

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA ZA STATUS PRAVNOG LICA MJESNIH ZAJEDNICA U BOSNI I HERCEGOVINI

2019. godina



SADRŽAJ



CILJ I METODOLOGIJA ZA IZRADU ANALIZE.....3

I UVOD.....6

II ANALIZA RELEVANTNOG ZAKONODAVSTVA O MZ U BIH.....8

1. Republika Srpska.....**10**
2. Federacija Bosne i Hercegovine.....**14**
3. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.....**15**

III PRAVNO LICE KAO SUBJEKT PRAVA.....18

IV SUBJEKTIVITET MJESNIH ZAJEDNICA U BIH.....21

1. Republika Srpska.....**22**
 - a) specifične karakteristike mjesne zajednice.....**22**
 - b) uloga mjesne zajednice koja nema status pravnog lica.....**23**
2. Federacija Bosne i Hercegovine.....**26**
3. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine.....**27**

V REZULTATI ANKETIRANJA ZA POTREBE ANALIZE (REPUBLIKA SRPSKA).....30

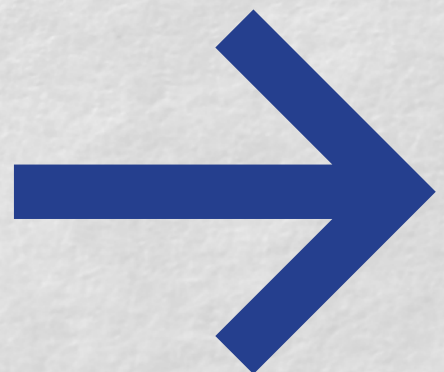
- 1) Jedinice lokalne samouprave.....**31**
- 2) Mjesne zajednice.....**32**

VI PROCJENA FINANSIJSKIH IMPLIKACIJA U POGLEDU STATUSA PRAVNOG LICA.....34

VII ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....38

KORIŠĆENI PRAVNI IZVORI I LITERATURA.....43

CILJ I METODOLOGIJA ZA IZRADU ANALIZE



Cilj ove analize je da se prikaže pravni okvir koji postoji u Bosni i Hercegovini, a odnosi se na pitanja pravnog statusa, odnosno statusa pravnog lica mjesnih zajednica.

Kako je poznato, u Bosni i Hercegovini, može se slobodno reći, postoje tri različita koncepta mjesnih zajednica. Mjesna zajednica u Republici Srpskoj je, u pogledu pravnog statusa, samo oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi koji nema pravni subjektivitet, dok je u Federaciji BiH zadržan u priličnoj mjeri koncept mjesne zajednice u kome je mjesna zajednica definisana kao oblik mjesne samouprave sa statusom pravnog lica a pravno je regulisana na više nivoa odlučivanja (nivou Federacije, kantona i lokalne zajednice). U Brčko distriktu je uspostavljen koncept mjesne zajednice kakav nikada ranije nije postojao na ovim prostorima, a riječ je o tome da mjesne zajednice u Brčko distriktu imaju status udruženja građana s definisanim poljima djelovanja, uglavnom na nivou konsultacija i komunikacija s organima Distrikta i imaju status pravnog lica.

Ovom analizom želi se prikazati različitost ovih konceptata mjesnih zajednica s posebnim osvrtom na položaj i ulogu mjesnih zajednica u Republici Srpskoj, s obzirom da jedino u tom entitetu mjesne zajednice nemaju status pravnog lica i sve druge atribute i sposobnosti koje iz toga proizilaze. Dakle, Analiza se prvenstveno ne bavi istraživanjem o raspoloženju i spremnosti za ukidanje ili dodjelu takvog statusa, već se očekuje da Analiza na, koliko je to moguće, objektivan način prikaže implikacije normativno-pravnih rješenja na status pravnog lica mjesnih zajednica u BiH, odnosno implikacije nedostatka takvog statusa u Republici Srpskoj.

Analiza je rađena u okviru projekta „Jačanje uloge mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini” (u daljem tekstu: Projekat) koji je zajednički projekat vlade Švajcarske i Švedske u implementaciji UNDP-a u Bosni i Hercegovini, i ne odražava stavove implementatora Projekta nego konsultanta koji je angažovan za njenu izradu.

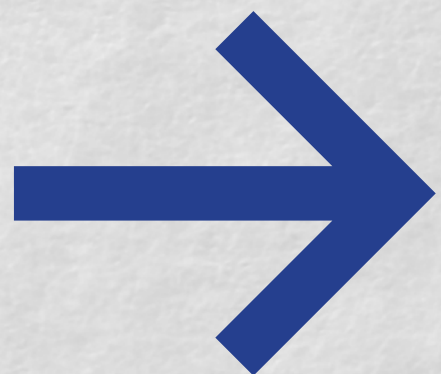
Za izradu ove analize korišćeni su različiti izvori informacija i podataka, od kojih je najznačajnija pravna regulativa u BiH (ustavi, zakoni, statuti jedinica lokalne samouprave), informativni i drugi materijali i publikacije koji su nastali tokom realizacije Projekta, posjete jedinicama lokalne samouprave i razgovori s njihovim relevantnim predstavnicima koji se specifično bave pitanjima mjesnih zajednica, informativni materijali jedinica lokalne samouprave, kao i stručna literatura. Za potrebe ove analize sprovedeno je i anketiranje jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj koje su uključene u Projekat kao i jednog broja mjesnih zajednica.

S obzirom na različitost modela mjesnih zajednica u BiH, Analiza će se nešto više baviti zakonskim rješenjima o mjesnim zajednicama u Republici Srpskoj, s obzirom da tamo mjesne zajednice nemaju status pravnog lica, kao i pravnim okvirom za mjesne zajednice u Brčko distriktu, s obzirom na njihov originalan status u odnosu na dosadašnju tradiciju mjesnih zajednica u BiH. Zakonodavni okvir za mjesne zajednice u Federaciji BiH je analiziran u mjeri upoređivanja propisa i funkcionisanja mjesnih zajednica, kojima je *ex lege* dodijeljen status pravnog lica, kao postojeće iskustvo za mogući budući status pravnog lica mjesnih zajednica koje taj status nemaju.

Dakle, ova analiza u prvom dijelu obuhvata detaljniju analizu pravnog okvira, odnosno propisa koji postoje na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini a odnose se na regulisanje položaja, uloge, statusa itd. mjesnih zajednica. U drugom dijelu Analiza se djelimično bavi pitanjima primjene propisa o mjesnim zajednicama, odnosno karakterističnim primjerima i osnovnim tendencijama u funkcionisanju mjesnih zajednica „na terenu” u

oba entiteta i Brčko distriktu, obraćajući posebnu pažnju na pitanja pravnog subjektiviteta mjesne zajednice i procjene domašaja tog subjektiviteta, odnosno njegovog nedostatka u radu mjesnih zajednica i zadovoljavanju potreba mjesnog stanovništva. To je posebno značajno ako se ima u vidu da se, u političkom i normativnopravnom smislu, mjesne zajednice osnivaju radi obezbjeđenja učešća građana u lokalnom odlučivanju, ali i zadovoljavanju zajedničkih potreba stanovništva koje se na tom nivou organizovanja mogu zadovoljavati prema postojećoj pravnoj regulativi. U trećem dijelu se, radi ilustracije tematike položaja mjesne zajednice koja nema status pravnog lica, predstavljaju rezultati anketiranja predstavnika jedinica lokalne samouprave i predstavnika mjesnih zajednica (Republika Srpska). Kao uvod tom dijelu Analize dati su neki karakteristični osvrti na temu pravnog subjektiviteta kako bi se potpunije shvatio značaj pravnog subjektiviteta, ali i sposobnosti i odgovornosti pravnih lica kao subjekata prava. Takođe, neka pitanja finansijskih implikacija statusa pravnog lica za mjesne zajednice data su na taj način da se imaju u vidu troškovi koji iz toga proizilaze, ali i prilike za sticanje dodatnih prihoda. Analiza se završava zaključcima i preporukama u pogledu unapređenja pravnog okvira koji reguliše položaj i ulogu mjesnih zajednica u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini oslanjajući se, u jednom dijelu, na „Novu viziju mjesne zajednice u Bosni i Hercegovini”, dokument koji je proistekao iz Projekta.

I UVOD

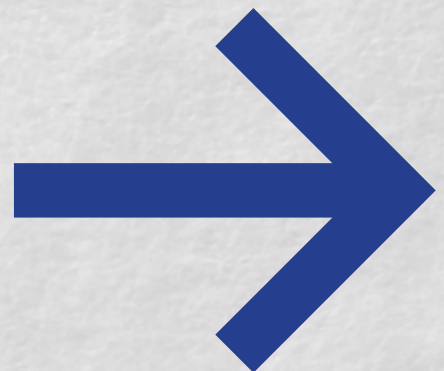


Mjesna samouprava u obliku mjesnih zajednica bila je u doba prijašnjeg sistema, države SFRJ, ustavna kategorija i predstavljala je jedan od tri stuba „jedinstvenog sistema samoupravljanja i vlasti radničke klase i svih radnih ljudi“. Osnivana je za naselja, dijelove naselja ili više povezanih naselja, radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa i potreba stanovništva i njegovog učešća u obavljanju i odlučivanju o poslovima opštine. Mjesne zajednice su vršile značajne nadležnosti koje su im prenijele/delegirale opštine tako da se slobodno može reći da su bile dio sistema upravljanja u državi. Mjesne zajednice su imale ovlaštenja da izdaju veliki broj zvaničnih dokumenata, imale su svoje predstavnike u organima na lokalnom nivou i ključnu funkciju u planiranju i realizaciji infrastrukturnih projekata na svom području. Mjesne zajednice u SFR Jugoslaviji imale su status pravnog lica, a taj status garantovao je pravo da mjesna zajednica ima svoj račun, svoju imovinu (pokretnu i nepokretnu), da raspolaže vlastitim finansijskim sredstvima koja je sticala posredstvom ličnog učešća građana, odnosno samodoprinosu, sredstvima prikupljenim od davanja u zakup imovine kojom je raspolagala te sredstvima od usluga koje su vršile mjesne zajednice.

Tradicija lokalne i mjesne samouprave prisutna je u Bosni i Hercegovini. Nakon 1995. godine, mjesne zajednice su se suočile s brojnim izazovima tako da nisu uspjele povratiti ovlaštenja koje su ranije imale. Njihova „manja važnost“ uzrokovana je pravnim statusom kao i činjenicom da je veliki broj tzv. „ruralnih“ sredina napušten, značajno osiromašen, što je sve zajedno smanjilo zahtjeve za ponovnim uspostavljanjem ranijeg koncepta mjesne zajednice, pa se slobodno može reći da su mjesne zajednice izgubile pravnu i administrativnu moć. Naravno, s manjim izuzecima, mjesne zajednice danas predstavljaju više prividnu teritorijalnu strukturu nego administrativne jedinice. Gubitkom ranijih ovlaštenja, a posebno gubitkom statusa pravnog lica - kao što je to slučaj u Republici Srpskoj, mjesne zajednice se percipiraju kao neobavezan oblik neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi.

Za kreiranje prijedloga i mjera za unapređenje položaja i uloge mjesnih zajednica u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini neophodno je analizirati važeći pravni okvir u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, s posebnom pažnjom na pravni status koji im određuje zakonodavstvo.

II ANALIZA RELEVANTNOG ZAKONODAVSTVA O MZ U BIH



Pravo na lokalnu samoupravu garantovano je Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi koju je Savjet Evrope usvojio 1985. godine a BiH je ratifikovala 12. jula 2002. godine, čime je preuzela međunarodne obaveze usaglašavanja zakonodavstva s međunarodnim standardima.

Dobra lokalna samouprava je jedan od najznačajnijih ciljeva ratifikovanih obaveza, a koncept lokalne samouprave koji je Bosna i Hercegovina preuzela ratifikacijom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi podrazumijeva lokalnu samoupravu kao pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da, u granicama zakona, uređuju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. To prvenstveno znači da lokalna samouprava mora zadovoljiti potrebe građana i odgovarati na svakodnevne zahtjeve za pružanje usluga lokalnom stanovništvu, odnosno obavljati poslove, graditi i održavati lokalnu infrastrukturu, finansije i efikasnu upravu.

Pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se preko demokratski izabranih organa – skupštine ili vijeća koje čine izabrani odbornici, što ne isključuje i druge načine neposrednog učešća građana kao što su referendum, zborovi građana u skladu sa statutom. Povelja garantuje autonomiju lokalnih vlasti u pogledu organizovanja administrativne strukture prema potrebama zajednice, odnosno efikasnog upravljanja, uz adekvatnu mogućnost angažovanja kompetentnih kadrova i utvrđivanje prava na kontinuirano usavršavanje i napredovanje.

Ovlašćenja lokalne samouprave isključiva su i potpuna, utvrđena ustavom i zakonom, i podrazumijevaju pravo delegiranja dodatnih ovlašćenja lokalnoj samoupravi od strane centralnih i regionalnih institucija vlasti.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u članu 4. propisuje da će javne poslove vršiti prije svega one vlasti koje su najbliže građanima – princip supsidijarnosti, te da će se prilikom prenošenja posla voditi računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti.

Ustanovljeno je i pravo lokalne samouprave na udruživanje s drugim lokalnim samoupravama kao i na učlanjenje u odgovarajuće međunarodne asocijacije.

Povelja garantuje lokalnoj samoupravi pravo na sopstvene izvore finansiranja, adekvatne njenim ovlašćenjima, što između ostalog podrazumijeva i pravo na ubiranje dijela prihoda od lokalnih poreza i taksi.

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe o lokalnoj samoupravi, ali potvrđuje da su ratifikovani međunarodnopravni dokumenti čiji je potpisnik Bosna i Hercegovina takođe dio njenog pravnog sistema i pravnog poretka kao što je slučaj i s Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Kod takvog stanja stvari može se konstatovati da je lokalna samouprava, *de facto* i *de iure*, u isključivoj nadležnosti entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, s tim da i kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine pitanja lokalne samouprave uređuju svojim zakonima.

S tim u vezi, relevantni propisi koji uređuju sistem lokalne samouprave te status i položaj mjesne zajednice u tom sistemu su: Zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj, Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o mjesnim zajednicama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, kao i podzakonski akti jedinica lokalne samouprave donijeti na osnovu zakonskih ovlašćenja, među kojima su najznačajniji statuti.

1. Republika Srpska

Ustav Republike Srpske u članu 5. utvrđuje da se ustavno uređenje Republike Srpske temelji između ostalog na lokalnoj samoupravi, dok su u glavi VI Ustava, tačnije članom 102. utvrđene nadležnosti opština te da se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom. Naprijed navedene odredbe Ustava ukazuju na činjenicu da ustavno uređenje ne poznaje mjesnu samoupravu odnosno mjesnu zajednicu kao niži oblik lokalne samouprave, odnosno neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou.

Pravni položaj mjesne zajednice u sistemu lokalne samouprave u Republici Srpskoj uređen je Zakonom o lokalnoj samoupravi¹ u glavi X, kojom se uređuju oblici učešća građana u lokalnoj samoupravi.

