

UDK: 352 (492) 497.6
izvorni znanstveni rad
primljen 27. ožujka 2006.

Dr. sc. Zvonko Miljko,
docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

LOKALNA SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Lokalna samouprava predstavlja neporecivu vrijednost i sastavnicu svakog suvremenog i demokratskog političkog sustava. Vrlo važan element odnosi se na demokratsku tradiciju svake zemlje, te isto tako i lokalne demokracije. Među novijim međunarodnopravnim dokumentima koji se odnose na ovu materiju svakako posebno mjesto zauzima Europska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 1994. godine. Autor u radu analizira teorijske, normative i zbiljske aspekte lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Složeni oblik državnog uređenja Bosne i Hercegovine i ovdje se javlja kao ograničavajući čimbenik u koncipiranju jednog novog i naprednijeg sustava lokalne samouprave. Dosljedna primjena načela supsidijarnosti, uz moguće ustavno redefiniranje bosanskohercegovačkog federalizma, omogućila bi i lokalnoj samoupravi da postane stabilizirajuća snaga u državi, i čak korektiv toj složenoj federalnoj strukturi.

Ključne riječi: lokalna samouprava, demokracija, federalizam, supsidijarnost.

1. Pojam i značenje

Lokalna samouprava je oblik odlučivanja i upravljanja lokalnim zajednicama neposredno od strane njezinih stanovnika ili putem njihova predstavništva i drugih lokalnih organa. Kao takva, ona predstavlja složen i višeznačan pojam. U najširem smislu lokalna samouprava je dio ne samo državnog nego i društvenog i političkog sustava. Govori se o lokalnoj vlasti i lokalnoj demokraciji. U najvećem broju demokratskih država lokalna samouprava je ustavom zajamčena. Kao kompleksno pravo, koje objedinjuje u sebi i individualne i kolektivne aspekte, ono uživa i pravnu zaštitu od strane ustavnih ili redovitih sudova.

Iako se javlja kao svojevrstan antipod državi na javnom području, lokalna samouprava je neodvojiva od države. Lokalni poslovi su isto tako državni poslovi, ali njih u skladu s ustavom i zakonom obavljaju samoupravni organi. Radi se o samoupravnom djelokrugu lokalnih zajednica, gdje organi lokalne samouprave imaju samostalna normativna ovlaštenja za uređivanje prava iz domene lokalne samouprave, donošenjem svojih akata u skladu s ustavom i zakonom. Odnosi između organa lokalne samouprave i organa državne vlasti zasnivaju se na pravima i dužnostima utvrđenim ustavom i zakonom, uz međusobnu suradnju i pružanje stručne pomoći, na načelu ravnopravnosti a ne

subordinacije. Središnji organi državne vlasti imaju pravo nadziranja zakonitosti rada organa lokalne samouprave, ali ne i pravo ocjene svrhovitosti njihova rada.

Ovaj odnos države i lokalne samouprave znači da država kao nositelj narodnog suvereniteta predstavlja najviši stupanj samostalnosti i da svojim zakonodavstvom, koje ograničava jedino ustav, određuje mjesto i položaj, te reguliranje lokalne samouprave u ustavnom sustavu države. Lokalne zajednice ne smiju postati otuđeni i zatvorena središta političke moći, niti narušavati jedinstvo pravnog poretka.

Iako je lokalna samouprava izraz prava građana na teritorijalnu samoupravu u lokalnim zajednicama, ona je posebno element državnog uređenja u odnosu na državnu upravu.

Česti su slučajevi da centralni organi neke poslove iz svog djelokruga povjeravaju organima lokalne samouprave. Značajan vid ostvarivanja državne vlasti, i odnosa između centralnih i necentralnih organa, tiče se državne uprave. Pojmovi lokalne uprave i lokalne samouprave često se povezuju u jedinstven pojam lokalne uprave i samouprave. Iako imaju dosta dodirnih točaka, ispravno je govoriti o lokalnoj samoupravi i lokalnoj upravi, kao odvojenim pojmovima. Tim više što je, povijesno gledano, u pojedinim državama lokalna samouprava, onakva kakvu je danas poznajemo, bila pod plaštom državnog centralizma, posebno naglašenog u sferi državne uprave. Dekoncentracijom i decentralizacijom vršilo se prenošenje poslova državne uprave iz nadležnosti centralnih državnih organa na necentralne organe tipa lokalnih organa uprave, i na taj način se decentralizacija u užem smislu shvaćala kao decentralizacija državne uprave. Ona se, s obzirom na svoj sadržaj, naziva lokalna uprava. Za državnu upravu je karakterističan hijerarhijski odnos i podređenost nižih organa višim.

Lokalna samouprava ima svojstvo autonomije i samostalnosti. Lokalna samouprava obuhvaća samo poslove koji se mogu smatrati lokalnim poslovima i njih treba jasno razlikovati od poslova državne uprave, koje obavljaju tijela lokalne uprave, iz čega slijedi bitno veći stupanj nadzora centralnih državnih tijela. U prilog razlikovanja lokalne uprave i lokalne samouprave ide i to što i same jedinice lokalne samouprave imaju vlastite organe uprave u okviru svog samoupravnog djelokruga. Europska povelja o lokalnoj samoupravi jamči lokalnim jedinicama pravo na vlastite organe uprave i profesionalni kadar uposlenih u njima: «U mjeri u kojoj to nije u suprotnosti s općim zakonskim odredbama, lokalne vlasti imat će mogućnost određivati vlastitu, internu upravnu strukturu, s ciljem njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i efikasnog rukovođenja radom organa uprave» (članak 6. 1. Europske povelje).

Iz ovih razloga danas se sve više naglašava kako lokalna samouprava izlazi iz okvira decentralizacije, smatrajući da ona nije dio državnog aparata vlasti, niti se može svesti na funkcionalnu nadopunu državnog odlučivanja na lokalnoj razini.

Teorija decentralizacije uključivala je mnoge oblike i odnose između centralnih i necentralnih organa. Nijedna država, ma kako centralizirana, ne može egzistirati bez necentralnih organa, jer se državna vlast ne može obavljati samo na jednoj razini i iz jednog centra. Vertikalna distribucija državne vlasti pretpostavlja takvu strukturu državne vlasti koja je organizirana na nekoliko razina. Područna podjela na uže teritorijalne jedinice ustrojstva državne vlasti i odnos tih jedinica prema središnjim državnim tijelima uređuje se ustavom i zakonom. Tipovi tih odnosa određuju se kao dekoncentracija, decentralizacija i lokalna samouprava, pri čemu se za lokalnu samoupravu vezuje najviši stupanj samostalnosti lokalnih tijela u odnosu na središnja tijela državne vlasti. Ovi odnosi centralnih i necentralnih organa postoje u unitarnoj državi, i federalnim jedi-

nicama federalne države. Za razliku od federalne države, u kojoj postoji ustavom ustanovljena podjela državne vlasti između federalne države i federalnih jedinica, praćena paralelnim sustavom državnih organa, u unitarnoj državi državnu vlast kao jedini državni organi vrše centralni organi. Tako se ovi problemi javljaju kao problemi unutarnjeg državnog uređenja same unitarne države, odnosno federalne jedinice unutar federalne države.

