

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

- мастер рад -

Ментор:

Доц. др Дејан Вучетић

Студент:

Сашка Милошевић М041/12

НИШ, 2013.

САДРЖАЈ:

УВОД	1
1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	3
1.1. ОПШТИНА	4
1.2. ГРАД	4
2. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	5
2.1. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ГРАДА БЕОГРАДА	6
3. ИСТОРИЈСКИ ПРИКАЗ НАСТАНКА ГРАДСКИХ ОПШТИНА У СРБИЈИ	7
3.1. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1804. – 1846. ГОДИНЕ	7
3.2. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1846. – 1990. ГОДИНЕ	8
3.3. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1990. ГОДИНЕ	9
4. ОСНИВАЊЕ НОВИХ И УКИДАЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	10
5. ПОЛОЖАЈ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	13
6. НАДЛЕЖНОСТИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	14
6.1. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НАДЛЕЖНОСТИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	15
7. ОРГАНИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	19
7.1. СКУПШТИНА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	20
7.1.1. САВЕТ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	28
7.2. ИЗВРШНИ ОРГАНИ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	28
7.2.1. ПРЕДСЕДНИК ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	28
7.2.2. ВЕЋЕ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	31
7.3. УПРАВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	33
7.3.1. УПРАВА НОВОСАДСКИХ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	35
8. ФИНАНСИРАЊЕ ГРАДСКИХ ОПШТИНА	36
9. МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ ОРГАНА ГРАДА И ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	41
10. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ	45
11. МЕСНА САМОУПРАВА	48
12. ЈАВНОСТ РАДА ГРАДСКИХ ОПШТИНА	49
13. ЗАШТИТА ПРАВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ И ЊЕНИХ ГРАЂАНА	50
ЗАКЉУЧАК	52
ЛИТЕРАТУРА	54

УВОД

Локална самоуправа је одавно предмет изучавања историјских, правних, социолошких и других наука. Основни смисао локалне самоуправе јесте да власт буде ближа грађанима. За обичне грађане, централна власт је сувише далеко и није у могућности да се бави њиховим свакодневним проблемима. Зато је локална власт значајна за појединце и њихове породице. Локална власт је најближа грађанима, па се тежило томе да се нађу што боља решења за њену организацију како би грађани остваривали своја права. По томе како и на који начин могу да остваре и заштите своја права, зависи колико ће они веровати правном и политичком систему. Степен развијености локалне самоуправе указује на то колико грађани могу учествовати у уређивању питања која их се непосредно тичу, а која су од локалног значаја.

Много је питања у вези са локалном самоуправом која се истражују и на која се траже одговори. Предмет овог рада јесу градске општине. Изучавањем градских општина може се дати допринос једном значајном питању. Процес урбанизације изазива и проблем правног режима великих градова. Појавом великих градова јавља се потреба за њиховом унутрашњом децентрализацијом. Становници града не чине локалну територијалну заједницу у смислу најнижег степена на коме настају извесне заједничке потребе које се могу задовољавати само заједничком делатношћу и где се због величине рађа свест људи о припадности датој заједници. Због тога се градови, углавном, организују двостепено.

У овом раду ће бити приказана анализа система градских општина у Републици Србији. У првом делу биће приказана територијална организација Републике Србије, кратак историјски приказ настанка и развоја градских општина, њихов правни положај и правна природа.

У другом делу рада биће речи о њиховим надлежностима, њиховим органима, међусобним односима са градским властима, као и о учешћу грађана у остваривању власти у градским општинама, упоређивањем статута градова и градских општина.

Децентрализација у градовима заслужује посебну пажњу. Она мора бити организована на специфичан начин који осигурава потребну равнотежу између

демократичности и близине грађанима. Учешћем становника у јавном управљању долази до јачања демократске стране локалне самоуправе. Град се децентрализује оснивањем градских општина. Питање поделе надлежности између целине и делова намеће се у свим великим градовима, али решење никада није у централизацији. Таква подела јесте последица чињенице да се одређени послови обављају боље на ужој територији. Локалне власти су доступне локалном становништву и представљају најделотворнији начин да се се задовоље локалне потребе. Све проблеме који се могу решити на нижем нивоу, не треба преносити на више нивое. Иако градске општине нису јединице локалне самоуправе, већ само облик територијалне организације града, оне имају своју самоуправу и доносе своје статуте.

Значајно повећање градова и оснивање градских општина на њиховој територији, омогућује да се у великим јединицама локалне самоуправе органи власти приближе грађанима. Са друге стране, многа насеља се осећају запостављеним и заборављеним и грађани траже решење за те проблеме у формирању мањих општина, чија руководства ће им бити ближа и седиште њихове општине у њиховој близини, а не у много даљем суседном насељу. Интереси и потребе грађана у различитим заједницама се у великој мери разликују, с тога јавне послове треба да обављају они органи власти који су најближи грађанима, како је наведено у члану 4. став 3. Европске повеље о локалној самоуправи.

С тога, не поставља се питање да ли градске општине треба да постоје или не, већ треба изградити такав систем градских општина у свим градовима који ће бити ефикасан и приступачан грађанима, јер све што нам се дешава као грађанима дешава нам се у општини. Грађани осећају и препознају да су им општине километрима далеко и да је тешко остварити директан контакт са локалним властима.

1. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Мрежа територијалних јединица треба да обухвати читаву територију државе, без остатка. Изван територијалне поделе не би смело да остане ни једно подручје, ма колико оно било ретко насељено. Поред овог *начела обухватности територијалне поделе*, приликом територијалне организације једне земље треба водити рачуна и о *начелу стабилности поделе*. Границе између локалних јединица не би требало олако и често мењати. Зато се територијална организација државе уређује законима, а не актима извршне власти. У вези са овим начелом, треба поменути и *начело рационалности територијалне поделе*. У једноставнијој и рационалнијој територијалној организацији грађани се лакше могу снаћи и боље остварити и заштитити своја права. На крају, треба рећи да подручја територијалних јединица треба јасно разграничити да не би дошло до тога да неке територијалне јединице обухватају исту територију или да неки део територије не обухвата ни једна територијална јединица (Иванишевић, С. 2007: 66).

Србија је од краја XIX века па до данас пролазила кроз разне фазе територијалне децентрализације. Локална самоуправа представља не само законски, већ и уставно регулисану материју. Право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, Устав из 2006. године¹ дефинише као изворно право грађана и облик ограничења државне власти. Уставом локална самоуправа је организована као једностепена (Пајванчић, М. 2009: 242). Према важећем Закону о територијалној организацији², територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Општина, град и град Београд, као јединице локалне самоуправе, предвиђене су и Законом о локалној самоуправи.³ Посебним решењима за градове и град Београд ублажује се монотипност општине као основне јединице локалне самоуправе. У важећем правном режиму локалне самоуправе, све јединице локалне самоуправе обављају послове које су изворно утврђени као општинска надлежност, с тим да се граду законом могу поверити и друге надлежности, а граду Београду и Законом о главном граду. Републику Србију чине 150 општина, 23 града, град Београд и две

¹ Чл. 12. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

² Чл. 2. Закона о територијалној организацији, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

³ Чл. 3. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

аутономне покрајине. Јединице локалне самоуправе имају својство правног лица и имају своју имовину. Основни и највиши правни акт јединице локалне самоуправе је статут, који њена Скупштина доноси самостално.

1.1. ОПШТИНА

За разлику од претходног Закона о локалној самоуправи (из 2002. године), нови Закон дефинише општину и град. Тако је општина „основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника“.

Међутим, чврсти критеријуми који су дефинисани овим одредбама, релативизовани су, јер се додаје да када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника.

1.2. ГРАД

Слично, „град је јединица локалне самоуправе уређена законом, која представља економски, административни и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника“. Као и код општина и овде је прописан један изузетак. Када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника.

Тако на територији Србије без Косова, по новом Закону, постоји 23 града и град Београд. Уз пет постојећих градова, 19 општина добило је статус града. Применом оба услова настало је 9 градова, док је коришћењем изузетка настало 10 градова (Вучетић, Д. 2007: 42).

Град представља примарну локалну заједницу, док су евентуалне градске општине изведене локалне заједнице из града. Када би градске општине представљале самосталне јединице локалне самоуправе у граду, долазило би до дуплирања надлежности и послова.

Град Београд представља посебну територијалну јединицу и уређује се Законом о главном граду. Он обавља послове и надлежности општине и града, али и послове утврђене Законом о главном граду.⁴

2. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

На подручју града, уколико то прописује статут града, могу се формирати две или више градских општина.⁵ За разлику од ранијег Устава који је утврђивао обавезу образовања најмање две градске општине на територији града, Устав из 2006. године оставља статуту града слободу одлучивања о образовању градских општина. Дакле, у којој мери ће се градска власт „саморазвластити“ зависи једино од ње саме. Градови могу статутима оснивати и укидати градске општине, додељивати им и одузимати им надлежности и утврђивати им структуру органа по свом нахођењу (ПАЛГО центар, 2008: 191). Образовање градских општина више није услов за стицање статуса града. У случају оснивања градских општина, Устав га обавезује да уреди послове из надлежности града које обављају градске општине. Градске општине имају својство правног лица. Међутим, решење за град Београд је другачије. Београдске градске општине имају својство правног лица и њихово оснивање је обавезно.

Закон не даје одговор на питање шта су градске општине. На основу напред наведеног, можемо дефинисати градску општину. Градска општина је део територије града, у којој се врше одређени послови локалне самоуправе утврђени статутом града. Иако, по закону, градске општине нису јединице локалне самоуправе, већ само облик територијалне организације града, оне ипак имају своју самоуправу, своје органе, скупштину, општинско веће, председника општине и општинску управу, о чему ћемо детаљније говорити у наставку рада. Послове градске општине врше органи градске општине. Оне имају своју имовину којом самостално управљају и располажу, у складу са законом.⁶

⁴ Чл. 8. Закона о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

⁵ Чл. 189. ст. 4. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

⁶ Изменама Статута града Београда од 2013. године, градске општине добиле су право коришћења на стварима које су у јавној својини града.

Важно је разликовати градске општине и општине. Градска општина није јединица локалне самоуправе. Није исто формирање градске општине и општине. Градска општина се образује статутом града и одређују јој се послови из надлежности града које она врши, а општина се образује законом. Она се образује ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности.

Закон о локалној самоуправи је правилно пошао од става да градске општине нису никако једнаке општинама које се образују изван градова, како по начину образовања, тако и по томе што градске општине немају надлежности утврђене уставом и законом (Стална конференција градова и општина, 2008: 10). Закон не прописује критеријуме за образовање градских општина, као ни начин избора органа градских општина.

У Републици Србији пет градова, од укупно 24, рачунајући и главни град, је основало градске општине. Београд у свом саставу има 17 градских општина, Нови Сад 2 градске општине, Ниш 5 градских општина, Пожаревац 2 градске општине и Врање 2 градске општине (Републички завод за статистику, 2012: 15).

У Београду постоје следеће градске општине: Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица. У Новом Саду су то општине Нови Сад и Петроварадин. У Нишу: Медијана, Нишка бања, Палилула, Пантелеј и Црвени крст. У Врању општине Врање и Врањска бања, а у Пожаревцу општине Пожаревац и Костолац.

2.1. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ГРАДА БЕОГРАДА

Град Београд има статус посебне територијалне јединице. Као што је напред наведено, из одредаба Закона о главном граду произилази да је оснивање градских општина обавезно. „Ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда, у оквиру Законом утврђене територије града Београда, статутом града се образују градске општине“ (Закон о главном граду, чл. 6, ст. 2.). Као и град Београд, и његове градске општине имају својство правног лица.

Београд је велика урбана агломерација у којој постоје три типа градских општина:

1. четири чисто градске општине: Стари град, Врачар, Савски венац и Нови Београд;
2. шест мешовитих, које припадају групи централних градских општина: Земун, Чукарица, Вождовац, Звездара, Палилула и Раковица и
3. седам такозваних „приградских“ општина: Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин (Павловић, В., Орловић С. 2009: 18).

Мада просечна величина основних јединица локалне самоуправе у Србији износи 50.000 становника, у Београду има више градских општина (Нови Београд, Чукарица, Вождовац, Звездара, Палилула, Земун) које имају између 100.000 и 200.000 становника. У таквим условима је тешко остварити блискост и директан контакт између грађана и њихових локалних представника. Јављају се и захтеви за формирање нових градских општина (Орловић, С. 2009: 71). То питање актуелно је већ годинама у свим расправама о реформи града Београда, а постоје и иницијативе групе грађана да се неке градске општине поделе на више градских општина.

У наставку рада, видећемо да се градске општине у Београду не разликују само по величини и густини насељености, већ и у погледу послова који су им поверени.

3. ИСТОРИЈСКИ ПРИКАЗ НАСТАНКА ГРАДСКИХ ОПШТИНА У СРБИЈИ

Иако у нашој земљи, осим Београда, нема још милионских градова, постоје градови са више стотина хиљада становника, тако да се може дати кратак историјски преглед настанка и укидања градских општина.

