

ОДГОВОРНОСТ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА ВУЧКОВИЋ

Делотворност локалне самоуправе



- Да ли је локална самоуправа увек делотворна заједница?
- Да ли локална управа може бити неделотворна (неефикасна)?
- да ли се њена неделотворност може оценити, „измерити“, како утврдити неделотворност, па стим у вези и одговорност?
- Ко одговара, ко полаже рачун и сноси последице за недолотворност локалног система управљања?
- Концепт „комуналне суверености“ у себи садржи идеју о самоодговорности.
- Ако се може констатовати неделотворност државе и њених органа и јавних служби, зашто се не би могла мерити делотворност локалног управног система.

Појам делотворности



- локална управа је неделотворна ако нешто не чини (потпуна неделотворност) или ако нешто чини али на "погрешан начин" (делимична не-делотворност).
- Грешка се овде може појавити у два смисла:
 - 1. у вређању општег интереса и
 - 2. у угрожавању субјективних права и слобода грађана на територији локалне заједнице које има за последицу штету, повреду, угрожавање, стварање опасности, несигурности и сл.
- Ово важи без обзира на врсту управног посла (поверени, пренесени или аутономни послови).
- (Не)делотворност се може јасно посматрати и у управном поступку као и у свим осталим областима рада локалних органа.

1. Неделотворност према врсти послова



- 1. (Не)делотворност локалне (само)управе се може посматрати с обзиром на поверене послове и с обзиром на аутономне, сопствене послове локалне заједнице.
- У првом случају утицај државе је посебно наглашен. Она оцењује меру остваривања општег интереса на одређеној локалној територији.
- У другом случају делотворност локалне управе пре свега се цени са аспекта грађана и мери с обзиром на ефикасност оставаривања уставних и законских права и слобода грађана.

2. Неделотворност ко то треба да утврди и како ће се мерити?



Делотворност се може посматрати у правном и политичком смислу.

- Делотворност локалне самоуправе може се сагледавати оценом у којој мери локална самоуправа ефективно води бригу и испуњава своја уставна и законска права и дужности према грађанима, с једне и према држави, односно у остваривању општег интереса, с друге стране.
- С тим у вези делотворност се може посматрати и ценити са аспекта општих и јавних интереса и са аспекта остваривања права и слобода грађана, али и остваривања њихових дужности према локалној и државној заједници као целини.

Прописи који регулишу правни положај управе



- уопште обавезују и локалну управу на одређену меру ефикасности у њеном деловању и то:
- - управа је дужна да захтеве грађана решава и решења доставља у прописаним роковима и о томе извештава надлежне органе;
- - грађани имају право стављати примедбе и упућивати критике управи. Управа је дужна да представке и предлоге грађана размотри, посебно оне које се односе на њен (не)рад, на њих одговори односно предузме одговарајуће мере, и да о томе, као и уопште о својој ефикасности редовно обавештава извршни орган;
- - важан аспект је и став управних службеника и његова лична етика у односу према грађанима.
- Грађани цене управу и изграђују свој позитиван или негативан став о функционисању управних служби на основу свакодневних, непосредних или посредних контаката са управним службеницима.

Два основна критеријума



- Један је постављен према држави и њеним интересима, а други према грађанима и односи се на људска права.
- Међутим, оба ова критеријума обухваћена су начелом законитости.
- Принципи делотворности локалних заједница треба да буду заштита општих интереса на простору одређене локалне заједнице, заштита људских права грађана, а у том склопу и заштита мањина без обзира на њену националну припадност.

3. На који начин утврђивати неделотворност?



- да ли кроз флексибилни и превентивни систем *утицаја* или класичани државни систем *надзора и контроле*, и
- ко је позван да констатује неделотворност?
- Држава и њени органи укључујући и судове, грађани, сами органи локалне самоуправе или мешовите парадржавне комисије за утврђивање ефикасности локалног система управљања.
- Комисије за процену ефикасности локалног нивоа одлучивања као ванстраначка и вишестраначка експертна тела била би састављена од представника владе, локалних власти, грађана и водећих стручњака у овој области, која би надгледали што влада и локална управа чини и даје препоруке.