Članom 106. Zakona mjesna zajednica je utvrđena kao jedan od oblika neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, dok su ostali oblici: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, sati građana i drugi oblici učešća u skladu sa zakonom.

Članom 113. stav 1. utvrđeno je da se područje jedinice lokalne samouprave dijeli na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave. Iz ove odredbe Zakona proizlazi da je mjesna zajednica obavezan oblik učešća građana u poslovima lokalne samouprave, ali pod uslovom da su ispunjeni Zakonom propisani uslovi. Nadalje, istim članom je utvrđeno da inicijativu za osnivanje mjesne zajednice može da podnese 10% građana koji imaju prebivalište na području naseljenog mjesta, odnosno naseljenih mjesta za koje se predlaže osnivanje mjesne zajednice. Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice može da podnese najmanje 1/3 odbornika, ali i gradonačelnik odnosno načelnik opštine.

Članom 114. Zakona izričito je utvrđeno da mjesna zajednica nema status pravnog lica, te da se osniva odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave.

Članovima 115. i 116. utvrđuje se organizacija mjesne zajednice tako što se propisuje da mjesna zajednica ima savjet mjesne zajednice koji biraju građani neposredno u skladu s članom 53a. Izbornog zakona Republike Srpske².

Nadalje, članom 117. uređeno je da se dodatno statutom jedinice lokalne samouprave uređuje organizacija, način rada i finansiranje mjesne zajednice, te da se u budžetu jedinice lokalne samouprave planiraju posebna sredstva za finansiranje mjesne zajednice, s tim da mjesna zajednica ima pravo da sredstva obezbijedi iz sredstava samodoprinosu, donacija, poklona i ličnog učešća građana mjesne zajednice. Takođe, ovim članom uspostavlja se registar mjesnih zajednica koji vodi gradska odnosno opštinska uprava koja obavlja administrativne i stručne poslove za potrebe mjesne zajednice.

Članom 118. uređeni su načini na koje građani u mjesnoj zajednici ostvaruju svoje potrebe i interese, dok je članom 119. utvrđeno da nadzor nad radom savjeta mjesne zajednice vrši organizaciona jedinica gradske odnosno opštinske uprave koja obavlja poslove opšte uprave.

¹ „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 97/16 i 36/19

² „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12, 109/12 i 45/18

Dakle, važećim Zakonom jasno je definisano da mjesna zajednica nema status pravnog lica, da ima gotovo isti tretman kao i drugi oblici neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou. Međutim, analizom ranijih propisa koji su u Republici Srpskoj uređivali lokalnu samoupravu može se zaključiti da to nije uvijek bilo tako. Naime, Zakonom o teritorijalnoj organizaciji i lokalnoj samoupravi iz 1994. godine utvrđeno je da mjesna zajednica ima status pravnog lica u okviru prava i obaveza utvrđenih statutom i aktom o osnivanju. Identično rješenje pravnog položaja mjesne zajednice imao je Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine.

Zakon o lokalnoj samoupravi koji je donesen 2004. godine, a počeo se primjenjivati od 1. januara 2005. godine, mjesnu zajednicu definiše u dijelu Zakona koji se odnosi na neposredno učešće građana u donošenju odluka, a svi ostali aspekti, uključujući pravni status i finansiranje, ostavljeni su jedinicama lokalne samouprave da ih urede svojim statutima. Tek je izmjenama ovog zakona iz 2013. godine precizirano da mjesna zajednica nema status pravnog lica, ali je na određeni način utvrđena obaveza njenog osnivanja, tako što je propisano da se područje jedinice lokalne samouprave dijeli na mjesne zajednice uz utvrđivanje određenih uslova za to, kao što su prostorni, istorijski, privredni i kulturni razlozi i kada postoji interes lokalnog stanovništva.

Izborni zakon Republike Srpske (glava VII) sadrži odredbe koje se odnose na savjet mjesne zajednice. Odredbama ovog zakona (članovima 53a., 53b., 53v. i 53g.) utvrđeno je da mjesna zajednica ima savjet mjesne zajednice, da savjetu mjesne zajednice mandat traje četiri godine, te je utvrđen broj članova savjeta mjesne zajednice. Savjet mjesne zajednice broji pet, sedam, devet ili jedanaest članova, koje biraju građani na zborovima tajnim glasanjem. Nadalje, Zakonom je utvrđeno da se izbori održavaju najkasnije 90 dana od dana konstituisanja lokalnih organa vlasti, odnosno izbora predsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave. Izbore za članove savjeta mjesne zajednice sprovodi opštinska odnosno gradska izborna komisija, u skladu s uputstvom koje donosi Republička izborna komisija.

Organi jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, svojim aktima uređuju pitanja koja su od značaja za rad i funkcionisanje mjesne zajednice. Skupština jedinice lokalne samouprave donosi odluku o osnivanju mjesne zajednice, dok se statutom jedinice lokalne samouprave uređuje organizacija, način rada i finansiranje mjesne zajednice. Takođe, poslovníkom o radu skupštine jedinice lokalne samouprave uređuju se pitanja koja se odnose na mogućnost učešća predstavnika mjesnih zajednica u radu skupštine i njenih radnih tijela, a u nekim jedinicama lokalne samouprave formirana su radna tijela (odbori/komisije) za mjesne zajednice. Nadalje, u nekim jedinicama lokalne samouprave, pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji formirane su unutrašnje organizacione jedinice nižeg nivoa (odsjek) u čijoj nadležnosti su, između ostalog, i poslovi koji se odnose na koordinaciju i pružanje stručne i administrativne pomoći mjesnim zajednicama, ili je obavljanje tih poslova uređeno u okviru pojedinih radnih mjesta.

Statuti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj sadrže gotovo identične odredbe o mjesnim zajednicama, s tim da je najveći dio odredaba posvećen detaljnoj razradi postupka osnivanja mjesne zajednice, sadržaju odluke o obrazovanju mjesne zajednice, sadržaju inicijative za osnivanje mjesne zajednice te izboru i prestanku mandata savjeta mjesne zajednice.

Takođe, statuti sadrže eksplicitnu odredbu da se sredstva za finansiranje rada mjesne zajednice obezbjeđuju u budžetu jedinice lokalne samouprave, ali se navode i drugi izvori finansiranja kao što su: samodoprinos građana, dodijeljena sredstva zainteresovanih privrednih društava, drugih organizacija i institucija, donacije i pokloni, lično učešće građana kao i drugi izvori finansiranja u skladu sa zakonom. Međutim, statuti jedinica lokalne samouprave ne propisuju na koji način se, u skladu sa zakonom, sredstva prikupljaju i kako se njima upravlja. Tačnije, takva formulacija upućuje na zaključak da su to sredstva mjesne zajednice, ali se ne daje odgovor na pitanje kako mjesna zajednica, odnosno njen organ može da prikuplja ta sredstva kada mjesna zajednica nema status pravnog lica, pa samim tim ni vlastiti račun. Nadalje, postavlja se pitanje na koji način se ta sredstva mogu zakonito koristiti kada se prikupe, imajući u vidu činjenicu da se mjesna zajednica ne može pojaviti kao ugovorna strana, odnosno ne može biti subjekt prava i kao takva ne može sticati prava i preuzimati obaveze.

Statuti nekih jedinica lokalne samouprave utvrđuju poslove savjeta mjesne zajednice. Tako npr. Statut³ Grada Banje Luke propisuje da savjet mjesne zajednice: predlaže plan razvoja mjesne zajednice u skladu s planovima razvoja Grada; donosi programe mjera i aktivnosti za realizaciju planova i programa razvoja mjesne zajednice; stara se o izvršavanju odluka koje donesu građani na zborovima građana; utvrđuje listu prioriteta za izgradnju komunalnih objekata i objekata komunalne infrastrukture na osnovu odluke koju građani donesu na zborovima građana; pokreće inicijativu za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture i komunalnih objekata te obezbjeđuje uslove za unapređenje i poboljšanje uslova života u oblasti zaštite životne sredine, kulture, obrazovanja i sporta, socijalne i zdravstvene zaštite stanovništva i svim drugim oblastima od zajedničkog interesa za mjesno stanovništvo; učestvuje i nosilac je aktivnosti za sprovođenje humanitarnih akcija na području mjesne zajednice; upravlja sredstvima kojima raspolaže mjesna zajednica i utvrđuje prioritete korišćenja sredstava dobijenih po osnovu donacija i poklona; podnosi izvještaj o svom radu i radu mjesne zajednice te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i odlukama Skupštine. U nekim jedinicama lokalne samouprave (npr. Opština Prnjavor)⁴ jedan od poslova mjesne zajednice koji ona obavlja u skladu sa statutom je odlučivanje o korišćenju objekata koji su dodijeljeni na korišćenje mjesnoj zajednici u skladu s odlukama skupštine opštine. Takođe, statuti nekih jedinica lokalne samouprave (npr. Grad Prijedor)⁵ sadrže minimalan broj odredbi koje se odnose na mjesnu zajednicu, ostavljajući da se posebnom odlukom uredi način osnivanja, organizacija, način rada i finansiranje mjesne zajednice, što može biti problematično s obzirom da je Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano da se ta pitanja ipak uređuju statutom jedinice lokalne samouprave.

Nadalje, statuti sadrže odredbe o vršenju nadzora nad radom savjeta mjesne zajednice, koji obavlja organizaciona jedinica nadležna za poslove opšte uprave. Nadzorna funkcija podrazumijeva ovlašćenje da ta organizaciona jedinica zahtijeva dostavljanje izvještaja i informacija o radu savjeta mjesne zajednice, da ukazuje na probleme u radu, da zahtijeva rješavanje i predlaže načine rješavanja određenih ili spornih pitanja koja se javljaju u radu savjeta, te da izrađuje izvještaje, informacije i prijedloge za preduzimanje odgovarajućih mjera za unapređenje rada mjesnih zajednica. Takođe, statutima jedinica lokalne samouprave se potvrđuje zakonsko rješenje da mjesna zajednica nema status pravnog lica.

³ Statut Grada Banje Luke, „Službeni glasnik Grada Banje Luke”, broj 9719, čl. od 106. do 123.

⁴ Statut Opštine Prnjavor, „Službeni glasnik Opštine Prnjavor”, broj 15/17

⁵ Statut Grada Prijedora, „Službeni glasnik Grada Prijedora”, broj 12/17

Bez obzira na činjenicu što Zakon o lokalnoj samoupravi i statuti jedinica lokalne samouprave tretiraju mjesnu zajednicu kao oblik neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, očigledno je da ona ima poseban tretman u normativnom smislu, jer je to jedini oblik učešća građana kojem se utvrđuje djelokrug poslova koji obavlja, a koji se ne svodi samo na informisanje građana i konsultaciju s njima o pitanjima koja su u nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Imajući u vidu naprijed navedeno, s pravom se može izvesti zaključak da je trenutni pravni status mjesne zajednice u Republici Srpskoj jedno specifično prelazno rješenje.

Tu konstataciju potvrđuje i Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017.-2021. godina⁶ kojom su definisani dalji pravci razvoja lokalne samouprave, s vizijom razvoja koja lokalnu samoupravu u budućnosti vidi sa stabilnim sistemom finansiranja, koja kroz efikasno izvršavanje nadležnosti, pružanje javnih usluga, kvalitetno upravljanje resursima i lokalnim razvojem i aktivno učešće građana u donošenju odluka unapređuje kvalitet života u jedinicama lokalne samouprave i doprinosi uravnoteženom razvoju. Ova vizija razvoja prikazana je kroz šest strateških ciljeva i 26 operativnih ciljeva, a za svaki operativni cilj okvirno su definisane aktivnosti za njihovu realizaciju. Jedan od strateških ciljeva je jačanje građanskog učešća i njihovog uticaja na donošenje odluka na lokalnom nivou, u okviru kojeg je definisan operativni cilj: jačanje uloge i položaja mjesnih zajednica.

S tim u vezi planirane su aktivnosti koje se odnose na jačanje mjesne zajednice kao osnovne jedinice za jačanje i ostvarivanje učešća građana u odlučivanju i predstavljanju interesa i potreba građana pred višim nivoima vlasti, te uspostavljanje institucionalnog okvira za komunikaciju između mjesne zajednice i organa lokalne samouprave. Takođe, jedna od aktivnosti je i analiza propisa koji uređuju položaj i ulogu mjesne zajednice i pojednostavljenje i depolitizaciju procedure izbora savjeta mjesne zajednice.

Tako definisani ciljevi i aktivnosti za njihovu realizaciju otvaraju prostor za zaključak da je opredjeljenje višeg nivoa vlasti da, s jedne strane, jača kapacitete mjesne zajednice, a s druge strane, da se stvara prostor i za eventualnu promjenu položaja mjesne zajednice, što bi moglo podrazumijevati i promjenu njenog pravnog statusa. Međutim, za neki krupniji zaokret u ovoj oblasti nužna bi bila promjena dosadašnje politike kada je u pitanju pravni status mjesne zajednice, jer dosadašnja politika, izražena kroz normativno-pravna rješenja, ne dozvoljava mjesnoj zajednici posjedovanje statusa pravnog lica, odnosno izričito ga negira. Takođe, ako se analizira prvi strateški cilj koji se odnosi na efektivno ostvarivanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave, što, između ostalog, podrazumijeva uspostavljanje višetipskog koncepta lokalne samouprave, unapređenje teritorijalne organizacije, utvrđivanje koncepta funkcionalne decentralizacije i redefinisane nadležnosti jedinica lokalne samouprave, nesporno je da i tu postoji prostor za jačanje uloge i položaja mjesne zajednice u sistemu lokalne samouprave.

⁶ Odluka o usvajanju strategije razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj objavljena je u „Službenom glasniku Republike Srpske”, broj 73/17, a tekst Strategije dostupan je na zvaničnoj internet stranici Ministarstva uprave i lokalne samouprave.

2. Federacija Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine⁷ ne sadrži odredbe koje se odnose na mjesnu samoupravu, odnosno mjesnu zajednicu, izuzev što se u poglavlju VI. Opštinske vlasti utvrđuje da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini i da opština ima statut koji mora biti u skladu s Ustavom, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine⁸ uređuje status mjesne zajednice u dijelu Zakona pod nazivom – mjesna samouprava. U Zakonu se navodi da se mjesna samouprava u jedinici lokalne samouprave ostvaruje u mjesnoj zajednici kao obaveznom obliku mjesne samouprave u kojem građani putem organa mjesne zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice. U Federaciji Bosne i Hercegovine mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju.

Za razliku od mjesnih zajednica u Republici Srpskoj, mjesne zajednice u Federaciji BiH imaju statut kojim utvrđuju poslove koje obavlja mjesna zajednica, organe mjesne zajednice i način njihovog rada, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice. Statut mjesne zajednice mora biti u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave. Interesantna je odredba Zakona koja se odnosi na obavezu organa jedinice lokalne samouprave da se obavezno konsultuju s organima mjesne zajednice o svim pitanjima o kojima gradsko/opštinsko vijeće odlučuje dvotrećinskom većinom kao i o planovima koje donosi jedinica lokalne samouprave. Kada je u pitanju finansiranje mjesne zajednice, Zakon garantuje mjesnoj zajednici da će imati prihode srazmjerno ovlašćenjima predviđenim zakonom i statutom te da će sistem finansiranja biti raznovrstan kako bi se obezbijedila adekvatna sredstva za rad mjesnih zajednica. Zakon definiše samodoprinos kao jedan od izvora finansiranja, te sredstva od usluga koja ostvaruje mjesna zajednica svojim aktivnostima kao i sredstva koja mjesne zajednice dobiju kao poklon.

