Стална конференција градова и општина

Локална самоуправа

Прописи и пракса

У овом броју:

Младјан Динкић
Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији

Весна Илић-Прелић
Процес децентрализације мора бити постепен

Тема броја
Слободан приступ информацијама од јавног значаја

ISSN 1452-1695

Број 1/05



Стална конференција градова и општина

БРОЈ 1/2005

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

- ПРОПИСИ И ПРАКСА -

Правни билтен

Београд, јул 2005.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
- ПРОПИСИ И ПРАКСА -
Правни билтен – 1/2005

Издавач:
Стална конференција градова и општина
Македонска 22/VIII
Београд
www.skgo.org

За издавача:
Ђорђе Станичић, генерални секретар

Уређивачки одбор:
Проф. др Богољуб Милосављевић (председник),
Зорица Вукелић (за СКГО), Весна Илић-Прелић (за Министарство за државну управу и локалну самоуправу), Гордана Нешић–Лакићевић (за Министарство финансија), Душан Васиљевић (за Програм за реформу локалне самоуправе у Србији), Љиљана Лазић, Немања Ненадић, проф. др Миодраг Јанић, Дејан Шулкић

Уредник:
Александра Милић

Лектор:
Јасна Аничић

Графички дизајн:
Драгомир Николић

Штампа:
"Балша" Крагујевац

Тираж:
1 000 примерака

Београд, јул 2005.

УВОДНА РЕЧ

Поштовани,

Са задовољством Вам представљамо први број Правног билтена Сталне конференције градова и општина - "Локална самоуправа – прописи и пракса". Издавање Правног билтена представља део пројекта институционалног и административног јачања СКГО, који је део Програма подршке општинама источне Србије, који финансира Европска агенција за реконструкцију.

Стална конференција градова и општина, као национална асоцијација локалних власти у Србији, поставила је у ред својих приоритета подршку својим члановима – општинама и градовима – у изградњи њиховог капацитета за пружање ефикасних и квалитетних услуга грађанима. Верујемо да је један од првих предуслова за остварење овог циља и обезбеђење редовног приступа систематизованим информацијама о правним аспектима функционисања локалне самоуправе локалним јавним службама, односно помоћ запосленима у локалној управи да редовно прате и разумеју релевантне прописе. Такође, локалним функционерима неопходна је додатна подршка у процесу креирања и усвајања мера јавне политике на локалном нивоу.

У свакодневном контакту са функционерима и запосленима у градским и општинским управама, уочили смо потребу за издавањем публикације која би садржала анализе и правне коментаре важећих закона и подзаконских прописа, с једне, и одлука и других правних аката које доносе општине, с друге стране. Поред тога, локалним званичницима и службеницима неопходни су и текстови, коментари и прегледи међународних докумената и стандарда, чије разумевање је постало предуслов за креирање и функционисање добре локалне управе.

Циљ покретања Правног билтена јесте промоција демократске и одговорне локалне власти у Србији, унапређење квалитета правних аката које општине доносе и подршка развоју стручности и знања у општинама и градовима. Жеља нам је да ова публикација постане конкретан оријентир за сналажење у бројним прописима који се тичу локалне самоуправе, пре свега са практичног аспекта, али и неопходна веза локалне самоуправе и релевантних државних органа и институција, чије ћемо одговоре и ставове покушати да презентујемо у овом билтену.

С обзиром на неопходност да садржина Правног билтена буде вођена конкретним и стварним потребама локалне самоуправе, намеравамо да кроз овај билтен отворимо питања и проблеме који су актуелни и уобичајени у пракси локалне самоуправе. Надамо се да ће, уз подршку и помоћ општина и градова, Правни билтен временом добијати на квалитету и постати неопходно штиво у раду локалне самоуправе у Србији.

Ђорђе
Станичић,
генерални секретар
Сталне конференције градова и општина

САДРЖАЈ

АКТУЕЛНОСТИ
Млађан Динкић: Реформа система финансирања локалне самоуправе у Републици Србији 1

Весна Илић-Прелић: Процес децентрализације мора бити постепен 3

ТЕМА БРОЈА: Слободан приступ информацијама од јавног значаја
Родољуб Шабић: О проблемима у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја..... 8

Немања Ненадић: Новине и недоумице које градовима и општинама доноси Закон о слободном приступу информацијама..... 15

Коалиција за слободу приступа информацијама: Примери образаца за подношење захтева и жалби..... 22

ФОРУМ
Гордана Тишма: Локалне комуналне таксе..... 27

Владица Јовановић: Статус руководиоца унутрашње организационе јединице у општинској управи, образованој као јединствена служба..... 29

ИНИЦИЈАТИВЕ СКГО
Општина Сокобања: Иницијатива за усклађивање прописа којима је регулисано коришћење природних богатстава и добара у општој употреби..... 31

Председништво СКГО о борби против насиља у школама..... 33

Председништво СКГО о Предлогу закона о изменама и допунама Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса..... 35

Иницијатива за успостављање имовине локалне самоуправе 37

ИСКУСТВА ИЗ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Горан Јешић: СитиСтат (Програм 48)..... 41

ПРИМЕНА ЗАКОНА
Катарина Жежељ: Јавне набавке – искуства из примене закона..... 44

Јелена Јеринић: Нова институција - Грађански бранилац..... 48

Мирјана Гуцић: Нови прописи у области заштите животне средине..... 60

ПИТАМО МИНИСТАРСТВА
Мишљења Министарства за државну управу и локалну самоуправу..... 70

Мишљења Министарства финансија..... 77

ИЗ СУДСКЕ ПРАКСЕ
Одлуке Уставног суда Републике Србије од значаја за локалну самоуправу..... 84

ПРИМЕРИ И МОДЕЛИ ОПШТИНСКИХ АКАТА
Модел одлуке о грађанском браниоцу 89

Модел решења о образовању Савета за праћење примене етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији и Правила рада Савета општине Младеновац 102

Модел одлуке о оснивању Савета за међунационалне односе Скупштине општине Оџаци..... 105

МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ И САРАДЊА
Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе: Декларација (Стразбур 2002.): Локална партнерства у служби превенције и борбе против насиља у школама 107

ДОДАТАК
Приручник за израду предлога пројеката - Први део: савети и упутства за предлагаче пројеката – шта би прво требало да знате о писању пројеката (Институт за отворено друштво – ОСИ) 115

ПОЗИВ НА САРАДЊУ

Правни билтен СКГО је замишљен као публикација која ће представљати средство информисања запослених у локалној самоуправи и садржати анализе и коментаре закона и других прописа, правне савете, одговоре на питања, примере добре праксе локалне самоуправе, као и међународне документе и стандарде.

Уколико сматрате да својим знањем и искуством можете дати допринос овој публикацији, у виду прилога, модела аката и ауторских текстова у вези са актуелним темама од значаја за локалну самоуправу, **позивамо Вас да постанете наш сарадник у наредним издањима**.

Упуство за ауторе:
Просечан обим ауторског текста за Правни билтен је 4 куцане стране (проред 1,5 ; фонт 12; ћирилица; Times New Roman). Објављени прилози се хоноришу.

Молимо Вас да своје прилоге и ауторске текстове, по могућству у електронској форми, шаљете на следећу адресу:

Александра Милић уредник Правног билтена aleksandra.milic@skgo.org Тел: 011 3223 446		Стална конференција градова и општина Македонска 22/8, 11 000 Београд Емаил: secretariat@skgo.org Тел: 011 3223 446 Факс: 011 3221 215 www.skgo.org

Млађан Динкић,
министар финансија
Влада Републике Србије

РЕФОРМА СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Министарство финансија Републике Србије у пуној мери подржава и активно ради на мерама које треба да подрже регионални развој, боље функционисање државне администрације и децентрализацију. У пуном замаху је реформа система финансирања локалне самоуправе, регулисање питања преноса имовине на локалну самоуправу, као и развој капацитета за управљање том имовином. Такође, Народној скупштини Републике Србије упућен је Предлог закона о јавном дугу којим се уређује и област задуживања локалне самоуправе.

Сматрамо да смо остварили квалитетну комуникацију са представницима локалне самоуправе и реномираним експертским невладиним организацијама које су активне у области унапређења локалних самоуправа. Успостављена је и активна сарадња са Саветом Европе чији су релевантни експерти континуирано укључени у процес реформе, припреме нових законских решења и измене постојећих која се тичу унапређења локалне самоуправе. Ова сарадња би требало да гарантује успех реформе и креирање стабилних и дугорочних законских решења која ће омогућити децентрализацију и развој локалне самоуправе.

Сарадња подразумева и разговор о осталим циљевима и стратешким одлукама, а Министарство финансија очекује сарадњу локалних самоуправа и у области спровођења макроекономске и фискалне политике која треба да обезбеди стабилност и опште услове за економски раст. Ово подразумева фискално прилагођавање у смислу преиспитивања структуре буџета јединица локалне самоуправе, остваривање могућих уштеда и подржавање развојних програма.

ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Основа постојећег система финансирања локалне самоуправе постављена је још 1994. године. Значајна реформа спроведена је у току 2001. и 2002. године доношењем новог Закона о локалној самоуправи. Тада је учињен корак ка фискалној децентрализацији, односно, локалним самоуправама су значајно повећана расположива средства. Поред укупног повећања расположивих средстава, дошло је и до повећаних разлика у висини расположивих средстава међу јединицама локалне самоуправе. Разлог за ово јесте уступање појединих републичких пореза и разлике у фискалном капацитету међу локалним самоуправама. Постојећи систем трансфера средстава локалној самоуправи тај проблем делимично решава.

У току 2004. године дошло је до значајних промена у систему финансирања локалне самоуправе, што је последица укидања пореза на фонд зарада од јула 2004. године и укидања пореза на промет, односно његове замене порезом на додату вредност. Како би се надокнадио губитак прихода локалне самоуправе, постепено је повећан удео локалне самоуправе у наплаћеном порезу на зараде. Са иницијалних пет одсто, удео је у јулу 2004. године повећан на 30 одсто и у јануару 2005. године на 40 одсто.

РЕФОРМА СИСТЕМА ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Ова реформа има за циљ успостављање стабилног, транспарентног и праведног система финансирања. Ово подразумева и успостављање таквог система који подстиче регионални развој уз подршку фискално сиромашнијих општина.

Реформа система финансирања локалне самоуправе мора да подржи и остале стратешке циљеве Србије, пре свега придружење Европској унији. Основни принципи реформе треба да буду усклађени са Европском повељом о локалној самоуправи као и са Препорукама Савета министара Савета Европе. Република Србија је на конференцији Савета Европе у Будимпешти (24–25. фебруар 2005. године) преузела обавезе у складу са радним програмом "За бољу локалну самоуправу". Овај програм подразумева програме унапређења система финансирања, децентрализацију и регулисање проблематике јавног задуживања локалне самоуправе.

Значај фискалне децентрализације истакнут је и у "Стратегији за реформу државне управе у периоду 2004. до 2008. године" коју је усвојила Влада Републике Србије. Акционим планом за спровођење реформе државне управе, који је саставни део усвојене стратегије, предвиђено је да се у току 2006. године изврше одговарајуће измене финансијских прописа, у оквиру процеса фискалне децентрализације.

Реформа система локалне самоуправе у Републици Србији требало би да се заснива на следећим принципима:

- политика финансирања локалне самоуправе треба да буде у складу са макроекономским циљевима политике утврђене Меморандумом о буџету и економској и фискалној политици Републике Србије;
- успостављање стабилног и одрживог финансирања локалне самоуправе;
- успостављање јасног и транспарентног система трансфера буџетских средстава локалној самоуправи.

Систем финансирања убудуће би се уређивао новим законом о финансирању локалне самоуправе, као системским законом, односно, ова материја би се издвојила из важећег Закона о локалној самоуправи. Веома је важно да се настави досадашња сарадња са јединицама локалне самоуправе на конципирању новог система финансирања локалне самоуправе, уз активно учешће Сталне конференције градова и општина.

Весна Илић-Прелић,
заменик министра за државну управу и локалну самоуправу
Владе Републике Србије

ПРОЦЕС ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ МОРА БИТИ ПОСТЕПЕН

Једна од области где су учињени први прави реформски кораци, поред државне управе, јесте и локална самоуправа. Закон о локалној самоуправи, усвојен 2002. године, поставио је добре основе за процес децентрализације власти, али како овај закон није био праћен изменама секторских закона, то је стратешки циљ Владе Србије у односу на локалну самоуправу стварање способне и одговорне децентрализоване локалне власти.

Децентрализована локална самоуправа представља један од битних начина за изградњу модерног, демократског и функционалног друштва. У том смислу, крајем прошле године усвојена је и Стратегија реформе државне управе, захваљујући којој Србија неће лутати у реформским процесима у области државне управе и локалне самоуправе. С обзиром на то да Стратегија почива на пет основних, међусобно повезаних и условљених принципа, а то су принцип децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације, сви ови принципи на исти начин и са истим значајем треба да нађу места не само у предстојећој трансформацији органа централне власти, већ исто тако и органа локалне самоуправе.

У Стратегији, коју је Влада Србије усвојила на предлог Министарства за државну управу и локалну самоуправу, каже се да је принцип децентрализације, односно расподела власти између централног и супцентралних (локалних) нивоа власти један је од битних предуслова опште демократизације друштва. Могућност активног учешћа грађана у креирању јавне политике далеко је већа ако се о битним питањима која непосредно утичу на свакодневни живот и рад грађана одлучује на локалном нивоу. Дакле, децентрализована власт је у стању да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задовољавања јавних потреба и укупном развоју локалне средине. Самим тим стварају се услови за већу одговорност оних који доносе и спроводе одлуке и сужава се могућност да се они претворе у отуђене центре моћи.

Принцип децентрализације власти може се реализовати применом једног од три модела или њиховом комбинацијом:

- **модел преношења власти** је најпотпунији модел децентрализације пошто подразумева преношење значајног дела државних овлашћења у искључиву надлежност локалних власти. Локална власт на овај начин стиче право да у одређеним областима, у складу са важећим законима, делује независно и за то има одређене сопствене изворе финансирања. Процес доношења одлука и њихово спровођење

у целини су у надлежности локалних органа, а у случају спорова међу њима или између њих и органа државне управе могу интервенисати само надлежни судови, ако је дошло до кршења закона или Устава;

- модел деконцентрације власти подразумева децентрализацију државних органа централне власти (најчешће министарстава када се ради о обављању инспекцијских послова или посебних организација, као што је Републички геодетски завод, чији су послови по својој природи непосредно везани за читаву територију државе), тако што они на локалном нивоу образују своје огранке, ради економичнијег и ефикаснијег обављања својих послова, чиме јавне услуге чине доступнијим грађанима. Овај модел, заправо, није прави вид децентрализације, с обзиром на то да локални органи власти немају утицај на рад "огранака" централне власти;

- модел поверавања (делегације) власти који је заправо компромисан модел децентрализације, између преношења и деконцентрације власти. У овом случају локалним властима (уместо огранцима централне власти) директно се поверава вршење одређених јавних функција, с тим што централна власт задржава одређени вид контроле над обављањем поверених послова и, по правилу, има обавезу да локалним властима из државног буџета обезбеди средства потребна за вршење ових услуга на локалном нивоу.

Као што је претходно већ речено, постоје три основна модела децентрализације. У светлу будућих реформи, потребно је одговорити на питање који модел ће бити примењен у Србији. У принципу, могућа су два приступа: наставити са садашњим - мешовитим моделом децентрализације, који значи комбинацију сва три основна модела или определити се за један од основних модела.

КОМБИНОВАНИ МОДЕЛ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ – ПРИЛОГ ЈАЧАЊУ ДЕМОКРАТИЈЕ

Чињеница је да, теоријски гледано, модел деволуције као модел преношења власти неспорно задовољава основне циљеве саме идеје децентрализације. Међутим, искључива примена овог модела у земљама у транзицији, по правилу оптерећених неравномерном и недовољном развијеношћу свих делова своје територије, носи са собом одређене, не мале, ризике који могу бити избегнути комбинацијом овог и осталих модела, са крајњом идејом да, дугорочно гледано, овај модел постане преовлађујући. Примена комбинованог модела децентрализације иде у прилог јачању демократије и ставља грађане у позицију да се од корисника услуга трансформишу у субјекте који могу директније утицати на вршење јавних послова који су од њиховог непосредног интереса и од интереса за средину у којој живе и раде.

Овим моделом обезбеђује се, поступно и сукцесивно, преузимање потпуне одговорности локалних органа за обављање послова у појединим секторима друштвеног живота. То преузимање би се одвијало у складу са финансијском, материјалном,

кадровском и сваком другом оспособљеношћу ових органа да у тим областима обезбеде задовољавајући квалитет услуга грађана. Комбиновани модел обезбеђује да у прелазном периоду контролу над радом локалних органа врше истовремено и грађани директно (кад су у питању пренети послови) и органи централне власти (кад су у питању поверени послови), што пружа веће гаранције за квалитетан и одговоран рад свих ових органа. Ако је комбиновани модел употпуњен и елементима деконцентрације власти, створене су претпоставке да се услуге управе максимално приближе грађанима. Када је извршена јасна расподела надлежности између државне управе централне власти и локалне самоуправе, овај модел омогућава да обе стране управе буду једнако поштоване. Комбиновани модел у коме је извршено знатно преношење надлежности са централних органа државне управе на локалну самоуправу пружа довољно независности локалној самоуправи, при чему делегација осталих послова (поверавање), али не и њихова деволуција (преношење) даје прилику локалној самоуправи да се постепено оспособљава и јача за још самосталније деловање и штити грађане од недовољно оспособљене и недовољно одговорне локалне самоуправе. У исто време, комбиновани модел даје времена обема странама да изграде механизме међусобне сарадње, координације, уважавања и усклађивања међусобно различитих интереса, што је једна од најтежих и најделикатнијих фаза процеса децентрализације.

Дакле, могло би се сматрати да је постојећи комбиновани модел децентрализације, заснован на важећем Закону о локалној самоуправи, добра основа за наставак овог процеса. Анализом резултата примене Закона, нарочито са аспекта функционисања органа локалне самоуправе, детектоваће се елементи који негативно утичу на процес децентрализације и утврдиће се у ком правцу треба вршити модификације. У сваком случају, због неравномерне развијености општина и градова у Србији, која за последицу има слабост појединих јединица локалне самоуправе, процес децентрализације мора бити постепен.

Ово стога што велики број примера из праксе других земаља показује да је превише нагао и неконтролисан пренос овлашћења довео до великих проблема у обезбеђивању квалитетних јавних услуга на локалном нивоу, те је у неким случајевима изненадна децентрализација без извршене претходне припреме довела до још веће централизације, јер локална самоуправа није била у могућност да довољно брзо одговори на нове захтеве.

МАТЕРИЈАЛНИ ПРЕДУСЛОВИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Заједно са преношењем надлежности локалној самоуправи неизбежно је дефинисати изворе средстава из којих ће локална самоуправа финансирати обављање пренетих послова. Кораци у правцу децентрализације захтевају у исто време крупне промене у систему јавних прихода и систему финансијске равнотеже, али такође и предузимање мера усмерених ка ограничењу ризика од презадужености локалне самоуправе, од нарушавања укупне буџетске равнотеже на нивоу државе и др.

Када се говори о материјалним претпоставкама децентрализације, посебно деволуције власти, као незаобилазно поставља се питање локалне својине. Истовремено са преношењем надлежности локалној самоуправи, неопходно је не само омогућити јој одређене локалне приходе, већ и сопствену својину, као услов за обављање јавних послова. У том смислу потребно је интензивно радити и на стварању правног основа за успостављање локалне својине, чиме би се такође допринело финансијској самосталности локалне самоуправе, али такође уз успостављање јасних механизама одговорности органа локалне самоуправе за управљање и располагање том својином.

ПИТАЊА ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Успех процеса децентрализације у великој мери зависи и од стварања добре (оптималне) територијалне организације и структуре јединица локалне самоуправе. Међутим, како питање територијалне организације може да има последица не само на процес децентрализације, онда је ово једно од врхунских уставних питања. Територијална организација има два аспекта:

- који све облици организовања нижих нивоа постоје у држави, какав је њихов положај са становишта надлежности и одговорности и какав је њихов међусобни однос и однос према централној власти;

- на основу којих критеријума се образују основне јединице локалне самоуправе - општине и градови.

Одговор на први аспект територијалне организације може дати само Устав. У овом тренутку, важећи Устав познаје територијалну аутономију (покрајине) и локалну самоуправу (општине и градови) као облик територијалне организације државе. Да ли ће и какве новине у том смислу донети будући устав, остаје да се види. У сваком случају, уколико би будућа уставна решења унела неке новине у територијалну организацију Републике, оне могу бити само у корист процеса децентрализације.

Што се тиче другог аспекта, стварање оптималне структуре општина, са становишта њихове величине, нарочито је важно због ефикасности процеса децентрализације. Величина општине непосредно утиче на њену економску снагу, а од економске снаге општине зависи њена способност да ефикасно (и квалитетно) пружа услуге у области инфраструктуре, администрације и др. Органи локалне самоуправе су много флексибилнији у поређењу са органима државне управе на централном нивоу, посматрајући њихову организациону структуру и начин пружања услуга. Штавише, у основи, они су у стању да услуге пружају јефтиније и уз мање непотребне бирократије. Међутим, да би до овога у пракси заиста и дошло, услов је да органи локалне самоуправе имају довољно ресурса да своје послове обављају делотворно.

Веома је важно да се приликом образовања општина, поред величине, морају узети у обзир и географске, историјске, културне и друге специфичности и традиције одређеног простора, околности које се тичу развијености путне мреже и остале инфраструктуре и конфигурације терена, као и све остало што може утицати на то да територија за коју се образује општина представља мање-више заокружену целину где ће свим грађанима који на њој живе и раде органи локалне самоуправе (по правилу са седиштем у административном центру општине) бити бар приближно равномерно доступни. С обзиром на то да је код грађана неретко присутна свест да ће боље задовољавати своје потребе ако место у коме живе буде формирано као посебна општина, у ком смислу врше притисак на централну власт у правцу све већег уситњавања општина, потребна је широка кампања у најширој јавности како би се предочило да, супротно очекивањима, подручје које је мало и које објективно економски није у стању да обезбеди вршење услуга, као самостална општина неће бити у могућности да понесе надлежности које припадају општини и тиме неће бити у стању да задовољи потребе својих грађана. Исто тако треба имати у виду да у пракси никада није могуће потпуно избећи диспропорцију и диспаритет међу општинама у погледу њихове величине и достигнутог нивоа развијености.

На крају, ваља закључити да у области локалне самоуправе предстоји дуготрајан процес осмишљених и избалансираних промена усмерених на изградњу јаке локалне самоуправе у Србији, али не јаке само по корпусу овлашћења која има, већ јаке по оспособљености и одговорности према свим грађанима на својој територији и према целокупним реформским процесима у Србији.

Родољуб Шабић,
републички повереник за информације од јавног значаја

О ПРОБЛЕМИМА У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Усвајањем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Народна скупштина Републике Србије почетком новембра 2004. године, учинила је значајан корак на унапређењу нашег правног система. Овим не само да је апсолвиран један од формалних услова за чланство који је Савет Европе предвидео за своје чланице него су обезбеђене суштинске нормативне претпоставке да се и код нас заштити право грађанина да на делотворан начин контролише рад државног апарата. Разуме се, и поред тога што нови закон у великој мери кореспондира са правним стандардима који су афирмисани и прихваћени у оквиру земаља које су чланице Савета Европе, он садржи и одредбе са чијом оценом треба сачекати. Дилеме у вези са појединим контроверзним решењима из закона разрешиће најбољи арбитар, пракса.

Пракса, примена закона у реалном а не у нормативном свету, даће оцену не само о квалитету појединих норми и целокупног Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, него и о нечем још важнијем, о искрености, вољи и способности државе да обезбеди да права грађана, осим на страницама "Службеног гласника РС", егзистирају и тамо где им је право место, у реалном животу. Овај процес неће бити ни брз ни лак. Нова права грађана доводе у питање различите интересе појединаца или група, интересе који у демократском друштву нису легитимни. Нова права претпостављају и нове обавезе за бирократију која то, наравно, нерадо прихвата. Нова права су у оштром сукобу са инерцијом конзервативног друштва, традиционализмом, са друштвеном атмосфером у којој су монопол над информацијама, "тајне" и мистификације, значајне полуге контроле над друштвеним процесима.

Ради ефикаснијег остваривања права из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја установљен је нов самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности. То је повереник за информације од јавног значаја. У надлежности повереника је, поред осталог, да прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе, даје иницијативе за доношење или измену прописа, предлаже и предузима мере и решава по жалбама против решења и поступака органа власти којима су повређена права из овог закона. Повереникова решења су коначна, а у случају потребе, њихово извршење обезбеђује Влада Србије.

Са нормативног аспекта посматрано законом је поверенику зајамчена врло снажна позиција. О томе говоре тешки услови за кандидатуру, избор и опозив, релативни имунитет, као и позиција дефинисана формулацијама "самосталан и независан у

вршењу своје дужности" или "повереник неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа или других лица". Међутим, једно је папир, а друго је реалност. Можда управо због тога да тај "папирно" самостални и независни орган не би постао и стварно оперативан, као први повереник кога је Народна скупштина изабрала 22. децембра 2004. године, суочио сам се са потпуно неадекватним односом одговорних лица према проблемима у спровођењу закона. Током више месеци по усвајању закона, поверенику нису обезбеђени ни најелементарнији услови за рад. Иако сам се више пута обраћао Влади Србије, од ње још нисам добио дословно ништа у вези са просторним, материјалним, односно логистичким претпоставкама за остваривање функције. Слично, иако сам подзаконске акте о оснивању и уређењу службе повереника доставио председнику Народне скупштине још половином јануара, он их је тек ових дана, после мог резолутног захтева, уврстио у дневни ред Народне скупштине, да би она, сходно закону, дала сагласност на њих.

У том готово апсурдном контексту, захваљујући подршци невладиног сектора, волонтера и Мисије ОЕБС-а у Србији и Црној Гори, повереник чини оно што може. Искрено се надам да ће, у веома кратком року, један од кориснијих ефеката сарадње са невладиним сектором и Мисијом ОЕБС-а бити појављивање приручника под називом "Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама". Реч је о тексту који би требало да, својом садржином и начином њене презентације, најширем кругу корисника учини решења из закона разумљивијим и јаснијим и тако им омогући једноставније остваривање права зајамчених законом. Приручник ће се појавити не само на српском, него и на неколико других језика који су у службеној употреби у појединим општинама, чиме ће, временом, један број грађана бити у прилици да се са садржином једног закона Републике Србије упозна на матерњем језику.

Међутим, не мислим да је ово прилика да пишем о поверенику за информације од јавног значаја. Наиме, независно од његове значајне улоге у спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ на први поглед је јасно да постоји велики број субјеката који такође имају битну улогу у вези са истим задатком.

Закон, у члану 3. став 1, тај круг субјеката дефинише на следећи начин: државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: државни орган), а у ставу 2. истог члана додаје и правно лице које оснива или финансира у целини односно у претежном делу државни орган.

Иза ове, прилично апстрактне формулације, крије се огроман број конкретних субјеката. На републичком нивоу то су Народна скупштина, председник републике, Влада, Уставни суд, Врховни суд и републички јавни тужилац. Ту су, потом, још органи управе, републичка министарства и посебне организације.

Коначно, ту су и јавна предузећа. Укупно овај број износи отприлике шездесет субјеката, и то само на први поглед. На пример, само у оквиру делокруга Министарства

рада, запошљавања и социјалне политике постоји приближно двеста субјеката са статусом правног лица, који се баве социјалном заштитом или збрињавањем старих и немоћних. Сличне ситуације постоје и у неким другим министарствима.

Шему налик поменутој имамо и на покрајинском нивоу, а такође и на нивоу сваке од око 170 јединица локалне самоуправе. Тек када се суочимо са том чињеницом, постаје јасна сва сложеност спровођења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

СПЕЦИФИЧНА ПОЗИЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У контексту те чињенице мислим да треба нагласити значај и специфичну позицију локалне самоуправе. С обзиром на то да је у најдиректнијој комуникацији са грађанима и да су информације којима она располаже веома често у сфери виталних интересовања грађана, власт на нивоу локалне самоуправе мора се припремити да одговори вероватно највећем делу обавеза које доноси нови закон.

Добро је познато да је локална самоуправа константно суочена са безброј финан=сијских, материјалних, кадровских и других сличних проблема. У таквој ситуацији је јасно да је тешко примити нове обавезе са одушевљењем. Па ипак, усуђујем се да сугеришем да задатке који произлазе из примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја не треба доживљавати само као обавезу, већ и као шансу за афирмацију достигнућа на плану демократског преображаја друштва, а на нивоу локалне самоуправе. Демократска власт која јавне послове води квалитетно и у складу са законом, не треба да се плаши јавности и директне комуникације са грађанима, напротив.

Полазећи од тога, верујем да ће одговорни на нивоу локалне власти уложити напор да, у границама објективних могућности, учине све што могу да би обезбедили што квалитетнију имплементацију права зајамчених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Разуме се, неће то увек бити лако. Уосталом, из праксе је добро познато да сваки нов закон, бар у почетној фази има мање или веће проблеме са применом. Често има неразумевања, дилема и нејасноћа. Недостају афирмисани стандарди, често су потребна упутства или објашњења. С тим у вези искористићу ову прилику да, у границама које време и простор дозвољавају, укажем на нека решења из закона која би у својој примени могла изазивати одређене дилеме.

КО ЈЕ ТИТУЛАР ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА?

За почетак требало би отклонити сваку дилему у вези са основним питањем: ко је титулар права на приступ информацијама од јавног значаја?

Одговор на ово питање треба потражити пре свега у члану 5. став 1. Закона који предвиђа да "свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује информацију од јавног значаја, да ли му је она иначе доступна". Разуме се под термином "свако" треба подразумевати било које физичко или правно лице. Да бисмо избегли било какве дилеме у вези са разликама у погледу права с обзиром на домицил или националност неког лица, треба знати да Закон о слободном приступу информацијама инсистира на начелу стриктне једнакости. Сходно томе права из овог закона припадају свима под једнаким условима. Чињенице попут држављанства, пребивалишта, боравишта, расе, националности, вероисповести, етничке припадности, пола и слично, нису релевантне за остваривање права.

Ако учинимо неспорним питање носиоца права, као следеће намеће се питање садржине права. Шта обухвата право на слободан приступ информацијама од јавног значаја? Право на приступ информацијама од јавног значаја подразумева, пре свега, право појединца да му буде саопштено да ли орган власти поседује информацију од јавног значаја. То укључује и право да му се информација учини доступном, било тако што ће му се омогућити увид, било тако што ће му бити уручена копија тог документа, укључујући и право да му се на његов захтев та копија достави поштом, електронском поштом, телефаксом или на други сличан начин. Носилац права сам одлучује у ком обиму ће право конзумирати и орган власти не треба да га у том погледу ограничава.

На исти начин треба се односити према проблемима који се могу јавити у вези са формом захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Закон, истина, претпоставља писмени захтев и дефинише неке његове основне елементе, али поред тога, предвиђа и обавезу органа власти да прими на записник и усмен захтев и да га третира, у складу са Законом, на исти начин.

Такође, посебно имајући у виду старе навике и стандарде стечене кроз, на пример, вишегодишње вођење управног поступка треба да буде јасно да подносилац захтева не мора да доказује никакав "правни" или други сличан интерес. Он није дужан ни да наведе разлоге за подношење захтева. Закон садржи пресумпцију постојања јавног интереса. Сходно томе, сматра се да такав интерес увек постоји када је реч о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине. Он увек постоји и у свим осталим ситуацијама, осим ако орган власти не докаже супротно.

ОГРАНИЧЕЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Постоје и ситуације када је неопходно ограничити остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Предвиђене су таксативно у члану 9. Закона. Сходно томе, орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме:

- угрозио живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица;

- угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење претkривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;

- озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, или међународне односе;

- битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежао остварење оправданих економских интереса;

- учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Постоје још два случаја могућег ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Ниједан закон не дозвољава сопствену злоупотребу. Сходно томе, члан 13. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, предвиђа да се неће омогућити приступ информацијама ако тражилац злоупотребљава своје право, а то ће бити нарочито ако је тражење неразумно, често када се вишеструко понавља захтев за истим или добијеним информацијама, односно када се тражи превелики број информација.

Други случај је у вези са ситуацијом у којој би се приступом информацијама повредило право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација односи. Међутим, као ниједно друго, ни ово ограничење није апсолутно, и Закон и за њега, у члану 14. предвиђа изузетке.

Важно је имати на уму, када говоримо о допуштеним случајевима ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, да их треба третирати као оправдани изузетак. Остваривање права треба да буде приоритет, а ограничење треба вршити само онда када је то стварно неопходно ради заштите претежнијег, на закону заснованог, интереса.

ПРОБЛЕМИ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА

Оставимо по страни ограничења и позабавимо се остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Импулси које као повереник до сада доби-

јам од грађана и медија указују на бројне проблеме. За ову прилику издвојио бих три ствари.

Многи грађани ми указују на то да им је предочено да не могу поднети захтев за приступ информацијама због тога што још није одређено "овлашћено лице". Мора бити јасно да је реч о измишљеној препреци за остваривање права.

Тачно је то да је Закон предвидео да ће у органима власти бити одређена лица овлашћена за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама. Закон је чак утврдио и рок када ће то бити учињено. Али тај рок је инструктивни јер, нити је предвиђена санкција за пропуштање тог рока, нити због пропуштања рока права грађана смеју да трпе. Дакле, ако није одређено "овлашћено лице" онда је овлашћено лице старешина органа.

Има случајева када се грађанима прави проблем у вези са издавањем копије документа, уз образложење да није регулисан ни поступак, ни услови наплате трошкова који могу настати. Тачно је да је чланом 17. Закона предвиђено да Влада Србије доноси пропис којим утврђује трошковник за израду копија конкретних докумената. Влада то још није учинила, па је повереник поднео Влади иницијативу да то уради. Треба, дакле, утврдити висину накнада за израду различитих копија докумената, почев од фотокопије, преко различитих врста електронских записа (дискета, ЦД, ДВД), аудио и аудио-визуелних записа. Међутим, док то не буде учињено, не би требало да постоје сметње за остваривање права грађана.

Коначно, било је и случајева да се тражиоцима ускраћују информације, уз образложење да повереник за информације још није издао потребно упутство. То је, такође, очигледно конструисан разлог. Наиме, Закон предвиђа обавезу повереника да донесе упутство на основу кога ће бити објављивани информатори. Под информатором се подразумева текст, односно база података, који садржи основне податке о раду државног органа и који се израђује најмање једном годишње. Јасно је да ће и ови информатори државних органа дати значајан допринос добром информисању грађана и медија, што је један од основних циљева Закона о слободном приступу информацијама. Међутим, исто тако је јасно то да непостојање информатора или повереникове упутства за израду истог, нису никаква сметња за поступање по конкретним захтевима грађана. Уосталом, за оне које то занима рећи ћу да је припрема упутства коју повереник издаје у току и да ће се исто ускоро појавити. Додао бих још и то да је садржина информатора врло прецизно утврђена чланом 39. Закона и да ме искуства која имам, као бивши министар за локалну самоуправу, уверавају у то да највећи део органа локалне самоуправе и без посебног упутства може да изради информатор какав је Законом предвиђен.

На крају, желео бих да укажем на атмосферу која влада у локалној самоуправи, а коју треба што пре изменити. Невладина организација "Транспарентност - Србија" спровела је истраживање чији су резултати, када је у питању спремност локалне самоуправе да се суочи са задацима који произлазе из Закона о слободном приступу

информацијама од јавног значаја, алармантни. Наиме, само 30 од 167 општина и градова, дакле једва нешто мање од петине јединица локалне самоуправе, одговорило је на упит ове организације, постављен у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Овакав приступ није добар и мора се утицати на његову промену.

Верујем, да без обзира на све проблеме у којима делује, локална самоуправа има потенцијале који могу дати квалитетан допринос остваривању Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Остаје још само то да се смишљеном и одговорном активношћу ти потенцијали искористе.

Немања Ненадић,
програмски директор
"Транспарентност - Србија"

НОВИНЕ И НЕДОУМИЦЕ КОЈЕ ГРАДОВИМА И ОПШТИНАМА ДОНОСИ ЗАКОН О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја један је од оних који ће код службеника и функционера локалних самоуправа у Србији побудити многе дилеме. Разлога за то има на претек.

Први разлог је чињеница да се овим законом уводи једно ново право које, само на први поглед, наликује на стару обавезу органа државне управе (и локалне самоуправе) да обезбеде јавност свог рада. Многа досадашња лутања у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, била су у вези са погрешним разумевањем његовог односа са досадашњим правилима о обезбеђивању јавности рада.

Други разлог за дилеме јесте чињеница да овај законски текст доноси у законодавство Србије елементе који су до сада били мање-више непознати ("претежни интерес", "неопходност у демократском друштву").

Трећи узрок дилема јесте у чињеници да су активности централних државних органа, усмерене на то да се овај закон појасни, његова примена поспеши, а коришћење популаризује међу грађанима, биле испод сваког минимума и у потпуном нескладу са новинама, као и потенцијалом за промене у раду државне управе и локалне самоуправе које Закон доноси.

Недовољно ангажовање државних органа видљиво је на неколико примера. Током процеса одлучивања о овом закону у Народној скупштини, на основни текст иза којег је стала Влада Србије предложено је доста амандмана. Посланици Српске радикалне странке тежили су да измене концепт правне заштите, у складу са својим прокламованим противљењем увођењу нових институција, па тако и повереника за информације од јавног значаја. С друге стране, посланици, такође опозиционе, Демократске странке, поднели су амандмане који су имали за циљ да разјасне или унапреде нека од постојећих законских решења, заснивајући их на предлозима специјализованих невладиних организација. У самој расправи народних посланика, која се често водила о самом концепту Закона, посланици владајућих странака и представници Владе задовољили су се углавном посматрачком улогом, што је већ био значајан показатељ о степену у којем се може очекивати да ће власти бити ангажоване на примени овог закона. Да су проблеми још озбиљнији показало се након избора повереника (22. децембра 2004). Иако је прошло више од два месеца, ова институција ("самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности") и даље је без основних средстава за рад и, сходно томе, остваривање важних задатака које Повереник има на примени Закона још увек је далеко.

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

Информација и документ

Према одредби члана 2. Закона, "информација од јавног значаја" јесте информација: а) којом располаже орган јавне власти; б) која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти; ц) која је садржана у одређеном документу; д) која се односи на све оно о чему јавност има оправдани интерес да зна.

Многи закони сличне врсте у другим земљама уместо о информацијама говоре о документима. Будући да се показало да се концепт у којем се говори о "документима" уместо о "информацијама" лакше разуме, тако ће бити учињено кад год је могуће и у даљем тексту. Пре тога, биће указано на основну разлику између информација, којима се мора омогућити приступ, и докумената. Прво, као што је већ речено под ц), овај закон се односи на информације које су садржане у неком документу. Дакле, уколико председник општине размишља о томе да иницира изградњу новог обданишта у приградском насељу и одлучи колико ће предложити да се за ту сврху издвоји из буџета следеће године, такву информацију тражилац неће моћи да добије на основу Закона о слободном приступу информацијама, јер она није садржана у неком документу. Међутим, уколико је председник упутио допис скупштини општине или органу надлежном за предшколско васпитање, у којем излаже свој предлог, информације садржане у таквом допису јесу предмет Закона о слободном приступу информацијама. Таквих информација може бити више у једном документу – нпр., предлог издвајања из буџета, локација новог обданишта, предлог времена за извођење радова и слично, а лицу које постави захтев за ма којом од њих, моћи ће да се удовољи омогућавањем увида у исти документ (нпр., поменути допис председника општине).

Први битан предуслов, као што се види, јесте тај да орган јавне власти "располаже документом". Значи, за испуњеност овог предуслова није битно да ли би орган јавне власти **требало да** располаже одређеном информацијом или не. На пример, уколико неки општински орган распише тендер за јавну набавку, а да претходно није донео план набавки (у складу са чланом 24. став 1. Закона о јавним набавкама – основни текст из 2002), лице које упути захтев за увидом у план набавки не би могло да га оствари – зато што информација, односно документ који је садржи, не постоји. Орган неће морати да због својих обавеза на основу Закона о слободном приступу информацијама накнадно сачини план набавки, иако ће то можда морати да учини да би испунио своје обавезе по основу другог прописа. Наравно, таквом тражиоцу би морало да буде одговорено да орган не располаже траженим документом. Уколико је тражилац испитивао правилност поступка набавке, можда ће му и та информација бити довољна.

Обавезама органа јавне власти из Закона о слободном приступу информацијама подлежу само оне информације које су настале у раду или у вези са радом органа

јавне власти. Нема сумње да ова одредба значи да неки документи у чији је посед орган власти дошао "случајно" не подлежу обавези обелодањивања. Примера ради, уколико неко предузеће упути понуду запосленима у општинској администрацији да им прода јоргане по повољној цени, такав документ не може представљати предмет захтева за слободан приступ информацијама, макар се налазио нпр., окачен на огласној табли општине и на радним столовима десет општинских службеника. Разлог је врло једноставан – такав документ није настао ни у раду општинског органа, ни у вези са њим (осим, да се нашалимо, уколико понуђене јоргане општински службеници не користе за спавање на послу).

Код докумената који, истина, нису настали у вези са радом органа који њиме располаже и од којег се тражи да омогући увид, већ у раду неког другог органа, могу пак настати одређене дилеме. Дакле, нема сумње да се у поседу неког општинског органа могу наћи и документи који немају никакве везе са његовим радом или пак имају везе са њим, али их је сачинио неки државни орган. Поставља се питање да ли и овакви документи треба да подлежу правилима о омогућавању слободног приступа информацијама. Сама законска норма може се тумачити на два начина, али је аутор ових редова склонији тумачењу према којем се "информацијом од јавног значаја" сматра она која је настала у раду или у вези са радом **било ког органа јавне власти**, па да се таква информација може тражити и од органа јавне власти до кога је "намерно" или "случајно" доспела. У прилог оваквом тумачењу иде то што је законодавац имао прилике да нагласи уколико је желео да се одредба тумачи на супротан начин, али то није учинио (могло се, на пример, рећи: "настала у раду или у вези са радом **тог** органа јавне власти"). Међутим, може се са доста аргумената бранити и став да није оправдано да орган власти, до којег је нпр., случајно доспео одређени документ, увек има право и обавезу да одлучује о томе да ли треба омогућити приступ таквом документу. Примера ради, уколико општински орган грешком дође у посед неког документа намењеног пореској управи (која нпр., има своју испоставу у општинским просторијама), и уколико неко буде затражио приступ информацијама које су садржане у таквом документу, општински орган би могао да се нађе у незгодној ситуацији – да процењује да ли су подаци које такав документ садржи заштићени по основу прописа о заштити података о личности, за шта можда није довољно оспособљен. Чини се да би знатно мање проблема могло да буде у вези са поступањем са документима чији је извор неки други орган јавне власти, а које су "намерно" доспеле у посед општинског органа. Нема препреке да се од општинског органа захтева приступ информацијама које су садржане у таквим документима. Уколико, пак, постоји потреба да се сачува тајност тих докумената, општински орган ће вероватно имати довољно показатеља на основу којих ће моћи да изведе правилан закључак. На пример, документ који је поверљиве природе, а упућен је општини од стране неког другог органа, вероватно ће имати и одговарајућу ознаку поверљивости.

Најзад, услов под д), да се информација односи на оно о чему јавност има оправдани интерес да зна, испуњен је увек. Закон поставља (оборив) претпоставку да је свака информација (документ) која испуњава горенаведене услове "информација

од јавног значаја". Та претпоставка, међутим, може бити оборена само у вези са конкретним случајем у којем се тражи приступ документу. Због тога њу не треба разматрати пре него што конкретан захтев буде упућен, односно, треба сматрати да су све информације које испуњавају прва три услова (да њима располаже неки орган јавне власти, да су настале у раду или у вези са радом неког органа јавне власти и да су садржане у документу) информације од јавног значаја.

Небитна својства информације и документа

У Закону се налазе и нека корисна појашњења за оно о чему је било речи у тексту који претходи. Тако се напомиње да није од значаја да ли је извор информације орган од којег се информација тражи или неко други. "Неко други" може бити други орган јавне власти, али и грађанин, фирма, итд. На пример, допис неке од странака у управном поступку који се води пред општинским органом, представља документ који подлеже Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Друга је ствар да ли ће увид у тај документ бити омогућен тражиоцу или ускраћен (о разлозима због којих се може ускратити приступ информацији биће речи доцније).

Даље, када се каже да није битно какав је "носач информације" (папир, трака, филм, електронски медиј, итд.), скреће се пажња на то да се тражиоци могу обратити органу јавне власти и са захтевом да остваре увид, копирају, итд. и неки документ у мање уобичајеном облику. На пример, на основу овог закона може се тражити копија документарног филма о прослави дана општине, увид у неки документ који још увек није одштампан, већ се налази само припремљен у меморији службеног компјутера члана општинског већа. Опет напомињемо: да ли ће приступ таквим информацијама бити у пракси омогућен зависиће од много других чинилаца, али нема сумње да се оне на основу овог закона такви документи могу тражити.

Нарочито је значајно то што је Законом одређено да се информације могу тражити без обзира на време њиховог настанка. Значи, не може се због општег начела забране ретроактивности ускратити приступ записнику са седнице општинског извршног већа која је одржана пре ступања Закона на снагу.

КО ЈЕ ОРГАН ЈАВНЕ ВЛАСТИ?

Недоумице у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у органима локалне самоуправе могу се јавити и код утврђивања који га органи морају примењивати. Погледајмо најпре шта Закон (члан 3) каже:

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

1) државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: државни орган);

2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.

Нема, дакле, никакве сумње у то да се на органе локалне самоуправе односе обавезе из Закона о слободном приступу информацијама. У том смислу, примењује се одговарајућа одредба Закона о локалној самоуправи. У случају општина, то је одредба члана 25, којом се одређује да су органи општине њена скупштина, председник и општинско веће.

Знатно је мање јасно које све организације потпадају под категорију оних којима је „поверено вршење јавних овлашћења". Нема сумње да ће недвосмислено утврђивање круга тих организација бити један од првих задатака у спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Када износимо ову тврдњу, пре свега желимо да скренемо пажњу на чињеницу да се осим утврђивања да ли одређена организација врши јавна овлашћења, и да ли је стога дужна да омогућава приступ информацијама по захтевима који су јој упућени, мора водити рачуна и о томе да такве организације могу да оснивају или да финансирају у претежном делу трећа правна лица, за која би такође важиле законске обавезе.

У круг институција које се оснивају одлуком органа локалне самоуправе свакако спадају јавна комунална предузећа (по критеријуму оснивања), као и многе културне, васпитне и друге установе (по критеријуму оснивања и финансирања у претежном делу). Дакле, у случајевима када неко правно лице има дилему да ли је дужно да поступа по захтевима за слободан приступ информацијама, моћи ће лако да је разреши уколико из акта којим је основано произлази да је оснивач таквог правног лица била, на пример, скупштина општине.

Постојање критеријума финансирања у претежном делу, међутим, нешто је теже установити. Овде би могла да буде потребна помоћ повереника за информације од јавног значаја, а можда и других надлежних органа, како би се на недвосмислен начин утврдила воља законодавца и јавни интерес. Реч је о допунском критеријуму, који се мора утврђивати тек ако неки државни орган, организација која врши јавна овлашћења, орган аутономне покрајине или локалне самоуправе није оснивач правног лица које се финансира из буџета. Из буџета општине или града моћи ће да се утврди који износ се издваја за финансирање таквог правног лица, али то неће бити довољно да се утврди да ли буџетско финансирање претеже у односу на остале изворе. Ваљало би тумачити да је правно лице које се позива на то да није у претежном делу финансирано из буџета (прецизније речено, од стране органа из тачке 1. члана 3. Закона), дужно да такву своју тврдњу и докаже, али на начин који неће угрозити тајност података којима би се таква тврдња доказивала, будући да се тек мора доказати да је реч о правном лицу на које се примењује Закон о слободном приступу информацијама. Није, пак, извесно пред којим би се органом утврђивање ове врсте одигравало нити по којој процедури. Такође, у вези са овим, није најјасније ни то који се период финансирања узима у обзир при процени да ли је правно лице у претежном делу финансирано од стране "државног органа" (у смислу Закона о

слободном приступу информацијама). Правна сигурност би налагала да се у обзир узму последњи расположиви књиговодствени извештаји (нпр., завршни рачун за годину која претходи подношењу захтева за приступ информацијама). С друге стране, логика налаже да се, колико год је могуће, узме у обзир тренутна структура извора прихода.

ОПШТИНСКА УПРАВА

Можда најзначајнија ствар за примену Закона на нивоу локалне самоуправе јесте то да се разјасне статус и обавезе општинских и градских управа. Када се узме у обзир којим све документима располажу општинске и градске управе, односно, за које све информације би грађани могли да буду пре свега заинтересовани, очигледно је да је од велике важности да се обезбеди да ове информације буду доступне на основу одредаба Закона о слободном приступу информацијама.

Овакав приступ може имати формалну препреку. Општинске управе нису органи општине. Оне су Законом о локалној самоуправи одређене као службе. Из истог закона произлази и то да општинску управу оснива скупштина општине. Може ли се онда увид у документа која се налазе у поседу општинске управе обезбедити на други начин? Другим речима, да ли се може сматрати да се документи којима располаже општинска управа налазе у поседу неког од органа локалне самоуправе?

Потпун одговор на ова питања могао би се дати на основу увида у статуте појединих јединица локалне самоуправе. Ако се узму у обзир само одредбе Закона о локалној самоуправи, ствари стоје овако:

- Председник општине, између осталог (члан 41. Закона о локалној самоуправи) "усмерава и усклађује рад општинске управе" и "предлаже постављење и разрешење начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области".

- Скупштина општине, између осталог (члан 30. Закона о локалној самоуправи) "поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа".

- Општинско веће (члан 44. Закона о локалној самоуправи) "врши надзор над радом општинске управе".

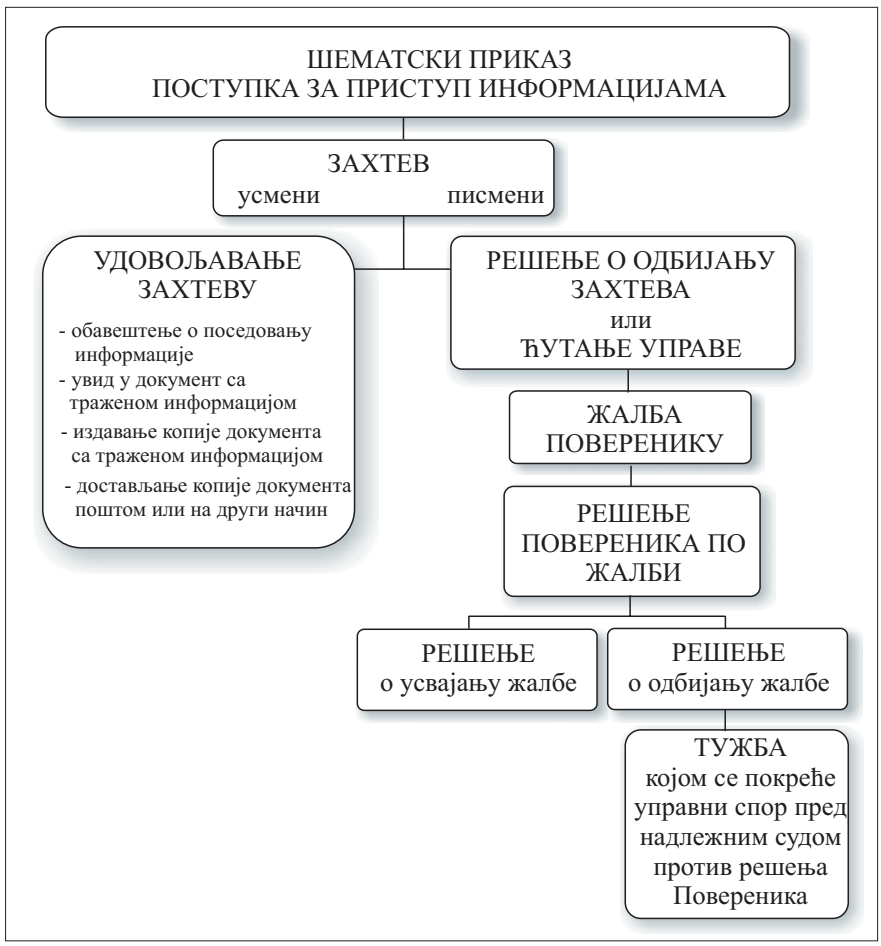
Дакле, ни за један од ових органа не би се могло рећи да располаже документима који су у поседу општинске управе, мада је такође несумњиво да ти органи могу да дођу у посед тих докумената. Нарочито то важи за општинско веће које има у надлежности да врши надзор над радом општинске управе. Ипак, чини се да овлашћење да се врши надзор над радом није довољно да се конституише и надлежност за извршење свих обавеза по основу Закона о слободном приступу информацијама. Ово је свака-

ко једно од питања које ће морати да се брзо разреши. У досадашњој пракси, сусрећемо се с наговештајима две врсте одговора. У одговорима на захтев за приступ информацијама које је упутила невладина организација "Транспарентност – Србија", децембра прошле године (питање се односило на именовање овлашћених лица за поступање по захтевима за приступ информацијама), из градских управа два највећа града у Србији стигли су супротни одговори. Из једне градске управе стигло је обавештење о томе да градска управа није орган јавне власти у смислу Закона, и да је захтев прослеђен органима града, док је из друге градске управе стигао одговор са траженим информацијама који је потписало овлашћено лице за поступање по захтевима (одређено од стране градоначелника).

ПРИМЕРИ ОБРАЗАЦА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА И ЖАЛБИ

Коалиција за слободу приступа информацијама: Београдски центар за људска права, Центар за антиратну акцију, Центар за цивилну едукацију – Панчево, Центар за унапређивање правних студија, УГ Сретење – Пожега, ФОРУМ ЈУРИС – Нови Сад, Грађанске иницијативе, Грађански савез општине Краљево, Комитет правника за људска права, Топлички центар за демократију и људска права, Ресорс Неготин, Транспарентност Србија, Фонд за отворено друштво Србија.

Документ преузет са вебсајта Транспарентност Србија
www.transparentnost.org.yu/dokumenti/Brosura.pdf



……..

(назив и седиште органа коме се захтев упућује)

ЗАХТЕВ

за приступ информацији од јавног значаја

На основу члана 15 ст. 1 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Службени гласник РС" бр. 120/04), од горе именованог органа захтевам*:

☐ обавештење да ли поседује тражену информацију;

☐ увид у документ који садржи тражену информацију;

☐ копију документа који садржи тражену информацију;

☐ достављање копије документа који садржи тражену информацију**:

- ☐ поштом
- ☐ електронском поштом
- ☐ факсом
- ☐ на други начин:*** _____

Овај захтев се односи на следеће информације:

_____

_____

_____

(навести што прецизнији опис информације која се тражи и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације)

У _____,

дана _____ 200___.

_____

Тражилац информације / име и презиме

_____

адреса

_____

други подаци о тражиоцу

_____

потпис

* У кућици означити која законска права на приступ информацијама желите да остварите.

** У кућици означити начин достављања копије документа.

*** Када захтевате други начин достављања, обавезно уписати који начин достављања желите.

Пример захтева за приступ информацији од јавног значаја

.....
(назив и седиште првостепеног органа)

за Повереника за информације од јавног значаја
.....
(седиште Повереника)
Предмет.....:_____

*ЖАЛБА**

(_____) против решења
име, презиме, односно назив, адреса и седиште жалиоца
(_____) број _____ од _____
назив органа који је донео решење
године, у___примерака.

Наведено решење побијам у целости, јер није засновано на Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Диспозитивом наведеног решења, супротну члану ____** Закона о слободном приступу информацијама одјавног значаја, неосновано је одбијен мој захтев. Зато сматрам да ми је орган решењем о одбијању захтева ускратио уставно и законско право на приступ информацијама од јавног значаја. На основу изнетих разлога, предлажем да се жалба уважи, те да се поништи решење првостепеног органа и омогући приступ траженој информацији.

Жалбу подносим благовремено, у законском року утврђеном у члану 22. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

_____
Подносилац жалбе / име и презиме

У _____, _____
адреса

дана _____ 200___. _____
потпис

* Напомена: У жалби се мора навести решење које се побија, назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац изложи у жалби у ком погледу је незадовољан решењем, с тим да жалбу не мора посебно образложити. У овом обрасцу дата је само једна од могућих верзија образложења жалиоца када је првостепени орган донео решење о одбијању захтева за приступ информацијама.

** Напомена: Навести члан закона који је орган власти повредио ускраћивањем приступа информацијама. Реч је најчешће о одредбама садржаним у члановима 8–14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који се односе на искључење и ограничење права на приступ информацијама.

Пример жалбе против решења о одбијању приступа информацији

.....
(назив и седиште првостепеног органа)

за Повереника за информације од јавног значаја
.....
(седиште Повереника)

У складу са чланом 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја подносим:

ЖАЛБУ

због непоступања органа (_____) по захтеву за
назив органа
приступ информацијама од јавног значаја у законски прописаном року.

Дана_____поднео сам (_____)
назив органа коме је поднет захтев
захтев за приступ информацијама од јавног значаја, у коме сам од надлежног органа захтевао
(_____).
навести податке о захтеву и информацији

У прилогу Вам достављам потврду о поднетом захтеву (копију захтева).

Како је од подношења захтева протекао законом прописан рок у коме је орган власти био дужан да поступи по захтеву, сходно члану 16. ст. 1. и 3. Закона, стекли су се услови за изјављивање жалбе Поверенику.

У _____,

дана _____ 200___.

_____
Подносилац жалбе / име и презиме
_____
адреса
_____
потпис

Пример жалбе када се није одлучивало по захтеву (ћутање управе)

.....
(назив и седиште органа)

Број ..... :_____

Датум ..... :_____

На основу члана 16. ст. 1. и 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, поступајући по захтеву (_____) за увид
име и презиме подносиоца захтева
у документ који садржи (_____) достављам.
опис тражене информације

ОБАВЕШТЕЊЕ
о стављању на увид документа који садржи
тражену информацију и о изради копије

Поступајући по захтеву број _____ који је поднео (_____), у року
име и презиме тражиоца информације
утврђеном чланом 16. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обавештавамо Вас да дана _____, у времену _____, у просторијама органа можете извршити увид у документ у коме је садржана тражена информација коју сте навели у захтеву. Том приликом, на Ваш захтев биће Вам издата и копија документа са траженом информацијом. Копија једне стране А4 формата износи____динара.
Износ укупних трошкова израде копије траженог документа износи_____динара и уплаћује се на жиро рачун _____.

Достављено:
1. именованом
2. архиви

(М.П.)

_____
(потпис овлашћеног лица
односно руководиоца органа)

Пример обавештења о обезбеђењу приступа информацијама

Гордана Тишма,
начелник одељења за финансије
Општина Инђија

ЛОКАЛНЕ КОМУНАЛНЕ ТАКСЕ

За финансирање поверених и изворних послова локалне самоуправе у Србији користе се различити извори јавних прихода, односно порези, таксе и накнаде. **Извори финансирања** уређени су Законом о локалној самоуправи. Они се опредељују као уступљени и изворни приходи.

Уступљени приходи су приходи од пореза и накнада, за које се стопа или апсолутни износ обавезе утврђују законом и ван надлежности су локалне самоуправе. У просеку, три четвртине текућих прихода општина у Србији чине уступљени приходи.

Изворни приходи су приходи од такси и накнада за које висину обавезе (стопу и износ) утврђују општински органи. У оквиру изворних прихода најиздашније су накнаде за коришћење и уређивање грађевинског земљишта. Ове две накнаде дају више од половине изворних прихода локалне самоуправе.

За финансирање својих активности јединице локалне самоуправе уводе различите **врсте такси**, и то: административне, комуналне и боравишне. У зависности од својих потреба скупштине општина одређују врсте такси које ће увести на својој територији, као и њихов износ и начин наплате. Могуће је увести следеће локалне комуналне таксе:

- комунална такса за истицање фирме на пословном простору,
- комунална такса за истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају општини (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.),
- комунална такса за приређивање музичког програма у угоститељским објектима,
- комунална такса за коришћење рекламних паноа,
- комунална такса за држање моторних, друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина,
- комунална такса за држање животиња,
- комунална такса за држање средстава за игру (забавне игре),
- комунална такса за коришћење витрина ради излагања робе ван пословне просторије,
- комунална такса за држање и коришћење пословних постројења и других објеката на води осим пристана који се користе у пограничном речном саобраћају,
- комунална такса за држање и коришћење чамаца и сплавова на води осим чамаца које користе организације које одржавају и обележавају пловне путеве,
- комунална такса за држање ресторана и других угоститељских и забавних објеката на води,

- комунална такса за коришћење простора на јавним површинама или испред пословног простора у пословне сврхе, осим ради продаје штампе, књига и других публикација, производа старих и уметничких заната и домаће радиности,
- комунална такса за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима,
- комунална такса за коришћење слободних површина за кампове, постављање шатора или друге облике привременог коришћења,
- комунална такса за заузеће јавне површине грађевинским материјалом,
- комунална такса за коришћење обале у пословне и било које друге сврхе.

Као што је напред речено, јединице локалне самоуправе саме одређују које ће од набројаних врста такси увести на својој територији, саме утврђују висину таксе и начин наплате. Неке комуналне таксе наплаћује републичка пореска управа, а неке јединица локалне самоуправе. Дешава се да јединица локалне самоуправе, ако је незадовољна радом Пореске управе, сама преузме наплату одређених такси, а има и примера добре сарадње. Иначе, комуналне таксе нису издашан извор финансирања. Њихово просечно учешће у изворним приходима буџета је 3,5%, а од тога такса на фирму (коју у већини општина наплаћује Пореска управа) чини чак 52% наплаћених прихода од локалних такси. На овај тренд пре свега утиче ниски порески капацитет, како правних, тако и физичких лица у Србији, па се локалне скупштине тешко одлучују на подизање висине ових такси, као и на увођење нових. Такође, ни проценат наплате такси није на задовољавајућем нивоу. Локалне самоуправе треба да учине значајне напоре да своје грађане упознају са оствареним приходима и расходима буџета, указујући им на тај начин на важност сваког наплаћеног динара и на резултате које су тим средствима остварили на подизању квалитета живота грађана на локалном нивоу.

Изворни приходи, па самим тим и локалне комуналне таксе, у наредном периоду морају постати значајан извор финансирања локалних самоуправа. У Србији се данас само 20% локалних прихода остварује из изворних средстава. Са овако малим процентом изворних прихода, локална самоуправа не може ефикасно да одговори на захтеве грађана за бољим услугама и не може у целости да одговара за своју фискалну политику.