Циљ је да се избегне спорост и формализам надзора и развија превентивна одговорност



- Превазилази традиционалне метода контроле над локалном (само)управом.
- По угледу на шведску институцију Омбудсмана и парламентарних комисија у Великој Британији, требало би и код нас размислити о увођењу мешовите комисије централног Парламента, а можда и одговарајуће локалне скупштинске комисије, као експертна тела, која ће да утврђују делотворност и ефикасност рада одређеног локалног управног система и локалне управе посебно, и предузимати одговарајуће кораке и мере у циљу очувања општег интереса и заштите уставних права и слобода грађана.
- Грађанин као корисник управних и јавних служби долази у нов однос према управи као носиоцу и координатору тих служби. Они су све зависнији од управе, али су истовремено наручиоци и оцењивачи квалитета делатности управе која у том смислу не треба да им намеће од других постављене критеријуме, већ да задовољава њихове интересе.

Одговорност локалне (само)управе се посматра из две перспективе



- Из перспективе грађана, њихових правом зајемчених права и слобода, према којима локални управни систем представља власт и
- из перспективе централне егzekутиве, која локалну управу види као инструмент за остваривање политике утврђене на националном плану.
- Критеријуми делотворности су дијалектични и могу у конкретним ситуацијама бити и противуречни.
- Који од критеријума има предност?
- Чини се да локална управа може да се огреши о опште интересе, али не и о права грађана.
- Међутим, ефективно оставаривање социјалних, економских и политичких, националних и др. права грађана је такође интерес државе у ширем смислу, да не би био, пре или касније угрожен и доведен у питање и сам њен уски државни интерес.
- Локална самоуправа има дужност да ради у општем интересу и интересу локалне заједнице.



- Преношење "власти" не сме се обавити без преношења одговорности и то баш за неделотворност и неефикасност локалног система управљања, која мора бити институционализована и ефективна.
- Политичка, правна и финансијска аутономија појачава одговорност.
- У супротном постоји опасност од дезинтеграције система ако се игнорише општи интерес утврђен на националном плану или пак опасност од централизације ако општи интерес гуши аутономију, људска права у локалној заједници без обзира на њен национални састав.

Одговорност се може појавити у превентивном и репресивном облику



- **Превентивне мере** се предузимају приликом тражења извештаја, сарадње и обавештавања, давања инструкција о начину вођења послова, давања упозорења и утврђивање рокова за предузимање дужних радњи.
- Рокови се могу утврдити први пут или накнадно уколико је предходни рок безуспешно протекао али они по правилу нису дужи од 30 дана.
- Ако и после тога органи локалне самоуправе ништа не предузму, онда следе репресивне мере.

Репресивне мере:



- Репресивне мере: обустава извршења одређених аката и мера који су требали бити обустављени, непосредно преузимање и обављање неизвршених послова од стране надлежног државног органа или само преузимање и поверавање послова другом локалном или централном органу.
- Те мере предузима најчешће надлежни републички управни орган или републичка влада.
- трајно или само на одређено време.

Репресивне мере



- Ове мере могу бити праћене допунским (комплементарним) мерама најчешће дискреционог, али и обавезног карактера чије непредузимање јесте посебан основ за покретање одговорности надлежних државних органа:
- обавештавање надлежних органа,
- упућивање службеног лица надлежног министарства,
- покретање питања одговорности, односно предлагање утврђивања одговорности локалних функционера,
- подношење кривичне пријаве, захтева за прекршајни поступак, накнаду штете, регресни захтев и сл.
- Право на локалну самоуправу је и обавеза државе. Из тог уставног права да гарантује самоуправу локалним заједницама следи и одговорност државе да гаранције пружи и ствара услове за континуирано функционисање органа и делотворност локалне заједнице као целине.

обавеза локалне самоуправе



- Са друге стране, постоји обавеза локалне управе на ефикасно задовољавање потреба локалне заједнице и обезбеђење континуираног квалитета локалних (комуналних) јавних служби у складу са интересима непосредних корисника услуга.
- Најригорозније мере јесу укидање и распуштање скупштине.
- Предузимање ових мера прате и одређене финансијске санкције у виду ускраћивања финансијских средстава која су планирана за обављање неизвршених, делимично извршених или погрешно извршених послова.

Проблем одговорности



- С једне стране, постоје широка и готово свеобухватна вертикална хијерархијска надзорна и контролна овлашћења државних органа (владе, државне управе, уставних, управних и других судова, па и саме скупштине). Централна држава одговара за неделотворан и неефикасан рад својих органа.
- С друге стране, постоји мешовити систем одговорности (државно-хијерархијског и аутономнолокалног типа, који се завршава на локалном нивоу).
- У неким областима постоји неодговорност органа локалне управе у корист државе (нпр. грађанска одговорност услед терористичких акта, јавних демонстрација и манифестација). Одговорност државе ограничена је на главне безбедносне функције и функције заштите јавног и општег интереса на целокупној државној територији, укључујући и локалне заједнице.
- Ретки су случајеви апсолутне локализације одговорности и изостајање одговорности државно-хијерархијског типа, јер од кад постоји држава нема потпуно аутономних и неодговорних локалних заједница.

