

ORIGINALNI NAUČNI ČLANAK

Marija Pešović, master prava*

GRADSKE OPŠTINE U REPUBLICI SRBIJI**

Apstrakt: *Predmet ovog rada su gradske opštine, jedan od oblika lokalne vlasti na najnižem nivou u gradovima. Proces urbanizacije, proširenje gradova i nastajanje novih, stvara potrebu za unutrašnjom decentralizacijom. Do decentralizacije dolazi kada nastane potreba i proceni se da će neki drugi, niži nivo vlasti efikasnije obavljati određene poslove. Zbog velikog broja stanovnika i sve veće teritorije, veliki gradovi se često organizuju dvostepeno. Gradske opštine su rezultat decentralizacije i predstavljaju deo teritorijalne organizacije gradova. Iako nisu jedinice lokalne samouprave, imaju svoju upravu i poslove koje im je delegirala gradska vlast iz sopstvene nadležnosti. Uređenje gradskih opština, njihovi poslovi i način finansiranja, kao i osvrtna na uporedna rešenja u regionu, glavna su pitanja koja se razmatraju u ovom radu.*

Ključne reči: gradske opštine, lokalna samouprava, grad, decentralizacija, teritorijalne jedinice, jedinice lokalne samouprave.

1. UVOD

Gradske opštine su deo teritorijalne organizacije gradova. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije¹, a u skladu sa Ustavom iz 2006. godine², propisuje da se statutom grada mogu obrazovati dve ili više gradskih opština³. Za razliku od ranijeg Ustava iz 1990. godine⁴,

* Advokat

e-mail: marija.pesovic48@gmail.com

** Ovaj rad predstavlja izmenjeni i dopunjeni centralni deo master rada, koji je autorka odbranila 7. 11. 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu.

1 *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 18/16 i 47/18.

2 *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

3 Član 189. stav 4. Ustava Republike Srbije, 2006: „Statutom grada može se predvideti da se na teritoriji grada obrazuju dve ili više gradskih opština. Statutom grada se utvrđuju poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine.“

Član 19. Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije: „Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine.“

4 Član 117. Ustava Republike Srbije, 1990: „Zakonom se pojedina opština može utvrditi kao grad na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština.“

koji je propisivao obrazovanje gradskih opština kao obavezan uslov za sticanje statusa grada, novi tu odluku ostavlja gradu. Gradovi potpuno samostalno odlučuju o ovom pitanju, a ukoliko gradska vlast iskoristi mogućnost osnivanja opština, obavezna je da statutom uredi poslove iz svoje nadležnosti koje će vršiti organi gradskih opština. S druge strane, Zakon o glavnom gradu⁵ propisuje obavezu osnivanja gradskih opština na teritoriji grada Beograda.

Važno je napomenuti da iz Ustava proizlazi da gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave. Zakonodavac je napravio razliku između opština kao jedinica lokalne samouprave i gradskih opština. Na njihovo osnivanje i promenu teritorije ne primenjuje se procedura koja je predviđena za jedinice lokalne samouprave, a nadležnosti i poslovi koje obavljaju nisu oni koji su predviđeni zakonom za jedinice lokalne samouprave. Opštine kao jedinice lokalne samouprave se obrazuju zakonom i imaju svoje izvorne nadležnosti propisane Ustavom i zakonom. Gradske opštine se obrazuju statutom grada, kao najvišim pravnim aktom grada. Statutom se određuju i nadležnosti grada koje vrše gradske opštine i način promene područja gradskih opština. Iako nemaju status jedinica lokalne samouprave, gradske opštine su pravna lica i imaju svoju samoupravu, organe, kao i imovinu kojom raspolažu, a sve u skladu sa zakonom i statutom grada.⁶

U Srbiji trenutno postoji 28 gradskih opština u pet gradova⁷, od kojih čak 17 u Beogradu (Stari grad, Vračar, Savski venac, Novi Beograd, Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara, Palilula, Rakovica, Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin). Pored Beograda, gradovi koji su svoju teritoriju podelili na gradske opštine su Niš (Medijana, Niška banja, Palilula, Pantelej i Crveni krst), Požarevac (Požarevac i Kostolac), Vranje (Vranje i Vranjska banja) i Užice (Užice i Sevojno).

Teritorija grada Novog Sada bila je podeljena na dve gradske opštine – Novi Sad i Petrovaradin. Nakon izmene Statuta grada Novog Sada⁸, 27. marta 2019. godine, ove gradske opštine su ukinute. Kako su novosadske gradske opštine imale specifičan položaj u odnosu na gradske opštine ostalih gradova u Srbiji, u ovom radu biće obrađene u obliku koji su imale

5 *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – 22 – dr. zakon i 101/16 – 9 – dr. zakon.

6 Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 31.

7 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2017, *Ustavnopravni položaj lokalne samouprave: Ustav Republike Srbije u uporednoj evropskoj perspektivi*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština, str. 20.

8 *Sl. list grada Novog Sada*, br. 11/19.

pre ukidanja, a radi sticanja uvida u različite modalitete rešenja koja postoje u našoj zemlji.

Rešenje Ustava kojim osnivanje gradskih opština nije obavezno dovelo je i do toga da je grad Kragujevac pribegao ukidanju svojih gradskih opština. Kragujevac je u periodu od 2002. do 2008. godine bio podeljen na pet gradskih opština (Aerodrom, Pivara, Stanovo, Stari grad i Stragari), ali je nakon donošenja Ustava izvršena izmena Statuta grada kojim su ove opštine ukinute.

Iako formalno gledano sve gradske opštine imaju isti status, zakon gradovima ostavlja slobodu da svojim statutima urede gradske opštine, te se iz tog razloga razlikuju u pogledu nadležnosti, uređenja vlasti, ali i po veličini i po broju stanovnika⁹.

2. POSLOVI GRADSKIH OPŠTINA

Pošto gradske opštine nemaju karakter jedinica lokalne samouprave, samim tim one nemaju ni zakonom predviđene izvorne nadležnosti. Poslovi koje obavljaju gradske opštine prenose se u njihovu nadležnost iz kruga nadležnosti grada. Ono što grad delegira gradskoj opštini svojim statutom, to predstavlja njenu nadležnost. Gradska opština ne može poslove koji su joj dati u nadležnost dalje da delegira. Pored tih poslova, nekim statutima je predviđeno da gradske opštine mogu obavljati i poslove državne uprave, za koje sredstva obezbeđuje Republika Srbija. Iz tog razloga se nadležnosti gradskih opština u pojedinim gradovima razlikuju među sobom. Detaljno nabrojanje poslova koje gradske opštine obavljaju potrebno je kako ne bi dolazilo do preklapanja nadležnosti i kako organi gradova i gradskih opština ne bi obavljali iste poslove. Međutim, statuti gradova daju gradskim opštinama šira ovlašćenja uz odredbu koja propisuje da „obavljaju i druge poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa zakonom, gradskim statutom i drugim propisima grada“¹⁰. Neke nadležnosti su karakteristične po tome što ih nemaju sve gradske opštine, dok neke imaju samo pojedine opštine. Poslovi se razlikuju od grada do grada, a u slučaju Beograda postoje značajne razlike i među beogradskim opštinama. Pregled zajedničkih i posebnih nadležnosti dat je u tabelama 1 i 2.

9 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2016, Status of Serbian towns in the light of recent efforts towards a national decentralisation strategy, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb, str. 77–106.

