

**ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ**

**ЈАВНЕ УПРАВЕ**

**11-12. радна недеља/седмица**

**проф. др Милан Бјелић**

- **НАПОМЕНА**

- Поштоване колегинице и колеге,
- Приложена презентација обухвата материјал предвиђен за **11-12. радну недељу/седмицу.**
- Овај материјал је само оријентациони подсетник као помоћ за изучавање материје из предмета **Правно уређење јавне управе** уз коришћење уџбеничке и др. литературе која вам је препоручена на уводном предавању.

проф. др Милан Бјелић

## Облици учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе

Општи правни оквир - **Устав и Закон о локалној самоуправи (ЗЛС)**

- др. закони који разрађују остваривање одређених грађанских и политичких права (поготово оним законима којима се врши децентрализација одређених послова централних власти и њихов пренос на јед. лок. самоуправе (ЈЛС)

- право грађана на локалну самоуправу остварује се **непосредно и преко слободно изабраних представника**, управљањем пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво

- облици - грађанска иницијатива, збор грађана, референдум и месна самоуправа

**-Непосредна демократија** - доношење одлука на одговарајућим скуповима где би одлуке доносили сви грађани (могућа у давној прошлости када су одређене заједнице и државе биле мање)

**-представничка демократија** - грађани непосредно одлучују и бирају оне којима поверавају поверење и право да одлучују у њихово име (представничка демократија у одређеном смислу представља отуђење суверености од њеног изворног, аутентичног носиоца-народа и грађана)

-3 основна облика непосредног учешћа грађана у пословима ЛС- грађанска иницијатива, збор грађана и референдум

- само је референдум непосредно облик доношења одлука, а грађанска иницијатива и збор грађана представљају облик **претходног изјашњавања** као дела процеса одлучивања, којима грађани **предлажу** локалном представничком телу и другим органима локалне самоуправе да се неко питање реши

## Право грађана на јавну критику и петицију

„Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и др. предлоге државним органима, организацијама које врше јавна овлашћења, органима АП и органима ЈЛС и да од њих добије одговор када га тражи.

- због упућивања петиција и предлога нико не сме да трпи штетне последице, као ни за ставове изнете у петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.“ (чл.56. Устава РС)

- грађани могу путем петиције, појединачно или групно, да дају **неформалне предлоге** за измену постојећих или доношење нових прописа, да **предлажу решавање** одр. проблема или начин решавања неког питања од јавног значаја, као и да **критикују неправилна или незаконита поступања** органа власти према њима, те да **изјављују жалбе** у вези наведенога понашања

- ЗЛС као и велики број статута ЈЛС **не садрже одредбе о праву на петицију грађана** и поред тога што је то наведено као уставна категорија

- органи локалне власти по основу подношења петиције или јавне критике имају **обавезу разматрања петиције и давање одговора подносиоима исте**

- ако петиција уједно садржи и **критику рада локалних органа или има форму притужбе на рад и поступање органа** локалне власти тада постоји **обавеза покретања одговарајућег поступка ради испитивања навода** изнетих у петицији и предузимања одг. мера за утврђивање евентуалне одговорности локалних службеника

- статuti ЈЛС **не уређују детаљније, нити утврђују начин остваривања комуникације грађана и локалне власти у вези са подношењем ових предлога ни рокове за одговор** (без обзира на уставни значај категорије)



## Грађанска иницијатива (ГИ)

-грађани путем ГИ писаним путем предлажу скупштини ЈЛС **доношење акта** којим ће се **уредити одређено питање** из надлежности ЈЛС, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом

-скупштина ЈЛС дужна је да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога

- ЈЛС статутом утврђују **број потписа грађана потребан за пуноважно покретање ГИ**, а тај број сагласно одредбама закона **не може да буде мањи од 5% бирача**

-ГИ - још се зове **народна иницијатива** представља други по значају облик учешћа грађана у одлучивању о јавним пословима - „други стуб непосредне демократије”