Dakle, Zakon o principima lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine ne definiše mjesnu zajednicu kao oblik neposrednog učešća građana u donošenju odluka na lokalnom nivou, već kao još jedan oblik samouprave građana, dajući tom obliku samouprave status pravnog lica. Na taj način Zakon o principima lokalne samouprave Federacije BiH je znatno pojačao ulogu mjesne zajednice, ona je obavezan oblik mjesne samouprave sa statusom pravnog lica. Međutim, mjesna zajednica status pravnog lica ima samo u okviru prava i obaveza definisanih statutom mjesne zajednice, što otvara prostor za velike razlike u pravnom položaju mjesnih zajednica u jedinicama lokalne samouprave. S tim u vezi, analiza kantonalnih propisa i statuta nekih jedinica lokalne samouprave potvrdila je ovu konstataciju.

Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona⁹ definiše mjesnu zajednicu kao oblik mjesne samouprave koji se ostvaruje u gradskim četvrtima i drugim oblicima mjesne samouprave u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave. Navedenim zakonom utvrđeno je da mjesna zajednica ima status pravnog lica koji stiče upisom u registar mjesnih zajednica a na osnovu rješenja koje donosi načelnik opštine. Status pravnog lica mjesna zajednica ima u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju.

⁷ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08

⁸ „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 49/06 i 51/09

⁹ „Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona”, broj 8/11

Zakon utvrđuje nadležnosti mjesne zajednice za obavljanje poslova koji neposredno utiču na svakodnevne potrebe, život i rad građana, a naročito: pokretanje i učešće u javnoj raspravi kod pripreme i donošenja urbanističkih planova; pokretanje inicijativa i davanje mišljenja u izgradnji komunalnih objekata i objekata u opštoj upotrebi; pokretanje i učešće u raspravama o inicijativama za razvoj privrede i društvenih djelatnosti; briga o zaštiti osoba kojima je potrebna pomoć i saradnja s organima u oblasti socijalne zaštite; briga o razvoju sporta i stvaranje uslova za dostupnost ustanova i objekata kulture i sporta; stvaranje uslova i preduzimanje mjera za očuvanje i zaštitu prirodnih i radom ostvarenih vrijednosti čovjekove sredine te obavlja i druge poslove utvrđene statutom mjesne zajednice, vodeći računa o vrsti i obimu potreba, raspoloživim sredstvima kao i interesima građana. Ni ovaj zakon ne sadrži odredbu o finansiranju rada mjesne zajednice iz budžeta jedinice lokalne samouprave, ali sadrži identičnu odredbu o finansiranju i izvorima finansiranja kao Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Međutim, analizom npr. Statuta Općine Sanski Most koja je u sastavu Unsko-sanskog kantona vidimo da se mjesna zajednica definiše kao oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju i lokalnim poslovima a ne kao oblik mjesne samouprave, koji neposredno i svakodnevno utiče na njihov život i rad, s tim da se u ostvarivanju tih prava moraju uvažavati interesi opštine u cjelini. Takođe, Statutom je propisano da se mjesna zajednica može osnovati za područje koje ima najmanje 500 stanovnika koji na njenom području imaju prebivalište, kao i odgovarajuće materijalne i druge uslove potrebne za normalno funkcionisanje mjesne zajednice.

Nadalje, Statut Grada Gračanice¹⁰ definiše mjesnu zajednicu kao obavezan oblik mjesne samouprave sa statusom pravnog lica u okviru prava i dužnosti utvrđenih statutom jedinice lokalne samouprave i odlukom o osnivanju, dajući joj, pored uobičajenih nadležnosti i poslova, nadležnost ali i odgovornost za preduzimanje mjera zaštite i spasavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. I ovaj statut sadrži normu koja na neki način definiše kriterijume za osnivanje mjesne zajednice. Naime, mjesna zajednica se može osnovati pod uslovom da područje mjesne zajednice čije osnivanje se predlaže ima najmanje 200 registrovanih birača i da predstavlja takvu prostornu cjelinu u kojoj su građani upućeni jedni na druge u svakodnevnom životu i radu i u kojoj se mogu neposredno dogovarati i sporazumijevati o zadovoljavanju zajedničkih interesa i potreba.

3. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine¹¹ ne sadrži odredbe koje se odnose na mjesnu samoupravu, pa samim tim ni na mjesnu zajednicu. Članom 1. Statuta utvrđeno je da je Brčko distrikt jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.

Pravni položaj mjesne zajednice u Brčko distriktu uređen je Zakonom o mjesnim zajednicama u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine¹², kojim je uređeno osnivanje, unutrašnja organizacija, aktivnost, finansiranje i registracija mjesne zajednice na području Distrikta.

¹⁰ Statut Opštine Gračanica u primjeni je u skladu sa Statutarnom odlukom o organizovanju Grada Gračanice u skladu sa Zakonom o Gradu Gračanici, broj 01-05-01903-2019 od 23. maja 2019. godine

¹¹ Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, prečišćeni tekst broj 02-02-36/10 od 14. 1. 2010.

¹² „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 3/03 i 19/07

U smislu ovog zakona mjesna zajednica je registrovano udruženje građana koje ima za cilj omogućavanje učešća građana u radu institucija Brčko distrikta BiH, a član mjesne zajednice može da bude samo stanovnik koji je, u smislu ovog zakona, lice čija se adresa stanovanja nalazi na području mjesne zajednice. Učešće stanovnika u radu mjesne zajednice je dobrovoljno.

U skladu sa Zakonom, mjesna zajednica ima status pravnog lica, koji stiče momentom upisa u sudski registar.

Mjesna zajednica obezbjeđuje komunikaciju između stanovnika područja mjesne zajednice i institucija Brčko distrikta o pitanjima koja se tiču unapređenja kvaliteta života stanovnika područja mjesne zajednice, podnosi savjetodavne preporuke institucijama Distrikta o pitanjima iz oblasti: infrastrukturnog razvoja, urbanog planiranja, rekonstrukcije, ekonomskog razvoja i pomoći socijalno ugroženom stanovništvu, te samostalno organizuje i sprovodi projekte koji doprinose unapređenju kvaliteta života stanovnika područja mjesne zajednice. Mjesne zajednice mogu obavljati privredne djelatnosti ako je obavljanje te djelatnosti u svrhu ostvarivanja ciljeva mjesne zajednice, s tim da mogu osnovati i posebno pravno lice za obavljanje nesrodnih privrednih djelatnosti pod uslovom da se dobit koju ostvari mjesna zajednica upotrijebi za ostvarivanje njenih zakonom utvrđenih ciljeva.

Zakonom je propisan postupak osnivanja mjesne zajednice, s tim da odluku o obrazovanju ili promjeni područja mjesne zajednice donosi Skupština Distrikta. Budući da mjesna zajednica ima status udruženja građana, postupak osnivanja mjesne zajednice zasnovan je na učlanjenju građana, odnosno potpisivanju akata o pristupanju mjesnoj zajednici. Za osnivanje mjesne zajednice potrebno je da najmanje 50% plus jedan punoljetni stanovnik pristupi odnosno učlani se u mjesnu zajednicu.

Organi mjesne zajednice u skladu sa Zakonom su:

- ➔ skupština,
- ➔ upravni odbor i
- ➔ predsjednik mjesne zajednice.

Skupštinu čine svi punoljetni članovi mjesne zajednice, i ona je najviši organ mjesne zajednice. Skupština je nadležna za donošenje statuta mjesne zajednice i njegove izmjene i dopune, nadalje skupština bira i razrješava upravni odbor, utvrđuje godišnji plan aktivnosti upravnog odbora i predsjednika mjesne zajednice, raspolaže imovinom mjesne zajednice, određuje visinu članarine, usvaja izvještaje koje priprema upravni odbor i dr.

Upravni odbor, između ostalog, priprema sjednice skupštine kao i sve akte koje donosi skupština, podnosi savjetodavne preporuke institucijama Distrikta, podnosi periodični izvještaj o svom radu skupštini i dr.

Predsjednik mjesne zajednice predstavlja mjesnu zajednicu, predsjedava sjednicama skupštine, provodi odluke skupštine i upravnog odbora te podnosi izvještaj o svom radu skupštini mjesne zajednice.

Finansijska sredstva za rad mjesne zajednice obezbjeđuju se iz članarina, dobrovoljnih priloga i poklona te prihoda od privrednih aktivnosti mjesne zajednice. Mada Zakon ne propisuje finansiranje mjesne zajednice iz budžeta Distrikta, u praksi je drugačija situacija.

Naime, u budžetu Distrikta planiraju se i obezbjeđuju sredstva za rad mjesnih zajednica u visini od po 5.000,00 KM za rad mjesnih zajednica, s tim da se na posebnoj poziciji planiraju sredstva za finansiranje programskih i projektnih aktivnosti.

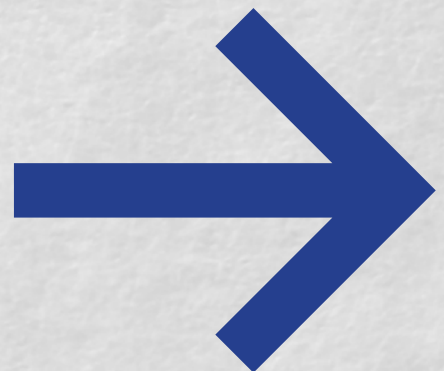
U cilju podrške radu mjesnim zajednicama, u okviru Odjeljenja za stručne i administrativne poslove formirano je Pododjeljenje za podršku mjesnim zajednicama i nevladinim organizacijama.

Na osnovu Zakona, mjesne zajednice u Brčko distriktu¹³ su donijele svoje statute, uglavnom neposredno nakon donošenja zakona i osnivanja, a u međuvremenu oni skoro da nisu nikako ili su veoma malo mijenjani (kao uostalom i sam Zakon koji je samo jednom mijenjan, ne dirajući u uspostavljeni pravni položaj mjesne zajednice). Statuti mjesnih zajednica uglavnom ponavljaju rješenja koja su sadržana u Zakonu, uz razradu pravnih normi vezanih za članstvo i članove mjesne zajednice, sastav, način izbora, mandat i razrješenja organa mjesne zajednice te njihove nadležnosti.¹⁴ Inače, statuti mjesnih zajednica su rađeni na gotovo identičan način (kao model) tako da je među njima minimalna razlika. Tom pravnom regulativom (zakon i statut) u potpunosti je uređen pravni položaj i uloga mjesnih zajednica u Brčko distriktu.

¹³ U Brčko distriktu je osnovano 78 mjesnih zajednica.

¹⁴ npr. *Statut Mjesne zajednice Maoča* od 25.4.2004. godine

III PRAVNO LICE KAO SUBJEKT PRAVA



Prethodna analiza propisa kojima je uređen položaj mjesne zajednice u pravnim sistemima u Bosni i Hercegovini imala je za cilj da prikaže pravni okvir u kojem funkcionišu mjesne zajednice. Jedna od najčešćih dilema u pogledu statusa mjesne zajednice je da li mjesna zajednica treba da ima status pravnog lica ili ne. Da bi se ta dilema razjasnila neophodno je podsjetiti se šta je to pravno lice, koji su elementi pravnog lica i koje su to vrste pravnih lica.

Jednostavnije rečeno i kako je uglavnom prihvaćeno u teoriji i praksi, pravno lice je organizovana društvena tvorevina, koja ima vlastitu imovinu i čija djelatnost je zakonom dozvoljena. Elementi pravnog lica dijele se na formalne i materijalne¹⁵.

Materijalni elementi pravnog lica su:

- *članstvo* - svako pravno lice mora da ima jedno ili više fizičkih lica kao svoje članove,
- *organi* - svako pravno lice mora da ima organe koji ga predstavljaju i zastupaju u pravnom prometu,
- *cilj* - svako pravno lice mora da ima cilj svoga postojanja/osnivanja koji je pravno dopušten,
- *imovina* - svako pravno lice pa i ono koje djeluje kao neprofitna organizacija ima imovinu,
- *statut* - svako pravno lice mora da ima statut kojim se uređuje unutrašnja organizacija pravnog lica,
- *jedinstvenost* - pravno lice treba da djeluje kao cjelina u ostvarivanju ciljeva i interesa,
- *identitet* - svako pravno lice mora imati svoj identitet, obilježje po kojem će se razlikovati od drugih pravnih lica.

Formalni element pravnog lica predstavlja podnošenje prijave za upis u javni registar kod suda ili drugog nadležnog organa.

Prema vrsti pravna lica mogu biti: udruženja, ustanove, zadužbine, javno-pravna lica (država, republika, grad, opština) i privatno-pravna lica (privredna društva).

Međutim, pravni sistemi poznaju i neke „manje tradicionalne“ oblike pravnog lica, kao što su npr. zajednice etažnih vlasnika. Npr. Zakon o održavanju stambenih zgrada¹⁶ priznaje svojstvo pravnog lica zajednici etažnih vlasnika. Naime, zajednica je pravno lice u poslovima koji se odnose na upravljanje zgradom i upisuje se u registar zajednica koji vodi nadležni gradski odnosno opštinski organ za stambene poslove. Zajednica ima pečat i račun, organe (skupštinu i upravni odbor) s jasno definisanim nadležnostima u zakonu.

Za različite vrste pravnih subjekata postoje i različiti uslovi u pogledu osnivanja, što se uređuje posebnim zakonima. Ti uslovi zaista mogu biti različiti, počev od broja članova koji osnivaju pravno lice, djelatnosti kojom će se baviti do početnog odnosno osnivačkog kapitala. Tako npr. u Republici Srpskoj za osnivanje privrednog društva s ograničenom odgovornošću dovoljan je jedan član s osnivačkim kapitalom od jedne konvertibilne marke, ili npr. za osnivanje udruženja građana dovoljna su tri potpisa osnivača uz obezbjeđenje druge potrebne dokumentacije i bez osnivačkog uloga.

¹⁵ Preuzeto iz udžbenika dr Radomir Lukić i dr Budimir Košutić: *Uvod u pravo*, 27. izdanje, izdavač Pravni fakultet Beograd – Izdavački centar i Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd 2008. godina, str. 213. do 220.

¹⁶ „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 101/11

Za sticanje pravnog subjektiviteta (status pravnog lica), u svim propisima, uslov je registracija kod nadležnog registracionog organa koji može biti (uobičajeno) sud ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Sudovi registruju privredna društva, udruženja, fondove, fondacije kao i mjesne zajednice u Brčko distriktu (koja ipak ima status udruženja građana), dok se u opštinskim odnosno gradskim registrima registruju npr. zajednice etažnih vlasnika ili mjesna zajednica (u Federaciji BiH).

