

УСТАВНОСУДСКА ЗАШТИТА ПРАВА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

I. УВОД

Локална самоуправа представља темељ и основни облик политичког осамостаљивања грађана и једну од најзначајнијих политичких институција. Она је стварни и конкретни облик управљања и одлучивања грађана у локалним заједницама. Са теоријско правног становишта локална самоуправа представља локалну власт која има одређен степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставом гарантованих функција.

Расподјела надлежности између различитих нивоа организовања власти је ствар тренутно доминантних стручних мишљења и односа политичких снага које одлучују о томе који ниво власти ће шта да ради. На локалном нивоу ограничавајући фактори су територијална и демографска величина општина те њихов економски и управни потенцијал.

Јединица локалне самоуправе има све надлежности садржане у уставним и законским актима којима се регулише њен положај (Закону о локалној самоуправи), као и друге надлежности које јој се преносе другим законима. Општина има право да се бави свим питањима од локалног интереса која нису искључена из њене надлежности, нити додијелена неком другом нивоу власти. Општина остварује своје надлежности у складу са уставом, законом и статутом.

У политичкој пракси већине држава постало је уобичајено да се најнижем нивоу власти (основним јединицама локалне самоуправе – најчешће општинама), додјељује врло сличан круг надлежности. То су најчешће послови локалног карактера и значаја, послови који се односе на фреквентне потребе грађана, односно послови без којих би се врло тешко одвијао свакодневни живот људи и пословање предузећа.

Европском повељом о локалној самоуправи, између осталог регулише се и питање имовине општине, уз напомену да се централне власти не могу уплитати у надлежности локалних власти. У циљу јачања локалне самоуправе на принципима Европске повеље о локалној самоуправи истиче се право да јединице локалне самоуправе имају финансијску аутономију гарантовану Уставом. Ова аутономија јединице локалне самоуправе огледа се у праву на властите приходе којима, у складу са законом, слободно располажу у обављању послова из своје надлежности као и на средства за обављање повјерених послова, утврђена законом¹.

¹ Устав Републике Српске, Амандмани (CXLV)

Нажалост, врло често од централних органа власти долази до кршења основних права локалне самоуправе, тако да је иста приморана, кроз уставом и законом загарантован поступак, своја права остваривати кроз уставносудску заштиту, вођењем уставних спорова.

Рјешења која су добра и примјењива у развијеним земљама, и која су у области уставносудске заштите права на локалну самоуправу изграђена континуираним путем, уважавајући традицију и специфичности, могу за нас бити од изузетне користи.

Поставља се стално питање у теорији и пракси како се и у којој мјери прихвата и поштује устав и уставност, закон и законитост и како се остварују права локалних јединица утврђена уставом. Ако се примјењује и поштује устав и закон стварају се услови за складан правни поредак и систем, а тиме и укупан друштвени живот постаје хуман, сигуран и хармоничан, али и обратно, ако се устав нарушава, крши и не признаје, долази до правне несигурности, друштвене анархије, односно до појаве диктатуре. Сигурно је да остваривање уставности и законитости директно утиче на изградњу правног реда, поретка и система.

Уставно гарантовање локалне самоуправе као облика одлучивања и управљања локалним територијалним заједницама од велике је важности за демократски политички поредак. Значај локалне самоуправе као једне од најважнијих и најстаријих политичких институција, у савремено доба, довео је до међународноправног регулисања проблематике локалне самоуправе посредством Европске повеље о локалној самоуправи. У савременој теорисјко-правној литератури и уставноправним актима локална самоуправа се све чешће одређује као посебно, уставом гарантовано, право. Такав концепт дошао је до изражаја у појединим уставима и законским текстовима, као и у Европској повељи о локалној самоуправи која одређује локалну самоуправу као право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним дијеловима јавних послова. У неким савременим уставима локална самоуправа се одређује као право грађана на локалну самоуправу.

