ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXII
Књига 70

Нови Сад, мај 2010
Број 5

ЧЛАНЦИ

UDC 352.07:342.6

Svetlana Marčetić

Наћелник управе градске општине Rakovica u Beogradu

IZVRŠNI ORGANI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI*

SAŽETAK: U ovom radu analizirana je struktura, istorijski razvoj i značaj lokalne samouprave i način izbora i vrste izvršnih organa kod nas i u uporednom pravu (Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj). Centralno pitanje je izbor izvršnih organa, njihovo funkcionisanje, međusobni odnos i odgovornost izvršnih organa prema skupštini kao predstavničkom telu. Pažnja je usmerena na vrste izvršnih organa, individualnih i kolektivnih, prednosti i nedostaci ovakvog organizovanja.

Ključne reči: lokalna samouprava, izvršni organi, neposredni i posredni izbori, nadležnost, odgovornost

UVOD

Organizovanje lokalnih zajednica moguće je izvesti primenom dva krajnja rešenja. Prema prvom, država imenuje sve organe lokalne zajednice, a prema drugom sama lokalna zajednica bira iz svoje sredine sve te organe bez mogućnosti države da na to utiče. Međutim, ne postoji u svom čistom obliku nijedno od ta dva rešenja. Razvoj demokratskih ideja tokom devetnaestog i dvadesetog veka uticao je na ublažavanje prvog rešenja tako što je davao izvesna prava samoj lokalnoj zajednici u pogledu sopstvenog samoorganizovanja, pa stoga više nigde nema samo i isključivo organa naimenovanih odozgo. Sve veća zainteresovanost države da iz-

* Rad primljen: 04. 02. 2010. godine.

vesne aktivnosti lokalne zajednice budu jednoobrazno obavljane uticala je na ublažavanje drugog rešenja prema kome sama zajednica samostalno bira svoje organe, tako da se javlja sve veći stepen nadzora nad radom lokalnih organa i sve veći uticaj države na njihovo organizovanje. „Najblažu formu toga uticaja predstavlja postavljanje uslova za izbor pojedinih lokalnih organa, koje se javlja u svim državama sveta.”¹

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u članu 3. definiše lokalnu samoupravu kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u okviru zakonskih ograničenja reguliše i upravlja bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva.

Dalje se ističe da će ovo pravo lokalne vlasti vršiti putem saveta i skupština, sastavljenih od članova koji su izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem na bazi neposrednog, opšteg i jednakog biračkog prava. Skupštine, odnosno saveti mogu imati izvršne organe koji su im odgovorni, ali da oni ne mogu ugroziti zborove građana, referendum ili neki drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju kada je to predviđeno i način njihove zaštite. Organi lokalne samouprave treba da budu slobodni u obavljanju svojih funkcija, a nadzor nad njima vrši država i to jasno mora biti definisano Ustavom i zakonima.

RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE I IZVRŠNIH ORGANA

Razvoj lokalne samouprave kod nas ima svoje korene još u vreme turske vladavine (kraj osamnaestog veka), i to u postojanju kneževina kao oblika lokalne samouprave na čijem čelu su i bili kneževi, „kada je lokalna samouprava, u gotovo potpunom odsustvu turskih vlasti izvan većih gradova, obavljala brojne upravne, sudske i policijske poslove i štitila i predstavljala narod pred turskim vlastima”.² Već nakon oslobodilačkih ustanaka početkom devetnaestog veka, autonomija u odnosu na tursku vlast ne traži se više u snažnoj lokalnoj samoupravi već u središnjoj vlasti. Od tog vremena, razvoj lokalne samouprave osciluje između perioda centralizacije i perioda decentralizacije. Na kraju devetnaestoga i početkom dvadesetoga veka, ustanovljene su široke nadležnosti gradova i opština, koji su ipak stavljeni pod kontrolu sreskih i okružnih načelnika. Takav je položaj lokalne samouprave i u prvoj Jugoslaviji.

U periodu druge Jugoslavije (1946—1992) lokalna samouprava je prošla kroz nekoliko faza. U prvoj fazi, sistem narodnih odbora koji je nastao u toku narodnooslobodilačkog rata, integrisan je Ustavom iz 1946. godine u jedinstven sistem vlasti, koju karakteriše centralizam i hijerarhija. Pedesetih godina uvodi se radničko samoupravljanje koje bitno menja lokalnu samoupravu. Ukidaju se narodni odbori, a formiraju komune-op-

¹ Miodrag Jovičić, *Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj*, Beograd, Savremena administracija, 1963, str. 4.

² Bogoljub Milosavljević, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, 2005, str. 52.

štine. Opštine su tada bile izraz lokalne autonomije i teritorijalnog samoupravljanja i samo su se određeni poslovi koji ne mogu da se vrše u opštinama, prenosili na organe Republike i na Federaciju.

Ustavom iz 1974. godine, opština je bila određena kao samostalna društveno-politička zajednica, a osnovni organ vlasti i samoupravljanja je bila skupština opštine. Skupština opštine je birala izvršni savet kao svoj izvršni organ.

Na osnovu Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, uveden je sistem klasične lokalne samouprave sa opštinom kao osnovnom jedinicom u njemu i sa posebnim rešenjem za gradove. Grad Beograd imao je status posebne teritorijalne jedinice.

Ustavom SR Jugoslavije od 1992. godine, zajemčeno je pravo građana na lokalnu samoupravu, a Zakonom o lokalnoj samoupravi, saglasno Ustavu Republike Srbije, utvrđeno je da se ona ostvaruje u opštinama, gradovima i Gradu Beogradu. Opština je definisana kao osnovna jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Grad je teritorijalna jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji obrazuju dve ili više gradskih opština. Organi opština su: skupština opštine, izvršni odbor, kao izvršni organ grada i opštinska uprava, a organi grada su: skupština grada, izvršni odbor, kao izvršni organ grada i gradska uprava.