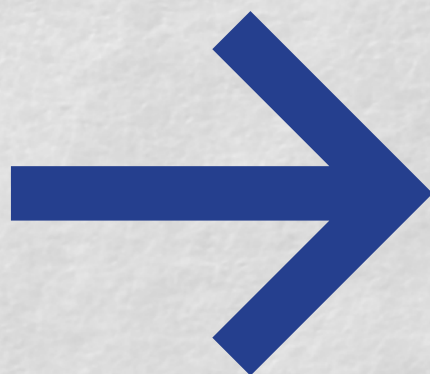
Šta podrazumijeva, odnosno kakav značaj ima status pravnog lica ili subjekta prava? Najkraće i najjednostavnije rečeno, subjekt prava ili lice „jeste svako biće koje važeće pravo smatra kadrim da bude nosilac (titular) prava i obaveza.”¹⁷ Uz malo podsjećanje, subjekti prava su lica koja mogu biti fizička pod kojima se podrazumijeva čovjek kao pojedinačno biće kao i pravna lica koja „predstavljaju društvenu tvorevinu, sačinjenu od ljudi i imovine, kojoj je kao nerazlučivoj cjelini, priznato svojstvo subjekta prava”¹⁸. Znači, ključna odrednica subjekata prava (lica) je sposobnost da budu nosioci prava i obaveza, odnosno da im važeće zakonodavstvo daje tu sposobnost, dok u suprotnom nema subjekta prava.

Vraćajući se na pravni status mjesne zajednice, uočava se da samo one mjesne zajednice kojima je priznat status pravnog lica mogu biti nosioci prava i obaveza, odnosno one jesu subjekt prava. U suprotnom, mjesna zajednica koja nema status pravnog lica nije subjekat prava. Nastavljajući u tom smislu, lako je zaključiti da mjesne zajednice koje nemaju status pravnog lica ni na koji način ne mogu se pojavljivati u pravnom životu, odnosno ne mogu biti pravno „vidljive”, ni u javnopravnom ni u privatnopravnom smislu. Pravno gledano, mjesna zajednica koja nema status pravnog lica nema kapaciteta za preduzimanje bilo koje radnje ili aktivnosti koja bi imala pravni karakter, odnosno koja bi mogla bilo koga ili bilo šta obavezivati ili davati bilo kakva prava ili stvarati obaveze. Međutim, vidjeće se kasnije da u praksi postoje značajni izuzeci od ovog pravila i da se u nekim slučajevima i mjesne zajednice koje nemaju status pravnog lica javnopravno legitimišu (imaju pečat, upravljaju imovinom koju su dobili na korišćenje, izdaju razne potvrde i dr.), isto kao i što ima mjesnih zajednica kojima je *ex lege* priznat status pravnog lica, ali se taj status ne koristi (nemaju otvoren ni žiro-račun, nemaju imovinu, nisu uključene u pravni promet, nisu donijele statut i sl.). Dakle, ukazaće se na slučajeve koji se ne uklapaju ni u zakonodavni okvir niti u teorijska razmatranja, jer praksa/potreba demantuje propise.

¹⁷ Radmila Vasić, Kosta Čavoški: *Uvod u pravo II*, Izdavačka kuća „Draganić”, Beograd, 1999, str. 182

¹⁸ Ibid. str. 185.

IV SUBJEKTIVITET MJESNIH ZAJEDNICA U BIH



Ovaj dio Analize, prateći definisani pravni okvir za mjesne zajednice, predstavlja posebno posmatranje subjektiviteta mjesne zajednice imajući u vidu normativno-pravni okvir, praksu odnosno način primjene tih propisa, uključujući i manji dio prezentovanja teorijskih aspekata trenutno određenog pravnog položaja mjesne zajednice.

1. Republika Srpska

Kako je napomenuto i ranije, mjesna zajednica u Republici Srpskoj nema status pravnog lica, kako je to izričito utvrđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi. Za razliku od toga, mjesna zajednica u Federaciji BiH ima status zasebnog (*sui generis*) pravnog subjekta, dok takav status takođe ima i mjesna zajednica u Brčko distriktu, ali kao udruženje građana.

Koje su pravne posljedice posjedovanja takvog pravnog statusa, odnosno kakva je pravna priroda trenutnog statusa mjesnih zajednica u Republici Srpskoj?

Mjesna zajednica u RS je, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, jedan od oblika učešća građana u lokalnoj samoupravi pored kojeg su nabrojani i referendum, zbor građana, građanska inicijativa i još neki oblici.

a) specifične karakteristike mjesne zajednice

Prema navedenom zakonu, mjesna zajednica ima nekoliko atributa koji nisu svojstveni drugim oblicima neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, a riječ je o sljedećem:

- mjesna zajednica je osnovana,
- ima svoje područje/teritoriju,
- ima svoje organe koje neposredno biraju građani-birači, odnosno mjesna zajednica posjeduje stalnu organizaciju,
- ima propisane/određene djelatnosti kojima se mjesna zajednica bavi kroz definisanje potreba i interesa koje građani zadovoljavaju u mjesnoj zajednici,
- rad mjesnih zajednica je finansiran i
- rad mjesnih zajednica je pod nadzorom organa jedinice lokalne samouprave.

Nijedan drugi oblik neposrednog učešća građana nema ove atribute/karakteristike, jer predstavljaju samo oblike učešća u lokalnoj samoupravi na nivou odlučivanja o određenim prijedlozima i inicijativama o pitanjima koja su od njihovog neposrednog interesa i koja su, u opštim formulacijama, određena zakonom. Kod drugih oblika neposrednog učešća građana, za razliku od mjesne zajednice, nema stalnosti, jer su više instrumenti ili alati za obezbjeđenje učešća građana u lokalnom odlučivanju koji se povremeno, a obično veoma rijetko koriste (npr. referendum, građanska inicijativa i dr.).

Osnivanje mjesnoj zajednici, samo po sebi, daje subjektivitet, jer nešto što je osnovano ono je odvojeno od osnivača i mora da postoji kao poseban entitet, objektivizovano, vidljivo i prepoznatljivo. Vidljivost se, takođe, nastavlja i kroz teritorijalnu određenost mjesne zajednice sa stanovništvom koje živi na tom području. Isto tako, mjesna zajednica je organizovan subjekat koji ima savjet mjesne zajednice kao tijelo koje ima predsjednika i članove

koji se neposredno biraju na izborima na mandatni period od četiri godine i koji mogu biti razriješeni prije isteka mandata u slučajevima određenim statutom jedinice lokalne samouprave. Ono što je posebna karakteristika takve mjesne zajednice jeste njena stalnost, ne osniva se za određeno vrijeme niti je privremeni ili povremeni oblik, nego stalno postoji.

Tako posmatrana mjesna zajednica, na prvi pogled, upućivala bi na to da je pravno vidljiva, da je aktivna u pravnom životu društva/države. Međutim, polazeći od osnovnih pravno-teorijskih definicija da nosioci prava i obaveza mogu biti samo subjekti prava a to su fizička ili pravna lica, te imajući u vidu izričitu odredbu zakona da mjesna zajednica nema status pravnog lica, dolazi se do zaključka da koncept mjesne zajednice u Republici Srpskoj predstavlja svojevrsni hibrid čija se tradicionalna uloga u velikoj mjeri zadržala i u praksi i u propisima, ali je, da tako kažemo, potezom pera taj pravni status ukinut, čime je prestao i niz aktivnosti koje su mjesne zajednice prije toga vršile ili mogle da vrše.

To se, prije svega, odnosi na to da mjesne zajednice, zbog prestanka pravnog subjektiviteta, gube pravo na imovinu, imovinska prava u bilo kom obliku (novčanom ili naturalnom), sposobnost ugovaranja, meritornog odlučivanja o pitanjima iz djelokruga rada, odnosno jednom riječju da budu subjekti u pravnom životu zajednice.

Dakle, trenutno je mjesna zajednica samo oblik učešća građana u lokalnoj samoupravi, teritorijalno određena i organizovana radi zadovoljavanja određenih potreba i interesa građana, ali bez sposobnosti da ima ili stiče sredstva kojima bi mogla zadovoljavati dio potreba mjesnog stanovništva koje zavise od toga. Ovaj dio zadovoljavanja potreba stanovništva je prenijet u nadležnost i odgovornost jedinice lokalne samouprave, što je, na neki način, vid lokalne centralizacije. To je jasno rečeno kroz određivanje jedinstvene nadležnosti jedinice lokalne samouprave, koja te nadležnosti ni sa kim ne dijeli. Dakle, jedinica lokalne samouprave u punom kapacitetu treba da se brine o zadovoljavanju potreba i interesa stanovništva na njenom području.

b) uloga mjesne zajednice koja nema status pravnog lica

Zakon ne daje definiciju mjesne zajednice nego je postavlja kao datost određivanjem da se područje jedinice lokalne samouprave dijeli na mjesne zajednice uz određene uslove koji treba da budu ispunjeni kada skupština jedinice lokalne samouprave bude donosila odluku o osnivanju (prostorni, istorijski, privredni ili kulturni razlozi i ako je to u interesu stanovnika). Mjesnu zajednicu ne mogu „samoosnovati“ njeni građani, ali građani imaju mogućnost da podnesu inicijativu za osnivanje mjesne zajednice prema odredbama statuta jedinice lokalne samouprave.

U prvom dijelu ovog dokumenta analizirane su odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na utemeljenje mjesne zajednice, a prepoznavanje suštinske uloge mjesne zajednice u zadovoljavanju potreba mjesnog stanovništva najbolje će se sagledati kroz analizu odredbi Zakona koje određuju koje potrebe i interese stanovništvo zadovoljava putem mjesne zajednice (član 118. Zakona) kao i to da li bi za obavljanje nekog od tih poslova bilo potrebno da mjesna zajednica ima status pravnog lica, odnosno da li bi se te potrebe i interesi stanovništva bolje zadovoljavale ako bi mjesna zajednica imala status pravnog lica.

To bi se moglo prikazati na taj način da se analiziraju odredbe koje propisuju koje potrebe i interese mjesno stanovništvo može zadovoljavati u mjesnoj zajednici. Sama odredba Zakona sadrži devet grupa aktivnosti koje građani mogu sprovoditi u mjesnoj zajednici, od kojih za neke aktivnosti nije sasvim jasno na šta bi se odnosile, kako će se istaći na odgovarajućem mjestu. Procjena uticaja statusa mjesne zajednice na zadovoljavanje potrebe i interesa njenih građana bi mogla biti sljedeća:

- 1.** pokretanje inicijativa i učešće u javnoj raspravi prilikom pripreme i donošenja dokumenata prostornog uređenja jedinice lokalne samouprave za područje mjesne zajednice jesu aktivnosti koje se provode u mjesnoj zajednici i mogu biti zajedničke aktivnosti i s nekim od drugih oblika neposrednog učešća građana, kao što je npr. zbor građana;
- 2.** pokretanje inicijative, davanje mišljenja i učešće u izgradnji komunalnih objekata i objekata u opštoj upotrebi već izaziva dileme u pogledu kvaliteta i sposobnosti mjesne zajednice da efikasnije podržava ili rješava pitanja iz oblasti komunalne izgradnje i opremanja u dijelu koji se odnosi na učešće građana u njihovoj izgradnji. Ova odredba je veoma široko postavljena i mogla bi obuhvatiti razne aktivnosti organizacionog karaktera, ali veoma je sporna kada su u pitanju aktivnosti materijalnog doprinosa građana izgradnji objekata, zbog nedostatka dodatne regulative koja bi ta pitanja uredila. Tako, npr. nema pravila i propisa u pogledu ovlašćenja i načina prikupljanja, trošenja i kontrole trošenja sredstava koja bi se prikupljala od građana za ove namjene, što uvodi rizike u pogledu transparentnosti korišćenja i upravljanja tim sredstvima. Kao što će se kasnije vidjeti, u velikom broju mjesnih zajednica postoji praksa prikupljanja novčanih sredstava za realizaciju različitih projekata i aktivnosti a da to ne prati i adekvatna regulativa, bilo kog nivoa vlasti;
- 3.** pokretanje aktivnosti i učešće u javnim raspravama o aktivnostima u vezi s razvojem privrede i društvenih djelatnosti je aktivnost koja omogućava različite inicijative, prijedloge i mišljenja od strane građana u ovim oblastima i kao takva nije u neposrednoj vezi s pravnim statusom mjesne zajednice. Ove aktivnosti su više na nivou informacija građana i konsultacija s njima o različitim pitanjima koja se mogu pojavljivati na području mjesne zajednice;
- 4.** prikupljanje i dostavljanje predstavki i pritužbi na rad organa jedinice lokalne samouprave i javnih preduzeća i ustanova kao i inicijativa i prijedloga građana za rješavanje pitanja od njihovog zajedničkog interesa je takođe aktivnost koja ne zahtijeva poseban status mjesne zajednice, s obzirom da je za obavljanje ovih poslova dovoljna bilo koja organizovana forma;
- 5.** pitanje učešća građana putem mjesne zajednice u obezbjeđivanju prostornih, finansijskih i organizacionih uslova za sport i rekreaciju, kada se uključuju aktivnosti na prikupljanju i angažovanju sredstava građana, takođe postaje problematično na isti način kao i pitanje materijalnog učešća građana u izgradnji komunalnih i drugih objekata u opštoj upotrebi. Na koji način bi građani mogli učestvovati u obezbjeđivanju uslova u ovim oblastima je prilično nejasno definisano, a u nedostatku potrebne regulative ne može se u dovoljnoj mjeri sagledati domašaj ovih aktivnosti građana na nivou mjesne zajednice;
- 6.** organizovanje raznih oblika humanitarne pomoći na području mjesne zajednice je široko postavljeno i omogućava slobodu organizovanja, odnosno građanskog aktivizma na ovom planu. Međutim, postavlja se pitanje da li je moguće pravilno i potpuno sprovoditi ove aktivnosti ukoliko sama mjesna zajednica, npr. nema dovoljno dobre podatke i informacije o svom stanovništvu. Prema trenutnom stanju

regulative, mjesne zajednice ne bi mogle zvanično prikupljati podatke o svom stanovništvu, bez obzira u koju svrhu bi se ti podaci koristili. Aktivnosti na ovom nivou bi se izgleda mogle sprovoditi samo na nivou pojedinačnih inicijativa i od slučaja do slučaja, što je, naravno, korisno ali se postavlja i pitanje ravnopravnosti građana u mjesnoj zajednici i njihovo pravo na dostupnost humanitarnoj i sličnoj pomoći pod jednakim uslovima, pitanje uspostavljanja prioriteta i sl.;

- 7.** zaštita od elementarnih nepogoda, organizovanje, otklanjanje ili ublažavanje posljedica od elementarnih nepogoda su aktivnosti koje su povezane s aktivnim učešćem građana u sprovođenju mjera zaštite i otklanjanja posljedica kada nastupe elementarne nepogode i iste su na nivou dobrovoljnog organizovanja građana, budući da mjesna zajednica nema mogućnost da donosi odluke koje su obavezujuće za mjesno stanovništvo. Najmanje dva razloga su za to: mjesnoj zajednici nije propisom prenijeto nijedno ovlašćenje u ovoj oblasti i, drugo, mjesna zajednica ne raspolaže nikakvim materijalnim i drugim sredstvima koja bi bila upotrijebljena u tim slučajevima. Inicijativnost i saradnja s drugim zaduženim organima u ovoj oblasti bi mogli biti od najvećeg dometa kada su u pitanju mjesne zajednice;
- 8.** saradnja s udruženjima građana na pitanjima koja su od interesa za građane mjesne zajednice, kao opšta upućujuća norma trebala bi da, kroz interakciju s udruženjima, podstiče i aktivnosti mjesne zajednice kroz zajedničke inicijative kojima se doprinosi realizaciji određenih potreba i interesa mjesnog stanovništva. Takva saradnja je dobrovoljna i usmjerena je na zajedničke i uzajamno koordinisane aktivnosti za koje nije od presudnog značaja pravni status mjesne zajednice.