Владица Јовановић,
виши саветник покрајинског секретара
за локалну самоуправу и међуопштинску сарадњу,
Извршно веће Војводине

СТАТУС РУКОВОДИОЦА УНУТРАШЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ У ОПШТИНСКОЈ УПРАВИ КОЈА ЈЕ ОБРАЗОВАНА КАО ЈЕДИНСТВЕНА СЛУЖБА

При дефинисању статуса руководиоца унутрашње организационе јединице мора се поћи од дефинисања општинске управе као јединствене службе и начина обављања управних и стручних послова у њој.

Законом о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004), предвиђено је да се у општинама са мање од 50.000 становника, општинска управа образује као јединствена служба којом руководи начелник управе, лице постављено од стране скупштине општине.

НАЧИН ПОСТАВЉАЊА РУКОВОДИОЦА УНУТРАШЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ

Начелник општинске управе је лице које је за стручно и ефикасно функционисање општинске управе, у складу са статутом општине и одлуком о општинској управи, одговорно скупштини општине и председнику општине.

Начин вршења послова општинске управе уређује се актом о унутрашњој организацији и систематизацији општинске управе, који сагласно одлуци о општинској управи доноси начелник уз сагласност председника општине. Актом о унутрашњој организацији и систематизацији, по правилу се оставља могућност начелнику управе да за обављање сродних управних, стручних и других послова образује унутрашње организационе јединице. У зависности од броја извршилаца и врсте посла то могу бити секретаријати, одељења, одсеци итд.

Законом је предвиђено да унутрашњим организационим јединицама руководе руководиоци организационих јединица (секретари секретаријата, начелници одељења, шефови служби), које поставља начелник. При дефинисању статуса руководиоца унутрашњих јединица, мора се имати на уму да су унутрашње организационе јединице основане за вршење сродних стручних послова, да самим тим и руководилац мора бити стручно лице, које за квалитетно функционисање унутрашње организационе јединице одговара начелнику управе.

ДА ЛИ ЈЕ РУКОВОДИЛАЦ УНУТРАШЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ ФУНКЦИОНЕР?

Чланом 2. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција ("Службени гласник РС", број 43/2004) дефинисано је да се јавном функцијом сматра функција коју лице – **функционер**, врши на основу избора, постављења и именовања у органе Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града и града Београда и органе јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд.

Полазећи од већ изнетог, може се констатовати да, на основу одредаба Закона о локалној самоуправи, унутрашње организационе јединице у општинској управи нису органи јединице локалне самоуправе, па зато ни руководиоци организационих јединица, у смислу наведене одредбе Закона о спречавању сукоба интереса, нису функционери.

Статус руководилаца унутрашњих организационих јединица требало би да буде статус стручног руководећег радника, који за своју стручност у раду и руковођењу одговара начелнику управе.

Разлог за престанак статуса руководиоца унутрашњом организационом јединицом требало би да буде искључиво нестручност и неспособност за квалитетно и ефикасно обављање послова. По престанку обављања послова руковођења, руководиоца унутрашње организационе јединице начелник управе распоређује на одговарајуће радно место у општинској управи, према стручности и степену оспособљености за вршење истих.

Одредбе Закона о радним односима у државним органима ("Службени гласник РС", бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001 и 39/2002) које се односе на утврђивање права лица по престанку функције, полазећи од чињенице да руководилац унутрашње организационе јединице није функционер, не би требало да се примењују на њега.

ИНИЦИЈАТИВА ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ ПРОПИСА КОЈИМА ЈЕ РЕГУЛИСАНО КОРИШЋЕЊЕ ПРИРОДНИХ БОГАТСТАВА И ДОБАРА У ОПШТОЈ УПОТРЕБИ

Председништву СКГО достављена је иницијатива Општине Сокобања за усклађивање прописа којим се регулише коришћење природних богатстава и добара у општој употреби. Ова иницијатива стављена је на дневни ред Десете седнице Председништва, која је одржана 19. априла 2005. године у Београду. Председништво је подржало ову иницијативу и наложило Одбору за локалну самоуправу и локалне финансије да размотри ово питање, формулише иницијативу и упути је одговарајућим надлежним органима.

Члановима Одбора за локалну самоуправу и локалне финансије представљена је садржина иницијативе Општине Сокобања. Основни захтев из ове иницијативе јесте то да је потребно ускладити важеће законске прописе којима је регулисано коришћење природних богатстава и добара у општој употреби са **чланом 98 ст. 7. и 8. Закона о локалној самоуправи**. Тачније, као прописе које је потребно ускладити, иницијатива наводи посебно Закон о концесијама, Закон о заштити животне средине, Закон о шумама, Закон о рударству и Закон о бањама.

Чланом 98. ст. 7. и 8. Закона о локалној самоуправи предвиђено је да Република уступа јединици локалне самоуправе делове накнада за коришћење **добара од општег интереса** и накнада за захвате у **животној средини** који се остваре на њеној територији, али не одређује колико ти делови износе.

Чланом 28. Закона о концесијама из 2003. године ("Службени гласник РС", број 55/2003) предвиђено је да се **5% од средстава остварених од концесионе накнаде** издвајају за финансирање развоја и инфраструктуре јединица локалне самоуправе на чијем подручју се обавља концесиона делатност, односно да су средства остварена од концесионе накнаде за обављање **комуналне делатности** у потпуности приход локалне самоуправе.

Коначно, регулисање ове материје требало би да буде усклађено и са прописима којима се уређује коришћење појединих природних богатстава и добара у општој употреби – као што су **Закон о шумама, Закон о рударству, Закон о бањама** итд.

У току расправе, чланови Одбора су се сложили да је неопходно ускладити наведене прописе и то пре свега, терминологију коју они користе (нпр., Закон о локалној самоуправи говори о добрима од општег интереса, а Закон о концесијама о природним богатствима и добрима у општој употреби), као и износе делова накнада за коришћење ових добара који представљају јавне приходе које Република уступа јединицама локалне самоуправе.

Такође, чланови Одбора истакли су да Влада Републике Србије још увек није одредила **висину накнада за загађивање животне средине**, како је предвиђено чланом 85. став 4. Закона о заштити животне средине. Истим законом (члан 85. став 5) прописано је да је 60% ових накнада приход буџета јединице локалне самоуправе, али будући да висина накнада још увек није утврђена, локалне самоуправе су лишене ових потенцијално издашних прихода који би требало да се користе наменски за заштиту и унапређење животне средине (члан 85. став 6).

После дискусије, имајући у виду горенаведено, Одбор за локалну самоуправу и локалне финансије Сталне конференције градова и општина донео је следеће

З А К Љ У Ч К Е

1. Иницијатива за усклађивање прописа којима је уређено коришћење природних богатстава и добара у општој употреби биће упућена Министарству финансија, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству рударства и енергетике, Министарству науке и заштите животне средине.

2. Министарству науке и заштите животне средине и Управи за заштиту животне средине биће упућен захтев за предузимање мера у оквиру њихових надлежности у циљу прописивања висине накнада за загађивање животне средине у складу са чланом 85. Закона о заштити животне средине.

3. О реализацији ових закључака биће обавештено Председништво Сталне конференције градова и општина и одговарајући ресорни одбори СКГО.

ПРЕДСЕДНИШТВО СКГО О БОРБИ ПРОТИВ НАСИЉА У ШКОЛАМА И МЕЂУ ШКОЛСКОМ ОМЛАДИНОМ

Председништво Сталне конференције градова и општина, на Десетој седници, одржаној 19. априла 2005. године, изразило је забринутост због недавних трагичних инцидената и пораста насиља у школама и међу школском омладином.

Свесни чињенице да спречавање таквих појава налаже широку и дугорочну акцију свих субјеката у друштву, укључујући родитеље ученика, надлежне школске и државне власти, чланови Председништва СКГО истичу да органи локалне самоуправе могу и треба да буду значајни носиоци активности у превенцији и борби против насиља у школама и један од стожера партнерстава која би требало успоставити у свакој локалној заједници како би се постигао виши ниво превенције овог и свих других видова насиља.

Имајући у виду такво опредељење, а полазећи од чињенице да су слични проблеми присутни у већини других европских земаља и већ разматрани од стране Савета Европе и Конгреса локалних и регионалних власти Европе, Председништво СКГО, ради иницирања активности општина и градова у овој области, усваја следеће

З А К Љ У Ч К Е

1. ***Препоручује се свим градовима и општинама*** у Републици Србији да размотре Завршну декларацију "Локална партнерства у служби превенције и борбе против насиља у школама", коју је усвојио Савет Европе на затварању истоимене конференције, одржане у Стразбуру од 2. до 4. децембра 2002. године, као и Резолуцију 160 (2003) о партнерствима на локалном нивоу у циљу превенције и борбе против насиља у школама, коју је усвојио Конгрес локалних и регионалних власти на предлог Коморе локалних власти, а које се налазе у прилогу ових закључака.

2. ***Позивају се надлежни државни органи***, а пре свега Министарство просвете и спорта, Министарство унутрашњих послова и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, да заједнички сачине план мера и активности намењен спречавању насиља међу школском омладином, у школама и око њих. Стална конференција градова и општина изражава спремност да пружи свој допринос како у изради, тако и у процесу имплементације таквог плана.

3. ***У циљу размене идеја*** о најбољем начу за ангажовање локалне самоуправе у овој области, градови и општине се позивају да Сталној конференцији градова и општина доставе своје предлоге, као и примере позитивних искустава из својих средина, како бисмо заједничким снагама осмислили стратегију деловања и наставили активност.

4. ***Инсистира се*** на јединственом регулисању ограничења радног времена угоститељских објеката у свим градовима и општинама у Србији, с обзиром на уочену појаву да млади често у ноћним сатима путују у суседна места у којима не постоји ограничење радног времена угоститељских објеката.

5. ***Одборима СКГО за локалну самоуправу, за културу, омладину и спорт и за социјалну политику*** препоручује се да, сваки са свог аспекта, детаљно размотри питање улоге локалних власти у превенцији насиља у школама, са задатком да о својим ставовима и препорукама обавесте Председништво СКГО и надлежне државне органе, ради предузимања конкретних акција.

Посебно је потребан усаглашени став поменутих одбора у погледу предлога јединственог регулисања радног времена угоститељских објеката у свим градовима и општинама у Србији, који ће бити прослеђен Председништву СКГО ради утврђивања коначне препоруке.

ПРЕДСЕДНИШТВО СКГО О ПРЕДЛОГУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА И ОБАВЉАЊУ ДЕЛАТНОСТИ ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА

Стална конференција градова и општина, као национална асоцијација локалних власти и легитимни представник градова и општина у Србији, изразила је снажно незадовољство Предлогом закона о изменама и допунама Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, који је као предлог Владе недавно упућен Народној скупштини Републике Србије.

- Стална конференција градова и општина више пута је истицала потребу за успостављањем структурног дијалога између централних и локалних власти, односно **неопходност консултовања локалних власти приликом доношења прописа од интереса и од утицаја на положај општина и градова**. Најскорији потез у том правцу јесте захтев Председништва СКГО, извршног органа асоцијације, за хитан састанак свих чланова Владе Републике Србије и Председништва СКГО, који остаје без одговора.

- Последњи потез Владе Републике Србије – упућивање поменутог предлога закона Народној скупштини – представља још једно игнорисање овако снажно изражених захтева представника локалних власти. Наиме, ову чињеницу представници градова и општина сазнали су из дневних новина и са веб-сајта Владе. У том смислу, обратили смо се министру финансија – поново без одговора.

- Предложене измене и допуне Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса чији је, чини се, основни циљ ограничавање права локалне самоуправе да одређује цене услуга и висину зарада у јавним предузећима које оснива, нису ништа до **покушај поновне централизације**.

- Према **Закону о локалној самоуправи** из 2002. године, уређење и обезбеђивање обављања и развоја комуналних делатности, као и организационих, материјалних и других услова за њихово обављање јесте у изворном делокругу локалне самоуправе (члан 18). Скупштина општине оснива комунална јавна предузећа и врши надзор над њиховим радом, именује и разрешава управни и надзорни одбор, поставља и разрешава директоре комуналних јавних предузећа, чији је оснивач, и даје сагласност на њихове статуте (члан 30).

- Чланом 22б предложених измена и допуна, програми јавних предузећа чији је оснивач локална самоуправа требало би да се **достављају мини-**

старствима надлежном за послове трговине, рада, финансија и локалне самоуправе, ради праћења цена и зарада. Штавише, предлаже се да уколико надлежни орган локалне самоуправе да сагласност на програм неког јавног предузећа чији је оснивач, а који садржи елементе који нису у складу са политиком пројектованог раста цена и зарада коју за ту годину утврђује Влада Републике Србије, министар надлежан за послове финансија може привремено **обуставити пренос трансферних средстава** из буџета Републике Србије.

- У периоду када се интензивно говори о даљој децентрализацији, а нарочито фискалној децентрализацији, оваквим изменама закона, не само да се покушавају знатно ограничити законска права локалне самоуправе, већ се активност локалне самоуправе условљава обустављањем исплате трансферних средстава од којих **зависи финансирање многих општина и градова у Србији**. Такође, ова могућност привремене обуставе трансферних средстава није предвиђена Законом о расподели трансферних средстава из буџета Републике Србије и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде у 2005. години ("Службени гласник РС", број 135/2004).

- Из Образложења приложеног уз Предлог јасно је да ограничавање аутономије локалних власти у овом сегменту представља основни разлог за предлагање измена и допуна – штавише, по хитном поступку. Образложење се такође позива на повећање цена комуналних услуга почетком 2005. године, у потпуности игноришући **закључке састанка потпредседника Владе са председницима општина и градоначелницима десет највећих градова и општина у Србији**, одржаног 24. јануара 2005. године, управо поводом питања цена комуналних услуга, на коме је постигнут договор о редовном одржавању састанака представника Владе Републике Србије и градоначелника и председника општина, као и да ће се све несугласице решавати у конструктивним разговорима Владе и представника локалне самоуправе.

- Свакако да, поред овако очигледног ограничења аутономије локалне самоуправе, постоје други начини за смањење јавне потрошње, како на нивоу локалне самоуправе тако и на нивоу Републике и одржавање опште макроекономске стабилности. Представници градова и општина у Србији потпуно су свесни неопходности реформи у области јавних финансија и захтева међународних финансијских институција у овој области. Ипак, снажно се противе оваквом начину ограничавања њихових изворних надлежности – нарочито, одсуству било каквих консултација локалне самоуправе на коју би предложене измене имале далекосежне последице.

ИНИЦИЈАТИВА ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ИМОВИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Председништво Сталне конференције градова и општина, на својој Десетој седници одржаној 10. новембра 2004. године, покренуло је **Иницијативу за успостављање имовине локалне самоуправе**, коју је својим потписом до сада подржало 138 председника општина и градоначелника. За основ ове иницијативе усвојен је **Модел закона о имовини локалне самоуправе** који је сачинио експертски тим **ПАЛГО центра**.

Једини аргумент против усвајања оваквог закона који се могао чути јесте то да би он био у супротности са одредбама важећег Устава Републике Србије. Тим поводом, Стална конференција градова и општина формулисала је аргументе који показују да такав став није исправан и да Устав не представља препреку за успостављање имовине општина и градова.

Истим поводом, шест истакнутих стручњака из области права и политичких наука окупљених око ПАЛГО центра – **Мијат Дамјановић, Душан Протић, Војин Димитријевић, Златко Стефановић, Стеван Лилић и Родољуб Шабић** - потписали су текст о уставној заснованости уређења својинских права локалне самоуправе, који је у потпуности у сагласности са ставовима СКГО о овом питању.

ЗАШТО ЈЕ УРЕЂЕЊЕ СВОЈИНСКИХ ПРАВА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ МОГУЋЕ И ПОТРЕБНО У ОКВИРУ ВАЖЕЋЕГ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ?

Доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије из 1995. године ("Службени гласник РС", бр. 53/1995, 3/1996, 54/1996 и 32/1997), сва средства која користе општине и градови, а која су до тада била у друштвеној својини, постала су средства у државној својини.

Уставни основ за доношење Закона био је Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, а не важећи Устав Републике Србије из 1990. године.Тачније, члан 73. став 5. Устава СРЈ предвиђао је да су непокретности и друга средства која користе савезни органи и организације, органи и организације република чланица и јединица локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу у државној својини, а да се положај и права тих органа и организација у погледу располагања овим средствима и њиховог коришћења уређују законом. **На овај члан бившег савезног устава позива се и одлука Уставног суда Србије (ИУ број 341/96) којом су одбијене неке иницијативе за оцену уставности поменутог закона**.

Како Устав Савезне Републике Југославије више није важећи, престао је и уставни основ за важење Закона о средствима у својини Републике Србије.

Међутим, и даље се често може чути став да би успостављање имовине локалне самоуправе у овом тренутку било противно уставу и да се за то мора сачекати доношење новог устава Србије.

Таквом ставу вероватно доприноси и чињеница да Закон о средствима у својини Републике Србије заправо поставља термине "средства у својини Републике" и "средства у државној својини" као синониме (члан 1. став 1), иако за то нема никаквог уставног основа.

Наиме, Устав РС прописујући режим својине (приватна, друштвена, државна, задружна) не дефинише титулара те својине. Тачније, чланом 56. Устава РС заједмчени су друштвена, државна, приватна и задружна својина и други облици својине и свим облицима својине гарантована је једнака заштита. **Затим, чланом 72. став 1. тачка 4. Устава утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, без даљих прецизирања у ком својинском облику су поједине непокретности и средства (нпр., непокретности и средства која користе органи локалне самоуправе), односно ко је у конкретном случају титулар права својине на непокретностима и средствима. Такво прецизирање уставотворац је препустио републичким законима. Пошто то није предмет регулисања Устава, онако како је 1995. године донет Закон о средствима у својини Републике Србије, сада се може донети нови закон којим би се успоставила имовина локалне самоуправе**.

Очигледно је, дакле, да изједначавању државне својине са својином Републике Србије нема основа у Уставу Републике Србије. Заправо, и данас државна својина код нас има више од једног титулара. Други, очигледни и никад оспоравани титулар некад је била федерација, а сада је то државна заједница. Такође, и многе одредбе ранијих прописа означавале су општину као титулара права својине на стварима у државној својини. У крајњој линији, локална самоуправа није нешто друго и различито од државе, већ управо један од њених појавних облика. Наиме, јединица локалне самоуправе сигурно није правно лице приватног права, није основана уговором или од стране физичких лица или привредних субјеката, већ је предвиђена Уставом и основана законом. Даље, она по својим овлашћењима врши власт која је карактеристична за државу - доноси прописе са важношћу за одређену територију; преко својих органа решава о правима и обавезама физичких и правних лица, има органе конституисане по принципу представничких државних органа и у многим односима се појављује са елементом власти према субјектима на својој територији, а не као равноправан учесник у односима. Тако је и својина јединице локалне самоуправе државна својина, али не својина државе Србије, јер то у Уставу и не пише.

Са друге стране, Устав Републике Србије на другачији начин третира питање својине. Наиме, према члану 60. став 1. Устава Републике Србије природна богатства и добра

у општој употреби, као добра од општег интереса, и градско грађевинско земљиште јесу у државној или друштвеној својини. Ова уставна одредба заслужује дубљу анализу.

Пре свега, градско грађевинско земљиште више не постоји као категорија у нашем праву. Због тога понуђени нацрт Закона о успостављању имовине локалне самоуправе и говори само о грађевинском земљишту. Са друге стране, Устав не прецизира да је све грађевинско земљиште у државној и друштвеној својини, те у конкретном случају нема уставних препрека.

Даље, поменути Закон о средствима у својини Републике Србије у члану 1. став 1, понављајући уставну одредбу, наводи природна богатства и добра у општој употреби, као средства у државној својини. Проблем је у томе што по Закону, асоцирајући на поменуту уставну одредбу, заправо, како је већ објашњено, значи у својини Републике Србије.

Међутим, Закон иде даље и у члану 1. став 2. тачка 2. наводи да су у својини Републике Србије и средства која стекну органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, иако Устав то уопште не помиње.

Дакле, пажљивијом анализом се може закључити да одредбе важећег Устава Републике Србије нису препрека за доношење закона којим би се успоставила имовина локалне самоуправе, односно да је такав закон могуће донети одмах, без чекања на уставне промене. Штавише, чак и неки од аутора који подржавају супротан став истичу да је, у оквиру важећег уставног режима, могуће пренети на локалну самоуправу сва права коришћења и располагања, укључујући и право на отуђење, уз задржавање Републике Србије као титулара права својине.

ЗАКОН О УСПОСТАВЉАЊУ ИМОВИНЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ОДМАХ – ПРЕ ПРОМЕНЕ УСТАВА

Коначно, потребно је одговорити и на друго питање постављено у наслову овог текста – зашто је неопходно овакав закон донети одмах, пре промене устава.

Пре свега, сматра се да је правна независност јединица локалне самоуправе, загарантована законом и, још боље, уставом, уз уживање правне заштите и правни идентитет, односно својство правног лица, укључујући право на склапање правних послова, једна од четири претпоставке неопходне да би се уопште могло говорити о локалној самоуправи у једној земљи. Међутим, постојање правног лица немогуће је замислити без одређене сопствене имовине.

Иначе, све бивше југословенске републике, као и све бивше социјалистичке земље Централне и Источне Европе, пренеле су одређена својинска права јединицама локалне самоуправе.

Такође, чланством у Савету Европе, државна заједница Србија и Црна Гора преузела је обавезу да ратификује одређене међународне уговоре, односно примени одређене стандарде. Један од таквих уговора је и Европска повеља о локалној самоуправи потписана 1985. године. Иако Повеља још увек није потписана, наша држава би требало да правни систем прилагођава стандардима које она, као најважнији европски документ у области локалне самоуправе, поставља. Мада Повеља не садржи експлицитне одредбе о праву својине јединица локалне самоуправе, сматра се да имплицитно садржи став да локална самоуправа мора имати право својине на средствима која служе извршавању њених функција. Такав став садржан је и у Препоруци број 132 из 2003. године о општинској имовини у светлу принципа Европске повеље о локалној самоуправи. У препоруци стоји да је право локалне самоуправе на својину први услов којим се обезбеђује испуњење обавеза из Европске повеље о локалној самоуправи. Без права на својину локалне самоуправе не може се замислити остваривање члана 3. Повеље, који гарантује право на локалну самоуправу, као ни других чланова – нпр., члана 9. који говори о финансијским ресурсима, члана 4. о циљевима локалне самоуправе или члана 10. о праву на удруживање.

Осим тога, постоји низ практичних разлога за успостављање имовина локалне самоуправе – растерећивање органа државне управе, даље преношење надлежности на јединице локалне самоуправе, стварање предуслова за ефикасност у извршавању њихових функција, подстицање њиховог економског развоја и финансијске самосталности итд.

Наравно, када до уставних промена дође, веома је важно да устав садржи јемство права на локалну самоуправу, како то уосталом препоручује и Европска повеља о локалној самоуправи, односно да се јединицама локалне самоуправе загарантује право својине.

ИНЂИЈА: СИТИСТАТ (ПРОГРАМ 48)

СитиСтат (City Stat) или Систем 48, како се у Инђији зове овај пројекат, јесте систем који доприноси добром управљању и одговорности, и који служи за откривање проблема у управљању локалном самоуправом. Ово је иновација коју Србија сада може да користи да би едуковала своје европске суседе о томе шта је модерна јавна управа. СитиСтат (City Stat) је развијен у Балтимору, САД, и у овом тренутку се спроводи у само неколико градова у Америци. Инђија, општина у Србији, једини је европски представник СитиСтата (City Stat). Заснован на благовременом и тачном извештавању, као и брзој реакцији, СитиСтат (City Stat) је свеобухватан систем извештавања којим се мери и оцењује радни учинак, наглашавају кључни проблеми управе и предлажу ефикасне мере за побољшање пружања услуга. Председник општине/градоначелник, захваљујући овим информацијама, управља локалним активностима према потребама заједнице; он одређује активности, дужности и рокове, и оцењује учинак рада. СитиСтат (City Stat) је систем који даје директне и видљиве резултате, и производи јасан утицај и на грађане и на локалну управу.

Грађани Инђије су, захваљујући Систему 48, у могућности да контактирају општину 24 сата дневно, седам дана у недељи и да добију информацију о било ком комуналном предузећу или јавној служби која им представља проблем. Нису приморани да дођу у општину да би пријавили проблем, иако би били веома љубазно и професионално услужени. Довољно је да се обрате Кол центру (Call Center) тј. да обаве један телефонски позив по цени локалног разговора или да пошаљу поруку преко мобилног телефона. Такође су у могућности да се обрате путем и-мејла. Одговор на питање добијају у року од 48 сати. Овај систем омогућава контролу над свим оперативним, финансијским и људским ресурсима, и обезбеђује ефикасније управљање јавним предузећима.

Најчешћи комунални проблеми су - јавна расвета, атмосферска канализација, грађевинско земљиште (плацеви, закуп, сагласност, легализација), затим накнада за коришћење грађевинског земљишта, инвестиције, градско зеленило, чишћење улица, депоније, пси луталице, одвожење контејнера, црпљење атмосферских и фекалних вода, одржавање гробља, одвожење смећа из домаћинства, зимска служба - одржавање путне инфраструктуре у зимском периоду, водоснабдевање, жалбе и захтеви за инспекцијске службе.

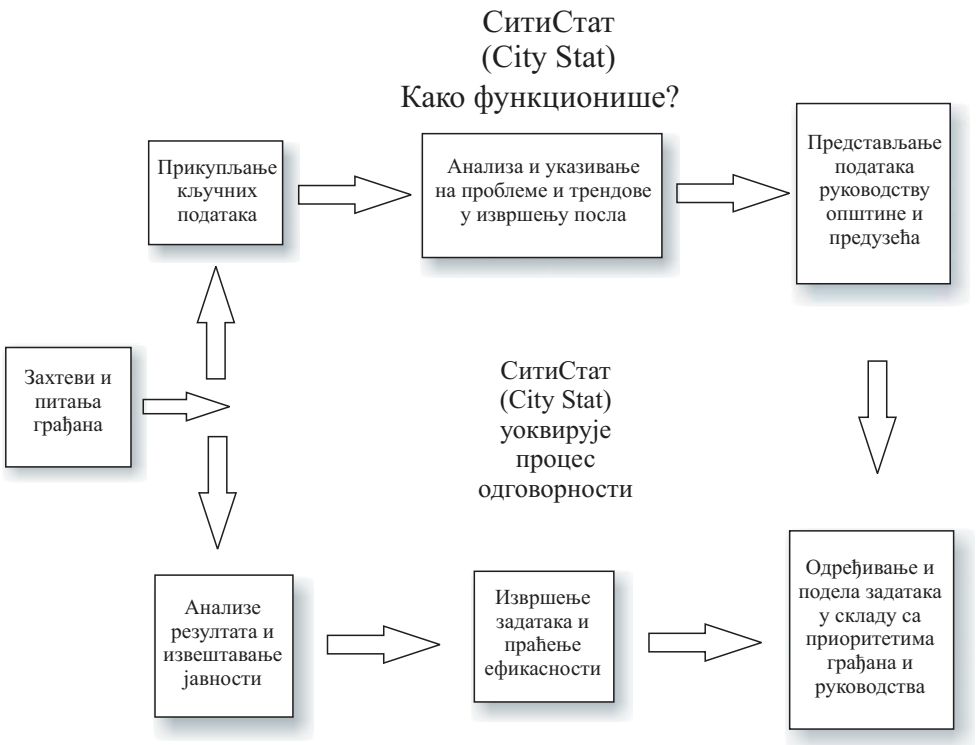
ДЕСЕТ ПУТА ВИШЕ ПОЗИВА ГРАЂАНА

Када је Систем 48 почео да функционише, у Кол центар (Call Center) је стизало тридесетак позива месечно, али временом се број позива грађана увећао десет пута.

Један од резултата Система 48 јесте јединствена база, јер сви захтеви грађана иду искључиво преко Кол центра (Call Center), тако да не може да се деси да захтев буде загубљен или необрађен. На тај начин је успостављена много боља сарадња између општине и јавних предузећа, општинских органа, ЕД, ОУП-а... Јавна предузећа сада, јер то раније није била пракса, имају обавезу да једном месечно достављају финансијске извештаје са структуром цене, процентом наплате и процентом губитка, чиме је умногоме пооштрена контрола рада ЈП. Од укупног броја поднетих захтева скоро 90% је решено, а остали су у раду.

Такође, као резултат функционисања Система 48, успостављен је обједињен начин наплате рента–смеће-вода-канализација, решено је питање уличне расвете, дивљих депонија, пијаца, паркинг места за теретна возила, одржавања спортских и дечијих терена. Битно је напоменути да је успостављена много боља комуникација са грађанима, тако да је у периоду досадашњег функционисања Система 48 и Кол центра (Call Center) легализован и велики број објеката. Грађани су вољни да испуњавају своје обавезе, а општина их путем обавештења информише о свему, и на тај начин покушава да им олакша решавање проблема.

НОВИ СИСТЕМ НАПЛАТЕ ПАРКИРАЊА



Оно што Инђију још издваја од осталих општина, јесте и нов систем наплате паркирања, путем СМС-а и картица, по узору на онај у Београду. Нов систем наплате, по проценама у првом тренутку, требало би да повећа проценат наплате са тренутних 20,1% на 40,2% од укупног максималног капацитета паркирања, а добитак се процењује на 4,5 милиона динара само у првој години.

Састанци Система 48 одржавају се једном недељно. Постоји обучен тим који води, припрема и одржава састанке. Јавна предузећа се представљају по утврђеном распореду. После непуних годину дана функционисања Система 48 остварени су запажени резултати, као и уштеда од неколико милиона динара локалној самоуправи.

Катарина Жежељ,
заменик градског јавног правобраниоца,
Скупштина града Београда

ЈАВНЕ НАБАВКЕ – ИСКУСТВА У ПРИМЕНИ ЗАКОНА

Јединице локалне самоуправе, на које се од 1. јануара 2003. године примењује Закон о јавним набавкама, суочене су, у поступку примене овог прописа, са питањима која још увек нису до краја разјашњена. Мотивација за доношење овог закона у потпуности је јасна - трошење буџетских средстава за набавке корисника буџета - до његовог доношења, практично без јасних, потпуних обавезујућих правила - било је апсолутно нужно уредити на свеобухватан начин, доношењем законског прописа који би наручиоца "водио" од доношења одлуке да се набавка спроведе, до коначне, фактичке реализације посла који је био предмет јавне набавке.

Од дана ступања на снагу Закона, сви субјекти који су обавезни да га примењују - наручиоци, обавезани су да сва добра и услуге набављају по новим прописима, а да при томе не постоји јасно, практично упутство или било какво употребљиво искуство из сродне области, које би запосленима у органима локалне самоуправе олакшало примену новог прописа. С друге стране, и сам Закон садржи известан број недовољно јасних, а понекад чак и контрадикторних одредби. У конкретним ситуацијама се може догодити да, иако је законска процедура доследно спроведена, сви учесници у поступку буду доведени у готово нерешиву ситуацију! Коначно, тешкоће у спровођењу поступка јавних набавки могу произаћи и из неискуства привредних субјеката-понуђача, за које су нова правила понекад готово енигматична.

Закон о јавним набавкама предвиђа три врсте поступка спровођења јавних набавки - отворени поступак, рестриктивни поступак и поступак са погађањем.