3.1. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1804. – 1946. ГОДИНЕ

Питање самоуправе се почетком XIX века јавља као питање ослобођења од турске власти, а затим и као организовања власти у српској држави. Темелъ

локалне самоуправе у Србији постављен је *Законом о устројству општина* из 1839. године. По том закону разликовале су се сеоске и градске општине, а од 1841. године београдска општина почиње да се развија као засебна управна јединица – варош Београд (Милосављевић, Б. 2009: 23). На основу Устава из 1931. године, донета су два закона: *Закон о општинама* и *Закон о градским општинама* 1934. године. Органи градске општине били су градско веће и председник. Градске општине су, у ствари, били градови и имали су исти делокруг као обичне општине. Али, они су имали и додатне дужности. Имали су право и дужност да дају мишљење о законским прописима и другим питањима када се то од њих затражи и вршили су дужност државне управе као првостепенe власти у одређеним случајевима. Своје послове уређивали су статутима, уредбама и правилницима, а обичне општине месним уредбама (Димитријевић, П., Вучетић Д. 2011: 189). Међутим, подела града на градске општине у саставу града помиње се тек после доношења Устава из 1946. године.

3.2. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1946. – 1990. ГОДИНЕ

Проблем организације великих градова је први пут почео да се решава 1955. године. Велики градови су исувише бројне једнице локалне самоуправе да би представљали јединствену општину, и локалне власти биле би сувише удаљене од грађана. Због тога, велики градови подељени су на више општина, које су све са суседним општинама улазиле у састав среза.

Устав из 1963. године, такође, даје могућност да се градови поделе на градске општине. Ситуација је изгледала овако. На више градских општина делила су се јединствена подручја следећих шест градова: Београда, Загреба, Сарајева, Скопља, Љубљане и Марибора. При томе су се међу овим градовима разликовале две групе: у прву су спадали Београд, Загреб и Скопље, а у другу Сарајево, Љубљана и Марибор (Јовичић, М. 2006: 79). У првој групи градова градско становништво чинило је већину становништва среза. У другој групи градова већину становника сачињавало је неградско становништво настањено у приградским и руралним општинама.

Престанком постојања среза као оквира за груписање градских општина, настале су три могућности за организацију градова.

1. да се велики град састоји од више посебних општина које међусобно не би стајале ни у каквом организационом односу;
2. сједињавање више постојећих градских општина у јединствену градску општину и
3. груписање градских општина у оквиру града као посебне друштвено – политичке заједнице која врши функције од интереса за град у целини.

Ово треће решење прихваћено је у Београду.

До периода након другог светског рата, Београд је био административно једна општина. После 1944. године, град се састоји од града Београда подељеног на рејоне и два округа, који су покривали приградска подручја. 1952. године рејони су трансформисани у општине, а 1955. године Београд, делови Земунa, Врачар и Подунавље уједињени су у нову јединицу, округ Београд. 1960. године асимилиране су до тада суседне општине, а 1965. године њихов број је порастао на тринаест, а још две додате су 1971. године. Раковица се издваја од Чукарице 1974. године постајући тако шеснаеста београдска општина, а 2003. године општина Сурчин издвојена је из општине Земун (ИНФО, 2008: 7).

Између 1980. и 1989. године град Нови Сад је био подељен на 7 градских општина: Стари град, Подунавље, Лиман, Славија, Петроварадин, Детелинара и Сремски Карловци. Године 1989. шест градских општина је спојено у јединствену општину Нови Сад, док је општина Сремски Карловци издвојена из састава града и постала посебна административна јединица.

3.3. ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ ОД 1990. ГОДИНЕ

После доношења Устава из 1990. године, територијална организација Републике Србије уређује се *Законом о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи* из 1991. године. Закон прописује да се поједина општина може законом одредити као град, на чијој територији се образују две или више градских општина (Симић А., 2001: 137). Статутом града одређује се које послове врши град, а које градска општина. У току примене овог закона, више пута је истицано да је неадекватно и вештачки да критеријум градских општина буде одлучујући за стицање статуса града и да га је неопходно изменити (ПАЛГО центар, 2007: 63). Штавише, може се рећи да су у неким градовима

градске општине успостављене управо ради задовољавања критеријума за стицање статуса града, а не као јединице које обављају одређене надлежности локалне самоуправе, односно пружају услуге грађанима. Чим су створене уставне и законске претпоставке за то, неки градови су искористили прилику и градске општине које су до тада и иначе постојале само на „папиру“ и формално су укинули. Поред Београда, постојали су и следећи градови: Нови Сад, Ниш, Приштина и Крагујевац (Милков Д., 2000). *Закон о локалној самоуправи* из 1999. године представља један корак уназад јер је у себи, између осталог, садржао и законски основ за увођење принудне управе у општинама и градовима Србије. Доношењем *Закона о локалној самоуправи* из 2002. године, град представља заједништво градских општина, и има иста права и обавезе општине.

Од 2002. до 2008. године, град Крагујевац је био подељен на пет градских општина: Аеродром, Пивара, Станово, Стари град и Страгари. Изменама Статута града од 2008. године те градске општине су укинуте.

Од 2002. године Нови Сад је подељен на две градске општине: Нови Сад и Петроварадин. Након добијања статуса града, град Ниш поделио се на две општине: Ниш и Нишка Бања. 2002. године дотадашња општина Ниш поделила се на четири нове градске општине: Медијана, Палилула, Црвени крст и Пантелеј.

Градске општине Пожаревца основане су 2009. године, а градске општине у Врању 2010. године.

4. ОСНИВАЊЕ НОВИХ И УКИДАЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Разрађујући одредбе Устава, Закон о локалној самоуправи⁷ је, такође, предвидео могућност оснивања градских општина. Статутом града могу се образовати две или више градских општина и одређују се послови из надлежности града које врше градске општине. Образовањем се градске општине стварају, односно настају, и у том смислу је статут конститутивни акт. Последица образовања градских општина јесте подела територије града. Међутим, подела

⁷ Чл. 25. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

територије града на градске општине која се утврђује статутом, не може се сматрати променом територије града која се може извршити само Законом о територијалној организацији (Влатковић, М., Ђокић Б. 2009: 111). С обзиром да градска општина није јединица локалне самоуправе, одредбе које важе за оснивање јединица локалне самоуправе се не могу применити приликом њеног оснивања.⁸

Град има пуну слободу да одлучи да ли ће статутом основати градске општине. Ипак, претходно морају бити објективно и стручно сагледане све околности, потребе и могућности конкретног града. При томе, број становника на одређеном подручју може бити један од критеријума за образовање градске општине. Имајући у виду да, углавном, статутима градова није прописан поступак за оснивање градских општина, један од начина за оснивање градских општина може бити и грађанска иницијатива. Градске општине могу се и укинути или њено подручје припојити једној или већем броју постојећих општина, без претходно одржаног саветодавног референдума како се то захтева за јединице локалне самоуправе⁹, јер градске општине то нису.

Оно што треба да буде циљ приликом оснивања нових градских општина јесте пружање већег нивоа јавних услуга грађанима, ефикасније вршење послова локалне заједнице и повећање нивоа задовољства грађана.

Међутим, Законом о главном граду прописано је да се градске општине формирају ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града Београда.¹⁰ Такође, Статут града Београда детаљно регулише услове и поступак за промену територијалне организације града.¹¹

Промена подручја постојеће градске општине врши се издвајањем насељеног места, односно подручја катастарске општине из састава једне градске општине и његовим припајањем другој постојећој градској општини.

Подручје постојеће градске општине може се променити под условом да:

⁸ У пракси је одређене недоумице изазвала формулација из члана 19. став 2. Закона о територијалној организацији, по којој се подела на градске општине утврђује Статутом, у складу са законом. Треба имати у виду да се образовање градских општина регулише чланом 25. Закона о локалној самоуправи и да је законодавац желео примену одредаба Закона о територијалној организацији у том случају би члан 25. Закона о локалној самоуправи гласио: „Статутом града се може предвидети да се на територији града образују две или више градских општина, у складу са законом“. Пошто одреднице „у складу са законом“ нема у том члану, процедуру образовања градских општина уређује град самостално својим статутом.

⁹ Чл. 4. Закона о територијалној организацији, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

¹⁰ Чл. 6. ст. 2. Закона о главном граду, *Службени гласник РС*, бр. 129/07.

¹¹ Чл. 20 – 24. Статута града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/08.

1. насељено место, односно подручје катастарске општине које се издваја из састава једне градске општине, са градском општином којој се припаја, представља географски и економски повезан простор, има изграђену комуникацију са насељеним местима те друге градске општине и гравитира седишту те градске општине,
2. обезбеђује брже, једноставније и ефикасније остваривање права грађана са тог подручја и
3. доприноси равномернијем развоју градских општина на које се промена односи.

Под истим условима, град може укинути постојећу градску општину и њено подручје припојити једној или више постојећих градских општина. Статут одређује и шта се не сматра променом подручја градске општине. Тако, променом подручја не сматра се измена граница катастарских општина извршена у складу са Законом о територијалној организацији.

Нова градска општина образује се спајањем две или више градских општина у једну градску општину или издвајањем дела подручја из једне или више постојећих градских општина у нову градску општину. Нова градска општина образује се под условом да:

1. њено подручје представља географски и економски повезан простор, који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром и
2. степен привредног и друштвеног развоја тог подручја, материјални, технички, кадровски и други услови омогућавају обављање послова градске општине, односно задовољавање одређених потреба од непосредног интереса за грађане са тог подручја.

Промена територијалне организације града врши се Статутом, по поступку предвиђеном за промену Статута града. Сходно члану 145. Статута предлог за промену статута града може поднети најмање једна трећина од укупног броја одборника Скупштине града, Скупштина градске општине, Градско веће и грађани путем грађанске иницијативе. Подносилац предлога, уз предлог, подноси и анализу са економским, просторним, демографским и другим показатељима промене која се предлаже и графичким приказом предложене промене.

О предлогу одлучује Скупштина града већином од укупног броја одборника. До доношења Одлуке о промени Статута града 2013. године¹² важило је правило да када Скупштина града прихвати предлог за промену статута града, истовремено са доношењем закључка о приступању промени статута расписује саветодавни референдум, ради изјашњавања грађана о предложеној промени. Ако Скупштина града не усвоји предлог за промену статута, промени статута по питањима садржаним у том предлогу, не може се приступити у наредних шест месеци од дана доношења акта којим се не усваја предлог за промену Статута.

5. ПОЛОЖАЈ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Градска општина доноси Статут и друге акте. Статутом се уређују права и дужности градске општине, начин, услови и облици њиховог остваривања, организација органа, финансирање општине, учешће грађана у питањима од локалног значаја и друга питања. Доноси га Скупштина градске општине. Територију општине чине насељена места односно подручја катастарских општина који улазе у њен састав, а подручје које обухвата градска општина одређује се Статутом града. Градска општина има својство правног лица. Представља је и заступа председник градске општине.

Свака градска општина има своје симболе, грб и заставу који се ближе уређују посебним прописом. Такође, свака општина има и свој печат и празник. Имају право да установљавају награде и друга јавна признања, као и да међусобно сарађују. Оне могу да остварују сарадњу са другим општинама у земљи и иностранству и са невладиним, хуманитарним и другим организацијама.

¹² Чл. 17. Одлуке о промени статута града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 23/2013.

6. НАДЛЕЖНОСТИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Према важећим прописима, градске општине немају карактер јединица локалне самоуправе, тако да немају ни изворних надлежности. Оне обављају послове из круга градских надлежности који су утврђени статутом града као послови градских општина. Надлежност градске општине одређује град својим статутом. Све што град повери општини то је њена надлежност (CESID, 2006: 5). Због тога се послови градских општина у појединим градовима разликују, нпр.: у Београду и Нишу. Поред тих послова, неким статутима је предвиђено да градске општине могу обављати и одређене поверене послове државне управе.¹³ За вршење поверених надлежности и послова државне управе, средства обезбеђује Република Србија.

Градска општина не може да поверава вршење својих послова који су јој дати у надлежност Статутом града. Уставни суд Србије прогласио је неуставном једну одлуку Градске општине Палилула којом је било предвиђено да градска општина Палилула пружа правну помоћ грађанима у сарадњи са Адвокатском комором Београда, а преко адвоката чланова коморе. Статутом града Београда предвиђено је да градска општина преко својих органа обезбеђује пружање правне помоћи грађанима за остваривање њихових права (члан 77. став 1. тачка 22.). Одредба исте садржине као у Статуту града Београда садржана је и у члану 14. тачка 2. Статута градске општине Палилула. С обзиром на то, Уставни суд је оценио да Скупштина градске општине Палилула није могла својим актом да одреди да се правна помоћ пружа преко адвоката, чланова адвокатске коморе те да на тај начин изврши поверавање послова пружање правне помоћи који су јој дати у надлежност Статутом града Београда, а у складу са Законом о локалној самоуправи.¹⁴

Из напред наведеног, може се закључити да су статутима градова детаљно набројани послови које обављају градске општине. Детаљно набрајање је потребно како не би дошло до преклапања надлежности и обављања истих послова од стране града и градске општине. На овај начин, тачно је одређено које послове обавља градска општина, а које град. Међутим, принцип енумерације је овде ограничен, с обзиром да је у свим статутима, осим статута града Новог Сада,

¹³ Нпр.: Статут градске општине Нови Београд.