Pored ovih poslova koji su zakonom uređeni na taj način da građani svoje potrebe i interese u mjesnoj zajednici zadovoljavaju jednim od gore navedenih načina, u statutima gradova i opština je dodata još mogućnost da se odlukama skupštine jedinice lokalne samouprave može mjesnoj zajednici povjeriti i obavljanje nekih dodatnih poslova iz djelokruga rada lokalne zajednice. Međutim, ta mogućnost nije iskorišćena tako da nije poznat primjer da je neka jedinica lokalne samouprave povjerila nekoj mjesnoj zajednici obavljanje nekih dodatnih poslova, izuzev nekih povremenih, manjih poslova koji su korisni za mjesnu zajednicu, u kom slučaju jedinica lokalne samouprave obezbijedi manju finansijsku podršku za materijalne troškove (npr. čišćenje snijega na određenom području gdje ne pristiže zimska služba). Ipak povjeravanje obavljanja tih poslova nije stalno, odnosno mjesna zajednica ih ne doživljava kao svoju nadležnost i obavezu, s obzirom da se pojavljuju kao određene kratkoročne akcije koje pokreću organi jedinice lokalne samouprave.

Ako se mjesna zajednica posmatra samo u okviru poslova ili aktivnosti koje su definisane članom 118. Zakona o lokalnoj samoupravi, uočava se da je prilično problematična mogućnost uloge mjesne zajednice u zadovoljavanju potreba mjesnog stanovništva kada je neophodno angažovanje materijalnih sredstava. Naime, vidljivo je da mjesna zajednica nema nikakvih materijalnih sredstava u svom vlasništvu a ne postoje ni pravila u vezi s njenom ulogom u cilju prikupljanja bilo kakvih materijalnih sredstava za zadovoljavanje potreba i interesa stanovništva, pogotovo ne za prikupljanje novčanih sredstava. No, i pored toga, brojne mjesne zajednice prikupljaju određena sredstva, uključujući i novčana sredstva za realizaciju određenih projekata ili kao obezbjeđenje dijela sopstvenog učešća u realizaciji projekata koji se sufinansiraju s jedinicom lokalne samouprave.¹⁹

¹⁹ Npr. tako prikupljena novčana sredstva se neposredno predaju na blagajnu jedinice lokalne samouprave, s obzirom da MZ nema bankovni račun. U posmatranim primjerima nije uočeno da postoji lokalni ili neki drugi propis kojim se regulišu ovlašćenja i način prikupljanja i upravljanja tim sredstvima.

Polazeći od gore iznijetog, postavlja se pitanje šta bi mjesne zajednice mogle da urade više ukoliko bi im bio dodijeljen status pravnog lica, kakav bi to uticaj imalo na zadovoljavanje potreba mjesnog stanovništva, kakve bi nove obaveze i odgovornosti bile stvorene za mjesne zajednice, da li bi i u kojoj mjeri to iziskivalo dodatne troškove i finansijske izdatke koje mjesne zajednice do sada nisu imale?

Iz do sada rečenog očigledno je da mjesne zajednice bez statusa pravnog lica imaju ulogu informisanja mjesnog stanovništva i konsultovanja s njim, kao oblik njihovog učešća u poslovima lokalne samouprave tako da se potrebe građana za tom vrstom participacije mogu dosta solidno zadovoljavati putem mjesne zajednice. Međutim, ukoliko se govori o sposobnosti mjesne zajednice da neposredno radi na rješavanju potreba stanovništva na planu komunalnih i drugih usluga koje zahtijevaju materijalna sredstva, često veoma značajna, tu mjesna zajednica ne može puno učiniti. Njoj stoji na raspolaganju mogućnost da inicira, definiše potrebu i interes građana, koordinira, predloži itd. jedinici lokalne samouprave rješavanje određenog pitanja koje će sigurno zavisiti od puno drugih faktora na koje zainteresovana mjesna zajednica neće moći mnogo uticati. Dakle, u tom slučaju mjesnoj zajednici nedostaje sposobnost za efikasno djelovanje na svom području kada se radi o pitanjima koja zahtijevaju materijalna sredstva a koja su istovremeno od velike važnosti za kvalitet života građana koji žive na području mjesne zajednice.

Ukoliko bi postojalo opredjeljenje za jačanje uloge mjesne zajednice u tom smislu da ona postane efikasniji mehanizam za neposredno zadovoljavanje potreba i interesa mjesnog stanovništva, tada bi bilo potrebno mjesnoj zajednici dati pravni subjektivitet koji bi joj, prije svega, omogućio da na različite načine, u okviru zakona, dolazi do materijalnih sredstava koja bi upotrebljavala za svoj rad. Najjednostavnije rečeno, za efikasniju funkciju mjesne zajednice nedostaje njen materijalni element, pod kojim bi se podrazumijevale najmanje dvije uloge/funkcije: ovlašćenje da samostalno odlučuje o određenim pitanjima iz svog djelokruga rada te sposobnost da iste izvršava (među kojima je sigurno i sposobnost da prikuplja i upravlja materijalnim sredstvima, prije svega novčanim). Za bilo šta od ovoga, uključujući i finansijske efekte, bila bi neophodna značajnija izmjena postojećeg zakonodavstva, ne samo Zakona o lokalnoj samoupravi, nego i niza drugih propisa, o čemu će se više govoriti u završnom dijelu ove analize.

2. Federacija Bosne i Hercegovine

Kada je u pitanju pravni status mjesnih zajednica u Federaciji BiH, kako smo vidjeli u prvom dijelu ove analize, stvorena je polazna pretpostavka da mjesne zajednice imaju status pravnog lica u okvirima prava i dužnosti utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju. To, bar normativno, omogućava mjesnim zajednicama dosta široku lepezu utvrđivanja djelokruga poslova lokalnim propisima kao i mogućnosti i sposobnosti za ispunjavanje njene uloge u sistemu mjesne samouprave. Zakon o principima lokalne samouprave nije decidirano naveo o kojim pitanjima građani putem organa u mjesnoj zajednici odlučuju, osim što propisuje da su to poslovi značajni za život i rad na području mjesne zajednice, uz nabranje određenih pitanja koja obavezno moraju biti uključena.

Ako se posmatraju samo elementi mjesne zajednice koji su povezani s njenim statusom pravnog lica, bez obzira na raznolikost poslova kojima se ona bavi ili ne bavi, mjesne zajednice sa statusom pravnog lica su registrovani pravni subjekti, imaju svoj bankovni račun,

sredstva na računu, najveći broj ima vlastite prostorije za rad kojim samostalno upravljaju uz obezbijeđenu neophodnu opremu za rad. U zavisnosti od finansijskih mogućnosti, neke mjesne zajednice imaju stalno zaposlene službenike kao sekretare mjesne zajednice²⁰, što omogućava kontinuitet u obavljanju poslova mjesne zajednice i neposredniju povezanost mjesne zajednice s mjesnim stanovništvom i organima jedinice lokalne samouprave.

Međutim, postoji i niz primjera gdje mjesna zajednica nije u statusu pravnog lica, iako je predviđeno i Zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave da takav status imaju.²¹ Te mjesne zajednice funkcionišu na veoma sličan način kao mjesne zajednice u Republici Srpskoj, koje takođe nemaju status pravnog lica. Iako nemaju status pravnog lica, većina tih mjesnih zajednica ne zanemaruje svoju ulogu i aktivno radi na realizaciji poslova, kako iz Projekta tako i drugih poslova iz redovne djelatnosti.

3. Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

Mjesna zajednica u Brčko distriktu, kako je i ranije rečeno, ima status pravnog lica u formi udruženja građana. Mjesnu zajednicu osniva Skupština Distrikta po prethodno pribavljenom dovoljnom broju pristupnica od strane građana s područja za koje se formira mjesna zajednica. Novoosnovana mjesna zajednica se registruje u sudskom registru, prema registracionim obrascima koji važe i za druge subjekte koji se registruju u sudu.

Polazeći od prava i obaveza koje imaju pravna lica, kao subjekti prava, u pravnom sistemu Brčko distrikta, mjesna zajednica ima poslovni račun otvoren kod izabrane poslovne banke, pečat za ovjeru dokumenata mjesne zajednice, može da ima imovinu (imovinska prava na stvarima), da slobodno raspolaže sredstvima koja ima u svojini (materijalna i novčana) prema odlukama koje donose nadležni organi mjesne zajednice, da zaključuje ugovore u slobodnom pravnom prometu u granicama određenim zakonom, da osniva privredna društva radi postizanja ciljeva mjesne zajednice, a sve radi postizanja svrhe zbog koje je mjesna zajednica osnovana, kako je to uređeno Zakonom o mjesnim zajednicama Brčko distrikta.

Cijelo područje Brčko distrikta je pokriveno osnovanim mjesnim zajednicama kojih ima 78. Mjesne zajednice su neujednačene u pogledu veličine područja koje obuhvataju kao i po brojnosti stanovništva, koje se kreće od par stotina do više hiljada građana koji žive na području mjesne zajednice. Svi građani Brčko distrikta, iako postoji takva pravna mogućnost, nisu postali osnivači mjesnih zajednica. To je posebno karakterističko za mnogoljudne mjesne zajednice, uglavnom gradskog karaktera, gdje veliki broj stanovnika nije potpisao pristupnicu pa samim tim ne mogu ni vršiti osnivačka prava u mjesnoj zajednici kojoj teritorijalno pripadaju (biti član skupštine mjesne zajednice, biti biran u upravni odbor ili za predsjednika mjesne zajednice).

Iako postoji zakonska mogućnost da mjesna zajednica stiče imovinu, prema raspoloživim informacijama, mjesne zajednice u Brčko distriktu za svoj rad koriste objekte i ostale nepokretnosti koje su u vlasništvu Distrikta, dakle ne i u vlasništvu mjesne zajednice. Te prostore koriste za ispunjavanje ciljeva mjesne zajednice, bez plaćanja posebne naknade, ali plaćaju tekuće troškove kao i troškove održavanja.

²⁰ Npr. u nekim mjesnim zajednicama u Općini Tešanj

²¹ Npr. mjesne zajednice u Općini Jablanica, Pale FBiH

Zakonom je uređeno finansiranje mjesne zajednice, putem članarine, dobrovoljnih priloga i poklona kao i prihoda ostvarenih od aktivnosti privrednih društava. Interesantno je da budžet Brčko distrikta, odnosno dotacije iz budžeta Brčko distrikta nisu navedene kao izvor finansiranja mjesnih zajednica, iako je u praksi to glavni izvor prihoda svih mjesnih zajednica na području Distrikta, a većini mjesnih zajednica je to i jedini prihod. Inače, Brčko distrikt je uveo praksu da sve mjesne zajednice na svom području podjednako finansijski podržava iznosom od po 5.000 KM na godišnjem nivou, bez obzira na veličinu područja i potrebe mjesnog stanovništva. Navedena sredstva se uglavnom koriste za podmirivanje tekućih troškova rada mjesne zajednice (režijski troškovi, manje popravke, knjigovodstvene usluge i materijalni troškovi vezani za rad uključenih članova mjesne zajednice - predsjednik mjesne zajednice, članovi upravnog odbora i sl.) kao i troškova kancelarijskog i sličnog materijala. Od ostalih prihoda, kod malog broja mjesnih zajednica povremeno se pojavljuju namjenska novčana sredstva u vidu donacije za izgradnju ili održavanje objekata komunalne ili putne infrastrukture, ali su veoma rijetka.

Što se tiče prava da se mjesna zajednica može baviti privrednom djelatnošću, takvu mogućnost iskoristile su samo tri mjesne zajednice²² osnivanjem privrednih društava za komunalne djelatnosti (uglavnom upravljanje seoskim vodovodom, npr. MZ Maoča).

Mjesne zajednice nemaju stalno zaposlena lica koja bi profesionalno obavljala poslove iz nadležnosti mjesne zajednice, a zaposlene imaju samo mjesne zajednice koje su osnovale privredno društvo. Dakle, poslove iz nadležnosti mjesne zajednice obavljaju članovi mjesne zajednice na volonterskoj osnovi koji za svoj rad ne primaju posebne naknade izuzev nužnih troškova koji nastanu u vezi s vršenjem dužnosti za potrebe mjesne zajednice.

Mjesna zajednica u Brčko distriktu je definisana, u pogledu djelatnosti, kao subjekat za konsultovanje s organima Distrikta u donošenju odluka iz njegove nadležnosti. Dakle, suštinska uloga MZ je komunikacija s organima Distrikta i davanje savjetodavnih mišljenja njegovim organima u pogledu donošenja odluka o kojima se građani izjašnjavaju. Takvih primjera konsultacija ima više, a najčešće su u pitanju rasprave o određenim odlukama, kao npr. o godišnjem budžetu Distrikta ili o odlukama koje se odnose na komunalne djelatnosti. Pored toga, mjesna zajednica je određena i kao subjekat koji sarađuje s organima Distrikta putem davanja inicijativa odnosno davanja „savjetodavnih preporuka“ institucijama Distrikta u pitanjima koja se tiču unapređivanja kvaliteta življenja stanovnika područja mjesne zajednice. Takve mogućnosti se koriste na taj način da se institucijama Distrikta dostavljaju prijedlozi i inicijative organa mjesne zajednice, najčešće u pogledu uređenja ili izgradnje komunalne i putne infrastrukture. Pored te uloge, mjesna zajednica u Brčko distriktu ima mogućnost da samostalno organizuje i sprovodi projekte koji doprinose unapređenju kvaliteta života stanovnika područja mjesne zajednice, kako je to predviđeno zakonom i statutima mjesnih zajednica. Pododjeljenje u administraciji Distrikta redovno obavještava mjesne zajednice o tekućim javnim pozivima radi aplikacija na različite projekte i neposredno pruža stručnu pomoć mjesnim zajednicama u izradi projekata. Projekti se pretežno odnose na oblast komunalne infrastrukture.

