

## Odnosi republičkih organa i organa teritorijalne autonomije prema organima jedinica lokalne samouprave sa posebnim osvrtima na sferu zdravstvene zaštite

Dr Miodrag Savović

("Službeni glasnik RS", br. 1/90), **opština** je definisana kao osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, dok se prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine ("Službeni glasnik RS", br. 9/2002) pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje u jedinici lokalne samouprave kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici. Naime, prema ranijoj koncepciji, koja se zasnivala na principima tzv. komunalnog sistema, opština je bila osnovna društveno-politička zajednica. Danas, međutim, status opština određen Ustavom i zakonima garantuje samostalan delokrug ovlašćenja i poslova, kao i zaštitu njihovog samoupravnog statusa. Tako se prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* lokalna samouprava ostvaruje u opštini, gradu i gradu Beogradu, jednom rečju, u **jedinicama lokalne samouprave**. Iako jedinica lokalne samouprave ima **svojstvo pravnog lica**, ona **nema državne funkcije**, već **samo mogućnost da ostvaruje** lokalnu samoupravu. Osnovni pravni akt jedinice lokalne samouprave je *Statut* i njime se uređuju najvažnija pitanja od značaja za jedinicu lokalne samouprave.

Svaka jedinica lokalne samouprave odgovorna je za kvalitetno i efikasno obavljanje kako *izvornih*, tako i *poverenih poslova*.

*Izvorni poslovi* su oni koje jedinica lokalne samouprave, na osnovu Ustava i zakona, obavlja u funkciji ostvarivanja lokalne samouprave. To znači da se u nadležnosti svake jedinice lokalne samouprave nalaze poslovi koji su od neposrednog interesa za građane, zbog čega su i utvrđeni kao njena *izvorna nadležnost*. Kada je reč o *izvornim nadležnostima* jedinice lokalne samouprave u svim sferama društvenog života, pa samim tim i u **oblasti zdravlja i zaštite životne sredine**, moraju se precizno utvrditi granice te nadležnosti. Drugim rečima, neophodno je izvršiti precizno razgraničenje ovlašćenja Republike i jedinice lokalne samouprave, odnosno opštine kao njene osnovne jedinice. Navedeno razgraničenje je izvršeno odredbama pojedinih zakona. Preciziranjem nadležnosti opština u *izvornom delokrugu* doprinosi se striktnom ostvarenju načela samostalnosti opština u sferi njihove izvorne nadležnosti. U tom smislu, može se govoriti o nadležnosti opštine i u *sferi zdravlja i zaštite životne sredine*, u kojoj ona obavlja *značajne funkcije od interesa za lokalno stanovništvo*. Tako je opština, između ostalog, nadležna: za korišćenje i zaštitu voda, preduzimanje mera zaštite životne sredine, očuvanje, korišćenje i unapređenje područja

sa prirodnim i lekovitim svojstvima, obezbeđivanje uslova za rad zdravstvenih ustanova čiji je osnivač opština, obezbeđivanje određenih prava građana u oblasti socijalne zaštite i društvene brige o deci itd. Vršeci poslove *izvornog delokruga*, jedinica lokalne samouprave postupa i donosi propise samostalno. To znači da je opština **autonomna u vršenju izvornih poslova**, odnosno da u njihovom ostvarivanju može biti ograničena samo u slučajevima i pod uslovima utvrđenim Ustavom i zakonom, dok navedene propise *donosi samostalno* u skladu sa svojim pravima i dužnostima utvrđenim Ustavom, zakonom, drugim propisom i statutom.

Međutim, pored izvornih poslova koji su utvrđeni Ustavom i zakonom, Republika, odnosno teritorijalna autonomija može pojedine poslove **preneti** na opštinu radi efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i dužnosti građana. Tako se jedinici lokalne samouprave može **zakonom poveriti** obavljanje pojedinih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike, odnosno **propisom** organa teritorijalne autonomije iz okvira prava i dužnosti teritorijalne autonomije. Navedeni poslovi se označavaju kao *povereni poslovi*. I u vršenju poverenih poslova jedinica lokalne samouprave donosi propise i druge akte i obavlja upravne radnje na osnovu i u okviru ovlašćenja datih zakonom, odnosno propisom teritorijalne autonomije kojim joj se određeni poslovi poveravaju. Za razliku od izvornih poslova, *povereni poslovi su poslovi* u nadležnosti države (*državni poslovi*), koji samim činom poveravanja organima lokalne samouprave ne gube status *državnih poslova*. Oni to i dalje ostaju, ali je njihovo vršenje povereno nedržavnim organima, odnosno organima opština. Kada je reč o *prirodi* državnih poslova koje je Republika poverila na obavljanje opštinama, onda se odgovarajućim zakonom opštinskim organima poverava *izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata i obavljanje drugih poslova državne uprave*. Primera radi, opština obavlja kao *poverene poslove* pojedine poslove inspekciskog nadzora iz oblasti prometa robe i usluga, poljoprivrede i šumarstva i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom. Pri tom, zakonom se moraju odrediti i *uslovi pod kojima* se poveravaju određeni poslovi. U *Zakonu o lokalnoj samoupravi* načelno su navedeni uslovi koje je potrebno naknadno precizirati u odgovarajućim zakonima (zavisno od oblasti koju regulišu), pa i u oblasti **zdravlja i zaštite životne sredine**.