¹⁴ Одлука Уставног суда IUI број 45/2009.

предвиђено да градска општина „обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу са законом, овим статутом и другим прописима града“.

6.1. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НАДЛЕЖНОСТИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Анализом коју можемо да извршимо поређењем надлежности свих градских општина, видећемо да су неке надлежности карактеристичне за све градске општине, а неке надлежности имају само поједине градске општине. Надлежности које имају *све градске општине* су: доношење статута, буџета и завршног рачуна буџета градске општине (и овде постоји изузетак, Статутом града Новог Сада није дато овлашћење градским општинама да доносе своје статуте, већ одлуку о организацији и раду органа градске општине), давање мишљења на програм развоја града, просторни план града, као и на урбанистичке планове који се односе на подручје градске општине, уређују и обезбеђују обављање послова који се односе на изградњу, одржавање, заштиту, коришћење и управљање локалним и некатегорисаним путевима, прате стање и предузимају мере за заштиту и унапређење животне средине на подручју градске општине, одлучују о образовању, подручју за које се образују и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе.

Постоје овлашћења која су заједничка за *градске општине у Београду, Нишу, Пожаревцу и Врању*. То су: доношење програма и спроводи пројекте развоја градске општине и старање о унапређењу општег оквира за привређивање у градској општини, у складу са актима града, спровођење прописа и других општих аката града о одржавању комуналног реда на подручју градске општине, подстицање развоја културно-уметничког стваралаштва на свом подручју и обезбеђивање услова за одржавање културних манифестација од значаја за градску општину, праћење потреба и старање о задовољавању потреба грађана у области спорта и обезбеђивање услова за организовање и одржавање спортских такмичења, старање о развоју угоститељства, занатства и туризма на подручју градске општине, уређују организацију и рад мировних већа, обезбеђивање пружања правне помоћи грађанима за остваривање њихових права, помагање

развоја различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, уређују и обезбеђују употребу имена, грба и другог симбола градске општине. Статутом града Новог Сада ова овлашћења нису дата градским општинама.

Надлежности, као што су: старање о развоју и унапређењу пољопривреде и спровођење мера заштите, коришћења и уређења пољопривреног земљишта на подручју градске општине, доношење и спровођење акционог плана за младе градске општине, управљање имовином градске општине, коришћење средстава у државној својини и старање о њиховом очувању и увећању, оснивање јавних предузећа за обављање комуналних делатности, старање о јавном обавештавању о питањима од значаја за живот и рад грађана на подручју градске општине заједничке су за *градске општине у Београду, Пожаревцу и Врању*, док их Статути града Новог Сада и Ниша нису предвидели за градске општине. Такође, постоји надлежност које немају градске општине у Новом Саду и Београду, а *остале градске општине* имају. То је овлашћење за подстицање и помагање развоја задругарства. Са друге стране, постоји једна надлежност коју немају једино градске општине у Београду, организовање заштите од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и стварање услова за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица. У *Нишу, Врању и Новом Саду* дата је градским општинама једна надлежност коју градске општине у Београду и Пожаревцу немају: спровођење прописа и других општих аката града којима се уређује држање и заштита домаћих и егзотичних животиња на подручју градске општине.

Београд, Ниш и Пожаревац дали су градским општинама и надлежност да предлажу граду мере за уређење и одржавање спољног изгледа пословних и стамбених зграда и воде евиденцију о начину организовања послова одржавања стамбених зграда и да прописују прекршаје за повреде прописа градске општине. Обавезу старања о остваривању, заштити и унапређењу људских права имају само *градске општине у Београду и Пожаревцу*, док овлашћење да сарађују са хуманитарним организацијама у обављању њихове делатности имају само *градске општине у Пожаревцу*.

Овлашћења које немају градске општине у Пожаревцу и Врању, док их *остале градске општине* имају, јесте спровођење поступка исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама и

одлучивање о постављању монтажних објеката на јавним површинама. Поред градских општина у Пожаревцу и Врању, ни градске општине у Београду немају надлежност да уређују и утврђују начин коришћења и управљања сеоским водоводима, изворима, јавним бунарима и чесмама, да се старају о коришћењу пашњака и одлучују о привођењу пашњака другој култури (ову надлежност нишка градска општина Медијана нема, као ни надлежност учествовања у изради програма изградње, одржавања, управљања и коришћења сеоских, пољских и других некатегорисаних путева¹⁵) и да одлучују о одржавању и уређивању гробаља на свом подручју. Међутим, *градске општине у Београду и Нишу* имају једну надлежност коју остале градске општине немају: уређивање и обезбеђивање коришћења пословног простора којим управљају, утврђивање висине накнаде за коришћење пословног простора и врше надзор над коришћењем пословног простора. Надлежност коју имају једино *нишке градске општине* је да израђују планове одбране за своје подручје, у складу са планом града.

Надлежности које имају само *градске општине у Београду* су: доношење стратегије од локалног значаја, у складу са актима града, отуђење и давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини, у складу са законом и одлуком града, ради изградње објеката до 800м² бруто развијене грађевинске површине, осим отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта непосредном погодбом у поступку легализације, решавање по захтевима за поништај правоснажног решења о изузимању из поседа градског грађевинског земљишта, решавање по захтевима за престанак права коришћења грађевинског земљишта за које је решење о давању на коришћење ради изградње, односно последњу измену решења донео надлежни орган градске општине, доношење решења у првом степену о грађевинској дозволи за изградњу или реконструкцију објеката до 800м² бруто развијене површине и претварању заједничких просторија у стамбени, односно пословни простор, осим у поступцима легализације објеката на територији града, вршење послова инспекцијског надзора над изградњом објеката за које грађевинску дозволу градска општина, праћење стања и старање о одржавању дечијх вртића и основних школа, прати упис у први разред или специјалне школе и редовно похађање наставе у основним школама и покреће прекршајни поступак против родитеља, односно старатеља, у складу са законом,

¹⁵ Чл. 14. Статута градске општине Медијана, *Службени лист града Ниша*, бр.124/2008.

организује послове који се односе на: превоз деце и њихових пратилаца ради похађања припремног предшколског програма на удаљености већој од 2 км и ученика основне школе на удаљености већој од 4 км од седишта школе, превоз, смештај и исхрану деце и ученика са сметњама у развоју, без обзира на удаљеност места становања од школе, превоз ученика на републичка и међународна такмичења, у сарадњи са образовно-васпитном установом утврђује мере и активности заштите и безбедности деце, односно ученика за време остваривања образовно васпитног рада и других активности које организује установа, у складу са законом, организовање вршења послова правне заштите својих права и интереса и могућност да установи заштитника грађана за градску општину. Поред тих надлежности које имају све градске општине у Београду, *градске општине Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин* обезбеђују услове за обављање и развој комуналних делатности и за њихово обављање могу оснивати јавна предузећа, издају грађевинску дозволу за изградњу и реконструкцију саобраћајница и објеката линијске, односно комуналне инфраструктуре на свом подручју, издају информацију о локацији и локацијску дозволу за објекте за које издаје грађевинску дозволу и одлучују о називима улица, тргова, заселака и других делова насељених места на свом подручју и о подизању споменика, постављању спомен-плоча или скулптуралних дела.¹⁶

Надлежности које имају једино *градске општине у Новом Саду* су: давање мишљења на планске акте и извештаје о пословању јавних комуналних и других јавних предузећа, које разматра Скупштина, издавање урбанистичких дозвола за индивидуалне стамбене објекте – породичне куће, помоћне објекте и гараже и за парцелацију, одлучивање о привременом коришћењу јавних саобраћајних површина у улицама и на локалним путевима, изузев подручја обухваћеног Генералним планом града Новог Сада до 2021. године, у складу са планом и прописима града, старање и предлагање мера и обезбеђивање услова за уређење и одржавање јавних зелених површина, дечијих игралишта, објеката јавне расвете и саобраћајних знакова, обављање послова на унапређењу сточарства, вођење евиденције о квалитетним и одабраним мушким приплодним грлима и

¹⁶ Чл. 77. Статута града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 39/08, чл. 7. Одлуке о промени Статута града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 6/10 и чл. 8. Одлуке о промени Статута града Београда, *Службени лист града Београда*, бр. 23/2013.

одређивање испуњености услова за обављање одређених послова за обезбеђивање квалитета стоке, уређивање услова и начина држања пчела и постављања пчелињака и одређивање подручја за селекцију пчела, обезбеђивање услова за пружање димничарских услуга и обезбеђивање услова за уређивање и одржавање пијаца које нису у надлежности Града.

7. ОРГАНИ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Послове градске општине врше органи градске општине. Једним решењем Уставни суд је утврдио да се својство јединице локалне самоуправе стиче на основу одредаба закона којима се на основу Устава уређује систем локалне самоуправе, тако да градска општина нема својство јединице локалне самоуправе, већ то својство према закону има град у чијем саставу су градске општине. Из одредаба Закона о локалној самоуправи произилази да се његове одредбе којима се уређују органи јединице локалне самоуправе не односе на органе градских општина, а исто тако следи да се статутом града, поред осталог, утврђују органи градских општина... Уставом и законом нису прописани називи органа градских општина, поступак њиховог избора, ни њихова надлежност, већ су то питања која се уређују статутом града.¹⁷

Међутим, у погледу органа власти у градским општинама у јединицама локалне самоуправе које имају статус града и који су основали градске општине, решења која су предвиђена статутима градова су скоро уједначена (осим решења које је предвиђено Статутом града Новог Сада). Та уједначеност указује на неспремност локалних власти да решења за градске општине прилагоде потребама својих градова.

Скоро све градске општине имају исте органе. То су: Скупштина градске општине, Председник градске општине, Веће градске општине и Управа градске општине. Од осталих градских општина, донекле се разликују градске општине у Врању. У градској општини Врање послове градских општина обављају органи града: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска Управа, док

¹⁷ Решење Уставног суда IY-199/2004.

градска општина Врањска бања има органе исте као и друге градске општине, с тим што она нема Управу, већ Општинску управну јединицу.¹⁸ Изузетак су градске општине у Новом Саду, које се потпуно разликују од осталих градских општина у погледу органа које имају. Оне имају само два органа: Савет градске општине и Општинска управа.

7.1. СКУПШТИНА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

Скупштина градске општине је највиши орган градске општине који врши основне функције власти утврђене Уставом, Законом и Статутом града. Сачињавају је одборници које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем.¹⁹ Свака скупштина градске општине има различит број одборника. Тако, Скупштине градских општина у Београду имају од 19 до 75 одборника, у Нишу од 19 до 27 одборника у Пожаревцу 21 одборника, а у Врању Скупштина градске општине има 15 одборника. Одборници се бирају на четири године и не могу бити запослени у општинској управи и лица које именује односно поставља Скупштина. Пре ступања на дужност одборник полаже заклетву. Скупштина градске општине је конституисана избором председника Скупштине градске општине и постављењем секретара Скупштине градске општине. Ова одредба је изменама Статута града Врања избрисана, тако да Статут града Врања предвиђа само да се Скупштина конституише најкасније у року од два месеца од дана објављивања резултата избора за одборнике у Скупштини.

7.1.1. Компаративна анализа надлежности Скупштина градских општина

Послови Скупштине градске општине начелно се могу разврстати у *нормативне*: доношење Статута градске општине и пословника Скупштине градске општине, доношење буџета и завршног рачуна буџета градске општине, програме развоја градске општине, *оснивачко – организационе*: оснива месне заједнице и друге облике месне самоуправе, образује органе, организације и службе за потребе градске општине и уређује њихову организацију и рад и

¹⁸ Чл. 4. Одлуке о промени статута града Врања, *Службени гласник града Врања*, бр. 5/12. Према Статуту града Врања из 2011. године, градска општина Врањска Бања имала је следеће органе: Веће градске општине, Председник градске општине и Општинска управна јединица.

¹⁹ Примењује се Закон којим се уређују локални избори.

оснива јавна предузећа, установе и друге организације предвиђене статутом, именује и разрешава управни и надзорни одбор јавних предузећа чији је оснивач, бира и разрешава председника градске општине, заменика председника градске општине и чланове Већа градске општине, бира и разрешава чланове радних тела Скупштине градских општина, доноси одлуку о удруживању и о сарадњи са јединицама локалне самоуправе у земљи и иностранству и *предлагачко – иницијативне*: даје мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси град, одлучује о расписивању референдума, даје сагласност на употребу имена, грба и другог обележја општине.

Заједничке надлежности *свих Скупштина градских општина* су: доношење Статута градске општине и Пословника Скупштине градске општине (изузев Савета градских општина у Новом Саду којима није изричито дата надлежност да доносе Статуте), доношење буџета и завршног рачуна буџета градске општине, доношење програма развоја градске општине и појединих делатности, давање мишљења на програм развоја града, просторни план града, као и на урбанистичке планове који се односе на подручје градске општине, одлучивање о образовању, подручју за које се образује и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе, одлучују о расписивању референдума за подручје градске општине, изјашњавају се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи, утврђују предлог одлуке о увођењу самодоприноса за подручје градске општине или месне заједнице. У оквиру прве надлежности Скупштине градских општина су овлашћене и да донесу одлуку о организацији управе градске општине коју Скупштине градских општина у Врању немају, док је та надлежност Статутом града Новог Сада формулисана другачије. Савети градских општина имају овлашћење да донесу одлуку о организацији и раду органа градске општине.