U najširem smislu poimanja decentralizacije kao antipodi su se uzimali upravo federalizam i lokalna samouprava.

Međutim, federalizam kao što se vidi, izlazi iz ovih okvira, i umjesto decentralizacije tu se radi o policentrizmu i postojanju više (ustavnih) centara državne vlasti. S druge strane, kao što je rečeno, i lokalna samouprava na svoj način, svojim dijelom samostalnosti u odnosu na centralne organe, dovodi do necentralizacije, a ne decentralizacije.

Federalizam i lokalna samouprava posebno su značajni za ustavno uređenje Bosne i Hercegovine. U federalnim državama lokalna samouprava ne spada u nadležnost saveza, već federalnih jedinica, tako da u tim zemljama postoji onoliko sustava lokalne samouprave koliko ima federalnih jedinica.

Adekvatan sustav lokalne samouprave uvijek bi mogao biti stabilizirajući faktor ustavnog uređenja u odnosu na rigidniji federalizam, pogotovo što i jedan i drugi koncept uključuju u sebe teritorijalnu komponentu. Ovo je od bitne važnosti za Bosnu i Hercegovinu, u kojoj danas daytonska forma federalizma blokira samu državu, te tako i moguće pomake u lokalnoj samoupravi.

Do ovog stadija u razvitku lokalne samouprave došlo se višestoljetnim povijesnim promjenama koje su vodile ka sve većoj decentralizaciji i demokratizaciji društvenih odnosa. Dugotrajne tendencije centralizacije državne vlasti, odnosa centralnih i necentralnih organa, i raspodjela ovlasti koje su predstavljale i stvarnu podjelu moći, dovele su do **načela supsidijarnosti**. Ovo načelo, izrijekom stipulirano u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (čl. 4. st. 3.), podrazumijeva da se javne ovlasti obavljaju tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima.

Dva tipa lokalne samouprave, britanski i francuski, svojim povijesnim razvitkom najbolje pokazuju svoj odnos države (centralne vlasti) i lokalne samouprave (lokalne vlasti), ali isto tako i odnos državne uprave i lokalne samouprave.

U Engleskoj je visoko razvijena lokalna samouprava odvojena od centralne vlasti. Tu su dugo postojala jedan pored drugog, a ne jedan ispod drugog, dva sustava vlasti: jedan koji sačinjavaju centralni organi i drugi koji sačinjavaju lokalni organi. Njihovi nazivi govore sami za sebe: *central government* i *local government*.

U Francuskoj je do punog izražaja došla dominacija države i centralnih organa vlasti, gdje je i sama lokalna samouprava kreacija države, kojoj je podređena. Odnosi između viših i nižih organa državne vlasti bili su postavljeni hijerarhijski, s veoma malim samoupravnim ovlastima lokalnih organa vlasti.

U Francuskoj se govori o lokalnoj upravi (*administration local*), a ne o lokalnoj samoupravi.

Izuzetno značenje lokalne samouprave za ostvarivanje demokracije dovelo je krajem prošlog stoljeća do internacionalizacije lokalne samouprave, čime je ona (kao i ljudska prava) prestala biti stvar od isključivo nacionalnog interesa, tj. unutarnja stvar svake države. U Europi je 1985. godine od strane članica Vijeća Europe usvojena Europska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 1994. godine.

2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Demokratski razvoj suvremenih država nije moguć bez razvijene lokalne samouprave. Teorija lokalne samouprave naglašavala je značenje i pogodnosti koje ona pruža da bi se postigli ti ciljevi. Ova povezanost lokalne samouprave i demokratičnosti idejna je osnova Europske povelje o lokalnoj samoupravi. To se jasno naglašava u preambuli, gdje se između ostalog poziva na:

- lokalne jedinice kao jedan od glavnih temelja svakog demokratskog društva;
- pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima kao jedno od demokratskih načela koja su zajednička svim državama članicama Vijeća Europe;
- da je ostvarivanje ovog prava moguće najneposrednije na lokalnoj razini;
- postojanje lokalnih jedinica koje su zbiljski odgovorne omogućuje upravu koja je učinkovita i bliska građanima;
- obrana i suočenje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama je važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti;
- sve ovo pretpostavlja postojanje lokalnih jedinica kojima je omogućeno da imaju demokratski oblikovana odlučujuća tijela i da se koriste širokim stupnjem samouprave što se tiče njihova djelokruga i sredstava za njegovo obavljanje i načina potrebnih da bi mogle ispuniti svrhu svog postojanja.

Povelja polazi od načela da će lokalna samouprava u pojedinoj zemlji biti uređena zakonom, s tim što se smatra poželjnim da se ova pitanja urede samim ustavom.

Pod **lokalnom samoupravom**, u smislu **Povelje**, podrazumijeva se pravo i zbiljska sposobnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova.

Ovo se pravo provodi preko Vijeća ili Skupštine koje čine članovi izabrani na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Vijeća, odnosno Skupštine, mogu imati izvršne organe koji su im odgovorni. Ovakva organizacija lokalnih vlasti ne može derogirati zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju, tamo gdje su oni predviđeni zakonom.

Lokalna vlast formira vlastitu organizaciju uprave i osigurava izvore sredstava za obavljanje poslova, kao i uvjeta za slobodno vršenje funkcija lokalnih dužnosnika.

Važno načelo Povelje odnosi se na upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti koji se može obavljati isključivo i po postupku predviđenim ustavom ili zakonom, a s ciljem osiguravanja usklađenosti rada lokalnih vlasti sa zakonom i ustavnim načelima.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dala je veliko značenje financiranju lokalne samouprave. Iskustveno se pokazalo kako su otpori jačanju lokalne samouprave išli upravo preko ograničavanja njezinih financijskih mogućnosti. Lokalne vlasti imaju pravo na odgovarajuće vlastite izvore financiranja, kojima raspolaze slobodno u okviru svojih ovlaštenja. Sredstva koja im se prenose neće imati karakter namjenskih sredstava, a njihovom dodjelom se ne smije ugroziti diskrecijsko pravo lokalnih vlasti da vode politiku u okviru svojih vlasti.