Да ли је локална самоуправа одговорна и коме?



- Постоје ситуације када изостаје инстациони надзор и одговорност локалних управних органа.
- доводи у питање права и слободе грађана, нарочито у ситуацији нечињења локалне управе
- У позитивноправним текстовима мало се говори о одговорности локалне самоуправе.
- Помиње се одговорност секретара општинске управе који одговара за свој рад и рад локалне управе општинској скупштини и њеном извршном савету, затим одборника скупштине.
- Начелно сви односи утицаја централних органа државне управе, на органе локалне самоуправе могу имати два основна облика: 1) сарадња и обавештавање и 2) надзор (контрола).

У пракси



- се јављају ситуације када изостаје хијерархијско инстациони надзор, а тиме и одговорност над локалним управним органима. То су различити инспекцијски органи над којима одговарајућа министарства (с обзиром на делокруг рада), као државни органи управе, одбијају да врше надзор.
- Они одбијају да решавају по жалби против инспекцијских служби, због нпр. неблаговременог решавања, односно невршења дужних управних радњи јер се сматрају ненадлежним.
- Са друге стране и судска заштита је озбиљно доведена у питање.
- Судови одбијау да се упусте у решавање ових питања као ненадлежни, истичући при том чињеницу да општина не може бити легитимисана за вођење спора и сл.

Појам и облици одговорности локалне самоуправе



- Право на локалну самоуправу истовремено је и обавеза државе.
- Држава јемчи право на локалну самоуправу из чега следи и одговорност државе да пружи гаранције и ствара услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине.
- С друге стране, постоји обавеза локалне управе да ефикасно задовољава потребе локалне заједнице и обезбеди континуирани квалитет локалних (комуналних) јавних служби у складу са интересима непосредних корисника.

Уставни основ одговорности



- Мада изричитих одредаба у постојећем **закону о локалној самоуправи** нема не може се извести закључак о неодговорности локалних заједница.
- Одговорност локалне самоуправе резултира најпре из основних уставних начела, свеукупне регулације њене делатности, дужности и надзорних и контролних правних овлашћења, мера и утицаја државних органа, а посебно органа државне управе.
- Најпре треба поменути уставни принцип самосталности и одговорности управе. Самосталност (аутономност) управе нужан је предуслов њене одговорности
- Органи државне управе имају права и обавезе према органима локалне управе. Правима државне управе одговарају обавезе локалне управе. Те дужности се односе на извршење поверених и сопствених послова, који могу бити и конкретно орочени.
- Основ одговорности локалне самоуправе је њена законита и целисходна делотворност, мора да се одвија у амбијенту уставности и законитости.

Одговорност се може посматрати на три нивоа у оквир локалне самоуправе:



1. у односу органа локалне самоуправе између себе,
2. у односу према грађанима, и
3. у односу локалне самоуправе према државним органима (министарствима, Влади, Уставним и редовним судовима, скупштини...).

Одговорност органа локалне самоуправе



- 1. Надзор скупштине над управом обухвата све оне делатности које су непосредно усмерене на остваривање одговорности управе пред скупштином, укључивши и примену санкција којима скупштина у ту сврху располаже.
- Ту спада **политичка контрола**, а чија примена није везана за претпоставку противправности односно кривице у поступању управе.
- Ту спада обавеза **управног функционера** да у одређеном року да усмени или писмени одговор на посланичко питање у скупштини. Затим, скупштинска расправа о раду управног функционера или управног органа или организације, анкета о раду управе од стране појединих радних тела скупштине, постављање питања поверења управном функционеру и у случају изгласавања неповерења, покретање поступка за његово разрешење и др.
- Органи управе су дужни да спроведу све санкције које је изрекла скупштина према појединим управним функционерима.

Управни функционери су дужни:



- да обавештавају скупштину о стању и кретањима на оном подручју управног рада на који се односи делатност органа односно организације на чијем се челу они налазе.
- Поред ове *континуиране дужности* информисања коју су управни функционери дужни обављати без посебног позива, они су дужни да дају информације по захтеву скупштине, њених већа, радних тела, као и да присуствују раду седницама ових органа и тела нарочито када се расправља о питањима из делокруга рада одговарајућег управног органа.