U razvoju lokalne samouprave u periodu od 2000. godine pa do danas obeležen je napredak donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi iz februara meseca 2002. godine, kojim se uvodi princip horizontalne podele vlasti na lokalnom nivou i neposredni izbori za izvršne organe, predsednike opština i gradonačelnike.

Izvršni organ, predsednik opštine u opštinama, odnosno gradonačelnik u gradovima, bira se neposredno, a izabran je kandidat koji je dobio većinu glasova birača koji su glasali. I o opozivu istih funkcionera izjavljavaju se birači neposredno, tajnim glasanjem. „Uvođenje institucije predsednika opštine kao nosioca izvršne funkcije u opštini, odnosno gradonačelnika kao nosioca izvršne funkcije u gradu, jedna je od najvećih inovacija koje je Zakon o lokalnoj samoupravi uneo u strukturu organa vlasti jedinica lokalne samouprave.”³

Osnovna karakteristika takvog sistema lokalne samouprave u Srbiji je monotipnost, a to podrazumeva da su nadležnost i struktura organa bili jednaki i za opštine i za gradove, tako da nije postojala neka bitna razlika između najmanjih gradova i najvećih opština. Mogućnost za širu primenu načela da nadležnost treba prenositi, stvorene su Zakonom o glavnom gradu i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji iz 2007. godine, kojim je broj gradova znatno uvećan.

Novi pravni okvir za lokalnu samoupravu stvoren je Ustavom Republike Srbije koji je proglašen u novembru 2006. godine i paketom zakona usvojenih u decembru mesecu 2007. godine, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o teritori-

³ Op. cit., str. 96.

jalnoj organizaciji, Zakonom o glavnom gradu i Zakonom o lokalnim izborima. Sve ovo možemo oceniti kao pozitivno u razvoju lokalne samouprave u našoj zemlji.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, 23. 07. 2007. godine je ratifikovana u Narodnoj skupštine Republike Srbije. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi insistira na neposrednom izboru za članove skupštine i na odgovornosti izvršnog organa prema skupštini. Neposredan način izbora predsednika opštine, kod nas, pogrešno je izjednačen sa odsustvom odgovornosti prema predstavničkom organu.

Tako je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, za razliku od prethodnog Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, predvideo da se izvršni organ, predsednik opštine u opštinama i gradonačelnik u gradovima, bira posredno u skupštini opštine na period od četiri godine i da ima izvršnu funkciju.

NEKE DILEME O NAČINU IZBORA I FUNKCIONISANJU IZVRŠNIH ORGANA PO ZAKONU IZ 2002. GODINE

Prethodni Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, prema kome su organi lokalne samouprave funkcionisali sve do lokalnih izbora u maju 2008. godine, uveo je sistem horizontalne podele na lokalnom nivou. Prema ovom sistemu nosilac zakonodavne vlasti, odnosno predstavničko telo bila je skupština opštine, a izvršne vlasti, predsednik opštine. Legitimitet skupštine i predsednika opštine stečen je na neposrednim izborima. Pozitivni efekti ovakvog sistema se ogledaju u tome što su kandidati za predsednike opština morali građanima da predstavljaju svoje programe, a mandat su dobijali po pravilu oni koji su uživali najveći ugled u svojim sredinama.

Predsednik opštine kao inokosni izvršni organ je operativniji nego što je u prethodnom sistemu bio izvršni odbor. Međutim, neposredni izbori za predsednike opština i princip takve podele vlasti imali su i negativne efekte, a to pre svega u opštinama gde su predsednik opštine i većina u skupštini bili iz različitih političkih opcija pa nisu mogli da se dogovore o funkcionisanju opštine. U velikom broju slučajeva dolazilo je do sukoba kada skupštinska većina i predsednik opštine nisu bili iz iste stranke, obzirom da su obe strane birane neposredno i da su se pozivale na narodni legitimitet.

Smisao uvođenja neposredno izabranog predsednika opština imao je za cilj da se uspostavi izvršna vlast sa jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima. Međutim, način na koji je uređen odnos između skupštine, predsednika opštine i opštinskog veća nije savršen.

Zatim, nije jasno kako je spojiva izvršna funkcija predsednika opštine sa funkcijom opštinskog veća koje ima nadležnost da „vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom

koju donosi skupština opštine”.⁴ Takođe, veoma je interesantno kako će predsednik opštine moći uspešno da koordiniše opštinsku administraciju ako nema pravo da postavlja načelnike uprava, koje po tom Zakonu postavlja skupština.

To je dovelo do gotovo nerešivih problema u zadovoljavanju osnovnih potreba građana, što je dovelo do toga da se napusti opredeljenje za neposredne izbore predsednika opštine i to pre nego što je istekao mandat prvim predsednicima koji su birani neposredno.

USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ LOKALNE SAMOUPRAVE I IZVRŠNIH ORGANA U SRBIJI

Ustav iz 2006. godine i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, unose promene u položaju i načinu izbora izvršnih organa.

Već u prvom delu Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, koji ima naslov „Načela Ustava” u članu 12, sadržana je odredba u kojoj je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pozitivno je i to što je lokalna samouprava definisana kao pravo građana i da to pravo građana postoji kao ograničenje državne vlasti.

