



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

МЕТОДОЛОШКО УПУТСТВО ЗА ИЗРАДУ СПОРАЗУМА О МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ

Београд, фебруар 2019.

Садржај

1. УВОД /страна 3/
2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ЗАКОНСКИ МОДАЛИТЕТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ /страна 4/
 - 2.1. Право на сарадњу /страна 4/
 - 2.2. Принцип добровољности /страна 5/
 - 2.3. Принцип солидарности /страна 6/
 - 2.4. Принципи ефикасности и разноврсности облика /страна 7/
 - 2.5. Облици и модалитети сарадње /страна 8/
3. ОД ИНИЦИЈАТИВЕ ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ ДО СПОРАЗУМА О САРАДЊИ /страна 10/
 - 3.1. Иницијатива и предлог за успостављање сарадње /страна 10/
 - 3.2. Заједничко тело за припрему споразума о сарадњи /страна 11/
 - 3.3. Споразум о међуопштинској сарадњи /страна 12/
 - 3.4. Питање евентуалних подстицаја сарадњи /страна 15/
4. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ ОРГАНА, СЛУЖБЕ ИЛИ ДРУГЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ /страна 16/
 - 4.1. Области у којима је могуће образовање /страна 16/
 - 4.2. Назив, седиште и надлежност /страна 18/
 - 4.3. Унутрашња организација, руководиоца, запослени и начин рада /страна 18/
 - 4.4. Одлучивање у управним стварима /страна 20/
 - 4.5. Обим послова, финансирање и надзор /страна 21/
5. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ЈАВНЕ УСТАНОВЕ /страна 22/
6. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ ПРЕДУЗЕЋА /страна 26/
7. УСТУПАЊЕ ОБАВЉАЊА ПОЈЕДИНИХ ПОСЛОВА /страна 29/
8. ЗАЈЕДНИЧКО ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА ИЗ ОБЛАСТИ КОМУНАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И ДРУГИ СПЕЦИФИЧНИ АРАНЖМАНИ ЗА САРАДЊУ У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА /страна 32/
 - 8.1. Комуналне делатности /страна 32/
 - 8.2. Напомене о специфичним аранжманима у појединим областима /страна 35/
- Прилог 1.** ПОЗИТИВНОПРАВНЕ ОДРЕДБЕ О МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ /страна 36 – 47/

1. УВОД

Новелама Закона о локалној самоуправи (даље и: ЗЛС) од јуна месеца 2018. године обезбеђен је знатно садржајнији системскоправни оквир за успостављање и развој међуопштинске сарадње. Такође, већи број закона који уређују поједине области, посебно оних новијег датума, пружио је мање или више конкретизована нормативна решења за модалитете сарадње између јединица локалне самоуправе (даље и: ЈЛС), прилагођене одговарајућим областима које ти закони уређују. Остварени нормативни напредак у ЗЛС и другим законима планиран је Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији (2014) и акционим плановима за њено спровођење. У Стратегији се констатује да је постојећи ниво међуопштинске сарадње недовољан, односно знатно испод реалних потреба, као и да би ради унапређења те сарадње требало извршити одговарајуће промене у ЗЛС. Поред другог, развој међуопштинске сарадње се у овом документу означава као један од начина за превазилажење евидентних проблема који у пракси настају због великих разлика у капацитетима појединих локалних власти за извршавање изворних и поверених послова, а за случај када је међуопштинска сарадња услов квалитетног обављања послова истиче се да би требало размотрити могућност да се законом таква сарадња утврди као обавезна.

Наведени ставови из Стратегије и новеле ЗЛС у складу су са искуствима великог броја европских земаља, у којима се бележи снажан тренд развоја сарадње између локалних власти.¹ Тај тренд је условљен нараслим захтевима за пружањем јавних услуга од стране локалних власти и представља, барем у појединим земљама, бољу алтернативу од других могућих решења, посебно од решења која би укључивала (1) укрупњавање општина уз укидање оних са мањим капацитетима, (2) преношење овлашћења за пружање услуга са општина на регионални и централни ниво власти (централизацију) или (3) приватизацију локалних јавних служби која смањује утицај грађана на квалитет услуга и снижава демократичност процеса управљања пословима локалних власти.² Облици међуопштинске сарадње су веома бројни и могу бити различити од земље до земље („мекше“ и „чвршће“ форме сарадње, повремена или трајнија сарадња, мултифункционална сарадња у више области или за поједину сврху, правом уређене или слободне форме сарадње, сарадња јавноправног, приватноправног или јавно-приватног

¹ О овом тренду и искуствима појединих земаља чланица Савета Европе посебно видети документ Конгреса локалних и регионалних власти: *New forms of local governance*, CPL/2015(29)4FINAL, 22 October 2015, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?=&id=2362517&Site=COE&direct=true> [преузето 15.01.2019]. Поред међуопштинске сарадње, као још три општије нове форме управљања локалним пословима издвојене су: уговарање и партнерство између локалних и централних/регионалних власти, унапређење управљачких вештина и јачање грађанског учешћа.

² У одређеним земљама се ипак бележи растући тренд централизације јавних услуга и укрупњавања локалних власти (Уједињено Краљевство, Немачка, Белгија, скандинавске земље), који се заснива на схватању да веће организације могу бити ефикасније у пружању јавних услуга (теза о економији великог обима), а томе иду на руку и последице економске кризе. То ипак има озбиљне импликације на локалну одговорност и локални идентитет у терминима Европске повеље о локалној самоуправи (*наведени документ*, параграф 84).

карактера итд.), а она по правилу укључује и партнерство са цивилним друштвом, као и са јавним и приватним телима у оквиру локалних заједница.³

Значај успостављања и развоја међуопштинске сарадње као циљ политике Сталне конференције градова и општина (даље и: СКГО) истакнут је посебно на 39. Скупштини СКГО, одржаној 2011. године, а затим и у Стратешком плану СКГО за период 2018-2021. године. У том документу се између других мера за повећање ефикасности административног поступања локалне самоуправе посебно акцентирају потреба идентификовања и промовисања најоптималнијих области међуопштинске сарадње и подршка развоју и успостављању те сарадње у извршавању послова локалне самоуправе.

С циљем пружања подстицаја међуопштинској сарадњи, у овом методолошком упутству се, полазећи од нормативног оквира који пружају ЗЛС и други релевантни закони, назначују и описују основни елементи појединих од предвиђених модалитета међуопштинске сарадње. Упутство би, затим, послужио као основа за развој модела споразума о сарадњи у појединим областима („секторски споразуми“), односно у односу на поједине моделе сарадње. То би био „други корак“ у активностима СКГО, које би она спроводила у тесној сарадњи са надлежним републичким органима (првенствено са министарством надлежним за локалну самоуправу), док би се у наредној фази активности („трећи корак“) пружала непосредна саветодавна правна подршка у вези са конкретним споразумима о међуопштинској сарадњи.

³ На неке од облика сарадње у другим земљама биће указано у овом тексту. Детаљније у *наведеном документу*, параграфи 60 – 86.

2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ЗАКОНСКИ МОДАЛИТЕТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

2.1. Право на сарадњу

Право локалних власти да међусобно сарађују у вршењу својих послова признато је Европском повељом о локалној самоуправи (1985) као један од темељних принципа на којима почива уређење локалне самоуправе на европском простору (члан 10). Та сарадња укључује и могућност стварања различитих облика конзорцијума ради чвршћег пословног, економско-финансијског и административног повезивања с циљем остваривања једног или више задатака од заједничког интереса, у складу са законима.⁴

Сагласно томе и Уставу Републике Србије, ЗЛС начелно уређује сарадњу између ЈЛС у члану 13, а детаљнија правила о сарадњи прописује у посебном одељку (VI. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе, чл. 88. до 89, са новелираним чл. 88а до 88д), као и у појединим другим својим одредбама (на пример, у члану 97. став 2). Законске одредбе о међуопштинској сарадњи, као што је наведено, садрже и неки од закона који уређују поједине области, било да се у тим случајевима ради о изворним пословима ЈЛС било о пословима који су им поверени.

Сарадња између ЈЛС у њеним различитим облицима, укључујући ту и њихово удруживање, за коју овде користимо генерички појам „међуопштинска сарадња“, почива на једном броју основних принципа од којих полазе наведени правни акти. Од тих принципа би се овде могли да посебно истакну и изложе принципи (1) добровољности, (2) солидарности и (3) ефикасности и разноврсности облика сарадње.

2.2. Принцип добровољности

Како међуопштинска сарадња има карактер једног од права које се признаје органима локалних власти, из тог права следи *принцип о њеној добровољности*. Доследно овом принципу, за успостављање сарадње потребна је воља изражена у одлуци надлежних органа најмање две ЈЛС. Том принципу свакако није противна нека од мера подршке или конкретног финансијског или другог подстицаја сарадњи (на пример, у облику иницијативе за успостављање сарадње или доделе средстава) која долази од централног и другог вишег нивоа власти или од неког другог надлежног субјекта. Исто тако, не ради се о нарушавању принципа добровољности међуопштинске сарадње у случајевима када се уставима или законима појединих земаља предвиђа обавезно удруживање у заједнице општина као „међуопштинске“ или „надопштинске структуре“ (на пример, у Француској и Белгији).⁵

Даље је потребно уочити да исти принцип ипак нема апсолутно значење у барем још два основна смисла. Најпре, одређени облици или већина облика чвршће и трајније међуопштинске

⁴ За текстове одредбе Европске повеље о локалној самоуправи, као и текстове релевантних одредаба ЗЛС и других закона на које се реферише у овом документу видети Прилог 1.

⁵ Сличан пример су представљале међуопштинске регионалне заједнице и градске заједнице општина код нас од 1974. до 1991. године.

сарадње, могу се остваривати само у складу са законом прописаним правилима и условима, чиме се не ограничава сама воља за успостављање сарадње, али се условљавају начин, садржај и форма њене реализације. То ће поготово вредети ако се ради о сарадњи која подразумева удруживање и ангажовање буџетских средстава, доделу концесије, закључење правног посла, удруживање ради стварања новог правног субјекта или, на другој страни, о међународној сарадњи. И друго, домен простирања принципа добровољности сарадње тиче се послова у изворном делокругу локалних власти, док се код обављања поверених послова могу предвидети и обавезни облици сарадње, с тим што би локалне власти о томе свакако морале бити консултоване и на то пристати.

Коначно, поставља се питање да ли је могуће уставом или законом утврдити обавезу сарадње локалних власти у вршењу њихових самоуправних послова и да ли би такво обавезивање било у супротности са принципом добровољности? Одговор на ово питање зависи од степена аутономије који се гарантује локалним властима, обично у уставу дате земље. Стога у упоредној пракси постоје решења која не познају могућност обавезивања локалних власти на сарадњу, али и решења која такву могућност познају.⁶ У оваквим случајевима се очигледно ради о давању предности другим принципима, какви су принцип ефикасности јавних власти или принцип солидарности. На средини између та два приступа је решење које даје првенство добровољности сарадње, а затим предвиђа одступање од тог принципа када постоје оправдани „виши“ интереси за сарадњу које локалне власти опструирају⁷ или када општи интерес налага да се сарадња утврди као обавезна.⁸ Овом решењу инклинира пракса већине земаља, међу њима и наше. Том типу решења би припадало и „интервентно“ обавезивање на сарадњу за случај када локална власт не обавља своје послове од значаја за остваривање права и обавеза грађана, односно за обезбеђивање примене закона и успостављање владавине права.

2.3. Принцип солидарности

Као други основни принцип међуопштинске сарадње може се означити *принцип солидарности*, па и онда када он није изреком утврђен уставом и нижим општим правним актима (тј. основ за важење овом принципу не мора пружати право, јер се он признаје као морални принцип и универзална људска вредност у свакој заједници).⁹ Када се ради о локалним

⁶ Ево неколико примера: (1) „Законом се могу предвидети обавезно или добровољно удруживање органа локалне самоуправе у циљу обављања радова или пружања услуга или обављања послова у надлежности локалне самоуправе; њима ће руководити изабране управе“ (Устав Грчке, члан 102. став 3); (2) „Законом се може наредити локалној самоуправи да своје дужности из обавезног делокруга обавља у удруженој форми“ (члан 34. став 2. Устава Мађарске); (3) „Ниједна територијална заједница не може вршити власт над другом. Међутим, када вршење овлашћења захтева заједничко деловање више територијалних заједница, једна од тих заједница или једно од њихових удружења може бити овлашћено законом да организује такво заједничко деловање“ (члан 72. став 5. Устава Француске).

⁷ Пример за овај приступ могу бити решења Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10 и 14/16), према којима ће одлуку о заједничком управљању отпадом донети Влада, уколико то не учине саме ЈЛС (исто вреди и за случај несагласности око одређивања локације по члану 34. тог закона).

⁸ Овај приступ је прихваћен у Закону о култури („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 13/16 и 30/16), чији члан 25. у ставу 3. предвиђа да Влада може по изузетку основати установу заштите културног наслеђа за територију више ЈЛС.

⁹ О принципу солидарности у уређењу ЕУ видети: Лукић-Радовић, М., *Солидарност у праву Европске уније: улога и перспективе*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2018.

заједницама, овај принцип произлази из једноставне чињенице да су оне људске заједнице, отворене једна према другој, природно ослоњене једна на другу и стога упућене на међусобну сарадњу у решавању заједничких проблема, односно у остваривању задатака од заједничког интереса, како закон формулише ту врсту међузависности локалних заједница.

Следствено овом принципу, локалне заједнице у модерном друштву нису и не могу бити аутархичне (затворене или самодовољне) заједнице, већ заједнице које руководи свест о томе да су саставни део јединствене друштвене и државне целине у којој егзистирају, са којом деле исте проблеме и налазе се у односима многоструке (природне, социјалне, економске и друге) међузависности. Стога оне треба да делују заједнички како би удруженим напорима и потенцијалима успешније остваривале своје функције, као и да једна другој помажу кад год то изискују потребе грађана које не могу саме да задовоље. То вреди и за њихов допринос равномерном регионалном развоју.

Исто тако, органи локалних власти треба да негују и подстичу солидарност унутар локалне заједнице, кроз сарадњу и развој партнерских односа са грађанима, цивилним друштвом, јавним и приватним телима и другим локалним актерима. Коначно, принцип солидарности треба неминовно схватити и као коректив круто схваћеног принципа добровољности сарадње у случајевима када се заједничком акцијом више локалних заједница мора одговорити на одређене изазове који погађају једну или већи број локалних заједница и њихово становништво (на пример, смањење ризика од неке несреће, недостатак воде или енергије, природна катастрофа или друга јавна опасност или недаћа).¹⁰

2.4. Принципи ефикасности и разноврсности облика

Принцип ефикасности сарадње проистиче из циља успостављања међуопштинске сарадње. До ње и долази да би се обезбедило ефикасније обављање послова из круга сопствених и поверених надлежности локалних власти (ефикасније у поређењу са појединачним обављањем истих послова). Овај принцип најпре упућује на критеријуме успешности и рационалности и друге критеријуме које укључују захтеви доброг управљања јавним пословима. Такође, сарадња је сврсисходна и тиме ефикасна и када једна ЈЛС нема довољно капацитета да обавља одређене послове, па путем сарадње постиже да потпуније оствари своје надлежности. На тај начин грађани са њеног подручја могу да лакше и потпуније остваре поједина своја права и добију квалитетније услуге за које је ЈЛС надлежна.