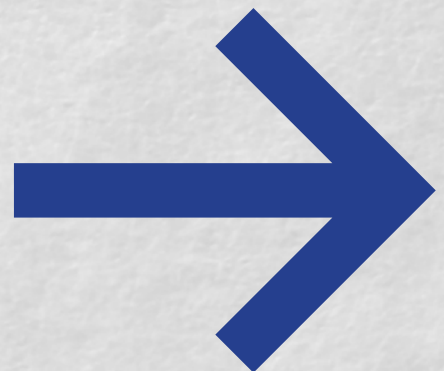
²² Mjesne zajednice Maoča, Gornji Rahić i Bijela

Mjesna zajednica, najčešće putem predsjednika, realizuje saradnju s raznim nevladinim organizacijama i institucijama Distrikta u konkretnim aktivnostima²³, kao i samostalnim aktivnostima koje organizuje mjesna zajednica, uz finansijsku podršku Distrikta, u cilju okupljanja mjesnog stanovništva na polju sporta, kulture, edukacija i zabave, pretežno omladine.²⁴

²³ Npr. konsultacije predsjednika MZ u slučajevima kada se npr. treba asfaltirati put su propisane posebnom direktivom Distrikta koja se sprovodi.

²⁴ Interesantan je primjer da je u 25 seoskih mjesnih zajednica organizovan rad njihovih omladinskih klubova koji okupljaju određenim danima omladinu na sportskim i drugim aktivnostima i druženjima. Omladinski klubovi nemaju status pravnog lica pa se finansiranje i druge aktivnosti neposredno realizuju preko mjesne zajednice.

**V REZULTATI
ANKETIRANJA ZA
POTREBE ANALIZE
(REPUBLIKA
SRPSKA)**



Za potrebe ove analize izvršeno je anketiranje predstavnika devet jedinica lokalne samouprave²⁵ u Republici Srpskoj koje su uključene u Projekat kao i veći broj predstavnika mjesnih zajednica u tim lokalnim zajednicama (ukupno 46 mjesnih zajednica). Cilj tog anketiranja je bio da se sagleda trenutni stepen primijenjenosti propisa o mjesnim zajednicama u ovim jedinicama lokalne samouprave s procjenom mogućih poslova koje bi eventualno mogle mjesne zajednice da izvršavaju ukoliko bi im se dodijelio status pravnog lica, odnosno pokušaj da se sagleda trenutno koje funkcije ne mogu da vrše mjesne zajednice iz tog razloga što nemaju pravni subjektivitet. Ukupno je bilo postavljeno 12 pitanja jedinicama lokalne samouprave, a po osam pitanja predstavnicima mjesnih zajednica. Neki karakteristični odgovori na postavljena pitanja daju se u nastavku ove analize.

1) Jedinice lokalne samouprave (JLS)

1. U pogledu obezbjeđenja posebnih sredstava za finansiranje rada mjesnih zajednica, sve jedinice lokalne samouprave su odgovorile da su sredstva obezbijeđena u okviru budžeta (za finansiranje materijalnih troškova i rad savjeta mjesne zajednice), a posebne naknade za rad predsjednika savjeta mjesnih zajednica su obezbijeđene u tri opštine.²⁶ Nijedna JLS nije navela da postoje neki posebni problemi u pogledu korišćenja sredstava za potrebe mjesnih zajednica, izuzev komentara da su ta sredstava nedovoljna da bi se na kvalitetan način zadovoljile potrebe mjesne zajednice.
2. Mjesne zajednice za svoj rad koriste objekte koji su u vlasništvu JLS, besplatno, najčešće *de facto*, odnosno ne postoji poseban akt (odluka, ugovor ili sl.) na osnovu koga mjesne zajednice koriste te objekte izuzev u nekoliko slučajeva²⁷.
3. Kada je u pitanju kandidovanje projekata za finansiranje iz lokalnog budžeta, obezbijeđeno je učešće mjesnih zajednica na različite načine, kao što su kandidovanja tokom javnih rasprava o budžetu, putem javnog poziva, foruma građana, kroz planove implementacije lokalne strategije razvoja, pojedinačnim pisanim obraćanjem mjesne zajednice na osnovu odluke savjeta ili zbora građana i na druge načine.
4. Kada su u pitanju usluge koje pružaju mjesne zajednice a koje nisu posebno normativno uređene, većina JLS je odgovorila da mjesne zajednice izdaju razne potvrde ili uvjerenja o određenim činjenicama (npr. prilikom selidbe, kod prevoza građane ili ogrjeva i sl.). Pored toga, u nekim JLS mjesne zajednice organizuju prikupljanje pomoći ugroženim osobama, učestvuju u registraciji socijalno ugroženog stanovništva, pružanju pomoći u slučaju elementarnih nepogoda i sl.
5. Na pitanje koje potrebe mjesna zajednica ne može da rješava iz tog razloga što nema status pravnog lica, dati su potpuno različiti i podijeljeni odgovori: od toga da takve potrebe nisu identifikovane, do toga da ne mogu pružati usluge, odnosno baviti se pitanjima za koja je potreban status pravnog lica (npr. imati odnosno raspolažati novčanim sredstvima, zaključivati ugovore, izdavati u zakup prostore, aplicirati na javne pozive, izdavati određena dokumenta, itd.) što se, u ovom drugom slučaju, vidi kao manjak sposobnosti mjesnih zajednica za pružanje dodatnih usluga građanima.

²⁵ Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Kotor Varoš, Laktaši, Ljubinje, Nevesinje, Petrovo i Rudo.

²⁶ Laktaši, Gradiška i Rudo. U Gradu Banjoj Luci je posebnim pravilnikom utvrđen način korišćenja prostora i objekata u mjesnim zajednicama.

²⁷ Izuzev u Opštini Petrovo gdje su objekti dodijeljeni na korišćenje odlukom Skupštine opštine i u Opštini Ljubinje gdje se zaključuje ugovor s Opštinom.

- 6.** Kada je u pitanju inicijativnost mjesnih zajednica prema organima JLS, u svim JLS je bilo takvih inicijativa, odnosno zahtjeva za rješavanje određenih potreba mjesnog stanovništva. Najčešće su u pitanju komunalne usluge, izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture, socijalna pitanja i materijalna pomoć ugroženim pojedincima i sl.
Međutim, kada je u pitanju inicijativnost mjesnih zajednica prema organima JLS ili obrnuto za dodjelu nekih dodatnih nadležnosti i poslova koje bi mjesne zajednice obavljale, odgovoreno je da takvih inicijativa nije bilo u posljednjih pet godina.
- 7.** Na pitanje koje poslove ili usluge bi mogle vršiti mjesne zajednice a koje sada ne vrše, dati su odgovori da uglavnom vrše sve poslove koji su im propisima stavljeni u djelokrug.
Na uslovno postavljeno pitanje, da li bi se mjesnoj zajednici prenijeli neki poslovi s nivoa JLS ako bi joj se dodijelio status pravnog lica, veoma mali broj odgovora se odnosio na mogućnosti proširenja poslova, odnosno usluga koje bi mjesne zajednice u tom slučaju mogle obavljati, izuzev manjih mogućnosti za neke administrativne usluge (izdavanje potvrda i sl.) ili kroz prikupljanje novčanih sredstava. Oprez u ovom slučaju se navodi u vezi sa osposobljenošću ljudi u mjesnim zajednicama u vezi s vršenjem dodatnih usluga gdje bi se zahtijevala određena stručnost.
- 8.** Ako bi se mjesnoj zajednici dodijelio status pravnog lica, imajući u vidu činjenicu da su savjeti mjesnih zajednica birani organi, u nekim jedinicama lokalne samouprave vide razlog za potrebu obezbjeđenja posebne stručne podrške u radu mjesnih zajednica, bilo s nivoa lokalne uprave ili zapošljavanjem u mjesnoj zajednici, što bi izazvalo dodatni trošak. Pitanje edukacija i stručne obuke u primjeni propisa je najčešći odgovor na pitanje šta bi bilo neophodno učiniti u pravcu jačanja kapaciteta mjesnih zajednica.

2) Mjesne zajednice (MZ)

- 1.** Anketirane mjesne zajednice uglavnom su potvrdile odgovore JLS koji su se odnosili na korišćenje prostora za rad mjesne zajednice odnosno finansiranje potreba mjesne zajednice, potvrđujući da mjesna zajednica nema drugih prihoda osim sredstava koja se obezbjeđuju iz budžeta JLS²⁸.
- 2.** Anketirane mjesne zajednice su bile ili jesu korisnici bar jednog ili više projekata u partnerstvu s opštinom, NVO ili nekom drugom organizacijom, što je svaki put ocijenjeno kao veoma korisno. Većina tih mjesnih zajednica ističe partnerstvo u Projektu i koristi koje imaju iz Projekta.
- 3.** Kada su u pitanju prilike za konkurisanje, odnosno apliciranje na javne pozive za finansiranje projekata, najveći broj ističe da je bilo prilika ali da nisu mogli konkurišati zbog toga što nemaju status pravnog lica. Međutim, neke mjesne zajednice su taj problem pravnog subjektiviteta prevazišle na taj način da su ljudi u MZ osnovali NVO (pravno lice) preko koje su uspješno aplicirali na javni poziv za finansiranje određenog projekta.²⁹ Takođe, u jednom slučaju je mjesna zajednica uspješno aplicirala u partnerstvu ili preko NVO čiji nisu osnivači.

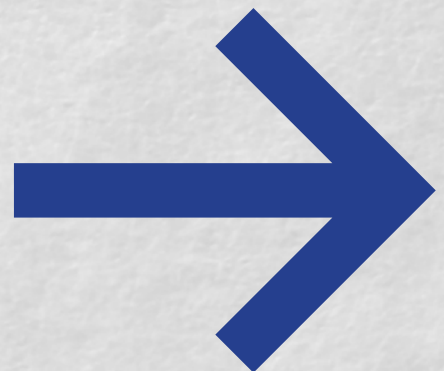
²⁸ Izuzev u dva slučaja, gdje su MZ odgovorile da postoji prihod od zakupnine, odnosno donacija građana.

²⁹ Npr. jedna mjesna zajednica u Opštini Laktaši je putem NVO koju su osnovali uspješno aplicirala s projektom za izgradnju jednog sportskog objekta na svom području.

4. Pored toga, nekoliko mjesnih zajednica ističe da je bilo prilika za donaciju od strane građana, ali da ih nije mogla primiti zbog nepostojanja pravnog subjektiviteta. Međutim, svi ti slučajevi zajedno nisu tako brojni (ukupno 8 od 46 anketiranih MZ). Kada je u pitanju mogućnost za pružanje dodatnih usluga u slučaju sticanja pravnog subjektiviteta, odnosno nemogućnosti da sada vrše određene poslove/usluge zbog neposjedovanja pravnog statusa, anketirane mjesne zajednice uglavnom potvrđuju odgovore koje su dale JLS. Kao prilike za dodatne usluge odnosno poslove, mjesne zajednice vide u mogućnosti poboljšanja usluga i zaštiti socijalno ugroženog stanovništva, putne i komunalne infrastrukture, sticanja prihoda iz drugih izvora, izrade socijalne karte i dr.³⁰
5. U pogledu inicijativnosti mjesnih zajednica prema JLS za obavljanje određenih poslova za potrebe mjesnog stanovništva, uglavnom su potvrđeni odgovori koje su dale JLS, a tiču se poslova vezanih za komunalnu infrastrukturu, humanitarne akcije i socijalna pitanja, za seosku rasvjetu i sl.
6. Mjesne zajednice imaju stručnu i administrativnu podršku gradskih odnosno opštinskih uprava, sa izuzetkom pet mjesnih zajednica koje su se izjasnile da nemaju takvu podršku.

³⁰ Od ukupno 46 anketiranih MZ, njih 18 se izjasnilo da postoje neke aktivnosti ili poslovi koje ne mogu da vrše zbog nedostatka pravnog subjektiviteta, gdje su obuhvaćeni i odgovori tipa da ne mogu prikupljati sredstva jer nemaju žiro-račun, ili iznajmiti prostor i sl.

**VI PROCJENA
FINANSIJSKIH
IMPLIKACIJA
U POGLEDU
STATUSA
PRAVNOG
LICA**



Status pravnog lica ima i svoje finansijske implikacije koje se ogledaju u mogućnostima i sticanju prihoda kao i finansiranju troškova koji nastaju u radu odnosno vršenju djelatnosti zbog koje je pravno lice osnovano. Bez namjere da se ta pitanja detaljnije analiziraju, za potrebe ove analize dovoljno će biti predstaviti neke ključne nalaze kada je u pitanju finansiranje mjesnih zajednica u sva tri modela mjesnih zajednica u BiH.

Kao što je prikazano u prvom dijelu ove analize, zakoni uređuju pitanje finansiranja mjesnih zajednica pri čemu je primijećeno da u tim odredbama ima dosta nejasnoća³¹ i da je obično ostavljeno da se ta pitanja uređuju lokalnim statutima i drugim lokalnim aktima koji, uglavnom, u tim pitanjima nisu naročito odmakli u normiranju. Kao što je primijećeno, lokalni propisi uglavnom ponavljaju odredbe zakona koje se odnose na finansiranje rada mjesnih zajednica, uz manje-više preformulacije koje zadržavaju istu suštinu.

Zajedničko za sve modele mjesnih zajednica u BiH jeste da se finansiraju iz budžeta svojih jedinica lokalne samouprave, neke više, neke manje, ali sve imaju budžetske dotacije, a negdje su to i jedini prihodi. Kada su u pitanju mjesne zajednice u Republici Srpskoj, kao i mjesne zajednice u Federaciji BiH koje nemaju pravni subjektivitet, ne može se govoriti o njihovim prihodima nego o finansiranju potreba mjesne zajednice, jer mjesna zajednica u tom slučaju nema sposobnosti da stiče prihode, zbog nedostatka pravnog subjektiviteta.

U Federaciji BiH mjesne zajednice koje imaju status pravnog lica, pored prihoda iz budžeta jedinice lokalne samouprave, imaju mogućnosti sticanja prihoda iz drugih zakonom utvrđenih izvora (zakupa, donacija, poklona, samodoprinos, od pruženih usluga i dr.). Međutim, u posmatranim primjerima prihode mjesnih zajednica uglavnom čine sredstva iz lokalnih budžeta, ali ima i primjera sticanja prihoda iz drugih osnova koji mogu biti znatni.³²

U Republici Srpskoj je različito pristupljeno finansiranju potreba mjesnih zajednica, u smislu da se u budžetima definišu namjenska sredstva za potrebe mjesnih zajednica (npr. za finansiranje određenih aktivnosti, naknade predsjednicima savjeta i sl.) odnosno da se ta sredstva ne prepoznaju posebno u budžetu kao sredstva namijenjena za finansiranje rada mjesnih zajednica. U ovom drugom slučaju, potrebe mjesnih zajednica se finansiraju s pozicija budžeta u zavisnosti od aktivnosti ili troškova. Nije se naišlo na neke značajnije primjere da su mjesne zajednice dolazile do sredstava na neki drugi način, osim neposrednog prikupljanja sredstava, na osnovu odluka savjeta mjesne zajednice, za finansiranje dijela učešća mjesne zajednice u sufinansiranju zajedničkih projekata s jedinicom lokalne samouprave (tamo gdje postoji takav način finansiranja potreba).

Brčko distrikt je pitanje finansiranja osnovnih potreba mjesnih zajednica riješio dodjelom iznosa od po 5.000 KM za svaku mjesnu zajednicu kao i jedan dio sredstava za dodjelu putem finansiranja projektnih aktivnosti. Prema raspoloživim informacijama, mjesne zajednice u Brčko distriktu, slično kao i mjesne zajednice u entitetima, uglavnom imaju ove prihode i rijetko prihode po nekom drugom osnovu.