10 Princip enumeracije važio je samo u slučaju Statuta grada Novog Sada.

Tabela 1. Tabela zajedničkih nadležnosti gradskih opština

	BEOGRAD	UŽICE	POŽAREVAC	VRANJE	NIŠ	NOVI SAD
<i>Zajedničke nadležnosti</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Donošenje statuta, budžeta i završnog računa budžeta (u slučaju grada Novog Sada donošenje Odluke o organizaciji i radu organa gradske opštine, umesto statuta gradske opštine); – Osnivanje mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave, po pribavljenom mišljenju građana; – Davanje mišljenja na program razvoja grada, prostorni plan grada, kao i na urbanističke planove koji se donose za područje gradske opštine; – Staranje o izgradnji, održavanju, upravljanju i korišćenju seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva; – Praćenje stanja i preduzimanje mere za zaštitu i unapređenje životne sredine; – Izvršavanje propisa i opštih akata grada i gradske opštine. 					
<i>Beograd, Užice, Požarevac, Vranje, Niš</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Donošenje programa i sprovođenje projekata razvoja gradske opštine i staranje o unapređenju opšteg okvira za privređivanje u gradskoj opštini, u skladu sa aktima grada; – Staranje o održavanju komunalnog reda u gradskoj opštini, sprovođenje propisa kojima se uređuje komunalni red i izdavanje odobrenja za koja je ovim propisima utvrđena nadležnost gradske opštine, vršenje inspekciskog nadzora u komunalnoj oblasti, u skladu sa posebnom odlukom Skupštine grada; – Podsticanje razvoja kulturno-umetničkog stvaralaštva na svom području i obezbeđivanje uslova za održavanje kulturnih manifestacija od značaja za gradsku opštinu; – Donošenje programa razvoja sporta na nivou gradske opštine koji je usklađen sa programom razvoja sporta na nivou grada, učestvovanje u izgradnji i održavanju sportskih objekata na svom području, obezbeđenje sredstava za finansiranje i sufinansiranje programa kojima se zadovoljavaju potrebe građana u oblasti sporta na području gradske opštine, može osnivati ustanove u oblasti sporta; – Staranje o razvoju ugostiteljstva, zanatstva i turizma na području gradske opštine; – Uređivanje organizacije i rad mirovnih veća; – Obezbeđivanje pružanja pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava; – Pomaganje razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama; – Uređivanje i obezbeđivanje upotrebe imena, grba i drugog simbola gradske opštine; – Obavljanje drugih poslova od neposrednog interesa za građane, u skladu sa zakonom, statutom grada, drugim propisima grada i statutom gradske opštine. 					
<i>Beograd, Užice, Požarevac, Vranje</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Staranje o razvoju i unapređenju poljoprivrede i sprovođenje mera zaštite korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta na području gradske opštine; – Donošenje i sprovođenje akcionog plana za mlade gradske opštine; – Upravljanje stvarima u javnoj svojini grada na kojima ima pravo korišćenja, u skladu sa zakonom; – Staranje o javnom obaveštavanju o pitanjima od značaja za život i rad građana na području gradske opštine. 					

	BEOGRAD	UŽICE	POŽAREVAC	VRANJE	NIŠ	NOVI SAD
<i>Beograd, Užice, Požarevac</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Predlaganje gradu mera za uređenje i održavanje spoljnog izgleda poslovnih i stambenih zgrada; - Staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa; - Obrazovanje organa, organizacija i službi za potrebe gradske opštine i uređivanje njihove organizacije i rada i osnivanje javnih preduzeća i drugih organizacija; 					
<i>Požarevac, Vranje, Niš</i>			<ul style="list-style-type: none"> - Ovlašćenje za podsticanje i pomaganje razvoja zadugarstva; 			
<i>Požarevac, Vranje, Niš, Novi Sad</i>			<ul style="list-style-type: none"> - Organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštite od požara, stvaranje uslova za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavanje njihovih posledica; 			
<i>Vranje, Niš, Novi Sad</i>				<ul style="list-style-type: none"> - Sprovođenje propisa i drugih opštih akata grada kojima se uređuje držanje i zaštita domaćih i egzotičnih životinja na području gradske opštine; 		
<i>Beograd, Niš, Novi Sad</i>	<i>Kao Niš i Novi Sad</i>				<ul style="list-style-type: none"> - Sprovođenje postupka iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama; 	
<i>Beograd, Užice, Niš</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Odlučuje o postavljanju i uklanjanju manjih montažnih objekata privremenog karaktera; - Obezbeđivanje korišćenja poslovnog prostora kojim upravlja, određivanje visine zakupnine poslovnog prostora i vršenje drugih poslova u vezi sa korišćenjem poslovnog prostora; 				Kao Beograd i Užice	
<i>Beograd, Požarevac, Vranje</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Propisivanje prekršaja za povrede propisa gradske opštine; 		Kao Beograd		Kao Beograd	

	BEOGRAD	UŽICE	POŽAREVAC	VRANJE	NIŠ	NOVI SAD
<i>Niš, Novi Sad</i>					<ul style="list-style-type: none"> – Staranje o korišćenju pašnjaka i odlučivanje o privođenju pašnjaka drugoj kulturi; – Odlučivanje o održavanju i uređivanju globalja na svom području. 	
<i>Užice, Niš, Novi Sad</i>		Kao Niš i Novi Sad			<ul style="list-style-type: none"> – Utvrđivanje uslova i načina korišćenja javnih bunara i česmi; – Uređivanje opštih uslova i načina održavanja vodovoda u seoskim naseljima. 	

Tabela 2. – Pojedinačne nadležnosti gradskih opština

Gradske opštine	Nadležnosti
BEOGRAD	<ul style="list-style-type: none"> – Donošenje strategija od lokalnog značaja u skladu sa aktima grada; – Donošenje rešenja u prvom stepenu o građevinskoj dozvoli za izgradnju ili rekonstrukciju objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine i pretvaranju zajedničkih prostorija u stambeni, odnosno poslovni prostor, osim u postupcima legalizacije objekata na teritoriji grada, vršenje poslova inspeksijskog nadzora nad izgradnjom objekata za koje građevinsku dozvolu izdaje gradska opština; – Praćenje stanja i staranje o održavanju dečjih vrtića i osnovnih škola, praćenje upisa u prvi razred osnovne ili specijalne škole i redovno pohađanje nastave u osnovnim školama i pokretanje prekršajnih postupaka protiv roditelja, odnosno staratelja, čije dete nije blagovremeno upisano, odnosno ne pohađa pripremni predškolski program, u skladu sa zakonom, u saradnji sa obrazovno-vaspitnom ustanovom utvrđivanje mera i aktivnosti zaštite i bezbednosti dece, odnosno učenika za vreme ostvarivanja obrazovno-vaspitnog rada i drugih aktivnosti koje organizuje ustanova, u skladu sa zakonom, organizovanje poslova koji se odnose na: prevoz dece i njihovih pratilaca radi pohađanja pripremnog predškolskog programa na udaljenosti većoj od 2 km i učenika osnovne škole na udaljenosti većoj od 4 km od sedišta škole, prevoz, smeštaj i ishranu dece i učenika sa smetnjama u razvoju, bez obzira na udaljenost mesta stanovanja od škole, prevoz učenika na republička i međunarodna takmičenja; – Određivanje, odnosno odobravanje prodajnog mesta na kojem se obavlja trgovina na malo van prodajnog objekta, kao i vreme i način te trgovine u skladu sa zakonom; – Mogućnost ustanovljavanja zaštitnika gradana za gradsku opštinu.
UŽICE	– Staranje o ekološkim pitanjima gradske opštine i ekološkoj taksi.
POŽAREVAC	– Saradnja sa humanitarnim organizacijama u obavljanju njihove delatnosti.