-грађани сами **могу да формулишу текст одлуке** или неког другог акта чије доношење предлажу

-скупштина ЈЛС дужна да разматра и неформалну, тј. **неформулисану грађанску иницијативу**, дакле ону грађанску иницијативу која није формулисана у одређеном правном облику

- **Закон о референдуму и народној иницијативи** примењује се и у случају ГИ (поготово у делу процедуре)

-По свом карактеру ГИ - **предлагачког, односно иницијалног карактера**, при чему нема елемената одлучивања грађана, за разлику од локалних избора и референдума

-само обавеза представничког тела ЈЛС да наведени предлог узме у разматрање и да одговор на предлог у року од 60 дана од дана добијања предлога (**полунепосредна демократија** - без учешћа представника у локалном парламенту, путем ГИ, не могу донети неку одлуку самостално)

-Покретачи - могу бити само **пунолетни грађани, односно они који имају бирачко право и пребивалиште на територији ЈЛС**, а питање чије се регулисање тражи, или чија се промена досадашњег регулисања мења мора бити **из изворног делокруга ЈЛС**

- Претходним Законом о локалној самоуправи био је утврђен минимум од 10% бирача - учињен добар корак напред приликом доношења новог закона - лимит смањен **на 5 % бирача**

## ПОСТУПАК ОСТВАРИВАЊА ГРАЂ. ИНИЦИЈАТИВЕ

- грађани ради остваривања народне иницијативе образују **иницијативни одбор** од најмање 3 члана који имају бирачко право. Иницијативни одбор може образовати посебне одборе за прикупљање потписа на појединим местима;

- **предлог** за промену или доношење одговарајућег акта, односно други предлог обухваћен народном иницијативом мора бити сачињен тако да се из њега **јасно виде правци промена, односно решења о којима надлежни орган треба да се изјасни**. Предлог потписују чланови иницијативног одбора

-прикупљање потписа грађана који учествују у народној иницијативи траје **најдуже седам дана**, рачунајући од дана који је у пријави МУП-у означен као почетни дан прикупљања потписа

-Грађанин се може само једом потписати на листи потписника народне иницијативе

-може свој потпис повући до истека последњег дана одређеног за прикупљање потписа (у писаној форми)

-кад је листа потписника народне иницијативе сачињена у складу с одредбама овог закона а прикупљен је потребан број потписа, надлежни орган дужан је да о предлогу за који су прикупљени потписи **одлучи на начин и по поступку утврђеном Уставом и законом, односно одговарајућим статутом или пословником;**

-кад надлежни орган **не прихвати предлог** из народне, односно у конкретном случају грађанске иницијативе, дужан је да о томе **обавести иницијативни одбор**

- пожељно да се изменама ЗЛС да јачи правни значај институту ГИ, како не би била само иницијалног и предлагачког карактера, већ да се утврди обавеза локалног парламента да у случају одбијања предлога који је садржан у грађанској иницијативи, обавезно **распише референдум** на нивоу јединице локалне самоуправе, на коме би се грађани изјаснили о поднетом предлогу



## ЗБОР ГРАЂАНА (ЗГ)

- сазива за **део територије ЈЛС** утврђен статутом и расправља и даје **предлоге о питањима из надлежности органа ЈЛС** (чл. 69. ЗЛС)
- ЗГ **већином гласова присутних** усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим органима и службама ЈЛС
- Органи и службе ЈЛС дужни су да **у року од 60 дана од одржавања ЗГ**, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима **заузму став**, односно донесу одговарајућу **одлуку или меру** и о томе обавесте грађане
- Начин сазивања ЗГ, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује се **статутом и одлуком скупштине општине**

## ОДНОС ГРАЂАНСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ И ЗБОРА ГРАЂАНА

- **ГИ** само **иницира** и **предлаже** доношење неке одлуке, **ЗГ** и *расправља* о сачињеним предлозима аката или питањима која спадају у надлежност органа ЈЛС и **даје предлоге, односно усваја захтеве** које упућује локалном представничком телу или појединим општинским органима

