

Борис МРДОВИЋ*

Правни факултет
Универзитет у Нишу

УДК 342.25(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2502025M

Оригинални научни рад

ПРИВРЕМЕНИ ОРГАН ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО СУПСТИТУЕНТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Сажетак

Привремени орган, у систему локалне самоуправе, посебно последњих деценија, доводи до значајних правних последица, а врло често и до отворених дилема у вези са појединим питањима примене процесног и материјалног права. У основи овог рада лежи питање правне супституције класичних представничких органа локалне самоуправе институтом привремених представничких органа. Анализирани су поједини аспекти конституисања локалног парламента и његов однос са члнством у привременом органу, рокови за предузимање одређених правних радњи, али и место уставносудске заштите локалне самоуправе. У раду су анализирани и поједини институти и ставови теорије и праксе који егзистирају у нашем правном систему. Овим радом настојали смо да утврдимо недостатке и правне празнине које су откривене практичном применом прописа, али и да укажемо на евентуалне несагласности и правце будућег редефинисања овог појма у нашем правном систему. Увођење привременог органа, као и поједина питања која из њега проистичу, значајно задиру у аутономију локалне самоуправе и њен уставноправни положај.

Кључне речи: привремени орган, локална самоуправа, органи општине, конституисање скупштине општине, уставноправна заштита.

* Аутор је докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу и председник Скупштине општине Прибој. Електронска адреса аутора: boris.mrdovic@gmail.com.

1. УВОД

Политички плурализам у Србији довео је последњих година до значајних промена на пољу владавине права, стабилности правних институција, али и честих нормативних промена у правном систему. Вишедеценијско трагање за новим правним решењима, изнуђено дневнополитичким приликама и политичким нестабилностима, резултирало је честим променама правних принципа и решења која одражавају несклад између правне стварности и реалних потреба савременог друштва. Чести изборни циклуси нису допринели равнотежи и правној сигурности, већ тежњи за „сезонским решењима“, насупрот потреби чврсте, кодификоване и трајне нормативне стварности.

Локални избори одржани крајем 2023. године, спроведени су у 65 градова и општина, од укупно 174 града и општине у Србији. Привремени локални избори у скоро трећини локалних самоуправа у Србији и скраћење мандата локалних скупштина произведени су подношењем оставки председника општина или градоначелника и небирањем нових у прописаном року од 30 дана од дана њиховог подношења, у складу са чланом 85. ст. 1. т. 2. Закона о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС). Значајну улогу у функционисању локалне самоуправе између момента подношења оставке, спровођења избора, до именовања нових органа у јединицама локалне самоуправе имају привремени органи које именује Влада Републике Србије, на предлог ресорног министарства (чл. 86. ст. 1. ЗЛС).

Имајући у виду досадашњу ретку и изузетну појаву увођења привременог органа, у новијој пракси отварају се многа питања и недоумице, с обзиром на сложеност проблема, динамичност процеса и текућих активности везаних за послове из надлежности локалне самоуправе. Многа питања захтевају посебну пажњу и анализу, посебно она која полазе од материјалне надлежности, која није јасно дефинисана, преко аспеката процесне надлежности, до прелазних рокова и многих других хипотетичких питања.

2. ОРГАНИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊИХОВЕ НАДЛЕЖНОСТИ

У теорији се сматра да су организација и функционисање јединица локалне самоуправе прописани у складу са начелом троеобне поделе власти (Димитријевић, Лончар, Вучетић 2020, 195). Ово представља

значајан аспект са становишта самоорганизовања општине као јединице локалне самоуправе у Републици Србији и остваривања њене улоге у представничкој демократији, посебно у ситуацијама дерогације класичних представничких института локалне власти- скупштине општине, председника општине и општинског већа.