Постоје и надлежности које имају *све Скупштине градских општина, осим Савета градских општина Новог Сада*. То су: бирање и разрешавање председника Скупштине градске општине и заменика председника Скупштине градске општине, бирање и разрешавање председника градске општине, заменика председника градске општине и чланове општинског већа, одлучивање о обележјима, празнику и слави градске општине и установљавање награда и јавних признања.

Скупштине градских општина у Београду и Врању имају и надлежност да доносе одлуку о оснивању јавних предузећа, чији је оснивач градска општина,

именују и разрешавају директора, управни и надзорни одбор јавног предузећа чији је оснивач градска општина и да дају сагласност на статут јавног предузећа чији је оснивач општина и да доносе акт о организацији и раду мировних већа. Давање иницијативе за решавање питања од интереса за грађане градске општине чија решавање није у надлежности градске општине имају само *Скупштине градских општина у Врању и Пожаревцу*. *Скупштине градских општина у Нишу*, као и *Савет градских општина у Новом Саду* немају обавезу да усвоје Етички кодекс понашања функционера и запослених у градској општини. Овлашћење за доношење програма уређивања грађевинског земљишта за подручје градске општине, уз претходну сагласност града, које имају *Скупштине градских општина у Врању*, *Савет градске општине Новог Сада* има овлашћење само да даје мишљење на одлуку о програму уређивања грађевинског земљишта.

Овлашћења заједничка за *Скупштине градских општина Београда, Ниша и Пожаревца* су: одлучивање о сарадњи и удруживању са градским општинама у земљи и иностранству, постављање и разрешавање секретара Скупштине и образовање органа, организација и служби за потребе градске општине. Овлашћење који нема ни Скупштина градских општина у Пожаревцу је доношење прописа и других општих аката из својих надлежности. Интересантно је да ни Статут града Врања, Новог Сада, Пожаревца нису изричито дали овлашћење Скупштини, односно Савету, да дају сагласност на употребу имена, грба и другог обележја градске општине.

Надлежност коју имају *Скупштине градских општина у Пожаревцу*, а то је оснивање установе Центар за културу, у чијем саставу је и музејска делатност, туризам и спорт, вршење надзора над њеним радом, именовање управног и надзорног одбора и директора и давање сагласности на њен Статут и вршење других права оснивача у складу са законом, имају и *Скупштине градских општина у Београду*, али њима је дата могућност да оснују установу културе, а поред ове установе и установу из области спорта и туристичку организацију. Бирање и разрешавање председника и чланове радних тела Скупштине градске општине је овлашћење које имају само *Скупштине градских општина Пожаревца*. Заједничке надлежности за *Скупштине градских општина у Београду и Пожаревцу* и *Савета градских општина у Новом Саду* су: одлучивање о изградњи, одржавању, управљању и коришћењу сеоских, пољских и других некатегорисаних путева и прописивање прекршаја за повреде прописа

градске општине. Обавезу коју имају *Скупштине београдских општина* да учествују у заштити и спасавању људи, материјалних и културних добара и животне средине у ванредним ситуацијама и ублажавању и отклањању њихових последица, у складу са законом, има и *Савет новосадских општина* као обавезу да доносе план заштите од елементарних непогода и организују спровођење мера заштите од елементарних непогода, у складу са актима надлежних органа Града. Заједничка надлежност *Скупштине београдских општина* и *Савета новосадских општина* је и старање и предлагање мера за уређење и одржавање јавних зелених површина, дечијих игралишта, објеката јавне расвете итд., с тим да Скупштине београдских општина имају и овлашћење да предлажу мере за уређење и одржавање спољног изгледа пословних и стамбених зграда и води евиденцију о начину организовања послова одржавања стамбених зграда, и доношење прописа о постављању привремених објеката на јавним површинама, где Савет има овлашћење да уређује услове и начин изградње, односно постављања привремених објеката на јавним површинама. Затим, доношење одлуке о коришћењу пословног простора чији је корисник општина, утврђује висину накнаде за коришћење тог простора и врши надзор над његовим коришћењем, у складу са законом (Савет градске општине у Новом Саду има само овлашћење да даје мишљење на одлуку о програму изградње, одржавања и коришћења пословног простора), доношење акционих и санационих планова и прописа и планова од значаја за заштиту животне средине на свом подручју у складу са прописима Града, док Савет градских општина у Новом Саду даје мишљење на програм заштите и унапређења животне средине и на извештај о спровођењу програма и има обавезу да штити и унапређује животну средину.

Скупштине градских општина у Београду имају много више надлежности које остале Скупштине градских општина немају. То су: доношење стратегије од локалног значаја у складу са актима града, образовање јавног правобранилаштва, бирање и разрешавање јавног правобраниоца општине и његовог заменика, могућност да се установи заштитник грађана за општину и његово бирање и разрешавање, доношење одлуке о накнадама одборника и чланова радних тела, доношење одлуке о управљању имовином општине и коришћењу средстава у државној својини, као и одлуку о задуживању општине, доношење одлуке о називима улица и тргова, заселака и других делова насељених места и о подизању споменика, постављања спомен плоча или скулптуралних дела (ово овлашћење

имају само градске општине које имају додатна овлашћења у односу на остале београдске општине), акциони план за младе, акте којима се утврђују мере и активности заштите и безбедности деце, односно ученика, за време остваривања образовно-васпитног рада, доноси одлуке о културним и спортским манифестацијама од општинског значаја, разматра извештаје о раду, финансијске извештаје и даје сагласност на Програме рада јавних предузећа, укључујући и финансијски програм јавних предузећа (Савет новосадских градских општина даје мишљење на планске акте и извештаје о пословању јавних комуналних и других јавних предузећа, које разматра Скупштина), прописује прекршаје за повреде прописа општине.

Савет градске општине за разлику од других Скупштина градских општина има следеће надлежности: врши надзор над радом општинске управе и поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, овим статутом и другим прописом, решава у другом степену по жалбама на решења општинске управе, уређује услове за држање и заштиту домаћих и егзотичних животиња, утврђује услове и начин коришћења јавних бунара и чесми и стара се о њиховој заштити, извршава прописе и друге опште акте градске општине, стара се о коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури, уређује услове и начин одржавања водовода у сеоским насељима, уређује услове и начин држања пчела и постављања пчелињака и одређује подручја за селекцију пчела, обезбеђује услове за уређивање и одржавање гробаља која нису у надлежности града, као и пружање погребних услуга, обезбеђује услове за пружање димничарских услуга, обезбеђује услове за уређивање и одржавање пијаца које нису у надлежности града и обавља послове на унапређењу сточарства.

7.1.2. Сазивање седнице

Скупштина градске општине своје надлежности остварује одлучивањем на седници. Седнице Скупштине сазива председник градске општине по потреби, а најмање једном у три месеца. Председник Скупштине градске општине дужан је да закаже седницу на захтев председника градске општине, Већа градске општине или најмање једне трећине одборника, у року од седам дана, а у неким градским општинама и пет, од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице

буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева.²⁰ Ако председник Скупштине градске општине не закаже седницу у наведеном року, седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева.

Председник Скупштине градске општине може одложити седницу коју је сазвао само у случају када не постоји кворум потребан за рад, а у другим случајевима о одлагању седнице одлучује Скупштина градске општине. Скупштина градске општине одлучује ако седници присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке на седницама се доносе већином гласова присутних одборника, осим у случајевима за које се предвиђа да се одлука доноси апсолутном већином, нпр.: о доношењу и изменама Статута градске општине. Седнице Скупштине градске општине су јавне, с тим да Скупштина градске општине може одлучити да седница не буде јавна из разлога безбедности и других разлога утврђених законом, који се констатују пре утврђивања дневног реда.

7.1.3. Права и дужности одборника

Одборник има право и дужности да учествује у раду Скупштине и њених радних тела, извршава поверене задатке, предлаже Скупштини расправу о одређеним питањима, да подноси предлоге прописа и других аката, амандмане на предлоге прописа, да поставља питања везана за рад органа градске општине и да на постављена питања добије одговор, као и да учествује у другим активностима Скупштине.

Такође, има право на накнаду за рад и на друга примања и не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници Скупштине и њеног радног тела.²¹

7.1.4. Председник, заменик председника Скупштине и секретар Скупштине градске општине

Скупштина градске општине има *председника*. Председник Скупштине бира се из реда одборника, на предлог најмање 1/3 одборника, на време од 4

²⁰ Статути градских општина у Нишу не предвиђају ову обавезу председника Скупштине градске општине.

²¹ Права и дужности одборника ближе се уређују Пословником Скупштине.

године, тајним гласањем већином гласова од укупног броја одборника Скупштине, што представља један од примера кад је потребна апсолутна већина приликом одлучивања. Он организује рад Скупштине, сазива седнице, предлаже дневни ред, председава седницама, стара се о остваривању јавности рада Скупштине, потписује акте које доноси Скупштина и обавља друге послове. Председник Скупштине може бити на сталном раду у градској општини. Али, функција му може престати и пре истека времена на које је изабран:

1. престанком мандата одборника, у складу са Законом,
2. подношењем оставке на функцију председника и
3. разрешењем.

Наравно, разрешава се на исти начин на који је и биран. Председника Скупштине градске општине не треба мешати са председником градске општине који је извршни орган градске општине.

Председник Скупштине градске општине има *заменика* који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик председника Скупштине бира се из реда одборника и разрешава, на исти начин као и председник Скупштине градске општине. Може бити на сталном раду у општини. Међутим, у Пожаревцу заменик председника Скупштине градске општине није на сталном раду у градској општини, а има право на новчану накнаду.²² У случају истовременог престанка мандата председника Скупштине и његовог заменика, послове председника Скупштине до избора новог председника вршиће најстарији одборник од присутних.

Скупштина градске општине има и *секретара* који се стара о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница Скупштине и њених радних тела и руководи административним пословима везаним за њихов рад. Секретара Скупштине поставља Скупштина на предлог председника Скупштине на 4 године и може бити поново постављен на ту функцију. Сви статуту градских општина предвиђају и услове које лице које се поставља на ту функцију мора да испуњава. То може бити лице са завршеним Правним факултетом, положеним стручним испитом за рад у органима државне управе и радним искуством од најмање 3 године. Скупштина може разрешити секретара и пре истека мандата, али само на предлог председника Скупштине. Као и

²² Чл. 122. Статута града Пожаревца, *Службени гласник града Пожаревца*, бр. 4/2013 и чл. 71. Статута градске општине Костолац, *Службени гласник града Пожаревца*, бр. 2/2010.

председник Скупштине градске општине и секретар може имати *заменика* који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

7.1.5. Радна тела Скупштине градске општине

Ради давања мишљења на предлоге прописа и одлука које доноси Скупштина или обављања других послова, Скупштина градске општине оснива стална и повремена радна тела. Међутим, састав и број чланова радних тела се разликује од општине до општине. Нпр.: Статутом београдске градске општине Барајево је прописано да су стална радна тела Скупштине Савети и Комисије, да Савети имају 10, а Комисије 5 чланова²³, док је Статутом нишке градске општине Пантелеј прописано да Стална радна тела Скупштине²⁴ имају председника и шест чланова²⁵. Чланове сталних радних тела бира и разрешава Скупштина, за мандатни период за који је изабрана Скупштина. Чланови сталних радних тела бирају се из реда одборника и из реда грађана, с тим што више од половине чланова радних тела мора бити из реда грађана. Број и задаци сталних радних тела, као и права и дужности председника и чланова сталних радних тела утврђује се Пословником Скупштине. Скупштина градске општине посебним актом може образовати и повремена радна тела, ради разматрања одређених питања или обављања одређених надлежности.²⁶ Нпр. Стална радна тела нишке градске општине Црвени крст су:

1. Одбор за административна и мандатно имунитетска питања;
2. Комисија за рад са месном самоуправом;
3. Комисија за образовање, културу, спорт и омладину;
4. Комисија за пољопривреду;
5. Комисија за социјална и здравствена питања;
6. Комисија за област комуналних послова;
7. Комисија за привреду и развој;
8. Комисија за родну равноправност и једнаке могућности и

²³ Чл. 29. Статута градске општине Барајево, *Службени лист града Београда*, бр. 30/2010.

²⁴ У градским општинама у Нишу стална радна тела су Одбори и Комисије.

²⁵ Чл. 35. Статута градске општине Пантелеј, *Службени лист града Ниша*, бр. 123/2008.

²⁶ Поред тога, статут градске општине Пантелеј у члану 38. предвиђа и посебно радно тело Скупштине Савет за развој градске општине, а статутом градске општине Костолац предвиђено је и образовање анкетних радних тела.

