

# Priručnik za objavljivanje akata i javnih politika na opštinskom nivou



**HELVETAS**  
Swiss Intercooperation

KOSOVO



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

---

Priručnik za objavljivanje  
akata i javnih politika  
na opštinskom nivou

---

Mart, 2016



# Sadržaj

Svrha Priručnika .....	5
1. Uvod.....	5
1.1 Pravni okvir za transparentnost u opštinama .....	5
2. Zakon o lokalnoj samoupravi .....	6
3. Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama .....	7
4. Administrativno uputstvo za veb stranice javnih institucija.....	8
5. Objavljivanje akata usvojenih od strane Skupštine opštine .....	9
6. Uloga vlasti u transparentnost akata Skupštine opštine .....	10
7. Objavljivanje akata usvojenih od strane gradonačelnika .....	11
8. Uloga vlasti u transparentnosti objavljivanja akata gradonačelnika opštine .....	12
9. Transparentnost opštine u konsultaciji javnosti pre usvajanja akata .....	13
10. Uloga organa u transparentnosti konsultacija za nacрте akata i opštinskih organa .....	14
11. Transparentnost opštine oko finansijskih troškova .....	15
12. Uloga organa u transparentnosti lokalnih finansija .....	15
13. Transparentnost opštine u vezi izrade opštinskog budžeta .....	16
14. Uloga organa u vezi sa objavljivanjem Opštinskog budžetskog okvira (SBO) .....	17
15. Transparentnost u izradi i objavljivanju opštinskog budžeta .....	17
16. Uloga organa u vezi sa objavljivanjem opštinskog budžeta .....	18
17. Transparentnost opštine u prostornom planiranju .....	19
18. Uloga organa u transparentnosti prostornog planiranja .....	20
19. Nadgledanje akata opštinskih organa sa centralnog nivoa .....	21



## Svrha Priručnika

Ovaj priručnik je izrađen da pomogne opštinskim službenicima u pogledu poštovanja zakonodavstva o transparentnosti i uključivanju javnosti u procesu donošenja odluka sa posebnim naglaskom na objavljivanju akata opštinskih organa i javnih politika na lokalnom nivou.

Priručnik na figurativan i detaljan način savetuje odgovorne službenike na lokalnom nivou o načinu objavljivanja akata i javnih politika kao i uključivanju građana u izradi akata i javnih politika na lokalnom nivou. Ovaj priručnik je razvijen nakon mnogih konsultacija sa različitim akterima koji imaju zakonsku obavezu za objavljivanje akata i javnih politika na lokalnom nivou.

## 1. Uvod

### 1.1 Pravni okvir za transparentnost u opštinama

Ustav Republike Kosova, kao najviši pravni akt, dao je posebnu dimenziju transparentnosti institucija u celini, pre svega institucijama na lokalnom nivou. Član 40. i 41. Ustava Republike Kosovo garantuje pravo na slobodu izražavanja, za širenje i primanje informacija, mišljenja i poruka bez ometanja od bilo koje strane kao i pravo na pristup javnim dokumentima.<sup>1</sup>

U najvišem pravnom aktu u zemlji posvećeno je celo poglavlje lokalnoj samoupravi, gde se lokalna samouprava zasniva na principima dobrog upravljanja, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, sa posebnim osvrtom na specifične potrebe i zabrinutosti zajednica koje nisu u većini i njihovih pripadnika.<sup>2</sup>

1 Član 40. i 41. Ustava Republike Kosovo, <http://gzk.rks-gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?Index=1&InstID=1&CatID=1>

2 Isto, član 123. stav 4.

Svrha	Predstavjanje	Zakon o socijalnoj samoupravi	Transparentnost u opštinama	Veb-sajtovi javnih institucija
Akti usvojeni od strane SO-a	Transparentnost akata	Doneti akti	Transparentnost objavljivanja akata	Javne konsultacije

U skladu sa Ustavom, kosovske institucije su nastavile donošenje drugih pravnih akata (zakonskih i podzakonskih), gde se detaljnije definišu prava građana da budu deo odlučivanja na opštinskom nivou i obaveze opština da budu transparentne u odnosu na širu javnost.

Zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, Zakon o pristupu javnim dokumentima br. 03/L-215, Administrativno uputstvo br. 01/2015 o transparentnosti u opštinama, Administrativno uputstvo br. 01/2015 za veb stranice javnih institucija, Uredbe o transparentnosti na lokalnom nivou, Statuti opština i ostali sektorski zakoni su zakonska osnova koja obavezuje opštine da budu transparentne u odlučivanju i uključivanju građana u procesu donošenja odluka.

Ovaj priručnik odražava obaveze i zakonske procedure koje trebaju slediti lokalne institucije u objavljivanju odluka i lokalnih politika kako bi se postigla transparentnost, kao i u cilju uključivanja građana u izradi akata i javnih politika na lokalnom nivou.

## 2. Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi je osnova za funkcionisanje i organizaciju lokalne samouprave. Ovaj zakon predviđa obaveze za institucije na lokalnom nivou, da budu transparentne i da podstaknu učešće građana u procesima odlučivanja.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, skupština opštine usvaja opštinsku uredbu koja promoviše transparentnost zakonodavnih, izvršnih i administrativnih organa opštine, povećanjem učešća javnosti u donošenju odluka na lokalnom nivou i olakšavajući pristup javnosti zvaničnim opštinskim dokumentima. Nadležno ministarstvo za lokalnu samoupravu može izdati administrativna uputstva o opštinskoj transparentnosti.<sup>3</sup>

Ministarstvo administracije lokalne samouprave, od trenutka izdavanja Zakona o lokalnoj samoupravi, je izdalo administrativna uputstva o transparentnosti u opštini, ali ni u jednoj od ovih izdatih up-

<sup>3</sup> Član 68.4 Zakona o lokalnoj samoupravi, [https://mapl.rks-gov.net/getattachment/efd1b00c-21b5-4070-987c-58f2fe814155/Zakon\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.aspx](https://mapl.rks-gov.net/getattachment/efd1b00c-21b5-4070-987c-58f2fe814155/Zakon_o_lokalnoj_samoupravi.aspx)

utstava nije detaljno preciziralo objavljivanje odluka gradonačelnika ostavljajući mogućnost različitih tumačenja u vezi transparentnosti rada gradonačelnika.

Na taj način i Skupštine opština tokom izrade i usvajanja Uredbe o transparentnosti su nastavile sa istom praksom bez preciziranja obaveza gradonačelnika za objavljivanje svojih akata.

Međutim, sa Administrativnim uputstvom 01/2015 o transparentnosti u opštinama, koje je stupilo na snagu od januara 2016. godine, aktuelni vakum za objavljivanje akata gradonačelnika je uređen. Ovo pravno uređenje predstavlja značajan napredak u obavezama opštinskih organa u pogledu objavljivanja akata na zvaničnoj veb stranici opštine.

### 3. Administrativno uputstvo o transparentnosti u opštinama

Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS) u okviru regulisanja transparentnosti lokalnih institucija je izradilo i usvojilo novo Administrativno uputstvo br. 01/2015 o transparentnosti u opštinama koje je na snazi od januara 2016. godine. Ovo AU je naprednije i potpunije kao zakonska osnova u odnosu na ranija Administrativna uputstva o transparentnosti u opštinama.

Ovim Administrativnim uputstvom obavezuju se opštinske vlasti na transparentnost i pristupačnost prema građanima i zainteresovanim stranama u opštinskim aktivnostima.<sup>4</sup>

Objavlivanje akata, zahtevi za informacije, građanska inicijativa i peticija, javni skupovi, sastanci gradonačelnika sa građanima, savetovanje javnosti pre usvajanja akata, pristup javnim dokumentima, izveštavanja nadzornim organima, akcioni plan o transparentnosti u opštinama i funkcionisanje zvaničnih veb stranica opštine, su ključne tačke koje su obuhvaćene u administrativnom uputstvu o transparentnosti u opštinama.