Takođe, prema Ustavu Republike Srbije, Skupštine opštine odlučuju o izboru izvršnih organa opštine, a izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje se zakonom.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine određuje da predsednik opštine i gradonačelnik obavljaju izvršnu funkciju i da su opštinsko i gradsko veće, kojima oni predsedavaju, organi za usklađivanje i ostvarivanje funkcija skupštine i predsednika opštine ili gradonačelnika i za kontrolu i nadzor nad radom opštinske ili gradske uprave.

Gradonačelnika i predsednika opštine bira skupština opštine, umesto ranijeg neposrednog izbora. Izmene se odnose i na opštinsko, odnosno gradsko veće, njihovu nadležnost i međusobni odnos.

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine određuje da se predsednik opštine bira posredno na skupštini opštine iz reda odbornika na period od četiri godine i ima izvršnu funkciju. Predsednik opštine predsedava opštinskim većem, a najvažnija funkcija mu je da neposredno izvršava i stara se o izvršenju odluka i drugih akata skupštine opštine. Primetićemo da je predsedniku opštine ostavljen veći deo ovlašćenja koja je imao i po Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Što znači da će predsednik opštine, kao inokosni organ, pojedinac i dalje da obavlja većinu poslova kao i do tada. Predsednik opštine karakteriše izvršnu vlast na opštinskom nivou. Važno je primetiti da opštinsko veće deluje kao kolektiv, a to znači da pojedini članovi veća ne mogu da uzmu ovašćenja

⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS” broj 129. od 29. decembra 2007. godine, član 44.

koja su rezervisana samo za kolektiv (npr. da pojedinačno kontrolišu rad uprave ili da poništavaju i ukidaju akte uprave).

Naša zemlja nije usamljena, a nije ni u manjini sa posrednim načinom izbora izvršnih organa. U zemljama članicama Saveta Evrope još uvek preovladava posredan način izbora njihovih izvršnih organa. Međutim, treba imati u vidu da oba načina izbora (i posredni i neposredni) izvršnog organa imaju dobre i loše strane.

IZVRŠNI ORGANI U SRBIJI

Izvršni organi u opštini su predsednik opštine i opštinsko veće.

1.1. Predsednik opštine

Predsednika opštine bira skupština opštine iz reda odbornika, tajnim glasanjem na period od četiri godine. On se bira na predlog predsednika skupštine opštine, a da bi bio izabran potrebno je da za njega glasa većina od ukupnog broja odbornika. Kandidat za predsednika predlaže kandidata za zamenika predsednika opštine, iz reda odbornika, koji se bira u skupštini opštine na isti način kao i predsednik. Predsedniku opštine kao i njegovom zameniku izborom na ove funkcije prestaje mandat odbornika u skupštini opštine.

Predsednik opštine predstavlja i zastupa opštinu, naredbodavac je za izvršenje budžeta, predlaže rešavanje pitanja o kojima odlučuje skupština, usmerava i uskladjuje rad opštinske uprave, donosi pojedinačne akte za koje je ovlašćen i vrši druge poslove na osnovu statuta i drugih akata opštine. Predsednika opštine u slučaju sprečenosti ili odsutnosti zamenjuje njegov zamenik.

Predsednik opštine predsedava sednicama opštinskog veća, ovlašćen je da predstavlja veće, saziva sednice veća i ima ovlašćenja da obustavi primenu odluke opštinskog veća za koju smatra da nije saglasna zakonu. Zamenik predsednika je član opštinskog veća po funkciji. Predsednik opštine odgovoran je za zakonitost rada opštinskog veća. Predsednik opštine može biti razrešen pre isteka vremena na koji je izabran, na obrazložen predlog najmanje jedne trećine odbornika i na isti način na koji je izabran.

Razrešenjem predsednika opštine prestaje mandat ne samo zameniku predsednika opštine već i opštinskom veću.

1.2. Opštinsko veće

Opštinsko veće čine predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i određen broj članova koji u opštinama ne može biti veći od jedana-

est. Na predlog kandidata za predsjednika opštine, skupština opštine bira članove opštinskog veća iz čega se može zaključiti da se predsjednik opštine, zamenik predsjednika opštine i opštinsko veće biraju istovremeno.

Članovi opštinskog veća biraju se na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Odborniku koji bude izabran za člana opštinskog veća prestaje odbornički mandat.

Opštinsko veće predlaže statut, budžet i druge odluke i akte, neposredno izvršava i stara se o izvršenju odluka i drugih akata, donosi odluku o privremenom finansiranju, vrši nadzor nad radom opštinske uprave, rešava u upravnom postupku u drugom stepenu u određenim slučajevima, stara se o izvršavanju poverenih poslova i postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave.

Opštinsko veće može da odlučuje ako sednici prisustvuje većina od ukupnog broja njegovih članova i to većinom glasova od prisutnih članova.

Predsednik opštine i opštinsko veće, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev skupštine, imaju obavezu redovnog izveštavanja o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine.

Prestankom mandata skupštine opštine, prestaje mandat i izvršnim organima opštine.

1.3. Gradonačelnik

Zakon o lokalnoj samoupravi vrlo kratko određuje organe grada, njihov izbor i nadležnost i upućuje na primenu članova istog zakona koji se odnose na predsjednika opštine i opštinsko veće.

Zakon o glavnom gradu iz 2007. godine detaljno razrađuje sva pitanja u vezi sa gradom pa samim tim i za njegove izvršne organe.

Izvršni organi grada su gradonačelnik i gradsko veće.