Jedinica lokalne samouprave finansira se iz *izvornih i ustupljenih* prihoda, koji su utvrđeni zakonom, kao i iz *dopunskih sredstava*. Drugim rečima, pored propisivanja uslova, neophodno je da država istovremeno sa poveravanjem poslova prenese konkretnoj opštini kojoj je poverila te poslove i *sredstva* neophodna za njihovo obavljanje. To znači da sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuje Republika, odnosno teritorijalna autonomija.

Odnosi državnih organa i organa teritorijalne autonomije sa organima jedinice lokalne samouprave zasnivaju se na pravima i obavezama utvrđenim Ustavom i zakonom.

Najvažnija relacija koja postoji između republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave izražava se kroz pravo republičkih organa da vrše nadzor nad zakonitošću i statutarnošću opštih akata i nad radom jedinica lokalne samouprave. Tako, Vlada može da, na predlog nadležnog ministarstva, do odluke Ustavnog suda, obustavi izvršenje propisa ili drugog akta organa jedinice lokalne samouprave ako smatra da će njegovim izvršenjem nastati nenadoknativa šteta, oduzeti ili ograničiti zajemčene slobode i pojedinačna i kolektivna prava građana ili teže povrediti opšti interes. Tu odluku o obustavi izvršenja Vlada će doneti u roku od 15 dana od dana kada je podnet predlog nadležnog ministarstva. Kada dođe do zadržavanja od izvršenja, Vlada će odmah, a najkasnije u roku od 15 dana od obustave izvršenja, pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti spornog opšteg akta.

Druga ravan odnosa između republičkih organa, odnosno organa teritorijalne autonomije prema organima jedinice lokalne samouprave radi ostvarivanja njihovih prava i dužnosti manifestuje se na planu *međusobne saradnje*, gde se taj oblik komunikacije ostvaruje u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom. U tom smislu, organi i službe jedinice lokalne samouprave u vršenju poslova izvornog delokruga: a) daju organima Republike i teritorijalne autonomije inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave; b) podnose predstavlke i daju predloge u pogledu postupanja

organa Republike i teritorijalne autonomije; c) traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi s primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave; d) učestvuju u pripremi zakona i drugih propisa čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Nasuprot tome, organi Republike i teritorijalne autonomije: a) obaveštavaju organe i službe jedinice lokalne samouprave po sopstvenoj inicijativi, ili na njihov zahtev, o merama koje preduzimaju ili imaju nameru da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, pojavama koje ih narušavaju i o merama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog interesa za ostvarivanje sistema lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave; b) pružaju stručnu pomoć organima i službama jedinice lokalne samouprave u vezi s obavljanjem njihovih poslova, a naročito u uvođenju informacionog sistema i informatizaciji poslova koje vrše organi i službe jedinice lokalne samouprave; c) traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje uloge i za rad organa Republike i teritorijalne autonomije u oblasti lokalne samouprave; i d) vrše i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

U skladu sa navedenim, odvija se i proces saradnje organa Republike i teritorijalne autonomije prema organima lokalne samouprave u sferi **zdravstvene zaštite i zaštite životne sredine**. U tom smislu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, odnosno sekretarijati teritorijalne autonomije iz tih oblasti, mogu da traže izveštaje, podatke i obaveštenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od neposrednog interesa za građane i organizacije čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, oni treba da pruže stručnu pomoć i daju obaveštenja jedinici lokalne samouprave o istim tim pitanjima.

#### O AUTORU

Miodrag Savović je doktor pravnih nauka. Autor je (ili koautor) više udžbenika iz zdravstvenog zakonodavstva, sociologije, odnosno sociologije u biznisu za studente Učiteljskog fakulteta u Užicu, Više medicinske škole u Beogradu i Više poslovne škole u Beogradu. Dugo godina se bavi teritorijalnim autonomijama u nas i u svetu, što mu je i bila tema doktorske disertacije.