Из уставима прокламованог права на локалну самоуправу проистичу питања њеног остваривања у пракси, заштите тог права и санкција за његово кршење. Утврђивање заштите права на локалну самоуправу у функцији је њеног остваривања у пракси, а значај правних института посвећених заштити права на локалну самоуправу у сразмери је са значајем локалне самоуправе.

1. Предмет и циљ истраживања

1.1. Предмет истраживања

Одабиром теме уставносудска заштита права на локалну самоуправу одређен је предмет овог истраживачког рада и у основи је формулисан недовољно истражен проблем који додатно треба проучити.

Предмет овог рада је уставносудска заштита права на локалну самоуправу.

Заштита локалне самоуправе пред уставним судовима, остварује се на неколико начина – посредством надлежности уставних судова да рјешавају спорове о надлежности, спорове о уставности и законитости општих аката, као и посредством посебног института уставне жалбе локалне самоуправе која постоји у појединим земљама.

По угледу на Њемачку комуналну уставну жалбу у Чешкој је на сличан начин уведена уставна жалба органа локалне самоуправе. О уставној жалби локалне самоуправе више ријечи биће у даљем тексту, другом дијелу рада након обраде уводних и претходних питања о локалној самоуправи.

По свом обиму предмет је погодан за монографски научни рад. Садржински посматрано, свестрано научно-истраживачко разматрање ове теме захтијева својеврсно преламање знања и схватања различитог поријекла, обима и садржине. У том смислу, неминовно је да се свестраним истраживањем уставносудске заштите права на локалну самоуправу обухвате не само поједини елементи наведених видова уставних спорова, већ и уводна и претходна питања појма локалне самоуправе, њених обиљежја, као и других видова правне заштите. Наведена питања и елементи уставносудске заштите права на локалну самоуправу неће бити анализирани искључиво са становишта добрих и лоших страна њиховог нормативног постављења (*de lege ferenda*), већ и са становишта њиховог остваривања (*de lege lata*).

Приликом одабира теме између осталих разлога један од основних био је професионални интерес за државно – правне науке, те је у оквиру ове научне области одабрано уставноправно подручје. Овим радом жели се указати на неопходност шире, брже, лакше и функционалније уставносудске заштите у Босни и Херцеговини а посебно заштите права на локалну самоуправу.

Област интересовања није случајна јер се аутор управо налази у сфери ове области кроз стално запослење у својству дипломираног правника у оквиру једне од локалних самоуправа у Републици Српској.

Наравно да је приликом одабира теме вођено рачуна да иста представља једну заокружену цјелину², али да би се рад могао квалитетно написати и презентовати, неопходно је држати се већ познатих правила и процедура које се односе на везаност теме за одређену научну област.

Сматрамо да би ова тема могла да изазове научну радозналост многих истраживача који имају сличну област истраживања, прије свега због своје актуелности, те због „сиромашне“ уставносудске заштите права на локалну самоуправу у Босни и Херцеговини у односу на многе од европских земаља са којима ћемо упоређивати у даљем току рада. Радозналост се може исказати и због самог територијалног устројства БиХ као државе, те због видљивог несклада између нормативног и стварног концепта локалне самоуправе у БиХ.

² Мидхат Шамић, Како настаје научно дјело, Сарајево, 1990, стр.23.

Резултати овог истраживања могли би послужити – дати одговоре, на који би се начин могло примијенити искуство других земаља у овој области.

1.2. Циљ истраживања

Основни циљ овог истраживања је проучавање, систематизовање и формулисање модела уставносудске заштите права на локалну самоуправу у Босни и Херцеговини. Овај циљ се може остварити кориштењем логичких закључака: Објашњењем појма уставносудске заштите права на локалну самоуправу, утврђивањем спектра данашњих права на локалну самоуправу, те усавршавањем садашњег модела заштите ка моделу савремених, развијених уставносудских заштита права локалне самоуправе у правно развијеним друштвима Европе.

