne samouprave. To doprinosi kvalitetu rješenja i efektivnosti rada organa jedinice lokalne samouprave, ali i zadovoljstvu građanja i povećanju povjerenja građana u rad organa jedinice lokalne samouprave.

IX. NEPOSREDNO UČESTVOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 43.

Građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, mjesnog zbora građana i drugih oblika neposrednog izjašnjavanja.

Postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave uređuju se zakonom i statutom.

Svoje prijedloge građani podnose putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na drugi način utvrđen statutom.

Jedinice lokalne samouprave mogu uvoditi bilo koje druge mehanizme participatorne demokratije koji nisu zabranjeni zakonom.

Komentar: Odredbom stava 1. određeni su oblici neposrednog odlučivanja građana o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Ovom odredbom propisano je da građani neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, što znači da nema posebnih pitanja o kojima isključivo odlučuju građani neposredno.

Stavom 2. propisano je da se postupak i procedure neposrednog odlučivanja građana iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave uređuju zakonom i statutom. U tom smislu posebno je važno statutom jedinice lokalne samouprave urediti pitanja o kojima građani odlučuju neposredno i kojim oblikom, kao i proceduru predlaganja neposrednog odlučivanja građana i o drugim pitanjima od interesa za građane.

Stavom 3. propisan je način podnošenja prijedloga, pri čemu je građanskoj inicijativi data posebna važnost, što je dobro, uz već uobičajene prijedloge udruženja građana i nevladinih organizacija. Statutom jedinice lokalne samouprave uređuju se i drugi načini podnošenja prijedloga organima jedinice lokalne samouprave.

Stavom 4. daje se mogućnost jedinicama lokalne samouprave da uvide i druge mehanizme participatorne demokratije, što se može odnositi na različite oblike konsultovanja, savjetodavne sastanke i sl.

Član 44.

Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugih pitanja iz organa jedinica lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Odluka donesena na referendumu obavezna je za vijeće jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Odredbama ovog člana određena su pitanja o kojima se može raspisati referendum i to veoma široko, pri čemu je važno istaći

moгуćnost da jedinica lokalne samouprave statutom odredi i druga pitanja. Obaveznost odluke donesene na referendumu za vijeće jedinice lokalne samouprave propisana ovim odredbama osigurava smisao sprovođenja referenduma.

Član 45.

Građani imaju pravo organu jedinice lokalne samouprave podnositi inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga.

O inicijativi iz stava 1. ovog člana vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak jedinice lokalne samouprave, što se utvrđuje statutom.

Ovaj broj neće biti veći od 5% ukupnog broja građana upisanih u birački spisak.

Komentar: Odredbama ovog člana uređuje se pravo građana da podnose inicijative za donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja organu jedinice lokalne samouprave. To pravo imaju pojedinci ali i grupe građana, s tim da se inicijativa mora odnositi na pitanja iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave i treba biti podnesena nadležnom organu.

Stavom 2. utvrđena je obaveza vijeća jedinice lokalne samouprave da raspravlja o inicijativi koju potpisom podrži određeni broj građana upisanih u birački spisak, te jedinice lokalne samouprave koji se utvrđuje statutom jedinice lokalne samouprave.

Stav 3. propisuje gornju granicu koja se statutom može propisati u smislu prethodnog stava. To je 5 % ukupnog broja građana upisanih u birački spisak, s tim da se tom granicom ne treba otežavati uvođenje građanskih inicijativa u proceduru razmatranja od strane vijeća. Niži procent potvrđivaće otvorenost i odgovornost jedinice lokalne zajednice prema građanima.

Član 46.

Organi jedinica lokalne samouprave dužni su omogućiti građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih institucija i tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti.

Na podnesene podneske i pritužbe organi jedinica lokalne samouprave dužni su građanima i pravnim licima dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili podnesaka.