Predsednik Skupštine grada predlaže kandidata za gradonačelnika. Gradonačelnika bira Skupština grada iz reda odbornika, tajnim glasanjem na period od četiri godine, većinom glasova od ukupnog broja odbornika Skupštine grada. Kandidat za gradonačelnika predlaže kandidata za zamenika gradonačelnika iz reda odbornika i izborom na ove funkcije prestaje im odbornički mandat u skupštini grada. Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad, neposredno izvršava odluke skupštine, naredbodavac je za izvršenje budžeta, usmerava i usklađuje rad gradske uprave, donosi pojedinačne akte i vrši druge poslove utvrđene Statutom i drugim aktima grada.

Gradonačelnik je odgovoran za zakonitost rada gradskog veća. Gradonačelnik može biti razrešen pre isteka mandata za koji je biran, na predlog najmanje trećine odbornika, na isti način na koji je izabran.

Ostavkom ili razrešenjem gradonačelnika prestaje mandat zamenika gradonačelnika i gradskog veća.

1.4. Gradsko veće

Na osnovu Zakona o glavnom gradu određeno je da Grad Beograd ima trinaest članova gradskog veća, zamenika gradonačelnika, člana veća po funkciji i gradonačelnika koji predsedava gradskim većem.

Kandidate za članove gradskog veća predlaže kandidat za gradonačelnika, bira ih skupština grada na period od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Skupština grada istovremeno odlučuje o izboru gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i članova gradskog veća.

Gradsko veće predlaže Statut, budžet i druge odluke, donosi odluku o privremenom finansiranju, vrši nadzor nad radom gradske uprave, rešava po određenim pitanjima u upravnom postupku u drugom stepenu, stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti i postavlja i razrešava načelnika gradske uprave.

Gradsko veće odlučuje većinom glasova prisutnih članova i to ako sednici prisustvuje većina od ukupnog broja članova gradskog veća.

Gradonačelnik i gradsko veće redovno izveštavaju skupštinu grada o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine grada, a najmanje dva puta godišnje.

Prestankom mandata skupštini grada, prestaje mandat izvršnih organa grada.

JAVNOST RADA, INFORMISANJE I NESPOJIVOST FUNKCIJA

Obaveze organa lokalne samouprave da obezbede javnost rada i pruže informacije o svom radu je kod nas uređeno Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja donetog 2004. godine, što u svetu nije novost, „budući da je u Švedskoj još 1766. godine bilo građanima zakonom priznato pravo na slobodan pristup dokumentima i podacima u posedu državnih organa uprave”.⁵

Svaki organ lokalne samouprave je dužan da sačini informator iz koga će se videti osnovni podaci o njemu i njegovom radu kako bi građani znali od kog organa da traže odgovor. Zakon je precizirao i rok u kome su svi organi dužni da imenuju ovlašćena lica za rešavanje o zahtevima za slobodan pristup informacija od javnog značaja. Rešenje o imenovanju donosi izvršni organ, predsednik opštine.

Na osnovu Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija iz aprila meseca 2004. godine, izvršni organi kao funkcioneri koji se biraju u organe skupština, imaju određene obaveze kojih se moraju pridržavati. Prvenstveno su dužni da svoju funkciju vrše tako da javni interes ne podrede privatnom ni da među njima izazovu sukob. Veoma je

⁵ Bogoljub Milosavljević, *Građansko učešće na lokalnom nivou*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, 2005, str. 62.

važno da izvršni organi ne smeju obavljati poslove direktora, zamenika direktora, člana upravnog ili nadzornog odbora javnog preduzeća, ustanove ili bilo kog drugog pravnog lica sa učešćem državnog kapitala.

Izvršni organi su dužni da u roku od petnaest dana od izbora podnesu Republičkom odboru izveštaj o svojoj imovini i prihodima i o imovini bračnog druga i njihove maloletne dece, a sve prema stanju na dan izbora. Takav izveštaj funkcioner podnosi jednom godišnje za prethodnu godinu dok je na toj funkciji i u naredne dve godine od dana kada mu prestane funkcija na koju je izabran.

ORGANIZACIJA I RAD LOKALNIH VLASTI U ENGLESKOJ, ŠVEDSKOJ I ŠVAJCARSKOJ

1. IZVRŠNI ORGANI U ENGLESKOJ

U Engleskoj postoji šest tipova jedinica lokalne samouprave, okrug, okružni grad, ne-okružni grad, gradski srez, seoski srez i parohija. Najviši organ lokalne vlasti u parohijama je skupština svih birača, parohijski zbor, a u nekim parohijsko veće. U preostalih pet jedinica britanske lokalne samouprave se razlikuje postojanje lokalnog veća kao predstavničkog tela, mera odnosno predsednika veća, komiteta kao jedinih izvršnih organa veća i lokalnih službenika.

1.1. Komiteti

Engleska shvatanja lokalne samouprave zahtevaju da sva ovlašćenja budu u rukama članova lokalnih veća, koji su jedini neposredno izabrani, a jedini način da se to praktično izvede jeste ovlastiti veća da imenuju komitete. „Jednu od osnovnih karakteristika organizacije i rada lokalnih veća predstavlja sistem komiteta. Pod ovim izrazom se, najkraće rečeno, podrazumeva skup raznih odbora i tela koje bira i razrešava samo veće, kome ona odgovaraju i u čije ime — sa različitim stepenom samostalnosti — obavljaju poverena im ovlašćenja.”⁶

Osnovna karakteristika je da nema drugih izvršnih organa predstavničkih tela — lokalnih veća osim komiteta koji se nalaze između lokalnih veća i službenika. Lokalno veće formuliše politiku lokalne vlasti, službenici je sprovode, a komiteti stoje između njih i učestvuju i u jednom i u drugom.