Владавина права и правна држава постоје само онда ако се њихова суштина заснива на праву и правди, моралности и законитости, правичности и правној сигурности. То прије свега значи подређеност свих државних органа праву, како у односу на њихове функције тако и у односу на начин њиховог остваривања. Владавина права и правна држава значе правну сигурност грађана, њихову једнакост пред законом коју обезбеђује независно судство и правосуђе у цјелини.

Хијерархијски усклађен и цјеловито постављен правни поредак такође је у бићу правне државе. Владавина права и правна држава не постоје без уставности и законитости, принципа легалитета и инструмената контроле, заштите уставности и законитости посредством судства, правосуђа а нарочито уставног судовања и сличних института заштите.

Устав, закони и уставни судови су у строгој и наглашеној међузависности. Ако би један од њих недостајао, тешко би се могао замислити конзистентан систем контроле и заштите уставности и законитости и успостављање правне државе, владавина права и општег правног и друштвеног реда. Устав и закони су архитектура правног поретка и система а уставни судови чувари њихове суштине.

Уставно судство се јавља као државна функција чији је основни задатак да по судском поступку рјешава о основним уставним питањима, да као посебан државни орган штити устав као највиши и најзначајнији акт правног реда и врши контролу уставности и законитости. Демократска и правна држава мора да преко институција онемогући нарушавање и кршење устава, тј. мора организовати сигурну заштиту и контролу. У ствари, мора се контролисати и заштитити уставност и законитост. Стога, „нарушавање принципа уставности и законитости доводи до поремећаја не само у правном већ и у цјелокупном друштвено-политичком систему. Нарушава се формално-правни принцип по коме су уставне одредбе нормама ограничиле не само појединце већ и власт, све државне органе и носиоце државних функција. У конкретним случајевима долази до неповјерења у

власт, у устав и законе, што изазива моралну кризу и хаотичне односе у привредном и политичком систему³.

Треба имати у виду да је Босна и Херцеговина земља у транзицији у којој се тежи успостављању општег консензуса, да се на нивоу уставних начела утврде основни принципи уставносудске заштите, па и права на локалну самоуправу, те да се уставним промјенама обезбиједи основе да се успостави концепт и позитивна оријентација за уставносудску заштиту европског типа.

Многе међународне (владине и невладине) организације у Босни и Херцеговини у сарадњи са домаћом научном јавношћу и судском праксом, истичу неопходност побољшања остваривања права појединца и нижих нивоа власти у односу на више као веома битне карике у ланцу званом правни систем или поредак, у циљу стварања правне државе.

Без економског развоја нема ни демократије а без демократије нема права. Само ефикасније провођење економских и политичких реформи у Босни и Херцеговини може исту сврстати у ред отворених и развијених друштава, како у другим тако и у сфери права.

Морају се, уз поштовање различитости, мултиетичности, територијалне разноврсности (општина, град, кантон, ентитет) у Босни и Херцеговини искристалисати и уврстити све могућности уставносудске заштите по угледу на правно уређене државе европе.

2. Утврђивање хипотезе

Након утврђивања предмета и циља као веома битних елемената у раду, намеће се потреба за утврђивањем хипотезе као логичан сlijед мисаоних радњи и поступака у пројекту истраживања.

Хипотезе су мисаоне претпоставке о предмету истраживања које имају облик ставова за које се претпоставља да имају сазнајну вриједност коју тек треба провјерити.

Да би формулисао хипотезу истраживач мора добро познавати предмет истраживања, како би избјегао да хипотеза настане као плод површног увида у проблем.

С обзиром да је тема овог рада уставносудска заштита права на локалну самоуправу, а да би се детаљно обрадила неминовно је да се свестраним истраживањем уставносудске заштите права на локалну самоуправу обухвате сви елементи могућих видова уставних спорова.