Komentar: Odredbama stava 1, propisana je obaveza organa jedinice lokalne samouprave da omoguće građanima i pravnim licima podnošenje podnesaka i pritužbi na njihov rad, te na nepravilan odnos zaposlenih. Moгуćnosti su vrlo široke i od osjećaja i stepena odgovornosti organa

jedinica lokalne samouprave će jedino zavisiti koliko će se te mogućnosti koristiti. Nije dovoljno te mogućnosti iscrpiti formiranjem komisije vijeća ili formalnim ispunjavanjem ove obaveze kroz površne odgovore. Potrebno je vrlo ozbiljno pristupiti ovom pitanju jer se radi o zaštiti prava i sloboda građana, te u tom cilju osigurati objektivno, potpuno i brzo preispitivanje akata i postupaka na koje se podnesak ili pritužba odnosi, te sankcionisanje nezakonitog postupanja i ponašanja zaposlenih.

Stavom 2. propisan je rok od 30 dana u kome su organi jedinice lokalne samouprave dužni dati odgovor građanima i pravnim licima povodom podnesenog prigovora. Sigurno je da će odgovorni organi jedinice lokalne samouprave osigurati odgovore i u kraćim rokovima, uz širenje svijesti o ovoj obavezi kod svih zaposlenih.

X. UPRAVNI NADZOR NAD RADOM JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 47.

Upravni nadzor nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru svojih odgovarajućih područja nadležnosti. Upravni nadzor nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave vrši se samo u slučajevima utvrđenim zakonom.

Upravni nadzor nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave ne ograničava pravo lokalnih vlasti da samostalno i u skladu sa zakonom upravljaju javnim poslovima koji spadaju u djelokrug njihovih vlastitih nadležnosti.

Nadzor nad vršenjem vlastitih nadležnosti jedinica lokalne samouprave ograničava se na nadzor nad zakonitošću preduzetih aktivnosti.

Nadzor u pogledu zakonitosti i ekspeditivnosti donesenih odluka može se vršiti u odnosu na poslove čije je obavljanje povjereno jedinicama lokalne samouprave. Federalni i kantonalni organi mogu zajednički vršiti nadzor nad ekspeditivnošću u donošenju odluka.

Intervencija nadzornih organa bit će srazmjerna važnosti interesa koji štiti. Sve konačne odluke koje se odnose na poništavanje ili preinačavanje akata jedinica lokalne samouprave, usvojenih u okviru njihovih vlastitih nadležnosti, donosi nadležni sud.

Postupak vršenja upravnog nadzora nad aktivnostima jedinica lokalne samouprave utvrđuje se zakonom.

Komentar: Odredbama ovog člana uređuje se upravni nadzor nad radom jedinice lokalne samouprave, kako u vršenju delegiranih i povjerenih poslova, tako i u vršenju vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

Stavom 1. utvrđuje se nadležnost za vršenje upravnog nadzora na način da taj

nadzor vrše federalni, odnosno kantonalni organi u okviru svoje nadležnosti, tj. područja djelovanja, dakle, resorni federalni ili kantonalni organ.

Stav 2. propisuje da se upravni nadzor može vršiti samo u slučajevima utvrđenim zakonom, obzirom da inspekcijski nadzor spada u poslove uprave, kao i da se jedino inspekcijski poslovi ne mogu povjeravati drugim organizacijama.

Stavom 3. naglašava se samostalnost jedinica lokalne samouprave u upravljanju javnim poslovima koji spadaju u njihove vlastite nadležnosti, koju ne može ograničavati ni upravni nadzor nad aktivnostima jedinice lokalne samouprave.

Stav 4. ograničava nadzor nad vršenjem vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave na nadzor nad zakonitošću preduzetih aktivnosti, što znači da taj nadzor ne smije ograničiti pravo jedinice lokalne samouprave da, u zakonom propisanom okviru, odlučuje o pitanjima iz vlastite nadležnosti kao i izbor rješenja pojedinih pitanja, odnosno problema. Upravnim nadzorom provjerava se isključivo zakonitost, a ne zašto je odlučeno na određeni način i da li je to najbolji i najefikasniji način, jer o tom izboru odlučuju organi jedinice lokalne samouprave.