Oni su sa jedne strane specijalizovani da budu glasni pomagači i savetodavci veća, a sa druge strane izdaju naloge za rad službenika i primažu od njih izveštaje o izvršenom poslu. Komiteti imaju niz ovlašćenja ko-

⁶ Miodrag Jovičić, *Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj*, Beograd, Savremena administracija, 1963, str. 93.

ja im po zakonu pripadaju ili su im preneti od samog veća i uglavnom predstavljaju organe „koji u ime veća konačno odlučuju o nizu pitanja”.⁷

Sve to u praksi dovodi dotle da se realno težište vlasti sve više pomera sa lokalnog veća na komitete. Komiteti su skloni tome da zavise od stalnih službi koje su angažovane u poslovima koje i kontrolišu. „Najvažniji od permanentnih zvaničnika u britanskoj lokalnoj upravi je gradski sekretar, opšti administrator koji koordinira više posebnih službi. Britanci su skloni tome da ovog zvaničnika posmatraju kao najvredniju osobinu svoje lokalne uprave.”⁸

Ceo savremeni sistem britanske lokalne samouprave ima korene u ranom srednjem veku, ali ipak počiva na temeljima postavljenim u devetnaestom veku, prvim propisom kojim su regulisani organizacija i nadležnost lokalnih vlasti, koji predstavlja Zakon o opštinskim korporacijama iz 1835. godine. Komiteti počinju da se javljaju baš u tom periodu. Od tada se broj komiteta razvio do te mere da je postao jedna od bitnih karakteristika britanske lokalne samouprave. „Sistem komiteta ima izvesne osnovne karakteristike koje ga razlikuju od sistema raznih pomoćnih tela — odbora, komisija, saveta itd. — koji danas predstavlja neizbežnost u radu svih mogućih kolegijalnih tela u svetu, pogotovu onih mnogobrojnih.”⁹

Podela komiteta

1. Prva podela se može izvršiti prema kriterijumu obaveznosti postojanja izvesnih komiteta.

Sa jedne strane postoje komiteti na čije su obrazovanje veća, posebnim propisima, obavezna i za čije poslovanje zakonodavac smatra da je nužno da se njima upravlja putem komiteta. Oni nose naziv „statutarni komiteti”. Sa druge strane, po zakonu, lokalne vlasti mogu obrazovati komitet sa bilo kakvim opštim ili posebnim ciljem. Tako, sloboda veća da odlučuju u obrazovanju pojedinih komiteta predstavlja pravilo, koju sva veća obilno koriste.

2. Drugi kriterijum je stalnost komiteta.

Postoje stalni komiteti koji se obrazuju radi stalnog rukovođenja i nadzora i predstavljaju pravilo i ad hoc komiteti radi rešavanja pojedinih problema ukoliko se i kada pojave, tako da predstavljaju izuzetak.

3. Treća podela se može izvršiti sa obzirom na domen rada komiteta.

Prema načelu vertikalne podele, komiteti se obrazuju radi upravljanja pojedinim službama lokalne samouprave, a prema načelu horizontalne

⁷ Miodrag Jovičić, *Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj*, Beograd, Savremena administracija, 1963, str. 93.

⁸ Karl J. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica, CID, 2005, str. 207.

⁹ Miodrag Jovičić, *Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj*, Beograd, Savremena administracija, 1963, str. 93.

podele, aktivnost komiteta se prostire na obavljanje jedne određene vrste poslova u raznim službama.

4. Najvažnija podela može se izvršiti s obzirom na širinu ovlašćenja.

Većima zakon daje veliku slobodu da komitetima delegiraju sa ili bez ograničenja i uslova, bilo kakvu funkciju koju sama lokalna vlast vrši, osim ovlašćenja da ubiraju poreze i da zaključuju zajmove.

Odnos između veća i komiteta

Postoje tri osnovne vrste odnosa između veća i komiteta.

Prvi je da komiteti nemaju izvršna ovlašćenja i njihov zadatak je isključivo podnošenje predloga, preporuka veću. Veće i u tom slučaju može dati šire ovlašćenje tj. da komiteti mogu donositi odluke rutinske prirode koje podležu formalnoj potvrdi veća, ali za sebe zadržavaju donošenje važnijih odluka.

U drugom slučaju statutarni komiteti, koji su predviđeni zakonom, raspolažu izvršnim ovlašćenjima, tako da mogu sami da donose odluke o pitanjima koja spadaju u nadležnost komiteta. U takvim slučajevima veće ne može po pravilu ni da raspravlja o pitanjima iz nadležnosti komiteta nego se samo na osnovu izveštaja upoznaju sa njihovim radom. Veće nema pravo ni da izrazi neslaganje sa postupkom komiteta i ne treba da daje potvrdu za odluke donete iz nadležnosti komiteta. To su pre svega komiteti koji imaju u nadležnosti policiju.

Tek u trećem slučaju je u pitanju prava delegacija ovlašćenja. Veća, prema zakonu, imaju slobodu prenošenja ovlašćenja na komitete i kada to učine, komitet raspolaže određenim izvršnim funkcijama i može samostalno da donosi odluke, ne tražeći odobrenje veća, već mu samo podnosi izveštaje.

Što se tiče samog delegiranja ovlašćenja komitetima od strane veća, možemo reći da su vrlo različita. Koja ovlašćenja i u kojoj meri će delegirati, veća samostalno odlučuju. Najčešće je stepen delegiranja ovlašćenja veći u okružnim nego u gradskim većima, jer se okružna veća po pravilu retko sastaju i zato je neophodno izvršiti takav stepen delegacije ovlašćenja komitetima koji će omogućiti donošenje izvršnih odluka, bez sankcija veća i na koje bi se inače moralo dugo čekati.