Управа је дужна благовремено извршавати све радне задатке и друге обавезе:



- проучавања појединих питања и подношења посебног извештаја о томе, подношења општег извештаја о стању и појавама на свом подручју, подношење извештаја о проблемима у спровођењу своје извршне функције (спровођењу политике и општих аката), затим обавеза израде предлога закона и других општих аката за скупштину и дужност обављања других стручних послова за потребе скупштине, њених већа и радних тела.
- Уколико управа одбије извршавање ових својих дужности о томе је дужна обавестити скупштину и извршни савет.

2. Скупштина општине има утицај над радом општинских органа и служби



- у чему се осећају елементи подређености и аутономности локалне заједнице.
- Поред **нормативних овлашћења** у смислу доношења статута и других општих аката, то се нарочито огледа у следећем:
- Најпре она **оснива** општинске органе, организације и службе; именује секретара општинске скупштине који је истовремено и секретар општинске управе и по природи своје функције **руководи радом** целокупне локалне управе.
- Секретар одговара за свој рад и рад локалне (општинске) управе локалној (општинској) скупштини и њеном извршном одбору.
- Најзад, општинска скупштина врши надзор над радом општинских органа и служби а то значи и над радом органа локалне управе.
- У случају да сама скупштина општине не донесе у утврђеном року (60 дана од дана ступања на снагу закона о локалној самоуправи) свој стаут и друге опште акте (одлуке о изборима и др.), тада је Народна скупштина дужна донесе статутарну одлуку и друге акте.

3. Влада и локални извршни одбор имају посебну одговорност за рад локалне управе.



- **1. Извршни органи** могу отворити расправу о раду и одговорности органа управе и предузети одређене санкције: покренути поступак односно захтевати покретање поступка за смењивање функционера који руководе органом управе или радника са посебним овлашћењима као и поступка за одузимање тих овлашћења.
- **2.** Уколико су одговарајући изборни акти донети али се избори не спроводе или одговарајућа општина не конституише одговарајуће органе и тела у законом утврђеним роковима, **Влада** је дужна да образује орган, који ће до конституисања општинских органа обављати послове органа локалне самоуправе у тој општини.
- Влада има врло активну улогу не само у случајевима нечињења и пропуштања органа ЛС већ и када наступе спорне ситуације и немогућност постизања договора између локалних органа различитих територијалних јединица.
- Влада координира рад између општина и има право и дужност да у свим спорним ситуацијама сама донесе одлуку.

Одговорност локалних функционера и службеника локалне самоуправе



- Локална самоуправа, односно њени органи и функционери и запослена лица имају са своје стране обавезу чињења и одговорност за нефункционисање.
- На права, дужности и одговорности из радног односа радника у органима локалне самоуправе примењују се прописи који се односе на раднике у органима државне управе.
- одговорност запослених и постављених лица у органима локалне самоуправе регулисана је Законом о радним односима у државним органима.
- Тако се одредбе о кривичној односно прекршајној, материјалној и дисциплинској одговорности запослених и постављених лица државних органа сходно примењују и на раднике органа локалне самоуправе.
- свако неизвршавање радних обавеза или неблаговремено или несавесно и немарно вршење, свако недостојно, увредљиво и непримерено понашање, одбијање давања података, ометање грађана у остваривању њихових права и интереса, одбијање послова радног места, неостваривање очекиваних резултата и сл. имају карактер теже повреде радних обавеза и дужности за коју се одговара дисциплински.
- дисциплинска одговорност и кривична односно прекршајна не искључују се.

Материјална одговорност службених лица



- (запослених и постављених лица) у локалним органима управе решава се на исти начин, као и одговорност лица која раде у државним органима.
- Међутим, држава ће директно одговарати за штету која настане због насиља или терора или настане за време трајања јавних демонстрација или манифестација, а које се догоде на територији (подручју) одговарајуће локалне самоуправе.
- Држава притом задржава право и обавезу да захтева накнаду исплаћеног износа од лица које је непосредни причинилац штете. То значи да локална управа не одговара за штете причињене у оваквим околностима.
- обавеза накнаде штете лежи на Републици као држави и као правном лицу, које као носилац свих послова државне управе, одговара за рад својих органа (ЗОО).

Морална одговорност



- као типично ванправна одговорност.
- Она се јавља уколико локални службеник или функционер у вршењу својих управних и са њима повезаних стручних послова у органу локалне самоуправе или у обављању своје управне функције, повредио моралне норме које имају карактер правила понашања у том органу.
- То су кодекси понашања који се односи на локалне службенике и локалне функционере.
- Сви ови кодекси заједно чине управну етику која важи као *Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина у Србији (СКГО) и Национална конференција о етичким стандардима за представнике локалних власти, Београд.
- Ове институције су донеле наведене кодексе као препоруке јер их оне препоручују на усвајање скупштинама градова и општина и позивају све носиоце јавних функција у локалним самоуправама у Србији да му приступе и да се по њему понашају.