9. Комисија за сарадњу са другим градским општинама у земљи и иностранству.²⁷

7.1.1. Савет градске општине

Статут града Новог Сада за градске општине предвиђа другачије решење. За разлику од осталих градских општина, у Новом Саду градске општине немају Скупштину градске општине већ Савет градске општине. Чланови Савета градске општине бирају се у складу са посебном одлуком Скупштине (члан 83. Статута града Новог Сада). Савет градске општине има *председника*. Председник Савета, као и председник Скупштине градске општине има слична овлашћења. Он организује рад Савета, сазива и председава његовим седницама и обавља друге послове утврђене законом и одлуком о организацији и раду органа градске општине. Најмање 5% чланова Савета градске општине може да предложи кандидата за председника Савета, док се његов избор врши тајним гласањем. Прописи који се односе на председника Скупштине у погледу поступка избора, као и трајања и престанка мандата примењују се и на председника Савета. Такође, Савет градске општине има и *заменика председника Савета*, који се бира и разрешава на исти начин као и председник, као и *секретара*, на кога се примењују одредбе закона и других прописа који се односе на секретара Скупштине.

7.2. ИЗВРШНИ ОРГАНИ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

Извршни органи градских општина су:

1. Председник градске општине и
2. Веће градске општине.

7.2.1. Председник градске општине

Председник градске општине је извршни орган градске општине што значи да има надлежност да непосредно извршава и стара се о извршавању

²⁷ Чл. 38. Статута градске општине Црвени крст, *Службени лист града Ниша*, бр. 123/2008.

одлука и других аката Скупштине градске општине, представља и заступа градску општину, предлаже начин решавања питања о којима одлучује Скупштина градске општине, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад Управе градске општине, доноси појединачне и друге акте за које је овлашћен законом и статутом, редовно извештава Скупштину о свом раду, врши и друге послове утврђене статутом.

Имајући у виду да градске општине у Новом Саду немају извршне органе, компаративном анализом можемо уочити да су заједничке надлежности *свих председника градских општина* следеће: представљање и заступање градских општина, предлагање начина решавања питања о којима одлучује Скупштина градске општине, наредбодавац је за извршење буџета градске општине, усмерава и усклађује рад Управе градске општине (у врањским општинама Општинске управне јединице), доноси појединачне и друге акте за које је овлашћен законом, Статутом или другим прописима и врши друге послове утврђене Статутом градске општине и другим актима.

Овлашћење које имају *председници градских општина у Београду, Врању и Пожаревцу* јесте да образују стручна саветодавна тела за поједине послове из своје надлежности. Обавезу да редовно извештавају Скупштину о свом раду, на њен захтев или по својој иницијативи имају *председници градских општина у Нишу и Пожаревцу*, док обавезе непосредног извршавања и старања о извршавању одлука и других аката Скупштине градске општине и закључивање уговора о донацији од физичког или правног лица имају *председници градских општина у Београду и Пожаревцу*.

У односу на остале председнике градских општина, *председници градских општина у Београду* имају знатно већи број овлашћења. Они у име општине закључују Колективне уговоре, за установе, предузећа и друге јавне службе, чији је оснивач Скупштина, доноси Правилник о платама и другим накнадама лица која бира, поставља и именује Скупштина и општинско Веће и платама запослених и постављених лица у Управи градске општине, постављају и разрешавају помоћнике председника општине, дају сагласност на опште акте корисника буџета и установе и предузећа чији је оснивач Скупштина којим се уређује структура и број запослених, организују рад општинског Већа и дају конкретна задужења члановима Већа и одређују чланове Већа на сталном раду у општини, одлучују о средствима у државној својини у складу са Законом,

одлучују о прибављању и отуђењу опреме веће вредности за потребе органа општине, предлаже акте Скупштини о јавном задуживању општине и врше многе друге послове предвиђене Статутом.

Скупштина градске општине бира председника градске општине из реда одборника тајним гласањем и то већином гласова од укупног броја одборника. Кандидата за председника градске општине предлаже председник Скупштине градске општине, док кандидата за заменика председника предлаже кандидат за председника градске општине, који се бира на исти начин као и председник²⁸. Председник се бира на време од четири године.²⁹ Председник и заменик председника градске општине су на сталном раду у градској општини. Могуће је да им мандат престане и пре истека времена на које су изабрани разрешењем, с тим да морају бити разрешени на исти начин на који су и бирани, а могу поднети и оставку. Престанком мандата председнику престаје мандат и његовом заменику.

Интересантно је решење Статута града Врања. У члану 118. набројани су случајеви у којима председнику градске општине престаје мандат пре истека времена на које је изабран:

1. подношењем оставке;
2. разрешењем;
3. ако је правоснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци;
4. ако је правоснажном одлуком лишен пословне способности;
5. ако му престане пребивалиште на територији градске општине;
6. губљењем држављанства Републике Србије;
7. ако врши послове који су законом одређени као неспојиви са функцијом председника градске општине;
8. у другим случајевима предвиђеним законом за престанак мандата градоначелника, односно председника јединице локалне самоуправе.

²⁸ Председнику и заменику председника градске општине избором на ове функције престаје мандат одборника у Скупштини градске општине.

²⁹ Статутом града Пожаревца, као и Одлуком о промени Статута града Врања од 6. марта 2012. године је изричито предвиђено да председник градске општине нема помоћнике.

7.2.2. Веће градске општине

Веће градске општине је орган који заједно са председником градске општину врши извршну власт у градској општини. Компаративном анализом надлежности Већа градских општина може се приметити да она имају веома мало истих овлашћења. *Заједничка овлашћења су*: предлагање Статута, буџета и других аката које доноси Скупштина градске општине, вршење надзора над радом Управе градске општине (у врањским општинама Општинске управне јединице), поништавање или укидање њихових аката који нису у складу са законом, Статутом града или другим актом Скупштине градске општине, решавање у управном поступку, у другом степену, о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности градске општине.

Овлашћење које имају *Већа градских општина у Београду и Врању* је образовање стручних радних тела по питањима из своје надлежности. Интересантно је да *Статутима градских општина у Пожаревцу и Београду* није предвиђена обавеза Већа градских општина да донесу Пословник Већа. *Веће градске општине у Врању* није овлашћено да поставља и разрешава начелника управе градске општине, као ни да даје сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи градске општине, док *Већа градских општина у Нишу* једина имају обавезу да редовно извештавају Скупштину, по сопственој иницијативи или на њен захтев, о извршавању одлука и других аката Скупштине. *Већа градских општина у Београду и Пожаревцу* су овлашћена да донесу одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина градске општине не донесе буџет пре почетка фискалне године, старају се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике и града, доносе општа акта када су за то овлашћени законом или другим прописом и постављају и разрешавају начелника Управе градске општине.

Овлашћења која имају само *Већа градских општина у Пожаревцу* су: доношење аката из надлежности Скупштине градске општине у случају непосредне ратне опасности, ратног стања, ванредног стања и елементарних непогода, с тим што је дужно да их поднесе на потврду скупштини градске

општине, када она буде у могућности да се састане, у име градске општине закључује колективне уговоре за установе и друга јавне службе чији је оснивач градска општина, даје сагласност на опште акте организација чији се рад финансира из буџета градске општине којима се уређује број и структура запослених и даје сагласност на број и структуру запослених и других лица која се ангажују на остваривању програма или делова програма корисника буџета градске општине, одлучује о давању на коришћење, односно у закуп, као и о отказу уговора о давању на коришћење, односно у закуп, и стављању хипотеке на непокретности које користе органи градске општине, одлучује о прибављању и отуђењу опреме веће вредности, као и превозних средстава за потребе органа градске општине.

Веће градских општина у Београду има следећа овлашћења која Већа осталих градских општина немају: даје сагласност на финансијски план План корисника буџета и месних заједница и разматра њихове Извештаје и Програме рада, осим јавних предузећа, упућују надлежни орган Општинске управе да учествује у припремању прописа града чија је садржина од посебног значаја за остваривање права и дужности општине, а питање је из надлежности тог органа Општинске управе, тражи мишљење од надлежних органа града о примени прописа и других општинских аката града, даје органима града иницијативу за уређивање или доношење односно измену прописа из надлежности града и за предузимање мера од значаја за остваривање права и дужности општине, покреће поступак за оцену уставности или законитости Закона или другог општег акта Републике или Града којима се повређује право општине и даје одговоре Уставном суду.

Веће градске општине чине председник градске општине, заменик председника градске општине и чланови Већа. Чланове општинског Већа, којих може бити до једанаест у београдским градским општинама (статутима општина је углавном прописано девет), а у осталим пет, бира Скупштина градске општине из реда одборника и из реда грађана на предлог кандидата за председника градске општине, већином од укупног броја одборника.³⁰ Они се бирају на период од четири године, тајним гласањем, а могу бити и разрешени пре истека мандата. Председник градске општине је председник Већа по функцији, а заменик

³⁰ Одборнику који буде изабран за члана Већа градске општине престаје одборнички мандат.

председника градске општине је члан Већа градске општине по функцији. Могу бити на сталном раду у градској општини³¹ и задужени за једно или више подручја из надлежности градске општине.

Улога председника градске општине као председника Већа је да представља Веће градске општине, сазива и води његове седнице и сноси одговорност за законитост рада Већа градске општине. Тако, председник градске општине дужан је да обустави од примене акт Већа за који сматра да није сагласан закону.

Веће градске општине доноси свој Пословник којим се ближе уређује организација, начин рада и одлучивања Већа.

Када је у питању дејство оставке или разрешења председника градске општине, његовом оставком или разрешењем престаје мандат заменика председника градске општине и Већа градске општине. Такође, престанком мандата Скупштине градске општине престаје мандат извршних органа градске општине, али они врше текуће послове из своје надлежности до ступања на дужност нових извршних органа, односно председника и чланова привременог органа у случају распуштања Скупштине.

7.3. УПРАВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

У поступку пред управом примењују се прописи о управном поступку. Послове Управе који се односе на остваривање права и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, стручни испит за рад у државним органима и одговарајуће радно искуство у складу са Законом. Управа обавља управне и одређене стручне послове.

Општинска управа се образује као јединствен орган, али се за вршење сродних послова у Управи могу образовати унутрашње организационе јединице. На челу Управе градске општине налази се начелник, а на челу унутрашњих организационих јединица руководиоцац. Поставља га Веће градске општине, на основу јавног огласа и мандат му траје пет година. Статути прописују услове које лице треба да испуњава да би било постављено на ову функцију. Услови су: завршен Правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и

³¹ У Врању чланови општинског већа не могу бити на сталном раду у градској општини, али им припада накнада за за рад у градској општини коју утврђује надлежна градска комисија.

најмање пет година радног искуства у струци. Начелник Управе има заменика, који се поставља на исти начин и под истим условима као и начелник. Руководиоце унутрашњих организационих јединица распоређује начелник Управе градске општине. Статутом града Враћа прописано је да се на челу општинске управне јединице налази руководиоца. Специфично је то да њега распоређује начелник Градске управе, а уз претходну сагласност општинског Већа.

И начелнику Управе градске општине и његовом заменику мандат може престати раније. Они могу поднети оставку или могу бити разрешени на предлог председника градске општине или одређеног броја чланова општинског Већа, зависно од градске општине.³²

Управа градске општине најмање једном годишње доставља Скупштини градске општине, председнику градске општине и Већу градске општине извештај о раду на извршавању послова из надлежности градске општине.³³

Питање одговорности за свој рад и рад Управе градске општине начелника Управе градске општине уређено је тако да он одговара Скупштини градске општине и Већу градске општине. То нам указује да постоји двострука одговорност начелника Управе градске општине. Веће градске општине је дужно да размотри одговорност начелника Управе градске општине ако Скупштина градске општине не прихвати извештај о раду Управе градске општине или ако начелник не достави извештај о раду.

У градским општинама у Београду, за разлику од осталих градских општина, могу се поставити помоћници председника градске општине за поједине управне области, нпр.: заштита животне средине, економски развој, урбанизам... Њих поставља и разрешава председник градске општине и може их бити највише три. Они покрећу иницијативе, предлажу пројекте и дају мишљења у вези са питањима у областима за које су постављени и врше друге послове.

Акт о организацији Управе градске општине доноси Скупштина на предлог општинског Већа, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи доноси начелник уз сагласност Већа.³⁴

³² Нпр.: према Статуту градске општине Земун потребно је четири члана Већа градске општине, док је Статутом градске општине Вождовац прописано да је потребно најмање две трећине чланова Већа.

³³ Статут градске општине Костолац на другачији начин уређује ово питање. Извештај се доставља по потреби, а најмање два пута годишње (члан 88.).

7.3.1. Управа новосадских градских општина

Као што је напред поменуто, за градске општине у Новом Саду, Статут града Новог Сада предвидео је другачије решење и за општинску управу. Поред Савета градске општине, новосадске градске општине имају и општинску управу, а извршни органи Статутом нису ни предвиђени.

Као и у осталим градским општинама, и овде се управа образује као јединствена служба којом руководи начелник, али се не предвиђа оснивање унутрашњих организационих јединица. Разлика се огледа и у постављању начелника општинске управе. Док у другим градским општинама начелника општинске управе поставља Веће градске општине, у овим градским општинама начелника поставља Савет градске општине на предлог председника Савета градске општине, што је и логично с обзиром да ове градске општине и немају извршне органе. Као што је прописано и за председника Савета градске општине, и за начелника општинске управе примењују се прописи који се односе на начелника Градске управе.

Послове општинске управе могу да обављају градске управе за поједине области, а овлашћења у погледу послова које обавља општинска управа у Новом Саду у односу на послове које обављају управе у осталим градским општинама су знатно мања. Општинска управа: непосредно примењује прописе и друге акте Савета градске општине, обавља стручне и друге послове које утврди Савет градске општине и обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Савета градске општине (члан 89. Статута града Новог Сада).