Lokalne vlasti imaju pravo da u vršenju svojih nadležnosti međusobno surađuju i da se, u skladu sa zakonom, udružuju s drugim lokalnim vlastima radi vršenja poslova od zajedničkog interesa. Pod uvjetima propisanim zakonom, one mogu surađivati i s odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja, kao i pripadati međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti.

Važno pitanje teritorijalne organizacije države, Europska povelja je posebnom odredbom definirala zaštitu granica lokalne vlasti. Promjene granica neće biti izvršene bez prethodne konsultacije s lokalnim zajednicama kojih se to tiče. S obzirom da se radi o pitanju od temeljnog značenja za lokalne vlasti i građane kojima to služi, za takvu konsultaciju se primarno predviđa referendum kao odgovarajući postupak. Kako u mnogim zemljama to nije predviđeno, mogu se provesti i druge forme konsultacije.

Kada je u pitanju pravna zaštita lokalne samouprave, Europska povelja o lokalnoj samoupravi izričito predviđa da lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi osiguravanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave, uspostavljenih ustavom ili zakonom zemlje kojoj pripadaju.

U Povelju je ugrađeno važno načelo supsidijarnosti, koje podrazumijeva da će se javne ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Kod određivanja koji su to poslovi lokalnog karaktera koje bi trebalo prepustiti lokalnim vlastima, sam donositelj Povelje je pošao od toga da se to u aktu ovog karaktera, ne može precizno i taksativno odrediti, nego da treba utvrditi opća načela na kojima treba da se zasniva djelokrug lokalne vlasti. Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica trebaju biti pravno utemeljene ustavom ili zakonom. To ne sprečava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti i dužnosti u specifične svrhe. Važno načelo se odnosi na to da djelokrug lokalne samouprave u granicama zakona omogućava lokalnim jedinicama da imaju puno diskrecijsko pravo da provode svoje inicijative u vezi sa svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti.

Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti osim kada to dopušta zakon.

Predviđajući mogućnost i opravdanost prenošenja određenih ovlaštenja sa središnjih ili regionalnih vlasti na lokalne vlasti, Europska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje načela da će u tim slučajevima lokalnim vlastima, u što je moguće većoj mjeri, biti dozvoljeno da prilagođavaju njihovu provedbu lokalnim uvjetima. Ovome treba dodati i zahtjev utvrđen u Povelji da lokalne vlasti moraju biti konsultirane u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u planiranju i donošenju odluka o svim stvarima koje se izravno tiču njih. To se odnosi kako na stvari iz djelokruga tih vlasti tako i na stvari koje su izvan njihova djelokruga, ali koje ih se neposredno tiču.

Prepuštajući da se poslovi lokalnog karaktera preciziraju domaćim zakonodavstvom, sama njihova priroda upućuje na one potrebe i interese građana lokalnog značenja. Tu spadaju npr. uređivanje prostora i urbanističkog planiranja; uređivanje naselja i stanovanja; komunalne djelatnosti; skrb za djecu; socijalna skrb; kultura; tjelesna kultura, sport i tehnička kultura; zaštita i unapređenje prirodnog okoliša i sl.

Ovi se interesi i poslovi bitno razlikuju od interesa i poslova koji dolaze do izražaja u državi kao cjelini. Međutim, u višestranačkom sustavu suvremenih demokracija pri-

mjećuje se opće politiziranje društva, te se često visoka politika spušta na lokalnu razinu, a da koristi od toga najmanje ima lokalna zajednica.

3. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini

Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, prije svega njezin specifični federalizam, odlučujuće utječe i na sustav lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Komplicirana, asimetrična, trostupanjska ustavna struktura, dovela je do iste takve strukture i sustava lokalne samouprave. Kako se u većini federalnih država prepušta federalnim jedinicama da svojim ustavima i zakonima reguliraju lokalnu samoupravu, tako se i u Bosni i Hercegovini ova materija spušta na razinu entiteta. Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi. Međutim, Ustavom BiH je utvrđena obveza entiteta i svih njihovih administrativnih jedinica da su dužni pridržavati se ovog ustava, ali i načela međunarodnog prava. Kako je Bosna i Hercegovina ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, osigurana je primjena europskih standarda u uspostavljanju i funkcioniranju lokalne samouprave. Sukladno članku 12. Povelje, svaka je država potpisnica mogla po načelu «a la carte» odabrati najmanje dvadeset odredaba I. dijela Povelje, od kojih najmanje deset iz točno pobrojanih članaka Povelje. Bosna i Hercegovina je bez ograda prihvatila sve odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, kako je daljnja razrada tih odredaba i načela o lokalnoj samoupravi prepuštena ustavnoj i zakonskoj regulativi entiteta, to je dovelo do nekoliko sustava lokalne samouprave. Kako je jedan entitet (federalna jedinica) opet federacija sastavljena od deset kantona (federalnih jedinica s vlastitim ustavima), stvorila se mogućnost postojanja deset različitih sustava lokalne samouprave. S obzirom na raspodjelu nadležnosti između Federacije BiH i kantona, koja ne navodi izrekom lokalnu samoupravu, ali ipak sadrži opću klauzulu o presumpciji nadležnosti u korist kantona, uspostavila se ustavna praksa zajedničke nadležnosti Federacije BiH i kantona u ovoj oblasti. Na taj način je Federacija BiH donijela Zakon o osnovama lokalne samouprave u svibnju 1997. godine. Svi ustavi kantona imaju posebna poglavlja koja su naslovljena kao «Općinske vlasti», a svaki kanton donosi i svoj zakon o lokalnoj samoupravi.

Na ovaj način, prema postojećem ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine, moguće je uspostaviti (izuzme li se Distrikt Brčko) jedanaest sustava lokalne samouprave. Deset kantonalnih u Federaciji Bosne i Hercegovine i jedan u Republici Srpskoj.

Međutim, granice i broj općina utvrđuje Federacija zakonom. Istodobno, U Republici Srpskoj u Ustavu Republike Srpske sadržana su načela o lokalnoj samoupravi, a na temelju toga zakonom regulira materija lokalne samouprave i podjela Republike Srpske na općine i gradove.

Sve ovo, komplicirano ustavno uređenje, s jedne strane, i prijeporne odluke Visokog predstavnika, s druge, i oblast lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini udaljavaju od demokratskih načela sadržanih u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Na taj način Ustav BiH proturječi sam sebi, kao i u sličnim situacijama koje su prije navedene, te traži vlastito usklađivanje, a isto tako u oblasti lokalne samouprave novi sustav lokalne samouprave koji bi bio kompatibilan demokratskim standardima međunarodne zajednice u ovoj sferi. Uz ograničavajuću federalnu strukturu, veliki nedostatak predstavlja i nepostojanje tradicije i kontinuiteta u lokalnoj samoupravi u Bosni i Hercegovini.