ОТВОРЕНИ ПОСТУПАК

Најчешће се примењује отворени поступак, коме и сам Закон посвећује највише пажње. Како управо кроз овај поступак наручиоци и спроводе највећи број набавки, значајно је истаћи да је управо код ове врсте поступка најмањи број недоумица. Од одлуке о покретању поступка до закључења уговора са изабраним понуђачем, уз мало среће, наручилац неће наићи на значајнију недоумицу у примени Закона. Ипак, и код ове врсте поступка јављају се нека начелна питања која у практичној реализацији остављају наручиоце без одговора.

На пример, каква је обавезујућа снага одлуке о покретању поступка, посебно у делу који се односи на вредност јавне набавке и оквирне датуме реализације? Тако, у пракси се може догодити да све, иначе исправне понуде, премашују процењену вредност из одлуке или оквирне датуме реализације, и то из оправданих разлога, везаних за објективне околности које су настале после доношења одлуке о покретању

поступка (изненадни скок цена, инфлација, промена девизног курса итд.). Питање које се у таквим ситуацијама поставља јесте то да ли је због делимичног одступања од садржаја одлуке о покретању поступка, нужно читав поступак јавне набавке поновити, почевши од доношења нове и измењене одлуке, или се стари, раније започети поступак може несметано наставити до закључења уговора са изабраним понуђачем? Како Закон о јавним набавкама не предвиђа решење ове ситуације, мишљење је да овај проблем треба решавати од случаја до случаја, у зависности од оправданости одступања од одлуке о покретању поступка, пре свега водећи рачуна да се не одступи од позиције у буџету којом је предвиђено финансирање предметне набавке.

Независно од конкретне врсте поступка који наручилац спроводи, од понуђача се очекује достављање доказа о испуњености услова из чланова 45. и 46. Закона о јавним набавкама. Иако на први поглед код утврђивања испуњености ових нужних, општих услова не би требало да дође до дилема, у пракси се дешавало да наручиоци одредбу из члана 46. став 2, која прописује да докази не могу бити старији од шест месеци од дана објављивања јавног позива, погрешно тумаче, па тако сматрају да је исправна и она понуда где је извод из судског регистра издат много раније од Законом предвиђених шест месеци од објављивања јавног позива, а извод из судског регистра се прилаже у овереној фотокопији, уз погрешно образложење да је сама фотокопија оверена у законском року. Закон је, међутим, по овом питању јасан - сам извод, независно од тога да ли се прилаже у оригиналу или фотокопији не може бити старији од шест месеци од дана објављивања јавног позива, што има и своје рационално објашњење. Уколико би било другачије, у поступку јавних набавки би се могла појављивати предузећа која су престала да постоје или су у поступку стечаја и ликвидације.

Закон о јавним набавкама, опет код обавезних услова за учешће у поступку јавних набавки, предвиђа и достављање доказа о финансијским, пословним и техничким капацитетима понуђача. Иако сам Закон у члану 46. став 1. тачка 5а. наводи да се као валидан доказ о томе да понуђач има нужне референце сматра потврда издата или потписана од стране ранијих купаца или наручилаца, у пракси су учестале ситуације где наручиоци кроз саму конкурсну документацију не прецизирају услове за доказивање квалификација, односно разматрају понуде, па чак и изаберу понуђача који није доставио ниједан валидан доказ о томе да располаже пословним и техничким капацитетом, односно да има нужно претходно искуство у набавци добара, а посебно у вршењу радова и услуга сродних предмету јавне набавке за коју су аплицирали. Управо је питање доказивања стручног и техничког искуства, кроз тзв. "листе референци" од изузетно великог значаја за правилно спровођење поступка јавне набавке, али и за успешну реализацију предмета набавке, што јесте суштински интерес наручиоца. То је питање које захтева опсежнију анализу, те ће овом приликом бити истакнута само једна примедба.

За наручиоца је од великог значаја то да, још у конкурсној документацији, прецизно назначи на који начин би понуђачи требало да докажу квалификованост за обављање

конкретног посла, односно које писане доказе морају приложити уз понуду, како би се иста сматрала исправном. Ово питање добија на значају посебно код јавних набавки грађевинских радова, где се, без потпуних доказа о референтности понуђача, као извођачи радова велике вредности могу појавити фирме које су практично без искуства у грађевинарству.

Исто питање је посебно важно прецизно уредити и код јавних набавки где се, због природе добра или услуге, које се набавља, очекује учешће страних понуђача. Тада је неопходно да пре отварања понуда, чланови комисије буду упознати са прописима земаља из којих су понуђачи, и то не само из области прописа који регулишу оснивање предузећа, већ и оних који утврђују на који начин се доказује референтност, односно на који начин се, по праву седишта понуђача, доказује шта је, где, у ком обиму и квалитету претходно радио.

Коначно, питање доказивања навода из листе референци може се појавити као одлучујуће у спровођењу поступка за заштиту права понуђача. Наручилац, наиме, може бити доведен у незавидну ситуацију да Комисија за заштиту права понуђача, у целини или делимично, поништи поступак јавне набавке због непотпуно или непрецизно постављених конкурсних услова, по којима би формално био изабран фактички незадовољавајући кандидат.

РЕСТРИКТИВНИ ПОСТУПАК

Код јавних набавки веће вредности, где је предмет набавке по својој природи комплексснији од уобичајеног, Закон предвиђа спровођење рестриктивног поступка. По својој природи, као поступак који се спроводи у две фазе, рестриктивни поступак захтева претходно установљавање јасног квалификационог критеријума. У пракси, међутим, није редак случај да наручилац, иако је формално одлучио да спроведе рестриктивни поступак, заправо спроводи само отворени поступак кроз две етапе. Ово је последица пропуштања да се од почетка спровођења поступка и израде конкурсне документације, преко јавног позива прецизно одреди квалификациони критеријум, који би на тај начин постао изједначен са осталим општим условима, чије би непостојање било третирано као одсуство било ког доказа о испуњености општих услова. Тиме би се наручиоцу олакшао поступак избора, а овакав начин има и своју практичну оправданост - у рестриктивни поступак наручилац и улази управо зато што набавља атипично добро, сложену техничку услугу, специфичне радове где није могуће учешће великог броја понуђача, те се са јасним квалификационим условом од самог почетка елиминишу предузећа која нису у стању да одговоре изузетним захтевима наручиоца.

ПОСТУПАК СА ПОГАЂАЊЕМ

Можда највише недоумица изазива спровођење поступка са погађањем, како без претходног објављивања, тако и после претходног објављивања. Могуће је да

је управо код прописивања правила за ову врсту поступка Закон најмање јасан, односно оставља највише простора за различита и понекад опречна тумачења.

Тако, спровођење одредбе члана 23. став 1. тачка 3. може наручиоца довести у тешко решиву дилему. Наиме, уколико у отвореном поступку наручилац није добио ниједну понуду или су понуде неодговарајуће, уз претходно добијену сагласност Управе за јавне набавке, може се покренути поступак са погађањем без претходног објављивања, а да није јасно са ким, односно око чега би требало да се погађа. Уколико је неодговарајућа понуда из отвореног поступка заправо непотпуна понуда, није јасно по ком основу би наручилац позивао на погађање подносиоца понуде, која не испуњава чак ни опште услове. Опет, уколико није добио ниједну понуду, у отвореном или рестриктивном поступку, свеједно, поставља се питање кога и по ком критеријуму би наручилац позивао на погађање.

Иако свеобухватно тумачење већег броја одредби Закона о јавним набавкама може дати делимичне одговоре на ова, али и на друга питања везана за поступак са погађањем, ову врсту поступка нужно је посебно обрадити, а нарочито добити прецизнија тумачења од Управе за јавне набавке.

МОДЕЛИ И УГОВОРИ

Посебну област веома значајних питања на која се, међутим, у пракси мање обраћа пажња представља област самих уговора - од модела у конкурсној документацији до коначних текстова уговора које наручилац закључује са изабраним понуђачима. Наручиоци често, под притиском спровођења законитог поступка, превиђају потребу да и сам посао због кога је поступак био спровођен буде успешно окончан, а што се пре свега обезбеђује прецизним и потпуним уговором. Како, међутим, садржина самог уговора у великој мери није регулисана Законом о јавним набавкама, наручиоци као да садржини самог уговора приступају са мањом пажњом, што може имати неповољне последице приликом реализације посла. Нужно је, дакле, и саме уговоре, али и поступак њиховог извршења, уредити и пратити савесно, као и при спровођењу поступка јавне набавке.

Поред примедби на сам законски текст, али и на досадашњу праксу спровођења јавних набавки, нужно је истаћи да је Закон генерално оправдао своје постојање. Транспарентност, као једно од начела Закона, можда није у потпуности сузбила, али је у значајној мери смањила нерационално трошење буџетских средстава, уз привилеговање уског круга предузећа. Због тога је нужно указивати на све проблеме на које наручиоци наилазе у реализацији поступка јавних набавки, уз континуирану размену искустава и пре свега сарадњу са Управом за јавне набавке, а све са јасним циљем законитог, ефикасног и рационалог поступања наручилаца.

мр Јелена Јеринић,
вођа Тима за заступање,
Стална конференција градова и општина

НОВА ИНСТИТУЦИЈА: ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ

Омбудсман (народни адвокат, заштитник народа, комесар за људска права, грађански бранилац) јесте институција чији је задатак да, поводом притужби или на сопствену иницијативу, контролише рад органа управе и даје препоруке за побољшање њиховог рада. Функција омбудсмана је такође повезана за заштитом људских права, јер се мандат ове институције често дефинише тако да он испитује случајеве повреде и кршења људских права од стране органа управе. Мандат који укључује заштиту људских права нарочито је карактеристичан за омбудсмане у постауторитарним државама (какав је шпански заштитник народа *Defensor del Pueblo*, установљен 70-их година после пада режима генерала Франка), односно тзв. транзиционим земљама Централне и Источне Европе.

Почетком 2002. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је два закона који први пут у нашем правном систему препознају функцију омбудсмана. Први од тих закона био је Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, познат као "Омнибус закон", усвојен 7. фебруара 2002. године ("Службени гласник РС", бр. 6/2002) по коме аутономна покрајина, преко својих органа установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсмана), његова овлашћења и начин њиховог остваривања. Исти назив за омбудсман употребио је и Закон о локалној самоуправи, усвојен 14. фебруара исте године ("Службени гласник РС", бр. 9/2002), којим је грађански бранилац, као факултативни орган, понуђен градовима и општинама. Све до половине XIX века било је оправдано окарактерисати омбудсман као чудну шведску творевину,[1] али је од тог периода па до данас ова установа доживела невероватну експанзију, па сада омбудсмани под различитим називима, у различитим облицима, на различитим нивоима и са различитим задацима постоје на свим континентима. Процењује се да данас постоји преко 200 оваквих институција широм света, а Директоријум Међународног омбудсман института 1996. године навео је 215 у 84 земље.

Традиционално, омбудсман је установљаван као национална и централизована институција, са једним носиоцем функције и концентрисаном организацијом. Тада

[1] Прву институцију омбудсмана (Justitie Ombudsman), установио је шведски парламент 1809. године. У преводу Justitie Ombudsman значи заштитник правде. Данас се термин "омбудсман" користи као генерички термин за све установе овог типа, али оне често добијају и другачије званичне називе (нпр., парламентарни комесар за администрацију у Великој Британији, заштитник народа у Шпанији и Португалу, медијатор у Француској, народни адвокат у Румунији и Албанији, комесар за заштиту грађанских права у Пољској, јавни бранилац права у Словачкој и Чешкој Републици, заштитник људских права и слобода у Црној Гори итд.). Један од ранијих нацрта закона о омбудсману на нивоу Републике Србије који је био упућен у скупштинску процедуру користио је термин "народни адвокат".

носилац функције делује из једног центра, што је обично престоница државе и надлежан је за читаву територију државе. Међутим, у модерним околностима то није увек најбоље решење – како због традиције локалне самоуправе, тако и због тога што таква организација ограничава могућност приступа грађана овој институцији. Због тога се, као тренд у развоју институције омбудсмана, појављују децентрализација и деконцентрација.

Централизованим институцијама омбудсмана традиционалног типа може се упутити неколико критика. Пре свега, грађани су често више у контакту и на њих више утичу одлуке регионалних или локалних органа управе него централних. Такође, само једној канцеларији омбудсмана је теже да допре до свих грађана и да се бави свим притужбама, које се тичу органа управе различитог типа и на различитим нивоима.

Поред тога, за поједине тематске области, установљавају се тзв. специјализовани омбудсмани који прате рад одређене врсте органа (нпр., полиције или војске), односно испитују притужбе одређене групе људи (нпр., омбудсман за заштиту права националних мањина, права детета итд.).

У федералним државама, омбудсмани се често установљавају на нивоу федералних јединица. Они постоје упоредо са омбудсманима на нивоу федерације или као једине такве институције.

Неке унитарне државе су такође предузеле мере да, у одређеној мери, децентрализују институцију омбудсмана креирањем регионалних и локалних омбудсмана. Свака од ових институција делује у оквиру граница надлежности и прописа одговарајућег државног, регионалног или локалног ентитета.

Штавише, у практичном смислу, нема много разлике између омбудсмана на нивоу федералних јединица у федералним државама и регионалних омбудсмана у децентрализованим унитарним државама. То је због тога што их ниво децентрализације унитарних држава у погледу надлежности које су пренете на регионе често доводи веома близу онога што се препознаје као федерална држава. Како је децентрализација организације институције омбудсман у највећем броју случајева, "огледало" политичке и територијалне децентрализације, разлика између законских решења за омбудсмане федералних јединица и регионалне омбудсмане често је непостојећа.

У Србији постоји институција омбудсмана на покрајинском нивоу. То је покрајински омбудсман, установљен Одлуком о покрајинском омбудсману Скупштине Војводине ("Службени лист АПВ", бр. 23/2002). Први војвођански омбудсман именован је у септембру 2003. године, а канцеларија је почела да прима представке грађана почетком 2000. године.

Даље, пратећи разлог традиције локалне самоуправе, институције типа омбудсмана такође се појављују на нивоу јединица локалне самоуправе – нпр., општина – како у унитарним, тако и у федералним државама.

Омбудсмани на нивоу федералних јединица постоје у Аустрији, Индији, Канади, Немачкој, САД, Швајцарској и неким другим државама.[2]

У Немачкој не постоји омбудсман опште надлежности на националном нивоу. Једина институција типа омбудсмана на савезном нивоу установљена је за војну област – Парламентарни комесар за оружане снаге (*Wehrbeauftragter*). Када су у питању федералне државе (*Lдnder*), омбудсман јединице Рајнленд-Палатината има право да разматра све представке, без обзира на њихов предмет. Омбудсман области Мекленбург-Западна Померанија везан је за канцеларију министра-председника Ландера, а онај у Шлезвиг-Холштајну бави се само социјалним питањима и проблемима хендикепираних особама.

У Швајцарској, први омбудсмани су изабрани 70-их година за град Цирих и кантон Цирих, а затим за град и кантон Базел. Неколико индијских провинција је, почевши од 1971. године, увело своје омбудсмане (Махарасхатра 1971, Бихар и Рацистан 1973, Утар Прадеш 1975. године). У Канади су, почевши од 1967. године, установљени омбудсмани у неким од провинција. Исте године, омбудсман је изабран у држави Хавају, а затим у Небраски, Ајови, Аљасци и другим америчким федералним државама. Међутим, то није довело до установљавања федералног америчког омбудсмана, мада су специјализовани омбудсмани, односно бирои слични омбудсманима, уведени за неке области федералне надлежности (нпр., пошта или јавни приходи).

Регионални и локални омбудсмани постоје у Великој Британији, Данској, Италији, Канади, САД, Француској, Холандији, Швајцарској и неким другим државама.

У Данској постоје регионални омбудсмани (*Landstingets*) и посебан омбудсман за Гренланд. У Француској постоји специјални омбудсман (*Mediateur*) за Ил-де-Франс и Општину Париз.

У Италији, слично као у Немачкој, нема националног омбудсмана, иако је било покушаја да се он установи. Већина италијанских провинција – њих седамнаест – увело је својим прописима регионалне омбудсмане (*Defensori civici regionali*) – прво Тоскана (почетком 1974. године), затим Лигурија (средином 1974. године), као и две аутономне покрајине – Тренто и Болзано. Регије Молисе и Сицилија то још увек нису учиниле.

Поред Парламентарног комесара за управу (*Parliamentary Commissioner for Administration*), у Уједињеном Краљевству постоји посебан Парламентарни комесар за управу и жалбе (*Parliamentary Commisioner for Administration and Complaints*) у Северној Ирској. Такође, 1999. године креиране су функције

[2] Crespo Allen, Marilia, European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables, Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2001; Милосављевић, Богољуб, Омбудсман: Заштитник права грађана, Београд: Центар за антиратну акцију, 2001.

шкотског парламентарног комесара за управу и велшког Омбудсмана за управу (*Administration Ombudsman*) да би испитивале жалбе о питањима резервисаним за шкотски парламент и велшку скупштину. До именовања носиоца ових функција, њихове позиције привремено попуњава парламентарни комесар за управу Уједињеног Краљевства.

Омбудсмани на локалном нивоу чести су и у Сједињеним Државама, где су уведени широм државе у окрузима, градовима и општинама, са генералним или специјализованим надлежностима.

Поред децентрализације, неке од држава које су се одлучиле за националне омбудсмане, организовале су их тако да структура институције приближава грађанима остваривање функција омбудсмана. Таква организација описује се као деконцентрација и може се остварити отварањем локалних канцеларија омбудсмана у већим градским центрима; организовањем посета омбудсмана изван седишта; или увођењем неке врсте делегата омбудсмана у одређеним деловима државе.

Тако се, на пример, у сваком од француских департмана може поставити један или више делегата омбудсмана (*Mediateur*). За сада постоје 123 таква делегата, који су уведени Декретом од 18. фебруара 1986. године, са задатком да примају жалбе грађана и интервенишу у име медијатора у оквиру департмана, као и да помажу грађанима у подношењу жалби, и жалбе прослеђују медијатору. Такође, постојали су планови да се номинује 300 нових "локалних" делегата, и то по 100 годишње, почевши од 2000. године.

Нешто другачије, у Аустрији[3] су омбудсмани (којих има три) дужни да одреде дане за састанке у местима ван њихових службених седишта. На пример, од 1985. до 1988. године, чланови Савета омбудсмана проводили су просечно 68 дана ван Беча, а до 1997. тај број порастао је на око 100 дана. То је начин да се приђе грађанима и да им се олакша контакт са омбудсманима. Омбудсмани, по унапред утврђеном распореду, посећују одређене градове и тамо примају грађане и њихове жалбе. Ове посете се објављују унапред у медијима и на огласним таблама локалних и провинцијских власти. Такође, са приближавањем грађанима је повезана још једна особеност аустријског омбудсман система, која заслужује да буде поменута. Телефонски позиви омбудсманима у Бечу, без обзира на то из ког дела Аустрије долазе, наплаћују се као локални, а не као међуградски позиви.

Одлуком о покрајинском омбудсману предвиђено је да омбудсман, чије је седиште у Новом Саду, отвара локалне канцеларије у Суботици и Панчеву и да их може оснивати у другим местима у Војводини (члан 4. Одлуке).

[3] Hossain Kamal et alia, Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, The Hague: Kluwer Law International, 2000.

ОМБУДСМАН (ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ) У ЗАКОНУ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Члан 126. Закона о локалној самоуправи обезбедио је оквир за установљавање институције омбудсмана (грађанског браниоца) у градовима и општинама. Грађански бранилац је једна од факултативних функција и органа које је Закон понудио градовима и општинама – поред општинског менаџера, главног архитекте, других главних стручњака и савета за развој и заштиту локалне самоуправе.

Дакле, у јединици локалне самоуправе може се установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби.

Закон је грађанском браниоцу посветио један члан у коме је на веома уопштен начин предвидео да бранилац упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе обавештава скупштину и јавност, а све поводом појава незаконитог и неправилног рада којима се повређују права и интереси грађана. Поставља га скупштина града или општине из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом. Управа и јавне службе дужне су да му, на захтев, дају податке и информације од значаја за вршење његових овлашћења.

Коначно, Закон предвиђа да се надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности грађанског браниоца уређују статутом и другим општим актом града или општине. Заправо, да би установа грађанског браниоца функционисала у одређеној општини и да би бранилац могао ефикасно да обавља своје функције потребно је детаљније дефинисати и осигурати његов положај, мандат, начин поступања и овлашћења.

Упоредна анализа свих статута градова и општина у Србији, коју је у августу 2002. године сачинио Програм за реформу локалне самоуправе у Србији (СЛГРП), показала је да су, приликом усклађивања са одредбама Закона о локалној самоуправи, скоро све општине и градови предвидели установљавање грађанског браниоца у својим статутима. Према подацима из Базе података Сталне конференције градова и општина, у 26 градова и општина су донете одлуке о грађанском браниоцу и именовани носиоци функције.

МОДЕЛ ОДЛУКЕ О ГРАЂАНСКОМ БРАНИОЦУ

Закон о локалној самоуправи донео је многе новине и ставио пред општине и градове захтев да многе нове институте уреде својим актима – статутима и одлукама – а без много смерница за конкретну садржину тих аката. Такав је случај био и са грађанским браниоцем кога је било потребно укључити у статуте и донети посебне одлуке о

установљавању грађанског браниоца, којима би се детаљно регулисала многа питања на која Закон није одговорио.

Из тих разлога, Програм за реформу локалне самоуправе у Србији (СЛГРП) и Стална конференција градова и општина у јулу 2003. године објавили су Модел одлуке о грађанском браниоцу чији је циљ да општинама и градовима појасни сврху и задатак браниоца на локалном нивоу и да им понуди идеје о томе како да ову функцију уреде.

Модел у 42 члана, на свеобухватан начин, предлаже решења за избор и разрешење, положај, мандат, овлашћења, поступак и начин рада и организацију функције омбудсмана на локалном нивоу. У неким члановима, понуђене су два или више решења.

ИЗБОР И РАЗРЕШЕЊЕ ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Закон о локалној самоуправи предвиђа да грађанског браниоца поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, али услове и начин постављења препушта статуту и актима града или општине.

Модел одлуке о грађанском браниоцу посветио је седам чланова избору и разрешењу браниоца и његових заменика. Грађанског браниоца и могуће заменике бира и разрешава скупштина општине или града апсолутном већином – већином укупног броја одборника (члан 29. Модела). Оваква већина захтева консензус свих релевантних политичких партија и опција, а омбудсману би требало да обезбеди предуслове за рад неометан политичким утицајима. Политички утицај се избегава и тако што мандат омбудсмана најчешће траје дуже од посланичког (на националном нивоу), односно у овом случају, одборничког мандата, као што је то учинио Модел предвиђајући петогодишњи мандат. Исто лице може бити бирано на ову дужност највише два пута узастопно.

Такође, пажљиво су предвиђени и разлози за разрешење дужности омбудсмана, тако да укључују само изузетне случајеве – сопствени захтев; правноснажна осуда за кривично дело које га чини недостојним за вршење функције; трајан губитак способности за обављање функције; обављање друге јавне функције или професионалне делатности или губитак држављанства Србије и Црне Горе (члан 33).

Модел даје неколико могућности за овлашћене предлагаче грађанског браниоца (члан 29). Прва је Савет за развој и заштиту локалне самоуправе, али како је то факултативни орган, Модел наводи и скупштинску комисију за избор и наименовања, председника општине и најмање четвртину укупног броја посланика.

Услови за избор које поставља Модел у члану 30 - држављанство Србије и Црне Горе, завршен правни факултет и положен правосудни испит или положен стручни испит за рад у државним органима, радно искуство на правним пословима од најмање пет година, познавање рада управе, неосуђиваност за дела која лице чине недостојним за обављање функције грађанског браниоца и највиши морални и

професионални углед у датој средини – у складу су са оним што најчешће срећемо у прописима о омбудсману. То мора бити особа која је не само стручна, већ и искусна, професионална и морална.

Коначно, одређене функције су неспојиве са функцијом омбудсмана – било која друга плаћена или неплаћена јавна функција или професионална делатност и чланство у политичким партијама (члан 32). Одредбе о неспојивости требало би да обезбеде непристрасност грађанског браниоца при поступању и одлучивању.

ПОЛОЖАЈ ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Одредбе којима се регулише начин избора и постављења умногоме дефинишу и положај, односно статус грађанског браниоца. То су нарочито одредбе о трајању мандата, односно могућностима за разрешење грађанског браниоца, које би требало да обезбеде његову независност.

У уводним члановима Модел предвиђа да је грађански бранилац независан и самосталан и да за свој рад одговара само скупштини – органу који га и бира на ову функцију (члан 3). Такође, аутори Модела сматрали су и да би браниоца требало заштити и искључењем позивања на одговорност или кажњавања за изнето мишљење или радње предузете у обављању надлежности (члан 4).

Основна идеја оваквих одредеба јесте то да браниоцу, као органу чији је задатак да контролише органе управе, обезбеде да своја овлашћења врши неометано и без било каквих политичких и других притисака.

ОРГАНИЗАЦИЈА

Да би могао своје задатке да обавља квалитетно и ефикасно, браниоцу је неопходно обезбедити услове за рад. То подразумева, пре свега, канцеларију и одговарајућу стручну службу, као и одговарајућа финансијска средства (чл. 37-39).

У већим општинама, а нарочито градовима, браниоцу може бити тешко да дође до свих грађана, односно да буде доступан свим грађанима. У ту сврху, грађански бранилац би требало да, уз сагласност скупштине у већим насељеним местима у општини отвори пријемне канцеларије за пријем захтева (члан 36).

ПРИСТУП: КО СЕ МОЖЕ ОБРАТИТИ ГРАЂАНСКОМ БРАНИОЦУ?

Грађанском браниоцу се може обратити било које лице које сматра да му је актом или радњом органа локалне самоуправе повређено људско право (члан 14). Модел такође предлаже и могућност да у име оштећеног лица то може учинити његов наследник, законски заступник или пуномоћник, као и удружење грађана или невладина организација уз сагласност оштећеног лица (члан 15).

Бранилац може покренути истрагу и без захтева грађана – по сопственој иницијативи (члан 14). Овим овлашћењем омбудсмани се најчешће користе када добијају учестале притужбе поводом истог питања, односно против истог органа или службе или када поводом питања које су сами уочили као проблематична нема поднетих притужби.

ОРГАНИЗАЦИОНИ МАНДАТ: КОГА КОНТРОЛИШЕ ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ ?

Закон о локалној самоуправи предвиђа да омбудсман врши општу контролу рада управе и јавних служби. Модел то појашњава тако што предвиђа да мандат грађанског браниоца покрива органе локалне самоуправе, а као такви су идентификовани органи и службе општине или града, предузећа, установе и други носиоци овлашћења којима је поверено вршење одређених послова из делокруга локалне самоуправе (члан 2).

Такође, уобичајено је да се прописима о омбудсману предвиде и они органи или тела који су искључени из мандата омбудсмана, односно они које он не може да контролише. Упоредна анализа показује да су на националном нивоу то најчешће судови, понекад војне снаге, а негде чак и премијер или председник државе. Модел је из мандата грађанског браниоца изузео скупштину града, односно општине, као орган који омбудсмана бира и разрешава и коме подноси извештаје (члан 2).

ФУНКЦИОНАЛНИ МАНДАТ: ШТА КОНТРОЛИШЕ ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ?

Модел предвиђа да се контрола коју обавља грађански бранилац односи на акте и радње органа локалне самоуправе (члан 14). У страним законима готово свугде срећемо могућност обраћања омбудсману и поводом нечињења или пропуста органа управе. Такође, слично претходном критеријуму, честа су и изричита искључења контроле закона и других општих прописа и судских пресуда (када су у питању национални омбудсмани).

Ипак, Модел предвиђа једно ограничење које се односи на време које је протекло од акта или радње на који се притужба односи. Притужба се може упутити омбудсману у року од годину дана од достављања коначне одлуке у конкретном случају, односно, ако против акта и радње на који се притужба односи није могуће покренути управни поступак - у року од годину дана од учињене повреде (чл. 16.), што је уобичајени рок и најчешће се појављује у законима о омбудсману.

КРИТЕРИЈУМИ КОЈЕ КОРИСТИ ГРАЂАНСКИ БРАНИЛАЦ

Закон предвиђа да се омбудсман бави случајевима незаконитог и неправилног рада управе и јавних служби. То значи да је контрола коју омбудсман врши шира од контроле законитости, која је обезбеђена неким другим врстама поступка (нпр., управни спор).

Он може да контролише и правилност рада управе, што указује на употребу још неких критеријума, осим законитости. Заузврат, одлуке омбудсмана нису обавезујуће као што су, нпр., одлуке суда у управном спору који, у нормалним околностима, врши искључиво контролу законитости.

Нешто више о могућим критеријумима које би бранилац требало да употребљава приликом контроле садржи Модел одлуке. По Моделу, грађански бранилац би требало да поступа на основу устава, међународних уговора, који су потврђени и објављени у складу са уставом, општеприхваћених правила међународног права, закона, прописа општине, начела правичности, једнакости и морала (члан 6), где последња три начела указују на контролу ширу од контроле законитости.

ОВЛАШЋЕЊА ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Поред поступања по представкама и по сопственој иницијативи, Модел је омбудсману ставио у задатак и неке друге активности општијег карактера које нису непосредно везане за конкретну контролу рада органа локалне самоуправе. Такви су, на пример, организација и учешће у организацији и припреми саветовања о остваривању и поштовању људских права и забрани дискриминације; сличне активности у вези са кампањама за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права и забрани дискриминације; иницирање и подстицање образовања о људским правима у свим областима живота; сарадња и размена искустава са другим грађанским браниоцима и другим органима и организацијама који се баве заштитом и унапређењем људских права у земљи и иностранству (члан 8). Таква овлашћења издвајају грађанског браниоца од других органа који контролишу рад органа локалне самоуправе – он није установљен да контролише и кажњава, већ да након контроле даје препоруке и савете за унапређење.

Када су у питању истражна овлашћења омбудсмана, по Моделу, он би требало да има приступ свим подацима и обавештењима, списима и документима; може да узима изјаве и има приступ свим просторијама у којима се обављају активности органа локалне самоуправе (члан 22). То су уобичајена истражна овлашћења уз која увек иде и обавеза органа и других лица да са омбудсманом сарађују и обезбеде му све што он захтева (члан 23), а што посебно наводи и Закон о локалној самоуправи (члан 126. став 3). Ограничења оваквих овлашћења, уколико их има, обично се односе на поверљиве информације, односно на обавезу необјављивања таквих информација.

ОДЛУКЕ ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Због широких критеријума контроле које користи, начина рада и овлашћења којима располаже, омбудсман никад не може доносити правно обавезујуће одлуке. Улога омбудсмана у унапређењу рада управе делимично се и заснива на томе да он даје

савете и препоруке за унапређење рада управе, а не изриче санкције у случају кршења прописа. Тако стоји и у Закону, по коме бранилац управи и јавним службама упућује препоруке и критике (члан 126. став 2), и у Моделу одлуке према коме грађански бранилац, ако утврди постојање неправилности у раду органа, о томе заузима став, односно сачињава одговарајуће мишљење, предлоге и препоруке (члан 26).

Модел исправно препоручује да против одлуке грађанског браниоца не могу да се користе правна средства (члан 25. став 2). Другим речима, омбудсмана не може да контролише ниједан други орган (суд или орган управе), осим оног који га је изабрао – скупштина општине или града, што је још једна гаранција његове независности.

Поред мишљења, предлога и препорука, Модел наводи још неколико мера које стоје на располагању браниоцу – предлог за поновно спровођење поступка; предлог за надокнаду штете; предлог за привремено обустављање извршења коначног управног акта; предлог за покретање дисциплинског поступка против службеног лица за које је утврђено да је одговорно за кршење права грађана или које је ометало поступак пред грађанским браниоцем; захтев надлежном тужиоцу за покретање поступка ради утврђивања прекршајне или кривичне одговорности; предлог покретања поступка за разрешење функционера скупштине општине ако је у његовом раду установио неправилност која је довела до тешких и систематских кршења људских права и слобода; препоруке и предлози органима управе за унапређење њиховог рада и односа са грађанима (члан 27).