³ Рајко Кузмановић, Есеји о уставности и државности, Модел – облици и структура локалне самоуправе, Центар за публикацију Правног факултета Бања Лука – Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2004, стр. 344,

Да би рад био цјеловит мора се кроз четири основне претпоставке образложити: на који начин је право на локалну самоуправу постало право а уставна жалба локалне самоуправе начин за остварење тог права; објаснити систем нормативне контроле општинских аката; упоредити различите системе уставносудске заштите у неколико европских земаља данас; приказати специфичности уставносудске заштите као и њено остваривање у пракси.

A/ Анализа нормативних решења о локалној самоуправи сугерише да је право на локалну самоуправу постало *право* у складу са Европском повељом о локалној самоуправи.

Европску повељу о локалној самоуправи многе земље су инкорпорирале у своје правне системе, чиме је повеља заживјела, односно добила своју примјену у пракси и ван земаља Европске Уније.

Захваљујући повељи, многе надлежности, права и обавезе локалне самоуправе се конкретизују, те путем устава и закона гарантују локалним самоуправама. Грађани су у локалној самоуправи и прије Повеље добили право и могућност да директно и путем избора својих представника у органе власти локалне самоуправе утичу на друштвени и политички живот у својој локалној заједници. Исти такође добијају могућност да о својим свакодневним а битним питањима везаним за локалну заједницу у којој живе, директно одлучују (путем покретања иницијативе за избор или опозив, референдум и сл.) што свеукупно даје на значају улози грађана и локалне самоуправе у цјелокупном друштву и правном поретку.

Европска повеља о локалној самоуправи, између осталих одредница наводи: „Локална самоуправа представља право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним дијеловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва“.

Међутим, у савременим научним радовима све чешће се наводи да локална самоуправа постаје право грађана, о чему ће више ријечи бити у наставку текста.

B/ Упоредни приказ четири правна система указује да више модела, субјеката и аката за покретање уставног спора за заштиту права на локалну самоуправу, без обзира на међусобне сличности и разлике, предности и недсолатке, на крају осликава аутентичност сваког правног система.

Врло су различити видови уставносудске заштите права на локалну самоуправу, субјекти који су овлаштени на покретање уставног спора као и акти којима се спор може покренути.

Постојање више различитих видова заштите права на локалну самоуправу пред уставним судом (нормативна контрола општинских аката; рјешавање сукоба надлежности и уставна жалба локалне самоуправе) представља богатство једног правног система.

У погледу субјеката овлашћених да покрену уставни спор рјешења се крећу од свега неколико овлашћених највиших државних органа па до предузећа, политичких организација, односно удружења грађана и других организација.

На основу самог акта којим јединице локалне самоуправе покрећу уставни спор можемо закључити о приступу, статусу, односно нивоу на коме локална самоуправа штити своје право пред уставним судом.

Могућност да се у потпуности на функционалан и ефикасан начин заштите права на локалну самоуправу увођењем посебног правног института(уставна жалба локалне самоуправе), представља унапређење и надградњу одређеног правног система у области заштите права на локалну самоуправу.

Ц/ Најдјелотворнији вид уставносудске заштите права на локалну самоуправу је уставна жалба локалне самоуправе.

Као што смо већ навели, постоји више видова уставносудске заштите права на локалну самоуправу: нормативна контрола свих општих аката који се доносе и уграђују у правни систем; рјешавање сукоба надлежности између истих или различитих нивоа, грана(врста) власти пред уставним судом и уставна жалба локалне самоуправе.

О заштити права на локалну самоуправу Европска повеља о локалној самоуправи каже: „Локалне власти имају право на правна средства ради обезбеђивања слободног обављања својих задатака и поштовања начела локалне самоуправе установљених уставом или законима земље којој припадају“.⁴

За ефикасну заштиту права на локалну самоуправу, неопходно је да када је год то могуће, јединице локалне самоуправе затраже оцјену уставности и законитости бројних, често међусобно неусаглашених прописа, да затраже рјешавање спорова између различитих нивоа власти или поднесу уставну жалбу пред уставним судом.