- код **ГИ** локална скупштина **прихвата или одбија предлог** садржан у иницијативи, код **ЗГ** постоји **законска обавеза**, дужност органа и службе ЈЛС „да у року од 60 дана од одржавања збора грађана, размотре захтеве и предлоге грађана и о њима заузму **став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру** и о томе обавесте грађане

- облик **непосредне демократије**

## РЕФЕРЕНДУМ

-најзначајнији облик **непосредне демократије** и **непосредног учешћа грађана** у пословима локалне самоуправе

- одлуке се доносе **гласањем без окупљања** (за разлику од збора грађана) и **без вођења расправе**

-Може се расписати за читаву територију ЈЛС (општински референдум) или на делу њене територије, грађани са **бирачким правом** и **местом пребивалишта** на територији те ЈЛС одлучују о одређеним, **најзначајнијим питањима**, за које је потребно **изјашњавање читавог бирачког тела**

-Закон о референдуму и народној иницијативи

-чл.70. ЗЛС скупштина ЈЛС може **на сопствену иницијативу** да распише референдум о питањима **из своје надлежности**

-скупштина ЈЛС дужна је да распише на предлог који поднесе **најмање 10 % бирача од укупног бирачког тела у ЈЛС**, на начин утврђен законом и статутом

- Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила **већина грађана која је гласала**, под условом да је **гласало >1/2 укупног броја грађана** и овако донета одлука је обавезна, а скупштина ЈЛС је не може ставити ван снаге, нити изменама и допунама мењати њену суштину у наредном периоду од **годину дана од дана доношења одлуке**

- према обавезности примене, референдум може бити **обавезан и факултативан**
- Уколико је реч о **обавезном**, у Уставу и законима су тачно утврђени случајеви када се по аутоматизму примењују одредбе у вези референдума
- Друга врста, **факултативни** референдум који се примењује када се стекну формални услови који су унапред предвиђени

-према степену обавезности одлука усвојених на референдуму, референдум може да буде *обавезујући или саветодавни*

**-Обавезујући** - одлука донета на референдуму је коначна,

**-саветодавни** - одлуком на референдуму **само се износи мишљење грађана о одређеном питању** које ће локално представничко тело узети у обзир приликом доношења одлуке о конкретном питању. Саветодавни или консултативни, како се још назива, референдум може да се распише у вези било кога питања о коме локални парламент жели да грађани изнесу свој став

- Када се референдум расписује **на нивоу целе земље** и када се односи на **политичка питања** назива се *плебисцитом*

-према тренутку примене референдум може да буде **претходни и накнадни**

-**Претходни** карактерише то што се примењује пре изгласавања одлуке, што може да доведе до 2 решења – до **потврђивања и усвајања предлога** или **до укидања** исте одлуке

- Када се референдумом **потврђује** одлука такав референдум се зове **конститутивни**, а када се одлука **укида аброгативни**

-према предметима о којима се гласа референдум може да буде *уставотворни, законодавни, административни, финансијски* и др.

-Први подразумева гласање у вези доношења или ревизије устава, други доношење или потврђивање закона

- **Административни** референдум одржава се поводом одлука у виду свега напред наведенога

- **Финансијски** подразумева гласање о трошковима, јавној потрошњи, задуживању земље или јединице локалне самоуправе



## МЕСНА САМОУПРАВА

-Ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва у селима се оснивају **месне заједнице** и други облици месне самоуправе. Месна заједница може се оснивати и за два или више села

Из законске формулације очигледно је да оснивање МЗ може имати и обавезан (облигаторан) карактер (у селима) или факултативан карактер (могућност оснивања у градским насељима или за два или више села)

- Предлог за образовање, односно укидање МЗ или другог облика месне самоуправе, могу поднети **најмање 10% бирача са пребивалиштем** на подручју на које се предлог односи, **најмање једна трећина одборника** и **општинско** односно, **градско веће**