Stavom 5. propisan je raspon ovlasti upravnog nadzora nad izvršavanjem poslova povjerenih jedinici lokalne samouprave koji se ograničava na zakonitost i ekspeditivnost donesenih odluka. To znači da se tim upravnim nadzorom provjerava primjena odgovarajućeg materijalnog propisa i rokovi u kojima se odlučuje o zahtjevima u vezi sa pravima i obavezama utvrđenim tim propisom, bez nadzora nad organizacijom izvršavanja tih poslova. Odredbom ovog stava data je mogućnost federalnim i kantonalnim organima da zajednički vrše nadzor nad ekspeditivnošću organa jedinice lokalne samouprave u donošenju odluka, što znači ne i nadzor nad zakonitošću tih odluka. To će biti u slučaju kada su u pitanju poslovi iz zajedničke nadležnosti federalnih i kantonalnih vlasti.

Stavom 6. implementirana je odredba Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prema kojoj intervencija organa koji vrši nadzor mora biti srazmjerna interesu koji se štiti. To obavezuje nadzorni organ da u svakom konkretnom slučaju svoju intervenciju uskladi sa važnošću interesa koji treba da zaštiti, kao što je važno i da organ jedinice lokalne samouprave u postupanju i odlučivanju lična prava može ograničiti samo u onoj mjeri koja je neophodna za ostvarivanje javnog interesa.

Stavom 7. propisano je da će se postupak vršenja upravnog nadzora nad aktivnostima jedinice lokalne samouprave urediti zakonom, što je važno zbog značaja nadzora za osiguranje zakonitosti rada organa jedinice lokalne samouprave, ali i zaštite samostalnosti jedinica lokalne samouprave u vršenju poslova iz vlastite nadležnosti.

Član 48.

Upravni nadzor nad radom organa jedinice lokalne samouprave u vršenju vlastitih nadležnosti jedinice lokalne samouprave uređuje jedinica lokalne samouprave statutom, na način da se ojača uloga nezavisnih tijela, te unutrašnji mehanizmi nadzora, posebno u oblastima finansija i upravljanja.

Komentar: Odredbom ovog člana naglašena je obaveza i odgovornost jedinice lokalne samouprave za uređivanje upravnog nadzora nad radom organa jedinice lokalne samouprave. Statutom jedinice lokalne samouprave treba urediti ta pitanja i to na način da se značajan dio tog nadzora povjeri nezavisnim tijelima, posebno u oblastima finansija i upravljanja. Ta nezavisna tijela osiguravaju vanjsku, nepristrasnu kontrolu, bez pritiska i uz neophodnu kompetentnost. Unutrašnji mehanizmi nadzora treba da obuhvate procedure koje se odnose na odlučivanje, raspolaganje sredstvima, izvještavanje, ali i odgovarajuće interne kontrole i revizije. Ovaj nadzor mora osigurati mehanizme za onemogućavanje donošenja nezakonitih odluka, a naročito za onemogućavanje njihove primjene, te urediti odgovornost organa jedinice lokalne samouprave za zakonitost odluka koje donose.

Član 49.

Organi jedinice lokalne samouprave odgovorni su za hitnu i potpunu provedbu privremene mjere i sudske odluke koje sud donese u okviru svoje nadležnosti u vezi s nadzorom nad radom organa jedinice lokalne samouprave.

Komentar: Odredbom ovog člana naglašena je odgovornost organa jedinice lokalne samouprave za hitnu i potpunu provedbu privremene mjere i sudske odluka donesene u vezi s nadzorom nad radom jedinice lokalne samouprave. Ova odgovornost određena je i drugim propisima uključujući i krivičnu odgovornost za neprovođenje sudskih odluka i mjera. U praksi će to najčešće biti odluke donesene u upravnim sporovima kao nastavku upravnog postupka.

XI. SARADNJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**Član 50.**

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo da u vršenju svojih dužnosti međusobno sarađuju radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa.

O oblicima i načinu saradnje iz prethodnog stava jedinice lokalne samouprave zaključuju sporazum.