У овом раду провјерићемо да ли је уставна жалба локалне самоуправе најдјелотворнији вид заштите права на локалну самоуправу уз напомену да се иста може усавршити у један свеобухватан и функционалан правни институт који у потпуности штити права локалних самоуправа.

У наставку рада, до детаља ћемо обрадити уставносудску заштиту права на локалну самоуправу у Босни и Херцеговини са упоредбом различитих видова уставне жалбе локалне самоуправе у три европске земље изабране за упоредни приказ, наглашавајући посебности поступка у свакој од земаља.

3. Методе истраживања

Да би смо дошли до одговора на одабрану тему морамо се ослонити на одређене методе и помоћу истих доћи до квалитетног научноистраживачког рада. Морамо такође имати у виду да „ науком обично називамо сређено, систематисано и провјерено сазнање о нечему, постигнуто методичним, пажљивим и савјесним

⁴ Европска повеља о локалној самоуправи, Стразбур, 1985, члан 3,4,6.

истраживањем и разматрањем. Истраживањем пак зовемо систематско трагање за чињеницама из којих се могу извући извјесни научни принципи и законитости“⁵.

Ако желимо у потпуности разрадити тему овог научноистраживачког рада - уставносудска заштита права на локалну самоуправу, неопходно је да константно имамо на уму да; рад полази од новог, недовољно истраженог проблема, израженог у Босни и Херцеговини због њеног сложеног државног уређења; чињенице које ћемо користити у раду морају бити провјерене, критички размотрене, анализирани и интерпретиране.

За реализацију горе наведеног неопходно је примијенити најподесније научне методе, а за овај рад то су нормативно – догматски, историјски, социолошки, статистички и упоредни метод.

Нормативно - догматски метод је најзаступљенији у праву и заиста је карактеристичан за право. Њим се утврђује шта свака ријеч, појам, мисао и правна норма (као скуп датих израза) стварно значе и какво понашање право захтијева од правних субјеката. Захваљујући ауторитету власти која доноси прописе и стоји иза њих, примјењујући право – прописе, овај метод посматра право као догму. Због занемаривања очигледне стварности и сводећи све на правну теорију и норму, овај метод мора бити допуњен и другим методама.

Нормативно – догматски метод има за циљ да нађе оно што представља норму, стандард, просјек у свијету и свакодневном животу. Те норме које важе у датом моменту, у одређеном степену развоја друштва су најбоље и оне осликавају стварно, свакодневно достигнуће правног развоја једне државе, односно у овом случају ниво уставносудске заштите права на локалну самоуправу унутар Босне и Херцеговине.

Историјска метода је једна од основних метода која користи неке чиниоце као што су хронологија, развој, узрок, последица за објашњење одређених појава на одређеном простору. Ако узмемо у обзир степен уставносудске заштите права на локалну самоуправу некада и сад, видјећемо да захваљујући историјском методу имамо тачне историјске податке сложене у разним списима и документима. Основни задатак историјске методе јесте да нас уведе, упутити и објасни развој локалне самоуправе кроз историју на основу валидних научноисторијских списа и докумената, а такође са историјске тачке гледишта морамо разјаснити појаву и развој уставносудске заштите права на локалну самоуправу, од њеног настанка до данас.

Статистички метод је метод који се користи у свим наукама а све чешће и у праву. Кренућемо од објашњења да је статистика наука која се бави прикупљањем података, њиховом анализом и извлачењем закључака из њих. Из саме дефиниције је јасно да у овом случају, приликом обраде теме - уставносудска заштита права на локалну самоуправу, ова метода се примјењује у комбинацији са

⁵ Мидхат Шамић, Како настаје научно дјело, Сарајево, 1968, стр. 11.

историјском методом. Статистичка активност почиње посматрањем појава и прикупљањем обавјештења о њима, прикупљено се затим сређује у статичке податке и на крају се исти анализирају и презентују. Да би се дошло до тачних и правих података морамо се придржавати ове методе а све у циљу тачне и свестране анализе праксе уставних судова. Анализа која није само метод стицања нових знања, него начин систематског излагања старих знања, примјењује се свакодневно у свим научним дисциплинама. Научном и свестраном анализом праксе уставних судова доћи ћемо до нових сазнања у сфери уставносудске заштите права на локалну самоуправу.

Социолошки метод првенствено изучава три велике категорије социолошких истраживања; глобална друштва – а у оквиру истих истраживање друштвених система и истраживање друштвених промјена; сегменте друштва – одређени сегмент а не цијело друштво; групе, институције и заједнице.

У контексту претходно изнијетог можемо рећи да се оваквим методом у овом научноистраживачком раду проучава друштвена условљеност, развој и квалитет уставносудске заштите права на локалну самоуправу у Босни и Херцеговини. Наравно да је један од основних услова за развој уставносудске заштите и ниво развоја одређеног друштва у датом времену, што наравно најбоље проучава, образлаже и приказује социолошки метод.

Компаративна - упоредна метода у овом научноистраживачком раду послужиће за разна упоређивања која ће ради квалитета рада бити детаљна, појединачна и посебно дијахрона (упоређивања сада и у прошлости). Компаративни метод служи за поређење упоредивих правних система, грана или установа. Велики значај овог метода је у међународном праву при унификацији једне материје. Неоспорно је да развијање међународне правне сарадње и кориштењем општег за очување посебног у појединачном праву, управо омогућава упоредни метод.

И овде долазимо до испреплетености историјског, статистичког и упоредног метода. Упоредни метод користиће се у његовом плодотворнијем виду – у смислу свестраног поређења битних елемената појединих видова уставних спорова у којима се остварује заштита права на локалну самоуправу у различитим уставним системима.

4. Преглед и структура рада

Рад се састоји од девет логички и смисаоно повезаних цјелина.

Први, уводни дио образлаже предмет истраживања, мотив, сврху и циљеве истраживања.

Други дио се односи на појмовно објашњење локалне заједнице и локалне самоуправе, врсте – моделе локалне самоуправе и обиљежја децентрализације и деконцентрације локалне власти у односу на више нивое власти.

Трећи дио дефинише уставноправни и законски оквир система локалне самоуправе у Босни и Херцеговини и његову усклађеност са Европском повељом о локалној самоуправи.

Четврти дио објашњава територијалне и финансијске аспекте локалне самоуправе у Босни и Херцеговини. У овом дијелу обрађено је територијално устројство Босне и Херцеговине као државе, а затим објашњен поступак финансирања локалних самоуправа у БиХ, уз осврт на све негативности и несклад у односу на постојеће норме о финансирању и стварно стање финансирања локалних заједница.

Пети дио се односи на положај и статус локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, како у ентитетима - Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине, тако и у Брчко Дистрикту Босне и Херцеговине.

Шести дио описује уређење држава изабраних за упоредних приказ као и статус, мјесто и положај локалне самоуправе у друштвеном, правном и политичком уређењу тих земаља.

Седми дио обрађује уставно судство у Босни и Херцеговини, Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине.

Осми дио обрађује и објашњава уставно судство у неколико европских земаља изабраних за упоредни приказ, циљано и смислено изабраних ради различитог територијалног и уставног уређења, а те земље су : Њемачка, Хрватска и Србија.

Девети дио до детаља обрађује уставносудску заштиту локалних самоуправа, видове уставносудске заштите, поступак уставног спора, општинску уставну жалбу разрађујући њене основне карактеристике као што су претходни поступак, рокови, садржај општинске уставне жалбе те дејства мериторне одлуке уставних судова по општинској уставној жалби, са посебним освртом на комуналну уставну жалбу која као институт егзистира у СР Њемачкој.

У десетом поглављу – закључку дат је преглед цијелог рада, сумирани су резултати научноистраживачког рада.