Принцип разноврсности облика међуопштинске сарадње стоји у вези са чињеницом да подручје или домен сарадње (питања о којима ће се сарадња одвијати) није ограничено, тако да је сарадња између две или више ЈЛС начелно могућа у свим питањима из њиховог делокруга, било за остваривање поједине било за више заједничких потреба истовремено. Пошто се може радити о различитим подручјима сарадње, логично је да тим подручјима одговарају различити облици кроз које се она реализује. У зависности од домена сарадње, она се може реализовати

¹⁰ Пример за ову врсту солидарности могу бити обавезе узајамне сарадње и пружања помоћи ЈЛС у случају спровођења мера за смањење ризика од катастрофа, мера цивилне заштите и других мера и активности у управљању ванредним ситуацијама по Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, број 87/18).

у сасвим једноставним формама, какве су размена искустава и други видови међусобне стручне комуникације, повремене или сталне радне групе, комисије и координациона тела за решавање текућих питања или усаглашавање одређених решења, али исто тако и кроз облике чвршћег и трајнијег повезивања који су начелно поменути.

Када се ради о тим другим облицима сарадње, они ће се најчешће реализовати у одговарајућој правној форми коју мање или више детаљно предвиђа закон. Ти и такви облици сарадње и јесу главни предмет овог методолошког упутства, док они облици сарадње који имају изглед једноставних и законом нерегулисаних (тј. слободних) форми неће бити даље анализирани, изузев што ће се дати елементарне напомене о заједничким телима формираним ради успостављања правно формализоване сарадње.

Поред облика међуопштинске сарадње који нису регулисани законом и стога се могу одвијати у слободно изабраној форми, укључујући ту заједничке радне групе и комисије или координациона тела,¹¹ у овом методолошком упутству неће се разматрати (1) сарадња ЈЛС са одговарајућим ЈЛС других држава (међународна сарадња) и (2) право ЈЛС на удруживање у националне и међународне асоцијације локалних власти.¹²

Такође, пошто не представљају међуопштинску сарадњу, неће се даље разматрати (1) сарадња ЈЛС са удружењима грађана и грађанима,¹³ хуманитарним и другим организацијама, органима месне самоуправе, као и са другим јавноправним телима које оснива ЈЛС и са приватним сектором (интралокална или унутарлокална сарадња) и (2) сарадња ЈЛС са органима виших нивоа власти (вертикална сарадња).

2.5. Облици и модалитети сарадње

Сагласно концепту сарадње у одредбама ЗЛС, као различити облици међуопштинске сарадње посебно се уређују: (1) удруживање средстава, (2) образовање заједничких органа, предузећа, установа, других организација и служби; (3) уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности ЈЛС другој ЈЛС или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач; и (4) заједничко извршавање одређених поверених послова.

Одредбе о првом од наведених облика међуопштинске сарадње (*удруживању средстава*) остале су на начелном нивоу правног регулисања у ЗЛС, а о истом питању је тешко пронаћи ближе разрађене или барем упућујуће норме у другим законима. Слична је ситуација и са нашим законима који су уређивали систем локалне самоуправе после 1990. године

¹¹ Од закона који регулишу локалну самоуправу у другим земљама и ентитетима насталим на простору бивше СФРЈ, заједничке радне групе и комисије за разматрање питања од заједничког интереса, размену искустава и стручну сарадњу уређене су, и то на исти начин, само у Закона о локалној самоуправи Републике Српске од 2018. године (члан 129) и деценију старијем македонском Закона о међуопштинској сарадњи од 2009. године (члан 10).

¹² Право на удруживање тиче се, дакле, удруживања у асоцијације локалних власти, тј. права оснивања удружења ЈЛС (члан 13. став 4. и члан 89. ЗЛС). Као што је напоменуто, оно може имати и шири домашај у случају када је у некој земљи предвиђено добровољно или обавезно удруживање у међуопштинске, градске и сличне заједнице општина.

¹³ Односно облици учешћа (партиципације) грађана у управљању пословима локалне самоуправе.

(удруживање средстава се редовно предвиђало, али је остајало недовољно правно разрађено), као и са важећим законима других земаља и ентитета насталих на простору бивше СФРЈ.¹⁴ Ово би могло да се тумачи на такав начин да удруживање средстава није законски онемогућено, већ да је оно правно могуће у сврхе реализације других облика сарадње (на пример, ради оснивања заједничког предузећа или ради финансирања одређеног пројекта и др.), по процедури прописаној за успостављање тих облика сарадње и уз поштовање одговарајућих прописа који уређују располагање јавним средствима и буџетски систем у Републици Србији.¹⁵

Уз то, четврти од облика међуопштинске сарадње (*заједничко извршавање одређених поверених послова*), такође ће бити изостављен из анализе у овом методолошком упутству, из тог разлога што ће он, због својих специфичности (односи се на поверене, а не на послове у изворном делокругу локалне самоуправе), бити предмет сагледавања у посебном документу. Ради подсећања, наводимо став 4. члана 88а ЗЛС у коме је за овај облик сарадње прописано следеће: „Две или више јединица локалне самоуправе могу предложити министарству надлежном за локалну самоуправу заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова“.

Два преостала облика међуопштинске сарадње, којима ћемо се овде детаљније бавити, подразумевају неколико модалитета или подоблика, у зависности од конкретног предмета сарадње и институционалне форме која се, према правним прописима, креира ради реализације сарадње. Ти модалитети јесу:

- (1) образовање заједничког органа, службе или друге организације;
- (2) образовање заједничке јавне установе;
- (3) образовање заједничког предузећа;
- (4) уступање обављања појединих послова; и
- (5) заједничко обављање послова из области комуналних делатности и други специфични аранжмани за сарадњу у појединим областима.

Наведени модалитети имају један број заједничких елемената које пружају одредбе ЗЛС као системског закона, а затим и одређени број дистинктивних елемената које дају закони у појединим областима потенцијалне сарадње (секторски закони) и закони који системски

¹⁴ Извесна разрада овог облика сарадње остварена у члану 140. Закона о локалној самоуправи Републике Српске, као и члану 30. македонског Закона о међуопштинској сарадњи. И у овом случају решења су готово иста, па се наводе само одредбе из закона Републике Српске, које гласе: „(1) Јединице локалне самоуправе могу удруживати финансијска, материјална и друга средства за реализацију заједничких пројеката у вршењу својих надлежности, у складу са овим и другим законом, о чему закључују споразум. (2) Споразум из става 1. овог члана закључују градоначелници, односно начелници општина које удружују средства, у складу са законом и статутом. (3) Споразум из става 1. овог члана посебно садржи врсту и висину средстава која се удружују, намјену средстава која се удружују, начин располагања и управљања средствима, начин расподјеле добити и ризика, разлоге и поступак за престанак споразума“.

¹⁵ Мада то није правно валидан аргумент за овакво мишљење, наводимо да је управо тај смисао био дат удруживању средстава у Закону о општинама Краљевине Југославије (1933), у чијем је члану 14. било прописано: „За подмирење појединих потреба које се могу задовољити само заједничким радом или заједничким материјалним средствима две или више општина, општине се могу удруживати по одобрењу... (итд)“.

уређују поједине институционалне облике за реализацију сарадње (јавна предузећа, привредна друштва, јавне установе, удружења, јавне агенције). Прави изузетак у односу на речено представља уступање обављања појединих послова, које је за сада у целини регулисано одредбама ЗЛС, као и једном овлашћујућом одредбом Закона о финансирању локалне самоуправе. За све остале модалитете сарадње релевантан је, дакле, правни оквир који обухвата како одредбе ЗЛС, тако и одредбе још барем једног, два или више закона. Из тога следи да сваки од модалитета треба посебно размотрити, како би се детаљније упутило на елементе који би били обавезни састојци процедуре успостављања сарадње.

Будући да се на почетку процедуре за успостављање било ког облика сарадње увек налази иницијатива за сарадњу, а уз њу и припремна фаза за успостављање сарадње која се завршава усвајањем споразума о сарадњи, потребно је пре бављења појединим модалитетима сарадње понешто рећи о томе (тј. ко може дати иницијативу, ко треба да је усвоји и упути другим ЈЛС на разматрање, како доћи до предлога споразума о сарадњи и како се он усваја). С тим у вези је и питање о евентуалним подстицајима сарадњи.

3. ОД ИНИЦИЈАТИВЕ ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ ДО СПОРАЗУМА О САРАДЊИ

3.1. Иницијатива и предлог за успостављање сарадње

(1) Иницијатива којом се предлаже успостављање сарадње могла би да се формира на више начина: (а) као предлог једне ЈЛС (једнострана иницијатива), (б) као предлог који настаје из претходне сарадње и заједничких консултација две или више ЈЛС, тј. њихових органа и служби, предузећа, установа и других организација чији су оснивачи ЈЛС (заједничка или координирана иницијатива), (в) као предлог Владе или извршног органа аутономне покрајине (иницијатива Владе или Покрајинске владе) и (г) као законска обавеза.

У првом случају (када се сарадња иницира од стране једне ЈЛС), иницијатива за успостављање сарадње може да буде поднета скупштини ЈЛС од стране сваког од овлашћених предлагача (председника општине, односно градоначелника, општинског, односно градског већа, једне трећине одборника и најмање 5% грађана са бирачким правом у форми грађанске иницијативе). Иста би иницијатива могла да потекне и са збора грађана (члан 69. ЗЛС). Такође, иницијативу би могли дати други органи и службе ЈЛС, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач ЈЛС, а уколико нису овлашћени предлагачи, своју иницијативу би могли да упуте преко председника општине, односно градоначелника. У свим случајевима када иницијатива не потиче од стране председника, односно градоначелника, уз иницијативу би требало да буде скупштини ЈЛС достављено и његово мишљење о томе.

Иницијатива која је настала као резултат претходне сарадње (мисли се на сарадњу која претходи споразуму) и заједничких консултација две или више ЈЛС требало би да буде поднета од стране оног субјекта (органа или службе, предузећа, установе и друге организације), који је учествовао у консултацијама. У случају да неки од тих субјеката није овлашћени предлагач, иницијативу би упутео преко председника општине, односно градоначелника. И овде би вредело правило да председник општине, односно градоначелник, треба да приложи своје мишљење уз иницијативу других подносилаца. Заједничка иницијатива би могла да буде координирана и на основу протокола о сарадњи, који би обезбедио да се она адекватно размотри и, вероватно, да буде лакше усвојена од ЈЛС које намеравају да успоставе сарадњу. Овакви протоколи омогућују да се адекватно идентификују заједнички интереси, циљеви и облици будуће сарадње који ће бити утврђени споразумом.

Иницијативе које потичу од Владе или Покрајинске владе, као и иницијативе на које закон обавезује, скупштини би требало да подноси председник општине, односно градоначелник, уз достављање свог мишљења о томе.

(2) Форма у којој се подноси иницијатива би обавезно требало да буде писмена, а њен назив да одражава њену суштину. У погледу садржине иницијативе, било би пожељно да она садржи образложење из којег се могу сагледати циљеви и облик сарадње која се предлаже, са којим ЈЛС се намерава да успостави сарадња, очекиване користи од успостављања сарадње, евентуално процена потребних средстава за реализацију сарадње и други моменти од значаја за успостављање сарадње.

Уз иницијативу би требало да буде формулисан и предлог одлуке о коме ће се одборници изјашњавати (одлука о прихватању или неприхватању иницијативе). О одлуци скупштине потребно је обавестити подносиоца иницијативе, на начин и у роковима утврђеним статутом ЈЛС и пословником скупштине.

(3) Када је донета одлука о прихватању иницијативе, скупштина треба да том одлуком власти председника општине, односно градоначелника, да упути предлог за успостављање сарадње једној или више ЈЛС са којима се намерава да успостави сарадња.

(4) Пошто у ЗЛС није одређен рок у коме би се ЈЛС којима је упућен предлог за успостављање сарадње требало да изјасне о том предлогу, могло би се препоручити да тај рок не буде дужи од 90 дана.¹⁶ Подразумева се и то да би органи тих ЈЛС (председник општине, односно градоначелник) требало да обавесте ЈЛС која је упутила предлог за успостављање сарадње о одлуци својих скупштине. Препоручени рок може бити и краћи, а сам овај поступак једноставнији и његов успех изгледнији уколико се ради о заједничкој (координираној) иницијативи. Могуће је и да закон садржи рок за закључење споразума о сарадњи, коме у таквим случајевима треба прилагодити динамику радњи у овој и наредним фазама до закључења споразума.¹⁷

3.2. Заједничко тело за припрему споразума о сарадњи

(1) Пошто скупштине две или више ЈЛС усвоје предлог за успостављање сарадње, оне би требало да одреде представнике из своје ЈЛС који ће бити чланови заједничког радног тела (комисије) за припрему нацрта споразума о сарадњи. По логици ствари, то тело би требало да буде састављено на паритетној основи (од једнаког броја чланова из сваке ЈЛС), а у његовом саставу би требало да се нађу лица довољно стручна да могу формулисати садржину споразума. Као што је већ напоменуто у Уводу, стручну правну подршку саветодавног карактера овом телу планирала је да пружа СКГО.

(2) За одређивање представника ЈЛС у заједничком радном телу скупштина би могла да власти председника општине, односно градоначелника. Мандат заједничког радног тела би могао бити проширен обавезом припреме правних аката потребних за институционализовање сарадње (на пример, уговор, одлука, статут и други оснивачки акти предузећа и установе и др.). Могуће је и да се овај други део посла повери другом заједничком радном телу или уступи стручној организацији, после закључења споразума. Такође, период времена потребног за израду нацрта споразума (и евентуално других аката) требало би одредити тако да он буде адекватан послу.

(3) Нацрт споразума о сарадњи би требало да буде размотрен на седницима општинских, односно градских већа, а затим да се евентуалне примедбе на нацрт упуते заједничком радном телу ради ревидирања текста и припремања коначног текста нацрта

¹⁶ Овај рок је утврђен у македонском Закону о међуопштинској сарадњи и Закону о локалној самоуправи Републике Српске.

¹⁷ Имају се у виду рокови из члана 11. став 4. Закона о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16) и члана 23. Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС“, број 88/10).

споразума. У случају потребе да се о појединим спорним питањима спроведе поступак усаглашавања, могли би се у ту сврху одржати састанци председника општина, односно градоначелника.

У поступку разматрања нацрта споразума требало би прибавити мишљење општинског, односно градског правобранилаштва, кад год се споразумом предвиђа удруживање финансијских и материјалних средстава, односно када се он тиче имовинских права и интереса ЈЛС.

(4) Коначни (усаглашени) текст нацрта споразума о сарадњи би требало утврдити као предлог споразума на седници општинског, односно градског већа, које би затим доставило предлог споразума скупштини ради доношења одлуке о његовом усвајању.

(5) Када посебни закони предвиђају да се у фази која претходи закључењу споразума обаве одређене друге радње (на пример, израда студије оправданости по Закону о комуналним делатностима, израда регионалног плана и студије оправданости по Закону о управљању отпадом¹⁸, као и израда студије оправданости по Закону о планирању и изградњи),¹⁹ неопходно је спровести и такве радње. О томе ће бити посебно речи у оквиру питања о заједничком обављању послова из области комуналних делатности и другим специфичним аранжманима за сарадњу у појединим областима.

3.3. Споразум о међуопштинској сарадњи

(1) Садржина споразума о међуопштинској сарадњи прописана је у ставу 1. члана 88а ЗЛС, тако да се њиме, у складу са законом, уређују:

- назив и седиште заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације,
- врста, обим и начин обављања послова,
- начин финансирања, управљање и надзор над радом,
- приступање споразуму других ЈЛС,
- поступак иступања односно одустајања од споразума ЈЛС,
- права и обавезе запослених,
- као и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада.