Komentar: Stavom 1. propisano je pravo jedinica lokalne samouprave da međusobno sarađuju radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa. Ta saradnja može da obuhvati ne samo poslove od zajedničkog interesa, nego i poslove čijim se zajedničkim vršenjem osigurava efektivnije i efikasnije obavljanje poslova jedinica lokalne samouprave.

Oblici i način saradnje jedinica lokalne samouprave uređuju se sporazumom koji zaključuju jedinice lokalne samouprave, kako je to propisano stavom 2.ovog člana.

Saradnja jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova od zajedničkog interesa pruža izuzetne mogućnosti za uštedu sredstava i na toj osnovi efikasniji rad jedinica lokalne samouprave, a obim te saradnje zavisiće od sposobnosti jedinica lokalne samouprave da prepoznaju te mogućnosti i iznađu najprikladnije oblike saradnje i načine njenog ostvarivanja.

Član 51.

U cilju zaštite zajedničkog interesa, kao i promoviranja i unapređenja lokalne samouprave, gradovi i općine mogu formirati saveze na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije BiH.

Savez na nivou Federacije ima pravo:

1. djelovati kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima u Federaciji BiH;
2. pripremati prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona u cilju poboljšanja zakona i propisa koji reguliraju rad jedinica lokalne samouprave;
3. davati mišljenja i prijedloge u vezi s raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave;
4. uspostavljati kontakte i saradnju sa sličnim organizacijama u zemlji i inozemstvu, te postati član međunarodnih asocijacija;
5. obavljati druge funkcije u skladu sa statutom Saveza.

Prava navedena u ovom članu mogu biti korištena ako Savez na nivou Federacije BiH okuplja više od dvije trećine gradova i općina u Federaciji BiH.

Komentar: Odredbama ovog člana uređuje se mogućnost formiranja saveza jedinica lokalne samouprave i njihova prava. Stavom 1. utvrđena je mogućnost da jedinice lokalne samouprave formiraju saveze, kako na nivou Bosne i Hercegovine, tako i Federacije BiH, a u cilju zajedničkog interesa i unapređenja lokalne samouprave.

Stavom 2. utvrđena su prava saveza koji se formira na nivou Federacije BiH i to veoma široko, što predstavlja i obavezu i odgovornost za uspješno i efikasno ostvarivanje tih prava u interesu jedinica lokalne samouprave. Ovaj savez treba da bude nosilac aktivnosti na zaštiti interesa jedinica lokalne

samouprave i unapređenju lokalne samouprave, kroz saradnju sa višim vlastima, međunarodnu saradnju i posebno dobru unutrašnju komunikaciju.

Stav 3. uslovljava korištenje prava saveza navedena u stavu 2. ovog člana okupljanjem u savezu više od dvije trećine jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH. To ima za cilj da osigura legitimitet saveza, što je neophodno ako se imaju u vidu prava koja su mu data ovim zakonom. Ovom odredbom obavezuje se savez na stalnu aktivnost i brigu o zahtjevima i potrebama članova saveza, jer u protivnom savez može izgubiti propisani minimum članstva, a time i legitimitet i prava koja savezu daje ovaj zakon. Ovo je dobro rješenje jer se zasniva na interesnom organizovanju saveza, a ne na obaveznom članstvu koje savezu daje sigurnost, ali umanjuje njegovu motivisanost i odgovornost za ispunjavanje povjerenih prava i obaveza.

XII. ODNOS I SARADNJA FEDERALNIH I KANTONALNIH VLASTI I JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 52.

U vršenju vlasti i ostvarivanju prava i dužnosti građana kantonalne i vlasti jedinica lokalne samouprave djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzev u oblasti administrativnog nadzora koji veže federalne i kantonalne vlasti u pogledu rada vlasti jedinica lokalne samouprave.