<sup>4</sup> Član 2. Administrativnog uputstva 01/2015 o transparentnosti u opštini [https://mapl.rks.gov.net/getattachment/8d6c7e9b-fb76-452c-ab18-717e61e78038/Administrativno-uputstvo-\(MALS\)-Br--01-2015-za-trans.aspx](https://mapl.rks.gov.net/getattachment/8d6c7e9b-fb76-452c-ab18-717e61e78038/Administrativno-uputstvo-(MALS)-Br--01-2015-za-trans.aspx)

## 4. Administrativno uputstvo za veb stranice javnih institucija

Direktan pristup javnim informacijama u elektronskoj formi je garantovan sekundarnim zakonodavstvom, odnosno Administrativnim uputstvom br. 01/2015 za veb stranice javnih institucija. Svaka javna institucija mora imati zvaničnu veb stranicu. Njen sadržaj treba da bude informativan i ažuriran, ispravno napisan, koji odgovara zahtevima javnosti i koji je lako dostupan.<sup>5</sup>

Dakle, i ovo administrativno uputstvo na direktan način promoviše transparentnost javnih institucija oko objavljivanja osnovnih podataka od interesa za građane. U Administrativnom uputstvu je precizirano šta treba da sadrži veb stranica javnih institucija.

Između ostalog, u veb stranicama javnih institucija (opština) treba obuhvatiti:

- Grb Republike Kosovo i zvanični naziv institucije;
- Punu adresu institucije, broj telefona i e-mail adresu za kontakt,
- Plan rada za kalendarsku godinu,
- Nacrte normativnih akata za javnu raspravu,
- Ažurirane podatke o javnoj delatnosti institucije (opštine),
- Strategije i druge dokumente usvojenih politika,
- Podatke o biografijama visokih rukovodioca javnih institucija,
- Godišnji izveštaje institucije,
- Odobreni godišnji budžet, podatke o rashodima,
- Godišnji plan nabavke, itd.

<sup>5</sup> Član 4. AU 01/2015 za veb stranice javnih institucija, [https://map.rks-gov.net/getattachment/5409918d-193e-4372-88b6-3ba29358bc89/Administrativno-uputstvo-\(MALS\)-Br-01-2015-za-veb-str.aspx](https://map.rks-gov.net/getattachment/5409918d-193e-4372-88b6-3ba29358bc89/Administrativno-uputstvo-(MALS)-Br-01-2015-za-veb-str.aspx)

Akti opštinskih organa	Opštinski rashodi	Lokalne finansije	Izrada opštinskog budžeta	Objavljivanje SOR-a
Priprema opštinskog budžeta	Objavljivanje opštinskog budžeta	Prostorno planiranje	Transparent. prostornog planiranja	Nadzor akata