Битно је приметити да, како омбудсман не може да доноси правно обавезујуће одлуке, тако не може ни да покреће дисциплинске, прекршајне или кривичне поступке, већ само да предложи покретање таквих поступака органима који су за то надлежни.

Овакво навођење конкретних мера које грађански бранилац може да предузме свакако је корисно, а нарочито у случају када се функција грађанског браниоца први пут појављује у одређеном правном систему, односно у одређеној средини, јер може да користи и носиоцу функције и органима које он контролише и грађанима који му се обраћају за помоћ.

СПРОВОЂЕЊЕ ОДЛУКА ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Поново као последица широког мандата омбудсмана и карактера његових одлука, омбудсман нема могућност да своје одлуке спроводи принудно. Највећем броју институција овог типа стоје на располагању само тзв. политички начини спровођења одлука – обавештавање парламента (скупштине), надређених органа управе и јавности.

Такав је случај и са грађанским браниоцем кога нуди Модел одлуке. Уколико орган коме је препорука првобитно упућена не обавести браниоца о предузетим мерама

у року од 15 дана, бранилац ће о непоступању обавестити орган који врши надзор над радом тог органа, скупштину општине, председника општине и општинско веће (члан 26).

Такође, бранилац скупштини подноси редовне годишње и специјалне извештаје који се односе на нарочито озбиљне случајеве повреде права грађана, систематска кршења људских права и проблеме у раду органа локалне самоуправе. Редовни извештај садржи општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима (члан 12). Поред тога може да садржи и иницијативе за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе.

Коначно, један од облика "притиска" омбудсмана на органе које контролише јесте и обавештавање јавности путем медија. И сам Закон придаје значај обавештавању јавности и каже да о појавама незаконитог и неправилног рада управе и јавних служби, грађански бранилац обавештава скупштину и јавност (члан 126. став 2). Поред објављивања извештаја у одговарајућем службеном гласилу (члан 12), Модел је предвидео то да су медији, чији је оснивач град или општина, дужни да обавесте јавност о садржини извештаја браниоца, а да су електронски медији, чији је оснивач град или општина, дужни да браниоцу на његов захтев омогуће обраћање јавности у року од 24 сата, док штампани медији то чине у првом редовном издању (члан 13).

ЗАКЉУЧАК

Упоредна пракса је свакако показала да омбудсман (грађански бранилац) може бити веома корисна функција у погледу унапређења рада управе и унапређења заштите људских права – како на националном, тако и на регионалном

и локалном нивоу. Често се истиче да је функција омбудсмана, без обзира на то колико тешка за обављање, посебно значајна у земљама које су у фази свеобухватне реформе, јер му положај и задаци које обавља омогућавају да уочи неправилности, празнине или неефикасност у оквиру система, да на то укаже и да своје предлоге за побољшање.

Међутим, када се функција омбудсмана први пут појављује у одређеној средини, она може да проузрокује мноштво недоумица – у погледу њене сврхе, овлашћења и очекиваних резултата. Због тога је било веома важно понудити општинама и градовима у Србији модел на основу кога могу обликовати сопствене грађанске браниоце.

Модел који је анализиран у овом тексту обухватио је све важније карактеристике институције омбудсмана из упоредне праксе и усклађен је са тенденцијама које прихватају земље у окружењу, као и прописи којима је установљена институција омбудсмана на покрајинском нивоу.

Коначно, пракса је показала да је већина општина и градова, које су до данас установиле функцију грађанског браниоца и именовале њене носиоце, као извор користила овај модел.

ЛИТЕРАТУРА

Crespo Allen, Marilia, European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables, Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2001.

Hossain Kamal et alia, Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World, The Hague: Kluwer Law International, 2000.

Милосављевић, Богољуб, Омбудсман: Заштитник права грађана, Београд: Центар за антиратну акцију, 2001.

Модел одлуке о грађанском браниоцу, Београд: Стална конференција градова и општина и Програм за реформу локалне самоуправе у Србији, 2003.

Мирјана Гуцић,
помоћник секретара,
Секретаријат за заштиту животне средине Београда

НОВИ ПРОПИСИ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Крајем 2004. године Народна скупштина Републике Србије донела је:

- Закон о заштити животне средине,
- Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину,
- Закон о процени утицаја на животну средину,
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.[4]

Ступањем на снагу ових закона успостављене су основе модерног система заштите животне средине који обезбеђује интеграцију стандарда, услова и мера заштите животне средине у све секторске политике и њихово међусобно усаглашавање, смањење оптерећења животне средине и очување природних ресурса и добара.[5]

Циљ доношења ових закона јесте стварање институционалних, односно нормативних услова за консеквентан приступ у доношењу и спровођењу стратегија и развојних планова, програма и одлука, прилагођавање привредних и других активности процесима у животној средини и усклађен систем мера превенције и контроле коришћења природних ресурса и добара, односно заштите животне средине у целини.

Полазећи од наведених циљева, сложености и међузависности појава и процеса у животној средини, дефинисана су ***основна начела*** на којима се заснивају одредбе закона, и то: *интегралност, хијерархија и координација, превенција и предострожност, очување природних вредности и одрживи развој, приоритети у управљању отпадом, одговорност загађивача, примена подстицајних и економских инструмената, информисање и учешће јавности, заштита права на здраву животну средину и др.*

[4] Закони су објављени у „Службеном гласнику Републике Србије", број 135/2004 од 21.12.2004. године и ступили су на снагу 29. децембра 2004. године.

[5] На анализи националног и европског законодавства и праксе у овој области, те обликовању и дефинисању одредаба ових закона, био је, током више од три године, ангажован и укључен велики број домаћих и међународних експерата, представника државних, покрајинских и локалних органа власти, научних и других институција, стручне и шире јавности.

ЗАКОН О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Закон о заштити животне средине уређује интегрални систем заштите животне средине, који чине услови и мере за одрживо управљање природним вредностима и спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине. Поред овог закона, као основног и општег у области заштите животне средине, одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине, уређују се и посебним законима и прописима (процена утицаја планова, програма и пројеката, интегрисано спречавање и контрола загађивања, заштита природе, ваздуха, вода, земљишта, шума, геолошких ресурса, управљање хемикалијама, отпадом, заштита од буке и вибрација, јонизујућих и нејонизујућих зрачења и др).

Систем заштите животне средине обезбеђују ***субјекти система***, и то: република, аутономна покрајина, општина, односно град, предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници, научне и стручне организације и друге јавне службе, грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.

Планирање и коришћење природних вредности, односно природних ресурса, заштићених и јавних природних добара обезбеђују се у оквиру Стратегије и акционих планова. Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе доносе своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима.

Коришћење природних ресурса, односно добара може се одобрити само уз сагласност на пројекат мера заштите и санације животне средине.

Заштићена природна добра користе се и унапређују на начин који омогућава њихово трајно очување и унапређивање, у складу са посебним законом.

Јавна природна добра, као добра од општег интереса, користе се на начин и под условима којима се омогућава њихов развој и трајност. Општи услови заштите, начин подизања и одржавања, обнове уништених *зелених површина* и вођења података о зеленим површинама уређују се посебним законом – што упућује на закључак да ће се зеленим површинама, осим у оквиру комуналних, коначно вратити статус трајних добара.

Заштита природних вредности остварује се спровођењем мера за очување њиховог квалитета, количина и резерви, као и природних процеса, односно њихове међузависности и природне равнотеже у целини и обухвата: *тло, пољопривредно и шумско земљиште, воде, ваздух, очување биосфере.*

Заштита биодиверзитета, коришћење биолошких ресурса, генетички модификованих организама и биотехнологије врши се на основу обавеза из међународних уговора и закона.

Увоз, извоз и транзит угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова врши се на основу *дозволе*, а под условом да увоз, односно извоз није забрањен и да неће угрозити опстанак те врсте у републици.

Управљање опасним материјама, односно планирање, организовање и предузимање превентивних и санационих мера врши се на начин којим се обезбеђује смањење ризика од удеса и припремљеност за пружање адекватног одговора на удес.

Управљање отпадом спроводи се у оквиру *сакупљања, транспорта, третмана и одлагања* отпада, укључујући и бригу о постројењима после њиховог затварања.

Коришћење извора буке и заштита од вибрација врши се у складу са условима којима се смањују емисије буке, односно употреба постројења, уређаја и средстава који проузрокују буку.

Заштита од зрачења обухвата мере којима се спречава угрожавање животне средине и здравља људи које потиче из *јонизујућих и нејонизујућих извора*.

Превентивне мере заштите животне средине предузимају: надлежни органи републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у оквиру *просторних и урбанистичких планова*, односно кроз *стратешку процену утицаја на животну средину*, као и *процену утицаја пројекта на животну средину, интегрисану дозволу и процену опасности од удеса*.

За изградњу и рад постројења и обављање активности прописани су ***стандарди квалитета животне средине и стандарди емисије***, односно граничне вредности емисије и имисије загађујућих материја и енергије у ваздух, воду и земљиште, укључујући и емисију из мобилних извора загађивања. Такође, прописан је начин поступања у случају прекорачења граничних вредности, као и начин утврђивања статуса угрожене животне средине.

Систем управљања заштитом животне средине обухвата примену домаћих и међународних стандарда и прописа за управљање, сертификацију и регистрацију *система управљања* – према JUS-ISO 14001, као и у оквиру укључивања у *систем управљања и контроле заштите животне средине ЕУ* (систем EMAC).

Стандарди процеса, производа и услуга утврђују да није могуће примењивати домаћу или увезену технологију или процес и стављати у промет производе ако не испуњавају прописане стандарде заштите животне средине, односно квалитета производа. С тим у вези, на декларацији сировине, полупроизвода или производа мора бити истакнуто упозорење на загађење животне средине и штету по људско здравље и мора бити дато упутство за употребу или руковање производом, састојцима и његовим паковањем у производњи, употреби и одлагању.

Еколошки знак се може доделити производима намењеним општој потрошњи који, у поређењу са сличним производима, знатно мање загађују животну средину, осим производа за исхрану, пића и фармацеутских производа.

Мере заштите од опасних материја обухватају *забрану* производње, увоза и извоза супстанци које оштећују озонски омотач, као и *забрану* увоза опасног отпада, осим у случају ако се не може обезбедити на домаћем тржишту, а неопходан је у производњи као секундарна сировина.

Поступање са опасним материјама у производњи, употреби, превозу, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, врши се тако да се не доведу у опасност живот и здравље људи, не загади животна средина, обезбеде и предузимају мере заштите од удеса и друге мере утврђене законом. Прописан је начин поступања правних и физичких лица и надлежних органа у случају удеса, те обавеза и критеријуми за проглашење *стања угрожености животне средине*.

Планирање и управљање заштитом животне средине обезбеђује се спровођењем *Националног програма заштите животне средине*, као и програма заштите животне средине *које доноси аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе*.

Континуално праћење стања и карактеристика природних вредности и животне средине (мониторинг) и финансијска средства за његово обављање обезбеђују република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Мониторинг је саставни део информационог система заштите животне средине који води *Агенцији за заштиту животне средине*. ***Мониторинг загађивача*** обезбеђује *власник, односно корисник постројења* које представља извор емисија и загађивања животне средине. ***Извештај о стању животне средине*** једанпут у две године подноси се Народној скупштини, односно скупштини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. ***Подаци о стању животне средине су јавни***. Јавност има право да буде редовно, благовремено и објективно ***обавештена*** о стању животне средине, има право приступа регистрима или евиденцијама са информацијама о појавама које се прате, мерама упозорења или развоју загађења. Јавност ***учествује у одлучивању***, односно у поступку доношења одлука на начин прописан законом.

Финансирање и остваривање циљева заштите животне средине обезбеђују република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе. Врсте економских инструмената су: накнада за коришћење природних вредности, накнада за загађивање животне средине које утврђује република и накнада за заштиту и унапређивање животне средине коју прописује јединица локалне самоуправе. Прописан је начин утврђивања критеријума за одређивање накнада, висина средстава која припада републици, односно јединици локалне самоуправе, услови за ослобађање или смањење плаћања и др.

Фонд за заштиту животне средине, као јавни финансијски фонд, оснива се ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у републици, а могу га основати и аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Фонд има својство правног лица. Средства буџета и међународне финансијске помоћи намењена финансирању заштите животне средине могу се користити само преко Фонда. Утврђени су извори приходи Фонда и намене за које се та средства могу користити.

Економске подстицајне мере могу бити пореске, царинске и друге олакшице или ослобађања од обавезе плаћања што уређују посебни закони.

Одговорност за загађивање животне средине предвиђена је за *загађивача* који проузрокује загађење и дужан је да одговара за насталу штету по начелу објективне одговорности. Загађивач је дужан да накнади трошкове за угрожавање и ризик по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животној средини и простору.

ЗАКОН О СТРАТЕШКОЈ ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину уређује услове, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину ***у области***: просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне, којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката за које је предвиђена израда процене утицаја (пројекта) на животну средину.

Стратешка процена утицаја врши се ради идентификације, описа и вредновања могућих значајних утицаја планова и програма на животну средину у фази њихове припреме. Кључни значај имају: (1) ***области*** у којима се припремају и доносе планови и програми и (2) чињеница да ти планови и програми представљају ***оквир за будуће развојне пројекте*** за које је прописана обавеза израде процене утицаја на животну средину у складу са посебним прописима. То би требало да значи, да планови и програми из наведених области којима се не предвиђа реализација пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја – нису предмет стратешке процене утицаја.

Одлуку о изради стратешке процене доноси орган надлежан за припрему плана и програма на нивоу републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у складу са прописаном садржином. Према утврђеним критеријумима, надлежни орган може одлучити о неприступању изради стратешке процене утицаја плана и програма на животну средину ако је планом или програмом предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу, или у случају мањих измена које не захтевају прописани поступак и у другим случајевима који нису обухваћени наведеним *областима*. Орган надлежан за припрему плана и програма доноси одлуку по претходно прибављеном мишљењу органа надлежног за послове заштите животне средине, с тим што уз захтев за мишљење доставља предлог одлуке.

При том треба имати у виду да је израз **орган** употребљен као заједнички за све нивое на којима се доноси одлука о изради, односно неприступању изради стратешке процене утицаја (републички, покрајински и локални), те да се законодавац није упуштао у начин и облик организовања вршења ових послова на наведеним нивоима

(министарство, секретаријат, служба и сл.). Такође, израз **одлука** о изради, односно неприступању стратешкој процени, **употребљен је у смислу одлучивања, а не у смислу форме акта**. Узимајући то у обзир, као и прописану садржину „одлуке", то ће на нивоу јединице локалне самоуправе углавном бити – решење (али не као појединачни управни акт у смислу закона којим се уређује општи управни поступак).

Утврђено је шта чини стратешку процену утицаја плана и програма на животну средину, односно садржина ***извештаја о стратешкој процени*** који представља део документације која се прилаже уз план или програм. На извештај о стратешкој процени утицаја ***сагласност*** даје орган надлежан за послове заштите животне средине и план, односно програм се не може упутити у даљу процедуру усвајања без ове сагласности.

ЗАКОН О ПРОЦЕНИ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Закон о процени утицаја на животну средину уређује поступак процене утицаја пројеката чија реализација и изградња у простору могу имати значајне утицаје на животну средину, као и обавезе органа надлежних за спровођење овог поступка.

Процена утицаја на животну средину за одређене пројекте обавља се обавезно, а за одређене пројекте врши се на основу одлуке надлежног органа. Листу пројеката (1) за које се обавезно врши процена утицаја, као и листу пројеката (2) за које се може захтевати процена утицаја прописује Влада Републике Србије. То су пројекти из области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, пројекти који се планирају у заштићеном природном добру или у заштићеној околини непокретног културног добра, као и сви пројекти изведени без процене утицаја и за које је прописана обавеза израде студије утицаја затеченог стања.

Носилац пројекта (инвеститор, оператер или његов заступник) не може приступити извођењу пројекта без спроведеног поступка процене утицаја на животну средину, односно без сагласности на студију о процени утицаја пројекта на животну средину коју даје орган надлежан за послове заштите животне средине. За примену овог закона задужени су републички, покрајински органи и органи јединице локалне самоуправе надлежни за послове заштите животне средине, у зависности од врсте пројекта, односно нивоа надлежности за издавање одобрења за изградњу и извођење.

Овим законом учињен је значајан корак у поверавању послова ***јединици локалне самоуправе*** тиме што је локални орган ***надлежан за послове заштите животне средине*** одређен као надлежни орган за спровођење поступака процене утицаја на животну средину за све пројекте за које одобрење за изградњу или извођење издаје други надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Надлежни орган образује једну или више техничких комисија за оцену студија о процени утицаја у коју именује постављена или запослена лица из свог састава и

из заинтересованих органа и организација, као и независне стручњаке. Утврђена су ограничења, односно случајеви када неко лице не може бити члан техничке комисије.

У оквиру спровођења поступка процене утицаја надлежни орган:

1. одлучује о потреби израде студије о процени утицаја за пројекте за које је предвиђено да се може захтевати процена утицаја на животну средину;

2. одређује обим и садржај студије о процени утицаја;

3. одлучује о давању сагласности на студију о процени утицаја.

У свакој наведеној фази поступка надлежни орган обавештава заинтересоване органе и организације и јавност о покренутом поступку, поднетом захтеву и својим одлукама, омогућава јавни увид у поднети захтев и документацију, организује и спроводи јавну презентацију и јавну расправу о пројекту и студији.

Надлежни орган своју одлуку доноси у форми појединачног управног акта, односно решења. Носилац пројекта и заинтересована јавност имају право на жалбу и право на покретање управног спора.

ЗАКОН О ИНТЕГРИСАНОМ СПРЕЧАВАЊУ И КОНТРОЛИ ЗАГАЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине уређује услове и поступак издавања интегрисане дозволе за рад постројења и обављање активности, који могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења, учешће заинтересованих органа и организација и јавности у поступку издавања интегрисане дозволе, надзор и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине.

Овај закон представља крупан корак у регулисању и интегрисању услова за почетак рада постројења и обављање активности и садржи комплексну процедуру издавања интегрисаних дозвола без којих нова постројења не могу започети рад, а постојећа имају обавезу да свој рад ускладе са одредбама овог закона у периоду који ће, по посебној процедури, утврдити Влада Републике Србије за сваку област привреде (најкасније до 2015. године). Судећи по изостанку реакција на овај закон, чини се да није изазвао дужну пажњу, те да нема потребне свести о његовом значају и тежини.

Закон се заснива на општим принципима које надлежни органи примењују при одређивању услова и обавеза оператера за добијање дозволе, односно за функционисање постројења и обављање активности, и то: да се претходно предузму све одговарајуће заштитне мере против загађења, тако да активност не проузрокује

било какво знатно загађење; да се избегне настајање отпада, а тамо где дође до настајања отпада да се он неутралише или ако је то неизводљиво или неисплативо да се одложи на начин којим ће се избећи или смањити његов утицај на животну средину; да се сировине и енергија користе ефикасно; да се предузму мере за спречавање удеса и ограничавање њихових последица; да оператер после престанка активности предузме мере за избегавање сваког ризика од загађења и враћање локације у задовољавајуће стање животне средине.

Врсте активности и постројења одређују се прописом Владе Републике Србије и односе се на: производњу енергије, производњу и прераду метала, индустрију минерала, хемијску индустрију, управљање отпадом и остале активности (производња целулозе, папира, постројења за предтретман и бојење текстила, коже, кланице, прехрамбена производња, одлагање и рециклажа отпада животињског порекла, постројења за товљење живине и свиња, и др.).

За примену овог закона задужени су републички, покрајински органи и органи јединице локалне самоуправе надлежни за послове заштите животне средине, у зависности од врсте постројења и активности, односно нивоа надлежности за издавање одобрења за изградњу и почетак рада. ***Обавезе надлежног органа*** односе се на следеће: (1) да рад нових постројења не започне пре добијања дозволе, изузев у случају пробног рада одобреног у складу са законом; (2) да рад постојећих постројења, започет пре ступања на снагу овог закона, буде усклађен са захтевима и условима утврђеним одредбама овог закона; (3) да услови и поступак издавања дозвола буду у потпуности координирани, када је у њих укључено више од једног надлежног органа; (4) праћење развоја најбоље доступних техника, као и развоја и примене мониторинга; (5) ревизију и ажурирање услова у дозволи; (6) обезбеђење приступа јавности садржају захтева за издавање дозволе, издатим дозволама и резултатима мониторинга; (7) инспекцијски надзор и др.

Интегрисаном дозволом се одобрава рад нових постројења, рад и битне измене у раду, односно функционисању постојећег постројења, а изузетно, дозвола се може односити на престанак активности. Издаје се на одређено време, најдуже на десет година, за једно или више постројења на истом месту, којим управља исти оператер.

Захтев за издавање дозволе садржи податке који се посебно односе на: постројења и њихове активности; сировине и потребну енергију; изворе, природу и количину емисија; значајан утицај емисија на животну средину; предложену технологију и технику за спречавање и смањење емисија; мере за спречавање настајања отпада о искоришћење отпада и мере за мониторинг емисија; могуће прихватљиве алтернативе, као и прописану документацију и израђен програм мера прилагођавања рада постојећег постројења или активности прописаним условима, ако се ради о постојећем постројењу.

Поступак издавања дозволе чине следеће фазе: разматрање захтева; обавештавање органа и организација и јавности; израда нацрта дозволе; рад техничке комисије;

разматрање нацрта дозволе; одлучивање о издавању дозволе. Интегрисан приступ издавању дозволе обезбеђује се у поступку разматрања захтева, обавештавањем јавности и органа и организација о пријему захтева, затим о нацрту дозволе и о донетој одлуци. Нацрт дозволе и осталу документацију разматра техничка комисија, која даје извештај и оцену услова утврђених у нацрту дозволе. Надлежни орган одлучује о издавању дозволе у року од 120 дана од дана пријема захтева, а у изузетним случајевима, тај рок може бити до 240 дана од дана пријема захтева.

Услови који се утврђују дозволом зависе од природе активности и њиховог утицаја на животну средину, а обавезно се утврђују: граничне вредности емисије загађујућих материја, мере за заштиту ваздуха, подземних вода и земљишта, мере за управљање отпадом, захтеви у погледу буке и вибрација, примена стандарда квалитета животне средине, захтеви у погледу примене најбоље доступних техника, захтеви за мониторингом, као и специфични услови и захтеви.

Обавезе оператера су: да поступа у складу са условима у дозволи, доставља обавештења надлежном органу, а посебно да врши мониторинг у складу са планом и мерама утврђеним у дозволи.

Ревизија дозволе и услова у дозволи обухвата случајеве када се врши ревизија у законом предвиђеним случајевима или на захтев оператера, као и ревизија услова у дозволи.

Продужење важности дозволе врши се на захтев оператера четири месеца пре истека рока њене важности и по истом поступку по коме се издаје дозвола.

Престанак важења дозволе односи се на случајеве у којима дозвола може бити укинута, односно ако: (1) истекне рок на који је дозвола издата; (2) оператер то затражи; (3) оператер не започне рад постројења у року од 12 месеци од дана добијања дозволе, а не поднесе захтев за измену услова из дозволе у том периоду; (4) оператер престане да испуњава неки од услова који је утврђен дозволом; (5) оператер нема техничких и финансијских средстава за задовољавајуће испуњавање својих обавеза утврђених дозволом; (6) надлежни орган утврди да је оператер у захтеву за издавање дозволе поднео нетачне податке или фалсификовао документа од значаја за издавање дозволе или оператер непрестано одлаже крајњи рок за подношење тражених података, као и у другим случајевима које утврди инспектор; (7) оператер не врши мониторинг и не доставља податке; (8) оператер у остављеном року не поступи по захтеву инспектора или не предузме наложене мере; (9) оператер буде два пута узастопно кажњен за привредни преступ или прекршај у складу са овим или посебним законом; (10) је покренут поступак стечаја или ликвидације, а активност не настави други оператер.

Регистар издатих дозвола, као део информационог система животне средине води надлежни орган. Увид у регистар је јаван.

*

* *

Овим прегледом обухваћене су кључне одредбе нових прописа у области заштите животне средине (*изостављени су надзор, казнене и прелазне одредбе*). Почетак примене ових закона прате и различита реаговања. Од потпуне озбиљности и одговорности у приступу и решавању питања, до изналажења начина како утврђене обавезе одложити или избећи. Неспорно је то да ће пракса у примени нових закона показати ниво разумевања и односа према питањима животне средине, чиме ће, свакако, бити могуће оценити степен развоја и зрелост нашег друштва.

На крају, треба истаћи чињеницу да ће кредибилитет заштите животне средине зависити од степена укључивања, односно учешћа јавности и њеног поверења да ће спровођење ових закона бити разумно и фер. Очекује се да ће транспарентност поступака процене утицаја пројеката на животну средину и издавања интегрисане дозволе повећати поверење јавности: ***прво***, зато што надлежни органи обезбеђују слободан приступ информацијама; ***друго***, што надлежни органи дају прилику јавности да расправља о предложеним одлукама пре њеног доношења; ***треће***, што је јавности омогућено да тражи преиспитивање донетих одлука пред другостепеним управним или правосудним органима.

МИШЉЕЊА МИНИСТАРСТВА ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ *

Да ли одборник може бити члан општинског већа, да ли члан општинског већа има право гласа на седници скупштине, те да ли члан општинског већа може бити лице против кога се води кривични поступак?

Одредбом члана 40. став 4. Закона о локалној самоуправи утврђено је да председник општине не може бити одборник скупштине општине, а чланом 43. став 1. тог закона, предвиђено је да је општинско веће орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и да врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. Закон није децидиран по питању могућности да одборник буде члан општинског већа, али полазећи од тога да је општинско веће орган који са председником општине делом врши извршну функцију у општини и, с тим у вези, а у складу са одредбом члана 44. тачка 4) Закона, овлашћено је да помаже председнику општине у вршењу послова из његове надлежности, сматрамо да члан општинског већа не би требало да буде одборник скупштине општине.

Скупштина општине одлучује гласањем одборника, у складу са Уставом, законом и пословником скупштине, што значи да члан општинског већа не може гласањем учествовати у доношењу одлука из надлежности скупштине општине.

Члан општинског већа може бити лице против кога се води кривични поступак, с обзиром на то да у том смислу не постоји законска забрана, али сматрамо да ту чињеницу треба имати у виду приликом предлагања чланова општинског већа.

Ко потписује овлашћење јавном правобраниоцу општине за заступање општине?

Одредбом члана 1. став 1. Закона о јавном правобранилаштву ("Службени гласник РС", број 43/91), утврђено је да Јавно правобранилаштво обавља послове заштите имовинских права и интереса Републике Србије, аутономне покрајине, града и општине, ако законом или одлуком аутономне покрајине, града или општине није другачије одређено, док је ставом 2. тог члана предвиђено да је јавно правобранилаштво из претходног става законски заступник републике, аутономне покрајине, града и општине.

* Мишљења преузета са веб-сајта Министарства за државну управу и локалну самоуправу: www.mpalsg.sr.gov.yu

У том смислу, уколико општински јавни правобранилац у својству законског заступника општине, на основу законског овлашћења, обавља послове правне заштите имовинских права и интереса општине, није потребно да има пуномоћје.

Уколико је обављање послова заштите имовинских права и интереса општине одлуком општине другачије одређено, мишљења смо да пуномоћје лицу које заступа општину потписује председник општине, као орган који, према одредбама члана 41. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004), представља и заступа општину.

Како применити поједине одредбе Закона о локалној самоуправи, Закона о локалним изборима, Закона о радним односима у државним органима, Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, као и Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, када су оне у колизији?

У складу са чланом 6. Закона о министарствима ("Службени гласник РС", бр. 19/2004 и 84/2004), указујемо на то да је ово министарство надлежно да даје мишљење о примени Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 33/2004) и Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002, 37/2002, 42/2002, 72/2003 и 100/2003).

Што се тиче примене тих закона и одредби које се односе на неспојивост функција (члан 28. и члан 40. став 4. Закона о локалној самоуправи и члан 6. Закона о локалним изборима), мишљења смо да одредбе Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција ("Службени гласник РС", број 43/2004), не искључују њихову примену.

У основи Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (члан 1. Закона) јесте спречавање подређивања јавног интереса приватном интересу функционера. Један од инструмената који тај закон користи за остварење постављеног циља, јесте неспојивост функција. Међутим, поред тога, Закон прописује и друге инструменте - одредба члана 6. Закона предвиђа радње које су забрањене функционеру. Са друге стране, Закон о локалној самоуправи регулише надлежност и функционисање органа локалне самоуправе и њихове међусобне односе, као и односе са другим нивоима власти. Ради регулисања тих односа, такође се користи институт неспојивости функција, али не у циљу спречавања сукоба приватног и јавног интереса, већ због спровођења прихваћеног концепта поделе власти и међусобног немешања представничке, извршне, управљачке и надзорне функције.

Дакле, чињеница да ови закони једним делом користе исте инструменте ради регулисања различитих односа, не доводи их у позицију да се међусобно искључују. Мере које се изричу функционерима због поступања супротно одредбама Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, нису идентичне са последицама које, по самом Закону, наступају због повреде одредаба члана 28.

и члана 40. став 4. Закона о локалној самоуправи и члана 6. Закона о локалним изборима. Специфичност Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција огледа се и у решењу да се о спровођењу овог закона стара самосталан и независан орган (Републички одбор за решавање о сукобу интереса), те је тај орган, у складу са чланом 18. Закона, надлежан да даје мишљења потребна за спровођење овог закона, као и да одлучује о томе да ли је чињење или нечињење функционера проузроковало повреду тог закона и ако јесте, да изриче Законом предвиђене мере.

Питање именовања одборника у управне и надзорне одборе изричито је регулисано Законом о локалној самоуправи и то само у односу на ситуацију када су иста лица истовремено и одборници у скупштини јединице локалне самоуправе и чланови правних и надзорних одбора чије чланове именује иста скупштина. Наиме, одредбама члана 28. став 1. Закона о локалној самоуправи та могућност се искључује, а одредба члана 45. став 1. тачка 6) Закона о локалним изборима предвиђа да преузимањем посла, односно функције, које су, у складу са законом, неспојиве са функцијом одборника, одборнику престаје мандат пре истека времена на које је изабран.

Чланство одборника у управним и надзорним одборима, који нису у надлежности скупштина јединица локалне самоуправе у којима су они одборници, није регулисано одредбама Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима, већ Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, те би та питања требало решити сагласно одредбама тог закона. Исто то важи и за сва остала постављена питања, која се односе на могућност истовременог обављања различитих функција, чија међусобна неспојивост није регулисана Законом о локалној самоуправи и Законом о локалним изборима.

Да ли је могуће применити пословник о раду скупштине пре његовог објављивања?

Чланом 120. Устава Републике Србије предвиђено је да општи акт ступа на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, осим ако, из нарочито оправданих разлога, није предвиђено да раније ступи на снагу.

С обзиром на то да је пословник о раду скупштине општи акт, уколико је предвиђено његово ступање на снагу пре објављивања, таква одлука би била супротна Уставу Републике Србије.

Да ли се статутом јединица локалне самоуправе може предвидети овлашћење председника општине да у одређеним случајевима, из разлога хитности, може поставити вршиоца дужности директора јавног предузећа или установе чији је општина оснивач?