(2) Начин уређивања појединих од наведених састојака споразума зависан је од организационог облика који се споразумом намерава формирати (тј. од тога да ли се ради о заједничком органу, служби, предузећу, установи или другој организацији и у којој области, односно за које послове или делатност се они формирају). Стога ће о тим састојцима споразума бити речи у оквиру наредних питања о појединим модалитетима сарадње.

У односу на садржину и степен уређивања појединих питања у споразуму потребно је имати у виду следећу методолошку напомену: споразум је, према броју питања која се њиме уређују, обиман документ, али њиме није потребно уређивати детаљно, односно није потребно

¹⁸ Члан 10. Закона о комуналним делатностима и члан 12. Закона о управљању отпадом.

¹⁹ Чланови 114. и 115. Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр.72/09, 81/09 – испр., 64/10–УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14 и 83/18).

уопште уређивати она питања која ће представљати предмет уређивања у оснивачким и другим општим актима који се морају усвојити за поједине од организационих облика међуопштинске сарадње. То би имало да значи да ће садржина споразума за поједине организационе облике сарадње бити детаљнија, а за друге мање детаљна пошто ће се детаљније регулисање извршити у оснивачким актима.

(3) Клаузула о приступању споразуму других ЈЛС треба да се нађе у споразуму као његов саставни део (изузев када је то, с обзиром на природу циљева сарадње, унапред онемогућено, на пример актом државног органа који одређује мрежу установа), а услови за приступање не би требало да буду отежани, односно да прелазе меру реалних обавеза које би падале на терет нове чланице споразума. Уз њену жељу за приступање споразуму, подразумевала би се и процедура у којој би постојеће чланице споразума дале сагласност (пристанак) за то.

(4) Под „другим питањима од значаја за оснивање, рад и престанак рада“ организационог облика који се ствара за остваривање сарадње треба првенствено схватити питања утврђена законом за поједине од облика (члан 88в ЗЛС и одговарајуће одредбе других закона које се односе на поједине организационе облике). Осим тога, то би требало да буду и нека друга питања, као што су конституисање заједничког тела за праћење реализације споразума и начин решавања евенталних спорова (оба ова питања би извесно требало регулисати), а затим и она питања која произлазе из статута ЈЛС или других прописа (на пример, употреба службеног језика) или су резултат локалних специфичности. Напомињемо и да је питање споразума о сарадњи којим ЈЛС уступа обављање одређених послова другој ЈЛС другачије решено и да ће о томе бити речи у оквиру питања о том модалитету сарадње.

(5) Једно од тих „других питања“ које у споразуму треба уредити јесте и питање о трајности споразума. Начелно, он се може, с обзиром на циљеве сарадње, закључити ради испуњења конкретног и временски ороченог циља (извођења једног заједничког пројекта), али исто тако и за испуњење једног или више дугогорочних или трајних циљева сарадње, што би се могло означити споразумом закљученим на „неодређено време“. Тај други смисао се најпре и има у виду, уколико споразумом није одређено његово временско трајање.²⁰

Кад је у питању споразум закључен на неодређено време, њиме би требало уредити и питање иступања ЈЛС из споразума, односно одустајања од споразума, што налаже и наведена одредба става 1. члан 88а ЗЛС. Према искуствима из до сада остварених облика међуопштинске сарадње која се односила на заједничка предузећа, потребно је уредити и питање искључења из сарадње оне ЈЛС која не жели да сама иступи из сарадње, али не жели ни да измирује своје преузете и доспеле обавезе. Ту могућност познају прописи који уређују привредна друштва.

(6) Одлуку о усвајању споразума доноси скупштина ЈЛС, на начин и у процедури прописаној статутом ЈЛС и пословником о раду скупштине. Саставни део одлуке о усвајању

²⁰ У овом другом смислу илустративне су одредбе члана 8. Закона о уређењу округа и срезова Краљевине Србије од 1905. године: „За извршење већих самоуправних задатака и послова, као и за намирење већих потреба што би изискивало заједницу у раду, могу се две или више општина из једног или разних срезова и округа, два или више срезова из једног или разних округа или два или више округа удружити стално или повремено. Удружење је привремено кад је учињено само ради једног нарочитог посла, иначе је удружење стално без обзира на време које траје“.

споразума требало би да буде и давање овлашћења председнику општине, односно градоначелнику или другом лицу за потписивање споразума.

(7) Споразум се сматра закљученим кад скупштине две или више ЈЛС својим одлукама усвоје споразум у истоветном тексту и њихови овлашћени представници потпишу споразум. Споразум би требало објавити у службеном гласилу сваке од ЈЛС које су га закључиле.

(8) Према ставу 3. члана 88а ЗЛС, споразум о сарадњи је ЈЛС дужна да достави министарству надлежном за локалну самоуправу, у року од 30 дана од дана закључења споразума. То министарство води евиденцију о закљученим споразумима.

(9) Престанак важења споразума закљученог на неодређено време различито се поставља у зависности од тога да ли се ради о сарадњи две ЈЛС (двострани споразум) или више њих (вишестрани споразум). Према члану 88д ЗЛС, двострани споразум престаје да важи на захтев једне од ЈЛС који она писменим путем упути другој ЈЛС, с тим да од тог захтева до престанка важења споразума мора да протекне (најмање) шест месеци. ЈЛС која подноси захтев за престанак важења споразума има и обавезу да о томе обавести министарство надлежно за локалну самоуправу.

Кад се ради о вишестраном споразуму, иступањем једне ЈЛС споразум престаје да важи само у односу на ту ЈЛС (у делу који се односи на ту ЈЛС), док се његово важење наставља у односу на остале ЈЛС које су потписнице споразума (све док их има најмање две). Од захтева за иступање до окончања иступања би такође требало предвидети шестомесечни рок. За овај случај није посебно прописана обавеза обавештавања министарства надлежног за локалну самоуправу, али би се из целине одредаба ЗЛС о међуопштинској сарадњи могло закључити да би такво обавештавање било потребно.

За разлику од иступања поједине ЈЛС из двостраног или вишестраног споразума, могуће је и да споразум, било двострани било вишестрани, буде окончан (престане да важи) њиховом сагласном вољом. У овом случају две ЈЛС које су закључиле двострани споразум постижу сагласност о одустанку од споразума, а у случају вишестраног споразума то чине све ЈЛС које су закључиле споразум.

Одлуке о иступања из споразума и одустанку од споразума може донети орган који је и донео одлуку о усвајању споразума, тј. скупштина ЈЛС.

(10) Престанак важења вишестраног и двостраног споразума, као и иступање ЈЛС из вишестраног споразума, подразумевају неопходност постизања договора о свим питањима која се с тим у вези намећу, а та питања треба решити током шестомесечног периода који тече од захтева за иступање. Таква питања посебно могу бити: измирење доспелих и преузетих обавеза, начин окончања започетих послова и поступака, начин преузимања послова и друго. Та питања могу укључивати и компликованије захтеве, у зависности од облика сарадње који је успостављен (на пример, решавање питања статуса запослених, подела заједничке добити или сношење губитака, као и друга питања у вези са престанком рада у случају гашења заједничког предузећа итд).

(11) Не треба искључити ни могућност да поводом остваривања сарадње предвиђене споразумом, као и у вези са иступањем из споразума и престанком његовог важења, дође до настанка одређених спорова између чланица споразума. Због тога би у споразуму требало

предвидети да ће чланице споразума евентуалне спорове у вези са спровођењем споразума, иступањем и престанком важења споразума решавати преко заједничког тела за сарадњу, односно за праћење спровођења споразума или преко посебно именоване, паритетно састављене комисије, која ће имати мандат да надлежним органима ЈЛС предложи усаглашено решење насталог спора. За случај да се настали спор не реши на тај начин, требало би у споразуму или оснивачком акту заједничког органа, службе, установе, предузећа или друге организације предвидети арбитражу или, уместо тога, који ће суд бити надлежан за решавање спорова (чини се логичним да би то био суд који има месну надлежност према седишту заједничког органа, службе, установе, предузећа или друге организације, под условом да је тај суд и стварно надлежан за одређену врсту спора).

Као једно од спорних питања, споразум би могао да уреди и питање средстава обезбеђења за случај неиспуњавања обавеза од стране једне или више ЈЛС. Она би пружала гаранцију осталим ЈЛС за намирење својих доспелих потраживања.

3.4. Питање евентуалних подстицаја сарадњи

Закон о регионалном развоју²¹ уврстио је међу циљеве подстицања регионалног развоја и подстицање међуопштинске сарадње у питањима од заједничког интереса (члан 2. тачка 7). Сагласно томе, подстицаји које овај закон познаје опредељују се и за унапређење међуопштинске сарадње у питањима од заједничког интереса (члан 45. тачка 10), па корисници подстицаја могу бити ЈЛС, привредни субјекти, фондови, институције и организације на регионалном и локалном нивоу (члан 46).²²

Од других могућности, на располагању је недовољно коришћена могућност да се у сврхе подстицаја међуопштинској сарадњи користе донаторска средства међународних организација и других потенцијалних (домаћих и иностраних) донатора, средства домаћих институција намењена пројектном финансирању, односно јавним улагањима, кредитна средства, односно зајмове за развој инфраструктурних пројеката, као и средства из претприступних фондова ЕУ у складу са планираним наменама тих средстава.²³ Ради тога је неопходно да две или више ЈЛС заједнички припреме одговарајуће пројекте којима би конкурисале за доделу средстава. С тим у вези, посебно је важно да се код планирања овог вида сарадње јасно предвиди и обезбеди одрживост заједничког подухвата после добијених и искоришћених подстицаја.

Мада то није предмет овог методолошког упутства, могло би се приметити да би било разложно и сагласно пракси већег броја европских земаља (у којима се широко користе

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 51/09, 30/10 и 89/15 – други закон.

²² Међу законским решењима других земаља и ентитета у окружењу, посебне одредбе о подршци међуопштинској сарадњи, а међу њима и одредбе о могућности доделе средстава у те сврхе од стране владе, садрже македонски Закон о међуопштинској сарадњи (чл. 31 – 35) и Закон о локалној самоуправи Републике Српске (чл. 146 – 147).

²³ Чланице ЕУ имају и могућности да користе средства из фондова ЕУ као подстицаје међуопштинској сарадњи. Примера ради, чланом 54. хрватског Закона о локалној и подручној (регионалној) самоуправи („Народне новине“, бр. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 30/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17) прописано је да две или више ЈЛС обављање појединих послова из свог самоуправног делокруга могу организовати заједнички „особито у сврхе припреме пројеката за повлачење новчаних средстава из фондова ЕУ“.

финансијски подстицаји међуопштинској сарадњи од стране владе или регионалног нивоа власти, на пример у Француској и Финској и др.) да и наши прописи, првенствено секторски закони и Закон о финансирању локалне самоуправе, предвиде ову врсту подстицаја. То би утолико пре имало смисла у случајевима када закон обавезује ЈЛС на успостављање сарадње, на пример у виду формирања регионалних система за одређене намене.

4. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ ОРГАНА, СЛУЖБЕ ИЛИ ДРУГЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

4.1. Области у којима је могуће образовање

(1) Заједнички орган, служба или друга организација, према одредбама ЗЛС, оснивају се на основу закљученог споразума о сарадњи две или више ЈЛС, ради обављања послова у областима од заједничког интереса. Да би се заједнички орган, служба или друга организација основали, односно створиле адекватне основе за њихово оснивање и несметано функционисање, потребно је споразумом (и другим општим актима донетим на основу споразума) решити један већи број питања на која се даље указује. Пре тога би овде требало покушати да се одговори на општије питање о областима које су правно могуће и оптималне за успостављање овог модалитета сарадње, а с тим у вези и на додатно питање када би требало оснивати један од та три модалитета (орган, служба, друга организација).

(2) Када се ради о областима за које би дошло у обзир оснивање заједничких органа, служби или других организација, почетни одговор на ово питање олакшава то што су неке од могућности за њихово оснивање непосредно именоване у законима, додуше у свега два случаја, и то: заједнички локални омбудсман (члан 97. став 2. ЗЛС) и заједничка инспекција, уз могућност заједничког спровођења управног извршења (члан 12. став 13. и члан 41. став 4. Закона о инспекцијском надзору).²⁴

Разуме се да постоје могућности за оснивање заједничких органа, служби или других организација и у другим областима за које то није посебно утврђено одговарајућим законом, какав је случај са заједничким правобранилаштвом и заједничком службом правне помоћи²⁵ које у пракси постоје, мада само у врло малом броју случајева. Слично је и са још неким међуопштинским „другим организацијама“. Такви примери се срећу и у упоредној пракси. Тако, словеначки Закон о локалној самоуправи изричито утврђује могућност образовања општинског правобранилаштва као заједничког органа,²⁶ а у тој земљи постоје и заједнички центри за социјални рад (који су код нас установе), међуопштински инспекцијски органи и други заједнички органи, службе и организације, којима се надомештају капацитети малих општина.²⁷

Листа области у којима би се могли оснивати заједнички органи, службе и друге организације није, дакле, ограничена на случајеве које изричито помињу закони. Осим заједничког интереса, односно потреба, чини се да би као руководне критеријуме за опредељивање о томе у којим областима ће две или више ЈЛС могле основати заједнички орган, службу или другу организацију требало првенствено узимати у обзир следеће: 1) да то буду оне области у којима се изворне надлежности ЈЛС остварују обављањем управних, инспекцијских, различитих стручних (планских, развојних, урбанистичких итд) и других сличних послова, као и пружањем управних услуга грађанима (тј. услуга које се не обезбеђују преко јавних служби); 2) да се оснивањем заједничког органа, службе или друге организације може обезбедити

²⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – други закон и 95/18.

²⁵ Релевантни закони су Закон о правобранилаштву („Сл. гласник РС“, број 55/14) и Закон о бесплатној правној помоћи („Сл. гласник РС“, број 87/18).

²⁶ „Uradni list“, št. 100/05 – prečišćen tekst (član 61. stav 6).

²⁷ О томе видети већ навођени документ: *New forms of local governance*, para. 26, 78.

рационалније и ефикасније обављање послова,²⁸ односно квалитетније пружање услуга; и 3) да се тиме не умање или не изгубе неопходан утицај и одговорност локалних представничких и извршних органа, а тим пре и могућности за утицај грађана, у односу на све послове и услуге који ће се обављати, односно пружати преко заједничког органа, службе или друге организације.

(3) Што се тиче питања да ли организациона форма треба да буде заједнички (међуопштински) орган, служба или друга организација, избор те форме би требало да зависи од природе послова који ће се на тај начин обављати. Ако се ради о управним пословима, инспекцијским пословима или пословима за које је већ законом одређено да их обављају институције са називом управног, инспекцијског или посебног органа, онда треба ићи на образовање одговарајућег заједничког органа. Према истој логици, организациону форму службе би требало користити за тако законом опредељене облике, односно оне које пружају одређене услуге. Под појам „друге организације“ могле би се овде подвести тзв. управне или посебне организације које обављају стручне послове (евентуално, и с таквим пословима повезане управне послове), које би се, слично пракси на државном и покрајинском нивоу која се користи код оснивања посебних организација, могле оснивати као међуопштински заводи, секретаријати, управне агенције, центри или под другим одговарајућим називом.