Gradske opštine	Nadležnosti
VRANJE	<ul style="list-style-type: none"> - Donošenje programa uređivanja građevinskog zemljišta i uređivanja i obezbeđivanja vršenja poslova uređivanja građevinskog zemljišta na području gradske opštine; - Osnivanje javnog preduzeća za obavljanje komunalnih delatnosti – izgradnju i održavanje lokalnih i nekategorisanih puteva, održavanje zelenih i rekreativnih površina, održavanje javne rasvete i ostalih komunalnih i društvenih delatnosti.
NIŠ	<ul style="list-style-type: none"> - Izrada planova odbrane za svoje područje, u skladu sa planom grada.
NOVI SAD	<ul style="list-style-type: none"> - Utvrđivanje predloga odluke o samodoprinosu za područje gradske opštine, odnosno dela gradske opštine; - Odlučivanje o raspisivanju referenduma o pitanjima iz nadležnosti Saveta gradske opštine, za koja Savet to odluči, odnosno radi prethodnog izjašnjenja o pitanjima o kojima Savet odlučuje ili radi potvrđivanja njihovih akata; - Odlučivanje o građanskoj inicijativi; - Davanje mišljenja na odluku o programu uređivanja građevinskog zemljišta, na odluku o programu izgradnje održavanja i korišćenja poslovnog prostora i na planske akte i izveštaje o poslovanju javnih komunalnih i drugih javnih preduzeća; - Izdavanje urbanističkih dozvola za individualne stambene objekte – porodične kuće, pomoćne objekte i garaže i za parcelaciju; - Odlučivanje o privremenom korišćenju javnih saobraćajnih površina u ulicama i na lokalnim putevima, izuzev na području obuhvaćenom Generalnim planom grada Novog Sada do 2021. godine, u skladu sa planom i propisima grada; - Staranje i predlaganje mera i obezbeđivanje uslova za uređenje i održavanje javnih zelenih površina, dečjih igrališta, objekata javne rasvete i saobraćajnih znakova; - Obavljanje poslova na unapređenju stočarstva, vođenje evidencije o kvalitetnim i odabranim muškim priplodnim grlima i određivanje ispunjenosti uslova za obavljanje određenih poslova za obezbeđivanje kvaliteta stoke; - Uređivanje uslova i načina držanja pčela i postavljanja pčelinjaka i određivanje područja za selekciju pčela; - Obezbeđivanje uslova za pružanje dimničarskih usluga; - Obezbeđivanje uslova za uređivanje i održavanje pijaca koje nisu u nadležnosti grada.

3. ORGANI GRADSKIH OPŠTINA

Poslove koji su povereni gradskim opštinama obavljaju njihovi organi. Nazivi organa gradskih opština, kao ni način njihovog izbora, niti nadležnosti, nisu propisani zakonom. Organizacija gradskih opština i njihovi organi uređuju se statutima gradova. U pojedinim gradovima ova rešenja se razlikuju zato što su prilagođena potrebama gradova i njihovih opština. Gradovi Beograd, Niš, Požarevac i Užice imaju ujednačena rešenja,

odnosno propisane iste organe. Organi ovih gradova su: skupština gradske opštine, predsednik gradske opštine, veće gradske opštine i uprava gradske opštine. Grad Vranje u svom statutu pravi razliku između gradskih opština u svom sastavu. Statutom se izjednačavaju organi gradske opštine Vranje sa organima grada, odnosno propisuje se da poslove gradske opštine Vranje vrše organi grada (skupština grada, gradonačelnik, gradsko veće i gradska uprava). Organi gradske opštine Vranjska banja su: skupština, predsednik, opštinsko veće i opštinska upravna jedinica. U narednim odredbama koje su posvećene ovim organima može se zaključiti da se oni suštinski, osim po nazivima, ne razlikuju od organa koje imaju gradovi Beograd, Niš, Požarevac i Užice.

Skupština gradske opštine je najviši organ gradske opštine koji vrši poslove koji su mu povereni statutom gradske opštine. Skupštinu gradske opštine čine odbornici koji se biraju na izborima, tajnim glasanjem, na četiri godine, shodnom primenom zakona kojim se uređuju lokalni izbori. Broj odbornika u skupštini se razlikuje u svakoj gradskoj opštini. Odbornici ne mogu biti zaposleni u upravi gradske opštine, kao ni lica koje imenuje, odnosno postavlja skupština.¹¹ Pre stupanja na dužnost odbornici polažu zakletvu. Izborom predsednika skupštine i postavljanjem sekretara skupštine gradske opštine, skupština je konstituisana.¹²

Skupština gradske opštine zaseda i odlučuje na sednicama. Predsednik gradske skupštine saziva sednice skupštine po potrebi, najmanje jednom u tri meseca. Dužan je da zakaže sednicu skupštine na zahtev predsednika gradske opštine, veća gradske opštine ili najmanje jedne trećine odbornika, u roku od pet do sedam dana (u zavisnosti od propisa gradske opštine) od dana podnošenja zahteva, osim gradskih opština u Nišu, čiji statuti ne spominju ovu obavezu predsednika skupštine gradske opštine. Dan održavanja sednice mora biti najkasnije 15 dana od dana podnošenja zahteva. Predsednik skupštine može da odloži sednicu ako ne postoji kvorum potreban za rad skupštine. Sednica se može odložiti i iz drugih razloga, ali o tome odlučuje skupština gradske opštine ako je prisutna većina od ukupnog broja odbornika. Skupština na sednicama odlučuje većinom glasova prisutnih odbornika, osim kada je predviđeno da se odluke donose apsolutnom većinom. Sednice skupštine su javne, ali skupština može odlučiti da sednice ne budu javne, zbog bezbednosti ili drugih razloga. Ta odluka se konstatuje pre utvrđivanja dnevnog reda skupštine.

11 Ako ipak zaposleni u upravi gradske opštine bude izabran za odbornika skupštine, prava i obaveze koje ima po osnovu rada mu miruju dok mu traje odbornički mandat.

12 U Statutu grada Vranja ova odredba je brisana, tako da je sada predviđeno samo da se skupština konstituiše najkasnije u roku od dva meseca od dana objavljivanja rezultata izbora odbornika u skupštini.

Poslovníkom skupštine uređuju se prava i dužnosti odbornika. Odbornici imaju odbornički imunitet¹³, kao i pravo na naknadu za rad i druga primanja.

Predsednik skupštine se bira iz sastava odbornika, na predlog najmanje jedne trećine odbornika tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika¹⁴, na četiri godine. On organizuje rad skupštine, saziva njene sednice i predsedava im, predlaže dnevni red, stara se o ostvarivanju javnosti rada skupštine, potpisuje akte koje donosi skupština i obavlja druge poslove. Funkcija mu može prestati protekom vremena na koje je izabran, prestankom mandata odbornika skupštine, podnošenjem ostavke, kao i razrešenjem, na isti način na koji je izabran. Zamenik predsednika skupštine zamenjuje predsednika u slučaju njegove odsutnosti i sprečenosti da obavlja funkciju predsednika. Bira se iz sastava odbornika i razrešava na isti način kao i predsednik skupštine. Skupština ima i sekretara koji se bira na predlog predsednika skupštine, na period od četiri godine i može biti ponovo izabran.

Nadležnosti skupština gradskih opština određene su statutima gradova, i kao što je već navedeno, mogu se razlikovati od opštine do opštine. Postoji određeni krug nadležnosti, odnosno zajedničkih nadležnosti svih skupština gradskih opština (osim Saveta gradskih opština u Novom Sadu, ali o organima gradskih opština u Novom Sadu biće posebno reći). Skupštine gradskih opština u Beogradu imaju širi krug nadležnosti, odnosno postoje poslovi koje imaju samo beogradske opštine.

Predsednik gradske opštine je izvršni organ gradske opštine. On je u isto vreme i predsednik veća gradske opštine. Predstavlja i zastupa gradsku opštinu, ovlašćen je da neposredno izvršava odluke i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine. Bira ga skupština iz reda odbornika, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika. Bira se na period od četiri godine i ima zamenika, koji ga može zameniti u slučaju odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju dužnost. Predsednik može biti razrešen pre isteka mandata, na obrazloženi predlog najmanje jedne trećine odbornika, i to na isti način na koji je izabran. Ukoliko prestane mandat predsedniku, prestaje mandat i njegovom zameniku. Zamenik predsednika ili član veća gradske opštine mogu biti razrešeni pre isteka vremena na koje su birani na obrazloženi predlog predsednika ili najmanje jedne trećine odbornika, na isti način na koji su izabrani. Uz predlog za razrešenje zamenika predsednika ili člana veća gradske opštine, pred-

13 Odbornici ne mogu biti pozvani na krivičnu odgovornost, pritvoreni ili kažnjeni zbog mišljenja iznetog na sednici skupštine i njenog radnog tela, kao ni zbog glasanja.

14 To je jedan od slučajeva propisanih statutom kada skupština odlučuje apsolutnom većinom.

sednik je dužan da istovremeno podnese predlog za izbor novog predsednika ili člana veća. Izvršni organi kojima je prestao mandat razrešenjem od dužnosti ili su podneli ostavku ostaju na dužnosti da vrše poslove iz svoje nadležnosti sve dok ne budu izabrani i ne stupe na dužnost novi izvršni organi.