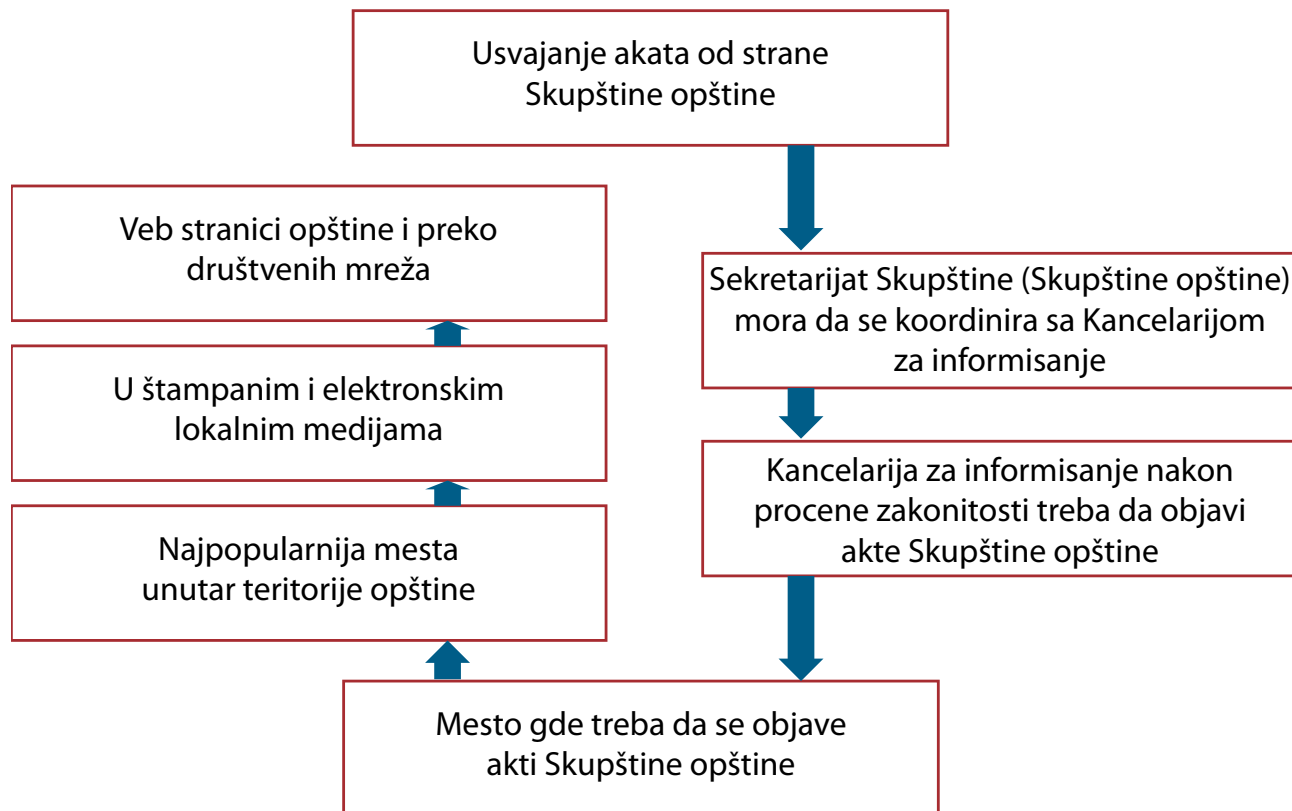
Jedinica odgovorna za komunikaciju institucije (KJI) ili nadležni službenik za komunikaciju s javnošću je odgovoran za uređivanje i redovno ažuriranje podataka na veb stranici odgovarajuće institucije. Sve organizacione jedinice (opštinska odeljenja) su obavezne da blisko sarađuju sa jedinicom odgovornom za komunikaciju javne institucije (KJI) ili nadležnim službenikom koji je zadužen ovim zadatkom za redovno ažuriranje veb stranice institucije.

## 5. Objavljivanje akata usvojenih od strane Skupštine opštine

Skupština opštine i Kancelarija za informisanje imaju punu OBAVEZU na transparentnost odluka Skupštine opštine. Ova obaveza proističe iz Zakona o lokalnoj samoupravi i uputstva za transparentnost u opštinama.

Sve odluke, uredbе i ostali dokumenti Skupštine opštine, čije objavljivanje nije ograničeno Zakonom o pristupu javnim dokumentima, postaju javni i dostupni javnosti nakon procene zakonitosti od strane Ministarstva administracije lokalne samouprave (MALS) kroz: javne oglase u popularnim mestima na teritoriji opštine, štampanim i elektronskim lokalnim medijama, na zvaničnoj veb stranici opštine i preko društvenih mreža.