3.1. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine

Normativna raspodjela nadležnosti

Odredbe o lokalnoj samoupravi sadrži Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, svaki od deset kantonalnih ustava, federalni Zakon o osnovama lokalne samouprave i deset zakona o lokalnoj samoupravi svakog kantona.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine izvršena je raspodjela nadležnosti između Federacije i kantona. Lokalna samouprava se izričito ne navodi niti u popisu poslova koji su dati u isključivu nadležnost Federacije, ali niti u popisu poslova koji spadaju u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona. Kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti. U isključivoj nadležnosti kantona nalaze se i poslovi lokalnog karaktera (npr. donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja, donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije, članak III. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine).

Na temelju ovih ustavnih odredaba uspostavljena je zakonodavna praksa prema kojoj zakonsko uređivanje lokalne samouprave spada u zajedničku nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine i kantona. Pravni temelj za ovo je nađen u općenitoj ustavnoj odredbi da Federacija ima pravo «utvrđivanja politike i donošenja zakona». Tako je Federacija donijela Zakon o osnovama lokalne samouprave, a svaki od deset kantona je donio vlastiti zakon o lokalnoj samoupravi.

Kompetencije i primjena načela supsidijarnosti

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, pored odredaba o federalnoj i kantonalnoj vlasti, sadrži i odredbe o općinskoj vlasti i gradskim vlastima. U prvobitnom tekstu Ustava predviđena je jednostupanjnska struktura lokalne samouprave i monotipska općina kao osnovna i jedina jedinica lokalne samouprave. Amandmanom XVI. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine uvedena je i druga razina lokalne vlasti, time što je tim amandmanom propisano da «**za područje dvije ili više općina** koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se **grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave**, sukladno federalnom zakonu».

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Nadležnosti općine nisu taksativno predviđene. Ustavotvorac je pošao od toga da je sadržaj lokalne samouprave istodobno i osnovni sadržaj nadležnosti općine, prepuštajući federalnom i kantonalnom zakonodavstvu da preciznije regulira ovu materiju. Međutim, u Ustavu postoje određene odredbe koje se posredno odnose i na ovlasti lokalnih zajednica.

U isključivoj nadležnosti Kantona, između ostalog, spada:

- utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranju obrazovanja;
- utvrđivanje i provedba kulturne politike;
- utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata;

- utvrđivanje politike, koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi;
- donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje;
- donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti;
- donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i osiguranje njihove dostupnosti;
- utvrđivanje politike u vezi s osiguravanjem radija i televizije, uključujući donošenje propisa o osiguranju njihova rada i izgradnji;
- provedba socijalne politike i uspostava socijalne skrbi;
- stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma, razvitak turističkih resursa.

U pogledu isključive nadležnosti kantona i odnosa prema lokalnoj samoupravi Ustav Federacije Bosne i Hercegovine predviđa određena ograničenja kantonalne nadležnosti. Svaki kanton **može** na općinu i grad na svom teritoriju prenijeti ovlasti u vezi s obrazovanjem, kulturom, turizmom, lokalnim poslovanjem i komunalnom djelatnosti, te radijom i televizijom, a **dužan je** to učiniti ako glede nacionalnog sastava većinsko stanovništvo te općine, odnosno grada, nije većinsko stanovništvo u kantonu kao cjelini (čl. V. 1. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Radi se o nastojanju da se očuva i zaštiti nacionalni identitet konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine – Bošnjaka, Hrvata i Srba.

Opća karakteristika svih ustava kantona jest da su, uglavnom, preuzeli odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. To se odnosi kako na odredbe o nadležnosti kantona tako i svezi s njihovim nadležnostima o općinskoj vlasti, kao i izvorima prihoda i financijama, odnosu kantona prema općinskoj vlasti itd. Gotovo da nema bilo kakva konkretiziranja određene specifičnosti dotičnog kantona. Iako svi ustavi kantona imaju posebna poglavlja koja su naslovljena kao: «Općinske vlasti», njihove odredbe su dosta oskudne. Samo polovina kantonalnih ustava (5) sadrži odredbu o postojanju kantonalnih propisa o lokalnoj samoupravi, a samo dva ustava sadrže posebnu odredbu kojom se precizira što zakon o lokalnoj samoupravi treba sadržati, određivši da će se njime urediti pitanja: «samoupravnog djelokruga općine, neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju, organi jedinice lokalne samouprave, mjesna samouprava, imovina i financiranje lokalne samouprave, akti jedinica lokalne samouprave, nadzor i zaštita lokalne samouprave i druga pitanja od značenja za ostvarivanje lokalne samouprave, u skladu sa zakonom Federacije Bosne i Hercegovine».

Federalnim Zakonom o osnovama lokalne samouprave (čl. 8) precizirano je da se u okviru samoupravnog djelokruga općine prvenstveno:

- osiguravaju uvjeti za poštivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu s Ustavom;
- osiguravaju lokalne potrebe stanovništva u oblasti brige o djeci, obrazovanju i odgoju, radu i zapošljavanju, nacionalnoj skrbi, kulturi, fizičkoj kulturi i športu, zaštiti životinja i zaštiti bilja, ako zakonom nije drukčije određeno;
- vode urbanističko - stambenu politiku od značenja za općinu i njezin razvoj;
- upravlja općinskom imovinom;
- obavljaju komunalne i druge uslužne djelatnosti, te lokalne infrastrukture;
- osiguravaju uvjete rada lokalnih radio i TV postaja, u skladu sa zakonom;
- skrbe o turističkim resursima;

- osiguravaju korištenje i upravljanje lokalnim građevinskim zemljištem;
- osiguravaju javni red i mir;
- uređuju i druga pitanja, u skladu s ustavom i zakonom.

U ostvarivanu svojih nadležnosti (čl. VI. 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine) svaka općina je dužna:

- a) poduzimati sve potrebne mjere u cilju osiguranja zaštite prava i sloboda utvrđenih ustavom i međunarodnim instrumentima navedenim u Aneksu ustava;
- b) voditi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva u općini;
- c) da konstitutivni narodi i pripadnici ostalih (nacionalnih manjina) budu proporcionalno zastupljeni u općinskim organima vlasti, tako što će održavati predratni popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7. Daytonskog sporazuma, koji se odnosi na povratak izbjeglica i raseljenih osoba, a sve sukladno članku IX. 11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Organi vlasti

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sadrži i odredbe kojima je propisana struktura općinskih vlasti, odnosno njezini organi. Svaka općina ima **općinsko vijeće**, čiji mandat traje 4 godine. Općinske vijećnike biraju, demokratskim putem, birači na neposrednim tajnim izborima. Svaki birač ima pravo glasovati za bilo koju registriranu stranku. Svaka stranka dobiva broj vijećničkih mjesta razmjerno postotku osvojenih od ukupnog broja važećih glasova.