Veće gradske opštine je organ izvršne vlasti gradske opštine, zajedno sa predsednikom opštine. Veće gradske opštine čine predsednik gradske opštine, koji je ujedno i predsednik veća gradske opštine, zamenik predsednika gradske opštine, koji je član po funkciji i članovi koje bira skupština iz reda odbornika, a na predlog kandidata za predsednika gradske opštine. Broj biranih članova veća gradskih opština zavisi od statuta gradske opštine, u Beogradu ih može biti najviše 11, dok je statutima drugih gradova propisano da veće može imati najviše pet biranih članova. Članovi se biraju na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom od ukupnog broja odbornika. Odborniku koji bude izabran za člana veća gradske opštine prestaje odbornički mandat, ali može biti u stalnom radnom odnosu u opštini. Poslovnikom veća uređuju se organizacija, način rada i odlučivanja. Predsednik veća, odnosno predsednik gradske opštine, ima ulogu da predstavlja veće, saziva i vodi sednice veća i snosi odgovornost za zakonitost rada veća. U skladu s tim, predsednik ima ovlašćenje da obustavi primenu akata za koje smatra da su nesaglasani sa zakonom. Ako predsednik gradske opštine podnese ostavku ili bude razrešen dužnosti, prestaje i mandat članovima veća. Ukoliko prestane mandat skupštini, prestaje mandat i izvršnim organima, ali oni obavljaju tekuće poslove iz svoje nadležnosti sve dok na dužnost ne stupe novi izvršni organi.

Uprava gradske opštine se obrazuje kao jedinstven organ kojim rukovodi načelnik¹⁵, koji ima zamenika. Za vršenje srodnih poslova mogu se obrazovati organizacione jedinice unutar uprave. Rukovodice organizacionih jedinica unutar uprave postavlja načelnik uprave gradske opštine. U Statutu grada Vranja je ovo pitanje drugačije rešeno. Naime, ovim statutom je predviđeno da na čelu opštinske upravne jedinice stoji rukovodilac. Rukovodioca raspoređuje načelnik gradske uprave i neophodno je da ima saglasnost opštinskog veća. U beogradskim gradskim opštinama mogu se postaviti pomoćnici predsednika gradske opštine za pojedine oblasti, npr. ekonomski razvoj, urbanizam... Postavlja ih predsednik gradske opštine

15 Uslovi za načelnika uprave gradske opštine su: da ima završen pravni fakultet, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina iskustva u struci. Postavlja ga veće gradske opštine, na osnovu oglasa, a može imati zamenika koji ga zamenjuje u slučaju odsutnosti i sprečenosti da obavlja svoju dužnost.

i može ih biti najviše tri. Oni pokreću inicijative, daju mišljenja, predlažu projekte i vrše druge poslove vezane za oblasti za koje su postavljeni. Pomoćnike predsednika gradske opštine predviđa samo Statut Beograda, a ne poznaje ih statut nijednog drugog grada u Srbiji. Odgovornost načelnika uprave gradske opštine određena je dvostruko. Načelnik odgovara skupštini i veću gradske opštine za svoj rad i za rad uprave gradske opštine. Veće gradske opštine ima dužnost da razmotri odgovornost načelnika uprave ako skupština ne prihvati izveštaj o radu uprave ili ako načelnik ne dostavi taj izveštaj.¹⁶

Organi novosadskih gradskih opština. Grad Novi Sad imao je potpuno drugačije rešenje pitanja organa gradskih opština. Kao organi gradskih opština u Novom Sadu postojali su Savet gradske opštine i Uprava gradske opštine kao administrativni organ, dok izvršni organi nisu bili predviđeni. Članovi Saveta gradske opštine su birani u skladu sa posebnom odlukom Skupštine grada. Savet je imao predsednika, zamenika predsednika i sekretara. Predsednik Saveta birao se tajnim glasanjem, a kandidata za predsednika moglo je da predloži najmanje 5% članova Saveta. Na izbor predsednika, trajanje i prestanak mandata shodno su se primenjivale odredbe propisa koji se odnose na predsednika Skupštine grada. Poslovi koje je vršio predsednik Saveta su: organizuje rad saveta; saziva i predsedava sednicama saveta; obavlja druge poslove utvrđene zakonom i odlukom o organizaciji i radu organa gradske opštine. Predsednika Saveta, u slučaju kada je odsutan ili sprečen da vrši svoju funkciju, zamenjivao je njegov zamenik, koji se birao i razrešavao na isti način kao i predsednik. Sekretar Saveta se starao o obavljanju stručnih poslova u vezi sa sazivanjem i održavanjem sednica Saveta i obavljao je druge poslove utvrđene odlukom o organizaciji i radu organa gradske opštine i drugim aktima gradske opštine. Statut grada Novog Sada drugačije je regulisao i upravu u gradskim opštinama Novog Sada. I u Novom Sadu se uprava obrazuje kao jedinstvena služba, na čijem čelu se nalazi načelnik. Razlika u novosadskim opštinama je to što se unutar uprave nisu obrazovale unutrašnje organizacione jedinice. Takođe, za razliku od ostalih gradskih opština, u novosadskim je načelnika uprave postavljao Savet, na predlog predsednika Saveta, što je i jedino moguće rešenje, s obzirom na to da nije bilo izvršnih organa.

16 Izveštaj o radu se dostavlja skupštini gradske opštine, predsedniku gradske opštine i veću gradske opštine, najmanje jednom godišnje (statutom gradske opštine ovo pitanje može biti i drugačije uređeno – npr. Statutom gradske opštine Kostolac je predviđeno da se ovaj izveštaj dostavlja po potrebi, a najmanje dva puta godišnje).

4. MEĐUSOBNI ODNOSI ORGANA GRADA I GRADSKIH OPŠTINA

Međusobni odnosi organa grada i gradskih opština, kao i odnosi gradskih opština među sobom u vršenju svojih dužnosti i ostvarivanju interesa zasnovani su na saradnji i dogovaranju.

Statutima gradova predviđeno je da u vršenju poslova grada, organi grada: obaveštavaju organe i službe gradske opštine, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtev, o pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje lokalne samouprave u gradu i za rad organa gradske opštine i obezbeđuju učešće organa gradske opštine u pripremi propisa grada od značaja za gradsku opštinu; pružaju stručnu pomoć organima i službama gradske opštine u obavljanju njihovih poslova; traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova gradske opštine.

U vršenju poslova gradskih opština, gradske opštine: daju organima grada inicijative za uređivanje ili donošenje, odnosno izmenu propisa iz nadležnosti grada i za preduzimanje mera od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti gradske opštine; traže mišljenje od nadležnog organa grada o primeni propisa i drugih opštih akata grada; učestvuju u pripremanju propisa grada čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje prava i dužnosti i rad organa gradske opštine; vrše i druge poslove u skladu sa statutom grada i drugim propisima.

Organi grada vrše nadzor nad radom i aktima organa gradske opštine u vršenju poslova koji su statutom grada preneti u njihovu nadležnost. Nadležni organ gradske opštine je dužan da organu grada koji vrši nadzor blagovremeno dostavi tražene podatke, spise i isprave. Predsednik gradske opštine, odnosno sekretar skupštine gradske opštine (ako se nadzor vrši nad aktima i radom skupštine gradske opštine) odgovoran je za dostavljanje ovih podataka, spisa i isprava.

Dalje, gradovi u svojim statutima regulišu ovlašćenja svojih organa u određenim slučajevima. Tako, u slučaju da organ gradske opštine ne vrši poslove koji su određeni statutom grada duže od mesec dana biće upozoren od strane odgovarajućeg organa grada. Ukoliko i nakon mesec dana od upozorenja organ i dalje ne vrši te poslove, skupština grada, odnosno organ koji ona ovlasti, preuzeće obavljanje tih poslova, obustaviti finansijska sredstva gradskoj opštini koja su predviđena za obavljanje tih poslova i istovremeno sa preuzimanjem poslova preuzeće i potrebne mere za stvaranje uslova za obavljanje tih poslova na nivou gradske opštine.