(4) Међу питањима која је неопходно споразумом (и другим општим актима донетим на основу споразума) решити издвајају се по свом значају следећа питања: избор седишта заједничког органа, службе или друге организације и одређивање њихове стварне и месне надлежности; утврђивање унутрашње организације и броја запослених у органу, служби или другој организацији, односно давање сагласности на повећање и смањење броја запослених; начин избора (тј. постављења или именовања), разрешења и одлучивања о одговорности руководиоца органа, службе или друге организације; остваривање права, обавеза и одговорности запослених у органу, служби или другој организацији; надлежност за одлучивање у управним стварима; утврђивање обима послова који ће се обављати за сваку ЈЛС и, с тим у вези, начина финансирања; планирање и извештавање о раду и обезбеђивање контроле над радом. За нека од тих питања постоје законска решења у ЗЛС и другим законима, а за друга питања не постоје. О томе се излаже у наредним потпитањима.

4.2. Назив, седиште и надлежност

(1) У погледу назива органа или службе треба се руководити стандардним (обично законским) називима за поједине врсте органа и служби, уз додавање префикса „заједнички“ или „међуопштински“ (у одговарајућем падежу) и, евентуално, додавање назива ЈЛС или регионалног назива (кад је то случај) на крају (на пример, заједничко правобранилаштво

²⁸ У овом погледу инструктивна је одредба члана 40. став 2. некадашњег републичког Закона о управи од 1974. године, која гласи: „Међуопштински органи управе оснивају се нарочито кад су обим и природа посла такви да је њихово обављање на овај начин рационалније и ефикасније.“ Под појмом „међуопштински органи управе“ тај закон је подразумевао заједничке органе, организације и службе. Организације су биле тзв. управне организације које су се оснивале за вршење стручних и других послова од интереса за општину, а уз те послове могле су вршити и одређене управне послове кад је то било рационалније и стајало у вези са њиховим основним (стручним и другим) пословима.

општина...). Понекад је назив одређен и законом, о чему треба водити рачуна. Споразумом или другим општим актом о оснивању може се предвидети и коришћење скраћеног назива.

(2) Као место у коме ће бити седиште заједничког органа, службе или друге организације може се изабрати једно од места у којима је седиште ЈЛС. То питање је ствар договора ЈЛС, а према пракси седиште се одређује према географском критеријуму (кад се ради о већем броју ЈЛС) и развијености комуникационе мреже, али и зависно од величине појединих ЈЛС и обима послова који се обављају за поједине ЈЛС, расположивог пословног простора и опреме за заједнички орган, службу или другу организацију, као и према другим критеријумима.

(3) Независно од избора места у коме ће бити седиште заједничког органа, службе или организације, месна надлежност за обављање послова тог органа, службе или организације, сагласно сврси њиховог оснивања, простираће се на подручјима свих ЈЛС – оснивача, а такође и сви њихови запослени моћи ће да врше своје послове и овлашћења која имају у вршењу послова на тим подручјима. С тим у вези је ово правило изричито утврђено за инспекторе заједничке инспекције: „Сваки инспектор заједничке инспекције је месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција основана“.²⁹ То би правило требало јасно утврдити и у споразуму. Када се ради о решавању у управном поступку, закон познаје посебна правила, која се излажу у посебном потпитању (4.4).

Када се ради о стварној надлежности (словима које ће заједнички орган, служба или организација обављати), она треба да буде што прецизније одређена у споразуму, како би се из описа јасно могао видети делокруг (области у којима се послови обављају) и надлежност за обављање појединих послова.

У строго правном смислу речи, такво одређивање надлежности значи да заједнички орган, служба или организација у обављању својих послова иступају као орган, служба или организација сваке од ЈЛС у чију надлежност спадају послови за које је образован заједнички орган, служба или организација.³⁰

4.3. Унутрашња организација, руководица, запослени и начин рада

(1) За утврђивање унутрашње организације и систематизације радних места у органу, служби или другој организацији правни оквир чине законска правила ЗЛС и закона којим се уређује положај запослених у ЈЛС,³¹ а у случају појединих органа, служби и других организација то могу бити и одредбе посебних закона (на пример, о правобранилаштву, бесплатној правној помоћи).

У погледу општих питања организације, као и начина рада, заједнички орган, служба или друга организација имају се руководити заједничким смерницама надлежних органа ЈЛС – оснивача.³² Ово решење би требало да нађе места у споразуму.

²⁹ Друга реченица става 13. члана 12. Закона о инспекцијском надзору.

³⁰ У овом смислу је изричит словеначки Закон о локалној самоуправи (члан 49ц).

³¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 113/17 – други закон и 95/18).

³² У том правцу је решење словеначког Закона о локалној самоуправи (члан 49ц).

Ако је то рационално с обзиром на обим и врсту послова, могуће је предвидети да организационе јединице или поједини запослени у заједничком органу, служби или другој организацији буду дислоцирани (деконцентрисани) у свакој или појединим од ЈЛС. Уместо тога, могуће је користити и један, иначе слабо коришћен институт из Закона о државној управи, који носи назив „управни дани“ и који омогућује да се у одређеним данима послови врше изван седишта органа и његових подручних јединица.³³ Друго и вероватно повољније решење јесте да се омогући пријем поднесака за заједнички орган, службу или другу организацију и преко писарнице општинске, односно градске управе оне или оних ЈЛС у којима није седиште заједничког органа, службе или друге организације. То би, уз развој електронске управе, грађанима свакако надоместило удаљеност заједничког органа, службе или друге организације.

(2) Укупан број запослених у заједничком органу, служби или другој организацији требало би, по природи ствари, да буде мањи од збира потребног броја запослених који су обављали (или би требало да су обављали) истоврсни скуп послова у удруженим ЈЛС. С тим у вези, а ради избегавања ситуација у којима би могло доћи до кршења прописа који ограничавају запошљавање у управи и јавном сектору, требало би користити, колико је год то могуће, институте преузимања и премештаја запослених.

(3) Према одредбама ЗЛС, руководиоце заједничког органа, службе или друге организације постављају, односно именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи ЈЛС – оснивачи, у складу са законом (став 1. члана 88в ЗЛС). Свака од тих одлука претпоставља сагласну одлуку надлежних органа ЈЛС – оснивача, односно њихов консенсус о таквим одлукама. Да би консенсуса било, имало би смисла да се предлози оваквих одлука, пре изношења на одлучивање надлежним органима ЈЛС, усагласе у оквиру заједничког тела које координира сарадњу. Код постављења, односно именовања руководиоца предност би требало увек дати најбољем кандидату међу онима који испуњавају услове, па се не препоручује уношење било каквих одредаба у споразум које би инсистирале на ротационом принципу (да руководиоце „дају“ ЈЛС – оснивачи наизменично).

Такав положај руководиоца заједничког органа, службе или друге организације је сагласан природи тог органа, службе или друге организације. Сагласно томе, руководиоца би био одговоран надлежном органу сваке ЈЛС за извршавање послова у чију месну надлежности ти послови спадају, а за рад органа, службе или друге организације у целини одговарао би надлежним органима свих ЈЛС – оснивача.³⁴ Ово би питање, такође, требало да нађе места у споразуму.

(4) Статус запослених у заједничком органу, служби или другој организацији регулисан је законом, а као једино специфично питање које треба уредити споразумом поставља се питање у којој ће ЈЛС они остваривати своја права, обавезе и одговорности. То питање је решио ЗЛС, који прописује да запослени у тим органима, службама и другим организацијама своја права, обавезе и одговорности остварују у ЈЛС у којој је седиште основаног заједничког органа,

³³ Одредбе о овом институту у целини гласе: „Органи државне управе могу да врше поједине послове у месту изван свог седишта и седишта подручне јединице, у управним данима. Послове који се предузимају у управним данима и време и место одржавања управних дана одређује руководиоца органа државне управе. Управни дани оглашавају се у местима у којима се одржавају“ (члан 78. Закона о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – други закон и 47/18).

³⁴ И ово решење садржи словеначки Закон о локалној самоуправи (члан 49ц).

службе или друге организације (став 2. члана 88в ЗЛС). Тренутни проблем који треба решавати јесте тај што се онда запослени рачунају у број запослених ЈЛС у којој је седиште заједничког органа, службе или друге организације (према пропису који одређује максимални број запослених).

(5) Од других питања у вези са начином рада заједничког органа, службе или организације која би требало уредити споразумом, постоје барем три таква питања која су битна.³⁵ Прво, при извршавању својих послова заједнички орган, служба или организација су дужни да се руководе смерницама надлежног органа оне ЈЛС у чију месну надлежност спадају послови који се обављају. Друго, када се ради о изузећу службених лица и руководиоца заједничког органа, службе или организације, одлуку о томе би доносили надлежни органи ЈЛС у чију месну надлежност спадају послови, односно посао поводом ког се тражи изузеће. И треће, за штету коју својим радом нанесе заједнички орган, служба или организација одговарале би солидарно ЈЛС – оснивачи.

Сва ова правила логично следе чињеници да се оснивањем заједничког органа, службе и организације не могу изгубити или умањити права и дужности ЈСЛ које оснивају тај орган, службу или организацију.

4.4. Одлучивање у управним стварима

(1) Заједнички орган, служба и друга организација имају стварну надлежност за одлучивање у управним стварима у пословима из самоуправног делокруга ЈЛС за које су основани, а њихова месна надлежност, као што је већ речено, простира се на територији свих ЈЛС – оснивача. Под управним стварима треба разумети оне ствари у којима се, у смислу Закона о општем управном поступку, одлучује о правима, обавезама и правним интересима грађана и других странака у управном поступку. Да би се избегли евентуални неспоразуми, области у којима ће заједнички орган, служба или организација решавати управне ствари потребно је да буду довољно прецизно наведене у споразуму. Тако утврђен делокруг за решавање управних ствари односи се искључиво на вођење поступка и одлучивање у *првостепеном управном поступку*.

(2) Када се ради о вођењу *другостепеног поступка* (одлучивању по жалби на првостепено решење), за тај поступак је у ЗЛС прописано да надлежни органи ЈЛС задржавају своју надлежност, у складу са законом (став 3. члана 88в). То заправо значи да ће о жалби изјављеној против првостепеног решења заједничког органа, службе или организације, као и о жалби у случају недоношења првостепеног решења по захтеву странке у законском року од стране тог органа, службе или организације (тзв. „ћутање управе“), одлучивати надлежни орган оне ЈЛС која би иначе била месно надлежна за управно одлучивање (према члану 52. тачка 3. ЗЛС) да није дошло до оснивања заједничког органа, службе или организације ком је пренета та надлежност. Једноставније, надлежни орган сваке ЈЛС одлучиваће о жалбама против решења донетих у управним стварима грађана и других странака са своје територије (као и у другим случајевима када би та ЈЛС била месно надлежна за вођење управног поступка³⁶ да нема

³⁵ За сва ова три питања видети словеначки Закон о локалној самоуправи (чл. 49ц и 49ч).

³⁶ Према правилима за одређивање месне надлежности из члана 34. Закона о општем управном поступку.

заједничког органа, службе или организације). Надлежни орган ЈЛС који одлучује у другостепеном поступку, према ЗЛС (члан 46. тачка 5), јесте општинско, односно градско веће.

Описано решење може изгледати на први поглед компликовано (због законске терминологије), што заправо оно за грађане и не мора бити такво, будући да је првостепени орган дужан да у упутству о правном средству које је саставни део решења јасно наведе коме се подноси жалба и како. С друге стране, у споразуму (или другом општем акту којим се уређује рад заједничког органа, службе или организације) требало би, у сврхе регулисања односа између тог органа, службе или организације и надлежног органа ЈЛС поводом жалбеног поступка (мисли се на прослеђивање жалбе другостепеном органу, са списима, одговором противне странке и одговором првостепеног органа, као и одговорност службеног лица због пропуста у томе), упутити на примену одговарајућих одредаба Закона о општем управном поступку.

(3) Извесно је да има још неких питања у вези са вођењем управног поступка која би могла бити или изгледати као спорна, а чија би детаљнија анализа ради тражења одговора на њих премашивала сврху овог методолошког упутства. Напоменимо, ипак, понешто о два таква питања, од којих се прво тиче сношење трошкова другостепеног поступка, који падају на терет првостепеног органа ако жалба буде усвојена (члан 85. став 6. Закона о општем управном поступку). Следило би да заједнички орган дугује општинском, односно градском већу накнаду трошкова другостепеног поступка кад год се жалба усвоји, а ради се при том о удеоном финансирању из истог буџета.³⁷ Друго питање се односи на извршење решења. Према овом закону (члан 193) управно извршење спроводи орган који је донео првостепено решење, а у том смислу и Закон о инспекцијском надзору (члан 41. став 4) прописује да више ЈЛС може заједнички спроводити управно извршење и да је тада свако службено лице месно надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко извршење. Ако би се ово споразумом пренело у надлежност заједничког органа, то би питање онда тако требало и уредити.

4.5. Обим послова, финансирање и надзор

(1) Утврђивање обима послова који ће се обављати за сваку ЈЛС има непосредан утицај на начин финансирања заједничког органа, службе или друге организације. Наиме, одредбама ЗЛС утврђено је логично правило према коме се средства за финансирање рада заједничког органа обезбеђују у буџетима ЈЛС које су закључиле споразум о образовању тог органа или споразуму касније приступиле, и то сразмерно обиму послова који за њих заједнички орган обавља (ст. 4. члана 88в). Важење овог правила може се извесно проширити и на заједничку службу или другу организацију када се њихов рад финансира из буџета.

С тим у вези, чини се прикладним да у споразуму буду предвиђени процентуални удели појединих ЈЛС у финансирању рада заједничког органа, службе или друге организације, израчунати на основу показатеља о обиму послова који се обавља за сваку ЈЛС (на пример, број становника, број субјеката над чијим се радом врши надзор, број корисника одређене услуге и

³⁷ Још очигледнији изгледима овај проблем када општинска/градска управа решава у првом степену, а о жалби одлучује општинско/градско веће (исто вреди и када у оба степена решавају државни или покрајински органи).

слично). У споразуму би требало предвидети и могућност промене износа тих удела, која би се спроводила на основу конкретних података о извршеном обиму послова за поједине ЈЛС . Такве податке би требало да води заједнички орган, служба или друга организација, а поступак евентуалне промене удела у финансирању морао би бити временски усклађен са роковима за припрему и усвајање буџета.

(2) У циљу остваривања надзора над радом заједничког органа, службе или друге организације, неопходно је да тај орган, служба и организација припремају и достављају своје годишње планове рада и извештаје о раду (са подацима о трошењу финансијских средстава за рад) надлежним органима ЈЛС који би их разматрали и усвајали. Као и у случају органа, служби и организација које оснива сама ЈЛС, скупштине и извршни органи ЈЛС задржавају сва своја права према заједничком органу, служби или другој организацији, укључујући ту и пуна овлашћења за надзор над радом и са тим овлашћењима повезане одговорности. Тога ради, они могу тражити и додатне извештаје, податке и информације о раду, односно извршавању појединих послова заједничког органа, службе или друге организације. Такође, могу захтевом инцирати покретање дисциплинских и других поступака за утврђивање одговорности запослених и руководиоца заједничког органа, службе или друге организације.

Подразумева се и то да грађани имају право да подносе предлоге и петиције, као и представке у вези са радом заједничког органа, службе или друге организације. Стога у општим актима тих органа, служби и организација треба да буде уређен поступак за решавање представки грађана, а подаци о томе и предузетим мерама поводом представки треба да буду садржани у годишњем извештају о раду заједничког органа, службе или друге организације.

Велику улогу у вршењу превентивног надзора над радом може да има заједничко тело за координацију сарадње, које би могло да периодично (на пример, тромесечно) разматра рад заједничког органа, службе или организације и на основу тога указује руководиоцу тог органа, службе и организације на пропусте у раду, а по потреби и надлежним органима ЈЛС да би благовремено предузели мера за отклањање пропуста у раду.

5. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ЈАВНЕ УСТАНОВЕ

(1) Начелно, заједничка јавна установа се може образовати споразумом две или више ЈЛС у областима из члана 20. став 1. тачка 4. ЗЛС које чине тзв. друштвене делатности, а у којима ЈЛС имају надлежност за образовање јавних установа према законима који уређују поједине од тих области. То се односи на следеће установе: библиотеке,³⁸ установе културе и установе за заштиту културног наслеђа,³⁹ заводе за заштиту споменика културе, музеје и архиве,⁴⁰ центре за социјални рад,⁴¹ установе у области спорта,⁴² предшколске установе,⁴³ дејча одмаралишта,⁴⁴ јавне школе,⁴⁵ установе за ученички и студентски стандард,⁴⁶ центре за стручно усавршавање учесника у остваривању образовања и васпитања⁴⁷ и друге установе (листа није потпуна, већ су дати примери).

(2) Реч „начелно“, употребљена на почетку прве реченице у претходном ставу има за циљ да нагласи једну битну чињеницу од које зависи могућност образовања заједничке јавне установе вољом ЈЛС. Наиме, у законима који регулишу поједине области у којима се оснивају јавне установе, а којих је већи број, прихваћен је један од следећа два приступа: 1) јавне установе се могу образовати у складу са државним актом о мрежи установа (а не по слободном нахођењу ЈЛС као оснивача)⁴⁸ или 2) образовање јавних установа је могуће на основу изричите законске одредбе независно од неког претходног акта о мрежи установа, разуме се уз испуњење законских захтева за образовање. У првом случају постојаће могућност за образовање заједничке установе ако се то уклапа у државни акт о мрежи установа, а у другом случају би било могуће одредити се за заједничку јавну установу слободном вољом ЈЛС.

Другом приступу припада решење из Закона о социјалној заштити (члан 14. став 3), које гласи: „Центар за социјални рад може се основати за територију једне или више јединица локалне самоуправе, о чему одлуку доносе надлежни органи тих јединица локалне самоуправе, а међусобна права и обавезе оснивача уређују се уговором.“ Исти приступ следи Закон о основама система образовања и васпитања, у коме се прописује да ЈЛС „може самостално или

³⁸ Чл. 12. и 14. став 1. Закона о библиотечко-информационој делатности („Сл. гласник РС“, број 52/11).

³⁹ Чл. 23. став 1. и 25. став 1. Закона о култури.

⁴⁰ Члан 11. Закона о културним добрима („Сл. гласник РС“, бр. 71/94, 52/11 – други закон и 99/11 – други закон).

⁴¹ Члан 14. став 2. Закона о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, број 24/11).

⁴² Члан 110. став 1. Закона о спорту („Сл. гласник РС“, број 10/16).

⁴³ Члан 8. став 1. Закона о предшколском васпитању и образовању („Сл. гласник РС“, бр. 18/10, 101/17 и 113/17 – други закон).

⁴⁴ Члан 45. Закона о друштвеној бризи о деци („Сл. гласник РС“, бр. 49/92, 29/93, 53/93, 53/93 – други закон, 67/93, 67/93 – други закон, 28/94, 47/94, 48/94 – други закон, 25/96, 29/01, 16/02 – други закон, 62/03 – други закон, 64/03 – исправка, 101/05 – други закон, 18/10 – други закон и 113/17 – други закон).

⁴⁵ Члан 14. став 2. Закона о основном образовању („Сл. гласник РС“, бр. 55/13, 101/17 и 27/18 – други закон).

⁴⁶ Члан 24. став 1. Закона о ученичком и студентском стандарду („Сл. гласник РС“, бр. 18/10, 55/13, 27/18 – други закон).

⁴⁷ Члан 55. Закона о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 88/17 и 27/18 – други закон).

⁴⁸ На пример, такав је случај са јавним школама, предшколским установама и установама за ученички и студентски стандард.

у сарадњи са другом ЈЛС да оснује центар за стручно усавршавање наставника, васпитача, стручних сарадника, директора, секретара и других учесника у остваривању образовања и васпитања⁴⁹. Слично томе, али овог пута актом Владе може се образовати за више ЈЛС установа у области заштите културног наслеђа, с тим што је овом решењу дат ранг изузетка у односу на право ЈЛС да образују овакве установе.⁵⁰ Тај случај би представљао пример за обавезни вид међуопштинске сарадње.

Још једна напомена може бити од важности када се ради о установама у области културе: овде се законом могу утврдити и посебни услови за оснивање установа у појединим делатностима у култури (члан 23. став 4. Закона о култури).

(3) Управо због специфичности нормативних решења у законима који уређују поједине области у којима се оснивају јавне установе, препоручује се да ЈЛС које желе да образују заједничку јавну установу још у иницијалној фази, тј. пре формализовања сарадње, пажљиво испитају важећи законски оквир за одговарајућу област и, по потреби, консултују о својој намери ресорно министарство или покрајински орган кад је он надлежан за надзор над применом закона.

(4) Општини правни оквир за образовање заједничких јавних установа пружају одредбе ЗЛС и одредбе „кровног“ Закона јавним службама.⁵¹ Када се ради о ЗЛС, поред основних одредаба о међуопштинској сарадњи (члан 13. став 1. и члан 88. став 1), то би биле одредбе које регулишу споразум о сарадњи и достављање споразума министарству (члан 88а ст. 1. и 2), као и одредбе о престанку важења споразума, односно иступању из споразума (члан 88д).

Закон о јавним службама уређује, најпре, да се међусобна права и обавезе оснивача јавне установе, када их више оснива установу, уређују уговором. Та би одредба могла да се односи и на оснивање заједничке јавне установе од стране две или више ЈЛС. Наведену одредбу Закона о јавним службама са истом садржином презимају и поједини други закони за поједине области у којима се оснивају јавне службе (на пример, Закон о предшколском васпитању и образовању у члану 18. став 3, Закон о култури у члану 23. став 3, као и наведено решење из члана 14. став 3. Закона о социјалној заштити у односу на центре за социјални рад). У овом последњем закону се исто решење понавља и као самостална одредба: „Ако две или више јединица локалне самоуправе оснива установу социјалне заштите, њихова међусобна права и обавезе уређују се уговором.“⁵²

(5) За саму процедуру (поступак) оснивања установа релевантне су одредбе Закона о јавним службама, уз законе који уређују поједине области у којима се установе оснивају. На примену Закона о јавним службама као обавезујућег прописа за поступак образовања установа изричито упућују поједини од ових других закона (на пример, Закон о предшколском васпитању и образовању у члану 8. став 2. и Закон о основама система образовања и васпитања у члану 55.

⁴⁹ Још један изричитоји пример ове врсте био би међуопштински архив, који се предвиђао у, како се чини, напуштеном Предлогу Закона о архивској грађи од 2013. године. Ову материју за сада уређују Закон о културним добрима и важећи пропис бивше СРЈ – Закон о архивској грађи (1998).

⁵⁰ Члан 25. став 3. Закона о култури.

⁵¹ „Сл. гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – други закон и 83/14 – други закон.

⁵² Члан 113. став 2. Закона о социјалној заштити.

став 1). При том је потребно имати у виду да првенство имају одредбе посебног закона који уређује одређену област (*lex specialis*), па тек потом одредбе Закона о јавним службама као системског прописа.⁵³ За неке од установа у другим областима се већина питања од значаја за оснивање и рад установа уређује у законима за поједине области.

И поступак оснивања установа припада, према томе, питањима која имају двостепено, а у одређеним случајевима и тростепено законско уређење, па би настојање да се та питања овде детаљније изложе захтевало посебну анализу за установе из сваке области. То се једнако односи на избор руководиоца установе, на друге органе установе (најчешће управни одбор и надзорни одбор), надзор над радом, начин финансирања и рада, статус запослених⁵⁴ и друга питања у вези са радом установа. Због тога такву анализу треба извршити понаособ за случај заједничке установе у одређеној области, како би се формулисала адекватна решења која ће наћи место у споразуму о сарадњи (и другим оснивачким актима).

(6) Имајући у виду изложено, одредбе ЗЛС које прецизирају скуп питања који би требало уредити споразумом о сарадњи ради оснивања заједничке јавне установе (став 1. члана 88а) јесу обавезујуће, али би у формулисању њихове садржине морале бити узете у обзир и све оне специфичности, односно нарочита решења која прописују Закон о јавним службама и/или закони за поједине области у којима се те установе оснивају. То се посебно односи на назив установе, врсту и начин обављања послова, управљање и надзор над радом, права и обавезе запослених и друга питања од значаја за оснивање, ради престанак рада.

На другој страни, питања приступања споразуму других ЈЛС и поступка иступања, односно одустајања од споразума, као и престанка важења споразума (члан 88д ЗЛС), уредила би се сагласно ЗЛС на начин о коме је било речи у претходном питању (о образовању заједничког органа, службе или друге организације). Таква питања се и не регулишу другим законима, с тим што, као што је познато, установа може престати са радом и из разлога које утврђују Закон о јавним службама и секторски закони (то питање не треба ни уређивати споразумом).

(7) С обзиром на чињеницу да се међусобни односи (тј. међусобна права и обавезе) две или више ЈЛС као оснивача заједничке установе уређују не само споразумом о сарадњи, већ и уговором, потребно је пронаћи адекватну меру регулисања у споразуму како се одредбе из споразума не би непотребно понављале (са истом садржином) у уговору. Потреба за овом врстом усклађености споразума као акта о успостављању сарадње и стога општијег аката, на једној, и уговора као конкретног акта о оснивању установе са прописаном садржином, на другој страни, може се јасно уочити из увида у прописану садржину уговора.⁵⁵

⁵³ Јасно упутство за то опште правило даје Закон о социјалној заштити у члану 62. став 1, који гласи: „На оснивање и рад установа социјалне заштите примењују се одредбе закона којим се уређују јавне службе, ако овим законом није другачије уређено“.

⁵⁴ Закон о запосленима у јавним службама („Сл. гласник РС“, број 113/17), као и посебни закони за поједине области.

⁵⁵ На пример, акт о оснивању установе социјалне заштите садржи: назив и седиште установе, делатност, износ средстава за оснивање и почетак рада и начин обезбеђења средстава, права и обавезе оснивача у погледу обављања делатности установе, међусобна права и обавезе установе и оснивача, органе установе и њихова овлашћења и друго (члан 113. став 1. Закона о социјалној заштити).

(8) Међу другим питањима, потребно је имати у виду да поједине од установа могу вршити и јавна овлашћења, а та овлашћења могу укључивати и одлучивање о одређеним правима грађана као корисника услуга која пружа јавна установа. Као пример и овде се могу навести центри за социјални рад, који имају већи број јавних овлашћења, а међу њима и одлучивање о правима на материјална давања и коришћење услуга социјалне заштите.

Такође, и код споразума о сарадњи ради оснивања установе било би неопходно предвидети постојање заједничког тела за праћење и координацију сарадње које би се бавило и начином усклађивања питања од значаја рад уставнове, као и предвидети начине решавања евентуалних спорова оснивача.

(9) Када се ради о оснивању установа за заштиту културног наслеђа, које за више ЈЛС може основати Влада у складу са јединственом мрежом тих установа (коју прописује надлежни министар), споразум о сарадњи ЈЛС замењује се актом Владе о оснивању установе. Тим актом се, према члану 25. Закона о култури, осим општих одредаба (тј. елеманата акта) предвиђених законом, уређују: 1) територија за коју установе обављају послове заштите културног наслеђа; 2) обавезе органа локалне самоуправе за чију територију се оснива установа заштите; 3) начин финансирања текућих расхода и издатака; 4) начин финансирања програма и послова заштите које установе обављају на територији за коју су основане. Такође је предвиђено да Влада може пренети оснивачка права над установом на једну од ЈЛС, под условима утврђеним законом. Једино питање које је препуштено ЈЛС јесте финансирању текућих расхода и издатака и програма и послова заштите, али ово питање оне уређују уговором који међусобно закључују. Дакле, у овом случају и нема споразума о сарадњи ЈЛС, јер се установа и не оснива као резултат њихове воље за сарадњом, већ као обавезни облик сарадње успостављен актом извршног органа државне власти у складу са законом.

6. ОБРАЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ ПРЕДУЗЕЋА

(1) Осим јавних предузећа у области комуналних делатности (о којима неће бити речи у оквиру овог питања), могућност образовања заједничког јавног предузећа постоји за обављање оних делатности којима се остварују послови из самоуправне надлежности ЈЛС, уколико оне потпадају под правни режим Закона о јавним предузећима⁵⁶ и посебних закона који уређују обављање делатности од општег интереса у појединим областима. Један посебан случај представља изричито помињање оснивања заједничког јавног предузећа за управљање и одржавање регионалних и вишенамесних хидросистема, и то у смислу обавезе оснивања од стране ЈЛС за које се обезбеђују потребе у области вода (члан 146. став 2. Закона о водама).⁵⁷

Право ЈЛС да оснива јавна предузећа изричито је утврђена Законом о јавним предузећима (члан 3. став 1), а појам јавног предузеће, поред оснивача који је један од нивоа власти, односно надлежни орган државе, покрајине или ЈЛС као јавноправно тело, конституише и његова делатност која се састоји у обављању оних делатности које су законом одређене за делатности од општег интереса.⁵⁸ Поред јавног предузећа, делатности од општег интереса могу још да обављају: 1) друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво (друштво капитала) чији је једини власник јавно предузеће; 2) друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала; и 3) друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности (члан 3. став 2). Закон даље уређује циљеве оснивања,⁵⁹ начин оснивања,⁶⁰ опште акте, одговорност за обавезе, расподелу добити, органе управљања (директор и надзорни одбор), односе са оснивачем, обезбеђивање заштите општег интереса и поједина друга питања. На преостала питања (која нису уређена овим законом) сходно се примењује Закон о привредним друштвима,⁶¹ а правни положај јавног предузећа може бити утврђен и посебним законом.

(2) У Закону о јавним предузећима не помиње се могућност да две или више ЈЛС буду оснивачи јавног предузећа, нити су његова решења о начину управљања, односно органима управљања (начину избора директора и трочланом надзорном одбору), односима предузећа према оснивачу, заштити јавног интереса и нека друга решења прилагођена таквом случају (плуралитету оснивача). Сва та решења одговарају само ситуацији у којој постоји један субјект као оснивач (Република Србија, аутономна покрајина или ЈЛС). На неприкладност таквих

⁵⁶ „Сл. гласник РС“, број 15/16.

⁵⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16 и 95/18 – други закон.

⁵⁸ Поред делатности побројаних у члану 2. став 1. тог закона, то су комуналне делатности и друге делатности које су одређене законом као делатности од општег интереса.

⁵⁹ Јавно предузеће и друштво капитала оснивају се и послују ради: 1) обезбеђивања трајног обављања делатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга; 2) развоја и унапређивања обављања делатности од општег интереса; 3) обезбеђивања техничко-технолошког и економског јединства система и усклађености његовог развоја; 4) стицања добити; и 5) остваривања другог законом утврђеног интереса (члан 4).

⁶⁰ Када ЈЛС оснива јавно предузеће, акт о оснивању доноси скупштина ЈЛС, која врши и права оснивача.

⁶¹ „Сл. гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 – други закон, 44/18 и 95/18.

решења за оснивање међуопштинског јавног предузећа је СКГО указивала пре доношења закона, али та указивања нису била уважена.