ЗЛС у чл. 27. дефинише четири органа општине и то следећим редом - скупштину општине, председника општине, општинско веће и општинску управу. Право на самоорганизовање општине се огледа у самосталном доношењу статута. Међутим, кроз законску организациону шему органа, као и прокламовањем својеврсног скупштинског система локалне самоуправе, та граница је сужена (Петров и Симовић 2018, 374). Скупштина општине, као највиши орган локалне власти, остварује представничку и нормативну улогу, али и бира извршне органе општине.

На другој страни, локална извршна власт је дуплог колосека, не бицефалног карактера, као што је то случај са извршном влашћу на републичком нивоу. Устав Србије предвиђа „две главе“, односно „два рога“, на челу два извршна органа Републике - председника Републике и председника Владе.

Локална извршна власт је моноцефалног, али, истовремено, бинарног карактера. Два извршна органа су: председник општине, као инокосни орган, те општинско веће, као други колективни извршни орган (на чијем челу је председник општине). На челу два извршна органа је једна личност, која представља оба органа.

Општинска управа је организована као јединствен орган управе на нивоу општина, док је на нивоу градова могуће организовати више управа за одређене области. Стручни орган, који извршава одлуке, припрема нацрте аката, спроводи управне поступке итд. представља својеврстан сервис за остале органе општине.

Сви наведени органи имају своју улогу и место у систему локалне самоуправе, што представља складну целину у погледу њиховог функционисања. Овај принцип равнотеже, расподеле надлежности и спровођења механизма политичке и управне процедуре, значајно може бити поремећен променом њихове структуре, односно суспендовањем улоге неког од њих. Управо увођењем привременог органа у овај облик политичког одлучивања значајно се нарушавају својства и функционисање прокламованих принципа поделе власти, децентрализма, аутономности локалне самоуправе и њеног правног статуса.

3. ПРИВРЕМЕНИ ОРГАН И РАЗЛОЗИ ЊЕГОВОГ УВОЂЕЊА

Полазећи од саме лексичке конструкције појма *привремени орган*, као и функционалне улоге четири органа општине, произилази став да се ради о специфичној врсти органа локалне самоуправе, *sui generis*, са специфичним својствима и разлозима његовог увођења и постојања. Привремени орган је посебан и атипичан орган који се образује ради обављања одређених послова и задатака из надлежности општине и који обједињује послове скупштине општине, општинског већа и председника општине (чл. 86. ст. 4. ЗЛС). Његове надлежности су деривативног карактера и проистичу из потребе несметаног и редовног функционисања локалне самоуправе, односно уставних и законских остваривања права и дужности општине. Специфична сублимација свих овлашћења представничких органа, од доношења општих аката, преко извршавања истих даје овом институту аутентичност, али и дозу сумње у његову утемељеност на уставном начелу поделе власти из чл. 4. Устава РС (у даљем тексту: Устав), наспрам система јединства власти.

Привремени орган Закон разматра кроз однос „републике“ и локалне самоуправе, односно њихових органа, при чиме се мора увек имати у виду уставни правац - неповредивост права грађана на локалну самоуправу (чл. 95. и 96. ЗЛС). Дакле, надзорна улога централних органа власти мора постојати, али дерогација уставног принципа не може бити правно одржива, што често представља танку границу у примени овог институционалног облика локалне самоуправе. Посматрано са аспекта уставноправне теорије, проблем је што уставотворац право распуштања скупштине јединице локалне самоуправе даје Влади и што, са друге стране, наставља и разрађује детаље последица распуштања (Марковић 2017, 161).