Slučaj koji je predviđen u statutima Beograda, Požarevca i Užica jeste nesaglasnost statuta gradske opštine sa statutom grada. Kada skupština

grada oceni da statut gradske opštine nije u saglasnosti sa statutom grada, ukazaće na tu činjenicu skupštini gradske opštine. Skupština grada ostavlja rok u kome se statut gradske opštine mora usaglasiti sa statutom grada. Ukoliko se to ne desi, skupština grada pokreneće postupak pred Ustavnim sudom za ocenu zakonitosti statuta gradske opštine i tražiće obustavu od izvršenja svakog pojedinačno donetog akta ili preduzete radnje na osnovu tog statuta, ako bi njihovim izvršavanjem mogle da nastupe neotklonjive štetne posledice.

Sledeća situacija je slučaj kada opšti akt gradske opštine nije u saglasnosti sa statutom grada ili drugim opštim aktom grada. Tada gradonačelnik, na predlog gradske uprave, odbornika u skupštini grada ili odbornika u skupštini gradske opštine čiji se opšti akt osporava, upozorava na to organ gradske opštine koji je taj akt doneo i traži da ga usaglasi, odnosno stavi van snage. Statut grada Vranja je predvideo da ovo upozorenje daje Skupština grada, na predlog Komisije za propise, a u Nišu predlog daje služba grada nadležna za propise i kontrolu zakonitosti. Ako se u roku od mesec dana od dana dostavljanja upozorenja ne postupi u skladu sa upozorenjem, skupština grada će, na predlog gradonačelnika, rešenjem obustaviti taj akt od izvršenja. Istovremeno sa donošenjem rešenja, pokreneće postupak za ocenu zakonitosti predmetnog akta pred Ustavnim sudom i tražiće obustavu od izvršenja pojedinačnog akta koji je donet ili radnje koja je preduzeta na osnovu tog akta, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice. Međutim, Statut grada Niša nije detaljnije regulisao ove odnose, odnosno nije predvideo rok od mesec dana za postupanje u skladu sa upozorenjem, a nije predvideo ni pokretanje postupka za ocenu zakonitosti akata gradskih opština.

Ukoliko gradska uprava smatra da opšti akt organa gradske opštine nije saglasan sa Ustavom i zakonom, ima dužnost da inicira pokretanje postupka za ocenu zakonitosti pred Ustavnim sudom i da traži obustavu od izvršenja pojedinačnog akta donetog ili radnje preduzete na osnovu opšteg akta čija se zakonitost ocenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posledice.

U situaciji kada pojedinačni akt organa gradske opštine, protiv kojeg nije obezbeđena sudska zaštita, nije u saglasnosti sa gradskim statutom i drugim opštim aktom grada, gradonačelnik na predlog gradske uprave (u Vranju je to Gradsko veće) daje predlog skupštini gradske opštine da taj akt ukine ili poništi. Ako to skupština ne učini u roku od mesec dana od dana dostavljanja predloga, skupština grada će, na predlog gradskog veća (u Beogradu na predlog gradonačelnika), ukinuti ili poništiti taj akt.

Postoji još jedan slučaj predviđen statutima gradova Beograda, Požarevca i Užica kada organ grada ne vrši poslove iz svoje nadležnosti. U

tom slučaju skupština gradske opštine može zatražiti od nadležnog organa grada da postupa u skladu sa statutom. Ukoliko nadležni organ grada ni mesec dana posle upozorenja ne vrši te poslove, skupština gradske opštine ima ovlašćenje da zatraži od Vlade Republike Srbije da preduzme mere u skladu sa zakonom.

Statuti gradova propisali su mogućnost raspuštanja skupštine gradske opštine. Ona se može raspustiti iz sledećih razloga: ako ne zaseda duže od tri meseca, ako ne izabere predsednika gradske opštine i veće gradske opštine u roku od mesec dana od dana konstituisanja skupštine gradske opštine ili od dana njihovog razrešenja, odnosno podnošenja ostavke, ako ne doneše statut u roku utvrđenom statutom grada, ako ne donese budžet u zakonom utvrđenom roku. Skupština grada donosi odluku o raspuštanju skupštine gradske opštine, na predlog gradskog veća. Odluka se donosi većinom od ukupnog broja glasova odbornika skupštine grada. Predsednik skupštine grada raspisuje izbore za odbornike skupštine gradske opštine u roku od dva meseca od stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine gradske opštine. Statut grada Niša predvideo je kraći rok za raspisivanje izbora, u odnosu na ostale gradove. Rok za raspisivanje izbora u Nišu je mesec dana od dana stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine gradske opštine. Mandat izabranih odbornika traje četiri godine, u Beogradu i Užicu, odnosno do isteka mandata odbornika izabranih na redovnim izborima.

Za obavljanje tekućih i neodložnih poslova iz nadležnosti skupštine i izvršnih organa, formira se privremeni organ gradske opštine koji čine predsednik i četiri člana. Oni obavljaju poslove do konstituisanja skupštine i izvršnih organa gradske opštine. Privremeni organ se obrazuje odlukom o raspuštanju skupštine gradske opštine i obrazuje ga skupština grada. Pri obrazovanju privremenog organa skupština grada mora voditi računa o političkom sastavu raspuštene skupštine gradske opštine. Ovaj organ se obrazuje i ako se u gradskoj opštini ne sprovedu izbori za odbornike ili ako se posle sprovedenih izbora ne konstituiše skupština u roku od dva meseca od objavljivanja rezultata izbora.

Kao što se može zaključiti, međusobni odnosi između gradskih organa i organa gradskih opština postavljeni su na principima koje je Zakon o lokalnoj samoupravi ustanovio za međusobne odnose državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave.

5. FINANSIRANJE GRADSKIH OPŠTINA

Da bi mogle da obavljaju svoje poslove, gradske opštine moraju da imaju određena finansijska sredstva na raspolaganju. Međutim, one su u finansijskom smislu potpuno zavisne jer nemaju svoje stalne izvore pri-

hoda. Sredstva za finansiranje gradskih opština određuju se odlukom skupštine grada, za svaku kalendarsku godinu, u zavisnosti od obima i vrste poslova koje obavljaju. Statut grada Beograda propisuje da se poslovi gradskih opština „finansiraju iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom (opšti prihodi gradske opštine)“¹⁷. Statutom grada Užica propisani su isti načini finansiranja kao i u Beogradu, s tim što se, za razliku od beogradskih opština, užičke mogu finansirati i iz samodoprinosu. Statutom Novog Sada je bilo propisano da se gradske opštine finansiraju iz budžeta grada. Zakonom se utvrđuje deo prihoda grada koji se raspoređuje gradskim opštinama za ostvarivanje poslova koji su im povereni. Gradske opštine u Nišu finansiraju se iz budžeta grada, od samodoprinosu i po drugom osnovu i nije predviđeno da ove opštine ostvaruju prihode po osnovu zaduživanja. Statutima gradova Požarevca i Vranja predviđeno je da se gradske opštine finansiraju iz budžeta grada, odlukom skupštine grada za kalendarsku godinu, a tom odlukom može se predvideti da gradska opština ima i izvorne prihode.

Gradska opština ima svoj budžet kojim samostalno raspolaže. Budžet donosi skupština gradske opštine, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu gradske opštine, za jednu kalendarsku godinu. U budžetu su prikazani svi prihodi i rashodi, a na kraju kalendarske godine skupština donosi završni račun budžeta.

Namenski prihodi budžeta, odnosno prihodi gradske opštine čija je namena utvrđena zakonom, koriste se prema programu koji donosi nadležni organ gradske opštine za kalendarsku godinu, tzv. godišnji program. Ovaj program mora biti usklađen sa programom razvoja grada, odnosno odgovarajuće delatnosti i dinamikom finansiranja utvrđenom tim aktima grada.

6. BEOGRADSKJE GRADSKJE OPŠTINE

Beograd kao glavni grad Srbije i jedan od najstarijih gradova u Evropi predstavlja značajan i veliki privredni i administrativni centar. Beograd je urbani i razvijeni centar regiona i, pored svog urbanog gradskog područja, obuhvata i okolne manje gradove i naselja koji su privredno, razvojno, administrativno i saobraćajno povezani sa njim. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom¹⁸ i uređen je posebnim zakonom.¹⁹ Statutom grada Beograda teritorija Beograda podeljena je na

17 Član 98. Statuta grada Beograda.