С тим у вези, указујемо на одредбу члана 30. тачка 8) Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 9/2002), којом је утврђена надлежност скупштине јединице локалне самоуправе да поставља и разрешава директоре комуналних

јавних предузећа и установа чији је оснивач, па у том смислу, сматрамо да нема законског основа да о питањима из надлежности скупштине општине одлучује председник општине.

У складу са наведеним, мишљења смо да, уколико би одредбе статута предвиђале овлашћења председника општине да у одређеним случајевима из разлога хитности може поставити вршиоца дужности директора јавног предузећа или установе чији је општина оснивач, до спровођења поступка избора директора, такве одредбе би биле супротне Закону о локалној самоуправи.

Да ли одборник може опозвати оставку коју је дао пре доношења одлуке по оставци, као и о томе да ли се мандатно-имунитетска комисија упушта у утврђивање чињеница везаних за аутентичност примљене оставке?

Оставка представља лични чин одборника и изражава његову слободну вољу да обавља или не обавља дужност одборника, према томе, одборник може повући своју оставку пре него што скупштина констатује престанак мандата. С тим у вези истичемо да у складу са чланом 45. став 3. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002, 37/2002, 42/2002, 73/2003 и 100/2003), скупштина о оставци не одлучује, већ само констатује дан престанка мандата.

Мандатно-имунитетска комисија јесте радно тело скупштине општине чија се надлежност, у складу са чланом 34. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 33/2004), уређује статутом.

Уколико је статутом овом радном телу дато у надлежност да разматра разлоге за престанак мандата појединих одборника, мишљења смо да оно не може утврђивати веродостојност потписа подносиоца оставке, постојање мана воље приликом давања изјаве о оставци и све друге спорне околности које доводе у сумњу саму поднету оставку.

Статус председника општине у општинском већу и састав општинског већа

Састав општинског већа регулисан је одредбама члана 40. став 7. и члана 43. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 9/2002).

Одредба члана 40. став 7. Закона регулише положај председника општине у општинском већу, а из тог положаја произилазе одређена овлашћења, као што су: председавање седницама органа, учествовање у одлучивању и потписивање донетих аката, која су у надлежности општинског већа. Одредба члана 43. став 2. Закона односи се само на оне чланове већа које бира скупштина општине, на предлог председника општине. Одредба члана 43. став 3. Закона регулише положај заменика председника општине у општинском већу.

Имајући у виду изложено, мишљења смо да у састав општинског већа улазе: председник општине и заменик председника општине, по функцији, као и статутом

утврђен број чланова које бира скупштина, на предлог председника општине, с тим да број чланова општинског већа које бира скупштина општине, не може бити већи од 11.

Да ли постоји могућност да се пре одржавања конститутивне седнице поднесе оставка у смислу одредбе члана 45. став 1. тачка 2. Закона?

Подношење оставке представља, у складу са чланом 45. став 1. тачка 2. Закона о локалним изборима, основ за престанак мандата одборника пре истека времена на које је изабран, а што претпоставља добијање мандата, тј. чињеницу да мандат тече. Према одредби члана 53. став 2. Закона, мандат одборника почиње да тече даном његовог потврђивања на основу уверења о избору одборника и извештаја изборне комисије о спроведеним изборима, што значи на конститутивној седници.

У складу са наведеним, не постоји могућност да се пре одржавања конститутивне седнице поднесе оставка у смислу одредбе члана 45. став 1. тачка 2. Закона.

Да ли заменик председника општине може бити одборник скупштине општине?

Одредбом члана 6. став 4. Закона о локалним изборима утврђено је да председник општине, односно градоначелник не може бити одборник скупштине општине, односно града, вршити дужност у органима јавних служби или предузећа које оснива општина, односно град, као ни дужност у државним органима и органима територијалне аутономије.

У складу са одредбом члана 40. став 5. Закона о локалној самоуправи, председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност, те смо мишљења да се законска ограничења предвиђена за председника општине примењују и на његовог заменика.

Да ли општински менаџер заснива радни однос у општинској управи?

Према одредби члана 55. став 2. Закона о локалној самоуправи, евентуално коришћење услуга општинског менаџера регулише се уговором који за општину закључује председник општине са општинским менаџером, па, с тим у складу, он не заснива радни однос у општинској управи.

Да ли се општинском већу одлуком скупштине општине могу поверити послови изван делокруга прописаног у члану 44. Закона о локалној самоуправи, те да ли председник општине може поверити општинском већу део послова из своје надлежности?

Одредбом члана 44. Закона о локалној самоуправи утврђена је надлежност општинског већа, те смо, с тим у вези, мишљења да се актом скупштине не може проширити делокруг послова тог органа. Такође сматрамо да закон не даје основ за

преношење, односно поверавање послова из надлежности председника општине на општинско веће.

Може ли стално радно тело скупштине бити предлагач одређених аката које доноси скупштина општине?

Одредбом члана 34. Закона о локалној самоуправи, регулисано је оснивање и надлежност сталних и повремених радних тела скупштине, која разматрају питања из њене надлежности, те дају мишљења на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина и обављају друге послове утврђене статутом општине.

Статутом општине се ближе утврђује надлежност сталних радних тела, па је, у том смислу, могуће утврдити обављање и других послова из области за коју су образована.

Да ли се за члана управног одбора туристичке организације може именовати одборник и да ли у том случају постоји сукоб интереса у смислу Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција?

Чланом 28. став 1. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 33/2004), предвиђено је да "одборник не може бити запослен у општинској управи и лице које именује, односно поставља скупштина општине".

Чланом 10. став 1. Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција ("Службени гласник РС", број 43/2004), предвиђено је да "народни посланик, посланик и одборник може бити директор или заменик или помоћник директора или члан управног или надзорног одбора највише једног јавног предузећа, установе и предузећа или другог правног лица са већинским учешћем државног капитала у њима".

Дакле, приликом утврђивања постојања односно непостојања сукоба интереса одборника неопходно је узети у обзир одредбе оба важећа закона. То, заправо, значи да одборник може бити члан највише једног управног или надзорног одбора, али не у јавном предузећу, установи и предузећу или другом правном лицу са већинским учешћем државног капитала чије чланове именује, односно поставља скупштина општине чији је он одборник. Свакако, сходно одредби члана 21. став 2. Закона о локалној самоуправи, ове одредбе примењују се и на град.

Да ли председник општине може имати више заменика, па ако може да ли треба мењати статут општине, или је можда могуће имати једног заменика председника и једног потпредседника?

Чланом 40. став 1. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 33/2004), предвиђено је да извршну функцију у општини врши председник општине, а ставом 5. истог члана да председник општине има заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Имајући у виду наведене законске одредбе, као и с обзиром на начин избора, овлашћења председника општине и начин вршења тих овлашћења, мишљења смо да председник општине може имати само једног заменика.

Именовање потпредседника општине било би супротно одредбама Закона о локалној самоуправи, који не предвиђа овај орган.

Да ли је у поступку опозива председника општине обавезна овера потписа бирача од стране надлежног органа?

Одредбом члана 54. Закона о локалним изборима ("Службени гласник РС", бр. 33/2002, 37/2002, 42/2002, 72/2003, 100/2003) предвиђено је да се избор, односно опозив председника општине, спроводи на основу сходне примене одредби овог закона о избору одборника скупштине јединице локалне самоуправе, ако овим законом није другачије одређено.

Надаље, одредбом члана 61. став 1. Закона, утврђено је да предлог за опозив председника општине могу поднети посебно или заједно политичке странке, односно група грађана, које својим потписом подржи најмање 10% бирача у општини.

С обзиром на то да су одредбама чл. 61. и 62. Закона уређена она питања која су специфична за поступак опозива председника општине, то се на све остале радње у поступку опозива сходно примењују законске одредбе, као и акти јединице локалне самоуправе, које се односе на поступак избора одборника, те, између осталог, и провера аутентичности потписа бирача.

МИШЉЕЊА МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА *

Да ли наручилац, у смислу Закона о јавним набавкама, може у конкурсној документацији да наведе име произвођача материјала који је уграђен у производ који је предмет јавне набавке?

(*Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-23/2005-08 од 3. 2. 2005. године*)

Одредбама члана 35. ст. 2. и 3. Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 39/2002, 43/2003 и 55/2004) утврђено је да је наручилац дужан да наведе техничке спецификације у конкурсној документацији која се односи на сваку појединачну набавку. Наручилац одређује техничке спецификације с позивом на законе, техничке прописе и стандарде који се примењују у републици, а у случају кад таквих техничких прописа и стандарда нема у републици, с позивом на европске стандарде или европске техничке лиценце или заједничке техничке спецификације.

Одредбама члана 36. ст. 1, 3. и 4. Закона утврђено је да наручилац не може да користи нити да се позива на техничке спецификације које означавају добра, услуге или радове одређене производње, изворе или градње, ако би таквим означавањем могао дати предност одређеном понуђачу или би могао неоправдано елиминисати остале.

Да ли је председник општине овлашћен да без сагласности скупштине општине доноси одлуке о покретању поступка јавних набавки, добара и услуга за спровођење капиталних инвестиција, за чију реализацију су у буџету предвиђена средства за текућу годину?

(*Мишљење Министарства финансија, бр. 400-01-325/2004-08 од 27. 1. 2005. године*)

Чланом 24. Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 39/2002, 43/2003 и 55/2004), утврђено је да наручилац може да почне поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у плану набавки и ако су за исту предвиђена средства у буџету РС, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану у смислу Закона о буџетском систему.

Сходно члану 25. Закона наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику. Одлука мора да садржи елементе наведене у члану 25. став 1. Закона. Један од тих елемената јесу и подаци о одлуци о одобрењу

* Мишљења преузета из Билтена финансијских прописа Министарства финансија

јавне набавке инвестиционог значаја, у складу са јединственом методологијом када је то потребно, као и подаци о позицији у буџету, односно финансијском плану за плаћање.

Према Закону о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004), скупштина општине у складу са законом доноси буџет и завршни рачун, а председник општине, као наредбодавац за извршење буџета, непосредно извршава одлуке скупштине општине и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине.

Из наведеног произилази да, ако је јавна набавка добара и услуга за капиталне инвестиције предвиђена планом набавки општине за текућу годину и ако су средства за финансирање те набавке планирана одлуком о буџету општине, председник општине, као непосредни извршилац одлука и других аката скупштине општине и наредбодавац извршења буџета општине, доноси одлуку о покретању поступка јавне набавке којом практично отпочиње поступак јавне набавке с којом се скупштина општине сагласила доношењем Одлуке о буџету за 2005. годину којом су планирана средства за ту набавку.

Да ли предшколска установа има обавезу поступања по Закону о јавним набавкама, с обзиром на то да набавке врши из средстава од уплата родитеља, корисника услуга?

(*Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-00696/2004-02 од 2. 12. 2004. године*)

Према Закону о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 39/2002, 43/2003 и 55/2004), установе су наручиоци, односно дужне су да набавке врше на начин прописан овим законом.

Законом о основама система образовања и васпитања ("Службени гласник РС", бр. 62/2002 и 64/2003), дечји вртићи су сврстани у ред предшколских установа за чије се финансирање средства обезбеђују у буџету републике и буџету јединице локалне самоуправе.

У буџету јединице локалне самоуправе средства се обезбеђују за остваривање делатности предшколског образовања и васпитања (полудневни и целодневни боравак, исхрана, нега и превентивна заштита деце предшколског узраста) у висини 80% од просечне цене по детету, укључујући средства за плате, накнаде и друга примања, социјалне доприносе на терет послодавца и помоћ запосленима у дечјим вртићима, као и остале текуће расходе. Такође, из буџета локалне самоуправе средства се обезбеђују и за стручно усавршавање запослених, изградњу и капитално одржавање зграда, објеката, пројектно планирање као и опремање дечјих вртића.

Установа може учешћем родитеља, јединице локалне самоуправе, донатора, спонзора или од проширене делатности, обезбедити средства за побољшање стандарда или за виши стандард од утврђеног педагошког стандарда у области

предшколског образовања, али је дужна да на набавке које се финансирају из тих средстава примењује Закон о јавним набавкама (отворени, рестриктиван или поступак са погађањем).

Ако спонзор или донатор средства даје за конкретну набавку од одређеног испоручиоца добара, пружиоца услуга или извођача радова, у том случају набавка ће се спровести у поступку са погађањем без претходног објављивања, по прибављеном мишљењу Управе за јавне набавке, сходно члану 23. став 1. члан 1. Закона о јавним набавкама.

Опорезивање коришћења, уређивања и давања у закуп јавног грађевинског земљишта

(*Објашњење Министарства финансија, бр. 413-00-31/3-05-04 од 28. 1. 2005. године*)

Законом о порезу на додатну вредност ("Службени гласник РС", бр. 84/2004 и 86/2004) у члану 3. прописано је да су предмет опорезивања ПДВ испорука добара и пружања услуга (у даљем тексту: промет добара и услуга) које порески обвезник изврши у републици уз накнаду, у оквиру обављања делатности, као и увоз добара у републику.

Законом о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004) у члану 16. прописано је да је општина основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, а у члану 17. да општина статутом и другим општим актом ближе уређује начин, услове и облике остваривања послова из њеног изворног делокруга.

У оквиру изворног делокруга послова, у члану 18. у тачки 7. наведеног закона, прописано је да је општина одговорна да, преко својих органа, у складу са Уставом и законом доноси програме уређивања грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређивања и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, а у тачки 25. истог члана прописано је да општина образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад.

Према одредби члана 67. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/2003), грађевинско земљиште јесте земљиште на којем су изграђени објекти и земљиште које служи редовној употреби тих објеката, као и земљиште које је, у складу са законом, одговарајућим планом предвиђено за изградњу и редовно коришћење објеката, а чланом 68. прописано је да грађевинско земљиште може бити јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште.

Одредбом члана 70. став 1. наведеног закона прописано је да се јавно грађевинско земљиште одређује општим актом општине, у складу са Законом о планирању и

изградњи и урбанистичким планом, а ставом 4. истог члана да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине.

У складу са одредбом члана 71. ст. 1. и 4. овог закона, јавно грађевинско земљиште може бити уређено и неуређено, а уређивање јавног грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање.

Припремање земљишта обухвата истражне радове, израду геодетских и других подлога, израду планске и пројектне документације, програма за уређење земљишта, расељавање, рушење објеката који су за то планом предвиђени, санирање терена и друге радове, а опремање земљишта обухвата изградњу објеката комуналне инфраструктуре и уређење јавних површина (члан 72. ст. 1. и 2. овог закона).

Према ставу 3. истог члана овог закона, ради обезбеђивања услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, општина може да оснује предузеће, односно другу организацију или да вршење ових послова обезбеди на други начин, у складу са статутом општине.

У складу са одредбом члана 74. Закона о планирању и изградњи, накнаду за уређивање грађевинског земљишта плаћа инвеститор, а висина накнаде за уређење грађевинског земљишта утврђује се уговором који закључују општина, односно предузеће или организација из члана 72. став 3. овог закона и инвеститор, на основу критеријума и мерила које утврђује општина.

Одредбом члана 77. Закона о планирању и изградњи прописано је, између осталог, да накнаду за коришћење изграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа власник објекта, односно носилац права коришћења на објекту, односно посебном делу објекта. Ближе критеријуме, мерила, висину, начин и рокове плаћања ових накнада прописује општина, град, односно град Београд. Накнаду за коришћење неизграђеног јавног грађевинског земљишта и осталог грађевинског земљишта у државној својини плаћа корисник.

Узимајући у обзир наведене законске одредбе, накнада за коришћење и накнада за уређивање јавног грађевинског земљишта, које наплаћује општина, односно предузеће или организација које је основала општина ради обезбеђивања услова за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта, није предмет опорезивања ПДВ.

Одредбом члана 25. став 2. тачка 2. Закона прописано је да се ПДВ не плаћа на промет земљишта (пољопривредног, грађевинског, изграђеног или неизграђеног).

У складу са одредбом члана 70. став 7. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", бр. 47/2003), јавно грађевинско земљиште не може се отуђити из државне својине.

Неизграђено јавно грађевинско земљиште општина може дати у закуп на одређено време до привођења планираној намени, јавним надметањем или прикупљањем понуда. Поступак, услове, начин као и програм давања у закуп на одређено време неизграђеног јавног грађевинског земљишта уређује општина (члан 76. ст. 1. и 2. овог закона).

Према начелу фактицитета прописаног одредбом члана 9. став 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији ("Службени гласник РС", бр. 80/2002 и 55/2004), пореске чињенице утврђују се према њиховој економској суштини.

Узимајући у обзир чињеницу да се јавно грађевинско земљиште не може отуђити из државне својине, као и обавезност примене наведеног начела фактицитета, према нашем мишљењу, на закуп јавног грађевинског земљишта не плаћа се ПДВ, а обвезник нема право на одбитак претходног пореза.

Могућност увођења општинских административних такси као изворних јавних прихода јединице локалне самоуправе

(*Мишљење Министарства финансија, бр. 434-02-00012/2005-04 од 8. 3. 2005. године*)

Одредбом члана 2. Закона о републичким административним таксама ("Службени гласник РС", бр. 43/2003, 51/2003 и 53/2004) прописано је да се за списе и радње у управним стварима, као и за друге списе и радње код институција, државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе у вршењу поверених послова и организација које врше јавна овлашћења, плаћају таксе по одредбама закона у износима прописаним Тарифом републичких административних такси, која је саставни део Закона.

Законом о републичким административним таксама није утврђена могућност увођења општинских административних такси као изворних јавних прихода јединице локалне самоуправе, већ је та могућност утврђена Законом о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 135/2004).

Плаћање републичке административне таксе на списе и радње у управним стварима

(*Мишљење Министарства финансија, бр. 011-00-00702/2004-04 од 25. 11. 2004. године*)

Према нашем мишљењу није спорно да се на списе и радње у управним стварима (па и у поступку инспекцијског надзора као специфичној врсти управног поступка), када се тај поступак покреће и врши по службеној дужности, не плаћа републичка административна такса. То је, уосталом, и изричито прописано чланом 19. став 1. тач. 1. и 10. Закона о републичким административним таксама ("Службени гласник РС", бр. 43/2003, 51/2003 и 53/2004).

Када се ради о списима и радњама у управним стварима у којима се поступак покреће поводом захтева странке, административна такса се, у принципу, плаћа у свим случајевима, осим у оним за које је Законом прописано таксено ослобођење.

Поступак инспекцијског надзора у принципу се (и најчешће) води по службеној дужности када се републичка административна такса, као што је речено, не плаћа. Када се поступак инспекцијског надзора покреће поводом захтева одређеног субјекта, по нашем мишљењу различита је ситуација у зависности од природе предмета поступка и својства субјекта (странке) у том поступку.

Сматрамо, наиме, да се у случајевима када се ствар за коју се (спро)води поступак инспекцијског надзора поводом захтева странке идентификује као (чиста) управна ствар – плаћа такса на списе и радње (осим у случајевима за које је предвиђено законско ослобођење). То ће, примера ради, бити случај када се на захтев заинтересованог лица у поступку издавања грађевинске дозволе одговарајућим инспекцијским прегледом утврђује испуњеност техничких, санитарних или других прописаних услова. Тада је подносилац захтева странка у управном поступку који се води у сврху утврђивања да ли су испуњени одговарајући прописани услови за изградњу или коришћење одређених објеката или опреме, за сврхе за које је заинтересована странка.

Када се, међутим, ради о инспекцијском надзору који је у функцији заштите одређених законом утврђених права (у конкретном случају - заштита права запосленог у односу на послодавца), где се захтев појављује као иницијални поднесак потребан за покретање поступка заштите тог права, онда по нашем мишљењу, нема основа за таксену обавезу. Радни односи као специфични, заправо и нису у управно-правној сфери. У том контексту и самим Законом о републичким административним таксама (члан 19. став 1. тачка 11) утврђено је да се републичка административна такса не плаћа за "списе и радње у поступку за заснивање радног односа и остваривања права по том основу". То је случај, на пример, када је реч о поступку инспекцијског надзора у функцији заштите одређеног јавног интереса - за шта, по нашем мишљењу, нема основа за таксену обавезу. Конкретно, ово би се могло односити на вршење надзора над применом одредаба Закона о раду, других прописа о радним односима, општих аката о уговору о раду, којима се утврђују права, обавезе и одговорности запослених (члан 157. Закона), или, на пример, када инспектор рада нађе да је одлуком послодавца повређено право запосленог, па на његов захтев одложи својим решењем извршење те одлуке до доношења правоснажне одлуке суда, ако је запослени повео радни спор (члан 162. Закона о раду – "Службени гласник РС", бр. 70/2001 и 73/2001). Напомињемо да се за поднеске и одлуке у споровима из радног односа не плаћа ни судска такса (изузев за захтев који се односи на новчано потраживање), што указује на то да, утолико пре, нема места ни наплати административне таксе.

Из аспекта природе односа и самим тим таксеног аспекта, сасвим је различита ситуација када се са захтевом за покретање поступка појављују одређени (независни) субјекти с циљем остваривања (а не заштите прописаних) права за чију реализацију

постоје правне и друге могућности. Тада се околност да те поступке спроводи инспекција везује за одговарајући (пре свега стручни) ауторитет инспектора, при чему су својства странке и предмет поступка ван сфере заштите закона утврђених права и јавног интереса у ширем смислу. Покретање поступка везано је за вољу тог субјекта - странке и његов (имовински или други) приватни интерес. То је случај код већ поменутог примера инспекцијског прегледа код издавања грађевинске дозволе и других сличних примера, где се захтев за преглед појављује у функцији остваривања одређеног интереса странке, а не у функцији заштите законом утврђеног права. Сматрамо зато да списи и радње по захтеву за (спро)вођење овако идентификованог поступка треба да буду предмет таксене обавезе.

ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

1. Одредбе чл. од 112. до 114. Закона о локалној самоуправи, којима се уређује надлежност Владе за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, нису несагласне с Уставом (Одлука IУ број 305/2003 од 21. априла 2005. године, "Службени гласник РС", број 49/2005)

У предлогу за оцену уставности чл. од 112. до 114. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002, 33/2004 и 135/2004) тврдило се да оспорене одредбе нису у сагласности с Уставом Републике Србије, јер се, према мишљењу предлагача, наведеним члановима Закона није могла утврдити надлежност Владе Републике Србије за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, већ је такво овлашћење требало да буде садржано у самом Уставу, а нарочито у члану 90. и чл. од 115. до 117. Устава.

Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије у одговору је истакао да су у члану 112. став 1. Закона о локалној самоуправи предвиђена два случаја у којима се скупштина јединице локалне самоуправе може распустити, и то ако не заседа дуже од три месеца и ако не донесе статут или буџет у року утврђеном законом. По оцени одбора, реч је о изузетним ситуацијама и случајевима који су у потпуности објективизирани, а у складу су са одредбом члана 113. став 2. Устава, којом је утврђено да се систем локалне самоуправе уређује законом. Такође, одбор истиче да се овлашћења Владе у оваквим случајевима своде на извршавање закона у поступку и под условима предвиђеним самим законом.

Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. од 112. до 114. Закона о локалној самоуправи нису несагласне с Уставом, јер Устав Републике Србије, у делу који се односи на локалну самоуправу (чл. од 113. до 117), не регулише питања која се односе на разлоге, овлашћења, начин и поступак распуштања скупштине јединице локалне самоуправе. Такође, према оцени Уставног суда, законом је могуће, полазећи од положаја Владе, предвидети овлашћење за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе и образовање привременог органа, како би се привремено обезбедило задовољавање потреба грађана и остваривање њиховог права на локалну самоуправу. Та овлашћења и мере, по својој правној природи, припадају домену извршне функције у систему поделе власти који је предвиђен у Уставу.

У односу на наводе предлагача да би овлашћење Владе за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе требало унети у одредбе Устава које се односе на локалну самоуправу, Уставни суд истиче да се ради о питању које се тиче обима,

садржине и предмета уставног уређивања и целисходности уставних решења. О таквим питањима, Уставни суд, према члану 125. Устава, није надлежан да одлучује.

2. Одредбе Закона о радним односима у државним органима, којима се запосленима и постављеним лицима забрањује чланство у органима политичких странака нису у сагласности с Уставом, док су одредбе којима се истим лицима забрањује да се у обављању послова руководе политичким убеђењима или да та убеђења изражавају и заступају сагласне Уставу (Одлука ІУ број 353/1995 од 14. априла 2005. године, "Службени гласник РС", број 49/2005)

По мишљењу иницијатора поступка пред Уставним судом, одредбе члана 4. ст. 2. и 3. и члана 59. став 1. тачка 2. Закона о радним односима у државним органима ("Службени гласник РС", бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/2001 и 39/2002) нису у сагласности с Уставом, јер се њима нарушава Уставом зајемчена слобода политичког, синдикалног и другог организовања и деловања запослених лица у државним органима, као и једнакост грађана пред државним и другим органима, без обзира на политичко или друго уверење.

Чланом 4. став 2. наведеног закона прописано је да се запослени у државним органима и постављена лица не могу у обављању својих послова руководити својим политичким убеђењима, нити их могу изражавати и заступати, док је ставом 3. истог члана прописано да запослени у државним органима и постављена лица не могу бити чланови органа политичких странака. Уз то је чланом 59. став 1. тачка 2. истог закона утврђено да чланство у органима политичких странака или изражавање и заступање политичких опредељења у обављању послова у државном органу представља тежу повреду радних обавеза и дужности.

Оцењујући уставност одредбе члана 4. став 2. Закона, Уставни суд је нашао да је том одредбом уређен начин поступања запослених у државним органима и постављених лица у обављању послова државних органа и да тиме није доведено у питање остваривање слободе политичког, синдикалног и другог организовања и деловања, нити општедруштвени интереси. То значи да наведена одредба није несагласна с Уставом.

Одредбом члана 4. став 3, којом се истим лицима забрањује чланство у органима политичких странака, законодавац је, по оцени Уставног суда, прекорачио уставно овлашћење да уреди начин остваривања појединих слобода и права и утврдио је услов за њихово остваривање. Уставни суд сматра да чланство у органу политичке странке не може бити разлог за ограничење зајемчене слободе рада, односно да је таквом забраном повређен уставни принцип једнакости грађана у правима и дужностима, без обзира на њихово политичко уверење, јер су чланови органа политичких странака стављени у неравноправан положај у односу на остале запослене у државним органима и постављена лица.

Сагласно оцени о неуставности члана 4. став 2. Закона, Уставни суд је утврдио и неуставност оног дела одредбе члана 59. став 1. тачка 2. истог закона, којим

је као тежа повреда радних обавеза и дужности прописано чланство у органима политичких странака.

Даном објављивања ове одлуке Уставног суда (10. јун 2005. године) престале су да важе одредбе члана 4. став 3. и члана 59. став 1. тачка 2. у делу који гласи "чланство у органима политичких странака" Закона о радним односима у државним органима.

3. Правилник о садржини пројекта изведеног објекта високоградње изграђеног, односно реконструисаног без грађевинске дозволе, није у сагласности с Уставом и законом (Одлука ИУ број 133/2004 од 14. априла 2005. године, "Службени гласник РС", број 49/2005)

Наведени правилник је донео министар урбанизма и грађевина 7. новембра 2003. године, а иницијатор поступка пред Уставним судом тврдио је да је доношењем тог правилника министар проширио своја овлашћења и уредио питања за која не постоји основ у Закону о планирању и изградњи, јер се правилник односи на бесправно изграђене објекте и има ретроактивно дејство.

Уставни суд је утврдио да је Правилник о садржини пројекта изведеног објекта високоградње изграђеног, односно реконструисаног без дозволе ("Службени гласник РС", број 111/2003) донет изван овлашћења министра, јер он није Законом о планирању и изградњи овлашћен за било какво прописивање питања у вези са објектима који су изграђени без одобрења за изградњу. Овлашћење из члана 106. Закона о планирању и изградњи односи се једино на објекте који су изведени на основу издатог одобрења за изградњу, а не и на објекте који су изведени без одобрења за изградњу. Суд је утврдио да Правилник, по форми и садржини не представља материју за чије је уређивање по Уставу и закону надлежан и овлашћен министар, тако да Правилник престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику РС", тј. 10. јуна 2005. године.

4. Одлука о привременим правилима и условима за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу за објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске дозволе до 13. маја 2003. године, коју је донела Скупштина града Београда, није у сагласности с Уставом и законом (Одлука ИУ број 116/2004 од 14. априла 2005. године, "Службени гласник РС", број 49/2005)

Наведена одлука је објављена у "Службеном листу града Београда", број 30/2003, а у предлогу за оцењивање њене уставности и законитости наведено је да она није у сагласности са уставним начелом једнакости грађана у правима и дужностима, као и са начелом по коме се привредне и друге делатности обављају слободно и под једнаким условима, јер се њоме омогућава физичким и правним лицима да ставе у промет незаконито изграђене објекте под погоднијим условима. Такође је истакнуто да оспорена одлука не испуњава услове из чл. од 35. до 56. Закона о планирању и изградњи, као и да Скупштина града Београда у смислу члана 175. став 2. Закона о планирању и изградњи нема овлашћење за доношење оваквог општег

акта. Уз то, наводи се да Закон о планирању и изградњи не садржи овлашћење за општину и град да доносе општи акт којим се уређују питања бесправне изградње, због тога што је реч о материји која се уређује само законом. Оспорена одлука, по мишљењу предлагача, има и ретроактивно дејство, јер уређује правила грађења и одобрења за изградњу и употребу објеката који су већ изграђени и чији градитељи нису могли бити упознати с тим условима градње.

Скупштина града је у одговору, поред осталог, навела да је оспорена одлука донета на основу чл. 160. и 161. Закона и планирању и изградњи и поглавља 12. тачка 12.3. Генералног плана Београда 2021, којим је, као једна од фаза спровођења тог плана предвиђено и издавање одобрења за изградњу за објекте изграђене без дозволе, за шта је неопходно обезбедити одговарајућу одлуку и посебна правила. Могућност легализације бесправно изграђених објеката предвиђена је законом, а не одлуком, а одлуком се само прописују правила и услови које ови објекти морају испуњавати ради добијања обавештења о условима за издавање одобрења за изградњу.

Суд је утврдио да Скупштина града Београда није овлашћена да општим актом утврђује правила и услове за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу, јер се ради о материји која је уређена законом. Скупштина града Београда има овлашћење да, као поверени посао, издаје одобрења за изградњу објеката и одобрења за употребу објеката на основу законом утврђених услова. Одобрење за изградњу издаје се појединачним актом, без обзира на то да ли су у питању објекти који су већ изграђени, или њихова изградња предстоји. Одредбе члана 160. и 161. Закона не садрже овлашћење за доношење општег акта, већ имају за циљ да окончају већ започете поступке легализације бесправне изградње и да онемогуће незаконито коришћење и употребу бесправно изграђених објеката. Такође, Суд је утврдио да Генерални урбанистички план не може бити основ за доношење општег акта којим се уређују правила и услови за издавање одобрења за изградњу и употребу објеката, па је оценио да је доношењем оспорене одлуке Скупштина града Београда прекорачила уставна и законска овлашћења, јер је изашла из домена обављања законом поверених послова и својим прописом уредила законску материју.

Полазећи од тога, Суд је одлучио да оспорена одлука није у сагласности с Уставом и законом.