Komentar: Odredbama ovog člana uređuju se odnosi kantonalnih vlasti i organa jedinice lokalne samouprave u ostvarivanju prava i dužnosti građana. To je značajno zbog česte prakse negativnog sukoba nadležnosti i upućivanja građana od jednog do drugog organa, pri čemu i jedni i drugi to pravdaju svojom nenadležnošću. Ti odnosi trebaju se zasnivati na partnerstvu, izuzev u oblasti administrativnog nadzora. Kantonalni organi i organi jedinice lokalne samouprave, kao organi vlasti moraju sarađivati u cilju rješavanja zahtjeva građana i zadovoljavanja njihovih potreba, pomažući jedni drugim i međusobno sarađujući. Time se doprinosi jedinstvu vlasti, te potpunijem i uspješnijem zadovoljavanju potreba stanovništva.

Član 53.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su razmotriti inicijative, prijedloge i sugestije jedinica lokalne samouprave i o svom stavu i preduzetim aktivnostima obavijestiti jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema inicijative, prijedloga ili sugestije.

Komentar: Dužnost federalne, odnosno kantonalne vlasti, da razmotre inicijative, prijedloge i sugestije jedinice lokalne samouprave, te obaveza da o svom stavu i preduzetim aktivnostima obavijeste jedinicu

lokalne samouprave, koja je utvrđena odredbom ovog člana, treba da otkloni veoma izražene probleme komunikacije kantonalnih i lokalnih vlasti. Organi jedinice lokalne samouprave u provođenju federalnih i kantonalnih zakona i propisa u komunikaciji sa građanima provjeravaju propisana rješenja i iniciraju eventualne izmjene kod nadležnih organa, a sve u cilju poboljšanja ukupnog odnosa vlasti prema građanima. U praksi je reakcija federalnih i kantonalnih vlasti izostajala, a organi jedinice lokalne samouprave nisu bile ni obaviještene da li je njihova inicijativa ili prijedlog uopšte razmatran. Ovim članom federalne i kantonalne vlasti se obavezuju da razmotre inicijative, prijedloge i sugestije jedinice lokalne samouprave i o svom stavu i preduzetim aktivnostima obavijeste jedinicu lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema inicijative, prijedloga ili sugestije.

Član 54.

U vršenju povjerenih ovlasti jedinice lokalne samouprave primjenjuju sva uputstva i smjernice koje dobiju od federalnih i kantonalnih vlasti.

Komentar: Odredbom ovog člana obavezuje se jedinica lokalne samouprave da u vršenju povjerenih poslova primjenjuje podzakonske akte federalnih i kantonalnih organa. Mada su navedena samo uputstva i smjernice, ista obaveza primjene odnosi se i na ostale podzakonske akte, koje u okviru ovlaštenja utvrdjenih zakonom donose rukovodioci nadležnih federalnih, odnosno kantonalnih vlasti.

Član 55.

Jedinica lokalne samouprave ima pravo da izvršenje prenesenih nadležnosti prilagodi lokalnim uvjetima kada to predviđa zakon, ili kada ih za to ovlaste nadležne federalne ili kantonalne vlasti.

Komentar: Ovom odredbom daje se pravo jedinici lokalne samouprave da vršenje prenesenih poslova prilagodi lokalnim uslovima, ali samo kad to predviđa zakon ili kada ih za to ovlaste nadležne federalne ili kantonalne vlasti. Ova mogućnost je značajna zbog velikih razlika između jedinica lokalne samouprave, kako u površini, tako i u broju stanovnika, razvijenosti i sl., uz istovremeno monotipsko organizovanje jedinica lokalne samouprave koje ne uvažava te razlike.

Član 56.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konsultovati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču.

Konsultovanje, u smislu iz prethodnog stava ovog člana, federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem saveza općina i gradova.

Komentar: Obaveza konsultovanja jedinice lokalne samouprave propisana stavom 1. uređuje se u skladu sa rješenjima sadržanim u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a treba da osigura uključenost jedinice lokalne samouprave u postupak donošenja propisa i uticaj na rješenja u propisima koji ih se direktno tiču. Ovo je značajno jer teško je naći propis koji se direktno ne odnosi na jedinicu lokalne samouprave, odnosno stanovništvo, kako u uređivanju prava i obaveza, tako i u ostvarivanju.