18 Član 188. stav 1. Ustava Republike Srbije.

19 Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon i 101/16 – dr. zakon.

17 gradskih opština. Za razliku od ostalih gradova, formiranje gradskih opština u Beogradu je obavezno i propisano je zakonom. Gradske opštine se osnivaju radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti grada,²⁰ i imaju svojstvo pravnog lica. Gradske opštine u Beogradu razlikuju se prema gustini naseljenosti, razvijenosti infrastrukture, broju stanovnika, stepenu izgrađenosti, ali i nadležnosti koje im je grad Beograd preneo. U skladu sa svim ovim razlikama, opštine glavnog grada možemo razvrstati u tri grupe²¹.

Prvu grupu čine gradske opštine u samom jezgru grada. One su centralne gradske opštine koje su potpuno urbanizovane i koje imaju izgrađenu infrastrukturu. Na njihovoj teritoriji se nalazi veoma malo ili nimalo neizgrađenog građevinskog zemljišta, poljoprivrednog ili šumskog zemljišta. To su opštine: Stari grad, Vračar, Savski venac i Novi Beograd.

Drugu grupu beogradskih opština čine mešovite opštine. One su delimično urbanizovane, imaju u svom sastavu delove užeg, urbanog gradskog jezgra, ali imaju i naselja prigradskog i seoskog tipa. Takođe, imaju velike površine neizgrađenog poljoprivrednog i šumskog zemljišta. To su opštine: Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara, Palilula i Rakovica.

Treću grupu čine prigradske opštine, odnosno tzv. „rubne“ opštine. Termin „prigradske opštine“ zapravo se ne spominje ni u jednom zvaničnom pravnom aktu, iako se nezvanično i u svakodnevnom govoru često koristi. One se nalaze izvan centralnog dela Beograda, u neposrednom okruženju, predstavljaju posebna naselja koja mogu da funkcionišu i kao posebne jedinice lokalne samouprave. Opštine iz ove grupe, imajući u vidu njihov specifičan položaj u odnosu na ostale, razlikuju se i po tome što imaju proširen krug nadležnosti koje su im poverene. Prigradske opštine su: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

Postojeće gradske opštine u Beogradu su prosečno velike površine i sa velikim brojem stanovnika (pojedine i od 100.000 do 200.000 stanovnika). Neke su čak veće i od prosečne veličine jedinica lokalne samouprave u Srbiji (oko 50.000 stanovnika)²². Sve to ukazuje na realne probleme koje građani imaju u ovakvim kolektivitetima. U gradskim opštinama koje pokrivaju i po nekoliko desetina naselja i sela teško je ostvariti kontakt sa upravom i prava građana na lokalnom nivou. Područje Beograda se poslednji put menjalo 1972. godine, kada su opštine Lazarevac i Mladenovac ušle u njegov sastav. S obzirom na to da se nije menjao više od 46 godina, region Beograda u ovom sastavu može se smatrati prilično zastarelim i

20 Član 6. stav 2. Zakona o glavnom gradu.

21 Alimpić, Z., 2009, *Reforma prostorne organizacije Beograda kao grada – regiona*, Beograd, str. 111–113.

22 Podaci Republičkog zavoda za statistiku (www.stat.gov.rs).

tradicionalnim. Postoje ideje da se formiraju nove gradske opštine na teritoriji Beograda, što bi umnogome olakšalo život građanima u pojedinim opštinama. Ove ideje su aktuelne godinama i predmet su rasprava o reformama Beograda u Skupštini grada²³. Još jedna specifičnost Beograda i njegovih opština ogleda se u nadležnosti i sedištu osnovnih i prekršajnih sudova²⁴. Naime, za razliku od ostalih gradova čiji su sudovi nadležni za čitavu teritoriju grada, često i za nekoliko opština u okolini, mesna nadležnost sudova u Beogradu je podeljena na gradske opštine.

Gradske opštine u Beogradu finansiraju se iz izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja utvrđenih zakonom, a u skladu sa Statutom grada. Prihodi gradskih opština u Beogradu mogu se podeliti u tri grupe: prihodi koji u celini pripadaju gradu, prihodi koji u celini pripadaju gradskoj opštini i prihodi koji se dele između grada i gradske opštine.²⁵

Beogradske opštine se među sobom razlikuju ne samo po veličini i gustini naseljenosti već i po nadležnostima koje su im poverene. Nadležnosti koje su propisane Statutom grada pretrpele su značajne promene u dva navrata – promenama Statuta grada iz 2011. godine i 2013. godine. Pored poslova koji su propisani za sve gradske opštine, kao i onih poslova koje obavljaju gradske opštine u Beogradu i još nekim gradovima, beogradske opštine imaju krug poslova koji su, u skladu sa položajem Beograda, rezervisani samo za njih.²⁶ Promenom Statuta grada Beograda iz

23 Alimpić, Z., 2009, str. 114.

24 Propisani Zakonom o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, br. 101/13.

25 Brdarević, Lj., 2009, *Finansiranje grada Beograda*, Beograd, str. 277.

26 Ti poslovi su: donošenje strategija od lokalnog značaja u skladu sa aktima grada; donošenje rešenja u prvom stepenu o građevinskoj dozvoli za izgradnju ili rekonstrukciju objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine i pretvaranju zajedničkih prostorija u stambeni, odnosno poslovni prostor, osim u postupcima legalizacije objekata na teritoriji grada, vršenje poslova inspekciskog nadzora nad izgradnjom objekata za koje građevinsku dozvolu izdaje gradska opština; praćenje stanja i staranje o održavanju (osim kapitalnog) dečjih vrtića i osnovnih škola, praćenje upisa u prvi razred osnovne ili specijalne škole i redovnog pohađanja nastave u osnovnim školama i pokretanje prekršajnog postupka protiv roditelja, odnosno staratelja, čije dete nije blagovremeno upisano, odnosno ne pohađa pripremni predškolski program, u skladu sa zakonom; u saradnji sa obrazovno-vaspitnom ustanovom utvrđivanje mera i aktivnosti zaštite i bezbednosti dece, odnosno učenika za vreme ostvarivanja obrazovno-vaspitnog rada i drugih aktivnosti koje organizuje ustanova, u skladu sa zakonom; organizovanje poslova koji se odnose na prevoz dece i njihovih pratilaca radi pohađanja pripremnog predškolskog programa na udaljenosti većoj od 2 km i učenika osnovne škole na udaljenosti većoj od 4 km od sedišta škole; prevoz, smeštaj i ishrana dece i učenika sa smetnjama u razvoju, bez obzira na udaljenost mesta stanovanja od škole; prevoz učenika na republička i međunarodna takmičenja;

2013. godine dodat je član 77a kojim je propisana nova grupa poslova koje gradske opštine mogu da obavljaju²⁷. Pored nadležnosti koje imaju sve gradske opštine u Beogradu, sedam „prigradskih opština“ (Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin) imaju i dodatne, posebne poslove²⁸.

U trenutku izrade ovog rada usvojen je Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o glavnom gradu²⁹. Navedenim izmenama Zakona predviđa se dodatna nadležnost za „rubne“ gradske opštine. Ove opštine će nakon predviđenih izmena moći da osnivaju javna komunalna preduzeća, uz prethodnu saglasnost Skupštine grada Beograda, a u skladu sa Statutom grada kojim će se utvrditi organ gradske opštine koji vrši prava osnivača.

određivanje, odnosno odobravanje prodajnog mesta na kojem se obavlja trgovina na malo van prodajnog objekta, kao i vremena i načina te trgovine u skladu sa zakonom; mogućnost ustanovljavanja zaštitnika građana za gradsku opštinu.