Једно од таквих питања решава ЗЛС у првом ставу члана 88в, према коме руководиоце предузећа које се оснива на основу закљученог споразума о сарадњи ЈЛС постављају односно именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи ЈЛС – оснивача, у складу са законом. Будући да у Закону о јавним предузећима нема одредаба о заједничком јавном предузећу, као и да је ЗЛС (тј. Закон о изменама и допунама ЗЛС од 2018. године) новији закон, може се тврдити да би решење из овог другог закона (ЗЛС) имало првенство у примени.⁶²

У погледу преосталих питања постоје ипак две правне могућности за проналажење потребних и специфичних решења за модел међуопштинског јавног предузећа које не треба занемарити. Прво, да се користе решења посебних закона који уређују обављање делатности од општег интереса, а која иначе имају првенство у односу на Закон о јавним предузећима. Друго, да се у споразуму о сарадњи, чија је садржина уређена у ЗЛС, нормирају таква решења која ће омогућити ефикасно и несметано одвијања односа између ЈЛС – оснивача међуопштинског јавног предузећа, под условом да се њима не ремети супстанцијални садржај решења из Закона о јавним предузећима. На други начин речено, у споразуму треба формулисати друге (тј. додатне) механизме сарадње и усаглашавања интереса ЈЛС – оснивача међуопштинског јавног предузећа, којима се неће дирати у суштину законских решења, али ће се постизати циљ због којег су ЈЛС ступиле у односе сарадње. На пример, заједничко тело за координацију сарадње могло би да претходно разматра питања о којима ће одлучивати органи предузећа и да им о тим питањима даје своја мишљења. Оно би својим деловањем усклађивало одлуке ЈЛС у вези са радом јавног предузећа.⁶³ Или, орган једне од ЈЛС, која се споразумом овласти да врши права према предузећу (извесно оне ЈЛС у којој је седиште предузећа), могао би се обавезати да та права неће вршити без претходног споразума са осталим ЈЛС – оснивачима. Додатно, требало би пажљивије испитати могућности за сходну примену правила Закона о привредним друштвима у сврхе о којима је реч. (Ово су само идеје које би требало проверити приликом израде модела споразума).

Уз наведене могућности свакако би требало инсистирати на изменама и допунама Закона о јавним предузећима с циљем уношења нарочитих одредаба за међуопштинска јавна предузећа, односно за могућност оснивања предузећа од стране више од једног оснивача.⁶⁴

(3) Одредбе ЗЛС које уређују споразум о сарадњи (став 1. члана 88а) односе се и на оснивање предузећа, тако да овај споразум треба да уреди питања о којима је већ било речи (назив и седиште предузећа, врсту, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљања и надзор над радом, приступање споразуму других ЈЛС, поступак иступања односно одустајања од споразума, права и обавезе запослених и друга питања од значаја за оснивање,

⁶² Према општем правном принципу који утврђује да новији закон дерогира старији (*lex posterior derogat priori*).

⁶³ Такво тело које чине жупани општина – оснивача предвиђа словеначки Закон о локалној самоуправи у члану 61.

⁶⁴ Упоредна пракса познаје и могућности удруживања између различитих нивоа власти, а не само између једница једног нивоа власти (о томе видети навођени документ *New forms of local governance*).

рад и престанак рада). Разуме се, све то у складу са законом, а о томе како то извести понешто је већ речено.

Оно што је потребно додати на овом месту то је неопходност да се одредбе споразума о иступању, односно одустајању од споразума, као и одредбе о престанку рада предузећа, формулишу тако да не буду на штету правне сигурности и континуитета у обезбеђивању делатности, односно пружању услуга корисницима које представљају делатност предузећа. Јавно предузеће није субјект који је у том погледу сличан привредним друштвима која оснивају приватна (страна и домаћа правна и физичка лица) ради стицања добити и чији престанак рада не утиче на положај корисника услуга које је дужна да обезбеди држава, аутономна покрајина или ЈЛС и које су управо стога проглашене делатностима од општег интереса, те ради тога и подведене под посебан прави режим (тј. регулисане нарочитим законима о јавним предузећима и другим законима који уређују такве делатности у појединим областима). То свакако подразумева и да одлуке о иступању, односно одустајању од споразума и престанку рада предузећа треба да буду у споразуму формулисане на начин који укључује сериозно претходно одмеравање аргумената за доношење одлуке, као и да претпоставку за доношење одлуке чине гаранције о томе да постоји као извесно (испитано и рационално) друго решење (алтернатива заједничком јавном предузећу) чијом се применом неће изазвати поремећаји у обезбеђивању предметне делатности. Такође је важно да се реше поменута питања гаранција за испуњавање преузетих обавеза и могућност искључења ЈЛС која не испуњава своје преузете обавезе.

(4) Ради спречавања исхитрених одлука о иступању, односно одустајању од споразума и престанку рада предузећа, а још више ради предлагања начина доношења одлука у случају несагласности између ЈЛС о појединим питањима која се могу појавити у вези са радом заједничког јавног предузећа, предлаже се обавезно уношење у споразум одредаба о заједничком телу за координацију сарадње (начину конституисања и мандату таквог тела), као и одредаба о начину решавања евентуалних спорова између чланица споразума. Заједничко тело би, као и код других модалитета сарадње, имало мандат да разматра поједина питања у вези са радом предузећа, усаглашава ставове о њима и предлаже надлежним органима усаглашене одлуке за решавање тих питања, а његов састав, како је већ раније навођено, требало би да буде одређен на паритетној основи. Оно би могло бити значајан механизам и за превенцију спорова, а када спор настане требало би га најпре решавати настојањем да се дође до решења кроз договор, па затим арбитражом или путем суда.

(5) Поред планова рада и извештаја о обављању делатности, надлежни органи ЈЛС би требало свакако да разматрају и извештаје о финансијском пословању (билансе успеха) заједничког јавног предузећа.

(6) Будући да у областима појединих делатности од општег интереса могу постојати знатне специфичности, а међу њима и оне које уређују посебни закони, неопходно је да модели споразума о сарадњи буду сачињени за поједине од таквих области на основу сагледавања стручњака за те области.

7. УСТУПАЊЕ ОБАВЉАЊА ПОЈЕДИНИХ ПОСЛОВА

(1) Мада је и пре усвајања Закона о изменама и допунама ЗЛС од 2018. године била предвиђена могућност за реализацију овог облика међуопштинске сарадње, тек је наведеним новелама ЗЛС уступање обављања појединих послова од стране једне (или више) ЈЛС другој ЈЛС добило јасна и потпунија законска обележја. Поменута могућност је била предвиђена Законом о финансирању локалне самоуправе,⁶⁵ према чијем члану 63. две или више ЈЛС могу споразумно пренети овлашћење за обављање послова утврђивања, наплате и контроле јавних прихода из своје надлежности на једну од ЈЛС.

У упоредном законодавству земаља и ентитета насталих на простору бивше СФРЈ, одредбе о овом облику сарадње садрже закони о локалној самоуправи Словеније и Републике Српске. Према првом закону, општине не могу обављати за друге општине послове који су по закону или другом пропису послови општинске управе, осим стручних и техничких послова, али могу за управне послове образовати заједнички орган или службу и договорити се о томе да се послови заједничког органа или службе обављају у једној од општинских управа.⁶⁶ На овај начин се у основи постиже иста сврха коју подразумева уступање послова, стим што је организациона форма различита. У закону Републике Српске утврђује се најпре да предмет овог облика сарадње не могу бити послови које, у складу са законом и према природи посла, морају искључиво обављати органи сваке ЈЛС, док остали послови могу и тада се обављају у име и за рачун ЈЛС која их је уступила (користи се израз „поверила“), као и уз задржавање њене одговорности за обављање тих послова.⁶⁷

(2) Имајући у виду природу самоуправних послова и положај ЈЛС, могло би се констатовати да би предмет уступања могли бити сви они послови који нису законом или статутом ЈЛС стављени у делокруг њених представничких и извршних органа или за које је ЈЛС неком изричитом законском одредбом обавезана да образује сопствене органе и обавља их преко њих. Позитивно одређено, то би могли бити сви послови који су управног и стручног карактера за чије обављање ЈЛС иначе оснива општинску, односно градску управу и друге своје службе и организације, укључујући ту и пружање различитих услуга из њене надлежности. Идеја која је садржана у овом облику сарадње своди се на следеће: општина мора имати сопствену управу, али је не мора имати за све области, односно послове, јер обављање неких од њих може обезбедити и путем уступања другој ЈЛС, као што, са друге стране, може уступити у целини обављање одређених стручних послова или пружање одређених услуга.

И овде вреди правило да ЈЛС која уступа обављање послова задржава непреносива права и обавезе у вези са обављањем тих послова (нормативно уређивање, финансирање и друго), као и сопствену одговорност пред грађанима и другим субјектима за квалитет обављања тих послова. Уступљени послови се обављају у њено име и за њен рачун, а она је дужна и да их финансира, с тим што она уступањем обављања послова постиже циљеве на којима почивају мотиви за успостављање овог вида сарадње. Ти мотиви су следећи: да се ти послови обављају

⁶⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – други закон.

⁶⁶ Члан 49а словеначког Закона о локалној самоуправи.

⁶⁷ Чл. 141. и 142. Закона о локалној самоуправи Републике Српске.

када она није из различитих разлога у стању да то сама организује (недостатак кадрова и других капацитета) и/или да обављање тих послова на овај начин буде рационалније и ефикасније од самосталног обављања истих послова (на пример, због малог обима послова, скупе опреме и техничких средстава, односно величине потребних улагања за те сврхе и слично).

(3) Према ЗЛС (члан 88. став 2), уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности подразумева: 1) уступање другој ЈЛС (тј. њеним органима и службама, који би могли бити јединствена општинска и градска управа, односно управе за поједине области, службе и друге организације за обављање стручних послова, као и правобранилаштво) и 2) уступање предузећу, установи или другој организацији чији је оснивач друга ЈЛС.

(4) Споразум о сарадњи који две или више ЈЛС закључују ради уступања обављања послова треба да има садржину која је утврђена ставом 1. члана 88а, с тим што она мора бити прилагођена овом модалитету сарадње и у неким елементима специфична. Због тога би се могло рећи да се у овом случају ради о једном посебно обликованом споразуму (посебном и у односу на споразум о сарадњи ради оснивања заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације).

Такав споразум о сарадњи треба да садржи: 1) послове чије се обављање уступа, са одређењем њихове врсте, обима и начина обављања; 2) одређење органа друге ЈЛС, односно предузећа, установе или друге организације која ће обављати те послове; 3) начин финансирања; 4) надзор над обављањем послова и односе поводом обављања послова, укључујући обавезе друге ЈЛС, односно њеног органа и службе, предузећа, установе и друге организације која обавља послове; 5) приступање споразуму других ЈЛС; 6) поступак иступања, односно одустајања од споразума и престанка споразума; и 7) друга питања од значаја за обављање уступљених послова, укључујући и нарочите елементе.

За уређење начина финансирања примењивало би се решење из става 2. члана 88г ЗЛС, према коме ЈЛС која уступа обављање послова обезбеђује финансирање рада органа, службе, предузећа, установе и друге организације која обавља послове сразмерно обиму тих послова. За одређивање обима послова могли би се применити критеријуми о којима је већ било речи код образовања заједничког органа, службе или друге организације.

(5) Међу „другим питањима“ која би требало уредити споразумом и која су специфична за овај модалитет сарадње налази се, најпре, питање одлучивања у другостепеном поступку (кад је предвиђено да уступљени послови обухватају одлучивање о правима, обавезама и правним интересима странака у управном поступку), а о коме је већ било речи (став 3. члана 88г). То одлучивање припада органу ЈЛС која је уступила послове.

(6) Када се ради о надзору над обављањем послова и односима поводом обављања послова који су уступљени, потребна су решења која ће бити усклађена са следећим двема полазним чињеницама: с једне стране, уступљени послови обављају се у име и за рачун ЈЛС која их је уступила и уз задржавање њене одговорности за обављање тих послова, а с друге стране, те послове обавља орган, служба, предузеће, установа или друга организација чији је оснивач друга ЈЛС која и врши надзорна и друга права према том органу, служби, предузећу, установи или другој организацији. Пошто се та права не могу делити са другом ЈЛС, нити се ова друга може одрећи своје одговорности за обављање послова, решење би се можда могло пронаћи у

оквирима модела који важи за обављање поверених послова (послова које ЈЛС обавља као поверене из оквира надлежности Републике и аутономне покрајине).⁶⁸ Међутим, ни та решења не би била у потпуности одговарајућа, јер се код њих ради о односима између органа различитих нивоа власти, а код уступања послова о односима између две јединице истог нивоа власти. Тачније, у овом другом случају радило би се о односима успостављеним једном врстом уговора који има јавноправни карактер, а не о односима успостављеним једностраним актом (законом или одлуком хијерархијски вишег покрајинског органа).

Поред права другостепеног одлучивања у управном поступку које би остало у надлежности општинског, односно градског већа ЈЛС која је уступила послове, чини се да би њени органи ради остваривања своје одговорности за обављање послова требало да имају и следећа права: 1) да траже и добију податке, информације и извештаје о обављању уступљених послова; 2) да издају смернице за обављање уступљених послова које би важиле у односу на подручје њихове месне надлежности; 3) да буду обавештени о исходу решавања представки које упућују грађани и правна лица са њиховог подручја у вези са обављањем уступљених послова; 4) да пред надлежним органом ЈЛС којој су уступљени послови иницирају поступке за утврђивање одговорности руководиоца и службених лица органа, службе, предузећа, установе или друге организације која обавља уступљене послове.

Као права ЈЛС која је уступила послове не би требало утврђивати овлашћења њених органа за утицај на начин организовања, постављење или избор руководиоца и друга питања која су у ексклузивној надлежности оне ЈЛС која је оснивач органа, службе, предузећа, установе или друге организације. Ова друга ЈЛС би и одговарала за штету коју својим радом поузрокује орган, служба, предузеће, установа или друга организација, независно од тога на којој је територији штета проузрокована.

(7) И код овог модалитета сарадње види се потреба за образовањем заједничког тела које би пратило остваривање успостављене сарадње и усаглашавало ставове, односно потребне одлуке за одвијање сарадње. Као и код других модалитета сарадње, и овде би требало споразумом предвидети начин решавања евентуалних спорова.

⁶⁸ ЗЛС је предвидео и могућност да ЈЛС одлуком своје скупштине повери појединим или свим месним заједницама и другим облицима месне самоуправе вршење одређених послова из надлежности ЈЛС, уз обезбеђивање за то потребних средстава (члан 77. став 1). Међутим, изостало је уређивање међусобних односа органа ЈЛС и месне самоуправе поводом вршења поверених послова.

8. ЗАЈЕДНИЧКО ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА ИЗ ОБЛАСТИ КОМУНАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ И ДРУГИ СПЕЦИФИЧНИ АРАНЖМАНИ ЗА САРАДЊУ У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА

8.1. Комуналне делатности

(1) Пошто област комуналних делатности чини једну од најбитнијих и по обиму послова најпространијих надлежности локалне самоуправе, међуопштинска сарадња на овом пољу и долази у ред оних од највеће важности. Стога је за успостављање ове сарадње креиран и нарочити правни оквир у Закону о комуналним делатностима (даље и: ЗКД), а затим и у Закону о управљању отпадом. У овом другом случају, ради се о једном у основи занемареном подручју које има веома озбиљне последице по животну средину и које је законодавац стога посебно уредио. Поред два наведена закона, постоје и други закони који регулишу поједине области из круга комуналних делатности, односно питања од значаја за обављање комуналних делатности, а који се не баве или се узгредно баве међуопштинском сарадњом, али су од утицаја на њено обликовање (закони о водама, животној средини, енергији, саобраћају итд).