ЗЛС предвиђа, у чл. 85. три разлога за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Полазећи од суштине ових законских разлога за распуштање локалне скупштине запажају се три основне чињенице за које се везују функционалне карактеристике скупштине јединице локалне самоуправе: рок од три месеца, односно кадровски рок од месец дана и недоношење материјалног правног акта. ЗЛС предвиђа континуирано, односно периодично заседање скупштине јединице локалне самоуправе и предвиђа могућност њеног распуштања ако она не заседа дуже од три месеца. Претходно наведено је дато као могућност, али не и обавеза, јер само прекорачење рока не значи и

аутоматско распуштање локалне скупштине. Заправо, рок од три месеца је уравнотежени распоред планираних и текућих активности субјеката којима је неопходна скупштинска сагласност или одлука за несметан рад и контролу рада у складу са посебним нормативним овлашћењима секторских закона. Равномеран распоред активности скупштине креће се, најсумарније и најосновније посматрано, од извештавања, усвајања финансијских извештаја, планова рада и доношења буџета на крају календарске године за наредну буџетску годину. Узевши у обзир друге обавезе, које проистичу из статута општина, буџетских прописа, планских докумената, оснивачких аката и других позитивних прописа, може се закључити да је просечна временска дистанца и минималан рок за одржавање седница три месеца. Може се претпоставити да би свако продужавање тог рока довело до поремећаја у функционисању и раду целог система јединице локалне самоуправе, чиме се ствара могућност за екстерни интервенционизам, распуштање неефикасне скупштине и увођење привременог органа. Дакле, овај рок није формални разлог сам за себе, већ временски оквир у коме се суштински могу проузроковати други нежељени ефекти по један уређен систем.

Као што је и поменуто, дискрециону оцену о увођењу привременог органа доноси Влада, на предлог ресорног министарства (чл. 86. ст. 1. ЗЛС). Међутим, у оцењивању потребе увођења привременог органа, требало би водити рачуна о објективним и стварним околностима, који би што мање требало да задиру у аутономију локалне самоуправе. Рестриктивно и опрезно прибегавање овом институту се намеће као нужност у тумачењу духа и норми Устава и законског оквира. Као други основ за распуштање скупштине у закону је предвиђено да „скупштина јединице локалне самоуправе не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке“ (чл. 85. ст. 1. т. 2. ЗЛС). У овом основу за распуштање скупштине садржана су два разлога – један који настаје током конституисања, дакле након спроведених избора, а други може настати у току трајања мандата локалне скупштине и изабраних извршних органа јединице локалне самоуправе.

Први случај садржи рок од три месеца, односно *два месеца плус један*. За конституисање скупштине након спроведених избора тражи се рок од два месеца (чл. 87. ст. 1. ЗЛС). Узимајући у обзир Закон о локалним изборима (чл. 65; - у даљем тексту ЗЛИ) и његову примену, рок за заказивање конститутивне седнице скупштине јединице

локалне самоуправе износи 10 дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-страници Републичке изборне комисије, док је рок за њено одржавање 30 дана од дана објављивања решења о додели мандата. Овде можемо разликовати рок за заказивање и рок за одржавање седнице. Оба ова рока немају правне последице за случај њиховог непоштовања. Међутим, ЗЛС (чл. 87. ст. 1.), практично инфилтрира рок од месец дана из ЗЛИ и даје *дужи* рок (од два месеца), који је снабдевен санкцијом, односно чије непоштовање за правну последицу има распуштање скупштине и расписивање нових локалних избора за односну јединицу локалне самоуправе.

Трећи законски основ за распуштање скупштине је недоношење статута или буџета у роковима које посебни закони утврђују. Ови разлози су нешто егзактнијег карактера и подлежу једноставнијем и јаснијем сагледавању стања ствари и рокова, па се на овом месту њима нећемо детаљније бавити. С обзиром да проистичу из посебних и допунских законских прописа, на извештајан начин они у овом ставу представљају бланкетну диспозицију. Слична гледишта по наведеним питањима заузима и Уставни суд Републике Србије. Наиме, у једној одлуци каже се да је Влада приликом доношења одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе у обавези да претходно утврди постојање неког од законом наведених разлога за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе. Посебно истичемо наводе образложења Уставног суда, у којима уставно овлашћење Владе да распусти скупштину јединице локалне самоуправе из члана 192. Устава и законски разлози на основу којих се то уставно овлашћење може реализовати, морају бити установљени на тај начин да, суштински посматрано, постоје утврђени и озбиљни поремећаји у функционисању скупштине јединице локалне самоуправе који онемогућавају њено функционисање, затим посредно онемогућавају функционисање осталих локалних органа и организација, па самим тим доводе у питање и остваривање права грађана на локалну самоуправу из чл. 12. и 176. Устава. Дакле, скупштина јединице локалне самоуправе може бити распуштена само ако је утврђено постојање неког од законских разлога из члана 85. ЗЛС.¹ Из наведеног става Уставног суда, можемо закључити да су неопходни озбиљни и врло рестриктивни разлози за распуштање скупштине општине и то они који онемогућавају функционисање општине, али и других органа и организација чији је скупштина општине оснивач.