Stavom 2. propisano je da se konsultovanje jedinica lokalne samouprave vrši putem saveza opština i gradova, što ne znači da će organi saveza opština i gradova biti učesnici konsultovanja. Obaveza je saveza opština i gradova da svojim aktima uredi postupak konsultovanja opština i gradova, u kome savez ima organizacionu i koordinirajuću ulogu, kao i obavezu osiguranja stručne, ekspertne podrške ovom konsultovanju, te ne smije biti supstitucija za konsultovanje jedinica lokalne samouprave.

XIII. NADZOR NAD PRIMJENOM ZAKONA

Član 57.

Nadzor nad primjenom ovog Zakona vrši Federalno ministarstvo pravde i Federalno ministarstvo finansija, svako u okviru svojih nadležnosti.

Komentar: Odredbom ovog člana utvrđena je nadležnost federalnih ministarstava nad primjenom ovog zakona. Federalno ministarstvo pravde ovlašteno je da vrši nadzor nad primjenom ovog zakona u dijelu koji se odnosi na sva pitanja, izuzev pitanja finansiranja jedinice lokalne samouprave i raspolaganja sredstvima jedinice lokalne samouprave koja su data u nadležnost Federalnom ministarstvu finansija. Ovaj nadzor treba da osigura dosljednu primjenu ovog zakona i rad organa jedinice lokalne samouprave na način uređen ovim zakonom, ali i izvršavanje obaveza federalne i kantonalne vlasti, posebno u pogledu usaglašavanja njihovih zakona i propisa sa ovim zakonom.

XIV. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 58.

Danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaje da važi Zakon o osnovama lokalne samouprave ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95).

Federacija BiH i kantoni dužni su uskladiti svoje zakone sa ovim Zakonom, te izvršiti prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim Zakonom u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Jedinice lokalne samouprave dužne su uskladiti svoje statute sa ovim Zakonom u roku od 12 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

Stupanjem na snagu ovog Zakona prestaju da važe odredbe kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i odredbe statuta jedinica lokalne samouprave koje su u suprotnosti sa odredbama ovog Zakona.

Komentar: Stavom 1. propisano je da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o osnovama lokalne samouprave.

Stavom 2. propisana je dužnost Federacije BiH i kantona da usklade svoje zakone sa ovim zakonom, te da izvrše prijenos poslova, nadležnosti i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave ovim zakonom i to u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Ovo je važno zbog činjenice da će jedinice lokalne samouprave preuzeti nadležnosti utvrđene ovim zakonom, tek nakon usklađivanja federalnih i kantonalnih zakona u pojedinim oblastima sa ovim zakonom. Tako će npr. nadležnost u oblasti osnovnog obrazovanja, utvrđenu ovim zakonom, jedinice lokalne samouprave preuzeti tek nakon izmjene kantonalnog zakona kojim je uređeno osnovno obrazovanje. Zbog činjenice da implementacija ovog zakona nije moguća bez izmjena velikog broja federalnih i kantonalnih zakona, potrebno je intenzivirati ove aktivnosti, o čemu više računa trebaju voditi organi nadležni za nadzor nad provođenjem ovog zakona. U protivnom ovaj zakon neće dovesti do stvarnih promjena u organizaciji i funkcionisanju lokalne samouprave.

Stavom 3. obavezuju se jedinice lokalne samouprave da svoje statute usklade sa ovim zakonom u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona. Ova odredba ima u vidu potrebno prethodno usaglašavanje federalnih i kantonalnih zakona sa ovim zakonom, te propisuje duži rok.

Stavom 4. propisuje se prestanak važnosti odredbi kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i odredbi statuta jedinica lokalne samouprave koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona i to odmah kada stupi na snagu ovaj zakon. Odredba ovog stava je precizna kada je u pitanju odnos odredbi ovog zakona i odnos kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i statuta jedinice lokalne samouprave koje su u suprotnosti sa ovim zakonom. Postavlja se pitanje šta je sa odredbama federalnih i kantonalnih zakona koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona, kao npr. odredbi zakona o upravi kojima je propisano da odluku o organizaciji službi jedinice lokalne samouprave donosi vijeće, kao i odredbi koje propisuju da načelnik donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi

jedinice lokalne samouprave uz suglasnost vijeća. Mada odredbama ovog člana nije propisano, u ovim slučajevima bi se trebale primijeniti odredbe ovog zakona, zbog toga što je ovaj zakon u odnosu na zakon o upravi *lex specialis* i zbog toga što je ovaj zakon kasnije donesen i to od istog zakonodavnog organa Federacije BiH.