## 6. Uloga vlasti u transparentnost akata Skupštine opštine

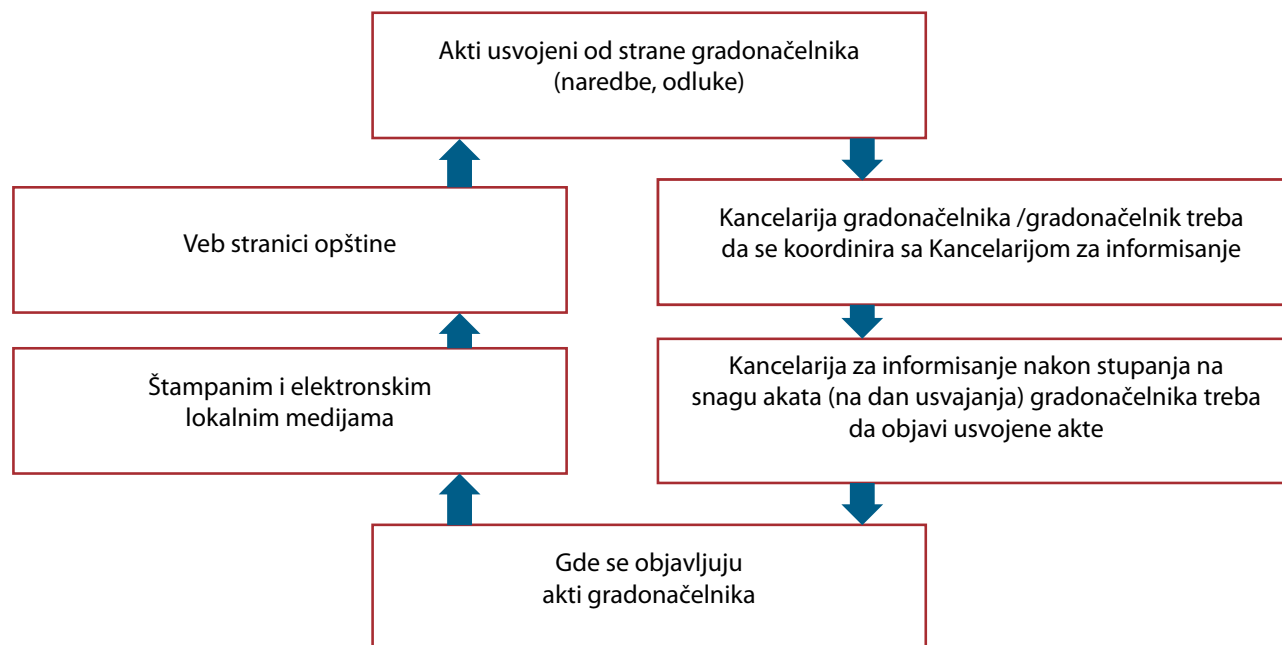


## 7. Objavlivanje akata usvojenih od strane gradonačelnika

Prethodna Administrativna uputstva za transparentnost u opštini, nisu precizirala objavljivanje akata gradonačelnika. Nepreciziranje objavljivanja akata je bio veliki nedostatak u transparentnosti i objavljivanju akata od strane opštinske izvršne vlasti. Sa izmenama i stupanjem na snagu Administrativnog uputstva br. 01/2015 o transparentnosti u opštinama na odlučan način je predviđeno i objavljivanje akata gradonačelnika.

Na taj način, sve odluke gradonačelnika koje direktno utiču na interese građana treba da budu javne na zvaničnoj veb stranici Opštine. Nakon stupanja na snagu akata gradonačelnika, nadležni službenik za informacije treba da ih dostavi za objavljivanje na veb stranici opštine, kao i Ministarstvu administracije lokalne samouprave (MALS).

## 8. Uloga vlasti u transparentnosti objavljivanja akata gradonačelnika opštine



## 9. Transparentnost opštine u konsultaciji javnosti pre usvajanja akata

Administrativno Uputstvo za transparentnost u opštinama, osim u transparentnosti oko objavljivanja usvojenih akata, posebnu mogućnost je dalo i transparentnosti i uključivanju javnosti u opštinskom donošenju odluka.

Na taj način, akti opštinskih organa (Izvršna vlast i Skupština Opštine) koji su u interesu građana, predmet su javne rasprave pred usvajanje, uključujući i organizovanje rasprava u ruralnim mestima. Značajnu ulogu u procesu konsultacija skupštinskih odluka ima organ koji predlaže i priprema nacrt akta koji je u obavezi ad određuje način razvijanja konsultacije, rok konsultacije sa ciljem obuhvatanja interesnih grupa, NVO-a i građane u procesu.

Još jednu važnu ulogu u procesu konsultacija, pored predlagača akta, u vezi transparentnosti u opštinskom donošenju odluka, ima i Službenik za informisanje, koji ima za obavezu da informiše javnost 2 nedelje<sup>6</sup> pre sednice javne konsultacije kako u tradicionalnim formama (javni oglasi u frekventnim mestima unutar teritoriji opštine), tako i putem elektronskih i pisanih lokalnih medija, veb stranici opštine kao i društvenih mreža.