¹ Одлука Уставног суда Србије, У. бр. 1065/10 од 3. 4. 2014

Процедура распуштања скупштине јединице локалне самоуправе је једноставна и прецизно утврђена чланом 86. ЗЛС. Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, а на предлог надлежног министарства- Министарство државне управе и локалне самоуправе. Информације о чињеничном стању у јединици локалне самоуправе, а везано за испуњеност једног од три услова из члана 85. ЗЛС ресорно Министарство државне управе и локалне самоуправе доставља Влади и Одбору за законодавство Владе. Влада доноси одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе и образовању привременог органа, као и именовању председника и четири члана који ће чинити тај колективни орган. У одлуци се одређује надлежност привременог органа, а коју чине сублимирана овлашћења скупштине и овлашћења извршних органа. Посебан акт у виду решења којим Влада именује председника и чланове привременог органа мора садржати решења у оквиру којих се води рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине јединице локалне самоуправе (чл. 86. ст. 6. ЗЛС). Дакле, политички плуралитет и национална посебност морају одсликавати стање распуштене скупштине у новом органу. Видећемо касније да се ово питање своди на уставну категорију, чиме оно добија на нормативном значају. У самој одлуци о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе одређује се и рок трајања органа, а то је до конституисања скупштине и избора извршних органа општине. Дакле, овде постоје два рока, која најчешће постају један јединствени рок, јер се конституисање скупштине и избор извршних органа не морају поклапати. Након распуштања скупштине, председник Народне скупштине расписује изборе за одборнике у року од два месеца од ступања на снагу одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе.

Поред претходних разлога за увођење привременог органа, предвиђена су још два (чл. 87). Сложеност политичких ситуација може довести и до наведених облика, односно разлога за именовање привременог органа. Као први разлог наведена је ситуација кад се у јединици локалне самоуправе не спроведу избори за одборнике, што је фактички реална животна ситуација која може настати из свесне опструкције политичких чинилаца или због природних фактора, те непредвидивих околности (*vis maior*). Као други разлог је наведен, ако се после спроведених избора не конституише скупштина у складу са ЗЛС, и то у року од два месеца од објављивања резултата избора.

Из претходне анализе произилазе две обавезе везане за локалну самоуправу: прва - периодично одржавање избора, и друга - конституисање локалног парламента у року од два месеца од избора. Саобразно ставу управне праксе о року који је функционално садржан у потреби редовног одржавања седница представничког органа, нормирана је и обавеза председника Народне скупштине Републике Србије да одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе донесе у року од месец дана, од дана кад је требало спровести изборе, односно конституисати локалну скупштину (чл. 87, ст. 2 и 3).

4. ТЕКУЋИ И НЕОДЛОЖНИ ПОСЛОВИ – ПРАВНИ СТАНДАРД УСКОГ ИЛИ ШИРОКОГ СПЕКТРА

ЗЛС, доста нејасно и растегљиво дефинише надлежност привременог органа, као обављање текућих и неодложних послова из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Појам неодложног посла је политички термин дефинисан роковима, највероватније снабдевен правним последицама услед њиховог прекорачења. Међутим, текући посао се може дефинисати доста широко, са ужим и ширим тумачењем, Законодавац би требало да прецизира поједине форме и облике аката које овај орган доноси како би се избегла ширина у примени једног неодређеног права, а самим тим и угрозила суштина квалитета локалне самоуправе и њених органа.