Sastav komiteta

Veća su u načelu slobodna u određivanju veličine i sastava komiteta.

Veće na svom godišnjem sastanku određuje sastav komiteta. S obzirom na broj komiteta, svaki član veća mora da bude i član više komiteta. Nijedan član veća nije nateran da bude član određenog komiteta, već oni sami pre početka godišnjeg sastanka podnose listu svojih želja koja se

uzima u obzir pri njihovom raspoređivanju. Mer odnosno predsednik veća je obično po funkciji član svih stalnih komiteta. Osnovnu obavezu članova komiteta predstavlja prisustvovanje sastancima i učestvovanje u radu.

Karakteristično za englesku lokalnu samoupravu je sistem kooptiranja nečlanova, običnih građana na rad u pojedinim komitetima.

Najvažniju ličnost u komitetu predstavlja njegov predsednik koji se bira po obrazovanju komiteta između svojih članova. Zakon ne postavlja uslov da predsednik komiteta bude član veća već to može biti i kooptirani član. Predsednik veća predsedava sastancima komiteta, predstavlja zvaničnog izvestioca komiteta u veću i između sastanaka komiteta sarađuje sa odgovarajućim odeljenjem lokalne administracije, odnosno šefom službe.

Rad komiteta

Rad komiteta odvija se u sednicama. Na prvom sastanku posle svog izbora, komitet se konstituiše tj. bira svog predsednika i potpredsednika, odlučuje o vremenu svojih sastanaka, imenuje potkomitete... Odredbe o sednicama i radu komiteta su sadržane u statutima veća, koji se revidira jednom godišnje. Redovni sastanci komiteta se održavaju u zavisnosti o kom se komitetu radi, mesečno, tromesečno pa i petnaestodnevno. Osim redovnih, postoji mogućnost održavanja i vanrednih sednica koje su u praksi relativno retke. Sastanci komiteta po pravilu nisu javni, tako da nema ni publike ni predstavnika javnog informisanja.

Komiteti su ovlašćeni da obrazuju potkomitete. U praksi se potkomiteti obrazuju za raspravljanje svake male teškoće na koju naiđe komitet u svom radu ili se u nekim slučajevima ustežu od obrazovanja potkomiteta, pa se to onda svodi na raspravljanje u komitetu o bezbroj sitnih rutinskih pitanja o kojima bi odluku mogli doneti i potkomiteti.

2. IZVRŠNI ORGANI U ŠVEDSKOJ

Najviši organ komunalne vlasti u Švedskoj predstavlja lokalno veće, u primarnim komunama komunalno veće, odnosno gradsko veće, a u sekundarnim komunama okružno veće. Organizacija svih komuna je jedinstvena. Sve komune imaju svoje izvršne odbore i to seoske komune imaju komunalni odbor, gradske komune finansijski odbor i okružne imaju upravni odbor. Ne postoje predsednici komuna kao posebni izvršni funkcioneri. Predsednici veća i izvršnog odbora samo predsedavaju ovim telima. „Sistem komunalnih organa dopunjuju dalje razni odbori. Najzad u svakoj komuni postoji izvestan broj komunalnih službenika, organizovanih u lokalne organe uprave.”¹⁰

¹⁰ Miodrag Jovičić, *Sistem lokalne samouprave u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj*, Beograd, Savremena administracija, 1963, str. 121.

2.1. Izvršni (upravni) odbor

U Švedskoj svaka komuna ima svoj izvršni odbor. U seoskim komunama i varošima on se naziva komunalni odbor, u gradovima funkciju odbora vrši finansijski odbor.

Članove izvršnog odbora bira komunalno veće na period od četiri godine. Njihov izbor ne poklapa se sa izbornim periodom članova veća jer se biraju godinu dana posle izbora komunalnog veća. Zakon određuje da izvršni odbor ne može da ima manje od pet članova, ali samo komunalno veće određuje veličinu izvršnog odbora. Zakon dopušta mogućnost primene i većinskog sistema i sistema srazmernog predstavnštva. Članovi izvršnih odbora imaju svoje zamenike. Pošto se izaberu članovi izvršnog odbora, komunalno veće bira među njima predsednika izvršnog odbora, na period od četiri godine. Po pravilu osim njega bira se i jedan potpredsednik. Položaj predsednika izvršnog odbora je najvažniji u celokupnom komunalnom životu.

Po zakonu izvršni odbor mora da upravlja poslovima komune, da ima uvid u aktivnosti drugih odbora, da prati pitanja koja bi mogla uticati na razvoj i ekonomsku situaciju komune. Zatim, izvršni odbor priprema rad i sprovodi odluke komunalnog veća „ukoliko komunalno veće ne poveri to sprovođenje nekom drugom organu odnosno ukoliko nekom drugom organu nije posebnim zakonskim propisom stavljeno u dužnost da se stara o sprovođenju određene odluke veća”.¹¹

„U načelu, nijedno pitanje ne može da bude izneto pred komunalno veće pre nego što je izvršni odbor imao prilike da ga razmotri i izjasni se o njemu. Izvršni odbor upravlja komunalnom imovinom i finansijama, organizuje rad komunalne administracije i koordinira i u određenoj meri nadzire rad pojedinih odbora”¹² kao i da zastupa komunu.

Članove upravnog odbora bira okružno veće na period od četiri godine i koje može imati od pet do petnaest članova. Okružno veće bira i predsednika upravnog odbora na period od četiri godine. Upravni odbor okružnog veća predstavlja izvršni organ i kao takav se pre svega stara o obavljanju administrativnih poslova veća, vrši nadzor nad radom ostalih odbora, priprema predloge, podnosi budžet na raspravljanje, sprovodi odluke veća i upravlja sredstvima kojima veće raspolaže i predstavlja veće između sednica.