Kada je u pitanju finansiranje troškova mjesnih zajednica, razlikuju se troškovi koje imaju mjesne zajednice sa statusom pravnog lica (Federacija BiH i Brčko distrikt) od onih koje

³¹ Npr. odredbe svih propisa su više načelne prirode i kao takve ne pružaju dovoljnu sigurnost u izvjesnost finansiranja. Slično je i s lokalnim propisima koji bi trebalo da osiguraju ravnopravan pristup sredstvima budžeta.

³² Npr. u Općini Tešanj većina mjesnih zajednica ima dodatne prihode od zakupa i još nekih drugih aktivnosti kao što su naplata za izgradnju i održavanje vodovoda ili sredstva prikupljena od građana za učešće u izgradnji.

taj status nemaju (Republika Srpska). U Federaciji BiH, u zavisnosti od ostvarenih prihoda, status pravnog lica daje mogućnost mjesnim zajednicama da finansiraju ili sufinansiraju i određene projekte na svom području (npr. komunalne, putne infrastrukture i dr.), naknade u vezi s radom za potrebe mjesne zajednice, tekuće materijalne troškove i troškove knjigovodstveno-računovodstvenih evidencija, kao i troškove zaposlenih (tamo gdje ih ima). Ovdje treba napomenuti da iako zakonska mogućnost postoji, rijetki su primjeri u praksi gdje mjesna zajednica finansira zaposlene iz ostvarenih prihoda.

Slično je i s mjesnim zajednicama u Brčko distriktu, pri čemu je finansiranje djelatnosti mjesne zajednice iz dodijeljenih sredstava veoma slabo, s obzirom da se najveći dio dobijenih sredstava koristi za podmirivanje tekućih materijalnih troškova, naknada u vezi s vršenjem poslova za potrebe mjesne zajednice te plaćanje troškova agencijama za knjigovodstvene evidencije.

Kao što je rečeno, troškovi rada mjesne zajednice u Republici Srpskoj u potpunosti se podmiruju iz budžeta jedinice lokalne samouprave, kako troškovi djelatnosti mjesne zajednice, tako i tekući materijalni troškovi i, tamo gdje postoje, naknade za rad članova savjeta mjesne zajednice. Dakle, troškovi korišćenja prostora, sredstava komunikacije i korišćenja komunalnih usluga su u cjelini trošak koji plaćaju budžeti jedinica lokalne samouprave s obzirom da je sva imovina u njihovom vlasništvu.

Interesantno bi bilo procijeniti kakvi bi eventualno troškovi dodatno nastali ako bi se mjesnim zajednicama dodijelio status pravnog lica. Upoređujući to s položajem mjesnih zajednica u Federaciji BiH i Brčko distriktu, očigledno je da bi se pojavili dodatni troškovi koje bi trebalo finansirati, a koji proističu iz propisa koji pravnim licima stvaraju obaveze u vezi s evidencijama i izvještajima u poslovanju, administrativnim obavezama, poreskom tretmanu imovine i drugih fiskalnih ili parafiskalnih obaveza, eventualnim potrebama zapošljavanja, plaćanja naknada za rad savjeta mjesnih zajednica. Ako bi se previše išlo u vezi sa ovim, posebno u pogledu mogućih zakonskih obaveza, ne bi se moglo daleko stići, s obzirom da smo u jednoj hipotetičkoj situaciji, a rješavanje tih pitanja zavisilo bi od budućih normativnih rješenja. Ako bi ta rješenja, odnosno zakoni išli za tim da mjesna zajednica ima tretman javno-pravnog subjekta, slično jedinicama lokalne samouprave, tada ne bi bilo nekih posebnih fiskalnih ili parafiskalnih obaveza. Naravno, postojali bi troškovi u vezi s knjigovodstveno-računovodstvenim evidencijama³³, tekući materijalni i administrativni troškovi koji, u osnovi, ne bi bili posebno opterećujući.³⁴ Međutim, ključno pitanje bi se odnosilo na finansiranje djelatnosti i troškove osoblja u mjesnoj zajednici. Uz pretpostavku da bi se iz budžeta jedinica lokalne samouprave nastavili finansirati projekti u mjesnim zajednicama, jer je to trenutna odgovornost gradova i opština, sigurno bi se dio troškova, u nekoj formi, odnosio i na rad osoblja u mjesnim zajednicama.³⁵ Međutim, ne mora nužno doći do zapošljavanja u mjesnim zajednicama, ako bi se to pitanje uporedilo sa situacijom u Federaciji BiH i Brčko distriktu. Tamo ponegdje postoje zaposleni i to gdje su unaprijed obezbijeđena sredstva (finansijski „jače“ i stabilnije mjesne zajednice), ali najveći broj njih

³³ Npr. ovi troškovi mjesnih zajednica u Brčko distriktu iznose između 150 do 300 KM na godišnjem nivou.

³⁴ Npr. u Gradu Bijeljini sve mjesne zajednice su uspostavile djelovodne protokole za evidenciju svojih akata, posjeduju pečate za ovjeru tih dokumenata. Slično je i u Gradu Gradišci.

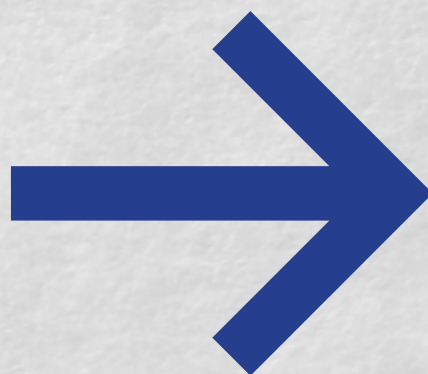
³⁵ Interesantan je stav koji je iznijelo Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS u obrazloženju prijedloga Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2016. godine (važeći zakon), da prijedlog iz javne rasprave da se mjesnoj zajednici dodijeli status pravnog lica nije prihvaćen iz tog razloga što smatra da bi to dovelo do novih značajnih finansijskih izdvajanja JLS, u smislu dodatnog zapošljavanja u gradskim odnosno opštinskim upravama vezano za rad mjesnih zajednica te zapošljavanja u samim mjesnim zajednicama kao pravnim subjektima.

nema zaposlenih. Naravno, to pitanje ostaje za dalju diskusiju, pogotovo ako se imaju u vidu preporuke za realizaciju „Nove vizije mjesnih zajednica u BiH”³⁶.

Neki poseban zaključak u vezi s tim odnosio bi se na to da mjesne zajednice sa statusom pravnog lica imaju posebne, dodatne troškove koji su po svojoj prirodi jednokratni (npr. izrada pečata, takse za registraciju poreskog obveznika i dr.), kao i tekuće materijalne troškove, troškove održavanja imovine (tamo gdje ona postoji kao svojina mjesne zajednice) te troškove za vođenje i izradu odgovarajućih evidencija i izvještaja o poslovanju. Isto tako, kod mjesnih zajednica koje imaju status pravnog lica stvara se mogućnost sticanja dodatnih prihoda (npr. od imovine) kao i prijema donacija i drugih davanja za njene potrebe. S velikom vjerovatnoćom, to bi se slično dešavalo i u mjesnim zajednicama kojima bi se u budućnosti eventualno dodijelio status pravnog lica. U zavisnosti od veličine, stepena razvijenosti opština i brojnosti mjesnih zajednica, pitanje dodatnih troškova bi se potpuno različito reflektovalo od jedne do druge opštine, a vjerovatno i od mjesne zajednice do mjesne zajednice. Imajući u vidu da važeće, a moguće i buduće zakonodavstvo ostavlja znatan dio pitanja da se uređuje lokalnom regulativom, odnosno aktima grada i opštine, među kojima je i pitanje finansiranja rada mjesnih zajednica, mogle bi se očekivati različite refleksije u gradovima i opštinama odnosno njihovim budžetima. To pitanje, moguće je, ne bi bilo postavljano kada bi postojala ujednačenija ekonomska razvijenost lokalnih zajednica, ali, s obzirom na različitost u nekim opštinama, sasvim je moguće da bi predstavljalo problem pri dodavanju i manjih iznosa za finansiranje potreba mjesnih zajednica na njenom području. Ako bi se tome dodala i moguće unaprijed definisana lokalna politika koja ne bi podržavala dodjelu statusa pravnog lica mjesnim zajednicama, pitanje finansiranja njihovog rada postalo bi pitanje od prvorazrednog značaja.

³⁶ *Nova vizija mjesnih zajednica u BiH*, izrađena u okviru projekta „Jačanje uloge mjesnih zajednica u BiH”, UNDP u BiH, 2018. godina

VII ZAKLJUČNA RAZMATRANJA



Praksa pokazuje da efikasnost i funkcionalnost u trenutnom okruženju te vitalnost mjesnih zajednica u najvećoj mjeri zavisi od entuzijazma malog broja aktivista, ali i od materijalne i političke podrške opštinskih i gradskih vlasti. Međutim, nesporno je da je u nekim sredinama tradicija postojanja mjesne zajednice imala pozitivan uticaj pa su u tim sredinama one zadržale svoju vitalnost.

Prethodno data analiza pravnog položaja mjesne zajednice u pravnim sistemima koji postoje u BiH navodi na zaključak da okvirno zakonsko i statutarno uređenje mjesnih zajednica postoji, da postoji svijest o potrebi potpunijeg zakonskog regulisanja, ali se zapaža da nema dovoljno saglasnosti o ulozi i prirodi mjesnih zajednica niti volje lokalnih vlasti da više uključe mjesne zajednice u vršenje vlasti.

Važeći pravni okvir nije u dovoljnoj mjeri razvijen, pa kao takav u nedovoljnoj mjeri afirmiše mjesnu samoupravu, pogotovo u prethodnom periodu u Republici Srpskoj. Razlog za to nalazi se u odredbama koje su davale na volju organima grada i opštine da li će pristupiti osnivanju mjesne zajednice (relativizacija potrebe osnivanja), a pitanje obezbjeđenja finansijskih sredstva za rad mjesne zajednice kao pitanje koje isključivo zavisi od lokalne politike odnosno donosioca budžeta, kao danas važeće rješenje. Nadalje, zakoni u entitetima se ne upuštaju u dovoljnu konkretizaciju poslova mjesne zajednice već to prepuštaju aktima skupštine jedinice lokalne samouprave, pa je prenošenje poslova mjesnim zajednicama vrlo neizvjesno, a građanima je mjesna zajednica, u mnogim sredinama, postala gotovo nevidljiva u pogledu poslova koje obavlja ili koje bi trebala obavljati.

Tome u značajnoj mjeri doprinosi i nedovoljno javno diskutovano pitanje o pravnoj prirodi same mjesne zajednice. Na nekim mjestima u ovoj analizi istaknuto je da se mjesna zajednica može posmatrati i kao nedovršeni model građanske participacije ili mjesna zajednica kao hibridna pravna forma s materijalnom suštinom koja se odnosi na građansko učešće, ali bez dovršene forme. S malim izuzecima, to bi se moglo primijeniti na sva tri modela mjesnih zajednica u BiH. Često se u javnosti postavlja i pitanje: da li su mjesne zajednice još jedan nivo lokalne vlasti (najniži) ili, ako to nisu (a nisu), da li bi trebalo da to postanu, te ako bi trebalo da postanu, koje su potrebne pravne, političke i druge pretpostavke za postizanje tog cilja? Odnosno, koji su glavni razlozi zbog kojih većina mjesnih zajednica u BiH nije afirmisana kao subjekat koji može i koji rješava neke potrebe stanovništva na svom području. Očigledno je da je više pitanja nego odgovora, ali odgovori na mnoga od tih pitanja bi svakako mogli u budućnosti voditi ka osnaživanju mjesne zajednice kao tradicionalno prisutne na ovim prostorima.

Mjesne zajednice nisu u posljednjih dvadesetak godina dovoljno korišćene kao mehanizam lokalne samouprave i neposrednog učešća građana u donošenju odluka, a u nekim slučajevima nemaju definisane odnose s lokalnim vlastima. Prijedlozi koji idu u pravcu zagovaranja „unutrašnje decentralizacije” koja podrazumijeva prenošenje dijela poslova, ali i sredstava, s grada i opštine na mjesnu zajednicu, najčešće nailaze na otpor predstavnika lokalnih vlasti.

Pravni subjektivitet mjesnih zajednica u BiH je različito uređen, tako da mjesna zajednica u Federaciji BiH ima status pravnog lica, u Republici Srpskoj nema taj status, dok u Brčko distriktu ima status pravnog lica kao udruženje građana. Iako su u pitanju tri različita modela mjesnih zajednica, ipak postoji više zajedničkih karakteristika.

Mjesne zajednice, u svakom od ova tri modela, jesu oblici neposrednog učešća građana, oblik konsultovanja s građanima kod lokalnog odlučivanja, oblik iniciranja rješavanja potreba mjesnog stanovništva te oblik komunikacije mjesnog stanovništva s lokalnim organima vlasti. Tim poslovima se bave sva tri modela mjesnih zajednica, bez obzira na njihov pravni status, odnosno za vršenje ovih poslova nije nužno posjedovanje statusa pravnog lica. Takođe, pokazalo se, u slučajevima gdje je potrebno angažovanje materijalnih sredstava (imovina, novac, sredstva i sl.) da mjesne zajednice koje nemaju status pravnog lica to nemaju na raspolaganju pa nisu ni osposobljene za pružanje te vrste usluga mjesnom stanovništvu. To istovremeno ne znači da tamo gdje mjesne zajednice imaju status pravnog lica da te usluge mogu pružati, jer to, naravno, nije moguće ukoliko takvim sredstvima ne raspolažu ili su ta sredstva nedovoljna.

Kada su u pitanju izvori finansiranja rada mjesnih zajednica uočava se prilična sličnost kod sva tri modela. To su gradski odnosno opštinski budžeti kao najčešći i najveći finansijeri kako rada mjesnih zajednica, tako i rješavanja mjesnih potreba, posebno kada je u pitanju putna i komunalna infrastruktura. Ostali izvori finansiranja su rijetki i nesigurni, sa izuzecima koji se ne uzimaju kao pravilo.³⁷

Isto tako, kao zajednička karakteristika može se izvesti i naglašen volonterizam, najčešće rad bez naknada, odnosno rad u mjesnim zajednicama postoji najvećim dijelom zahvaljujući angažovanju grupa ili pojedinaca u cilju realizacije određenih poduhvata. Izostanak masovnijeg učešća građana je povezan s manjkom građanskog aktivizma koji se vidi kao razlog još uvijek nedovoljno afirmisane uloge mjesne zajednice.

Takođe, na položaj i efikasnost mjesne zajednice u obezbjeđenju uslova za realizaciju razvojnih projekata i zadovoljavanju potreba građana utiče i činjenica da li s njenog područja ima izabranih odbornika/vijećnika u predstavničkom organu opštine i grada.