7.3.2. Компаративна анализа надлежности Управа градских општина

Компаративном анализом надлежности можемо да приметимо да су надлежности за обављање стручних и других послова које утврди Скупштина градске општине, председник градске општине и општинско Веће и обављање послова управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Скупштине градске општине *једине заједничке надлежности Управа свих*

³⁴ У градској општини Костолац за доношење ових аката потребна је и претходна сагласност Градског већа града Пожаревца, док је у врањским градским општинама потребна сагласност Градског већа и начелника Градске управе.

градских општина. Наравно, Статутом града Новог Сада прописано је да је Општинска управа овлашћена за обављање стручних и других послова које утврди Савет градске општине и за обављање послова управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Савета градске општине. Међутим, постоје надлежности које Општинска управа новосадских градских општина нема, али их имају све остале *Управе градских општина*. То су: припремање предлога прописа и других аката које доноси Скупштина градске општине, председник градске општине и општинско Веће, решавање у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности градске општине, извршавање прописа чије је спровођење поверено градској општини. Обавеза да извршавају одлуке и друге акте Скупштине градске општине, председника градске општине и Општинског већа које имају *Управе градских општина*, Статутом града Новог Сада је одређена као непосредно примењивање прописа и других аката Савета градске општине.

Обавезу које изричито имају *Управе градских општина у Београду* јесте достављање Скупштини градске општине, председнику градске општине и Већу градске општине извештаја о раду на извршавању послова из надлежности градске општине у одређеном року. Рок у коме се подноси извештај је различит, неким Статутима је прописан шестомесечни рок, а неким најмање једном годишње. *Управе* неких градске општине имају и обавезу да донесу етички кодекс понашања запослених у *Управи градске општине* (нпр. градска општина Вождовац).

8. ФИНАНСИРАЊЕ ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Градска општина треба да има на располагању одређене изворе и обим средстава који ће бити довољан за финансирање припадајућих послова. Средства за финансирање послова градске општине одређују се одлуком Скупштине града, која се доноси за календарску годину.

Статутима градских општина у Београду предвиђено је да се послови градске општине финансирају се из изворних и уступљених прихода трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом, и ти приходи чине општи приход буџета градске општине који се користе у складу са законом и одлуком о буџету градске општине. Статутима градских општина у Нишу предвиђено је да градска општина остварује средства из буџета града Ниша, из сопствених извора, од самодоприноса и по другом основу (не предвиђају приходе на основу задуживања), док Статут града Новог Сада предвиђа да се градске општине финансирају једино из буџета града. Статутом града Пожаревца и Враћа прописано је да градске општине могу имати и изворне приходе, поред прихода који се утврђују одлуком о буџету града.

И код финансирања могу постојати разлике између градских општина. Као што је поменуто напред, град распоређује средства својим општинама Одлуком Скупштине града, која се доноси за календарску годину и то сразмерно врсти и обиму послова које обављају. За разлику од градова, градске општине немају своје сталне изворе финансирања, већ се они могу повећавати или смањивати.

Приходи који по Закону о финансирању локалне самоуправе³⁵ припадају граду су:

1. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон,
2. таксе: локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса,
3. накнаде: накнада за коришћење јавних добара, концесиона накнада, друге накнаде у складу са законом,
4. приходи: од новчаних казни изречених у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом Скупштине града, као и одузета имовинска корист у том поступку, од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини Републике Србије, које користи град, односно органи и организације града и индиректни корисници његовог буџета, од давања у закуп, односно на коришћење непокретности и покретних ствари у својини града, настали продајом услуга корисника средстава буџета града чије је пружање уговорено са

³⁵ Чл. 6. Закона о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012.

физичким и правним лицима, од камата на средства буџета града, по основу донација граду, по основу самодоприноса.

Поред изворних, граду, као јединици локалне самоуправе, припадају и уступљени приходи, који се могу поделити у две групе приходи од уступљених пореза (порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права) и приходи од уступљених накнада (које су остварене на територији града) и трансфери.

Градске општине у Београду финансирају се тако што приходи који припадају граду, и који се деле између града и општина, сврставају у три групе: приходи који у целини припадају граду, приходи који у целини припадају градским општинама (свакој на својој територији) и приходи који се деле између града и градских општина. Тако, према Одлуци о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2013. години³⁶, градским општинама у целини припадају: порез на доходак грађана на приходе од пољопривреде и шумарства, локалне административне таксе остварене у пословима органа, организација и служби градске општине, самодопринос уведен за подручје градске општине, приход од камата на средства градских општина депонована код банака, приходи од продаје покретних ствари које користи градска општина и индиректни корисници њеног буџета, новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом Скупштине градске општине, као и одузета имовинска корист у том поступку, мандатне казне наплаћене од стране органа градских општина, приход по основу донација и трансфера градској општини, приходи које својом делатношћу остваре органи, организације и службе градске општине, накнада за коришћење природног лековитог фактора, накнада за коришћење минералних сировина, закупнина за стан у државној својини у корист нивоа општина, део добити јавног предузећа, према одлуци управног одбора јавног предузећа, у корист нивоа општина и други јавни приходи и примања у складу са законом и Статутом. Приходи који се деле између града и градских општина су: приход од пореза на доходак грађана – на зараде, приход од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности, приход од накнаде на

³⁶ Одлука о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2013. години, *Службени лист града Београда*, бр. 65/2012.

супстанце које оштећују озонски омотач и накнаде од емисије SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложен отпад, посебна накнада за заштиту и унапређење животне средине, приход од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи градска општина и индиректни корисници њеног буџета.

Градским општинама у Нишу припадају следећи приходи: порез на приход од пољопривреде и шумарства, локалне комуналне таксе утврђене Одлуком Скупштине града Ниша које се остваре на територији градских општина, новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом Скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку, накнада за коришћење минералних сировина, накнада за коришћење природног лековитог фактора, приходи које својом делатношћу остварују општински органи, организације и службе, приходи по основу донација општини. Град Ниш уступа део прихода од пореза на зараде, пореза на имовину и пореза на друге приходе градским општинама. Градским општинама, поред уступљених прихода града и сопствених прихода, припадају и трансферна средства из буџета града Ниша.

Градска општина Костолац финансира се из буџета града преносом трансферних средства нижем нивоу власти.³⁷ Исто важи и за градску општину Врањска бања, док градска општина Петроварадин још није почела да функционише.

Градска општина има буџет у којем се исказују сви њени приходи и примања, расходи и издаци.³⁸ Буџет се израђује на начин предвиђен законом и доноси се за једну календарску годину, а по истеку године за коју је донет Скупштина градске општине доноси завршни рачун буџета градске општине, који су доступни јавности.

Наменски приходи буџета користе се према програму који доноси надлежни орган градске општине за календарску годину,³⁹ који мора бити усклађен са програмом развоја града, односно одговарајуће делатности и динамиком финансирања утврђеном тим актима града. То намеће обавезу праћења и контроле наменског трошења ових прихода од стране града. Тако, Статутом града Београда, Пожаревца и Врања прописано је да је председник

³⁷ Одлука о утврђивању прихода који припадају граду и градској општини Костолац у 2013. години, *Службени гласник града Пожаревца*, бр. 13/2012.

³⁸ Градска општина самостално располаже приходима и примањима који јој припадају.

³⁹ То је, углавном, председник градске општине.

градске општине дужан да градоначелнику преко организационе јединице градске управе надлежне за финансије, доставља тромесечни извештај о извршењу наменских прихода буџета. Када градоначелник на основу извештаја председника градске општине и мишљења организационе јединице Градске управе, оцени да се наменски приходи буџета троше супротно одлуци о буџету градске општине, односно годишњем програму, наложиће надлежној служби да изврши контролу наменског трошења тих прихода. Ако оцени да се наменски приходи буџета не троше ефикасно или ефективно, упозориће на то председника градске општине и истовремено му одредити рок у коме је дужан да обезбеди ефикасно и ефективно трошење наменских прихода буџета. У случају да председник градске општине и после упозорења не обезбеди ефикасно и ефективно трошење наменских прихода буџета градоначелник може привремено обуставити прилив наменских прихода буџета градској општини, о чему обавештава Скупштину градске општине (ради предузимања одговарајућих мера).

Статут града Пожаревца предвиђа и могућност привременог финансирања градских општина. У случају да Скупштина градске општине не донесе буџет у року утврђеном законом, као и све до доношења буџета, врши се привремено финансирање у времену од најдуже прва три месеца фискалне године. Одлуку о привременом финансирању доноси Веће градске општине.

Питање одговорности за извршење буџета градске општине регулисано је тако да председник градске општине одговара Скупштини градске општине⁴⁰, док је Управа градске општине обавезна да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње обавештава председника градске општине. Код наменског коришћења средстава корисника буџета градске општине градска општина врши надзор.

Београдске и пожаревачке градске општине се могу задуживати и закључивати уговор о кредиту.⁴¹ Статути градских општина предвиђају и да се за финансирање одређених потреба, односно намена за градску општину или њеног дела може расписати самодопринос. Иницијативу за увођење самодоприноса

⁴⁰ У Врањским градским општинама, за извршење буџета градске општине, председник градске општине одговара Већу градске општине и Скупштини града. Он је дужан да на захтев Већа градске општине и Скупштине града, а најмање два пута годишње, поднесе извештај о извршењу буџета градске општине.

⁴¹ Београдске општине по прибављеној сагласности градоначелника, пожаревачке општине након сагласности градског Већа.

могу поднети најмање једна трећина одборника Скупштине, Општинско веће и грађани путем грађанске иницијативе, у врањским градским општинама иницијативу за увођење самодоприноса могу поднети председник градске општине, једна трећина одборника и збор грађана одређеног дела градске општине, док у градској општини Костолац иницијативу могу поднети само збор грађана или једна трећина одборника Скупштине градске општине, а градске општине у Нишу статутима не регулишу детаљније поступак увођења самодоприноса.⁴² Коначну одлуку о увођењу самодоприноса доносе грађани који имају изборно право и пребивалиште на подручју на којем се средства прикупљају, као и грађани који немају изборно право и пребивалиште на том подручју, ако на том подручју имају непокретну имовину, а средствима самодоприноса се побољшавају услови коришћења те имовине. Новчана средства која се прикупе на тај начин приход су буџета општине и строго су наменског карактера.

Главни недостатак система финансирања градских општина је нестабилност и непредвидивост извора средстава за финансирање општина, због расподеле прихода између града и општина на годишњем нивоу. Статутима градова би требало дефинисати изворне приходе општина и учешће општина у приходима града (изворним и уступљеним од Републике). То би умањило нестабилност прихода општина и њихову незаинтересованост да се ангажују на прикупљању и повећању сопствених изворних прихода.

9. МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ ОРГАНА ГРАДА И ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

Односи органа града и градских општина, као и међусобни односи органа градских општина у остваривању својих права и дужности утврђених статутом, заснивају се на сарадњи и договарању.

У вршењу послова града органи града:

⁴² Самодопринос се може изразити у новцу, роби, раду, превозничким и другим услугама, зависно од потреба и могућности грађана.

1. обавештавају органе и службе градске општине, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о питањима од непосредног интереса за остваривање локалне самоуправе у граду и за рад органа градске општине и обезбеђују учешће органа градске општине у припреми прописа града од значаја за градску општину;
2. пружају стручну помоћ органима и службама градске општине у обављању њихових послова и
3. траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова градске општине.⁴³

Са друге стране, органи градске општине, у вршењу својих послова:

1. дају органима града иницијативе за уређивање или доношење, односно измену прописа из надлежности града и за предузимање мера од значаја за остваривање права и дужности градске општине;
2. траже мишљење од надлежног органа града о примени прописа и других општинских аката града;
3. учествују у припремању прописа града чија је садржина од посебног значаја за остваривање права и дужности градске општине и рад органа градске општине и
4. врше и друге послове у складу са статутом и другим прописима.

Органи града врше надзор над радом и актима органа градске општине у вршењу послова града који су статутом пренети градској општини, а надлежни орган градске општине је дужан да органу града који врши надзор благовремено достави тражене податке, списе и исправе. Одговорност за достављање сноси председник градске општине, односно секретар Скупштине градске општине у случају када се надзор врши над радом и актима Скупштине градске општине.

Статутом градских општина предвиђено је како органи града треба да поступе у неколико могућих ситуација.

Када орган градске општине не врши послове утврђене статутом дуже од месец дана, тај орган ће бити упозорен. Уколико тај орган градске општине и даље не врши те послове дуже од месец дана од достављања упозорења,

⁴³ Ту се може убројати и овлашћење Градског већа да даје сагласност на акте градских општина којима се уређује број и структура запослених у градским општинама.

Скупштина града, односно орган који она овласти, преузеће обављање тих послова, а градској општини ће обуставити финансијска средства за обављање тих послова. Истовремено, биће предузете потребне мере ради стварања услова за обављање тих послова у градској општини.