I švedski sistem lokalne samouprave karakteriše, slično engleskom, veliki broj posebnih odbora. Svi odbori komunalnih veća mogu se podeliti u dve podgrupe. Pre svega to su odbori koji moraju da postoje u svim komunama i odbori na čije je osnivanje komuna ovlašćena, ali ne i primorana, ali kada ih osnuje ona se mora pridržavati posebnih propisa koji se na njih odnose.

¹¹ Op. cit., str. 128.

¹² Op. cit., str. 128.

3. IZVRŠNI ORGANI U ŠVAJCARSKOJ

U Švajcarskoj postoji dvadeset pet različitih sistema lokalne samouprave koji pokazuju mnogo sličnosti u organizaciji svojih komuna. Jedina razlika se ogleda u odnosu na najviši organ komunalne vlasti. Građani odnosno birači predstavljaju nosioce najviših organa vlasti u svim komunama. U velikoj većini komuna građani svoju volju izražavaju putem komunalne skupštine, a u manjem broju građani biraju svoje predstavnike u komunalno veće. Tamo gde postoji komunalna skupština ne postoji komunalno veće i obratno. Sve komune na svom čelu imaju izvršni odbor i predsednika komune. U svim komunama postoji veći ili manji broj komisija kao i pomoćnih radnih tela i o radu lokalne administracije staraju se u većini komuna komunalni službenici.

3.1. Izvršni odbor komune ima uglavnom izvršna ovlašćenja, predstavlja izvršni organ komunalne skupštine odnosno veća i rukovodi radom komunalne administracije i komunalnih službi. Prema Zakonu o komunama kantona osnovni zadaci izvršnog odbora su da izvršavaju sve što je konačno odlučeno u opštem veću odnosno komunalnom veću, da pripremaju predlog komunalnog budžeta i završnog računa, da upravljaju komunalnim dobrima, da se staraju o komunalnoj policiji i da komunalnoj skupštini podnose izveštaje o svom radu.

Izvršni odbor ima više ovlašćenja u komunama gde postoji samo komunalna skupština i ne postoji komunalno veće. Broj članova izvršnog odbora određuje kantonavno zakonodavstvo prema različitim kriterijumima, a članove po pravilu biraju neposredno birači na komunalnoj skupštini ili putem biračkih kutija, a izuzetno ih bira komunalno veće. Članovi izvršnog odbora biraju se na period od četiri godine i dužina mandata izvršnog odbora poklapa se sa dužinom mandata komunalnog veća.

Između članstva u komunalnom veću i izvršnom odboru postoji inkompatibilnost, jer niko ne može da bude istovremeno član oba tela. Izvršni odbor radi putem sednica koje nikad nisu javne tj. ne mogu da prisustvuju građani. U radu mu pomaže potpredsednik koga bira sam odbor bez obzira da li je predsednik izabran od strane odbora, komunalne skupštine ili komunalnog veća.

3.2. Predsednik komune. Osim kolegijalnog izvršnog organa, izvršnog odbora, sve komune u Švajcarskoj imaju i jedan individualni izvršni organ, predsednika. U većini komuna predsednik je istovremeno predsednik komune i predsednik izvršnog odbora. U preostalim komunama sa manjim brojem stanovnika ne postoji izvršni odbor, već se na čelu komune nalaze mer i dva njegova zamenika koji predstavljaju izvršne organe komunalnog veća.

Funkcije i ovlašćenja predsednika komune pored toga što je i predsednik izvršnog odbora, on saziva i predsedava sednicama, stara se o sprovođenju odluka odbora, zajedno sa sekretarom potpisuje odluke, odgovoran je za izvršavanje zakona i drugih propisa. Ako između sednica donese neku manje važnu odluku, za šta je ovlašćen, izvršni odbor mora

da dâ svoju saglasnost. Predsednik vrši nadzor nad radom komunalne administracije i predstavlja komunu prema spolja.

Predsednik je po pravilu i izvršni organ kantonalnih vlasti i ima izvesna policijska ovlašćenja ali i pomaže kantonalnim izvršnim organima. Predsednik komune je najviše angažovani komunalni izborni funkcioner.

U svim komunama postoji veći ili manji broj komisija koje nemaju ovlašćenja na samostalno odlučivanje stvari. To su komisije komunalne skupštine ili veća, a ne izvršnog odbora tako da one nisu suordinirane izvršnom odboru, već su koordinirane sa njim.

UPOREDNI PREGLED IZVRŠNIH ORGANA U ENGLESKOJ, ŠVEDSKOJ I ŠVAJCARSKOJ

Ako pogledamo sva tri sistema (Englesku, Švedsku i Švajcarsku) lokalne samouprave, uzeta zajedno, može se primetiti da postoje u pojedinim tipovima jedinica sledeće vrste organa lokalne samouprave.