Općinsko vijeće je zastupničko tijelo građana koje donosi statut, druge propise i opće akte i vrši druge poslove u okviru prava i dužnosti općine, sukladno ustavu, zakonu i statutu općine. Općinsko vijeće ima predsjedatelja kojeg bira ovo vijeće iz reda svojih članova. Ova osoba predstavlja općinsko vijeće, predsjedava njegovim radom i potpisuje akte koje donosi vijeće i vrši druge poslove utvrđene statutom općine i poslovníkom o radu općinskog vijeća.

Općinski vijećnici imaju pravo podnositi prijedloge za donošenje odluke iz djelokruga općinskog vijeća, pokretati određena pitanja koja se tiču rada općinskog načelnika, radnih tijela općinskog vijeća i općinske službe za upravu, postavljati vijećnička pitanja, te tražiti i pravodobno dobiti informaciju o svim pitanjima koja su iz domene nadležnosti općinskog vijeća. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisuje da ovaj organ zasjeda javno i da se mora voditi zapisnik o donesenim odlukama. Iznimke moraju biti točno predviđene u poslovniku o radu općinskog vijeća, s tim što ih sam Ustav ograničava na slučajeve iznimnih okolnosti.

Općinski načelnik je inokosni nositelj izvršne vlasti u okviru prava i dužnosti općine. Bira ga općinsko vijeće, pred kojim i odgovara za svoj rad. Općinski načelnik je nadležan za: provedbu općinske politike, izvršavanje općinskih propisa i vršenje poslova koje na općim prenesu kantonalne i federalne vlasti; pripremanje općinskih propisa i drugih općih akata koje donosi općinsko vijeće i predlaže te akte ovom vijeću na usvajanje; imenuje i smjenjuje općinske službenike; osigurava suradnju općinskih službenika s ombudsmanima; stara se o ustroju i radu općinskih službi za upravu, rukovodi tim službama i osigurava uvjete za njihov rad; podnosi izvješće općinskom vijeću i javnosti o provođenju općinske politike, izvršavanju općinskih propisa i o drugim aktivnosti-

ma za koje je nadležan. Vrš i sve druge poslove određene Statutom i drugim propisima općine.

Općinske službe za upravu

Za obavljanje upravnih i drugih stručnih poslova iz samoupravnog djelokruga, kao i upravnih i stručnih poslova koji se federalnim zakonom i zakonom kantona prenesu na općinu, osnivaju se jedna ili više općinskih službi za upravu. Na prijedlog općinskog načelnika općinsko vijeće osniva općinske službe za upravu odlukom kojom se uređuju pitanja koja se odnose na naziv, broj, nadležnosti, rukovođenje, odgovornost i način rada općinskih službi za upravu.

Financiranje lokalne samouprave

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u poglavlju koje se odnosi na općinske vlasti sadrži samo ove odredbe o općinskom vijeću i općinskom načelniku, dok se sva ostala pitanja, pored kantonalnih ustava, detaljnije reguliraju federalnim i kantonalnim zakonodavstvom. Glede financiranja lokalne samouprave, federalnim zakonom o osnovama lokalne samouprave (čl. 14.) je propisano da općine, odnosno organi lokalne samouprave, imaju pravo u skladu s Ustavom i zakonom na odgovarajuće izvore financiranja, kojima raspolažu slobodno, u okviru svojih ovlaštenja, kao i na sredstva za obavljanje prenesenih poslova iz okvira prava i dužnosti kantona.

Općina može prikupljati sredstva za zadovoljavanje potreba građana na temelju neposrednog izjašnjavanja građana, u skladu sa zakonom, odnosno statutom općine.

Oblici neposrednog odlučivanja

Federalnim zakonom je propisana mogućnost da građani mogu neposredno odlučivati o poslovima lokalnog karaktera. Oblici neposrednog odlučivanja su: referendum, zbor građana i dr.

Nadzor

Upravni nadzor nad radom organa lokalne samouprave može se obavljati isključivo u slučajevima i po postupku predviđenim Ustavom i zakonom.

Upravni nadzor nad radom organa lokalne samouprave obavlja se na način koji treba osigurati da intervencija nadzornog organa bude u granicama kojima se štite prava i dužnosti općine utvrđene zakonom.

Pravna zaštita lokalne samouprave

U ustavnom sustavu Federacije Bosne i Hercegovine nisu bila predviđena posebna pravna sudstva za zaštitu lokalne samouprave. Ta zaštita se ostvarivala jedino u okviru općih pravila o zaštiti ustavnosti i zakonitosti.

Međutim, odlukom Visokog predstavnika međunarodne zajednice (2002. godine), kojom je nametnuo Amandman XCVI. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, prvi je put izričito uspostavljena ustavnosudska zaštita prava na lokalnu samoupravu.

Zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine. Takav postupak pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti općine i gradovi, kao i udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. Ustavni sud, također, odlučuje o sporovima između jedinica lokalne samouprave i kantona i Federacije na zahtjev općinskog ili gradskog vijeća, načelnika općine ili gradonačelnika grada, ili udruženja općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine.

Suradnja

Federalnim zakonom je regulirano pravo jedinica lokalne samouprave da u obavljanju svojih dužnosti međusobno surađuju s drugim općinama radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa i u tom cilju mogu se udruživati u zajednice općina i gradova, u skladu s ustavom i zakonom.

Predviđena je i mogućnost pristupanju međunarodnim udruženjima lokalnih jedinica i suradnja s odgovarajućim lokalnim jedinicama drugih država.

Općine i gradovi se mogu udruživati u Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine radi unapređivanja i zaštite njihovih zajedničkih interesa. I ovaj Savez može pristupiti međunarodnim udruženjima lokalnih jedinica i surađivati s odgovarajućim lokalnim jedinicama drugih država u skladu s Ustavom i zakonom.

Zaštita granica

Granice, odnosno veličinu i broj općina, utvrđuje Federacija Bosne i Hercegovine. Područje općine i njezin naziv i sjedište uređuje se posebnim zakonom u skladu s Odlukom o jedinstvenim kriterijima za konstituiranje novih općina ili izmjenu postojećih granica općina u Federaciji. Pri tome se mora osigurati i konsultacija lokalnog stanovništva.