5. Скупштина општине нема овлашћење да пропише поступак избора органа месне заједнице, као ни престанак мандата чланова органа месне заједнице, нити да распусти савет месне заједнице и одреди орган који ће вршити послове месне заједнице до избора новог савета, јер су то питања која се према члану 72. Закона о локалној самоуправи утврђују статутом месне заједнице (Одлука IУ број 271/2004 од 28. априла 2005. године, "Службени гласник РС", број 49/2005)

Савет месне заједнице Сечањ из Сечња покренуо је поступак пред Уставним судом за утврђивање неуставности и незаконитости две одлуке о изменама и допунама Одлуке о месним заједницама ("Службени лист општине Сечањ", бр. 3/2004 и 5/

2004), Одлуке о распуштању савета месне заједнице Сечањ и Одлуке о изменама и допунама исте одлуке ("Службени лист општине Сечањ", бр. 4/2004 и 5/2004). Предлагач је сматрао да су оспорени акти супротни Уставу и несагласни члану 72. Закона о локалној самоуправи, јер месне заједнице имају својство правног лица и саме бирају своје органе, па то не може да чини скупштина општине, а још мање њен орган, односно извршни одбор.

Уставни суд је утврдио да је оспореним одредбама наведених одлука, поред другог, предвиђено да мандат савета месне заједнице може престати пре рока због разлога који су утврђени, као и да на предлог Извршног одбора Скупштине општине Сечањ, Скупштина може распустити савет месне заједнице и расписати нове изборе у року од 30 дана.

Законом о локалној самоуправи прописано је да се ради задовољавања општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном подручју могу образовати месне заједнице, као и да скупштина јединице локалне самоуправе одлучује о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница, док се статутом месне заједнице у складу са статутом општине и актом о оснивању утврђују послови које врши, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања и друга питања од значаја за месне заједнице.

На основу одредаба Устава које се односе на локалну самоуправу и Закона о локалној самоуправи, Уставни суд је утврдио да скупштина општине нема овлашћење да пропише поступак избора органа месне заједнице, као ни престанак мандата чланова органа месне заједнице, нити да распусти савет месне заједнице и одреди орган који ће вршити послове месне заједнице до избора новог савета, јер су то питања која се према члану 72. Закона о локалној самоуправи утврђују статутом месне заједнице. Стога су одредбе оспорених одлука Скупштине општине Сечањ оцењене као несагласне с Уставом и законом.

Приредио: проф. др Богољуб Милосављевић

МОДЕЛ ОДЛУКЕ О ГРАЂАНСКОМ БРАНИОЦУ*

На основу члана 126. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник Републике Србије", број 9/2002) и члана _____ Статута општине _____ ("Службени лист Општине _____"), Скупштина општине _____на седници одржаној _____ донела је

ОДЛУКУ О ГРАЂАНСКОМ БРАНИОЦУ ОПШТИНЕ/ГРАДА _____

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Установљава се грађански бранилац (омбудсман) за територију општине/града ___ _____ и уређују се његов положај, надлежност, овлашћења и поступак одлучивања.

Алтернатива: Установљава се грађански бранилац за територије општина _____, _____ и _____и уређују се његов положај, надлежност, овлашћења и поступак одлучивања.

Члан 2.

Грађански бранилац штити људска права и слободе од незаконитог и неправилног рада органа и служби општине/града, као и предузећа, установа и других носилаца јавних овлашћења, којима је поверено вршење одређених послова из делокруга локалне самоуправе (у даљем тексту: органи локалне самоуправе).

Грађански бранилац не може узети у разматрање захтев за покретање поступка који се односи на рад Скупштине општине/града.

Члан 3.

Грађански бранилац је независан и самосталан у свом раду и за свој рад одговара само Скупштини општине/града у складу са одредбама ове одлуке.

* Модел су припремили Стална конференција градова и општина и Програм за реформу локалне самоуправе у Србији

Члан 4.

Грађански бранилац не може бити позван на одговорност или бити кажњен за изнето мишљење или радње предузете у обављању својих надлежности утврђених овом одлуком.

Члан 5.

Грађански бранилац је дужан да води поступак непристрасно.

Члан 6.

У вршењу послова из своје надлежности, грађански бранилац поступа на основу устава, међународних уговора, који су потврђени и објављени у складу са уставом, општеприхваћених правила међународног права, закона, прописа општине, начела правичности, једнакости и морала.

Члан 7.

Грађански бранилац поступа поводом добијених захтева грађана, који тврде да су им актом органа локалне самоуправе повређена људска права и слободе, као и по сопственој иницијативи.

II. ОВЛАШЋЕЊА ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА

Члан 8.

Грађански бранилац је овлашћен да обавља следеће послове:

- прати примену међународних стандарда о људским правима на територији локалне самоуправе;
- прикупља информације из различитих извора о примени закона и других прописа из области људских права од стране органа из члана 2. ове одлуке;
- саставља годишњи извештај о остваривању и поштовању људских права и примени начела недискриминације од стране органа из члана 2. ове одлуке;
- прима и испитује представке, које се односе на повреду људских права од стране органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке;
- поступа по сопственој иницијативи у сваком случају где постоји сумња о постојању кршења људских права од стране органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке;
- врши периодичне прегледе и инспекције рада органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке;
- посредује у мирном решавању спорова везаних за кршења људских права на територији локалне самоуправе;

- остварује непосредну сарадњу са републичким органима и делује као посредник између подручних органа државне управе и носилаца јавних овлашћења из делокруга Републике Србије и грађана, на територији општине или града;

- иницира покретање кривичних, дисциплинских и других поступака код надлежних органа у случају кршења људских права од стране органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке;

- организује и учествује у организацији и припреми саветовања о остваривању и поштовању људских права и забрани дискриминације;

- организује и учествује у организацији и припремама кампања за информисање јавности о питањима значајним за остваривање и поштовање људских права и забрани дискриминације;

- иницира и подстиче образовање о људским правима у свим областима живота;

- сарађује и размењује искуства са другим грађанским браниоцима и другим органима и организацијама који се баве заштитом и унапређењем људских права у земљи и иностранству;

- обавља друге послове у складу са законом и прописима Скупштине општине/града.

Члан 9.

Ради унапређења и усклађивања законодавства са међународним стандардима у области људских права, грађански бранилац је овлашћен да даје иницијативу за покретање поступка оцене уставности и законитости пред Уставним судом и да предлаже Скупштини и другим надлежним органима доношење нових и промену постојећих прописа и других аката из њене надлежности.

Члан 10.

Грађански бранилац је овлашћен да покреће иницијативе за измене и допуне прописа и учествује у припреми прописа и општих аката из њене надлежности.

О предлозима општинских прописа и општих аката Скупштине општине/града који имају утицаја на остварење и заштиту људских права и односе органа локалне самоуправе и грађана, Скупштина је дужна да прибави мишљење грађанског браниоца које ће Скупштина општине/града размотрити у поступку усвајања ових прописа и општих аката.

Грађански бранилац обавезно присуствује свим седницама Скупштине општине/града и, по потреби, њених тела и учествује у скупштинској расправи када се расправља о питањима из његове надлежности.

Члан 11.

Сви органи локалне самоуправе дужни су да приме грађанског браниоца на његов захтев одмах, а најкасније у року од 7 дана од дана упућивања захтева.

Члан 12.

Грађански бранилац подноси Скупштини општине/града једном годишње, најкасније до краја априла за претходну годину, извештај о свом раду у коме износи општу оцену о раду органа локалне самоуправе са становишта стања заштите људских права и слобода, уочене пропусте и мере и поступке које грађански бранилац предлаже за њихово отклањање.

Извештај може да садржи и иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе.

На захтев грађанског браниоца, Скупштина ће ставити на дневни ред извештај из става 1. овог члана и расправљати о њему.

Извештај садржи нарочито број и структуру представки, општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима.

Грађански бранилац по потреби може подносити посебне извештаје Скупштини општине/града, којима указује на нарочито озбиљне случајеве повреде права грађана, систематска кршења људских права или на проблеме у раду органа локалне самоуправе.

Годишњи извештај грађанског браниоца објављује се у службеном гласилу општине/града (*алтернатива: у службеном гласилу региона, уколико општина нема службено гласило*).

Члан 13.

Средства јавног информисања чији је оснивач општина/град обавезна су да на прикладан начин обавесте јавност о садржини годишњег извештаја или посебних извештаја грађанског браниоца.

Електронски медији (радио и телевизија) чији је оснивач општина/град дужни су да грађанском браниоцу омогуће обраћање јавности у року од 24 сата од тренутка пријема његовог захтева.

Штампани медији чији је оснивач општина/град дужни су да грађанском браниоцу омогуће обраћање јавности у првом редовном издању.

III. ПОСТУПАК И НАЧИН РАДА

Члан 14.

Грађански бранилац поступа по сопственој иницијативи или по захтеву лица које сматра да му је актом или радњом органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке повређено неко од људских права.

Члан 15.

Било које лице које сматра да му је актом или радњом органа локалне самоуправе из члана 2. ове одлуке повређено неко од људских права може упутити грађанском браниоцу захтев за покретање поступка.

Захтев за покретање поступка може у име оштећеног лица поднети његов наследник, законски заступник или пуномоћник.

Ако је захтев поднело лице чија права нису повређена или угрожена (удружење грађана, невладина организација), за започињање поступка потребна је сагласност лица на које се захтев односи.

У састављању захтева, лицу је дужна да пружи помоћ стручна служба грађанског браниоца.

Члан 16.

Захтев за покретање поступка подноси се у писменом облику, који нема посебну форму, укључујући све облике електронске комуникације или усмено на записник код грађанског браниоца.

У захтеву се наводе лични подаци подносиоца захтева (име, презиме, адреса). Захтев мора да буде потписан од стране подносиоца.

Захтев садржи означење органа управе на чији се рад односи, околности конкретног случаја, чињенице и доказе који поткрепљују наводе из захтева као и податке о томе која правна средства је подносилац већ користио.

Захтев се подноси у року од године дана од дана достављања коначне одлуке у случају на који се захтев односи. Уколико против акта или радње органа локалне самоуправе из члана 2. није могуће покретање управног поступка, захтев се подноси у року од године дана од дана када је повреда учињена.

Члан 17.

Захтев се подноси на српском језику или на језику националне мањине који је у службеној употреби на територији или на делу територије локалне самоуправе за коју је основан грађански бранилац. (*Алтернатива: Захтев се подноси на српском језику или на језику националне мањине који је у службеној употреби на подручју пребивалишта подносиоца захтева.*)

Члан 18.

Све трошкове поступка пред грађанским браниоцем сноси буџет општине/града.

Члан 19.

Поступак пред грађанским браниоцем није јаван. Грађански бранилац је дужан да и после престанка мандата чува тајност података до којих је дошао у свом раду.

Члан 20.

У поступку претходног испитивања допуштености захтева, грађански бранилац може одлучити да захтев одбаци ако утврди:

1. да не садржи податке на основу којих се подносилац може са сигурношћу одредити (анонимни захтев);

2. ако захтев не садржи друге прописане податке, а подносилац захтева не отклони те недостатке ни у примереном накнадном року;

3. да се односи на рад Скупштине општине;

4. да се односи на рад републичких органа;

5. да је поднет после протека рока од једне године од дана достављања другостепене одлуке у случају на који се захтев односи;

6. да је поднет након истека рока од године дана од дана када је повреда учињена, уколико против акта или радње органа локалне самоуправе није могуће покретање управног поступка;

7. да се ради о поновљеном захтеву који не садржи нове наводе и чињенице које их поткрепљују;

8. да се ради о злоупотреби права на подношење захтева а подносилац није поступио по тражењу грађанског браниоца и свој захтев допунио наводима и чињеницама који захтев поткрепљују;

9. да по одлуци у предмету на који се захтев односи није донео одлуку другостепени орган, осим ако грађански бранилац утврди да су из објективних разлога пропуштени рокови за улагање редовног правног средства или ако оцени да би за подносиоца захтева могла наступити велика и непоправљива штета ако би се сачекало на окончање другостепеног поступка;

10. да се ради о предмету у коме је у току управни спор или други судски поступак осим у случају када грађански бранилац оцени да је реч о претераном одуговлачењу поступка или злоупотреби процесних овлашћења.

Грађански бранилац може изузетно да одлучи да покрене поступак и у случајевима из става 1. тач. 5. и 6. уколико оцени да околности случаја на који се захтев односи, тежина последице или друге околности оправдавају покретање поступка.

У случају одбацивања захтева, осим кад је захтев анониман, грађански бранилац ће у писменој форми образложити разлоге за његово одбацивање и подносиоцу захтева дати савет о евентуалним другим могућностима за прибављање заштите.

Против одлуке грађанског браниоца о одбацивању захтева не могу се користити правна средства.

Члан 21.

Када грађански бранилац одлучи да покрене поступак по захтеву, обавестиће о томе подносиоца захтева и орган локалне самоуправе на чије се поступање захтев односи.

Грађански бранилац је у обавези да у сваком предмету за који је одлучио да покрене поступак, прибави став органа локалне самоуправе на чије се поступке предмет односи.

Орган локалне самоуправе је дужан да обавести грађанског браниоца о свом ставу у року који му грађански бранилац одреди, а који не може бити краћи од осам, нити дужи од 30 дана од дана пријема обавештења грађанског браниоца о покретању поступка.

Члан 22.

Орган локалне самоуправе дужан је да грађанском браниоцу, на његов захтев, стави на располагање све податке и обавештења из своје надлежности, без обзира на ниво тајности документа и да му омогући да споведе поступак испитивања. Орган локалне самоуправе дужан је да достави грађанском браниоцу, на његов захтев, копије свих тражених списа и докумената. Орган локалне самоуправе дужан је да по захтеву грађанског браниоца поступи без одлагања.

Грађански бранилац има приступ свим просторијама у којима се обављају активности органа локалне самоуправе.

Грађански бранилац може да узима изјаве од изабраних, именованих и постављених лица као и запослених у органима локалне самоуправе када је то потребно за разјашњење случаја и утврђивање чињеничног стања. Под узимањем изјаве се подразумева како узимање изјаве на записник тако и тражење писмене изјаве о околностима спорног случаја.

Лица из става 3. која је грађански бранилац позвао ради разјашњења случаја и утврђивања чињеничног стања дужна су да се одазову позиву.

(*Алтернатива: додати нов став 5. који гласи: "Неодазивање лица из става 3. позиву грађанског браниоца представља тежу повреду радних обавеза и дужности у смислу члана 59. став 1. тач. 4) и 7) Закона о радним односима у државним органима".*)

Члан 23.

Орган локалне самоуправе од кога је грађански бранилац писмено затражио податке, обавештења и објашњења, дужан је да му те податке достави у року који он одреди, а који не може бити дужи од 15 (петнаест) дана.

Ако орган локалне самоуправе не поступи у складу са захтевом грађанског браниоца из става 1. овог члана, он ће о томе обавестити орган који врши надзор над његовим радом, председника општине, председника Скупштине, општинско веће и начелника општинске управе.

Алтернатива: Ако орган локалне самоуправе не поступи у складу са захтевом грађанског браниоца из става 1. овог члана, он ће о томе обавестити орган који врши надзор над његовим радом, председника Скупштине општине, председника Извршног одбора СО и секретара општинске управе.

Члан 24.

Грађански бранилац може да узме изјаву од сваког лица за које основано претпоставља да располаже сазнањима о околностима случаја који истражује и обавити са њим о томе разговор или узети од њега писмену изјаву.

Позвано лице је дужно да се одазове позиву грађанског браниоца.

Члан 25.

Када грађански бранилац утврди да нема основа за закључак о постојању повреде права и других неправилности у раду органа, обавестиће о томе подносиоца захтева и орган локалне самоуправе чији је рад био предмет испитивања.

Против одлуке грађанског браниоца о одбијању захтева не могу се користити правна средства.

Члан 26.

Ако грађански бранилац у поступку утврди постојање повреде права лица или друге неправилности у раду органа локалне самоуправе, заузеће о томе свој став, сачинити одговарајуће мишљење, предлоге и препоруке и о томе обавестити орган на чији се рад то мишљење, предлози и препоруке односе.

Орган локалне самоуправе, коме је грађански бранилац упутио мишљење, предлог или препоруку дужан је да обавести грађанског браниоца о мерама које је предузео најкасније у року од 15 дана од дана пријема мишљења, предлога или препоруке.

Ако орган локалне самоуправе не обавести грађанског браниоца о томе шта је предузео или ако грађански бранилац сматра да предузете мере нису одговарајуће, грађански бранилац ће о непоступању органа локалне самоуправе обавестити орган који врши надзор над његовим радом, Скупштину општине, председника општине и општинско веће.

Алтернатива: Ако орган локалне самоуправе не обавести грађанског браниоца о томе шта је предузео или ако грађански бранилац сматра да предузете мере нису одговарајуће, грађански бранилац ће о томе обавестити орган који врши надзор над његовим радом, Скупштину општине, председника СО и председника Извршног одбора СО.

Председник општине дужан је да прими грађанског браниоца у року од 48 сати од тренутка пријема писмено образложеног захтева.

Члан 27.

Поред мишљења, предлога и препорука из члана 26. грађански бранилац може:

1. предложити органу локалне самоуправе да поново спроведе поступак уз уважавање препорука грађанског браниоца (*алтернатива: у складу са законом*);

2. поднети предлог органу локалне самоуправе да накнади штету лицу, коју је оно претрпело због незаконитог рада органа локалне самоуправе;

3. поднети захтев органу локалне самоуправе за привремено обустављање извршења коначног управног акта;

4. предложити покретање дисциплинског поступка против службеног лица у органу локалне самоуправе за које је утврђено да је одговорно за кршење права грађана или које је ометало поступак пред грађанским браниоцем;

5. поднети захтев надлежном државном тужиоцу за покретање поступка против службеног лица ради утврђивања постојања прекршајне или кривичне одговорности;

6. предложити надлежном органу покретање поступка за разрешење функционера скупштине општине ако је у његовом раду установио неправилност која је довела до тешких и систематских кршења људских права и слобода;

7. издати препоруке и предлоге органима управе за унапређење њиховог рада и односа са грађанима.

Члан 28.

Чланови од 17. до 27. односе се и на поступање грађанског браниоца по сопственој иницијативи.

IV. ИЗБОР И РАЗРЕШЕЊЕ ГРАЂАНСКОГ БРАНИОЦА И ЊЕГОВИХ ЗАМЕНИКА

Члан 29.

Грађанског браниоца бира и разрешава Скупштина општине/града на предлог Савета за развој и заштиту локалне самоуправе. (*Алтернатива: скупштинске комисије за избор и наименовања, председника општине, најмање једне четвртине укупног броја одборника.*)

Грађански бранилац, односно његов заменик је изабран ако за његов избор гласа већина од укупног броја одборника.

Грађански бранилац се бира на време од пет година и може бити биран на исту дужност највише два пута узастопно.

Грађански бранилац може имати заменика, који се бира на његов предлог. Заменика грађанског браниоца бира Скупштина општине/града на исти начин као и грађанског браниоца.

Члан 30.

За грађанског браниоца и његовог заменика може бити изабрано лице које има држављанство Србије и Црне Горе, завршен правни факултет и положен правосудни испит или положен стручни испит за рад у државним органима, са радним искуством на правним пословима од најмање пет година, које познаје рад управе, које није осуђивано за дела која га чине недостојним за обављање функције и које ужива највиши морални и професионални углед у својој средини.

Члан 31.

При ступању на дужност, грађански бранилац и његов заменик дају пред Скупштином општине/града свечану изјаву која гласи:

"Заклињем се да ћу своје дужности извршавати сагласно Уставу и закону. Штитићу људска права и слободе савесно, непристрасно и одговорно и у свом раду ћу се придржавати начела законитости, правичности и морала."

Члан 32.

Функције грађанског браниоца и његовог заменика нису спојиве са вршењем било које друге јавне функције или професионалне делатности, без обзира на то да ли су плаћене или не, као ни са чланством у политичким партијама.

Даном ступања на дужност грађанског браниоца, односно његовог заменика, морају престати све његове друге функције и делатности, као и чланство у политичким партијама.

Члан 33.

Грађански бранилац, односно његов заменик може бити разрешен дужности само ако то сам захтева, ако буде правноснажно осуђен за кривично дело које га чини недостојним

за обављање функције, ако трајно изгуби способност за обављање своје функције, ако не престане или почне да обавља било коју другу јавну функцију или професионалну делатност или ако изгуби држављанство Србије и Црне Горе. (*Алтернатива: или ако нестручно, пристрасно или несавесно обавља своју функцију.*)

Поступак за разрешење грађанског браниоца, односно његовог заменика покреће се на предлог једне трећине одборника Скупштине општине/града.

Скупштина општине/града разрешава грађанског браниоца, односно његовог заменика ако за разрешење гласа већина укупног броја одборника.

Члан 34.

Грађанском браниоцу, односно његовом заменику престаје функција у случају смрти или испуњења услова за старосну пензију.

Престанак функције из става 1. овог члана констатује скупштинска комисија за изборе и именовања и о томе обавештава Скупштину општине/града, председника општине и општинско веће.

Члан 35.

После истека мандата, грађански бранилац који је био судија, јавни тужилац или је имао било коју другу функцију у државном органу или органу локалне самоуправе пре избора за грађанског браниоца, има право да поново преузме своју ранију функцију ако обавести надлежни орган, у року од 15 дана од истека мандата, да жели да поново преузме пређашњу функцију.

Грађанском браниоцу, који је обављао одређени посао до избора на ту функцију мирују права и обавезе по основу рада код тог послодавца у смислу члана 63. Закона о раду Републике Србије.

V. ОРГАНИЗАЦИЈА

Члан 36.

Седиште грађанског браниоца је у _____.

Грађански бранилац може одлучити, уз претходну сагласност Скупштине општине/града, да у већим насељеним местима у општини отвори пријемне канцеларије за пријем захтева.

Члан 37.

Грађански бранилац образује стручну службу за обављање стручних и административно-техничких послова.

Грађански бранилац доноси општи акт о организацији стручне службе и систематизацији радних места.

Стручним радницима у служби грађанског браниоца бранилац може поверити да врше одређена овлашћења у његово име.

Члан 38.

Средства за рад грађанског браниоца обезбеђују се у буџету Скупштине општине.

Обим и структуру средстава предлаже грађански бранилац.

Члан 39.

Грађански бранилац и његов заменик, као и запослени у стручној служби имају право на плату као и на друга права по основу рада, у складу са прописима о радним односима и платама у државним органима.

За обрачун и исплату плате грађанског браниоца примењује се коефицијент утврђен прописима за секретара општинске управе, односно за начелника општинске управе општине _____, а за обрачун и исплату плате заменика грађанског браниоца, коефицијент утврђен за начелника одељења.

Плате, накнаде и друга лична примања запослених у служби грађанског браниоца утврђују се Општим актом о организацији стручне службе и систематизацији радних места.

VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 40.

Функционер или запослено лице (службено лице) у органима локалне самоуправе који одбије да поступи по захтеву грађанског браниоца, казниће се новчаном казном у износу од 50.000 динара.

Лице које се не одазове позиву грађанског браниоца да да усмену или писмену изјаву, казниће се новчаном казном у износу од 30.000 динара.

VII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 41.

Избор грађанског браниоца извршиће се у року од шездесет дана од дана ступања на снагу ове одлуке.

Избор заменика грађанског браниоца извршиће се у року од шездесет дана од дана избора грађанског браниоца.

Грађански бранилац донеће акте о организацији стручне службе у року од месец дана од ступања на дужност.

Скупштина општине обезбедиће потребне услове за почетак рада грађанског браниоца у року од четири месеца од дана ступања на снагу ове одлуке.

Члан 42.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу Општине _____".

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ _____

Број_____

_____, дана

Председник Скупштине општине _____

РЕШЕЊЕ О ОБРАЗОВАЊУ САВЕТА ЗА ПРАЋЕЊЕ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ И ПРАВИЛА РАДА САВЕТА ОПШТИНЕ МЛАДЕНОВАЦ

Скупштина општине Младеновац, на седници одржаној 22. 2. 2005. године, на основу члана 25. одлуке о организацији органа општине Младеновац ("Службени лист града Београда", бр. 16/2004) и чланова 29. и 30. пословника Скупштине општине Младеновац ("Службени лист града Београда", бр. 35/2004), у складу са Декларацијом о усвајању Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији, бр. 9-006-1-2/12/2005-I, од 22. 2. 2005. године, донела је

РЕШЕЊЕ О ОБРАЗОВАЊУ САВЕТА ЗА ПРАЋЕЊЕ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

I. Образује се Савет за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији, као стално радно тело Скупштине општине Младеновац.

II. За чланове Савета бирају се:

1. _____, одборник
2. _____, одборник
3. _____, одборник
4. _____, одборник, и
5. _____, одборник.

III. Савет прати спровођење Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији, афирмише његову примену у пракси, даје објашњења у вези са његовом садржином и применом функционерима локалне самоуправе у Младеновцу, грађанима и медијима и о томе, по потреби, а најмање једном годишње, подноси извештај Скупштини општине.

IV. Решење доставити изабраним члановима и архиви.

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ МЛАДЕНОВАЦ

Број 9-006-1-2/12/2005-I, 22. 2. 2005. године

ПРЕДСЕДНИК ОПШТИНЕ
Зоран Костић

Савет за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији, на седници одржаној 24. 3. 2005. године, разматрајући питање свог даљег рада и остваривања постављеног задатка, донео је

ПРАВИЛА РАДА САВЕТА ЗА ПРАЋЕЊЕ ПРИМЕНЕ ЕТИЧКОГ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ФУНКЦИОНЕРА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

1. Савет за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији (у даљем тексту: Савет) свој рад заснива на одредбама Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији (у даљем тексту: Етички кодекс) који је, на препоруку Стално конференције градова и општина, Декларацијом усвојила Скупштина општине Младеновац, на седници од 22. 3. 2005. године, као и на Решењу о образовању Савета, донетом на истој седници.

2. Предмет рада Савета, у складу са задатком утврђеним решењем о његовом образовању, јесте афирмација примене Етичког кодекс, кроз праћење понашања функционера локалне самоуправе у Младеновцу (у даљем тексту: функционер), давање објашњења у вези са његовом садржином и применом и указивање на одређене појаве које представљају повреду правила Етичког кодекса, као и разматрање поднетих пријава, представки и притужби (у даљем тексту: пријава) ради провере и утврђивања да ли је у неком конкретном случају функционер поступио противно одредбама Етичког кодекса.

3. Ради ефикаснијег и рационалнијег рада, Савет може на предлог председника Савета да задужи поједине чланове за одређене послове утврђене у тачки 2. ових правила, уз обавезу да, као известиоци, за седнице Савета припремају одговарајуће предлоге закључака и мишљења, у случајевима када је потребно да се Савет изјасни о неком питању, односно да утврди да ли постоји повреда правила Етичког кодекса.

4. Пријаву може поднети сваки грађанин који сматра да је функционер поступио противно правилима Етичког кодекса. Пријава се подноси Савету у писаном облику, путем поште или преко писарнице органа општине Младеновац. Пријава обавезно садржи: потребне податке о функционеру на основу којих он може да се идентификује, опис радње или околности које указују на повреду правила Етичког кодекса, уз навођење на који начин може проверити и потврдити, име и презиме са потписом подносиоца и назначењем адресе становања или контакт телефона.

5. Пријаве које нису поднете на начин и у облику како је описано у претходној тачки, затим неразумљиве, као и очигледно злонамерне и неозбиљне неће бити узимане у обзир.

6. Поступајући по поднетој пријави, Савет најпре констатује да ли су испуњени претходни услови за њено разматрање, у смислу тачака 4. и 5. ових правила. Потом се пријава доставља на изјашњавање функционеру на кога се односи, уз одређивање

за то примереног рока. Савет може, када оцени да је то потребно, да позове функционера на седницу Савета како би пружио ближе податке и објашњења. Ради поузданог утврђивања чињеница, Савет може да изврши одређене провере и на други погодан начин.

7. Савет утврђује постојање конкретне повреде правила Етичког кодекса и на основу сопственог сазнања, односно на иницијативу свог члана, сходном применом правила из претходне тачке. Када се пријава односи на члана Савета, тај члан се изузима из одлучивања којим се утврђује да ли постоји повреда Етичког кодекса.

8. Савет даје објашњења у вези са садржином и применом Етичког кодекса преко председника Савета или за то задуженог члана у конкретном случају, у складу са аутентичним текстом Етичког кодекса и заузетим ставовима Савета о појединим питањима.

9. О својим запажањима и констатацијама Савет, путем извештаја, обавештава Скупштину општине Младеновац, почетком календарске године, а по потреби и у току године.

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ МЛАДЕНОВАЦ

Савет за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе у Србији

Број 09-06-9/1/2005, 24. 3. 2005. године

ПРЕДСЕДНИК
Драгана Лукач

ОДЛУКА О ОСНИВАЊУ САВЕТА ЗА МЕЂУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ ОПШТИНЕ ОЏАЦИ

На основу члана 63. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 9/2002 и 33/2004) и члана 41. Статута општине Оџаци ("Службени лист општине Оџаци", бр. 4/2002, 6/2002 и 17/2004), Скупштина општине Оџаци, на седници одржаној 31.1.2005. године, доноси

ОДЛУКУ
О ОСНИВАЊУ САВЕТА ЗА МЕЂУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ

Члан 1.

Овом одлуком оснива се Савет за међунационалне односе (у даљем тексту: Савет) и уређује састав, делокруг и начин рада Савета.

Члан 2.

Савет има председника и шест чланова.

Председник и два члана Савета бирају се из реда одборника Скупштине општине, док су четири члана Савета представници националних заједница Срба, Мађара, Словака и етничке заједнице Рома.

Предлог решења о именовању чланова Савета утврдиће Комисија за кадровска, административна питања и радне односе Скупштине општине, самоиницијативно или на основу иницијалних предлога које могу дати савети месних заједница, односно надлежни органи удружења која представљају националне, односно етничке заједнице.

Члан 3.

Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређења националне равноправности у складу са законом и Статутом општине.

Разматра предлоге одлука и аката који се односе на остваривање међунационалних односа, остваривање права на образовање, културу, информисање и друга права грађана припадника националних мањина и етничких заједница у општини.

Савет даје мишљење Скупштини општине на предлоге свих одлука која се тичу права националних и етничких заједница, а које је Скупштина дужна да, претходно, достави Савету, ради давања мишљења. Савет је дужан да достави мишљење најкасније два дана до почетка седнице Скупштине, у супротном Скупштина може одлучивати без тог мишљења.

Савет има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта Скупштине општине, ако сматра да су у њима непосредно повређена права националних и етничких заједница представљених у Савету, и да под истим условима, пред Уставним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта Скупштине са Статутом општине.

Савет о својим ставовима и предлозима обавештава Скупштину општине која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана.

Члан 4.

Савет питања из своје надлежности разматра на седницама. Седница Савета може да се одржи ако је присутна већина од укупног броја чланова Савета, а одлучује већином гласова присутних чланова.

У свом раду Савет може доносити закључке, препоруке, предлоге, мишљења и иницијативе у вези са питањима из своје надлежности.

Стручне и административне послове за потребе Савета врши надлежна организациона јединица Општинске управе.

Члан 5.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном листу општине Оџаци".

Скупштина општине ће донети решење о именовању чланова Савета у року од 60 дана од дана ступања на снагу ове одлуке.

СКУПШТИНА ОПШТИНЕ ОЏАЦИ

Председник Скупштине
проф. Светлана Лончар

Број: 001-1/2005-I
31.1.2005. године
Оџаци

ЛОКАЛНА ПАРТНЕРСТВА У СЛУЖБИ ПРЕВЕНЦИЈЕ И БОРБЕ ПРОТИВ НАСИЉА У ШКОЛАМА *

Завршна декларација усвојена на затварању Конференције организоване у оквиру Интегрисаног пројекта Савета Европе "Одговори на насиље у свакодневном животу у демократском друштву"

(Стразбур, 10. децембар 2002. године) **

1. Конференција "Локално партнерство у служби превенције и борбе против насиља у школама" одржана је у просторијама Савета Европе од 2. до 4. децембра 2002. Организовали су је Конгрес локалних и регионалних власти Европе, Директорат за омладину и спорт и Директорат за школско, ваншколско и више образовање. Конференција је представљала део Интегрисаног пројекта (2002-2004) који је покренуо генерални секретар Савета Европе у вези са "Одговорима на насиље у свакодневном животу у демократском друштву".