1. skup svih birača
2. veće
3. izvršni odbor
4. predsednik kao inokosni organ
5. razni odbori, komisije i komiteti
6. organi uprave

Od svih njih postoje samo tri organa u sva tri sistema, a to su:

- veće
- komisije, odbori, komiteti
- organi uprave

Što se tiče izvršnih organa to su:

- izvršni odbor kao kolegijalni izvršni organ lokalne vlasti
- predsednik kao inokosni organ koji se nalazi na čelu lokalne vlasti

Izvršni odbor kao kolegijalni organ

U Švedskoj i Švajcarskoj postoje izvršni odbori koje u Švedskoj bira lokalno veće, a u Švajcarskoj u većini slučajeva izvršni odbor biraju neposredno građani, a samo izuzetno komunalno veće. Izvršni odbor u obe zemlje ima od pet do petnaest članova. Njihov mandat u Švedskoj traje četiri godine i ne poklapa se sa mandatom lokalnog veća (koji je počeo godinu dana ranije), a u Švajcarskoj iznosi isto koliko i mandat komunalnog veća, najčešće četiri godine. „S obzirom na pretežnu primenu u obe zemlje sistema srazmernog predstavnštva pri izborima u izvršni odbor, ovaj obično sačinjavaju predstavnici raznih partija, tj. ima koalicioni sastav.”¹³

¹³ Op. cit., str. 168.

Engleski sistem ne zna za izvršni odbor, njegovu ulogu preuzimaju uglavnom komiteti koji predstavljaju glavne izvršne organe lokalne vlasti, ali za njihove odluke je uglavnom potrebna potvrda veća.

Predsednik kao inokosni izvršni organ

Kada govorimo o predsedniku, inokosnom izvršnom organu, možemo reći da on ima trojaku funkciju: da predstavlja lokalnu vlast, da predsedava lokalnom veću ili izvršnom odboru i da rukovodi radom lokalne administracije. Međutim, baš kod ovog organa u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj možemo reći da se tri sistema znatno razlikuju među sobom. Samo u Švajcarskoj predsednik komune ima sve tri funkcije. U Švedskoj ne postoji ličnost u kojoj su koncentrisane ove funkcije. Funkciju predstavljanja i predsedavanja u Švedskoj dele predsednik komunalnog odnosno gradskog veća i predsednik izvršnog odbora. Nijedan od njih ne vrši treću funkciju, tačnije rukovođenje radom lokalne administracije, već to spada u dužnost samog izvršnog odbora odnosno rukovodećeg komunalnog službenika. U Engleskoj mer, odnosno predsednik lokalnog veća, predsedava i predstavlja lokalnu vlast dok se rukovođenjem administracijom bave komiteti odnosno sekretari veća.

ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da nezavisno od toga da li u pojedinim jedinicama lokalne samouprave postoji kao najviši organ lokalne vlasti jedno ili drugo telo, ono pored toga što je najviši organ, nije i jedini organ lokalne vlasti. Zbog samog funkcionisanja savremene lokalne samouprave nije moguće da jedan organ sam određuje politiku lokalne vlasti, da prati njeno izvršenje, da donosi najvažnije odluke o budžetu, porezima, a da u isto vreme i izvršava te odluke, upravlja i predstavlja jedinicu lokalne samouprave. Najviši organ je po pravilu mnogobrojan, što je dobro s obzirom na razvoj demokratije u tim zajednicama jer mogu da budu zastupljena razna gledišta i različite opcije, ali se u principu retko okuplja pa je neophodno da postoji još neki organ koji će se baviti lokalnim poslovima, koji je odgovoran najvišem organu lokalne vlasti.

U Švajcarskoj su to predsednik komune kao inokosni i izvršni odbori kao kolegijalni izvršni organi i dele izvršnu funkciju u potpunosti. U Švedskoj jedini izvršni organ i to kolektivni je izvršni odbor, a u Engleskoj su to komiteti. Engleski sistem komiteta ima dosta prednosti u odnosu na švedski i švajcarski. Kako su izvršni organi neophodni u radu lokalnih vlasti, onda je bolje izvršna ovlašćenja rasporediti na više tela nego ih poveriti jednom. Kod nas su to predsednik opštine, odnosno gradonačelnik kao inokosni i opštinsko veće, odnosno gradsko veće kao kolektivni izvršni organ.

Na samom kraju možemo zaključiti da je dug period razvoja lokalne samouprave i izvršnih organa, da su vekovi trebali kako bi svaka jedinica lokalne samouprave na svoj način izgradila put razvoja i organizovanja i pronašla svoj način upravljanja i izbora izvršnih organa kako bi na najbolji način ostvarila funkcionisanje u okviru svoje zajednice.

I pored velikih razlika između pojedinih zemalja, da li su bogate ili siromašne, razvijene ili nerazvijene, mirne ili prosperitetne u sistemu lokalne samouprave i organizovanja izvršnih organa one su usvojile vrlo slična rešenja. Sa druge strane gledano, ta sličnost je prividna, dok su u suštini velike međusobne razlike. Nesumnjivo su se dešavale promene u skladu sa razvojem demokratije, društvenim i ekonomskim odnosima u svakom pojedinačnom sistemu lokalne samouprave. Reforme su neizbežne manje ili veće, ali te „promene ne treba uvoditi naprečac i nepromišljeno i da je razvoj nešto što ne trpi skokove i revolucije, ili ih trpi ali to posle skupo naplaćuje”.¹⁴

EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

Svetlana Marčetić

The head of administration of the municipality Rakovica in Belgrade

Summary

In this paper the author analyzes structure, historical development and importance of the local self-government, as well as election mode and types of executive authorities in the domestic and comparative law (England, Sweden and Switzerland). The key issue is the election of executive authorities, their functioning, their relationship and liability of the executive authorities toward the parliament as a representative body. The special attention is paid to the types of executive authorities, individual and collective ones, advantages and disadvantages of such an organization.

Keywords: local self-government, executive authorities, direct and indirect elections, competence, liability

¹⁴ Zvonko Zlokapa, *Modeli organizacije lokalne samouprave*, Komparativni pregled lokalne samouprave, Beograd, Palgo centar, 2008, str. 239.