Следећа ситуација коју предвиђају Статути града Београда и Пожаревца јесте несагласност статута градске општине са статутом града. Када Скупштина града оцени да статут градске општине није у сагласности са статутом града, указаће на то Скупштини градске општине и затражити да у року који утврди Скупштина града усагласи свој статут са статутом града. У супротном, Скупштина града покренуће поступак за оцену законитости пред Уставним судом и затражити обуставу од извршења појединачног акта или радње органа градске општине донетог, односно предузете на основу тог статута, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице.

У случају несагласности општег акта органа градске општине са статутом града или другим општина актом града, градоначелник упозориће на то орган градске општине који је донео тај акт и затражити да га усагласи, односно стави ван снаге, али само на предлог Градске управе, одборника у Скупштини града или одборника у Скупштини градске општине чији се општи акт оспорава.⁴⁴ Уколико у року који је исти као у првом случају (месец дана од дана достављања упозорења) орган градске општине тако не поступи, Скупштина града решењем ће обуставити тај акт од извршења, али је потребан предлог градоначелника. Као и у претходној ситуацији, Скупштина града покренуће и поступак за оцену законитости пред Уставним судом и затражити обуставу појединачног акта или радње донетог, односно предузете на основу тог акта, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице.⁴⁵ На предлог Градске управе (или Градског већа у Врању), градоначелник предложиће Скупштини градске општине да укине или поништи појединачни акт који није у сагласности са статутом града и другим општим актом града. Уколико Скупштина градске општине не поступи у складу са предлогом у року од месец

⁴⁴ Статутом града Врања је предвиђено да упозорење даје Скупштина града, и то на предлог Комисије за прописе, а у Нишу Служба града надлежна за прописе и контролу законитости.

⁴⁵ Статут Града Ниша није детаљније регулисао ове односе, тако нпр. није предвиђен рок од месец дана за поступање у складу са упозорењем, нити је предвидео покретање поступка за оцену законитости аката градских општина.

дана од достављања предлога, Скупштина града, на предлог Градског већа, укинуће или поништити тај акт.⁴⁶

Још једна ситуација предвиђена Статутом града Београда и Пожаревца, јесте када орган града не врши послове из своје надлежности. У овом случају, Скупштина градске општине може затражити од надлежног органа града да поступа у складу са статутом. Ако орган града и после упозорења не врши те послове дуже од месец дана, Скупштина градске општине може да затражи да Влада Републике Србије предузме мере у складу са законом.

9.1. Распуштање Скупштине градске општине

Одлуку о распуштању Скупштине градске општине доноси Скупштина града, већином гласова од укупног броја одборника. За распуштање Скупштине градске општине неопходан је предлог градског Већа. Изборе за одборнике Скупштине градске општине расписује председник Скупштине града и то у року од два месеца од ступања на снагу Одлуке о распуштању Скупштине градске општине, док је Статутом града Ниша предвиђен краћи рок – месец дана.

Статутима градова⁴⁷ прописани су следећи разлози за распуштање Скупштине градске општине:

1. ако не заседа дуже од три месеца;
2. не изабере председника градске општине и Веће градске општине у року од месец дана од дана конституисања Скупштине градске општине или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке;
3. не донесе статут у року утврђеном овим статутом и
4. не донесе буџет у року утврђеном законом.

Што се тиче мандата изабраних одборника, њихов мандат траје четири године (у градским општинама у Београду), односно до истека мандата распуштене Скупштине, а до конституисања Скупштине и извршних органа градске општине,⁴⁸ формира се привремени орган који обавља текуће и неодложне послове Скупштине и извршних органа. Тај привремени орган чине председник и четири члана и образује га Скупштина града, на предлог градског

⁴⁶ У Београду на предлог градоначелника.

⁴⁷ Осим Статута града Ниша и Статута града Новог Сада.

⁴⁸ Као што је напред поменуто, распуштањем Скупштине градске општине престаје мандат и извршним органима градске општине.

Већа, док је Статутом града Ниша предвиђено да привремени орган решењем именује Градско Веће и мора се водити рачуна о политичком саставу распуштене Скупштине градске општине.

Такође, привремени орган се образује и када се у градској општини не спроведу избори за одборнике или ако се после спроведених редовних избора не конституише Скупштина у року од два месеца од објављивања резултата избора.

Уставном суду поднета је иницијатива за оцену законитости одредбе члана 102. став 3. Статута града Ниша, којом је предвиђено да мандат одборника Скупштина градске општине града Ниша, изабраних након доношења одлуке Скупштине града о распуштању Скупштине градске општине, траје до истека мандата распуштене Скупштине, јер није у сагласности са Законом о локалној самоуправи. Тим законом предвиђено је да мандат одборника изабраних на изборима за одборнике распуштене Скупштине јединице локалне самоуправе траје четири године. По оцени Уставног суда градске општине немају овај статус, већ су само део територијалне и организационе структуре града, као јединице локалне самоуправе. На питања образовања органа градске општине и надзора над њиховим радом се не примењују одредбе Закона о локалној самоуправи, већ се питање образовања градских општина и сва питања од значаја за њихов рад уређују Статутом града.⁴⁹ С тога, Уставни суд није прихватио иницијативу за утврђивање незаконитости наведене одредбе Статута града Ниша.

10. НЕПОСРЕДНО УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ

Својом величином и бројем становника градске општине представљају подесан оквир за реализацију различитих форми непосредне демократије. Примена ових демократских облика предвиђена је и Европском повељом о локалној самоуправи. И Статути градских општина предвиђају грађанску иницијативу, збор грађана и референдум као облике непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе.

⁴⁹ Решење Уставног суда Републике Србије број IVл – 50/2009.

10.1. Грађанска иницијатива

Грађанска иницијатива представља право извесног броја грађана да Скупштини градске општине предложи доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности градске општине, промену Статута или других аката. Грађанском иницијативом се Скупштини градске општине може предложити и да распише референдум. Предлог са оваквим захтевом, потписану од стране статutom одређеног броја грађана, Скупштина градске општине мора узети у разматрање. Она је дужна да одржи расправу о том предлогу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога. У супротном, када статuti не би прецизно дефинисали рок у коме је Скупштина обавезна да се изјасни о поднетој иницијативи постојала би могућност да гласање о предлогу грађана неограничено пролонгира, чиме би воља грађана била игнорисана. Скупштина градске општине може усвојити предлог или одбити, али не може да не обавести грађане о својој одлуци.

Да би се иницијатива пуноважно покренула потребан је потпис најмање 10% бирача са одређеног подручја градске општине, док је у одређеним градским општинама потребан потпис најмање 5% бирача градске општине⁵⁰. За спровођење грађанске иницијативе грађани образују иницијативни одбор, који може образовати посебне одборе за прикупљање потписа.

10.2. Збор грађана

Једну од најстаријих институција непосредне демократије представљају зборови грађана као посебна форма народних скупова (Милинковић, И. 2010: 271). Иако се у теорији налази на оцене о превазиђености овог народног изјашњавања, институција зборова и даље има своју примену. Овај облик непосредног учешћа грађана предвиђен је Законом о локалној самоуправи и Статутима градова и градских општина.

Збор грађана се сазива за део подручја градске општине, насељено место или део насељеног места који може бити заселак, улица, део градског насеља,

⁵⁰ Нпр. у градској општини Звездара у Београду, градској општини Црвени крст у Нишу..., док нпр. Статuti неких градских општина прописују да је потребан потпис одређеног броја бирача који су уписани у бирачки списак на дан предаје иницијативе. Нпр: Статут градске општине Вождовац захтева потпис 7000 бирача општине.

подручје месне заједнице.⁵¹ На збору грађани расправљају и дају предлоге о питањима из надлежности органа градске општине. Ове предлоге грађани усвајају јавним гласањем већином гласова присутних и упућују их Скупштини или појединим органима и службама градске општине. Орган и служба градске општине којима је предлог упућен дужни су да у року од 60 дана од одржавања збора грађана заузму став, односно донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане. Дакле, и овај облик непосредне демократије ограничен је чињеницом да грађани не доносе одлуке обавезујућег карактера.

Сазивач збора грађана је председник градске општине или Савет месне заједнице, док је у београдским градским општинама то председник месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе. Збор се сазива најмање 15 дана (београдске градске општине), односно 8 дана пре одржавања збора (пожаревачке градске општине).⁵² Сазивач је дужан да сазове збор грађана на захтев 10% бирача са пребивалиштем на подручју за које се сазива збор грађана, а предлог за сазивање збора може упутити и орган градске општине надлежан за одлучивање о питању које се разматра на збору. Са друге стране, статут градске општине Костолац предвиђа да предлог за сазивање збора грађана могу дати: најмање 50 грађана – бирача, Савет месне заједнице и најмање 5 одборника Скупштине градске општине. Управа градске општине треба да буде обавештена о сазивању збора.

10.3. Референдум

Традиционално најважнији облик непосредне демократије јесте референдум. Статутима градских општина предвиђен је обавезни и факултативни референдум. Скупштина градске општине може на сопствену иницијативу да распише референдум о питањима из надлежности градске општине, што представља факултативни референдум. Међутим, на предлог који поднесе најмање 10% бирача од укупног бирачког тела на територији градске општине дужна је да распише референдум⁵³, што представља обавезни референдум. Од дана доношења одлуке до дана спровођења референдума не може протећи мање

⁵¹ У градским општинама у Београду збор грађана сазива се за подручје месне заједнице или другог облика месне самоуправе.

⁵² У осталим градским општинама предвиђено је да се начин сазивања збора грађана, његов рад, као и начин утврђивања ставова збора уређује посебним прописом градске општине.

⁵³ Неки статуту градских општина предвиђају и већи проценат бирача, нпр. Статут градске општине Барајево предвиђа најмање 25% бирача са пребивалиштем на територији општине.

од 30 нити више од 60 дана (нишке градске општине), мање од 15 ни више од 90 дана (пожаревачке градске општине), мање од 30 ни више од 90 дана (београдске градске општине).

Референдум је значајан због тога што су његове одлуке обавезујуће. Штавише, статутима градских општина је Скупштини градске општине забрањено да одлуку донету на референдуму стави ван снаге, као ни да изменама и допунама мења њену суштину у периоду од годину дана од дана доношења одлуке. Да би одлука на референдуму била донета потребно је да се за њу изјасни већина грађана која је гласала. Али услов је да је излазност грађана на референдуму већа од 50%.

Статути градских општина би требало да детаљније регулишу учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу. Они треба да дефинишу обавезе општинских органа, уреде однос органа и грађана и обезбеде довољно права грађанима која би их охрабрила да се укључе у процес предлагања, припреме и усвајања одлука и да дају допринос у решавању заједничких проблема (Standing conference of towns and municipalities, 2006: 5).

11. МЕСНА САМОУПРАВА

Статутима неких градских општина⁵⁴ прописано је да ради задовољавања потреба и интереса од непосредног значаја за грађане, општина оснива месне заједнице.⁵⁵ Месна заједница се оснива за једно или више села, односно насељених места и обухвата подручје са приближно истим бројем становника.

Месна заједница има својство правног лица и има свој Статут. Одлуку о оснивању месне заједнице, промени подручја и укидању месне заједнице доноси Скупштина градске општине, већином од укупног броја одборника Скупштине. Претходно, потребно је прибавити мишљење грађана. Представничко тело грађана јесте Савет месне заједнице. Надлежност месне заједнице одређена је статутом градске општине, а односи се, углавном, на питања која се односе на

⁵⁴ Статути градских општина у Београду и Пожаревцу.

⁵⁵ Статут градске општине Костолац предвиђа и друге облике месне самоуправе, али не наводи који су то облици.

стварање бољих услова живота у месној заједници. Такође, одлуком градске општине може се свим или појединим месним заједницама поверити вршење одређених послова из надлежности градске општине, уз обезбеђивање за то потребних средстава.

За обављање својих послова месна заједница располаже одређеним средствима за рад. Статути градских општина у Београду таксативно су навели изворе финансирања месних заједница. То су:

1. средства утврђена одлуком о буџету градске општине, укључујући и самодопринос;
2. донације и
3. приходи које месна заједница оствари својом активношћу.

На основу тога, месне заједнице представљају неки облик децентрализације градских општина.

12. ЈАВНОСТ РАДА ГРАДСКИХ ОПШТИНА

У Статутима градских општина прописано је начело јавности које се обезбеђује на различите начине. Рад органа градске општине је јаван. Тако на пример, већином статута прописано је да су седнице Скупштине градске општине јавне. Међутим, детаљније јавност рада градских општина уређују статути градских општина у Нишу. Узмимо за пример Статут градске општине Медијана⁵⁶ који прописује да је рад органа градске општине јаван. Јавност рада обезбеђује се путем јавних расправа и зборов грађана о предлозима за доношење и измену Статута, одлуке о буџету градске општине, програма развоја градске општине и у другим случајевима прописаним законом или када орган градске општине о томе одлучи.

Јавност рада органа градске општине обезбеђује се објављивањем прописа и других општих аката у Службеном листу града, односно њиховим истицањем на огласној табли, на сајту градске општине или на други начин, а грађани имају право да остваре увид у записнике и друге акте органа и служби који се не

⁵⁶ Чл. 66 – 72. Статута градске општине Медијана, *Службени лист града Ниша*, бр. 124/2008.