Примећује се разликовање у дефиницији улоге привременог органа датој у Уставу у односу на ону формулисану ЗЛС. Устав у члану 192. став 3. каже да Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, док ЗЛС тај институт проширује и креативно у члану 86. став 4. прописује текуће и неодложне послове из надлежности скупштине и извршних органа јединице локалне самоуправе. Поставља се питање усаглашености ЗЛС са Уставом у овом делу.

Посматрано са аспекта духа уставног прописивања, теоретски је могуће, да привремени орган, преузимајући на себе само својства скупштине, формира извршни, оперативни орган, као и друге комисије и одборе, те да на тај начин спроводи послове привременог карактера.

У пракси постоје недоумице у вези послова из домена скупштине и извршних органа општине, а који се могу подвести под појам текућих и неодложних.

С обзиром на значајно задирање института привременог органа у аутономију локалне самоуправе, у права која су словом и духом Устава загарантована, намеће се нужност рестриктивног тумачења појмова *текући* и *неодложни*. И један и други појам могу бити везани за рок, али свакако се образложење неодложности, односно хитности његовог доношења и разлога евентуалних штетних последица у случају његовог недоношења, односно уласка у редовну процедуру јавља као битан елеменат сваког правног акта. У литератури се наводи један значајан правни извор наше традиције, Закон о општинама из 1933. године који би могао бити допунски извор у попуњавању правне празнине савременог права, а који каже да се надлежност привремене управе ограничава на текуће послове који- општину не могу задужити, нити имовину отуђити, нити сталне општинске службенике постављати (Милосављевић и Јеринић 2020, 372).

5. КОНСТИТУИСАЊЕ СКУПШТИНЕ СА ИЗБОРОМ И БЕЗ ИЗБОРА ИЗВРШНИХ ОРГАНА

Скупштина општине се сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине (чл. 28. ст. 3. ЗЛС).

Конститутивну седницу скупштине сазива председник скупштине из претходног сазива. За сазивање седнице постоје законски рокови. Рок за сазивање седнице је десет дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији. Рок за одржавање седнице је тридесет дана од дана објављивања решења о додели мандата на веб-презентацији. Поставља се питање правних последица у случају непоштовања задатих рокова. Рокови које закон наводи нису снабдени санкцијама, како по принципу управног, односно административног надзора, тако ни, евентуално, по принципу кривичног, али и политичког надзора. Дакле, два рока које предвиђа члан 65. ЗЛИ су препоручујућег односно диспозитивног карактера.

Важно питање које се отвара у прилично растегљивој категорији савременог електронског пословања, пре свега због рокова, који значајно утичу на чињеничне радње, процесне и материјалне природе, је питање веб-презентације. Ради се о прилично нејасном појму веб-презентације локалних општинских изборних комисија, али и Републичке изборне комисије (у даљем тексту: РИК). Логичним се чини

презентовање на локалним веб-страницама. Међутим, ЗЛИ (чл. 18, ст. 3) је децидан и каже да је у питању веб-презентација РИК.

Постоје две могућности приликом конституисања органа локалне самоуправе. Једна могућност је конституисање скупштине без извршних органа, а друга, уједно и најчешћа у пракси, је конститутивна седница у чији дневни ред је укључено и бирање извршних органа локалне власти. Поставља се питање места и улоге привременог органа у првом случају, током конститутивног изборног процеса локалних органа власти, тачније након конституисања локалне скупштине без извршених бирања извршних органа власти. Правна теорија и пракса заузимају неуједначене ставове по овом, врло значајном, питању.

Такође, поставља се питање да ли верификацијом одборничког мандата лицу које је члан привременог органа престаје чланство у њему или оно и даље наставља са радом до избора извршних органа. Лицима који чине привремени орган, а који су потврђивањем мандата одборника постали и формално одборници у локалном парламенту, чланство у привременом органу траје до конституисања скупштине општине. Конституисање скупштине општине сматра се завршеним избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине (чл. 28, ст. 3. ЗЛС).