Комуналне делатности су делатности од општег интереса и обављају се пружањем комуналних услуга у низу области. Иначе обухватни појам комуналних делатности, одређен у члану 2. ЗКД,⁶⁹ скупштина ЈЛС може проширити тако што ће као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса. Ове делатности може обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект, с тим што поједине од делатности може обављати искључиво јавно предузеће које оснива ЈЛС, друштво капитала чији је власник јавно предузеће или ЈЛС, као и зависно друштво чији је једини власник то друштво капитала. Изван овог другог случаја може се користити и поверавање, односно додела концесија за обављање делатности у складу са законом који уређује јавно-приватно партнерство и концесије.⁷⁰

(2) Као ексклузивни организатор пружања услуга из области комуналних делатности, ЈЛС могу да ове делатности обављају самостално или удружено, а за ову другу могућност је ЗКД употребио формулацију „заједничко обављање комуналних делатности“ и регулисао је детаљно у неколико одредаба. То уређење има другачије одлике од оног у ЗЛС, због чега је одредбом члана 88. став 3. тог закона упућено на примену ЗКД, односно да се послови из области комуналних делатности заједнички обављају на основу споразума о сарадњи ЈЛС у складу са законом који уређује комуналне делатности.

Пре излагања наведеног уређења заједничког обављања комуналних делатности у ЗКД, потребно је имати у виду да оно ипак није целовито, јер се поједине од комуналних делатности и питање сарадње у тим делатностима могу посебним прописима уредити другачије.⁷¹ Један од

⁶⁹ Снабдевање водом за пиће; пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња, дистрибуција и снабдевање топлотном енергијом; управљање комуналним отпадом; градски и приградски превоз путника; управљање гробљима и сахрањивање; погребна делатност; управљање јавним паркиралиштима; обезбеђење јавног осветљења; управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене; одржавање јавних зелених површина; димничарске услуге; делатност зоохигијене.

⁷⁰ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16).

⁷¹ У том смислу видети одредбу члана 10. став 1. ЗКД.

таквих примера је већ поменут (управљање отпадом), а слично вреди и за снабдевање водом и одвођење и пречишћавање отпадних вода.⁷²

(3) Две или више ЈЛС уређују споразумом заједничко обављање комуналних делатности, а пре споразума предвиђено је обавезно спровођење неколико радњи. Прво, потребно је да оне утврде интерес за заједничко обављање комуналних делатности, који се може односити на једну или више делатности, а пошто утврде такав интерес, њихова општинска, односно градска већа доносе одлуку о изради студије оправданости (став 2. члана 10. ЗКД). То би биле прва и друга радња које претходе закључењу споразума, а израда студије трећа.

Студија оправданости мора да садржи обавезне елементе, којих је према ставу 3. члана 10. ЗКД укупно шест.⁷³ Ако су резултати студије оправданости такви да упућују на ефикасност и економичност заједничког обезбеђивања комуналних делатности, може се приступити закључивању споразума (став 4. члана 10. ЗКД). Иста ова ствар понавља се у првом ставу наредног члана (“ако се на основу студије оправданости ... утврди оправданост заједничког обављања комуналне делатности”) и томе додаје да онда општинско, односно градско веће подноси скупштини ЈЛС два акта: 1) предлог споразума о заједничком обезбеђивању обављања комуналне делатности и 2) предлог одлуке о начину обављања комуналне делатности. Даље се уређује да се споразум сматра закљученим када га у истоветном тексту усвоје све скупштине ЈЛС у периоду који не може да буде дужи од три месеца од добијања предлога.

Додатно, предвиђено је да се одлуком скупштине ЈЛС којом се прихвата предлог споразума може изузетно овластити општинско, односно градско веће за доношење привремене одлуке о питањима која не трпе одлагање. Такве је одлуке дужно доставити на прву седницу скупштине ЈЛС ради потврђивања.

(4) Од других питања која ЗКД уређује у вези са заједничким обављањем комуналних делатности уређено је једино питање оснивања међуопштинског савета за комуналну делатност (члан 12). Савет би се могао предвидети (није обавезан), а оснивао би се „споразумом на који сагласност дају скупштине ЈЛС које учествују у сарадњи“. Из употребљених израза би следило да се не ради о споразуму којим се успоставља сарадња, већ о посебном споразуму (споразум о оснивању савета), што би се могло схватити и као једна недоследност. Даље је уређено да се споразумом о оснивању савета уређују његов организациони облик, статус, састав, надлежности, начин доношења одлука и друга питања од значаја за његов рад. Као његову надлежност ЗКД је одредио предлање скупштини ЈЛС доношење одлука о низу питања (поверавању обављања комуналне делатности, расписивању конкурса за обављање комуналне делатности, другим пословима у вези са уређивањем услова за обављање комуналних делатности који су овим законом и законима којима се уређују концесије и јавне набавке, дати у надлежност јединице локалне самоуправе). Имајући изложено у виду, чини се да је

⁷² Управо због својих специфичности, две наведене комуналне делатности биле су у СКГО предмет посебних сагледавања: (1) „Приручник за међуопштинску сарадњу у управљању комуналним отпадом: упутство, модели споразума и модели уговора“, 2012; и (1) „Упутство за међуопштинску сарадњу у области снабдевања водом и одвођења и пречишћавања отпадних вода (Нацрт)“, 2013.

⁷³ Видети текст става 3. члана 10. ЗКД у Прилогу 1.

координационо тело за праћење реализације сарадње форма која би могла да на задовољавајући начин обезбеди одвијање сарадње.

Када се ради о организационом облику савета, он би се, према ставу 2. члана 12. ЗКД, оснивао као заједнички орган, привредно друштво или удружење чији су оснивачи ЈЛС које учествују у сарадњи. У најмању руку, могло би се приметити да ова одредба није јасна, јер она као да, с једне стране, има за циљ да реши питање несметаног одвијања сарадње ЈЛС, а с друге стране, њоме се не иде даље у преношењу надлежности на то тело од преношења овлашћења за усаглашавање и предлагање одлука које ће доносити скупштине ЈЛС. Ако је то тако, чему онда облик привредног друштва или удружења, поготово ако такво привредно друштво не би обављало саму комуналну делатност? Због тих нејасноћа можда би било целисходније да овај савет има организациони облик заједничког органа, односно онога што се иначе као координационо тело за остваривање сарадње подразумева код других облика сарадње.

(5) Имајући у виду то да одредбама ЗКД није уређен читав низ питања која би требало да буду предмет уређивања у споразуму, а која се тичу међусобних односа ЈЛС и која је јасно идентификовао ЗЛС (став 1. члана 88а), сва таква питања би требало уредити споразумом. То се односи на: конкретан облик у коме ће се организовати заједничко обављање комуналне делатности; врсту, обим и начин обављања послова; начин финансирања, управљања и надзора над радом; приступање споразуму других ЈЛС; поступак иступања, односно одустајања од споразума; и друга питања од значаја за почетак, одвијање и престанак сарадње, односно облика у коме се сарадња одвија, укључујући питања координације сарадње, усаглашавања одлука и решавања спорова.

У области комуналних делатности ЈЛС имају и посебне надлежности које ЗКД утврђује (у вези цена комуналних услуга и друго), а које би такође требало да буду предмет њихових усаглашених одлука. Оне су у ЗКД утврђене као надлежности скупштине ЈЛС, а међу њима је и скуп надлежности у вези са поверавањем, односно концесионирањем обављања комуналних делатности. На ово питање се односи и одредба става 1. члана 9. ЗКД, према којој једна или више ЈЛС може закључити уговор са вршиоцем комуналне делатности и њиме на одређено време уредити односе у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности, у циљу пружање комуналних услуга на територији једне или више ЈЛС или на делу територије ЈЛС.

(6) Споразум о сарадњи у овој области морао би да садржи и оне специфичне елементе који би произлазили из договореног модалитета (начина) реализације сарадње, тј. у зависности од тога да ли би се радило о оснивању заједничког јавног комуналног предузећа, поверавању послова јавном комуналном предузећу чији је оснивач друга ЈЛС или давању концесије за обављање делатности.

(7) И у овој области би било потребно да се припреме модели споразума и одлука за поједине од могућих модалитета сарадње, као и за поједине од области које имају посебна уређења у прописима.

8.2. Напомене о специфичним аранжманима у појединим областима

У оквиру овог потпитања дају се само напомене о специфичним аранжманима, односно могућим организационим формама за сарадњу у неким другим областима, а које не спадају у до сада обрађене модалитете сарадње. Ради се о неколико примера у којима су ЈЛС овлашћене да оснивају нарочите организационе форме непосредно у законима и у којима би могло доћи и до заједничког оснивања таквих организација.

Према одредбама Закона о социјалној заштити (члан 19), Република Србија, аутономна покрајина и ЈЛС могу основати јавну агенцију и фондацију „ради унапређења услуга социјалне заштите.“ Закон о спорту (члан 111. став 3) утврђује да ЈЛС може основати фондацију за развој спорта. Према Закону о регионалном развоју (члан 41), право на акредитацију имали би (1) привредно друштво чији су већински власници капитала ЈЛС, а које је основано као друштво са ограниченом одговорношћу и за обављање послова из области регионалног развоја и пружање подршке привредним друштвима и предузетницима и (2) удружење чији су већински оснивачи ЈЛС, основано ради унапређења регионалног развоја и подршке привредним друштвима и предузетништву. Исти закон у члану 46, као кориснике подстицаја, помиње фондове основане на локалном нивоу, као и (друге) институције и организације на том нивоу.

На оснивање јавних агенција примењује се „кровни“ закон о тим агенцијама,⁷⁴ а свака од њих се оснива доношењем оснивачког акта, који би у случају оснивања заједничке (међуопштинске) јавне агенције био заједнички акт ЈЛС – оснивача. Томе би свакако претходио споразум о сарадњи ЈЛС, а јавне агенције би се у смислу ЗЛС подводиле под одредбе које се односе на „друге организације.“ И остали поменути организациони облици (фондације, фондови и удружења) сврставају се у општији појам „других организација“, а за њихово оснивање важе посебни прописи.⁷⁵

⁷⁴ Закон о јавним агенцијама („Сл. гласник РС“, бр. 18/05, 81/05 и 47/18). Платни систем запослених уређује Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 47/18).

⁷⁵ Широки појам „друге организације“ представља збирни појам за разноврзне организационе облике, а пречишћавање садржине тог појма с циљем уједначавања назива и статуса организационих облика у систему јавне управе требало би извршити као један од задатака који је утврђен Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији.

ПРИЛОГ 1.

ПОЗИТИВНОПРАВНЕ ОДРЕДБЕ О МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ⁷⁶

1. Европска повеља о локалној самоуправи (1985)

Члан 10/1.

Право локалних органа власти на удруживање

Локални органи власти имају право да у вршењу својих дужности сарађују и да у оквиру закона стварају конзорцијуме⁷⁷ са другим локалним органима власти у циљу остварења задатака од заједничког интереса.

2. Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – други закон, 101/16 – други закон и 47/18)

Члан 13.

Јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.

Јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.

Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

Јединице локалне самоуправе могу оснивати своја удружења, у складу с Уставом и законом.

Органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати са удружењима, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја.

⁷⁶ Као што је напоменуто, овај прилог искључиво обухвата законске норме о сарадњи (у којима се она посебно уређује), а никако не садржи целовити попис закона и других прописа који чине оквир за израду споразума о сарадњи у појединим областима. Међу законима који су од ширег значаја за израду споразума у појединим областима, а који нису у овом документу поменути, налазе се закони о јавној својини, буџетском систему, меници, порезу на имовину, као и закони о заштити животне средине. Томе би се прикључивали закони за поједине области на које би се споразуми односили.

⁷⁷ Лат. *consortium* = заједница, удружење, заједница у послу, заједнички удели у неком послу, удруживање ради оснивања предузећа, трговачког друштва, акционарског друштва и сл.

Јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.

VI. САРАДЊА И УДРУЖИВАЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Члан 88.

Јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом.

Сарадња јединица локалне самоуправе подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач.

Послови из области комуналних делатности заједнички се обављају на основу споразума о сарадњи јединица локалне самоуправе, у складу са законом који уређује комуналне делатности.

Члан 88а

Споразумом о сарадњи јединица локалне самоуправе уређују се: назив и седиште заједничког органа, службе, предузећа, установе или друге организације, врста, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљање и надзор над радом, приступање споразуму других јединица локалне самоуправе, поступак иступања односно одустајања од споразума јединице локалне самоуправе, права и обавезе запослених као и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада, у складу са законом.

Јединица локалне самоуправе доставља министарству надлежном за локалну самоуправу споразум о сарадњи у року од 30 дана од дана закључења споразума.

Министарство надлежно за локалну самоуправу води евиденцију о закљученим споразумима о сарадњи.

Две или више јединица локалне самоуправе могу предложити министарству надлежном за локалну самоуправу заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова.

Члан 88б

Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру утврђене политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.

Члан 88в

У случају оснивања заједничког органа, службе, предузећа или друге организације који се оснива на основу закљученог споразума о сарадњи јединица локалне самоуправе, њихове

руководиоце постављају односно именују, разрешавају и о њиховој одговорности и престанку дужности одлучују надлежни органи јединице локалне самоуправе, оснивачи, у складу са законом.

Запослени своја права, обавезе и одговорности остварују у јединици локалне самоуправе у којој је седиште заједничког организационог облика који се оснива.

Кад је споразумом предвиђено да заједнички орган одлучује о правима и обавезама грађана у управном поступку, надлежни органи јединица локалне самоуправе задржавају своју надлежност у другостепеном поступку, у складу са законом.

Средства за финансирање рада заједничког органа обезбеђују се у буџетима јединица локалне самоуправе које су приступиле споразуму из става 1. овог члана, сразмерно обиму послова које за њих заједнички орган обавља.

Члан 88г

У случају да је споразумом о сарадњи јединица локалне самоуправе предвиђено да једна јединица локалне самоуправе уступа одређене послове из своје надлежности другој јединици локалне самоуправе, те финансира рад органа друге јединице локалне самоуправе зарад обављања одређених уступљених послова за њене потребе, јединица локалне самоуправе која је уступила послове обезбеђује финансирање рада органа јединице локалне самоуправе које те послове обавља, сразмерно обиму тих послова.

Јединица локалне самоуправе доставља извештај о обављању уступљених послова на захтев јединице локалне самоуправе која јој је уступила одређене послове, а најмање једном у шест месеци.

Кад је споразумом предвиђено да уступљени послови обухватају одлучивање о правима и обавезама грађана у управном поступку, надлежни органи јединица локалне самоуправе задржавају своју надлежност у другостепеном поступку, у складу са законом.

Уступљени послови обављају се у име и за рачун јединице локалне самоуправе која их је уступила и финансира их, а пред грађанима и другим субјектима одговорна је јединица локалне самоуправе која је уступила послове.

Члан 88д

Споразум о сарадњи јединица локалне самоуправе престаје да важи на захтев једне од јединица локалне самоуправе који она писменим путем упути другој јединици локалне самоуправе, најкасније шест месеци пре дана са којим споразум престаје да важи.

Јединица локалне самоуправе која подноси захтев из става 1. овог члана о томе обавештава министарство надлежно за локалну самоуправу.

Ако је споразуму приступило више јединица локалне самоуправе, он престаје да важи само у делу који се односи на јединицу локалне самоуправе која је поднела захтев из става 1. овог члана.