-Скупштина општине, односно скупштина града, одлучује уз претходно прибављено мишљење грађана, о образовању, подручју за које се образује и укидању МЗ и других облика месне самоуправе

- Ова одлука доноси се већином гласова од укупног броја одборника. Одлука о образовању МЗ, одвојена је непосредно од грађана и препуштена је, органу посредног одлучивања – скупштини ЈЛС

- Одлуком скупштине општине, односно скупштине града може се МЗ **поверити вршење одређених послова из надлежности** општине односно града, уз обезбеђивање за то потребних средстава

**-МЗ не може да врши послове државне управе,** будући да јој такви послови не могу да буду поверени на основу Устава и закона

- Одређени послови које им општина може поверити из самоуправног локалног делокруга су таквог обима и природе и не мењају основну чињеницу да се у МЗ, не би могла да врши власт, а општина задржава пуна контролна овлашћења и одговорности за вршење послова које повери МЗ

**Председника савета МЗ** бира савет из реда својих чланова, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја чланова савета МЗ

**Савет месне заједнице:**

- 1) доноси статут МЗ;
- 2) доноси финансијски план и програме развоја МЗ;
- 3) бира и разрешава председника савета МЗ;
- 4) предлаже мере за развој и унапређење комуналних и других делатности на подручју МЗ;
- 5) доноси пословник о раду савета МЗ и друге акте из надлежности МЗ;
- 6) покреће иницијативу за доношење нових или измену постојећих прописа општине;
- 7) врши друге послове из надлежности МЗ утврђене статутом општине, актом о оснивању МЗ или другим општинским прописима

-за разлику од претходних законских решења која су гарантовала одређену независност органима месне заједнице изменама закона уведена је могућност да општински, односно градски органи у одређеним случајевима распусте савет МЗ

**Савет МЗ може се распустити** ако:

- 1) савет не заседа дуже од три месеца;
- 2) не изабере председника савета у року од месец дана од дана одржавања избора за чланове савета МЗ или од дана његовог разрешења, односно подношења оставке;
- 3) не донесе финансијски план у року одређеном одлуком скупштине општине, односно скупштине града.

**Одлуку о распуштању савета МЗ доноси скупштина општине, односно скупштина града** на предлог надлежног органа општине, односно града који врши надзор над законитошћу рада и аката месне заједнице

- Председник скупштине општине, односно председник скупштине града, **расписује изборе за савет МЗ**, у року од 15 дана од ступања на снагу одлуке о распуштању савета МЗ, с тим да од датума расписивања избора до датума одржавања избора **не може протећи више од 45 дана**

-До конституисања савета МЗ, текуће и неодложне послове МЗ обављаће **повереник општине** кога **именује скупштина општине, односно скупштина града**, истовремено са доношењем одлуке о распуштању савета МЗ

-последњим изменама и допунама ЗЛС у значајној мери је **ограничена самоуправност грађана у оквиру МЗ**

# ЛОКАЛНИ ИЗБОРНИ СИСТЕМ

## Основна начела избора

- Процедура избора за органе ЈЛС-градава и општина регулисани су **Законом о локалним изборима** („Сл. Гласник РС“ бр. 129/07, 34/10 – одлука УС и 54/11)
- грађани **немају могућност да непосредно одлучују** ни о председнику општине, односно градоначелнику, као ни о одборнику који ће их представљати у скупштини општине
- уместо самих грађана, који излазе на изборе да бирају своје представнике, **одлучују политичке странке** - последица, укидања непосредних избора за председнике општина комбиновано са пропорционалним изборним системом

-Одборници се бирају на 4 године,а избори за одборнике морају се спровести најкасније 30 дана пре краја мандата одборника којима истиче мандат

- Грађани бирају одборнике на основу **слободног, општег и једнаког изборног права** које грађани остварују **непосредно, тајним гласањем**

- Нико нема право да, по било ком основу, спречава или приморава грађанина да гласа, да га позива на одговорност због гласања или да од њега тражи да се изјасни за кога је гласао или зашто није гласао