Морална одговорност



- систем тзв. "меких правила" (*soft rules*).
- Овим Кодексима се дефинишу смернице, методе и правила која промовишу успостављање и одржавање административне службе у локалној самоуправи. Она изражавају врлине и унутрашње вредности и утврђују *идеал локалних службеника и кадрова*.
- Кодекс има *обавезујућу снагу* за све оне који су запослени у административној служби.
- Суштина ове одговорности је у успостављању одређеног система вредности у раду управних кадрова и професионалних стандарда понашања који ће важити и обавезивати кадрове.
- Кодекси понашања се заснивају на личној и колективној професионалној свести и осећају одговорности запослених у управи као и њихових руководилаца и локалних функционера.
- У Енглеској државни секретар може путем наредбе донети кодекс понашања тзв. "квалификованих запослених" у одговарајућим јединицама.
- Омбудсман за локалну самоуправу (*Commissioner for Local Administration*) врши контролу над применом одредби кодекса понашања и непоштовање одредби кодекса понашања посматра као лошу управу (*маладминистрацион*) у јединици ЛС.

Одговорност локалних представника

неколико врста одговорности



1. **политичка одговорност** према бирачима која као санкције садржи опозив и ускраћивање поверења на наредним изборима,
 2. **кривична** одговорност при чему локални представници по правилу уживају имунитет за време трајања мандата.
 3. **материјална** одговорност локалних представника је одговорност за штету причињену неправилним вршењем функције. У правним системима где постоји, остварује се посредно преко регресног захтева локалног система као правног лица, коме оштећени упућује свој директни одштетни захтев.
 4. **дисциплинска** одговорност представника према представничком телу, које има право да изриче дисциплинске казне (новчане казне), у случају повреде правних дужности нпр. чувања службене тајне и др.
- У Енглеској постоји посебно тело **Комитет за стандарде у јавном животу** (*Committee of Standards in Public Life*) које испитује поштовање „седам принципа јавног живота“ у локалној самоуправи – несебичност, интегритет, објективност, одговорност, отвореност, поштење и лидерство (вођство).

Енглеска



- Комитет испитује кодексе локалних власти.
- Етички оквир установљен ЗоЛС Енглеске (2000), принудно спроводи и контролише **Одбор за Стандарде Енглеске**.
- Законом је установљен и систем „трибунала за вредновање“ (*adjudications tribunals*), у чијој надлежности је да утврђују да ли је дошло до кршења кодекса понашања локалних јединица и да изричу санкције.
- Поред тога, у Енглеској Министар може наредбом одредити принципе који би руководили понашање чланова локалне власти.
- Министар је утврдио следеће принципе: *несебичност, поштење и интегритет*, објективност, одговорност, отвореност, лична процена, поштовање према другима, *придржавање закона*, домаћинско понашање и вођство.

Случајеви материјалне одговорности



- Поводом комасације појавили су се бројне врсте спорова за накнаду штете настале на земљишту унетом у комасациону масу.
- већина општина је донела одлуке у којима је прописала обавезу, начин и на чији терет се врши рашћишћавање терена у поступку комасације. Сви спорови који настану у примени таквих одлука морају се решавати у складу са тим одлукама, уколико нису супротне принудним прописима.
- У том смислу су судови утврдили обавезу општине да накнади стварну штету и изгубљену добит зато што је у поступку спровођења комасације комисија за комасацију, као орган општине пропустио да изврши своју дужност уређивања терена за пољопривредну производњу. (*Пресуда Окружног суда у Нишу, Гж бр.327/87 од 27.10.1987*).
- Наиме, општинска комисија за комасацију била је дужна да „приведе одређеној намени“ (пољопривредној производњи), земљиште које се додељује у поступку комасације. Како комисија ту своју вануговорну обавезу није извршила, предавши кориснику комасације неуређено земљиште, односно земљиште на коме нису изведени предвиђени радови, корисник има право на накнаду штете коју претрпи кривицом онога ко је био дужан да ову обавезу изврши. (*Пресуда Окружног суда у Нишу, Гж бр. 747/88 од 21.3.1988*).

судска пракса



- показује да су судови проглашавали општину одговорном због незаконитог пропуштања њених органа (комисије за комасацију), при чему су у парничном поступку решавали о њеној обавези за накнаду штете.
- Оно што карактерише ове спорове са аспекта заштите субјективних права грађана је изузетна неефикасност судске заштите.