Мишљења смо да моментом конституисања скупштине престаје улога привременог органа. Од момента конституисања скупштине рок за избор извршних органа општине је месец дана (чл. 85, ст. 1, т. 2. ЗЛС). То је идентичан рок (месец дана) и ситуација када председник општине поднесе оставку. У остављеном року од месец дана, привремени орган не може доносити одлуке општег карактера, односно нормативне акте из надлежности скупштине општине, јер је она конституисана. Са друге стране, председник привременог органа, као наредбодавац буџета и заступник општине вршиће уобичајене послове, како би се обезбедило несметано функционисање локалне самоуправе. Привремени орган, моментом конституисања скупштине општине био би технички орган до избора извршних органа општине, без права доношења одлука.

Имајући у виду члан 30, ст. 3. ЗЛС који предвиђа да даном потврђивања одборничког мандата лицима које је именovala односно поставила скупштина, престаје функција на коју су именовани или постављени. Из ове одредбе јасно произлази да без обзира што је чланове привременог органа именovala Влада, избором председника скупштине из реда чланова привременог органа њему престаје функција у

том органу. Такође, постављењем секретара привременог органа за секретара скупштине општине, престаје му по аутоматизму функција у привременом органу. Не постоји ни технички ни фактички модел одрживости или модуса дуплирања функција до избора извршних органа општине, јер то није ни једним законским актом прописано. Постоје ставови који сматрају да моментом конституисања скупштине општине треба констатовати престанак мандата привременог органа у пуном обиму и делимично настављање његовог рада. Тачније, препоручује се констатовање престанка мандата привременог органа у делу обављања текућих и неодложних послова из надлежности скупштине, а да наставља и даље да обавља текуће и неодложне послове из надлежности председника општине и општинског већа. Сматрамо да оваква формулација није утемељена у закону, а нарочито не у Уставу и да представља правну креацију која је у непосредном сукобу са концептом правне државе и начелом правне сигурности. Препоручује се да скупштина општине, мења, односно правно дорађује одлуку о увођењу привременог органа, односно решење о именовању чланова привременог органа Владе, што би представљало апсурд у правном систему. Анализирајући шест надлежности које члан 44. ЗЛС даје председнику општине, као и осам надлежности општинског већа (чл. 46. ЗЛС), можемо закључити да ни једна од њих, са изузетком две (представљање и заступање општине и наредбодавство за извршење буџета), не спадају у текуће и неодложне послове, те да рок од месец дана, у оквиру којег је неопходно изабрати органе извршне власти, не може значајније утицати на функционисање локалне самоуправе.

Битно је нагласити да један орган у организационом и функционалном смислу, именован од стране вишег органа, са надлежностима и улогом коју му прописује закон и Влада - у акту о именовању - не може вршити другу улогу, посао или надлежност додељен актом неког нижег органа. У конкретном случају ради се о односу Владе и скупштине општине, чиме се нарушава хијерархија између републичког и локалног органа, али и материјални и процесни основ за регулисањем ових питања.

Тренутком конституисања скупштине општине, без избора извршних органа, председник привременог органа располаже буџетом, врши послове који не би довели до поремећаја у пословању, колапса у раду, преносу плаћања, представљању и заступању општине, оне текуће и свакодневне послове техничког карактера (чл. 86. ст. 4. и чл. 87.

ст. 1. ЗЛС). Заправо, смисао краћег рока од месец дана јесте да се што пре изабере извршни органи јединице локалне самоуправе.

6. УСТАВНОПРАВНА ЗАШТИТА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Поставља се питање: докле се протеже опсег државног интервенционизма у локалној самоуправи? Такође, постоји и оправдан страх од „епидемијске опасности“ управљања и владања привременим органима, чиме би се у значајној мери урушила локална демократија, изгубио смисао представничке демократије на локалном нивоу, али и наметнула нужна потреба уставноправне заштите аутономности локалне самоуправе.