- 1.** Kod razmatranja mogućih mjera i preporuka za dalje jačanje položaja i uloge mjesnih zajednica, a i na tragu stvaranja normativno-pravnih pretpostavki za implementaciju preporuka u „Novoj viziji mjesnih zajednica u Bosni i Hercegovini”, vrijedno je podsjetiti se i uvažiti Preporuku komiteta ministara Savjeta Evrope broj R(2001)19 o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, u kojoj se, između ostalog, naglašava:
 - a)** značaj razvijanja oblika mikrodemokratije u gradskim i seoskim sredinama, kako bi građani imali veći uticaj na lokalnu zajednicu i komunalne djelatnosti;
 - b)** potrebu organizovanja na sublokalnom nivou odgovarajućih tijela s izabranim članovima, koji će imati savjetodavnu i informativnu funkciju i na koja će eventualno biti prenijeta i vlast izvršavanja određenih lokalnih poslova;
 - c)** otvaranje na sublokalnom nivou kancelarija lokalne samouprave radi lakšeg uspostavljanja kontakata između lokalne vlasti i građana;
 - d)** usvajanje integralnog pristupa u organizovanju i obezbjeđivanju javnih službi, koje će biti spremne da saslušaju građane i orijentišu se na zadovoljavanje izraženih potreba građana.

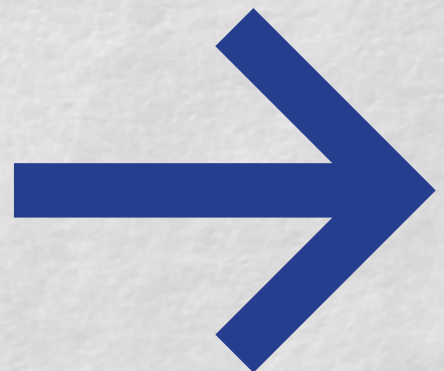
³⁷ Ovdje se pretežno misli na prihode od iznajmljivanja objekata ili prostora kao i naplate pruženih usluga (npr. seoski vodovodi).

- 2.** Suštinski stav i opredjeljenje politike u pogledu daljeg jačanja položaja i uloge mjesnih zajednica bi zavisio od toga u kojoj mjeri postoji spremnost za promjenu politike na taj način da se dodjelom određenih dodatnih poslova mjesnoj zajednici dodatno pojača njena uloga i namakne sposobnost da rješava, bar manje, potrebe na mjestu gdje su i nastale, odnosno na njenom području. To bi podrazumijevalo izmjenu zakonodavstva na taj način da bi se mjesnoj zajednici dodijelilo „malo vlasti“, da može da odluči i u punoj mjeri realizuje svoju odluku uz podršku i u interesu mjesnog stanovništva. To bi, na drugoj strani, podrazumijevalo smanjenje obaveza jedinice lokalne samouprave, ali uz njenu punu kontrolu i nadzor. Naravno da ti poslovi ne bi mogli biti izvršeni bez pravnog subjektiviteta mjesne zajednice.
- 3.** U postojećim pravnim okvirima i postojećoj politici u ovoj oblasti, najveći učinci bi se, kada je u pitanju jačanje uloge mjesne zajednice, mogli postići podizanjem građanskog aktivizma, sistemskim razvojem mjera podsticanja učešća i uz veoma aktivnu ulogu medija. To bi podrazumijevalo veoma široku uključenost različitih subjekata povezanih s lokalnom samoupravom, uz razmatranje potrebe donošenja posebne strategije za jačanje građanskog učešća i/ili razvoja mjesne samouprave. Takođe, značajnu ulogu u tom segmentu imali bi savremeni načini komunikacije (e-mail, viber, i sl.), prije svega društvene mreže, koje bi, s jedne strane, uticale na dostupnost informacija o aktivnostima koje se sprovode na području mjesne zajednice i jedinice lokalne samouprave, a s druge strane, uticale bi na podizanje građanskog aktivizma posebno pripadnika mlađe populacije ali i pripadnika drugih grupa stanovništva s obzirom na lakoću pristupa tim sredstvima komunikacije.
- 4.** U pogledu finansiranja potreba mjesnih zajednica, dodjela statusa pravnog lica bi, u postojećim okolnostima, bar davala mogućnost da mjesna zajednica može sticati dodatne prihode iz zakonom utvrđenih izvora i moguće da bi doprinijela uvećanju prihoda po osnovu donacija i drugih davanja koja bi mogla pristizati od dijaspore i ne samo s tih strana. Iako ni u jednom modelu koji je razmatran nije primijećeno da postoji takva izraženija tendencija, ali uz jačanje uloge mjesne zajednice i podsticanje građanskog aktivizma sigurno bi dolazilo do promjena koje bi jače institucionalno postavile mjesnu zajednicu kao instituciju najbližu građanima.
- 5.** Iz svih izvora informacija, kada je u pitanju jačanje uloge mjesne zajednice, proizilazi da je neophodno jačati kapacitete mjesnih zajednica kroz dodatne programe stručnog osposobljavanja lica koja rade za mjesnu zajednicu, naročito u oblasti primjene propisa, planiranja i programiranja rada, izvještavanja, komunikacije s organima lokalne samouprave te preduzećima i ustanovama koji obavljaju djelatnosti na području mjesne zajednice. Takođe, javnost rada organa mjesne zajednice treba podići na viši nivo, a od suštinske važnosti je i koordinacija rada mjesnih zajednica kojom bi se obezbijedilo da mjesne zajednice kroz razmjenu iskustva, znanja i dobrih praksi pomažu svom razvoju, a istovremeno doprinose razvoju svoje jedinice lokalne samouprave. To bi se odnosilo na sve, bez obzira na to da li mjesna zajednica ima ili nema status pravnog lica, a u slučajevima kada taj status ima, ta potreba bi bila još izraženija.
- 6.** Pokazivanje spremnosti lokalne politike da prihvati jaču ulogu mjesne zajednice, a u krajnjem slučaju i kao partnera za rješavanje pitanja od interesa za mjesnu zajednicu, podiže legitimitet rada lokalnih organa i jača povjerenje građana u njen rad.

Jačanje uloge mjesne zajednice podrazumijeva i jačanje odgovornosti mjesne zajednice³⁸, odnosno njenih organa za poslove koji su joj povjereni i za opravdane zahtjeve njenih građana koje treba da zastupa pred organima opštine i grada. U segmentu odgovornosti za kvalitet života građana moguće je da se nalazi odgovor u pogledu statusa mjesne zajednice u pravnim sistemima u BiH.

38 Dokument pod nazivom „Moguća rješenja o mjesnim zajednicama u zakonodavstvu u oblasti lokalne samouprave“, koji je sačinila posebna radna grupa u okviru Projekta (odnosi se na Republiku Srpsku), sadrži niz korisnih prijedloga u pogledu jačanja uloge mjesne zajednice, između ostalog, i mogućnost za dodjelu statusa pravnog lica. Dokument sličnog naziva izrađen je i za Federaciju BiH a usmjeren je ka unapređenju zakonskih odredbi u cilju jačanja uloge mjesne zajednice.

KORIŠĆENI PRAVNI IZVORI I LITERATURA



Pravni propisi Bosne i Hercegovine

1. *Ustav Bosne i Hercegovine*
http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
2. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*
<https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works>

Propisi Republike Srpske:

3. *Ustav Republike Srpske*, „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 115/05, 117/05 i 48/11,
4. *Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske*, „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 97/16 i 36/19,
5. *Izborni zakon Republike Srpske*, „Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 34/02, 35/03, 24/04, 19/05, 24/12, 109/12 i 45/18,
6. *Zakon o održavanju stambenih zgrada*, „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 101/11.
7. *Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2017. do 2021. godina*, Odluka o usvajanju Strategije objavljena u „Službenom glasniku Republike Srpske”, broj 73/17.

Propisi Federacije Bosne i Hercegovine:

8. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 71/05, 72/05 i 88/08,
9. *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH*, „Službene novine Federacije BiH”, 49/06 i 51/09.

Propisi kantona:

10. *Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona*, „Službene novine Unsko-sanskog kantona”, broj 8/01,
11. *Zakon o lokalnoj samoupravi Županije Posavske*, „Narodne novine Županije Posavske”, broj 7/00,
12. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi*, „Službene novine Tuzlansko-podrinjskog kantona”, br. 7/02,
13. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, br. 13/98,
14. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona”, br. 4/00
15. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke”, broj 2/99, 9/00, 5/03 i 10/04,
16. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službene novine Kantona Sarajevo”, broj 19/97 i 14/00,
17. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Narodne novine Hercegbosanske županije”, broj 4/98 i 10/05.

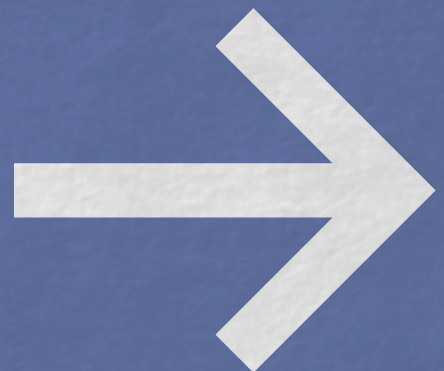
Propisi Brčko distrikta:

18. *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine* - prečišćeni tekst, broj 02-02-36/10, od 14. januara 2010. godine,
19. *Zakon o mjesnim zajednicama Brčko distrikta*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj 3/03 i 19/07

Propisi jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini

20. *Statut Grada Banje Luke*, „Službeni glasnik Grada Banje Luke”, broj 14/18,
21. *Statut Grada Prijedora*, „Službeni glasnik Grada Prijedora”, broj 12/17,
22. *Statut Opštine Prnjavor*, „Službeni glasnik Opštine Prnjavor”, broj 15/17,
23. *Statut Opštine Sanski Most*,
24. *Statut Opštine Gračanica*, koji je u primjeni na osnovu Statutarne odluke o organizovanju Grada Gračanice u skladu sa Zakonom o Gradu Gračanici, broj 01-05-01903-2019 od 23. maja 2019. godine

ANEKS 1.
OBRASCI
ANKETNIH
UPITNIKA ZA
JLS I MZ



LISTA PITANJA ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE:

METOD: Intervju (usmeni ili pisani)

1. Da li JLS obezbeđuje posebna sredstva za finansiranje rada MZ (npr. naknade članovima savjeta MZ, materijalni troškovi, električna energija, komunalne usluge, kancelarijski materijal i sl.) **i/ili za finansiranje projekata MZ?**

2. Na koji način MZ kandiduju svoje prioritete organima JLS? (npr. prilikom održavanja javne rasprave o budžetu JLS, posebnim obavještenjima u pisanoj formi, ...)

3. Na koji način se koriste sredstva za finansiranje MZ? (npr. ko donosi odluke šta će se finansirati, kako se vrši transfer/plaćanje, ko i kako kontroliše vršenje usluga, radova... koji se finansiraju za potrebe MZ, koja je uloga MZ i sl.)

4. Koje su najčešće prepreke/smetnje (administrativne ili sl. prirode) u finansiranju potreba MZ? (npr. nedostatak ili nepostojanje namjenskih sredstava, trezorske procedure, „nevidljivost“ sredstava MZ – ne prikazuje se posebno za MZ, i sl.)

5. Da li je u posljednjih godinu dana bilo inicijativa iz MZ za rješavanje potreba mjesnog stanovništva (npr. komunalne, infrastrukturne potrebe, socijalna pitanja, kultura, sport, prirodne nesreće i dr.) **i na koji način su rješavane?**

6. Koje potrebe mjesnih zajednica ne može da rješava JLS iz razloga što MZ nema status pravnog lica? (povjeravanje vršnja nekih usluga, izdavanje potvrda, uvjerenja i sl.)

7. Da li MZ za potrebe mjesnog stanovništva obavljaju neke usluge ili poslove koji nisu posebno normativno uređeni lokalnim propisima? (npr. izdavanje potvrda ili uvjerenja o određenim činjenicama, davanje saglasnosti na neke radnje ili poslove, davanje ovlašćenja za neko činjenje i sl.)

8. Na koji način je omogućeno mjesnim zajednicama da koriste objekte za zadovoljavanje potreba mjesnog stanovništva? (npr. daju se na korišćenje putem ugovora na osnovu lokalnog propisa, MZ ih *de facto* koriste bez posebnog pravnog osnova, nema takvih objekata i dr.)

9. Da li je u zadnjih pet godina bilo inicijativa da se MZ povjeri obavljanje nekih poslova?
Ako je odgovor „da“, o kojim poslovima se radi?

10. Koje usluge/poslove bi MZ mogle vršiti, a ne vrše ih, bez obzira na to da li imaju ili nemaju status pravnog lica?

11. Ako bi se MZ dodijelio status pravnog lica, koje usluge/poslove bi JLS prenijele na MZ?

12. Ukoliko bi MZ stekla status pravnog lica, šta je neophodno uraditi u pravcu jačanja njenih kapaciteta?

13. ŠTA BISTE DODALI? _____

GRAD/OPŠTINA _____

Odgovore dao/la: _____

(ime i prezime i pozicija u upravi)

ANKETNI UPITNIK ZA MJESNE ZAJEDNICE

Za potrebe istraživanja trenutnog stanja u mjesnim zajednicama u Republici Srpskoj, molimo da date kraće odgovore na dolje navedena pitanja. Hvala Vam na izdvojenom vremenu!

1. Da li vaša MZ ima u vlasništvu ili po nekom osnovu koristi nepokretnu imovinu (zemljište, zgrade i dr.)?

DA NE

Ako DA, koju imovinu ima i po kom osnovu koristi, molimo navedite!

2. Da li Vaša MZ ima prihode?

DA NE

Ako DA, po kom osnovu stiže te prihode i za koje namjene se troše, molimo navedite!

3. Da li postoje neki problemi, administrativne i sl. smetnje u korišćenju sredstava MZ?

DA NE

Ako DA, molimo navedite koji su najčešći problemi i kako ih rješavate!

4. Da li ste imali priliku da konkurišete za neki projekat a da to niste mogli učiniti zato što MZ nema status pravnog lica?

DA NE

Ako DA, molimo navedite primjer!

5. Da li je vaša MZ bila korisnik nekog projekta u partnerstvu s opštinom, NVO ili nekom drugom organizacijom?

DA NE

Ako DA, molimo navedite primjer!

6. Koje aktivnosti/usluge ne može vršiti vaša MZ zbog toga što nema status pravnog lica? (A inače bi mogla da ima taj status!)

7. Da li ste u zadnjih 5 godina podnosili inicijativu prema organima opštine/grada za obavljanje dodatnih poslova ili usluga za potrebe građana MZ?

DA NE

Ako je odgovor DA, molim Vas da navedete o kojim poslovima ili uslugama se radi.

8. Da li organi vaše opštine/grada pružaju stručnu ili neku drugu podršku savjetu MZ za obavljanje poslova savjeta?

DA NE

Ako je odgovor DA, opišite na koji način.

OPŠTINA _____

MJESNA ZAJEDNICA _____

Odgovore dao: _____

(ime i prezime, svojstvo u MZ)



#MjesneZajednice

Ova publikacija je izrađena u okviru projekta „Jačanje uloge mjesnih zajednica u BiH”, koji je zajednički projekat Vlade Švicarske i Vlade Švedske, a sprovodi ga Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u BiH. Sadržaj ove publikacije, kao i stavovi izneseni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Vlade Švicarske i Vlade Švedske, niti Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP).