

**Odnosi između centralne i lokalne vlade**

**Opštinski akti**

Ocena opštinskih resursa, usvajanja opštinskih akata i saradnje između vlasti na centralnom i lokalnom nivou tokom faze izrade, usvajanja i upravnog pregleda opštinskih akata.

**septembar, 2009.**

|   |    |
|---|----|
| PREGLED IZVEŠTAJA .....   | 3  |
| 1. UVOD.....  | 4  |
| 2. UPRAVNI NADZOR OPŠTINSKIH AKTIVNOSTI.....  | 5  |
| 2.1 Opšta načela upravnog nadzora u skladu sa međunarodno priznatim standardima propisanim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi ..... | 5  |
| 2.1.1 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.....   | 5  |
| 2.1.2 Upravni pregled opštinskih akata.....   | 6  |
| 2.1.3 Redovan pregled zakonitosti.....  | 7  |
| 2.1.4 Obavezan pregled zakonitosti .....  | 8  |
| 2.1.5 Pregled korisnosti.....   | 10 |
| 3. ODNOS IZMEĐU CENTRALNOG I LOKALNOG NIVOVA.....   | 12 |
| 3.1. Saradnja između centralnog i lokalnog nivoa tokom procesa pregleda.....  | 12 |
| 3.1.1. Podrška opštinama tokom procesa izrade zakonodavstva u skladu sa članom 83 važećeg <i>Zakona o lokalnoj samoupravi</i> .....       | 12 |
| 3.1.2. Informacioni sistem na centralnom nivou i prisustvo na sednicama skupštine opštine .....   | 12 |
| 3.1.3. Pregled zakonitosti opštinskih akata .....   | 13 |
| 3.1.4. Pregled korisnosti opštinskih akata.....   | 15 |
| 3.1.5. Napomena o reviziji opštinskih statuta .....   | 15 |
| 3.2. Pravne službe opština.....   | 16 |
| 3.2.1. Struktura.....   | 16 |
| 3.2.2. Nadležnosti .....  | 17 |
| 3.2.3. Uloga pravnih službenika u procesu izrade opštinskog zakonodavstva .....   | 17 |
| 3.2.4. Potrebe u sferi obuke .....  | 18 |
| 4. ZAKLJUČCI.....   | 19 |
| 5. PREPORUKE .....  | 21 |

## PREGLED IZVEŠTAJA

Odnosi između vlasti na centralnom i lokalnom nivou utiču na nivo sprovođenja odgovornosti koje su poverene lokalnoj vladi. Usvajanje i pregled opštinskih zakonskih propisa odvija se kroz različite faze sa idealno neprestanom komunikacijom između dva nivoa. U tom pogledu je od presudne važnosti dobro uspostavljen sistem saradnje kako bi se omogućilo opštinama da ispunjavaju svoje dužnosti na efikasan i zakonit način. Ovo se može postići putem procesa upravnog pregleda koji se može smatrati uspešno sprovedenim samo onda kada postoji saradnja između vlasti na lokalnom i centralnom nivou.

Ovaj izveštaj predstavlja opšti pregled saradnje između kosovskih vlasti na centralnom i lokalnom nivou tokom procesa izrade opštinskih pravnih akata kao i tokom postupaka nakon njihovog usvajanja i podnošenja na pregled Ministarstvu za lokalnu upravu (MLU). Ocena u ovom izveštaju je rezultat strukturisanih razgovora koje je Sektor za lokalnu upravu Odeljenja demokratizacije Misije OEBS-a na Kosovu vodio sa opštinskim zvaničnicima.

Nakon uvoda u prvom poglavlju, drugo poglavlje ističe glavna načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi sa naglaskom na upravnom pregledu opštinskih akata. Dalje, ovo poglavlje takođe predstavlja ciljeve upravnog nadzora predviđene Poveljom i važećim zakonskim propisima na Kosovu. Poglavlje 3 predstavlja činjeničnu situaciju na terenu, posebno u pogledu komunikacije između centralnog nivoa i opština. Nivo komunikacije je ocenjen u dve faze; prvo tokom procesa izrade opštinskih akata i drugo tokom procesa pregleda akata koje su usvojile opštinske vlasti. Ovo poglavlje takođe uključuje napomenu o reviziji opštinskih statuta i procenu o strukturi i ovlašćenjima opštinskih pravnih službi. Izveštaj se završava kratkom ocenom potrebe izgradnje kapaciteta za opštinske pravne službenike. Peto i šesto poglavlje predstavljaju opšte zaključke izveštaja sa navedenim preporukama.

Podaci koji su korišćeni u ovom izveštaju su prikupili timovi za opštinsku upravu OEBS-a širom Kosova. Prikupljeni podaci pokazuju da saradnja između ova dva nivoa vlasti tokom procesa izrade zakonodavstva i kasnije tokom pregleda opštinskih akata postoji i da do određenog stepena prilično funkcioniše. Centralni nivo u predviđenim rokovima vrši pregled akata koje su podnele opštine. Ovo se posebno odnosi na opštinske statute gde samo u nekoliko izuzetaka proces pregleda funkcioniše prilično nesmetano. Centralni nivo po primljenom zahtevu pruža podršku opštinama tokom faze izrade zakonodavstva, međutim, ovo se uglavnom odnosi na opštinske statute. Generalno, nalazi ukazuju na to da je lokalni nivo kroz proces pregleda dobro upoznat sa zakonskim rokovima za radnje koje je odredio centralni nivo.

Međutim, iako komunikacija između centralnog i opštinskog nivoa postoji, ne postoji standardizovani sistem komunikacije, u stvari, način na koji opštine komuniciraju sa centralnim nivoom se u velikoj meri razlikuje. Opšti je utisak da opštine veoma često nisu upoznate sa relevantnim zakonskim odredbama koje detaljnije uređuju saradnju između centralnog i lokalnog nivoa, a koje ako se primene mogu da omogućće uspostavljanje standardizovanog sistema komunikacije. OEBS smatra da uspostavljanje standardizovanog sistema komunikacije može da poveća efikasnost komunikacije tokom procesa pregleda tako ispunjavajući svoj krajni cilj: proveru i garantovanje zakonitosti opštinskih aktivnosti. Ovo bi takođe ojačalo obaveze centralnog nivoa de deluje unutar određenih rokova koji se odnose na zvanično podnošenje akata na pregled i zahteva za podršku.

## 1. UVOD

Opštine na Kosovu imaju veću autonomiju kao posledica procesa reforme lokalne uprave koji je u toku. Ovaj proces vodi ka širim opštinskim aktivnostima u oblasti vlastitih, proširenih i dodeljenih nadležnosti. U oblasti vlastitih nadležnosti, opštine imaju potpuna i ekskluzivna ovlašćenja da vrše i da usvajaju sekundarno zakonodavstvo koje uređuje te aktivnosti unutar njihovih granica i standarde propisane u primarnom zakonodavstvu. Određene opštine mogu da dobiju dodatnu autonomiju u određenim oblastima ili takozvane proširene nadležnosti. Dodeljene nadležnosti predstavljaju prvobitne zadatke centralnog nivoa koje opštine izvršavaju u ime centralnog nivoa.

Jedna od opštinskih aktivnosti je usvajanje opštinskih akata koji treba da budu u saglasnosti sa važećim zakonodavstvom. Važeći zakonski propisi na Kosovu predviđaju sistem upravnog nadzora opštinskih aktivnosti. Glavna veza između opština i resornih ministarstava kao nadzornih vlasti je Ministarstvo lokalne uprave (MLU) kroz koje treba da se odvija prosljeđivanje akata koji su predmet nadzora.

Važeće zakonodavstvo predviđa da ovo koordinaciono ministarstvo mora godišnje da izveštava o aktivnostima koje se odnose na nadzor opština. Ovaj izveštaj sadrži pregled aktivnosti ministarstva u pogledu opštinskih akata. Ovi pregledi su sve do sada, uključujući i najnoviji izveštaj koji je objavljen u martu 2009. godine uglavnom predstavljali kratak pregled statističkih podataka koji ne predstavljaju kvalitativne elemente. Misija OEBS-a na Kosovu putem svojih timova za opštinsku upravu paralelno prati proces pregleda opštinskih akata. Nalazi timova za opštinsku upravu pokazuju da postoji potreba za sveobuhvatnim ispitivanjem procesa pregleda opštinskog zakonodavstva što će dovesti do kvalitativne ocene situacije u svih trideset ocenjenih opština. Ovo takođe ima za cilj da se dođe do zaključaka koji će konačno rezultirati konkretnim preporukama. Isto treba da omogući poboljšanje postojećeg sistema pregleda i saradnju između vlasti na lokalnom i centralnom nivou.

Misija je putem istraživanja koje su na terenu sprovedli timovi za opštinsku upravu detaljno analizirala proces pregleda. Podaci su prikupljeni putem sveobuhvatnog upitnika koji je namenski pripremljen za ovu ocenu i koji je korišćen tokom razgovora sa opštinskim pravnim službenicima, gradonačelnicima i ostalim opštinskim zvaničnicima. Informacije koje su timovi za opštinsku upravu dali, a koji imaju veliko iskustvo u aktivnostima nadgledanja i savetovanja opštinskih zvaničnika, bile su od neprocenjivog značaja za ovu ocenu. Svi nalazi su sadržani u sadašnjem izveštaju.

Dobijeni podaci omogućili su ocenu postojećeg procesa pregleda i doveli su do preporuka o tome kako proces može da se poboljša.<sup>1</sup> Ove preporuke treba da doprinesu boljem učinku i radu opština koje treba da rade u skladu sa načelima dobrog upravljanja i za dobrobit svih stanovnika.

Izveštaj je pre svega upućen opštinskim predstavnicima, Ministarstvu za lokalnu upravu i međunarodnim organizacijama koje su uključene u proces reforme lokalne uprave. Treba da služi kao mehanizam i pokazatelj potreba za dalju izgradnju kapaciteta na lokalnom nivou sa posebnom usredsređenošću na svoju pravnu komponentu.

---

<sup>1</sup> Ocena je izvršena tokom marta 2009. godine.

## **2. UPRAVNI NADZOR OPŠTINSKIH AKTIVNOSTI**

### **2.1 Opšta načela upravnog nadzora u skladu sa međunarodno priznatim standardima propisanim Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi <sup>2</sup>**

Ovo poglavlje počinje predstavljanjem Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (Povelja) koja ističe glavna načela lokalne samouprave prihvaćena širom Evrope. Dalje, predstavlja glavne ciljeve upravnog nadzora opštinskih aktivnosti koji se vrši preko pregleda usvojenih akata na lokalnom nivou kao što je propisano u Povelji i važećem pravnom okviru za lokalnu upravu.

#### **2.1.1 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**

Koncept lokalne samouprave u skladu sa Poveljom je naveden u članu 3 koji predviđa:

„Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva .”

Povelja ističe delokrug lokalne samouprave i navodi da lokalni sistem lokalne samouprave treba da bude uređen domaćim zakonodavstvom, ukoliko je moguće i ustavom.<sup>3</sup> Lokalne vlasti moraju da budu koliko je to moguće slobodne i nezavisne prilikom vršenja javnih odgovornosti koje po mogućstvu mogu biti decentralizovane na nivo koji je najbliži ljudima. Ova dodeljena ovlašćenja su ekskluzivna koliko je to moguće i ne smeju da bude ograničena ili smanjena neusaglašenim zakonskim propisima. Lokalne vlasti treba da se konsultuju o svim stvarima koje mogu uticati na njihova ovlašćenja. Međutim, prilikom vršenja svojih ovlašćenja lokalne vlasti moraju da poštuju relevantno zakonodavstvo.

Nadzor zakonitosti aktivnosti na lokalnom nivou je uređen članom 8 Povelje. Ovaj član govori o nadzoru i zbog toga je glavni deo ovog izveštaja. Uređuje upravni nadzor aktivnosti lokalnih vlasti. Propisuje da svaki pregled aktivnosti lokalnih vlasti mora da ima zakonsku osnovu i da je svaki upravni nadzor ograničen na garantovanje usaglašenosti sa domaćim pravom i ustavnim načelima.<sup>4</sup> U skladu sa široko prihvaćenim tumačenjem, ovaj član definiše delokrug pregleda opštinskih vlastitih i/ili proširenih nadležnosti. Povelja ističe da zadaci koje je centralni nivo dodelio lokalnim vlastima za izvršenje mogu biti predmet nadzora u smislu njihove korisnosti. Zbog toga su akti u oblasti dodeljenih nadležnosti predmet pregleda zakonitosti i celishodnosti ili korisnosti.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi usvojio je Komitet ministara Saveta Evrope 15. oktobra 1985. godine. Od tada, Povelja je postala osnovni akt u kome su sadržana najbogatija iskustva demokratskih zemalja u oblasti organizacije samouprave. Povelja je međunarodni ugovor koji su ratifikovale četrdeset i četiri od 47 država potpisnica Saveta Evrope.

<sup>3</sup> Član 4, stavovi od 1 do 6 Povelje.

<sup>4</sup> Član 8.1 i 8.2 Povelje.

<sup>5</sup> Ibid član 8.2.

Dalje, Povelja propisuje da svaki nadzor koji vrše centralne vlasti mora da bude u srazmeri sa značajem zadatka nad kojim se vrši nadzor, dok opštine imaju pravo da pribegnu pravnim sredstvima radi zaštite oblasti autonomije.<sup>6</sup>

Osnovni zakon koji ističe odnose između centralnog i lokalnog nivoa na Kosovu je važeći Zakon o lokalnoj samoupravi koji je proglašen u junu 2008. godine. U svojoj preambuli zakon se upućuje na Povelju i navodi: „imajući na umu načela lokalne samouprave koja su sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i njenim protokolima ....” Uredbe UNMIK-a br. 2000/45 i br. 2007/30 u svojim preambulama takođe vrše upućivanje na Povelju.

## 2.1.2 Upravni pregled opštinskih akata

Upravni pregled – podrazumeva pravo i sposobnost institucija na centralnom nivou da preispitaju zakonitost aktivnosti lokalnih vlasti u oblasti vlastitih i proširenih nadležnosti i zakonitost i korisnost istih u oblasti dodeljenih nadležnosti.<sup>7</sup> Važeće zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi na Kosovu je odredilo uslove i sistem kako vlasti na centralnom nivou (resorna ministarstva) vrše svoju ulogu nadzora u članovima od 74 do 86 Zakona o lokalnoj samoupravi. U pregledu načela po kojima se vrši nadzor (član 75), ograničenja koja su propisana u članu 4 Evropske povelje su delimično ponovljena reč po reč, a značenje i uslovi povelje su u potpunosti uključeni. U određenim delovima, zakonodavstvo koje se primenjuje na Kosovu ide čak i dalje od zahteva Povelje. Primera radi, „*Zakon o lokalnoj samoupravi*” upućuje na „upravni pregled” umesto na „upravni nadzor”, time koristeći formulaciju koja naglašava obim autonomije koju imaju opštine na Kosovu. Pregled se odnosi na opštinske aktivnosti u oblasti vlastitih, proširenih i dodeljenih nadležnosti.

Osim toga, važeći „*Zakon o lokalnoj samoupravi*” predviđa neobavezan mehanizam prethodnog pregleda nacрта opštinskih akata. Pre usvajanja akta, opštine mogu da traže preliminarne konsultacije sa odnosnim nadzornim telom. Predlog akta može da bude podnesen „nadzornom telu“ preko zahteva u kojem se navodi svrha i vrsta saveta koji se traži. Nadzorno telo ima dužnost da pismenim putem odgovori na takav upućen zahtev u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. „*Zakon o lokalnoj samoupravi*” ne propisuje da li zahtev za preliminarne konsultacije mora da bude upućen preko MLU ili opštine mogu direktno da komuniciraju sa resornim ministarstvom. Ovi akti se sastoje ili od uredbi koje se usvojile skupštine opština ili ood dluka koje mogu doneti skupštine ili izvršni organi opštine.

Vrste opštinskih akata u skladu sa važećim zakonima na Kosovu obuhvataju sledeće:

Akti skupštine opštine (SO), koji uključuju statut opštine, poslovnik o radu, opštinske uredbe i bilo koje druge akte neophodne ili odgovarajuće za efikasan rad opštine (član 12 „*Zakon o lokalnoj samoupravi*”).

Akti gradonačelnika predstavljaju uputstva ili odluke donete unutar njegove oblasti odgovornosti (član 13).

---

<sup>6</sup> Ibid član 8.3 i 11.

<sup>7</sup> Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, član 3, Definicije

U skladu sa članom 11 važećeg „*Zakona o lokalnoj samoupravi*”, SO i gradonačelnik imaju prava da donesu akte unutar njihove oblasti nadležnosti. Svi opštinski akti koje usvoji opština podložni su upravnom pregledu.

Opštinske uredbe su generalno apstraktne pošto uređuju osnovna pravila za širi broj pitanja, dok se s druge strane odluke u većini slučajeva odnose na jedno konkretno pitanje.

Opštinski akti obavezuju opštinu, određuju njene opšte politike i zbog toga moraju jasno da se razlikuju od upravnih akata koji uređuju odnos između stanovnika i opštinskih vlasti.<sup>8</sup>

### **2.1.3 Redovan pregled zakonitosti**

Svi akti koji nisu predmet obaveznog pregleda<sup>9</sup> mogu biti predmet upravnog pregleda. Gradonačelnici su odgovorni da do desetog u svakom mesecu podnesu Ministarstvu lokalne uprave detaljan spisak svih akata koji su usvojeni u prethodnom mesecu<sup>10</sup>. Ministarstvo mora da prosledi te akte sa spiska odgovornim resornim ministarstvima u oblastima na koje se akti odnose. Ova resorna ministarstva mogu nakon toga da daju mišljenje o pravnom razmatranju zakonitosti akata u roku od 30 dana. Ukoliko Ministarstvo lokalne uprave ili resorna ministarstva smatraju da odluka ili akt opštine nisu u saglasnosti sa važećim zakonom, mogu da zatraže preispitivanje takve odluke ili akta<sup>11</sup>. Takvo preispitivanje mora da se uradi u roku od 30 dana od dana prijema takvog zahteva od strane opštine<sup>12</sup>. Ukoliko opština prihvati zahtev za preispitivanje može da obustavi izvršenje osporene odluke ili akta do daljeg razmatranja skupštine opštine<sup>13</sup>. Ako opština ne odgovori u predviđenom roku ili odbije zahtev ili potvrdi osporenu odluku ili akt, nadležne vlasti mogu da ulože prigovor na akt pri nadležnom Okružnom sudu koji ima teritorijalnu nadležnost nad tom opštinom u roku od 30 dana od ne dobijanja odgovora od opštine<sup>14</sup>. Okružni sud može da naredi privremene mere u vidu obustave primene osporene odluke ili akta ili druge privremene mere u skladu sa važećim zakonom<sup>15</sup>.

Gore naveden postupak je ukratko predstavljen u tabeli koja sledi:

---

<sup>8</sup> Na primer građevinske dozvole.

<sup>9</sup> Važeći zakon o lokalnoj samoupravi, član 81

<sup>10</sup> Ibid član 80.1

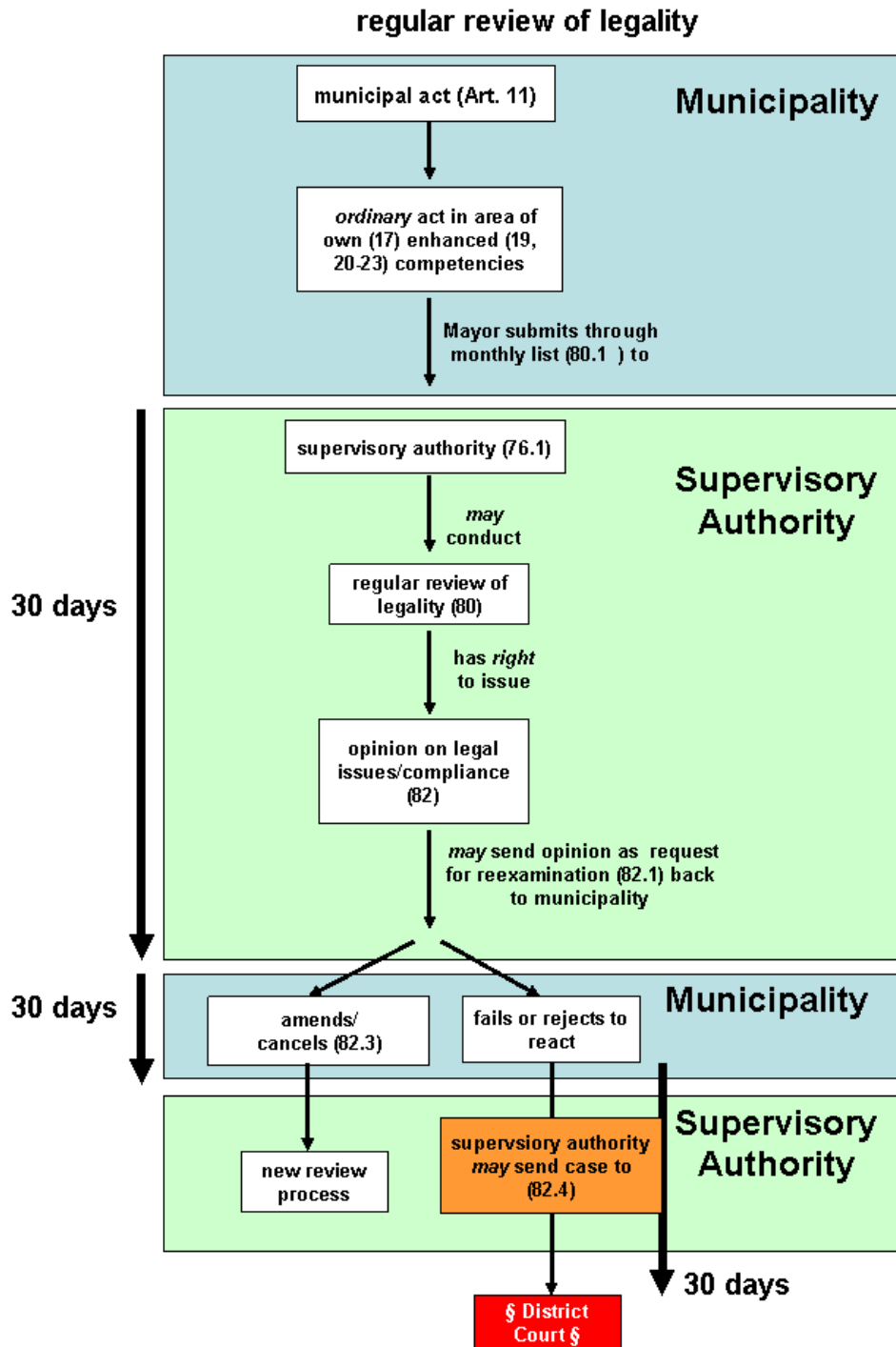
<sup>11</sup> Ibid član 82.1 Zahtevi treba da navode osnove za tvrdnju povrede važećeg zakona i ne treba da obustave izvršenje opštinske odluke ili drugog akta u pitanju.

<sup>12</sup> Ibid član 82.2

<sup>13</sup> Ibid član 82.3

<sup>14</sup> Ibid član 82.4

<sup>15</sup> Ibid član 82.5

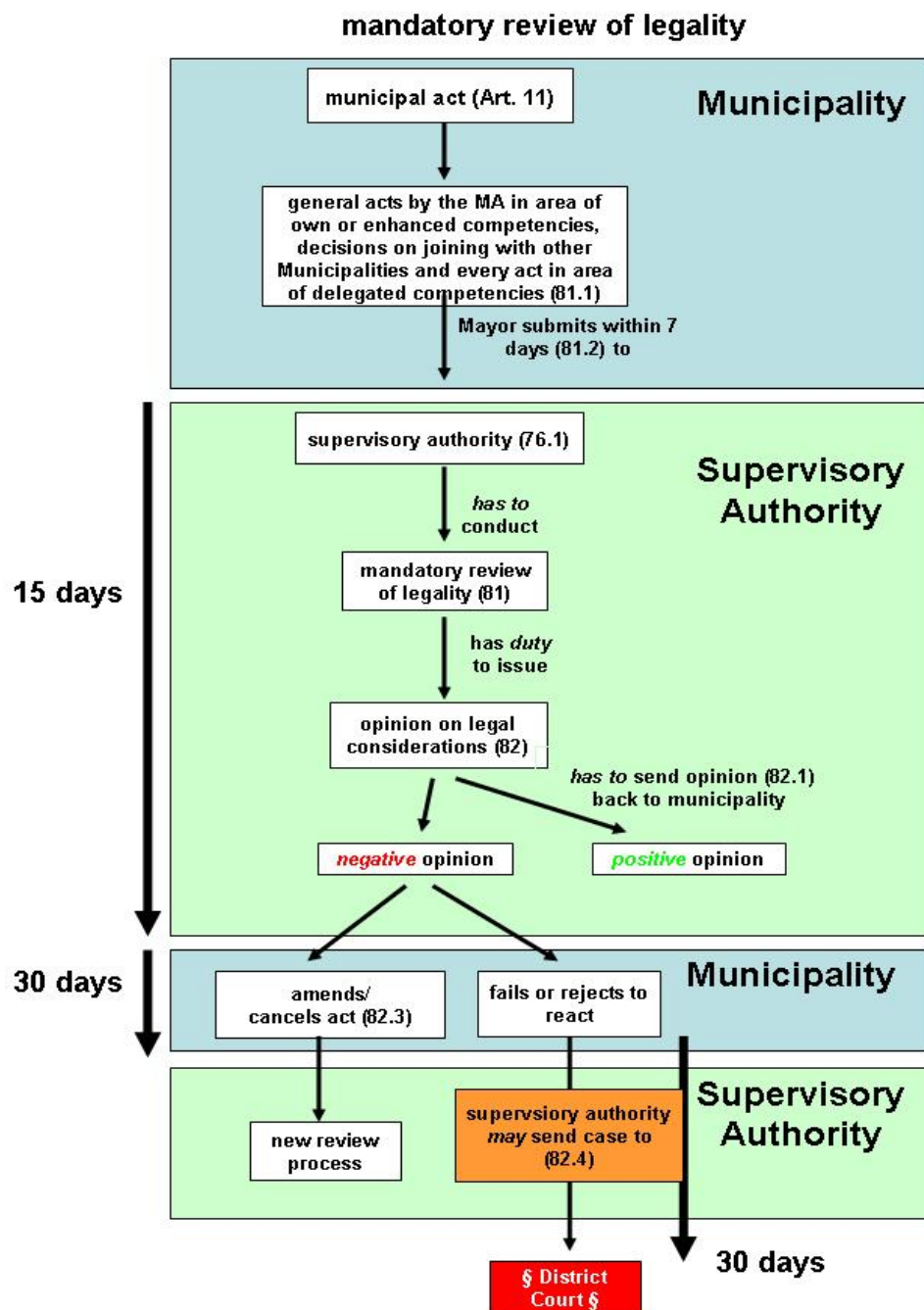


#### 2.1.4 Obavezan pregled zakonitosti



Obavezan pregled zakonitosti predviđen je za sve opšte akte usvojene od strane skupština opština, odluke u vezi sa zajedničkim aktivnostima u sklopu međuopštinske saradnje i/ili partnerstava; pored svih akata usvojenih u sklopu primene dodeljenih nadležnosti.<sup>16</sup>

Postupak je ukratko predstavljen u tabeli koja sledi:



Gradonačelnik opštine koja usvaja akt ove prirode odgovoran je da preda akt nadzornom telu u roku od sedam dana od izdavanja. U roku od dodatnih 15 dana, nadzorno telo je obavezno da pruži svoje mišljenje o zakonitosti akta. Ovo mišljenje navodi, da li nadzorno telo smatra

<sup>16</sup> Svi ovi akti podnose se MLU, koji ih prosleđuje, ukoliko je primenjivo, drugim relevantnim resornim ministarstvima, u zavisnosti od teme. Oni koji potpadaju pod nadležnost MLU preispituju se od strane pravne službe ovog ministarstva, u čijem sastavu se nalaze jedan direktor i osam pravnika.

da je akt u skladu sa važećim zakonodavstvom. Ukoliko smatra da akt nije u skladu, od opštine se može zahtevati da preispita svoj akt; dati zahtev trebalo bi da bude obrazložen i takođe bi trebalo da navodi razloge iz kojih nadzorno telo smatra da akt nije u skladu.

Međutim, zahtev za preispitivanje ne obustavlja izvršenje akta. Opština bi trebalo da odgovori u roku od 30 dana na zahtev, i može postupiti u skladu sa istim ili ne. Ukoliko opština potvrdi osporeni akt, bilo ne odgovaranjem na zahtev za preispitivanje ili izjavom da ga potvrđuje, nadzorni organ može uložiti prigovor na akt pri nadležnom okružnom sudu za teritoriju opštine. Isto bi trebalo da bude učinjeno u roku dodatnih 30 dana po dobijanju informacije o nevoljnosti opštine da promeni akt. Okružni sud može izdati privremenu meru obustave akta, ukoliko bi njegovo dalje izvršenje vodilo do neopozivih šteta u slučaju da se sudskom presudom konačno donese odluka da akt nije u skladu sa višim zakonodavstvom.

### **2.1.5 Pregled korisnosti**

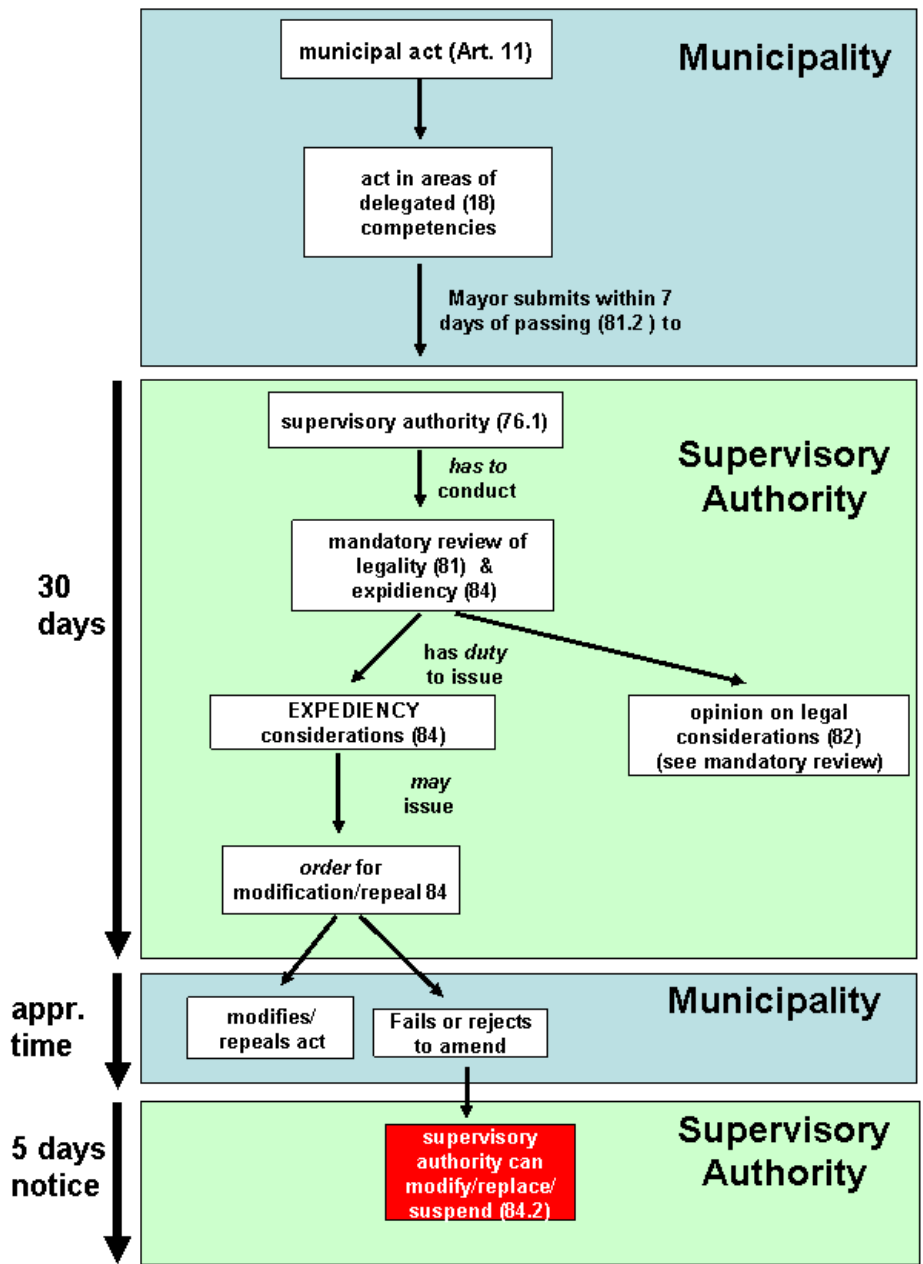
Pregled korisnosti – podrazumeva pregled koji se vrši od strane nadzornog tela kako bi se osiguralo da se dodeljene nadležnosti izvršavaju u skladu sa pravilima, kriterijumima i standardima predviđenim od strane centralnog nivoa.<sup>17</sup> Svi usvojeni akti u okviru dodeljenih nadležnosti moraju da prođu kroz obavezni pregled njihove zakonitosti. Pored toga, dati akti takođe su podložni pregledu njihove korisnosti. U skladu sa istim, u roku od 30 dana od prijema akta ove prirode, nadzorno telo od koga potiče dodeljena nadležnost, ima pravo da zahteva izmene od autora ili da se osporeni akt ukine usled razmatranja o korisnosti istog. Ukoliko opština ne postupi u skladu sa istim, nadzorno telo može izmeniti, zameniti ili obustaviti akt direktno. Jedina obaveza koju centralni nivo ima prema lokalnom nivou, jeste da obavesti opštinu o svojoj radnji u roku od pet dana od donošenja svoje odluke.

Ovaj postupak ukratko je predstavljen u tabeli koja sledi:

---

<sup>17</sup> Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi, član 3, Definicije

### review of expediency



### **3. ODNOS IZMEĐU CENTRALNOG I LOKALNOG NIVOVA**

#### **3.1. Saradnja između centralnog i lokalnog nivoa tokom procesa pregleda**

Ovo poglavlje ocenjuje saradnju između opština i centralnog nivoa, u različitim fazama procesa pregleda opštinskih akata. Ono procenjuje podršku pruženu opštinama tokom procesa izrade akata, kao i nivo komunikacije koja se ostvaruje između lokalnog i centralnog nivoa tokom procesa donošenja opštinskih pravnih akata. Ovo poglavlje takođe analizira da li postoji uspostavljeni sistem ili praksa saradnje, između lokalnog i centralnog nivoa tokom celog procesa pregleda. Isti ocenjuje zasebno proces pregleda zakonitosti i proces pregleda korisnosti opštinskih akata. Ovo poglavlje obuhvata napomenu o reviziji opštinskih statuta, uz ocenu vremenskog trenutka i konkretnog pregleda zakonitosti opštinskih statuta sprovedenog od strane centralnog nivoa. Na kraju, potvrđuje strukturu opštinskih pravnih službi, njihove nadležnosti i sprovodi ocenu potreba za obukom opštinskih pravnih službenika.

##### **3.1.1. Podrška opštinama tokom procesa izrade zakonodavstva u skladu sa članom 83 važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi**

Zvaničnici iz većine opština izneli su da se ponekada konsultuju sa centralnim nivoom tokom procesa izrade opštinskih akata. Skoro polovina od 30 ocenjenih opština navele su da se redovno konsultuju sa centralnim nivoom i dobijaju savete na zahteve za preliminarne konsultacije. Veoma često, odgovor se odnosio na opštinski statut koji je morao da bude izrađen od strane nove skupštine opštine nakon opštinskih izbora održanih novembra 2007. U slučaju opštine Prishtinë/Priština, odgovor je pružen samo u sferi dodeljenih nadležnosti.

U opštini Ferizaj/Uroševac, predstavnik relevantnog ministarstva učestvuje u procesu izrade opštinskih propisa i isti je dodeljen opštini u sklopu Projekta podrške lokalnoj upravi (SLGP).<sup>18</sup>

Podrška se uglavnom zahteva formalno, odnosno zvaničnim slanjem predloga akta relevantnom ministarstvu na pregled. Međutim neformalni putevi, kao što su elektronska pošta i telefonski pozivi, takođe su pomenuti kao metode za konsultacije sa centralnim nivoom. Sastanci kolegijuma pravnih službenika Asocijacije kosovskih opština (AKO) pomenuti su samo od strane malog broja opština kao jedno od mesta gde se zahtevaju konsultacije. Samo dve opštine potvrdile su da imaju standardizovan sistem konsultacija sa centralnim nivoom.<sup>19</sup> Druge opštine vode konsultacije na *ad hoc* osnovi.

##### **3.1.2. Informacioni sistem na centralnom nivou i prisustvo na sednicama skupštine opštine**

###### **Statistički podaci**

Dvadeset osam od 30 ocenjenih opština iznelo je da se aktivnosti praćenja sednica skupštine opštine sa centralnog nivoa vode na manje-više redovnoj osnovi.

<sup>18</sup> Zajednički projekat MLU i Evropske unije.

<sup>19</sup> U opštini Prishtinë/Priština, konsultacije se zahtevaju preko AKO i resornog ministarstva dok se opštinski zvaničnici u Obiliq/Obiliću uvek konsultuju sa pravnom službom MLU.

U ove dve opštine, zvaničnici su potvrdili prisustvo predstavnika centralnog nivoa na samo jednoj ili dve sednice skupštine opštine.<sup>20</sup>

Dvadeset devet opština iznelo je da poštuju relevantne pravne odredbe u pogledu njihove obaveze da obaveste centralni nivo o predstojećim sednicama skupštine opštine; međutim, nije mogao biti identifikovan nikakav jednoobrazan sistem obaveštavanja vlasti na centralnom nivou. Opštine obaveštavaju centralni nivo na svoju odluku putem elektronske pošte, telefonskim pozivima, faksom, poštom ili ličnim dostavljanjem pozivnice relevantnom ministarstvu.

U anketi je takođe primećeno da nijedna određena služba nema odgovornost za slanje informacija centralnom nivou. Službe kao što su opštinska služba za javno informisanje, poštanska služba, služba sekretarijata, kancelarija gradonačelnika, opštinska arhiva i služba uprave pomenute su kao odgovorne za obaveštavanje Ministarstva lokalne uprave.

### **Rezime**

Većina opština postupa u skladu sa važećim zakonom koji od istih zahteva da obaveste Ministarstvo lokalne uprave o održavanju sednica skupštine opštine. U odsustvu jednoobraznog sistema, opštine su uspostavile različite načine obaveštavanja centralnog nivoa, i po svemu sudeći većina funkcioniše prilično dobro.

Ministarstvo bi moglo da se pozabavi ovom neuređenom situacijom administrativnim uputstvom i uspostavljanjem standardizovanog, unifikovanog sistema za razmenu informacija sa opštinama, ne samo u pogledu pravnog okvira već i u vezi načina slanja informacija. Opštine bi na primer trebalo da obaveste centralni nivo o predstojećim sastancima skupštine opštine u pismenoj formi.

Ocena pokazuje da učešće centralnog nivoa na sednicama skupštine opštine na kojima se usvajaju opštinski propisi nije jednoobrazno širom Kosova. Ovo bi takođe mogao biti slučaj usled kasnog ili potpunog ne pružanja informacija o održavanju sednica skupštine opštine od opština centralnom nivou.

### **3.1.3. Pregled zakonitosti opštinskih akata**

#### **Statistički podaci**

Dvadeset od 30 opština iznelo je da uvek šalju spisak svih usvojenih akata centralnom nivou u okviru utvrđenog pravnog vremenskog okvira. Preostalih 10 opština iznelo je da poštuju “uopšteno” utvrđen pravni vremenski okvir.

U opštinama koje redovno šalju mesečni spisak, opštinski organi koji su zaduženi za slanje spiska se razlikuju i obuhvataju: kancelariju sekretarijata skupštine opštine, direktora opšte uprave, službenika za odnose sa javnošću, opštinskog pravnog službenika, direktora opštinske uprave, sekretara skupštine opštine i zapisničara. Četiri opštine iznele su da se mesečni spisak usvojenih akata šalje od strane samog gradonačelnika.<sup>21</sup> Opština

<sup>20</sup> Opštine Dečan/Dečani i Gjilan/Gnjilane.

<sup>21</sup> Junik, Novobërdë/Novo Brdo, Mamuša/Mamushë/Mamuša i Prizren. U Prizrenu, spisak priprema predsedavajući skupštine opštine i šalje se gradonačelniku na pregled. Nakon što je odobren od strane gradonačelnika, spisak se šalje u opštinsku arhivu i MLU pre 10. u narednom mesecu.

Prishtinë/Priština iznela je da je poslala samo jednu opštinsku uredbu na pregled centralnom nivou.

## Rezime

Iako većina opština postupa u skladu sa rokom od sedam dana za slanje opštinskih akata na pregled, u nekim opštinama isto se vrši na mesečnoj osnovi i u zavisnosti od njihove hitnosti. Štaviše, u jednoj opštini<sup>22</sup> opštinski akti se šalju na obavezni pregled zakonitosti tek nakon dobijanja zahteva od centralnog nivoa.

Prvo, trebalo bi usmeriti svu pažnju na uspostavljanje jasnog sistema saradnje između lokalnog i centralnog nivoa, posebno povodom pitanja opštinskog zvaničnika odgovornog za slanje mesečnih spiskova odobrenih akata, kao što je predviđeno važećim zakonodavstvom<sup>23</sup>. Drugo, trebalo bi uspostaviti jasan sistem zahtevanja podrške od centralnog nivoa za reviziju predloga opštinskih akata.<sup>24</sup>

Iako je 15 opština iznelo da su uspostavile standardizovan sistem saradnje sa centralnim nivoom u pogledu procesa obaveznog pregleda, iste nisu navele kako se ovaj proces primenjuje. Opštinski zvaničnici u Glogovcu/Glogovcu pominju “*standardan obrazac sa listom i kopijama akata koji se šalju MLU*” dok u opštini Junik zvaničnici pominju da “*se štampani primerci akata dostavljaju lično istom primaocu*”.

Jedanaest opština iznelo je da je od njih zatraženo sa centralnog nivoa da podnesu svoje akte na pregled. Sa izuzetkom jedne opštine, Gjakovë/Đakovica,<sup>25</sup> od drugih je zahtevano da podnesu svoje propise i odluke na pregled, samo jednom od njihovog uspostavljanja. Velika većina opština upoznata je o postojanju pravnog okvira odgovora na zahteve centralnog nivoa za reviziju<sup>26</sup>. Do sada, nije bilo sudskih predmeta u kojima je centralni nivo osporio zakonitost opštinskih akata. Ovo dovodi do sveobuhvatne ocene da opštine, u skoro svim slučajevima, postupaju u skladu sa mišljenjem / zahtevom centralnog nivoa, čak i kada se neminovno ne slažu sa procenom zakonitosti akta.<sup>27</sup> Stoga, nijedna opština nije prijavila slučajeve neslaganja između lokalnog i centralnog nivoa u tom smislu.

Saradnja između lokalnog i centralnog nivoa tokom procesa pregleda veoma je značajna kako bi se osigurala zakonitost opštinskih aktivnosti. Celokupna ocena pokazuje postojanje određenog nivoa saradnje, koja i dalje treba da bude poboljšana. Nedostatak uspostavljenih sistema/praksi u velikoj većini opština, u smislu toga ko ostvaruje komunikaciju, kada i kako (odnosno ko šalje akte na pregled centralnom nivou) predstavlja jednu od oblasti kojoj treba pokloniti pažnju. Na primer, iako važeći zakon jasno utvrđuje obavezu da gradonačelnik uputi spisak usvojenih akata nadležnom ministarstvu na mesečnoj osnovi, ocena otkriva da se ovaj pravni zahtev uvek ne ispunjava. Štaviše, kada govorimo o podnošenju opštinskih

---

<sup>22</sup> Opština Dečan/Dečani.

<sup>20</sup> Važeći zakon o lokalnoj samoupravi, članovi 80.1 i 81.2 predviđaju da je gradonačelnik odgovoran za slanje spiska usvojenih akata centralnom nivou.

<sup>24</sup> Ibid član 83, predviđa da zahtev za dobijanje podrške bude podnet formalno: slanjem predloga akta i konkretnog zahteva u pismenoj formi centralnom nivou od strane lokalnog nivoa.

<sup>25</sup> U skladu sa navodima, od opštine Gjakovë/Đakovica zatraženo je da podnese svoje akte na pregled u nekoliko navrata.

<sup>26</sup> Podujevë/Podujevo, Viti/Vitina i Ferizaj/Uroševac predstavljaju jedine opštine koje nisu upoznate sa pravnim vremenskim okvirom za reviziju akata.

<sup>27</sup> Kao u slučaju opštine Kačanik/Kaçanik gde je, iako se opštinski zvaničnici ne slažu sa mišljenjem centralnog nivoa o zakonitosti odluke o uspostavljanju lokalne vodovodne i kanizacione kompanije, opština sprovela reviziju ove odluke u skladu sa istim.

akata na reviziju, nijedna od ocenjenih opština nije pomenula sistematsku upotrebu potvrda o prijemu podnetih opštinskih akata, koje bi, u skladu sa važećim zakonom, trebalo da budu izdate od strane nadzornog tela. Još jedno pitanje na koje bi trebalo odgovoriti jeste svest opština u vezi sa aktima koji bi trebalo da prođu kroz obavezni pregled, pošto isti snose zakonsku obavezu da podnesu sve akte predviđene važećim zakonom nadzornom telu na pregled njihove zakonitosti. U tom smislu, opštine često pominju opštinski statut i poslovnik o radu, kao jedina opštinska dokumenta koja su podložna obaveznom pregledu. Samo mali broj je izneo da ovaj pregled važi za sve akte iz oblasti dodeljenih nadležnosti, kao i na opšte akte iz oblasti vlastitih i proširenih nadležnosti.

#### **3.1.4. Pregled korisnosti opštinskih akata**

Većina opština je iznela da obavljaju dodeljene nadležnosti ali da je primećena veoma mala aktivnost u izradi i usvajanju opštinskih akata koji uređuju ovu oblast nadležnosti. Šest opština<sup>28</sup> iznelo je da su usvojile relevantne akte. Svi su podneti na pregled centralnom nivou. Samo u jednom slučaju od opštine<sup>29</sup> je zatraženo od strane resornog ministarstva da sprovede pregled usvojenog akta u smislu njegove korisnosti. Shtime/Štimlje je iznelo da je u procesu izrade 22 propisa u vezi sa dodeljenim nadležnostima.

Prema oceni stoga samo mali broj opština izradio je pravne akte u oblasti dodeljenih nadležnosti, uprkos činjenici da do sada, skoro sve obavljaju svoju nadležnost u ovoj sferi.<sup>30</sup> Ovo je delimično slučaj usled prirode nadležnosti koje opštine vrše u ime resornog ministarstva, koja su obično uređene relativno jasnim uputstvima o tome kako ih sprovesti. Stoga, nizak nivo opštinskih zakonodavnih aktivnosti u sferi dodeljenih nadležnosti ne omogućava sveobuhvatnu ocenu postojeće saradnje između centralnog i lokalnog nivoa u procesu pregleda korisnosti.

#### **3.1.5. Napomena o reviziji opštinskih statuta**

Dvadeset osam ocenjenih opština potvrdilo je da su njihovi opštinski statuti pregledani od strane centralnog nivoa. Dve opštine navode da se njihovi statuti i dalje nalaze na čekanju.<sup>31</sup>

Vremenski okvir za ocenjivanje zakonitosti opštinskih statuta pomenut od strane opštinskih zvaničnika nalazio se u rasponu od najmanje 15 dana do maksimalno tri meseca.<sup>32</sup> Iako su u većini slučajeva opštine primile pismeno obaveštenje o rezultatu pregleda, 13 je iznelo da im nisu pružene nikakve povratne informacije. U tom smislu, jedna opština pomenula je da je sklopljen sporazum sa relevantnim resornim ministarstvom, koji predviđa da u slučaju da ne budu pružene nikakve povratne informacije u roku od 30 dana, akt (odnosno statut opštine) može biti smatran onim koji je u skladu sa zakonom.

<sup>28</sup> Novobërdë/Novo Brdo, Dragash/Dragaš, Prizren, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka i Prishtinë/Priština.

<sup>29</sup> Opština Dragash/Dragaš iznela je da je izdala akt iz oblasti dodeljenih nadležnosti (Uredba o izdavanju dozvola za obavljanje poslovnih i stručnih aktivnosti) koji nije poslat centralnom nivou na pregled.

<sup>30</sup> Dodeljene nadležnosti koje se vrše od strane velike većine opština sastavljene su od: katastarskih spisa, registracije preduzeća, registracije birača, socijalne pomoći i zaštite šuma.

<sup>31</sup> U vreme ankete, Statut opštine Gjakovë/Đakovica i dalje je bio predmet revizije, dok u Podujevë/Podujevu statut opštine i dalje čeka na odobrenje SO.

<sup>32</sup> Još jedan primer odlaganja revizije dolazi iz opštine Kline/Klina, koja pominje da je bilo potrebno tri meseca pre nego što je dobila rezultate revizije sa centralnog nivoa za njen opštinski statut.

Sa izuzetkom tri slučaja<sup>33</sup> u kojima je od opština zatraženo da preispitaju svoje statute u konkretnim delovima, svi drugi opštinski statuti potvrđeni su bez ikakvih komentara. U svim trima gore pomenutim opštinama, statuti su izmenjeni u skladu sa zahtevima odnosnog ministarstva.

Nalazi pokazuju da je uopšteno, proces revizije opštinskih statuta od strane centralnog nivoa prošao prilično neometano, sa veoma malim brojem izuzetaka u kojima su postojali zastoji.<sup>34</sup> Bez obzira na isto, načini na koji se opštine obaveštavaju o ishodu i vremenski okvir revizija može biti poboljšan. Važeći zakon, iako eksplicitan o krajnjem roku u sklopu koga centralni nivo može revidirati opštinske akte, ne predviđa ono što se dešava u slučaju isteka ovog vremenskog perioda.

Nepostojanje ovakve odredbe u primarnom zakonodavstvu veoma često stvaralo je zabunu među opštinama i u nekim slučajevima takođe je izazvalo izlišna zakašnjenja u stavljanju opštinskih akata na snagu. Stoga, kako bi se izbegla zakašnjenja u procesu finalizacije ciklusa pregleda, uspostavljanje sistema formalnog obaveštavanja od strane ministarstva po završetku procesa pregleda, bilo bi veoma korisno. Iako nije predviđeno zakonom, formalno obaveštavanje doprinelo bi poboljšavanju procesa pregleda. Ovo je od posebnog značaja za opštinske statute kao osnovne opštinske akte, koji omogućavaju opštinama da izdaju druge akte neophodne za sprovođenje opštinskih aktivnosti.

## **3.2. Pravne službe opština**

Ovaj deo rada ocenjuje kako su opštine organizovale svoju pravnu komponentu, celokupna ovlašćenja opštinskih pravnih službenika i njihovu ulogu u procesu izrade opštinskog zakonodavstva. Poglavlje se završava ocenama aktuelnih potreba pravnih službenika u sferi stručnog usavršavanja.

### **3.2.1. Struktura**

#### **Statistički podaci**

Osamnaest opština iznelo je da su uspostavile pravnu službu kao zasebnu jedinicu u sklopu svoje opštinske strukture,<sup>35</sup> uglavnom u obliku direkcija za pravna pitanja. Jedanaest opština<sup>36</sup> iznelo je da se pravna pitanja opštine rešavaju od strane pravnih službenika koji imaju ulogu savetnika u tematskim direkcijama. Od ovog broja, Shtime/Štimlje je navelo da je uspostavilo savetodavni odbor pravnih službenika koji rade pri odnosnim direkcijama. U

---

<sup>33</sup> Opštine Prizren, Junik i Dečan/Dečani.

<sup>34</sup> Posebno u slučaju Gjakovë/Đakovice gde je revizija opštinskog statuta i dalje bila u toku u vreme sprovođenja ocene.

<sup>35</sup> Prizren, Decan/Dečani, Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Dragash/Dragaš, Prishtinë/Priština, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Suharekë/Suva Reka, Vushtrri/Vučitrn, Pejë/Peć, Kamenicë/Kamenica, Mitrovicë/Mitrovica, Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, Shtërpçë/Šterpce, Obiliq/Obilić, Fushë Kosovë /Kosovo Polje i Viti/Vitina.

<sup>36</sup> Skenderaj/Srbica, Malishevë/Mališevo, Lipjan /Lipljane, Rahovec/Orahovac, Gllgovc /Glogovac, Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje, Hani i Elezit/General Janković, Kaçanik Kačanik, Novobërdë/Novo Brdo, Junik i Istog/Istok.



opštinama Kačanik/Kačanik i Glogovac/Glogovac funkcija pravnog službenika opštine i dalje je upražnjena u vreme sprovođenja ocene.<sup>37</sup>

Napominje se da uspostavljene pravne službe nemaju jasnu hijerarhijsku strukturu, dok broj osoblja varira od jednog do četiri pravna službenika opštine. Ovo pokazuje da u ovom trenutku ne postoji unifikovana struktura opštinskih pravnih službi i da se broj pravnih službenika razlikuje od jedne do druge opštine, uz nekolicinu slučajeva u kojima opštine nemaju nijednog pravnog službenika. Uspostavljanje i organizovanje pravnih službi opština nije predviđeno važećim zakonskim okvirom. Stoga su opštine organizovale svoju strukturu pravnih službi na način koji im najviše odgovara.

### **3.2.2. Nadležnosti**

Uz mali broj izuzetaka, velika većina opština uspostavile su svoje pravne službe ili su angažovale pravne službenike. U skladu sa navodima, iste su odgovorne za izradu opštinskog zakonodavstva, uključujući i pregled zakonodavstva u smislu njegove usklađenosti sa važećim zakonima. Pored ovih glavnih aktivnosti, pravne službe/službenici takođe pružaju pravne savete odbornicima skupštine opštine, gradonačelnicima i opštinskim javnim službenicima. Oni takođe zastupaju interese opštine u sudskim postupcima.

Uz izuzetak pravnih službi u opštinama Pejë/Peć, Glogovac/Glogovac, Gjakovë/ Đakovica, Mamuša/Mamushë/Mamuša, i Dragash/Dragaš, koje po svemu sudeći nemaju nikakve poteškoće da obavljaju svoje dužnosti, sve druge opštine pomenule su prepreke izazvane nedostatkom osoblja. U deset opština, opštinski zvaničnici pomenuli su nedostatak u obuci opštinskih pravnih službenika. Štaviše, na pitanja kao što su nedovoljan prostor i kancelarijska oprema takođe je ukazano kao na nedostatke.

### **3.2.3. Uloga pravnih službenika u procesu izrade opštinskog zakonodavstva**

Iako je većina opštinskih pravnih službenika uključena u izradu pravnih dokumenata, u određenim slučajevima, obim u kome su isti uključeni u ovaj proces varira. Na primer, u Lipjan/Lipljanu pravni službenici opštine uključeni su u proces izrade opštinskih akata samo kada su postavljeni u komisije za izradu.<sup>38</sup> Kao još jedan primer, pravna služba opštine Rahovec/Orahovac nije deo procesa izrade zakonskih akata pošto svaka direkcija ima svoje pravne službenike. Štaviše, nekolicina opština iznela je da izrada zakonodavstva nije u okviru njihovih nadležnosti.<sup>39</sup>

Uključivanje opštinskih službenika u proces izrade opštinskog zakonodavstva počinje njihovim učešćem u komisijama za izradu. Na osnovu nalaza ove ocene, ovaj proces je manje-više organizovan na isti način u velikoj većini opština. U svim slučajevima, čini se da su pravni službenici uključeni u izradu opštinskog zakonodavstva. Ono što se razlikuje u procesu izrade zakonodavstva u ocenjenim opštinama jeste ko pokreće proces. U većini slučajeva, pokretači jesu direktori odeljenja, a u drugim slučajevima gradonačelnik, skupština

<sup>37</sup> Opština Glogovac/Glogovac nema nijednog zaposlenog pravnog službenika dok se u Kačanik /Kačaniku pravni službenik opštine nalazi na porodiljskom odsustvu i još uvek joj nije pronađena zamenja.

<sup>38</sup> U velikom broju navrata, direktori odeljenja čine ovo sami sa pravnim službenicima svojih odeljenja bez uključivanja Pravnih službi.

<sup>39</sup> Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Viti/Vitina i Shtërpçë/Štrpce.

opštine ili pravne službe/službenici. Nakon preduzimanja inicijative i uspostavljanja komisija za izradu, prvi nacrt se priprema i šalje gradonačelniku i opštinskim direktorima na razmatranje. U sledećoj fazi, predlog akta stavlja se na javnu raspravu, nakon koje se razmatra od strane odbora za politiku i finansije i na kraju usvaja od strane skupštine opštine.

U većini opština ocenjenih ovim izveštajem, opštinski pravni službenici po svemu sudeći predstavljaju deo procesa izrade opštinskih akata. Međutim, iako u manjini, postoji određeni broj opština u kojima se pravna ekspertiza opštinskih pravnih službenika ne koristi u procesu izrade.

### 3.2.4 Potrebe u sferi obuke

U skladu sa nalazima ove ocene, pravni službenici u 16 opština pohađali su stručnu obuku u pravnoj sferi. Obuka koja je održana obuhvatala je teme kao što su: izrada opštinskog zakonodavstva, izrada statuta opštine, tehnike izrade pravnih dokumenata, pravna terminologija i tumačenje, izrada i revizija opštinskih akata, metode izrade, usklađivanje opštinskog zakonodavstva sa centralnim zakonodavstvom, pravila i postupci izrade, administrativni postupak i primena podzakonskih akata. Pravni službenici u preostalih 14 opština nisu prošli ni kroz kakvu konkretnu obuku.

Obuka namenjena opštinskim pravnim službenicima organizovana je uglavnom od strane Kosovskog instituta za javnu administraciju, Ministarstva lokalne uprave i Kolegijuma pravnih službenika Asocijacije kosovskih opština. Međunarodne organizacije, kao što su UNDP i OEBS takođe su pomenute od strane opština kao organizatori aktivnosti obuke.

Većina ocenjenih opština<sup>40</sup> naglasila je potrebu za dodatnom obukom u tehnikama pravnih veština izrade opštinskih akata. Pored toga, pravni službenici pomenuli su određeni broj drugih i specifičnijih tema za obuku koje bi im omogućile da obavljaju svoje dužnosti na profesionalniji način. Uopšteno teme obuhvataju; obuku o novousvojenom zakonodavstvu, procesu prenosa ovlašćenja, usklađivanju zakona, tumačenju zakona i primeni zakona. Opštinski pravni službenici takođe su pomenuli sledeće kao korisne teme za buduću obuku: važeći *Zakon o javnim preduzećima*<sup>41</sup>, administrativni postupci, postupci za ulaganje žalbi na opštinske akte, primena važećih zakona i podzakonskih akata, važeći *Zakon o javnoj službi* i upotreba opštinske imovine.

Kratka ocena potreba sprovedena u sklopu ovog procesa, pokazuje široki raspon tema za obuku koju bi opštinski pravni službenici voleli da pohađaju. Ocena takođe identifikuje posebne zabrinutosti koje se čine identičnim u mnogim opštinama. Na primer, zahtevi za dalju obuku o uspostavljanju javnih preduzeća, opštinskoj imovini i prenosu ovlašćenja, ukazuju da ovo predstavlja oblasti u kojima većini opština treba više smernica. Pored toga, ocena pokazuje da sve opštine nisu uključene u aktivnosti obuke organizovane od strane centralnog nivoa, pošto je skoro polovina ocenjenih opština navela da nisu pohađali nikakvu obuku u oblasti pravnih veština.

---

<sup>40</sup> Pravni službenici u 19 opština konkretno su izneli da tehnika izrade pravnih dokumenata predstavlja prioritet u sklopu njihovih potreba za obukom.

<sup>41</sup> Važeći *Zakon o javnim preduzećima* br. 03/L-087 koji je stupio na snagu 13. juna 2008.

#### 4. ZAKLJUČCI

Ocena pokazuje da saradnja između lokalnog i centralnog nivoa tokom celog procesa pregleda opštinskih akata postoji, ali da bi trebalo da bude konsolidovana. Međutim, ne postoji nikakav uspostavljeni sistem ili praksa komunikacije, zapravo način na koji opštinski zvaničnici ostvaruju komunikaciju sa centralnim nivoom tokom ovog procesa varira od opštine do opštine.

U većini slučajeva, centralni nivo pruža podršku opštinama tokom procesa izrade zakonodavstva, kada se ista traži. Ova podrška se veoma često pruža u okviru izrade opštinskih statuta, koji se podnose nadležnom ministarstvu na komentar pre usvajanja. Važeći pravni okvir predviđa da opštine pošalju formalan zahtev slanjem predloga akta centralnom nivou na komentar. Međutim, neformalna sredstva kao što su telefonski pozivi ili korespondencija elektronskom poštom takođe su pomenuti kao sredstva konsultacije.

Mesečni spisak usvojenih opštinskih akata redovno se podnosi centralnom nivou od polovine od ocenjenih 30 opština. Iako važeći zakon o lokalnoj samoupravi konkretno daje mandat gradonačelniku kao poslednjem odgovornom opštinskom telu za redovno podnošenje spiska usvojenih akata nadležnom ministarstvu, ocena pokazuje da se ova obaveza izvršava od strane različitih opštinskih zvaničnika u različitim opštinama. Preostale opštine ne ispunjavaju ovu pravnu obavezu uopšte iz razloga što tvrde da nisu upoznate o postojanju ove odredbe u važećem zakonu.

Proces obaveštavanja opština o ishodu pregleda zakonitosti opštinskih akata od strane centralnog nivoa funkcioniše. Neuspeh centralnog nivoa da odgovori ili da da komentar u okviru vremenskog roka trebalo bi da bude ocenjen kao znak odobrenja od strane opština. Ukoliko centralni nivo nakon toga želi da izda kasniji podnesak, pitanje da li može doći do ponovnog uspostavljanja ostaje otvoreno iz razloga što nije definisano važećim zakonodavstvom.

Kada govorimo o procesu revizije drugih opštinskih akata, ocena je pokazala da i ovde nedostaje uspostavljen sistem komunikacije između lokalnog i centralnog nivoa. Opštinski akti se šalju od strane različitih opštinskih zvaničnika i na različite načine. Pored toga, svest opštinskih zvaničnika o opštinskim aktima koji bi trebalo da budu podložni obaveznom pregledu takođe predstavlja pitanje koje zahteva korektivne mere. Nadležno ministarstvo bi takođe trebalo da ima proaktivnu ulogu u slučajevima u kojima otkrije trend ne podnošenja akata na pregled.

Pregled opštinskih akata u smislu utvrđivanja njihove korisnosti ili svrsishodnosti istaknut je samo od strane malog broja opština. Čini se da velika većina opština nisu izdale nikakav podzakonski akt tokom izvršavanja dodeljenih nadležnosti. Bez obzira na isto, u onim opštinama u kojima su ovi akti razmotreni od strane centralnog nivoa, komunikacija između lokalnog i centralnog nivoa nalazi se na zadovoljavajućem nivou.

Pravna komponenta ima veoma različite strukture u svim opštinama. Ne postoji nikakva jasna jednoobrazna struktura a broj zaposlenih pravnih službenika varira od jedne do druge opštine. Ovlašćenja pravnih službenika nisu jasno definisana, veoma često izostavljanjem istih iz sveobuhvatnog procesa izrade.

Ocena pokazuje da su opštinski pravni službenici izrazili svoju zainteresovanost za raznovrsnu obuku. Štaviše, oni su naglasili potrebu za dodatnom obukom usmerenom na veštine, uglavnom u sferi tehnika izrade pravnih dokumenata. Iako su ovi opštinski zvaničnici uzimani u obzir za obuku, po svemu sudeći ili na njihov zahtev nije odgovoreno od strane nadležnih vlasti ili se obuka koja je održana nije odnosila na ove konkretne teme. Pored toga, neke opštine tvrde da su isključene iz aktivnosti obuke organizovanih od strane različitih institucija na centralnom i drugom nivou.

## 5. PREPORUKE

Kako bi se omogućilo opštinama da sprovede svoje odgovornosti na efikasniji način i kako bi se osiguralo da su aktivnosti opština u skladu sa važećim pravnim okvirom, OEBS daje sledeće preporuke:

Ministarstvu lokalne uprave

1. Pružiti objašnjenje koje tačno navodi koji akti su podložni obaveznom pregledu, po mogućstvu izdavanjem administrativnog uputstva.
2. Uspostaviti standardizovan sistem komunikacije sa opštinama uključujući evidenciju dolazne/odlazne korespondencije.
3. Uvećati i poboljšati aktivnosti nadgledanja sastanaka skupštine opštine od strane Ministarstva.
4. Osigurati da opštine postupaju u skladu sa pravnim zahtevima za podnošenje opštinskih akata na pregled, i preduzeti neophodne radnje protiv onih koje ih ne ispoštuju.
5. Osigurati blagovremeno slanje informacija opštinama o ishodu pregleda opštinskih akata.
6. U slučaju neslaganja oko pravnih pitanja, uložiti prigovor na akt pri Okružnom sudu nadležnom za teritoriju opštine.<sup>42</sup> Isti bi mogao imati osnovnu jurisprudenciju u ovim sporovima.

Opštinama

1. Iskoristiti na veći način mogućnost preliminarne konsultacije sa centralnim nivoom.
2. Gradonačelnici moraju u potpunosti da preduzmu svoju ulogu konačne odgovorne instance za slanje svih akata i spiskova za pregled, na blagovremen i strukturisan način.
3. Blagovremeno obavestavati vlasti na centralnom nivou o sednicama skupštine opštine, njihovom mestu održavanja, dnevnom redu i pomoćnom materijalu.
4. Institucionalizovati pravne službenike u različitim direkcijama kao samostalnom organu.
5. Slati pravne službenike na obuku na redovnoj i obaveznoj osnovi.

---

<sup>42</sup> Ibid član 82.4