Локална самоуправа је уставна категорија и самим тим предмет уставноправне заштите. Важно је подсетити да је локална самоуправа вид децентрализације државе, па сходно томе и облик ограничења државне власти. На другој страни држава не може улазити у смањење права на локалну самоуправу, односно контролу његове целисходности (Орловић 2015, 1660), јер то право спада у категорију уставних резервата. Постоји двоструки однос заштите локалне самоуправе, где Уставни суд оцењује уставност и законитост општих аката које доноси јединица локалне самоуправе, односно сагласност статута и других општих аката јединице локалне самоуправе из чл. 167. Устава, с једне стране, док са друге стране локална самоуправа може жалбом да се обрати Уставном суду и покрене поступак и иницијативу за оцену уставности и законитости одређених закона и других општих аката којима се нарушава њено право.

Управо овим путем се остварује заштита права локалне самоуправе, што се наводи у члановима 168. и 193. Устава (Орловић 2016, 426). Посебна заштита локалне самоуправе одвија се непосредно - путем жалбе Уставном суду, ако се појединачним актом или радњом онемогућава вршење надлежности општине и посредно- оценом уставности и законитости, путем апстрактне нормативне контроле, ако се право на локалну самоуправу повређује општим актом (Стојановић 2016, 76).

С обзиром на статутарна одређења, према којима надлежни орган јединице локалне самоуправе покреће поступак за оцену уставности и законитости, али и подношење уставне жалбе, остаје отворено питање: који би то орган био у случају успостављања привременог органа? Није реално да ће Владин привремени орган у локалној самоуправи, покренути поступак пред Уставним судом против акта Владе. Додатно

отежава ситуацију неуравнотежен став Уставног суда по питању правне природе одлуке Владе о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе. Критиковани став да је одлука о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе општи правни акт, са аргументацијом да је ближа појединачном правном акту, носи у себи важне последице, пре свега због делотворности правне заштите. Уставни суд је стао на становиште да је у питању општи правни акт и да је он надлежан по хитном поступку за оцену уставности и законитости, оцењујући испуњеност законских услова за распуштање скупштине и истовремено одлучујући о привременим мерама (Стојановић 2016, 76).

Остаје отворено питање да ли је заштита права локалне самоуправе у време привременог органа делотворна и да ли она ефективно постоји у условима суспензије представничких органа општине.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У погледу конституисања скупштине јединице локалне самоуправе битна су два кључна момента, а то су моменат доношења решења о додели мандата одборницима и објављивање резултата избора, датум од којег почињу да протичу релевантни рокови. Суштински рок, након момента објављивања резултата избора је и моменат конституисања скупштине.

Такође, важно је имати у виду да локална самоуправа у Републици Србији има доста отворених дилема и питања, које иду од неусклађених надлежности, изборног процеса, употребе језика националних мањина, рада, функционисања и односа органа општине, месне самоуправе и потребе нових регулатива. Овакав облик институционалног организовања, у виду привременог органа, значајно задире у право локалне самоуправе, односно у њену аутономију, чиме се може значајно пореметити уставни стандард савремене демократије.

Према одредби члана 12. Устава, државна власт је ограничена правом грађана на локалну самоуправу, које право подлеже искључиво надзору на плану уставности и законитости. Дакле, имајући у виду претходно, сваки облик задирања и право грађана на локалну самоуправу, треба тумачити врло рестриктивно.

Састав привременог органа мора одражавати слику парламентарне структуре, што у политичкој пракси постојања коалиција, кохабитација и других облика политичког и партократског комбиновања, може створити потешкоће, узимајући у обзир подељеност и тензичност

на политичкој сцени. Такође, састав привременог органа мора водити рачуна и о националној заступљености. Питање састава привременог органа је посебно важно, с обзиром на чињеницу да је реч о уставној категорији (вид: чл. 192, ст. 3 УРС).