27 Dodatna nadležnost koja je za gradske opštine propisana članom 9. Odluke o promeni Statuta grada Beograda. Navedenim članom se nakon člana 77. dodaje naziv „Poslovi koje mogu vršiti gradske opštine“ i novi član 77a, koji u prvom stavu dodaje još jednu nadležnost gradskim opštinama. „Gradska opština može na osnovu akta gradonačelnika, u ime i za račun grada, sprovesti postupak javnog nadmetanja, odnosno prikupljanja pismenih ponuda za davanje u zakup, odnosno otuđenje, građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada radi izgradnje objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, kao i postupak davanja u zakup odnosno otuđenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada neposrednom pogodbom radi legalizacije objekata do 800 m² bruto razvijene građevinske površine, u skladu sa zakonom i aktima grada.“

28 Prema članu 77. stav 2. Statuta grada Beograda, ti posebni poslovi su: obezbeđivanje uslova za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti na svom području, osim javnog linijskog prevoza putnika i zoohigijene, i za njihovo obavljanje mogu osnivati javna preduzeća, odnosno organizovati obavljanje tih delatnosti u skladu sa zakonom i aktima grada, izdavanje građevinske dozvole za izgradnju i rekonstrukciju saobraćajnica i objekata linijske, odnosno komunalne infrastrukture na svom području, izdavanje informacije o lokaciji i lokacijske dozvole za objekte za koje izdaje građevinske dozvole u skladu sa statutom grada, potvrđivanje projekata parcelacije i preparcelacije za područje gradske opštine; odlučivanje o nazivima ulica, trgova, zaselaka i drugih naseljenih mesta i o podizanju spomenika, postavljanju spomen-ploča ili skulpturalnih dela na svom području. Pored poslova koji su nabrojani, beogradske prigradske opštine mogu: „na osnovu akta gradonačelnika, u ime i za račun grada, sprovesti postupak javnog nadmetanja, odnosno prikupljanja pismenih ponuda za davanje u zakup, odnosno otuđenje, građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada radi izgradnje objekata i preko 800 m² bruto razvijene građevinske površine, kao i postupak davanja u zakup, odnosno otuđenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini grada neposrednom pogodbom radi legalizacije objekata i preko 800 m² bruto razvijene građevinske površine, u skladu sa zakonom i aktima grada.“

29 <http://www.parlament.rs/zakoni> u proceduri/

7. OSVRT NA UPOREDNA REŠENJA O GRADSKIM OPŠTINAMA U REGIONU

Lokalna samouprava je institut koji poznaje svaka zemlja na svetu i produkt je tradicije, istorije i društvenih prilika države na koju se odnosi. Različiti faktori uslovljavaju i različite potrebe stanovništva, te iz tog razloga svaka država formira sistem kakav joj najviše odgovara, pa tako ne postoje dve države sa istim sistemima lokalne samouprave³⁰. Uparedna analiza položaja lokalne samouprave u zemljama regiona zahteva mnogo obimnije izlaganje, a kako su predmet ovog rada gradske opštine, napraviću uporednu analizu opština koje se nalaze u sastavu gradova, odnosno jedinica koje odgovaraju našim gradskim opštinama.

Pored razlika koje postoje u modalitetima organizovanja, postoje i terminološke razlike. Jedinice na koje se dele gradovi, prema našoj terminologiji, nazivaju se gradske opštine, a mogu se nazivati još i distrikti, arondismani ili imati neki drugi naziv. Što se tiče statusa gradskih opština ili kolektiviteta koji odgovaraju našim gradskim opštinama, postoji više rešenja. U nekim zemljama gradske opštine imaju status jedinica lokalne samouprave i jasna samoupravna obeležja, u kom slučaju su ove jedinice u statusu prvostepenih jedinica, a grad predstavlja drugostepenu jedinicu. S druge strane, postoje zemlje u kojima ove jedinice imaju status jedinica lokalne samouprave sa nešto užim nadležnostima, dok grad ima šire nadležnosti koje se odnose na grad kao celinu. I na kraju, postoje zemlje u kojima gradske opštine imaju status jedinica „izvedenog“ tipa, odnosno svoje nadležnosti im delegira grad iz kruga svojih nadležnosti i pod nadzorom su grada.

Prema važećim propisima *Republike Hrvatske*, teritorijalna samouprava organizovana je na dva nivoa: osnovni nivo čine jedinice lokalne samouprave, odnosno gradovi i opštine, dok srednji nivo predstavljaju jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno županije³¹. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³² reguliše unutrašnju decentralizaciju u okviru lokalnih jedinica i daje mogućnost gradovima da svojim statutom teritoriju grada podele na gradske kotare ili gradske četvrti. Ove jedinice predstavljaju oblike mesne samouprave, imaju status pravnog lica i njihove nadležnosti, ovlašćenja i organi regulišu se statu-

30 Milosavljević, B., Jerinić, J., 2017, str. 33.

31 Član 129. Ustava Republike Hrvatske (*Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14).

32 Član 65. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (*Narodne novine*, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15 i 123/17).

tima gradova. Pojedini poslovi iz nadležnosti gradova i opština prenose se na županiju ili na neki od oblika mesne samouprave (gradske četvrti ili gradske kotare). Iako su ovi oblici mesne samouprave pravna lica, jedinice lokalne samouprave nisu sklone tome da im poveravaju značajnije poslove iz delokruga svojih nadležnosti. Izuzetak predstavljaju gradske četvrti grada Zagreba koje raspolazu značajnim novčanim sredstvima. Grad Zagreb³³ podeljen je Statutom na 17 gradskih četvrti (Brezovica, Črnomerec, Donja Dubrava, Donji grad, Gornji grad – Medveščak, Gornja Dubrava, Maksimir, Novi Zagreb – istok, Novi Zagreb – zapad, Peščenica – Žitnjak, Podsused – Vrapče, Podsljeme, Sesvete, Stenjevec, Trešnjevka – sjever, Trešnjevka – jug, Trnje), dok ostali gradovi imaju gradske kotare³⁴. Gradske četvrti su administrativno podeljene na mjesne odbore³⁵. Organi gradskih četvrti su vijeće gradske četvrti i predsjednik vijeća.

Bosna i Hercegovina je složena država, sa složenim ustavnopravnim uređenjem koje čine dva entiteta (Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine)³⁶ i jedan distrikt (Distrikt Brčko)³⁷, deset kantona, 13 ustava i 14 zakonodavnih tela. Samim tim je Bosna i Hercegovina država u kojoj paralelno postoje i funkcionišu tri sistema lokalne samouprave. U Ustavu Bosne i Hercegovine ne reguliše se pitanje lokalne samouprave, osim što se predviđaju administrativne jedinice Bosne i Hercegovine i reguliše pitanje distrikta. Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosni i Hercegovini jedinice lokalne samouprave u Federaciji BiH su opštine i gradovi. Ustav Federacije BiH propisuje da se grad formira kao jedinica lokalne samouprave za područje dve ili više opština koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana.³⁸ Međutim, dalje u članu VI.B.1. Ustav predviđa da se Grad Sarajevo osniva u Kantonu Sarajevo, a Ustavom Kantona Sarajevo se predviđa koje opštine ulaze u sastav Sarajeva. Iz ovoga se može izvesti zaključak da grad Sarajevo predstavlja jedinicu lokalne samouprave, dok ostali gradovi predstavljaju i lokalnu upravu i jedinice lokalne samouprave. Takođe, još jedan zaključak

33 Grad Zagreb istovremeno ima status grada i županije.

34 Oblik mesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, upravnu i društvenu celinu, a koje je povezano sa zajedničkim interesima građana.

35 To su manje jedinice i osnivaju se za pojedine delove gradske četvrti, pojedino naselje ili više međusobno povezanih manjih naselja ili deo većeg naselja koji čini zasebnu celinu u odnosu na ostale delove naselja.

36 Član I.3. Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i *Sl. list BiH*, br. 25/09 – Amandman I).

37 Amandmanom I na Ustav BiH dodat je član VI.4. kojim je regulisano pitanje Distrikta Brčko.

38 Član VI.A.1. Ustava Federacije BiH (*Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08).

koji proizlazi iz ovih odredaba jeste da je grad Sarajevo jedinica lokalne samouprave u okviru koje se nalaze četiri gradske opštine³⁹ sa statusom jedinica lokalne samouprave. S druge strane, Ustav Republike Srpske⁴⁰ i Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske⁴¹ kvalitetnije i potpunije utvrđuju sadržaj pojma lokalne samouprave, ali ne nude posebna rešenja za gradske opštine.

8. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti da se ni zakonodavac, a ni teorija nisu u dovoljnoj meri bavili institutom gradske opštine. Imajući u vidu njen značaj za lokalno stanovništvo, potrebno je, na prvom mestu, detaljnije definisati pojam gradske opštine. Akcenat se stavlja uglavnom na to šta gradska opština nije, na osnovu čega se mora posredno izvlačiti zaključak šta ona zapravo jeste, što dovodi do određenih nedoumica u primeni zakona i postupanju organa. Ne dovodi se u pitanje to da li gradske opštine treba da postoje, već da li je potrebno da institut gradskih opština bude uveden u sve gradove. Jedan od problema njihovog funkcionisanja je i taj što raspoložu malim brojem ovlašćenja i nedovoljnim sredstvima.

Potrebno je ponovo razmotriti određena statutarna rešenja za koje je praksa pokazala da nisu dovoljno efikasna i precizna. Jednostavno preuzimanje i prilagođavanje zakonskih rešenja o jedinicama lokalne samouprave, po svemu sudeći, nije pružilo adekvatna i fleksibilna rešenja za gradske opštine i njihove odnose sa gradskim organima. U gradovima, osim u Beogradu, gradske opštine kao da još uvek nisu dobile jasna obeležja i postale jasni oslonci građanima u upravljanju poslovima od interesa za njih same. Zbog svega toga, čini se da bi na prvom mestu trebalo odrediti preciznu zakonsku poziciju gradske opštine, uvesti je u sistem lokalne samouprave i dodeliti joj veće nadležnosti. Jedan od predloga je i da se Zakonom o lokalnoj samoupravi odrede minimalna sredstva u budžetu grada namenjena za finansiranje gradskih opština.

Život građana se dešava upravo na nivou gradskih opština i neophodan je sistem koji će biti funkcionalan i pristupačan svakom pojedincu u ostvarivanju njihovih prava na tom nivou. Postoji čitav niz važnih pitanja

39 Opštine u sastavu grada Sarajeva su opštine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad.

40 Ustav Republike Srpske (*Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 21/92 – prečišćen tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11).

41 Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (*Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 97/16).

koja preciziraju pravce u kojima bi razvoj i usavršavanje lokalne samouprave, a posebno gradskih opština u Srbiji trebalo da se kreću. Gradske opštine imaju daleko veći potencijal koji nije iskorišćen u dovoljnoj meri.

LITERATURA

1. Alimpić, Z., 2009, *Reforma prostorne organizacije Beograda kao grada – regiona*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
2. Brdarević, Lj., 2009, *Finansiranje grada Beograda*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
3. Lokalna samouprava: propisi i praksa, 2008, *Pravni bilten*, 1, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
4. Milosavljević, B., 2009, *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*, drugo izdanje, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
5. Milosavljević, B., 2015, *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804–2014*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
6. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2017, *Ustavopravni položaj lokalne samouprave: Ustav Republike Srbije u uporednoj evropskoj perspektivi*, Beograd, Stalna konferencija gradova i opština.
7. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2016, Status of Serbian towns in the light of recent efforts towards a national decentralisation strategy, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb.
8. Pavlović, V., Orlović, S., 2009, *Beograd – demokratska metropola*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
9. Urbanistički zavod Beograda, 2008, *Organizacija i finansiranje glavnog grada, publikacija*, Beograd.

PRAVNI IZVORI

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 70/07.
2. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
3. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 18/16 i 47/18.
4. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18.
5. Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon i 101/16 – dr. zakon.
6. Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13, 125/14, 95/15, 83/16, 91/16, 104/16 i 96/17.
7. Odluka o obimu sredstava za vršenje poslova grada i gradskih opština i utvrđivanju prihoda koji pripadaju gradu, odnosno gradskim opštinama u 2016. godini, *Sl. list grada Beograda*, br. 81/15.

8. Statut grada Beograda, *Sl. list grada Beograda*, br. 39/08, 06/10 i 23/13.
9. Statut grada Niša, *Sl. list grada Niša*, br. 88/08, 143/16 i 18/19.
10. Statut grada Novog Sada, *Sl. list grada Novog Sada*, br. 43/08 i 11/19.
11. Statut grada Užica, *Sl. list grada Užica*, br. 25/17.
12. Statut grada Vranja, *Sl. glasnik grada Vranja*, br. 24/18.
13. Statut grada Požarevca, *Sl. glasnik grada Požarevca*, br. 4/13 i 15/16.
14. Statut gradske opštine Stari grad, *Sl. list grada Beograda*, br. 3/11, 9/11, 34/13, 64/13, 4/14, 25/15, 94/16 i 75/17.
15. Statut gradske opštine Vračar, *Sl. list grada Beograda*, br. 45/08, 17/10, 44/10, 6/12, 35/12, 44/12 i 29/13.
16. Statut gradske opštine Savski venac, *Sl. list grada Beograda*, br. 45/08, 18/10, 35/10, 33/13, 36/13 i 66/16.
17. Statut gradske opštine Novi Beograd, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/08, 12/10, 3/11, 33/13 i 88/15.
18. Statut gradske opštine Zemun, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/10 i 43/13.
19. Statut gradske opštine Čukarica, *Sl. list grada Beograda*, br. 44/08 i 15/10.
20. Statut gradske opštine Voždovac, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/08, 15/10 i 36/10.
21. Statut gradske opštine Zvezdara, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/08, 43/09 i 15/10.
22. Statut gradske opštine Palilula, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/08, 16/10 i 35/13.
23. Statut gradske opštine Rakovica, *Sl. list grada Beograda*, br. 39/08.
24. Statut gradske opštine Barajevo, *Sl. list grada Beograda*, br. 44/08 i 17/10.
25. Statut gradske opštine Grocka, *Sl. list grada Beograda*, br. 42/08, 17/10 i 59/11.
26. Statut gradske opštine Lazarevac, *Sl. list grada Beograda*, br. 43/08 i 15/10.
27. Statut gradske opštine Mladenovac, *Sl. list grada Beograda*, br. 40/10.
28. Statut gradske opštine Obrenovac, *Sl. list grada Beograda*, br. 44/08, 4/10 i 15/10.
29. Statut gradske opštine Sopot, *Sl. list grada Beograda*, br. 45/08 i 12/10.
30. Statut gradske opštine Surčin, *Sl. list grada Beograda*, br. 44/08 i 12/10.
31. Statut gradske opštine Medijana, *Sl. list grada Niša*, br. 124/08 i 109/12.
32. Statut gradske opštine Niška banja, *Sl. list grada Niša*, broj 124/08.
33. Statut gradske opštine Palilula, *Sl. list grada Niša*, br. 123/08 i 109/12.
34. Statut gradske opštine Pantelej, *Sl. list grada Niša*, broj 123/08.
35. Statut gradske opštine Crveni krst, *Sl. list grada Niša*, broj 123/08.
36. Statut gradske opštine Požarevac, *Sl. glasnik grada Požarevca*, broj 2/10.
37. Statut gradske opštine Kostolac, *Sl. glasnik grada Požarevca*, br. 2/08, 06/09 i 2/10.
38. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.
39. Ustav Bosne i Hercegovine (*Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini*), *Sl. list BiH*, br. 25/09 – Amandman I).
40. Ustav Federacije BiH, *Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.
41. Ustav Republike Srpske, *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 21/92 – prečišćen tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11.

CITY MUNICIPALITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Marija Pešović

SUMMARY

The subject of this paper is city municipalities, one of the forms of local government at the lowest level in cities. The process of urbanization, the expansion of cities and the emergence of new ones, creates the need for internal decentralization. Decentralization comes when there is a need and it is estimated that another, lower level of government will perform more efficiently certain jobs. Due to the large number of inhabitants and the growing territory, the big cities are often organized two-step. Municipalities are the result of decentralization and are part of the territorial organization of cities. Although they are not units of local self-government, they have their own administration and affairs delegated by the city government from its own competencies. The regulation of city municipalities, their jobs and the way of financing, as well as a review of comparative solutions in the region, are the main issues discussed in this paper.

Key words: city municipalities, local government, city, decentralization, territorial units, units of local self-government.

Dostavljeno Uredništvu: 3. aprila 2019. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 14. juna 2019. godine