Члан 89.

Ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, јединице локалне самоуправе могу оснивати своје асоцијације.

Асоцијације јединица локалне самоуправе заступају интересе свог чланства пред државним органима, а посебно у поступку доношења закона и других аката од значаја за заштиту, унапређење и финансирање локалне самоуправе, као и других прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе.

На оснивање и рад асоцијација јединица локалне самоуправе примењују се одредбе закона којим се уређује оснивање и рад удружења.

Члан 97.

У јединици локалне самоуправе може се установити локални омбудсман који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе.

Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког локалног омбудсмана.

Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана уређује се статутом и другим општим актом.

3. Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16)

Члан 9/1.

Под поверавањем обављања комуналне делатности подразумева се временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе.

V. ОБАВЉАЊЕ КОМУНАЛНИХ ДЕЛАТНОСТИ ЗА ДВЕ ИЛИ ВИШЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Заједничко обављање комуналне делатности

Члан 10.

Две или више јединица локалне самоуправе могу споразумом уредити заједничко обављање комуналних делатности, осим ако то није другачије уређено другим посебним прописом.

Уколико утврде интерес за заједничко обављање комуналних делатности, општинско, односно градско веће сваке јединице локалне самоуправе доноси одлуку о изради студије оправданости.

Студија оправданости садржи:

- 1) детаљан приказ затеченог стања у тој комуналној делатности, финансијску анализу са предрачуном потребних улагања, изворе финансирања и претходну финансијску оцену оправданости заједничког обављања комуналне делатности;
- 2) анализу тржишта за ту комуналну делатност;
- 3) детаљни приказ економски оправданих и правно могућих модела заједничког обављања комуналне делатности;
- 4) детаљно образложење предложеног модела заједничког обављања комуналне делатности са освртом на предности и недостатке тог модела у односу на друге могуће моделе, посебно у односу на дотадашњи модел обављања комуналне делатности
- 5) очекиване резултате предложеног модела, као и предуслове за постизање тих резултата;
- 6) преглед ризика и предлога за њихово отклањање, односно предупређивање.

Када резултати студије оправданости упућују на ефикасност и економичност заједничког обезбеђивања комуналних делатности, закључује се споразум из става 1. овог члана.

Доношење одлуке о заједничком обављању комуналне делатности

Члан 11.

Ако се на основу резултата студије из члана 10. став 2. овог закона утврди оправданост заједничког обављања комуналне делатности, општинско, односно градско веће подноси скупштини јединице локалне самоуправе предлог одлуке о начину обављања комуналне делатности и предлог споразума о заједничком обезбеђивању обављања комуналне делатности.

Одлуком скупштине јединице локалне самоуправе којом се прихвата предлог споразума о заједничком обезбеђивању обављања комуналне делатности изузетно се може овластити општинско односно градско веће за доношење привремене одлуке о питањима која не трпе одлагање.

Општинско односно градско веће дужно је одлуку из става 2. овог члана доставити на прву наредну седницу скупштине јединице локалне самоуправе ради потврђивања.

Споразум о заједничком обављању комуналне делатности сматра се закљученим када га у истоветном тексту усвоје све скупштине јединица локалне самоуправе у периоду који не може да буде дужи од три месеца од добијања предлога.

Међуопштински савет за комуналну делатност

Члан 12.

Ради заједничког обављања комуналне делатности, споразумом на који сагласност дају скупштине јединица локалне самоуправе које учествују у сарадњи може се предвидети оснивање Међуопштинског савета за комуналну делатност (у даљем тексту: савет).

Савет се оснива као заједнички орган, привредно друштво или удружење чији су оснивачи јединице локалне самоуправе које учествују у сарадњи.

Споразумом о оснивању савета ближе се уређују организациони облик, статус, састав, надлежности, начин доношења одлука и друга питања значајна за рад савета.

Савет предлаже скупштини јединице локалне самоуправе доношење одлуке о: поверавању обављања комуналне делатности, расписивању конкурса за обављање комуналне делатности, другим пословима у вези са уређивањем услова за обављање комуналних делатности који су овим законом и законима којима се уређују концесије и јавне набавке, дати у надлежност јединице локалне самоуправе.

4. Закон о водама („Сл. гласник РС“, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 – други закон)

5. Јавно предузеће за регионалне и вишенаменске хидросистеме

Члан 146.

Регионални и вишенаменски хидросистеми су сложени хидросистеми који служе за обезбеђење потреба у области вода (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода), на територији две или више јединица локалне самоуправе.

Управљање и одржавање хидросистема из става 1. овог члана врши јавно предузеће основано од јединица локалне самоуправе за које се обезбеђују потребе у области вода.

5. Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС, 50/13 – УС, 98/13 – УС, 132/14, 145/14, 83/18)

Члан 133/2.

Министарство издаје грађевинску дозволу за изградњу објеката, и то: /.../

7) међурегионалних и регионалних објеката водоснабдевања и канализације, постројења за припрему воде за пиће капацитета преко 200l/s и постројења за пречишћавање отпадних вода капацитета преко 200 l/s;

16) објеката електронских комуникација, односно мрежа, система или средстава који су међународног и магистралног значаја и они који се граде на територији две или више јединица локалне самоуправе;

19) регионалних депонија, односно депонија за одлагање неопасног отпада за подручје настањено са преко 200.000 становника;

23) објеката који се граде на територији две или више јединица локалних самоуправа;

6. Закон о регионалном развоју („Сл. гласник РС“, бр. 51/09, 30/10, 89/15 – др. закон)

Члан 2/тач. 7.

Циљеви подстицања регионалног развоја су: /.../

7) подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса;

Члан 41.

Право на акредитацију има:

1) привредно друштво које је основано као друштво са ограниченом одговорношћу и за обављање послова из области регионалног развоја и пружање подршке привредним друштвима и предузетништву, а чији су већински власници капитала јединице локалне самоуправе;

2) удружење основано ради унапређења регионалног развоја и подршке привредним друштвима и предузетништву, у складу са законом, а чији су већински оснивачи јединице локалне самоуправе.

Ближе услове, критеријуме и начин акредитације и одузимања акредитације пре истека времена на које је дата, прописује Влада на предлог Министарства.

Поступак акредитације врши се у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак.

Члан 45.

Подстицаји се опредељују за:

1) реализацију пројеката у области регионалног развоја од националног, регионалног и локалног интереса за Републику Србију; /.../

4) развој градова и општина; /.../

9) унапређење инфраструктуре на републичком, регионалном и локалном нивоу;

10) унапређење међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса;

Члан 46.

Корисници подстицаја су:

1) јединице локалне самоуправе и регионалне развојне агенције;

2) привредни субјекти, као и фондови на регионалном и локалном нивоу;

3) институције и организације на републичком, регионалном и локалном нивоу;

7. Закон о јавним службама („Сл. гласник РС”, бр. 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон и 83/14 – др. закон)

Члан 14.

Кад установу оснива више оснивача, њихова међусобна права, обавезе и одговорности уређују се уговором.

8. Закон о култури („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 13/16 и 30/16)

Члан 25.

У области заштите културног наслеђа Влада оснива централне установе заштите према врсти културног наслеђа. Аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе оснива установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Установе из става 1. овог члана оснивају се у складу са утврђеним јединственим системом мреже установа.

Влада може изузетно од става 1. овог члана основати установу заштите за територију више јединица локалне самоуправе.

Актом о оснивању установе заштите за територију више јединица локалне самоуправе, осим општих одредаба предвиђених законом, уређује се посебно:

- 1) територија за коју установе обављају послове заштите културног наслеђа;
- 2) обавезе органа локалне самоуправе за чију територију се оснива установа заштите;
- 3) начин финансирања текућих расхода и издатака;
- 4) начин финансирања програма и послова заштите које установе обављају на територији за коју су основане.

Јединице локалне самоуправе на чијим територијама установа заштите из става 3. овог члана обавља послове заштите, међусобно закључују уговор о финансирању текућих расхода и издатака и програма и послова заштите.

Оснивачка права над установама заштите које су основане за територију више јединица локалне самоуправе Влада може пренети на јединицу локалне самоуправе ако су испуњени услови из члана 27. став 1. овог закона.

Јединствени систем мреже установа из става 2. овог члана, прописује министар.

9. Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 88/17 и 27/18 – др. закон)

Центар за стручно усавршавање

Члан 55.

Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе може самостално или у сарадњи са другом јединицом локалне самоуправе да оснује центар за стручно усавршавање наставника, васпитача, стручних сарадника, директора, секретара и других учесника у остваривању образовања и васпитања (у даљем тексту: центар), у складу са законом којим се уређују јавне службе.

У остваривању делатности у делу стручног усавршавања, центар је дужан да стручно усавршавање из става 1. овог члана остварује у складу са законом.

У остваривању делатности центар сарађује са Министарством, заводом, другим центрима на републичком и локалном нивоу, као и са другим органима, службама, установама и организацијама од значаја за стручно усавршавање.

10. Закон о социјалној заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/11)

Оснивање установа социјалне заштите

Члан 10/2-3.

Установу социјалне заштите може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго правно и физичко лице.

Центар за социјални рад може основати само јединица локалне самоуправе, а завод за социјалну заштиту и установу за васпитање деце и омладине може основати само Република Србија односно аутономна покрајина.

Центар за социјални рад

Члан 14.

У центру за социјални рад остварују се овим законом утврђена права и обезбеђује пружање услуга социјалне заштите из овог закона.

Центар за социјални рад оснива јединица локалне самоуправе.

Центар за социјални рад може се основати за територију једне или више јединица локалне самоуправе, о чему одлуку доносе надлежни органи тих јединица локалне самоуправе, а међусобна права и обавезе оснивача уређују се уговором.

Члан 113/2.

Ако две или више јединица локалне самоуправе оснива установу социјалне заштите, њихова међусобна права и обавезе уређују се уговором.

11. Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16 и 104/16 – др. закон)

Члан 63.

Две или више јединица локалне самоуправе могу споразумно пренети овлашћење за обављање послова из члана 60. овог закона на једну од јединица локалне самоуправе.

12. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/18)

Јединица локалне самоуправе

Члан 29.

Јединица локалне самоуправе у оквиру својих надлежности, у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама: /.../

9) сарађује са суседним јединицама локалне самоуправе у спровођењу мера и активности од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама /став 1. тач. 9)

Јединице локалне самоуправе успостављају облике међусобне сарадње и удруживања у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности из оквира својих надлежности утврђених овим законом. /став 4/

Јединице локалне самоуправе остварују сарадњу са регијама и општинама суседних земаља, у складу са законом. /став 5/

13. Закон о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18)

Координација инспекцијског надзора

Члан 12/ст.13.

Органи више јединица локалне самоуправе могу заједнички уредити обављање инспекцијских послова склапањем споразума о сарадњи у складу са законом којим је уређен систем локалне самоуправе „а за инспекцијске послове који се обављају као поверени послови државне управе у складу са законом“. Сваки инспектор заједничке инспекције је месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција основана.

Извршење решења

Члан 41/4.

Више јединица локалне самоуправе може заједнички спроводити управно извршење. Свако службено лице месно је надлежно за целу територију (подручје) на којој се спроводи заједничко управно извршење.

14. Закон о просветној инспекцији („Сл. гласник РС“, бр. 27/18)

Поверавање послова општинској и градској управи

Члан 18.

Послове просветне инспекције, прописане чл. 7–9. и чл. 13. и 14. овог закона, као поверене, обавља општинска, односно градска управа.

Више општинских управа може организовати заједничку просветну инспекцију. Сваки просветни инспектор те заједничке просветне инспекције је месно надлежан за целу територију (подручје) за коју је заједничка инспекција организована.

Министарство врши непосредан инспекцијски надзор ако га општинска, односно градска управа не врши, односно, ако у јединици локалне самоуправе није организован инспекцијски надзор, а на терет средстава јединице локалне самоуправе.

По жалби против решења општинске, односно градске управе донетог у вршењу инспекцијског надзора решава министарство надлежно за послове образовања и васпитања.

Овлашћења надлежног министарства према органима којима су повере ни послови, прописана чланом 17. овог закона, као и послови републичке просветне инспекције и решавања по жалби против првостепених решења, који су прописани ст. 3. и 4. овог члана, поверавају се аутономној покрајини за јединице локалне самоуправе на територији аутономне покрајине.

15. Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС“, бр. 36/09, 88/10 и 14/16)

Значење израза

Члан 5/1/26.

26) *регион за управљање отпадом* јесте просторна целина која обухвата више суседних јединица локалне самоуправе које, у складу са споразумом који закључују те јединице локалне самоуправе, заједнички управљају отпадом у циљу успостављања одрживог система управљања отпадом;

Регионални план управљања отпадом

Члан 12.

Скупштине две или више јединица локалне самоуправе на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника доносе, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине надлежног органа аутономне покрајине, регионални план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом у складу са Стратегијом.

Регионални план управљања отпадом може се донети и за територије општина на којима живи мање од 250.000 становника по претходно израђеној студији оправданости за доношење регионалног плана на коју сагласност даје министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине.

Поступак израде и доношења регионалног плана из ст. 1. и 2. овог члана уређује се споразумом скупштина јединица локалне самоуправе, у складу са законом.

Управљање отпадом на територији две или више јединица локалне самоуправе из ст. 1. и 2. овог члана врши се у складу са регионалним и локалним планом управљања отпадом.

Заједничко управљање отпадом јединица локалне самоуправе

Члан 21.

Две или више јединица локалне самоуправе заједнички обезбеђују и спроводе управљање отпадом, под условима и на начин утврђеним законом, Стратегијом и споразумом скупштина јединица локалне самоуправе.

Споразумом из става 1. овог члана скупштине јединица локалне самоуправе уређују нарочито: међусобна права и обавезе у обезбеђивању услова за обављање делатности и рад постројења за управљање отпадом на подручјима тих јединица локалне самоуправе, права и обавезе комуналног предузећа, односно другог правног или физичког лица у обављању те делатности, начин доношења одлука у случају несагласности јединица локалне самоуправе о појединим

питањима везаним за делатности управљања отпадом, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење управљања отпадом.

У случају да две или више јединица локалне самоуправе не обезбеде и не спроводе управљање отпадом под условима и на начин утврђен у ставу 1. овог члана, одлуку о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом на територији тих јединица локалних самоуправа, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, доноси Влада.

Локација за изградњу и рад постројења

Члан 34/1-2.

Једна или више јединица локалне самоуправе одређују локацију за изградњу и рад постројења за складиштење, третман односно поновно искоришћење или одлагање отпада којим управљају на својој територији, под условима утврђеним законом, као и споразумом из члана 21. став 2. овог закона ако више скупштина јединица локалне самоуправе заједно одлучују о локацији постројења за управљање отпадом.

У случају несагласности јединица локалне самоуправе у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, доноси Влада.

Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом: „Службени гласник РС“, број 88/2010-170

Члан 23.

Две или више јединица локалне самоуправе дужне су да у року од девет месеци од дана ступања на снагу овог закона закључе споразум о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом из члана 21. став 1. Закона.

Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом: „Службени гласник РС“, број 14/2016-17

Члан 53/5.

Јединица локалне самоуправе дужна је: /.../

5) да у споразуму са једном или више јединица локалне самоуправе из члана 34. став 1. Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10), одреди локацију за изградњу и рад постројења за третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада на својој територији, најкасније у року од три године од дана ступања на снагу овог закона.

15а. Стратегија управљања отпадом за период 2010—2019. („Сл. гласник РС“, бр. 29/10)

- предвиђено је 26 регионалних центара.