С обзиром на многа отворена питања, непходно је редефинисати место и улогу привременог органа у Србији, у контексту јачања права на локалну самоуправу, посебно имајући у виду потребу његове парламентарне контроле, али и уставносудске заштите, по угледу на савремене демократије (Милосављевић и Јеринић 2020, 365). Рестриктивност у примени и уже тумачење разлога за његово увођење нужни су механизми за очување представничке демократије.

Искуство, пракса Уставног суда Србије и бројни спорови, не само последњих година, већ и последњих деценија, указују на потребу темељне анализе института привременог органа, његовог прилагођавања уставним и савременим принципима и вредностима, али и практичној потреби, отклањања недоумица и контроверзи у вези са његовом применом и функционисањем, евентуално и несагласности по том питању Устава и ЗЛС.

Привремени орган локалне самоуправе не може супституисати представничку демократију, нити се њиме смеју ограничити и суспендовати изворни принципи децентрализације и права локалне самоуправе.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић, Предраг, Лончар Зоран, и Вучетић Дејан. 2020. *Право локалне самоуправе*. Београд: ЈП Службени гласник.

Марковић Горан. 2017. „Локална самоуправа у Уставу Републике Србије-проблеми и перспективе“. У „Дилеме уставних промена у Републици Србији“, ур. Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић, посебно издање, *Српска политичка мисао*, стр. 159-176.

Марковић, Ратко. 2006. „Устав Републике Србије из 2006 - критички поглед“. *Анали Правног факултета у Београду*, 54(2), стр. 5-46

Милосављевић, Богољуб и Јеринић, Јелена. 2020. *Коментар Закона о локалној самоуправи*. Београд: ЈП Службени гласник.

Орловић, П. Слободан. 2016. „Основе уставноправног положаја локалне самоуправе у Србији и Мађарској“. У Љубомир Стајић (ур.),

Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (421-438). Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.

Орловић, П. Слободан. 2015. „Уставноправни положај локалне самоуправе у Србији“. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 49(4), стр. 1647-1669. doi:10.5937/zrpfns49-10222

Петров, Владан и Симовић, Дарко. 2018. *Уставно право*. Београд: ЈП Службени гласник.

Стојановић, М. Драган. 2016. *Уставно правосуђе- Уставно процесно право*. Ниш: Правни факултет Ниш.

Закон о буџетском систему (ЗОБС), *Службени гласник РС*, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр. 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015.

Закон о локалним изборима (ЗОЛИ), *Службени гласник РС*, 14/2022.

Закон о локалној самоуправи (ЗОЛС), *Службени гласник РС*, 129/07, 83/14, 101/16, 47/2018, 111/21.

Одлука Уставног суда Србије (УСС), У. бр. 1065/10 од 3.4.2014.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006 и 115/2021.

Boris Mrdović

TEMPORARY BODY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT AS A SUBSTITUTE FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Resume

The politics of the Balkan areas very often leads to numerous difficulties in the application of some basic legal institutes. The temporary body, in the system of local self-government, especially in recent decades, leads to significant legal consequences, and very often to open dilemmas regarding certain issues of procedural and material application of law. At the basis of this paper lies the question of the legal substitution of the classical representative bodies of local self-government with this institute. Some aspects of the constitution of the local parliament and its relationship with the membership in the temporary body, deadlines for taking certain legal actions, but also the place of constitutional protection of local self-government were analyzed. Also, the paper analyzes individual institutes and positions of theory and practice that exist in our legal system. With this work, we tried to determine the shortcomings and legal gaps that arise in practice, but also to indicate possible disagreements and directions for the future redefinition of this term in our legal system. The introduction of a temporary authority, as well as certain issues arising from it, significantly encroach on the autonomy of local self-government and its constitutional position.

Key words: temporary body, local self-government, municipal bodies, constitution of the municipal assembly, constitutional protection.