2. У дискусијама је учествовало око 150 учесника. Они су представљали министарства образовања и младих на локалном нивоу, локалне и регионалне власти, омладинске покрете, невладине организације из цивилног друштва, као и разне локалне агенције других националних министарстава (унутрашњих послова, правде...).

3. Дискусије су биле концентрисане на серију општих запажања, анализу ситуације у различитим европским државама и регионима и на око 30 студија случајева.

4. На затварању расправе, учесници су усвојили завршну декларацију, која садржи закључке до којих се дошло у дебатама, као и један број препорука различитим странама учесницама.

* Документ се може преузети са веб-сајта СКГО: www.skgo.org

** Резолуцијом 160 (2003) о партнерствима на локалном нивоу у циљу превенције и борбе против насиља у школама, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе позвао је локалне власти земаља чланица СЕ да се у својим активностима усмереним на превенцију насиља међу школском омладином руководе овом декларацијом.

Насиље у школама

5. Јавно мњење уопште, а нарочито сви релевантни актери, постали су последњих година свесни феномена насиља у школама, нарочито у вези с посебно трагичним инцидентима које су забележили медији.

6. Ови трагични догађаји, којих је – на срећу – било релативно мало, представљају опипљив израз насилних инцидената, мање озбиљних по природи, али честих; иако је тешко дати оцену њихове учесталости, нема сумње да они постају уобичајени.

7. Пораст насилних инцидената јесте карактеристика свих европских друштава, па ни образовна заједница није изузетак. Овај тренд варира и не погађа све социјалне групе на исти начин. У сваком случају, насиље дестабилизује целокупну демократију.

8. У том погледу, поред потребе да се пруже адекватни одговори, они морају бити нарочито уравнотежени, тако да не повећавају обим проблема у школским срединама земаља чланица Савета Европе.

9. Насиље у школама није нов феномен, али би се рекло да се током последњих година значајно променило по карактеру, нарочито по све већој неспособности школског окружења да се изолује од напетости и тешкоћа свих врста које карактеришу друштво у целини, као и локалне заједнице у којима се школе налазе.

10. .Насиље у школама обухвата инциденте који се веома разликују, од мањих инцидената до веома озбиљних случајева; сви они треба да буду одговарајуће третирани. Нарочита пажња треба да буде посвећена питању полова.

11. .Постоји широк дијапазон облика, које школско насиље има у државама чланицама, његових контекста и узрока. У сваком случају, дошло је до широког консензуса о потреби увођења локалног партнерства, модела који наравно треба да буде прилагођен појединачним ситуацијама.

12. .Чини се да треба нагласити неке базичне смернице, а то су:

    - превенција насиља је кључни аспект васпитања за демократско грађанство (толеранција и међукултурни дијалог, равноправност полова, људска права, мирољубиво разрешавање конфликата, људско достојанство, ненасиље);

    - млади људи треба да буду виђени као актери и кључни партнери у свим активностима из ове области;

- потребно је да постоје механизми за предузимање акције пре него што дође до насиља, подизањем свести међу свим укљученим странама и кроз превентивни рад;

- брзи и адекватни механизми реакције треба да буду на располагању свуда где долази до оваквих појава;

- све стране морају да препознају потребу за деловањем и треба да повећају своју активну улогу;

- размена и дијалог треба да буду развијени на свим нивоима унутар заједница, али такође и између њих, нарочито на европском нивоу;

- приоритет треба давати заштити и бризи о жртвама;

- потребно је пружити подршку породицама у њиховој васпитној улози.

Због чега партнерства?

13. Будући да је узрок који стоји иза насиља у школама једним делом у спољним појавама, свака акција, нарочито превентивна, треба да зближи не само различите елементе у образовном систему, већ и актере из локалне заједнице.

14. Као последица тога, развој партнерстава је предуслов за краткорочну, средњорочну и дугорочну ефективност превентивног рада, те представља јасну додату вредност у поређењу са било којом другом акцијом, која може да буде спроведена засебно од стране појединачних актера, колико год она била за похвалу.

15. Насиље има огромну социјалну цену, која тражи предузимање превентивних акција с циљем опипљивог смањивања његове учесталости.

16. Принцип партнерства који не значи нужно и довођење у питање утицаја и специфичних правила која се тичу појединих актера, имплицира избегавање мноштва појединачних надлежности и успостављање међусобних веза између укључених страна и служби.

17. Уопштено говорећи, концепт партнерства у спречавању насиља такође је кључан елемент било које активности с овом сврхом у једном демократском концепту – концепту који поштује основне вредности око којих се уједињују земље чланице Савета Европе. У складу с тим, изградња партнерстава је допринос хармоничном функционисању демократских институција.

Ко су партнери?

18. Наравно, увек је потребно узети у обзир и широк спектар националних, регионалних и локалних ситуација; но, без обзира на то, сматрамо да би било адекватно узети у обзир следеће партнере, на различите начине и у различитим степенима:

    - школска заједница, у свим својим облицима, нарочито наставници и њихове организације, административна и управна тела, социјалне и здравствене службе и ненаставно особље. Нарочито треба обратити пажњу на улогу ђака, укључујући и веома младе ђаке, родитеље и њихове представнике;

    - локалне и регионалне власти и њихове разне специјализоване службе, нарочито оне укључене у превенцију насиља уопште, социјалне службе, полиција, службе регионалног планирања, културне активности итд;

    - све омладинске организације, формалне и неформалне;

    - представници цивилног друштва, нарочито невладине организације укључене у културне активности, неформално образовање или превенцију насиља, а које се фокусирају на одређене групе или четврти, као и верске заједнице;

    - друштвени, економски и политички кругови у ширем смислу;

    - медији, нарочито локални и регионални медији;

    - представници кругова социјалних истраживача, из академија или посебних структура;

    - националне власти укључене у политику образовања, младих, културе, социјалних и економских питања, здравства, права и спровођења закона, регионалног планирања и урбане политике, а нарочито њихове децентрализоване службе на локалном нивоу.

Елементи које треба узети у обзир приликом осмишљавања локалних стратегија за подизање свесности, превенцију и одговарајућу реакцију:

19. И поред тога што је јасно да, веома често, настојања да се уведу овакве стратегије представљају реакцију на појаву видљивих насилних инцидената, убудуће би било добро покренути иницијативе оријентисане на превенцију пре него што се догоде озбиљни инциденти, или инциденти који су мање акутни али који се понављају.

20. Мора се нагласити да се било која стратегија у овој области састоји превасходно од отпочињања процеса који ће се нужно развијати, а не само успостављати формалне структуре, иако су оне очигледно неопходне. У складу с тим, важно је да се такве стратегије израде за дужи рок.

21. У вези с тим, процена климе у школама и целој заједници јесте основна ствар. Потребно је спровести анализу која укључује све партнере на основу локалних околности, која ће одредити, прагматично али свеобухватно, различите појаве које постоје у локалној заједници, а које могу довести до развоја насиља.

22. Било би добро увести систем индикатора који идентификују појаве са потенцијалом да доведу до насиља чим се оне појаве (систем раног узбуњивања).

23. Места на којима се размењују информације - за подизање свесности, идентификацију заједничких циљева, процену и праћење ситуације такође треба да буду дефинисана. И поред тога, треба одржавати довољну флексибилност, како би било могуће брзо прилагођавање променама у локалној заједници или новонасталим проблемима.

24. Тамо где је идентификована појава са потенцијалом за стварање насиља, или тамо где су забележени насилни инциденти, потребно је да уследи брза реакција, а нарочито:

    - подршка потенцијалним или потврђеним жртвама, охрабривање њих да се изразе, те помоћ ради осигуравања повратка личне равнотеже;

    - потребно је да постоји јасан подсетник о правилима која се примењују на починиоцима насилних дела, заједно са уравнотеженом и одговарајућом казном која се нарочито усредсређује на исправљање штете и препознавање почињеног дела, као и на спровођење васпитних мера;

    - треба предузети акције које се баве појавама које стоје у позадини и воде до појаве видљивог насиља. Ово је област у којој је улога целе заједнице нарочито значајна.

25. У спровођењу сваке стратегије превенције, добро је имати јасну процедуру усмерену на дефинисање улоге и одговорности сваке особе, као и улоге и одговорности целе заједнице. У том правцу, свака стратегија превенције треба да буде спроведена у контексту демократског дијалога који поштује културну, економску и социјалну различитост сваког од актера. Потребна је јасна координација активности, како би се избегле појаве бирократизације и конфликта интереса. Овај процес треба да укључује и обуку протагониста.

26. Дефинисање мера за посредовање налази се у срцу стратегија превенције. Сви актери могу да у одређеној тачки преузму улогу посредника, па ипак често ће бити корисно да се одређено тело или појединац, укључујући и саме младе људе, поставе на положај некога ко ће саслушати и интервенисати у својству посредника.

ЗАКЉУЧУЈУЋИ СВОЈЕ ДИСКУСИЈЕ, УЧЕСНИЦИ СУ ДАЛИ СЛЕДЕЋЕ ПРЕПОРУКЕ:

Земљама чланицама Савета Европе и земљама потписницама Европске културне конвенције:

Да:

- предузму све мере на националном нивоу за које могу да промовишу и охрабре развој локалних партнерстава за превенцију и борбу против насиља у школама, нарочито кроз усвајање правног оквира који ствара повољне услове за то, и кроз признавање значаја развоја тих партнерстава;
- нарочито обрате пажњу на стварање повољног контекста за развој дугорочних мера за превенцију;
- усвоје одговарајуће буџетске мере како би осигурале увођење и функционисање локалних партнерстава, у целини или делимично;
- охрабрују надлежна министарства и службе, на националном, регионалном или локалном нивоу, да конструктивно учествују у локалним патнерствима;
- успоставе национална тела за праћење ситуације на националном нивоу и пруже помоћ или подршку локалним партнерствима;
- уведу у школе превенцију насиља у виду почетне обуке и обуке кроз рад за наставно особље, у мултидисциплинарном оквиру;
- посвете нарочиту пажњу утицају медија у вези с насиљем међу младима;
- помажу размену искустава и информација, као и ширење добрих примера из праксе.

Локалним и регионалним властима:

Да:

- интегришу превенцију насиља у школама у своје генералне програме за превенцију насиља у свакодневном животу;

- охрабре органе и институције да допринесу успостављању стратегија за борбу против насиља у школама;
- подрже развој стратегија превенције, између осталог материјално и финансијски;
- спроведу политику рада с младима која обухвата консултовање и учешће младих у локалном и регионалном демократском животу;
- помогну размену искустава и информација, као и ширење примера добре праксе.

Школским структурама:

Да:

- у пуној мери остваре своју улогу, кроз покретање иницијатива, нарочито пре него што се догоде било какви насилни инциденти, као и кроз одговарајуће укључивање превенције насиља у планове рада;
- спроводе акције усмерене на развијање повољне климе унутар школа;
- охрабрују отварање школа ка локалним заједницама у којима су лоциране;
- обезбеде демократско функционисање школа са признавањем места које припада ђацима и њиховим родитељима.

Омладинским организацијама:

Да:

- доприносе својим искуством и вештинама у превентивном раду;
- помажу обуку и активности подизања свести о превенцији, заједно са осталим локалним партнерима;
- делују на развоју политике рада са омладином на локалном нивоу која ће укључивати и најмлађе групе.

Локалним и регионалним медијима:

Да:

- пруже избалансирану покривеност и извештавање, тако да се не баве само насилним инцидентима. И позитивне акције на превенцији насиља и

повећању свесности заслужују пажњу јавности;

- доприносе обуци ђака, наставника, родитеља и целе образовне заједнице у области медија и етике.

Савету Европе:

Да настави рад који је започет на овој конференцији, нарочито кроз:

- публиковање и дисеминацију извештаја Конференције и Завршне декларације;

- брзу припрему приручника о имплементацији стратегија за спречавање насиља у школама, на основу горенаведених закључака, укључујући и одређен број примера добре праксе;

- комплетирање модула обуке за све актере, нарочито наставнике, омладинске предводнике, родитеље и разне локалне актере;

- припрему нацрта препоруке Комитета министара о партнерству за превенцију насиља у школама, приближавајући три тела укључена у организацију ове конференције;

- увршћавање специфичних елемената, укључених у превенцију школског насиља, у генералне закључке који ће бити усвојени на крају Интегрисаног пројекта о "Одговорима на насиље у свакодневном животу у демократском друштву", нарочито с обзиром на спровођење генералне политике превенције;

- признавање улоге образовања у развијању мрежа осматрачница насиља у свакодневном животу, као дела Интегрисаног пројекта;

- наставак рада већ започетог у области медија и насиља, нарочито у вези с материјалом усмереним на младе људе (медијско образовање, етичке смернице, утицај медија на понашање);

- организовање специфичних активности у овој области које узимају у обзир одређене особине различитих европских земаља или региона (нарочито Југоисточне Европе);

- јачање веза сарадње са другим међународним организацијама (нпр., UNESCO и UNICEF) ради постизања синергија, а нарочито дисеминације искустава и примера добре праксе, као и анализе узрока насиља у школама.

Стална конференција градова и општина 2002. године добила је од Института за отворено друштво (OSI) право да преведе и објави на српском језику "Приручник за израду предлога пројеката у земљама Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза" који је Иницијатива за реформу локалне самоуправе и јавних служби (LGI) Института објавила 1999. године. Приручник је штампан у 500 примерака и веома брзо је подељен. Како овај приручник садржи посебан осврт на пројекте локалне самоуправе, одлучили смо да његове делове објављујемо у наставцима у Правном билтену.

Цео текст приручника можете наћи на веб-сајту Стална конференције градова и општина (www.skgo.org).

ПРИРУЧНИК ЗА ИЗРАДУ ПРЕДЛОГА ПРОЈЕКАТА

Први део: САВЕТИ И УПУТСТВА ЗА ПРЕДЛАГАЧЕ ПРОЈЕКТА – ШТА БИ ПРВО ТРЕБАЛО ДА ЗНАТЕ

I. ШТА ЈЕ ПРЕДЛОГ ПРОЈЕКТА?

Предлог је писани захтев за финансирање упућен некој фондацији, корпорацији, предузећу, државном или међудржавном телу, или особи. У контексту овог приручника, предлог је пажљиво и јасно написан документ, који нема више од 10 до 15 страница, а чији је циљ да убеди поменути финансијски извор да треба да одобри средства за пројекат. Пројекат се бави неким питањем или потребом, као што је нека друштвена потреба или неопходна реформа политике у некој области.

Предлог има следећих шест задатака:

Дефинисање проблема

Финансијски извори не дају новац без јаких разлога. Дакле, предлагач мора добро да образложи зашто пројекат треба да буде реализован. У предлогу треба пажљиво описати проблем којим се пројекат бави и навести шта је урађено по том питању у датом географском подручју, као и у другим деловима света.

Описи потенцијалног решења проблема

Пошто је проблем био темељито испитан и сагледан пре подношења предлога пројекта, предлагач је сигурно упознат са могућим решењима која су испробана у

локалној или некој другој средини. Предлог треба да садржи опис потенцијалног решења које би кроз пројекат требало да буде реализовано и објашњење зашто се очекује да предложено решење буде успешно.

План деловања

Предлог представља план деловања - корак по корак - уз податке о томе шта тачно предлагач намерава да уради у свакој појединој фази реализације пројекта. План који је предлагач саставио биће у потпуности поштован у облику у ком је написан, осим ако предлагач и финансијер не буду постигли другачији договор.

Захтев

Предлог треба да буде тачно испланирани захтев за финансирање или техничку помоћ, опрему, књиге, итд. Предлагач не сме да моли за новац у паничној журби непосредно пре предвиђеног почетка пројекта. Такви предлози се сматрају непрофесионалним и вероватно неће наићи на разумевање.

Средство за убеђивање донатора

Предлог представља и средство за убеђивање донатора да почне да размишља о предметном проблему на исти начин као предлагач, да додели пројекту висок степен приоритета, да прихвати финансирање пројекта и да буде уверен у способност предлагача да ће добијеним средствима паметно располагати и да ће пројекат довести до краја.

Истовремено обећање и обавеза

Приликом састављања предлога, предлагач даје обећање да ће проблем решити и обавезује се да ће се придржавати предложеног плана. Када добије финансијска средства, ово обећање и обавеза предлагача прерастају у законску обавезу.

Неке фондације, државне и међудржавне финансијске организације имају детаљне формуларе које предлагач мора да попуни. У том случају, предлагач не мора да достави и предлог пројекта који је сам припремио. Међутим, већина донатора предвиђа да им се достави оригинални предлог пројекта у писаној форми, и то је управо оно што овај приручник обрађује. Пошто свака донаторска организација има различиту оријентацију, приоритете, крајње рокове и циљеве, изузетно је важно да у највећој могућој мери будете упознати са оним шта свака од њих очекује и тражи, и да презентирате управо оне информације које су тражене.

II. ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈИМА ТРЕБА ДА РАСПОЛАЖЕТЕ ПРЕ ПОДНОШЕЊА ПРИЈАВЕ

За добијање донација влада јака конкуренција. Износи расположивих финансија су ограничени, док је број предлагача у надметању за донације прилично велики.

Да бисте добили донације, ваш предлог мора да буде добро испланиран, јасно написан, и упућен одговарајућој донаторској организацији/организацијама. У суштини, ваш предлог мора да буде бољи од предлога конкуренције. Конкретно, предлагачи морају да запамте следеће:

- Обавите претходна истраживања. Морате показати финансијеру да сте стручњак у својој области и да можете ефикасно да реализујете пројекат.

- Морате јасно да изложите шта тачно намеравате да урадите. Који проблем ћете решити? Којим групама популације ће користити ваш рад? На који начин ће им то користити? Будите конкретни. Финансијери нису заинтересовани да дају новац за магловите идеје.

- Помирите се са чињеницом да појединци обично не добијају донације. Донације се обично дају организацијама, посебно непрофитним, и академским институцијама.

- Детаљно се обавестите о организацији којој подносите захтев. Билтени, годишњи извештаји, публикације и интернет сајтови представљају добре изворе информација

- Не подносите захтев било којој или свакој донаторској организацији. Ускладите потребе ваше организације са мисијом и циљевима којима се бави донаторска организација. Ако се ваш пројекат бави образовањем у основној школи, немојте подносити свој захтев организацији која је оријентисана на високошколско образовање, у нади да ће они проширити подручје своје делатности, или да ће прихватити да су те две области ипак сродне.

- Пронађите најмање пет до десет потенцијалних донатора који се баве вашом делатношћу. Не рачунајте на то да ћете добити новац од сваке организације од које сте га тражили. Припремите и резервни план.

Размотрите могућност сарадње са неком партнерском организацијом. Тиме не само да ћете објединити стручне способности свих партнера, а у корист и пројекта и учесника у пројекту, него ћете можда отворити могућности и за приступ већем броју различитих донатора.

- Ако сте два пута раније добили донације од једне организације у истој

области деловања, имајте у виду да су неке институције спремне да само неколико пута финансирају једну исту организацију. Ако је то ваш случај, потражите неки други финансијски извор, који ће можда имати нове идеје, веће и дугорочније донације, итд.

- Претходно проверите да ли је донаторска организација којој упућујете захтев активно ангажована у вашој земљи или региону. Чак и ако је географски регион одговарајући, не узимајте за готово да сви финансијери под "бившим Совјетским Савезом" подразумевају и балтичке државе или да је у Централну и Источну Европу укључена и Македонија. Обавезно два пута проверите тачно географско подручје за које се финансије одобравају.

- Не тражите више новца него што је донатор спреман да да. Ако донаторска институција није никада дала више од 10.000 $ ни за један појединачни пројекат, таквој организацији не треба достављати захтев за 75.000 $. То је сигуран начин да будете одбијени. Са финансијским организацијама у том погледу нема погађања, бићете једноставно одбијени.

Донаторским институцијама су потребне веома квалитетне, поуздане организације које ће им помоћи у остваривању њихове мисије. У томе се ослањају на мање, новоформиране организације из којих добијају нове идеје, енергију и пројекте. Они предлагачи који могу да покажу свој професионализам, који се обрате одговарајућој донаторској институцији, а имају добре, чврсте и остварљиве планове, имаће добре изгледе да донације и добију.

Предлагач мора да буде свестан да је процес добијања финансијских средстава веома сложен и дуготрајан. Не можете очекивати да ћете средства, или чак и одговор, добити одмах. Процес одлучивања и уговарања траје месецима, понекад и знатно дуже од годину дана. Тако, организације које рачунају на то да из донација подмире своје оперативне трошкове и издатке везане за пројекте, треба да планирају неколико година унапред. Донаторске организације раде различитим темпом и по различитој динамици, тако да ће за један исти пројекат који добија донације од већег броја донаторских институција новац обично стизати у различитим роковима. Неки предлагачи успевају да то окрену у своју корист: пошто су добили део потребних финансијских средстава, предлоге подносе и другим финансијерима. И вероватно је да ће се те организације лакше одлучити да одобре допунска средства када виде да је нека друга донаторска организација већ уложила средства у предметни пројекат предлагача.

III. КАКО СЕ У ФИНАНСИЈСКИМ ФОНДОВИМА ОДЛУЧУЈЕ О ПРОЈЕКТИМА КОЈИ СЕ ФИНАНСИРАЈУ?

Свака донаторска институција има своје посебне приоритете и интересе. Успешни предлагач не шаље идентичне предлоге већем броју организација, већ сваки пре-

длог прилагођава одређеној институцији, посебно наглашавајући аспекте у којима се предложени пројекат поклапа са посебном мисијом коју има свака од ових организација.

Међутим, донаторске институције су међусобно веома сличне по ономе шта траже и шта очекују од пројекта и од предлагача. Оне траже пројекте који ће унапредити њихову мисију или циљеве. Траже организације које се професионално понашају и веома квалитетне пројекте, који ће допринети њиховом угледу као донатора. Желе пројекте у које је уложено много размишљања и планирања. Остале карактеристике предложених пројеката које донатори очекују јесу:

- Да пројекат има значајан и дуготрајан утицај. Донатори који улажу у одрживе или поновљиве пројекте остварују много већи утицај него у случају краткорочних пројеката око којих се подигне велика бука у једном тренутку, а чији значај брзо потом избледи. Донаторске институције желе да са својим ограниченим средствима остваре што већи утицај.

- Да из пројекта произађу други успешни пројекти, идеје или студије. Баш као што донаторске организације више воле да пројекти које оне финансирају буду дугорочни, на исти начин желе да остваре просторну раширеност својих пројеката, односно распрострањеност у више географских региона. Оваквом стратегијом се повећава утицај њихових ограничених средстава, помаже се већем броју људи и расте њихов углед као донатора у ширем региону.

- Креативност, иновативност или посебност пројекта. Ове карактеристике ће посебно истаћи улогу донаторске организације и потенцијално могу да остваре већи утицај од старих и већ испробаних идеја и пројеката.

- Висок коефицијент у односу између учинка и коштања пројекта. Другим речима, донатори се радије опредељују за пројекте који ће остварити што је могуће већи учинак за исти новац. Ако су сви аспекти пројекта исти, пројекат који ће обезбедити помоћ за 50.000 људи, а кошта 10.000 $, биће много пожељнији од пројекта који ће за исти новац обезбедити помоћ за стотину људи.

- Пројекти који подстичу развој. И у овом случају донаторске организације радије дају новац за одрживе пројекте. Ако би, на пример, почетно мало улагање могло да подстакне економски раст или повећа број људи који се ангажују на остваривању датог циља, тиме би мало улагање постало веома исплативо у смислу оствареног доприноса у реализацији мисије.

Истовремено, постоје и неке карактеристике које донаторске организације не желе да виде када дају новац за пројекте. Непожељни су примаоци донација који се непрофесионално односе према пројекту, који нису у стању да реализују

пројекат или да се придржавају уговора. Непожељни су непоштени примаоци који злоупотребљавају добијена средства и крше закон. Донатори не желе негативан публицитет у вези са контроверзним корисником донације или контроверзним пројектима. Непожељни су примаоци који не одају признање донаторској организацији за њену помоћ када се објављују резултати пројекта. Непожељни су предлози пројеката у којима није јасно наведено шта предлагач намерава да уради. И, донатори не воле предлагаче који моле за новац, који се жале да је период одлучивања и уговарања сувише дуг, или који непрекидно и нестручно нешто запиткују.

Процес разматрања предлога најкраће може да се опише на следећи начин: по завршетку крајњег рока за подношење предлога, једна или више особа које су за то задужене испред донаторске организације на брзину ће прегледати све предлоге и сврстати их на једну од три гомиле: гомилу означену са "да" (коју оцењивач рецензент препоручује после првог читања као пројекат који треба финансирати), гомилу "можда" (рецензент препоручује даље разматрање ради одлучивања да ли пројекат заслужује финансирање) и "не" гомилу (рецензент сматра да пројекат не заслужује финансирање или да је предлог сувише лоше урађен да би добио средства).

Оно што је веома важно да се има у виду јесте то да је управо ово прво, брзо и површно читање ради сврставања на једну од три гомиле, можда и једина прилика када ће неко прегледати предлог вашег пројекта. Ако је предлог доспео на "не" гомилу, велика је вероватноћа да пројекат више никада неће бити разматран. Пошто рецензент чита веома брзо и не чита сваку написану реч, предлагач, да би био успешан, мора да буде веома јасан и концизан у дефинисању проблема који се решава и циљева које пројекат треба да оствари. Ако рецензент не може да за првих 30 секунди читања утврди о чему је реч, предлог може лако одмах доспети на "не" гомилу.

Гомилу "да", по правилу, чине предлози институција или организација које су познате донатору, пројекти чији су предмет, идеја или износ тражених средстава прихватљиви, и пројекти који већ имају обезбеђено делимично финансирање и траже "допунска" средства. Предлагач тражи допунска средства када већ има обезбеђено финансирање из других извора и тражи одговарајући износ којим би "допунио" финансирање. У "да" гомилу се сврставају добро састављене студије оправданости које указују на потребу и ефекте предложеног пројекта, што сведочи о темељно обављеном истраживачком раду у области предмета пројекта.

На гомили "можда" обично се налазе предлози мање познатих организација, ризичнији пројекти, предлози чији се утицај не може одмах сагледати, или предлози које морају прегледати стручњаци. Важно је имати на уму то да, што је предлог боље написан, веће су шансе да предлог из гомиле "можда" касније буде пребачен у гомилу "да". Темељито истраживање, припрема и пажљиво писање предлога могу управо превагнути у том смеру.

"Не" гомилу обично чине предлози организација које су доставиле аљкаве и некомплетне предлоге или у којима нису испоштовани захтеви, који траже

финансирање у оним областима којима се та донаторска институција не бави; организације које једноставно желе да добију финансијска средства, али заправо нису идентификовале ниједан конкретан проблем који би пројекат требало да реши; организације које су евентуално идентификовале проблем, али нису описале могућа решења или претходне активности по том питању; организације које траже средства која су већа од оних које донаторска организација обично одобрава; и организације које су већ раније добијале средства од истог донатора, па би сада требало да их траже од неког другог.

Општи принципи и поступци који се описују у овој књизи важе за све предлагаче; међутим, овде се посебно бавимо локалном управом и јавном управом као областима за које се траже финансије. Када је реч о донацијама у овој области, предлагачи треба да знају да већина организација које подржавају и помажу ове делатности желе да допринесу промени система вредности и ставова и да омогуће стицање нових знања. Кључна реч је "реформа".

У суштини, предлагачи би требало да у својим предлозима докажу зашто су баш они посебни и зашто њихови пројекти заслужују да буду финансирани. Сваки предлагач је конкуренција за остале предлагаче, па би сваки требало да настоји да се разликује од осталих и да убеди донатора да је његов пројекат вреднији од других.

IV. ШТА ЈЕ ЈОШ ВАЖНО ДА ЗНАТЕ?

Пре свега предлагачи морају да буду свесни разлике која постоји између тражених предлога пројеката (RFP)[1] и нетражених пројеката. Овај приручник се првенствено бави предлозима пројеката који нису затражени. То су оригинални предлози, који се шаљу донаторским институцијама које пружају помоћ у одређеном подручју деловања. Значи, донаторска организација није тражила конкретан пројекат нити предлог пројекта. С друге стране, када је реч о траженим предлозима, донаторска организација објављује конкурс за подношење предлога за реализацију конкретног пројекта. У овом случају, донатор често има унапред припремљене формуларе које предлагач попуњава и не тражи се достављање оригиналног предлога.

Друго, важна је репутација. Када рецензент прегледа предлог пројекта познате и угледне организације већа је вероватноћа да ће тај предлог сврстати у гомилу "да" него сличан предлог неке непознате организације. У случају првог предлагача, рецензент је прилично сигуран да ће предлагач добро урадити посао и да ће резултати пројекта остварити значајан ефекат. Код другог предлагача, рецензент не зна да ли је предлагач заиста тако добар како стоји у предлогу, да ли ће пројекат бити уопште завршен, и, ако буде завршен, да ли ће његови резултати бити корисни. На пример, велика студија о политичкој реформи коју ради угледна организација

[1] Енгл. скраћеница од *Request for Proposal* (захтев за предлог пројекта)

можда ће бити разматрана и у Народној скупштини, док ће та иста скупштина у потпуности игнорисати идентичан пројекат неке непознате организације.

Пошто велики број институција на овом подручју тек треба да стекне углед, за њих су од још већег значаја пројекти, идеје, чињенице, припрема, језик и документација. Овакве организације морају много више да се потруде од познатих и већ потврђених предлагача. Новије институције треба да имају у виду да њима предлог пројекта не служи само за тражење средстава, већ и за стицање властитог угледа, на основу квалитета обављеног посла.

И, на крају, предлагач мора увек да провери у својој земљи прописе који регулишу трансфер новчаних средстава из иностраних финансијских извора. Како се може извршити трансфер са што мање банкарских трошкова и пореза? Да ли финансијска организација треба да припреми одговарајућу документацију или пружи доказе да је ослобођена опорезивања или да се ради о добротворној фондацији? У неким земљама држава може да захтева опорезивање оваквих новчаних трансфера, ако трансфер није извршен под тачно одређеним условима. Веома је важно да пре подношења захтева проверите ове прописе. Иначе, могло би се десити да лоше припремљени предлагач буде непријатно изненађен када установи да је на његов рачун стигла само половина донације, или да мора да се поново обрати донатору и тражи додатна средства пошто је половина донације отишла на плаћање пореза.

У следећим издањима Правног билтена објавићемо следеће делове Приручника:

- Где можете да тражите финансијска средства која су вам потребна
- Други аспекти финансирања пројеката
- Како се подноси пријава
- Епилог: шта после добијања тражених средстава?
- Речник термина

Стална конференција градова и општина
Македонска 22/V
Београд

www.skgo.org

тел. 011 3223 446
факс 011 3221 215
email: secretariat@skgo.org

Број 1/05

Локална самоуправа – Проблеми и пракса

Овај документ је израђен уз финансијску помоћ Европске Уније. За садржање овог документа једино је одговорна Стална конференција градова и општина и ни у ком случају не може бити сматран да одражава ставове Европске Уније.

Програм подршке општинама Источне Србије
Пројекат финансиран од стране ЕУ спроводи Европска агенција за реконструкцију