објављују и не оглашавају. Органи градске општине грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења, као и да омогуће подношење притужби на рад и неправилан однос запослених и да у року од 30 дана одговоре ако се од њих захтева одговор.

Такође, медијима се достављају позиви и материјали за седнице органа градске општине, које могу и директно да се преносе, а могу се и издавати билтени и информатори.

Међутим, питање је колико се ово демократско начело остварује у пракси и колико су грађани заинтересовани за рад органа градске општине. Дешава се и то да присуство свих заинтересованих на седници није могуће из техничких разлога (нпр. величина сале у којој се седнице одржавају).

13. ЗАШТИТА ПРАВА ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ И ЊЕНИХ ГРАЂАНА

Заштиту права градске општине регулисали су детаљније једино Статути градских општина у Београду. Постоје два начина на које градска општина може да заштити своја права.

13.1. Општинско јавно правобранилаштво

Јавног правобраниоца, као и његовог заменика поставља Скупштина. Делокруг, организација и рад општинског Јавног правобранилаштва уређује се посебном одлуком Скупштине градске општине.

Статутом градске општине Костолац предвиђено је да послове правне заштите права и интереса градске општине врши градско Јавно правобранилаштво у Пожаревцу.⁵⁷ Слична одредба прописана је и Статутом града Ниша.

13.2. Покретање поступка за оцену уставности и законитости

Општинско веће покреће поступак за оцену уставности или законитости аката којима се повређује право општине. Жалба Уставном суду може се поднети

⁵⁷ Чл 107. Статута градске општине Костолац, *Службени гласник града Пожаревца*, бр. 2/2010.

ако се појединачним актом или радњом државног органа, органа града и органа општине онемогућава вршење надлежности општине. Покретање овог поступка предвиђено је и Статутом градске општине Костолац, с тим што га покреће председник градске општине.

13.3. Заштитник грађана

У градској општини се може установити и заштитник грађана општине, који може имати заменика. Он је самосталан и независан у вршењу своје функције и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.⁵⁸ Овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем Управе и јавних служби чији је оснивач општина, ако се ради о повреди прописа и општих аката општине.

Бира га Скупштина градске општине на предлог 1/3 одборника, већином гласова од укупног броја одборника. Мандат му траје 5 година и може бити разрешен пре истека мандата. Под истим условима и поступку бира се и његов заменик, али на предлог заштитника грађана.

⁵⁸ Заштитник грађана и његов заменик не може бити члан политичке странке и не може обављати другу јавну функцију, нити професионалну делатност, односно другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност.

ЗАКЉУЧАК

На основу свега напред наведеног, може се закључити да законодавац није детаљније разрађивао институт градске општине, као и да појам градске општине није довољно објашњен у нашој правној теорији. С тога, јасније се може одредити шта градска општина није, него шта градска општина јесте. Одређене недоумице у примени Закона је нормално да постоје, али се стиче и утисак да се избегава подела власти и територије у граду.

У градовима нема већег интересовања да се законска могућност оснивања градских општина искористи. Видели смо да од 23 града и главног града Београда, само пет градова, укључујући ту и главни град, искористило је ту могућност. Раније, постојање градских општина је било обавезно и без њих градови нису могли постојати. Чим је важећим Законом прописано да оснивање градских општина није обавезно, у неким градовима градске општине су и формално укинуте, као нпр. град Крагујевац.

Треба приметити да Закон о локалној самоуправи, као ни раније важећи закон, не само да није дао дефиницију градских општина, већ није регулисао ни питања која се тичу органа градских општина, надлежности градских општина, па ни поступак и услове за оснивање градских општина. Због тога, требало би донети посебан Закон о градским општинама и тим законом детаљније регулисати сва питања која се тичу градских општина.

Међутим, не само Законом, већ и неким Статутима, као конститутивним актима, градске општине нису детаљно уређене, при чему се посебно истиче пример града Новог Сада, где на папиру Статута постоје две градске општине, али њихови органи нису формиран, нити су те две градске општине донеле своје статуте, па њихов живот у стварности не постоји.

Иако смо поменули да су градске општине итекако потребне да би грађани лакше остварили своја права и задовољили своје потребе, поставља се питање њихове организације. Да ли је потребно да свака бира своју Скупштину, извршну власт и буду независне или општине само треба да буду начин да се ефикасније организује градска управа, нешто као окрузи на нивоу Републике? Градске општине ипак треба задржати, али је потребно дати им више надлежности, као што је то урађено изменама Статута града Београда. Управо због тога, многи

сматрају да се никакве битне одлуке не доносе на нивоу градске општине. Градске општине имају далеко веће капацитет и њихова искоришћеност је мала. Један од проблема је и тај што градске општине не располажу превеликим средствима. Њима треба дати веће надлежности и финансијску аутономију.

Потребно је поново размотрити одређена статутарна решења за која се показало да нису довољно прецизна или да су нецелисходна. Да се отклоне неке недоумице на које је пракса, тј. њихова примена указала, како би њихов рад убудуће био ефикаснији. Потребно је изменити Закон о локалној самоуправи, увести их у систем локалне самоуправе и дати им веће надлежности, јер је, у супротном, формирање органа градске општине скупно и непотребно. Већина овлашћења које градске општине имају, завршава се једнократно. Не може се остати само у оквиру оних овлашћења која су дата Статутима града, већ је потребно да се искорачи из свега тога, да се иде у сусрет проблемима грађана.

Законом о локалној самоуправи треба дати и јасну и прецизну дефиницију градске општине. Предлог је и да се Законом о локалној самоуправи одреде минимална средства у буџету града за финансирање градских општина. Такође, једно од решења Статута које би требало променити јесте то што се председници градских општина не бирају на непосредним изборима и тиме омогућава политичким странкама да на то место постављају своје припаднике који су само њихове марионете.

Оне треба да буду корисне онима због којих и постоје, а то су грађани. Имајући у виду наведене законске одредбе, статуте градова и статуте градских општина, чини се да постојећим решењима нису исцрпљене све могућности градских општина. С тога, требало би тежити повећању улоге градских општина у обављању послова града. Са друге стране, град не може квалитетно и ефикасно да обавља све послове и зато велики део тих послова треба да обављају градске општине.

Ипак, формирање нових градских општина није тако једноставно и јефтино. Пре формирања, нове општине требало би да имају бар управну зграду, треба планирати поделу управе, радника, предмета, документације, архиве, треба организовати изборе за нове Скупштине. Нове општине значе и нове трошкове, функционере, службенике, аутомобиле... Зато, при формирању нових градских општина треба поступати пажљиво и озбиљно.

Литература:

1. Влатковић М., Ђокић Б. (2009). *Коментар Закона о локалној самоуправи са објашњењима за примену, судском и управном прасом*, Београд: ЈП Службени гласник.
2. Vučetić, D. (2007). „Most important changes in Serbian system of territorial decentralization“, *Facta universitatis – series: Law and Politics* 5(1): 39 - 46.
3. Димитријевић, П. и Вучетић, Д. (2011). *Систем локалне самоуправе*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
4. Иванишевић, С. (2007). „Територијална основа локалне самоуправе“. *Хрватска јавна управа*. бр. 1. стр: 61 – 116.
5. Јовичић, М. (2006). *Локална самоуправа*. Београд: Службени гласник.
6. Милинковић, И. (2010). „Облици непосредног учешћа грађана у одлућивању на локалном нивоу (традиционални и нови)“. *Годишњак Правног факултета универзитета у Бањој Луци*. Бања Лука: Правни факултет у Бањој Луци. бр. 31/32. стр: 257 – 280.
7. Милков, Д. (2000) „The structure of public administration in Yugoslavia“ (електронска верзија). Доступно на:
http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r13/Yu_13_Dragan%20Milkov.html
8. Милосављевић, Б. (2009). *Систем локалне самоуправе у Србији*. Београд: Стална конференција градова и општина.
9. Центар за слободне изборе и демократију. (2006). *Корак га грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији*. Београд.
10. ИНФО. (2008). *Организација и финансирање града Београда, анализа и утицај на урбани развој*. Београд: Урбанистички завод Београда.
11. Орловић, С. (2010). *Подизање капацитета политичких институција града Београда*. Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, Београд.
12. Павловић, В. и Орловић, С. (2009). *Београд - демократска метропола*, Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
13. Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, Фондација Konrad Adenauer.

14. Палго центар. (2008). *Моделџ организације локалне самоуправе*. Београд.
15. Палго центар. (2007). *У сусрет новом статусу градова у Србији – реалност и потребе*. Београд.
16. Републички завод за статистику. (2012). *Преглед промена административно територијалне поделе код општина у Републици Србији 2002 – 2011*. Београд.
17. Simić, M. (2001). „Local government in Serbia“. *Local self government and decentralization in South – Easth Europe*. Загреб: Friedrich Ebert Stiftung.
18. Стална конференција општина и градова. (2008). *Локална самоуправа – прописи и пракса, Правни билтен бр. 1/2008*. Београд.
19. Standing conference of towns and municipalities. (2006). *Direct participation of citizens in local public life*. Belgrade.

Правни извори:

1. European charter of local self – government. (1985). Strasbourg: Council of Europe.
2. Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98/06
3. Закон о територијалној организацији Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 129/07
4. Закон о локалној самоуправи. *Службени гласник РС*. Бр. 129/07.
5. Закон о локалној самоуправи. *Службени гласник РС*. Бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
6. Закон о главном граду. *Службени гласник РС*. Бр. 129/07.
7. Закон о финансирању локалне самоуправе. *Службени гласник РС*. Бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012.
8. Статут Града Београда. *Службени лист града Београда*. Бр. 39/08.
9. Одлука о промени статута Града Београда. *Службени лист града Београда*. Бр. 6/10.
10. Одлука о промени статута Града Београда. *Службени лист града Београда*. Бр. 23/2013.
11. Статут Града Ниша. *Службени лист града Ниша*. Бр. 88/2008.
12. Статут Града Новог Сада. *Службени лист града Новог Сада*. Бр. 11/2002.
13. Статут Града Пожаревца. *Службени гласник града Пожаревца*. Бр. 4/2013.

14. Статут Града Врања. *Службени гласник града Врања*. Бр. 23/11, 5/12, 25/12 и 32/12.
15. Статут градске општине Барајево. *Службени лист града Београда*. Бр. 30/2010.
16. Статут градске општине Вождовац. *Службени лист града Београда*. Бр. 36/10.
17. Статут градске општине Врачар. *Службени лист града Београда*. Бр. 45/08, 17/2010 и 44/2010.
18. Статут градске општине Гроцка. *Службени лист града Београда*. Бр. 42/08, 17/10 и 59/11.
19. Статут градске општине Звездара. *Службени лист града Београда*. Бр. 43/08, 43/09 и 15/10.
20. Статут градске општине Земун. *Службени лист града Београда*. Бр. 12/10.
21. Статут градске општине Лазаревац. *Службени лист града Београда*. Бр. 43/2008 и 15/2010.
22. Статут градске општине Младеновац. *Службени лист града Београда*. Бр. 40/10.
23. Статут градске општине Нови Београд. *Службени лист града Београда*. Бр. 3/2011.
24. Статут градске општине Обреновац. *Службени лист града Београда*. Бр. 44/08, 4/10 и 15/10.
25. Статут градске општине Палилула. *Службени лист града Београда*. Бр. 43/08 и 16/10.
26. Статут градске општине Раковица. *Службени лист града Београда*. Бр. 45/08, 10/10 и 7/12.
27. Статут градске општине Савски венац. *Службени лист града Београда*. Бр. 45/08, 18/10 и 35/10.
28. Статут градске општине Сопот. *Службени лист града Београда*. Бр. 45/08 и 12/10.
29. Статут градске општине Стари град. *Службени лист града Београда*. Бр. 3/11.
30. Статут градске општине Сурчин. *Службени лист града Београда*. Бр. 44/08 и 12/10.

31. Статут градске општине Чукарица. *Службени лист града Београда*. Бр. 44/08 и 15/10.
32. Статут градске општине Медијана. *Службени лист града Ниша*. Бр. 124/2008.
33. Статут градске општине Нишка бања. *Службени лист града Ниша*. Бр. 124/08.
34. Статут градске општине Палилула. *Службени лист града Ниша*. Бр. 123/2008 и 109/12.
35. Статут градске општине Пантелеј. *Службени лист града Ниша*. Бр. 123/2008.
36. Статут градске општине Црвени Крст. *Службени лист града Ниша*. Бр. 123/2008.
37. Статут градске општине Костолац. *Службени гласник града Пожаревца*. Бр. 2/2010.
38. Одлука о обиму средстава за вршење послова града и градских општина и утврђивању прихода који припадају граду, односно градским општинама у 2013. години. *Службени лист града Београда*. Бр. 65/2012.
39. Одлука о утврђивању прихода који припадају граду и градској општини Костолац у 2013. години. *Службени гласник града Пожаревца*. Бр. 13/2012.
40. Одлука Уставног суда IUI број 45/2009. *Службени гласник РС*. Бр. 55 (2010).
41. Решење Уставног суда IY број 199/2004, *Билтен Уставног суда РС*. Бр. 1 (2005).
42. Решење Уставног суда број IVл – 50/2009, *Службени лист града Ниша*. Бр. 61 (2009).