- Ово решење јесте демократско јер уважава слободно опредељење и право грађанина да гласа или не - проблем са **малом „излазношћу“** грађана на локалне изборе. Неке земље сматрају правом, али и обавезом грађана да учествују на изборима и да гласају а ако то не учине подлежу одговарајућим санкцијама



-Одборници се бирају на основу **листа** политичких странака, њихових коалиција, других политичких организација и листа које предложи групе грађана

- Право **да бира** одборника има **пунолетан, пословно способан држављанин РС** који има **пребивалиште на територији ЈЛС** у којој остварује изборно право

- За одборника, може **бити изабран пунолетан, пословно способан држављанин РС** који има **пребивалиште на територији ЈЛС у којој је предложен за одборника**

-Избор одборника обавља се у општини као јединственој изборној јединици

-Да би одређена **листа** могла да учествује на изборима, односно да би изборна комисија донела **решење о проглашењу изборне листе**, она мора да испуњава одређене услове:

- мора да буде подржана од **најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата** на изборној листи;

- мора да садржи **најмање 1/3 кандидата од укупног броја одборника** који се бира;

- мора бити **40% мање заступљеног пола**. Међу сваких пет кандидата по редоследу на листи (првих пет места, других пет места и тако до краја листе) мора бити најмање по два кандидата – припадника оног пола који је мање заступљен на листи

- Редослед кандидата на листи утврђује подносилац листе

-“**бланко оставка**” - подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, могли су да закључе уговор којим регулишу међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини ЈЛС

-институт на основу кога подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника

-по оцени Уставног суда, уговором који за предмет има располагање одборничким мандатом, законодавац је на посредан начин променио Уставом опредељену природу представничког мандата и *фактички је увео "прикривени" императивни мандат одборника у односу на политичку странку* или другог овлашћеног предлагача на чијој је листи кандидован – укинуто као неуставна одредба закона

## Заштита изборног права

- Сваки **бирач, кандидат за одборника и предлагач кандидата** има право на заштиту изборног права има право да поднесе **приговор изборној комисији ЈЛС** у поступку кандидовања, спровођења, утврђивања и објављивања резултата избора
- **рок од 24 часа** од дана када је донета одлука, односно извршена радња или учињен пропуст
- Изборна комисија донеће решење у **року од 48 часова од пријема приговора** и доставити га подносиоцу приговора. Ако усвоји поднети приговор, поништиће одлуку или радњу

-Против решења изборне комисије, може се изјавити **жалба надлежном управном суду** у року од **24 часа од достављања решења**

- Изборна комисија дужна је да суду достави одмах, а најкасније у року од 12 часова све потребне податке и списе за одлучивање

- У поступку заштите изборног права суд сходно примењује одредбе Закона о управним споровима

- **Одлука по жалби донеће се најкасније у року од 48 часова од дана пријема жалбе са списима.**

Одлука донета у поступку по жалби је **правноснажна** и против ње се не могу поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, нити захтев за понављање поступка, предвиђени Законом о управним споровима

- Ако суд **усвоји жалбу**, поништиће одлуку или радњу у поступку предлагања кандидата, односно у поступку избора одборника или ће поништити избор одборника. Када нађе да оспорену одлуку треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, суд може својом одлуком мериторно решити изборни спор. Одлука суда у свему замењује поништени акт

- - Ако је по приговору, односно по жалби, **поништена радња** у поступку избора или избор одборника, општинска изборна комисија је дужна да одговарајућу изборну радњу, односно изборе понови у року предвиђеном овим законом за поновне изборе. Рок се рачуна од дана доношења одлуке о поништавању
- - Мандат одборника почиње да тече **даном потврђивања мандата**, а о потврђивању мандата одборника одлучује скупштина на конститутивној седници

## Литература

Бјелић, М., Локална самоуправа у Републици Србији, БАПУСС, стр. 146-165, 180-194.

Устав Републике Србије