Gradske vlasti

Amandmanom XVI. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine uveden je i drugi stupanj lokalne samouprave. To su gradovi koji se prema Ustavu formiraju za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana. Grad se formira kao jedinica lokalne uprave i samouprave sukladno federalnom zakonu. Odgovornosti grada obuhvaćaju:

- financije i poreznu politiku, sukladno federalnim i kantonalnim zakonima,
- zajedničku infrastrukturu,
- urbanističko planiranje,
- javni promet,
- i druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno koje prenesu općine.

Grad ima svoj statut koji mora biti sukladan federalnom ustavu, kantonalnom ustavu i zakonodavstvu.

Grad ima gradsko vijeće, koje se sastoji od jednakog broja vijećnika iz svake općine, a broj vijećnika, izborna procedura i dužina trajanja mandata se utvrđuje Statutom.

Nadležnosti gradonačelnika Ustav Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje na isti način kao i za načelnika općine.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine je predviđena mogućnost drugačijeg propisivanja sastava gradskog vijeća.

Poseban status Sarajeva i Mostara

U poglavlju o gradskim vlastima dodane su odredbe koje se odnose na organizaciju Sarajeva i Mostara.

U Kantonu Sarajevo se osniva Grad Sarajevo **kao jedinica lokalne samouprave**.

Ustavom Kantona Sarajevo uređeno je koje općine ulaze u sastav Grada. Sastav i način odlučivanja organa Grada Sarajeva treba odražavati multietničnost i posebnost Grada Sarajeva kao glavnog grada Federacije Bosne i Hercegovine. (Sarajevo je istovremeno i glavni grad države Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine kao jednog od dva njezina entiteta i kanton kao federalna jedinica u Federaciji Bosne i Hercegovine i sjedište tog kantona).

Nadležnost, organizacijska struktura i način odlučivanja organa Grada Sarajevo utvrđena je Ustavom kantona, kantonalnim zakonima i Statutom Grada, sukladno federalnom ustavu.

U Hercegovačko - neretvanskom kantonu Grad Mostar se organizira kao jedna teritorijalna **jedinica uprave i lokalne samouprave**. Ovaj grad ima nadležnosti općine, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Organizacija Grada Mostara se regulira Zakonom i Statutom Grada.

Ovaj amandman na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, koji se odnosi na poseban ustavnopravni položaj i organizaciju Mostara (Amandman CI.), nametnuo je Visoki predstavnik, koji je također nametnuo početkom 2004. godine i Statut Grada Mostara. Tom odlukom Visoki predstavnik je ukinuo postojećih šest općina, pretvarajući ih u gradska područja i izborne jedinice, a Grad Mostar u jednu teritorijalnu jedinicu uprave i lokalne samouprave, koja ima nadležnosti općine.

Specifičan ustavnopravni položaj Grada Mostara postoji još od Washingtonskog mirovnog sporazuma 1994. godine, kojim je kreiran i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. U prijelaznim i završnim odredbama ovog Ustava predviđen je poseban status Mostara i međunarodna uprava ovim gradom. Podjela Grada (Rimski sporazum) na šest gradskih općina (tri s bošnjačkom i tri sa hrvatskom većinom i središnjom zonom – Distriktom), prouzročila je usvajanje amandmana XVI. i uvođenja grada kao nove jedinice lokalne (uprave) i samouprave.

I dok u Ustavu Federacije stoji da se Grad formira za područje dvije ili više općina, Visoki predstavnik je ukinuo postojeće općine i dao mu nadležnosti općine, osim ako zakonom nije drukčije propisano. Takvog zakona još nema.

Odredbama ovog amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine Mostar predstavlja izuzetak i u odnosu na sastav Gradskog vijeća. Statutom se normiraju i određeni kriteriji za nacionalni sastav vijećnika, određivanje posebnog postupka donošenja odluka i posebna zaštita vitalnog nacionalnog interesa.

3. 2. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj

Normativna raspodjela nadležnosti

Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, u kojoj je oblast lokalne samouprave regulirana mnoštvom odredaba koje su sadržane u federalnom ustavu, ustavima kantona, te federalnom zakonu i kantonalnim zakonima (deset sustava lokalne samouprave); dotle je u Republici Srpskoj, kao drugom entitetu Daytonске Bosne i Hercegovine, ova materija regulirana Ustavom Republike Srpske i Zakonom o lokalnoj samoupravi. U svega nekoliko članaka Ustav Republike Srpske regulira ovu oblast, prepuštajući da se to detaljnije učini zakonom.

Tako u temeljnim odredbama Ustava Republike Srpske lokalna samouprava se proglašava jednim od temelja na kojima počiva ustavno uređenje Republike (čl. 5. Ustava Republike Srpske).

U poglavlju VI. Ustava Republike Srpske, koji se odnosi na prava i dužnosti Republike Srpske, normirano je da ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom, samostalnost i jednak položaj poduzeća i drugih organizacija, **ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave**, čine osnovu i mjeru ovlasti i odgovornosti republičkih organa.

Ustavom Republike Srpske je propisano da se teritorijalna organizacija Republike uređuje zakonom, kao i sustav lokalne samouprave, određujući općinu i grad kao jedinice lokalne samouprave.

Na kraju Ustav sadrži još jednu odredbu koja se odnosi na financiranje, propisujući da gradu i općini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom, kao i sredstva za obavljanje nadležnosti.

Sve ostale odredbe sadržane su u novom Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji je Narodna skupština Republike Srpske donijela 2004. godine.

Ovim zakonom uređuju se jedinice lokalne samouprave, način i uvjeti njihova obrazovanja, poslovi lokalne samouprave, organi, imovina i financiranje, akti organa jedinica lokalne samouprave, javnost rada organa jedinica lokalne samouprave, administrativni nadzor, nad radom jedinica lokalne samouprave, zaštita prava lokalne samouprave, oblici sudjelovanja građana kao i prava, obveze i odgovornosti zaposlenih u administrativnoj službi jedinice lokalne samouprave.

Zakonom je izričito propisano da će na osnovi rezultata na posljednjem popisu stanovništva (1991.) jedinice lokalne samouprave osigurati razmjernu zastupljenost konstitutivnih naroda (Srba, Bošnjaka i Hrvata, kao i skupina ostalih), u organima jedinice lokalne samouprave, uključujući funkcionare jedinica lokalne samouprave koji se biraju izravno: zamjenika načelnika, predsjednika i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave.

Predsjednik skupštine jedinice lokalne samouprave i načelnik jedinice lokalne samouprave ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda i skupina ostalih, izuzev ako jedan konstitutivni narod ima natpolovičnu većinu prema posljednjem popisu stanovništva.

Nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Zakonom je, na temelju Ustava (čl. 102.), detaljno regulirana nadležnost jedinica lokalne samouprave. Jedinicama lokalne samouprave pripadaju njihovi samostalni poslovi, koji su u njihovoj isključivoj nadležnosti, i preneseni poslovi.

Zakonom je propisano da se poslovi državne uprave mogu prenijeti na općine i to zakonom, po obavljenim konsultacijama s odnosnim jedinicama lokalne samouprave, vodeći posebno računa o prirodi i sadržaju poslova; broju stanovnika, veličini i financijskoj snazi općine; načelu supsidijarnosti i interesa da se odlučivanje približe građanima i sposobnosti općine da uspješno izvršava te poslove. Prenosjenje poslova državne uprave na općine proizvodi obvezu Republike o dodjeli financijskih sredstava kao i osiguravanjem drugih potrebnih uvjeta za njihovo efikasno izvršavanje.

Samostalne nadležnosti općina obuhvaćaju:

- a) reguliranje i upravljanje općinom,
- b) pružanje usluga,
- c) urbanističko planiranje i građenje,
- d) stambeno - komunalne djelatnosti,
- e) kultura,
- f) obrazovanje,
- g) zdravstvena zaštita,
- h) socijalna zaštita,
- i) društvena briga,
- j) sport i fizička kultura,
- k) turizam, ugostiteljstvo, zanatstvo i trgovina,
- l) zaštita prirodnih dobara i životne sredine,
- m) informiranje i javno obavješćavanje,
- n) zaštita građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda.

U okviru svake od navedenih oblasti zakonom je detaljno navedena lista konkretnih nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Zakoni za pojedine oblasti utvrđuju nadležnosti koje su obvezne, u skladu s veličinom općine i postojećim resursima, a koje će općina izvršavati po prioritetnoj osnovi. Poslove samostalnog djelokruga utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi općine mogu obavljati putem zajedničkih općinskih organa ili drugim vidom međuopćinske suradnje.

Organi općine

Organi općine su: - Skupština općine,
- Načelnik općine.

Skupština općine je organ odlučivanja i kreiranja politike općine. Zakonom su utvrđene njezine najvažnije nadležnosti. Skupštinu čine općinski odbornici koji se biraju na četiri godine, a njihov broj je različit, što se utvrđuje statutom svake općine. Na čelu Skupštine je predsjednik skupštine općine koji zastupa i predstavlja skupštinu općine, saziva sjednice i njima predsjedava.

Funkcionari općine u smislu ovog zakona su:

1. Načelnik općine,
2. Zamjenik načelnika općine,
3. Predsjednik skupštine općine,
4. Potpredsjednik skupštine općine.

Načelnik je nositelj izvršne vlasti u općini i on zastupa i predstavlja općinu. On rukovodi općinskom administracijom i odgovoran je za njezin rad. Načelnika općine biraju građani na općim i neposrednim izborima za razdoblje od četiri godine u skladu s izbornim zakonom.

Općinska administrativna služba

Postoji samostalna općinska administracija. Načelnik općine ima slobodu samostalno utvrditi strukturu i unutarnju organizaciju općinske administrativne službe u zakonom utvrđenim općim granicama.

Ova pitanja se utvrđuju posebnim pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta općinske administrativne službe, prilikom čega načelnik općine mora voditi računa o financijskim ograničenjima i javnom interesu, te uzimati u obzir smjernice koje izdaje Vlada Republike Srpske u cilju unapređenja ekonomičnosti rada administrativne službe.

Nadzor

Administrativni nadzor nad radom jedinica lokalne samouprave i ovdje se ostvaruje kao pravo nadzora središnjih tijela na kontrolu zakonitosti. Za to je nadležno Ministarstvo uprave i lokalne samouprave. Taj nadzor se vrši samo u zakonom utvrđenim slučajevima. Ovaj nadzor ni u kojem slučaju ne može ograničavati pravo jedinica lokalne samouprave da nezavisno i u skladu sa zakonom upravljaju javnim poslovima koji spadaju u njihove samostalne nadležnosti. Kada se radi o nadzoru nad izvršenjem poslova iz samostalnog djelokruga, on se ograničava samo na zakonitost poduzetih radnji, dok se u slučaju prenesenih poslova državne uprave može vršiti i nadzor nad ekspeditivnošću odluka organa jedinica lokalne samouprave. Intervencija nadzornog organa mora se ostvarivati u opsegu koji je razmjeran karakteru interesa koji se njome namjerava zaštititi.

Predmet nadzora zakonitosti, način njegova ostvarivanja, detaljno je propisano Zakonom o lokalnoj samoupravi, a u slučaju da to nije regulirano ovim zakonom, postupak administrativnog nadzora nad radom organa jedinica lokalne samouprave vrši se u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku.

U poglavlju zakona o organima općine propisano je da skupština može obrazovati nadzorni odbor kao stalno radno tijelo koje je nadležno za kontrolu javne potrošnje u općini i nadzor nad upravljanjem i raspolaganjem imovinom općine.

Imovina i financiranje jedinica lokalne samouprave

Polazi se od Ustavnog načela prema kojem općini i gradu pripadaju prihodi utvrđeni zakonom, kao i sredstva za obavljanje povjerenih poslova.

Sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obveznih funkcija jedinica lokalne samouprave dodjeljuje se jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo, a koristi se i raspolaze u skladu sa zakonom i u interesu lokalnog stanovništva.

Financijski resursi jedinica lokalne samouprave su razmjerni njihovim nadležnostima koje su im dodijeljena zakonom.

Prihodi lokalne samouprave uključuju:

- lokalne poreze,
- lokalne takse,
- lokalne naknade,
- prihodi od imovine,
- prihodi od samodoprinosu,
- prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku,
- ostale zakonom utvrđene prihode.

Vlastiti izvori prihoda lokalne samouprave utvrđeni zakonom, kao i zakonom utvrđena raspodjela sredstava između Republike i jedinica lokalne samouprave (koje se vrši u skladu sa stupanjem razvijenosti općine), trebaju omogućiti jedinicama lokalne samouprave ostvarivanju njihovog prava na dovoljne vlastite financijske resurse, kojim lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom.

Sredstva za financiranje povjerenih poslova jedinice lokalne samouprave utvrđuju se u okviru proračuna Republike, a u slučaju spora jedinice lokalne samouprave, odnosno Vlada Republike Srpske, mogu pokrenuti spor pred arbitražom. U slučaju da se spor ne riješi na ovaj način, konačnu odluku donosi Vrhovni sud Republike Srpske u upravnom sporu.