Član 59.

Prijenos poslova i nadležnosti dodijeljenih ovim Zakonom, kao i odgovornost jedinica lokalne samouprave za njihovo vršenje, počet će istovremeno s prijenosom sredstava potrebnih za njihovo obavljanje.

Komentar: Odredbom ovog člana osigurava se istovremenost prijenosa poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti utvđenih ovim zakonom sa prijenosom sredstava potrebnih za njihovo obavljanje. Jedino je tako moguće preuzimanje poslova i njihovo izvršavanje, jer npr. kako da jedinica lokalne samouprave preuzme nadležnost u osnovnom obrazovanju ako joj se ne prenesu sredstva potrebna za njeno izvršavanje. Ukoliko se prenesu poslovi i nadležnosti, a ne prenesu sredstva potrebna za njihovo vršenje, jedinica lokalne samouprave nije dužna vršiti prenesene poslove i nadležnosti jer odgovornost za njihovo vršenje preuzima tek kad joj se prenesu sredstva.

Član 60.

Odredbe ovog Zakona primjenjivat će se i na Grad Sarajevo i na Grad Mostar, osim onih koje su u suprotnosti sa odredbama Ustava Federacije BiH koje su regulirale status Grada Sarajeva i Grada Mostara.

U Kantonu Sarajevo, ustavom, zakonom i statutom, uredit će se pitanja nadležnosti i teritorijalne organizacije Grada Sarajeva, općina u sastavu Grada Sarajeva, kao i općina koje nisu u sastavu Grada Sarajeva, njihovi međusobni odnosi i način finansiranja, s obzirom na specifičnosti organizacije Sarajeva, u roku od 12 mjeseci od dana donošenja ovog Zakona.

Komentar: Stavom 1. određeno je da će se odredbe ovog zakona primjenjivati i na Grad Sarajevo i na Grad Mostar, osim kada su odredbama Ustava Federacije BiH pojedina pitanja drugačije regulisana.

Stavom 2. propisana su pitanja koja trebaju biti uređena u Kantonu Sarajevo, ustavom, zakonom i statutom Grada Sarajeva, te propisan rok od 12 mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona za njihovo regulisanje. To se odnosi naročito na pitanja teritorijalne organizacije Grada Sarajeva, nadležnosti opština u sastavu Grada Sarajeva i onih koje nisu u sastavu Grada Sarajeva, njihovi međusobni odnosi i način finansiranja.

Ustavom Federacije BiH Grad Sarajevo je definisan kao jedinica lokalne samouprave u okviru Kantona Sarajevo i zbog toga ovaj zakon propisuje uređenje pitanja koja se odnose na Grad Sarajevo Ustavom Kantona Sarajevo, zakonom i statutom Grada Sarajeva. U diskusijama o Gradu Sarajevu često se poziva na odredbu Ustava Bosne i Hercegovine po kojoj je Sarajevo glavni grad, uz zalaganje da se ta ustavna odredba implementira kroz propise koji uređuju Grad Sarajevo, što nije moguće. Pitanje Sarajeva kao glavnog grada Bosne i Hercegovine urediće Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine zakonom koji će pitanje Sarajevo posmatrati na drugačiji način nego je to slučaj sa rješenjima za Grad Sarajevo sadržanim u Ustavu Federacije BiH i Kantona Sarajevo.

Član 61.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".

Predsjedavajući

Doma naroda

Parlamenta Federacije BiH

Slavko Matić, s. r.

Predsjedavajući

Predstavničkog doma

Parlamenta Federacije BiH

Muhamed Ibrahimović, s. r.

Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine

Služba za opću upravu i lokalnu samoupravu 12.9.2006 9/9