Akti organa jedinica lokalne samouprave

Organi jedinica lokalne samouprave u vršenju svojih nadležnosti donose: statut, poslovnik, odluke, pravilnike, naredbe, rješenja, upute, zaključke, preporuke i rezolucije. Zakonom je propisano koje od ovih akata donosi skupština, a koje načelnik općine, odnosno gradonačelnik.

Prijedlog za donošenje akata iz nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave pored načelnika, odnosno gradonačelnika, svakog odbornika radnih tijela skupštine, mogu podnijeti i 10% birača ili 1000 birača s područja jedinice lokalne samouprave.

Također, građani i udruge građana mogu, u skladu sa statutom, pokrenuti inicijativu za donošenje akata iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Odluke i drugi opći akti organa jedinice lokalne samouprave objavljuju se u službenom glasniku jedinica lokalne samouprave.

Javnost rada organa lokalne samouprave

Organi jedinica lokalne samouprave trebaju osigurati javnost svog rada. Zakonom je propisano da se to može obavljati redovitim davanjem informacija sredstvima javnog informiranja, redovitim održavanjem konferencija za tisak, redovitim objavljivanjem podataka o broju uposlenih u administrativnoj službi po kategoriji osoblja, osiguravanjem uvjeta za neometano informiranje javnosti o izvršavanju poslova iz svoje nadle-

žnosti, i o svim promjenama organizacije, djelokruga poslova, rasporeda radnog vremena i drugim promjenama u organizaciji i radu administrativne službe.

Objavljivanje određenih izvještaja može se uskratiti samo kada je to propisano zakonom. Sjednice su javne, ako nije drukčije predviđeno zakonom, a sjednici skupštine jedinice lokalne samouprave mogu prisustvovati zainteresirani građani, na način i pod uvjetima propisanim poslovnikom skupštine.

Suradnja jedinica lokalne samouprave

I u zakonodavstvu Republike Srpske normirano je pravo jedinica lokalne samouprave na međusobnu suradnju. Jedinice lokalne samouprave imaju pravo u obavljanju svojih dužnosti međusobno surađivati radi izvršavanja poslova od zajedničkog interesa. One o oblicima i načinu te suradnje zaključuju sporazume. Predviđena je i mogućnost udruživanja u Savez općina i gradova Republike Srpske, kao i mogućnost pristupanja međunarodnim udruženjima lokalnih vlasti. Zakonom o lokalnoj samoupravi Republike Srpske propisana je mogućnost suradnje s odgovarajućim udrugama lokalnih vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, kao i u inozemstvu u skladu sa zakonom.

Zaštita prava lokalne samouprave

Budući da je pravo na lokalnu samoupravu ustavom zajamčeno, spor o pravima i dužnostima između središnjih i lokalnih tijela vlasti javlja se kao spor o ustavnosti.

Međutim, u Republici Srpskoj nije izričito osigurana ustavno-sudska zaštita prava na lokalnu samoupravu. I pored toga postoje široke mogućnosti za zaštitu ovog prava, prvenstveno zahvaljujući jakom položaju Ustavnog suda Republike Srpske, koji kontrolira ustavnost svih propisa i općih akata.

Zakonom je propisano da organi jedinice lokalne samouprave mogu pred nadležnim sudom pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, propisa i drugih općih i pojedinačnih akata kojima se povređuju prava jedinica lokalne samouprave.

Nadležni sud može poništiti akt kojim je učinjena povreda ovog prava, zabraniti daljnje vršenje radnje ili odbiti zahtjev za zaštitu prava.

Oblici neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi

U interesu lokalnog stanovništva jedinice lokalne samouprave razvijaju odgovarajuće oblike izravnog sudjelovanja građana koji nisu izričito zabranjeni zakonom.

Zakonom propisani oblici neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, sheme prijedloga, «sati građana» u skupštinama općina i drugi oblici koji nisu zabranjeni zakonom.

Skupština jedinice lokalne samouprave ima dužnost razmotriti svaku inicijativu koju dobije, koja mora biti u suglasnosti sa statutom jedinice lokalne samouprave. Broj potpisa ne može biti manji od 5% ili 500 birača niti veći od 7% ili 700 birača od ukupnog broja glasova.

Iako je mjesna zajednica određena kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi, mjesna zajednica je zakonom normirana kao oblik mjesne samou-

prave koja se formira odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave. Ona se ostvaruje kroz Vijeće mjesne zajednice, koje broji najviše 11 članova.

Literatura

1. Bačić, A., Ustavno pravo, teorija i interpretacija, Split 1995.
2. Dedić, S., Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1998.
3. Jovičić, M., Veliki ustavni sistemi, Beograd 1973.
4. Kuzmanović, R., Ustavno pravo, Banja Luka 2002.
5. Lauc, Z., Lokalna samouprava i načelo supsidijarnosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XI., 1998.
6. Miličević, N. i dr., Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 2001.
7. Pobrić, N., Ustavno pravo, Mostar 2000.
8. Sokol, S. - Smerdel, B., Ustavno pravo, Zagreb 1998.
9. Šmidovnik, J., Lokalna samouprava, Sarajevo 1999.
10. Trnka, K., Ustavno pravo, Sarajevo 1999.
11. Trnka, K. i dr., Ustav Federacije BiH, Ustav Republike Srpske, Europska povelja o lokalnoj samoupravi – Komentar, Sarajevo 2004.
12. Zbornik radova: Položaj i ustrojstvo gradova u Federaciji BiH s posebnim osvrtom na razvoj lokalne samouprave u gradu Mostaru, Sarajevo 2003.
13. Zbornik radova: Ustavno pravni položaj grada Sarajeva, Sarajevo 2003.
14. Stanje i problemi lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, Lokalna samouprava br. 12, prosinac 2004.
15. Ustav Bosne i Hercegovine
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
Ustav Republike Srpske
Zakon o osnovama lokalne samouprave Federacije BiH
Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske
Europska povelja o lokalnoj samoupravi
Statut grada Mostara

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Local self-government represents undeniable value and it is element of every contemporary and democratic political system. Very significant element relates to democratic tradition in every state, as well as of local democracy. Among recent international legal documents regarding this matter European Charter on Local Self-Government holds, by all means, distinguished place. Bosnia and Herzegovina has ratified this charter in 1994. Author analyses theoretical, normative and actual aspects of local self-government in Bosnia and Herzegovina. Complex form of state system in Bosnia and Herzegovina here too represents limiting factor for creation of a new and more advanced system of local self-government. Consistent application of principle of subsidiarity with possible constitutional redefinition of federalism in Bosnia and Herzegovina would enable local self-government to become leading stabilizing power in the state and even corrective of its complicated federal structure.

Key words: local self-government, democracy, federalism, subsidiarity.