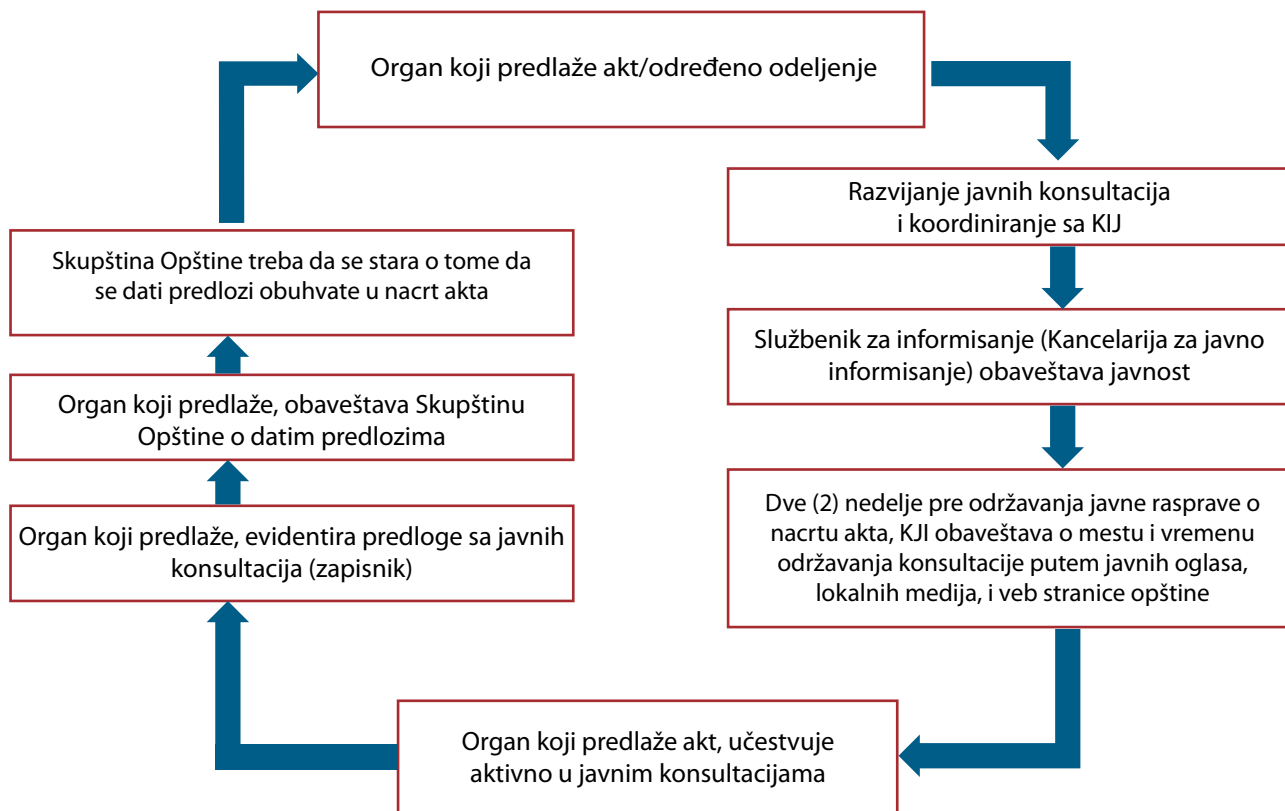
Iz same činjenice obuhvatanja organa predlagača u procesu transparentnosti opštinskog donošenja odluka, on treba da aktivno učestvuje u konsultaciji, objašnjavajući sadržaj akta pred javnošću i evidentira predloge date od strane javnosti tokom konsultacija. Predloge date iz javnih konsultacija, organ predlaganja akta razmatra u roku od 15 dana od završetka konsultacija.

Pre svega, u javnim konsultacijama o aktima, treba da bude uključena i Skupština Opštine. Prema tome, organ koji predlaže akt je obavezan da obavesti Skupštinu Opštine o predlozima koji su dati u javnoj raspravi, uključujući odbačene i razmatrane predloge.

Na kraju procesa konsultacija akata skupštine opštine, skupština kao institucija treba da se stara o tome da se argumentovani predlozi obuhvate u konačnom tekstu nacrta akta.

<sup>6</sup> Član 68. Zakona o lokalnoj samoupravi

## 10. Uloga organa u transparentnosti konsultacija za nacрте akata i opštinskih organa

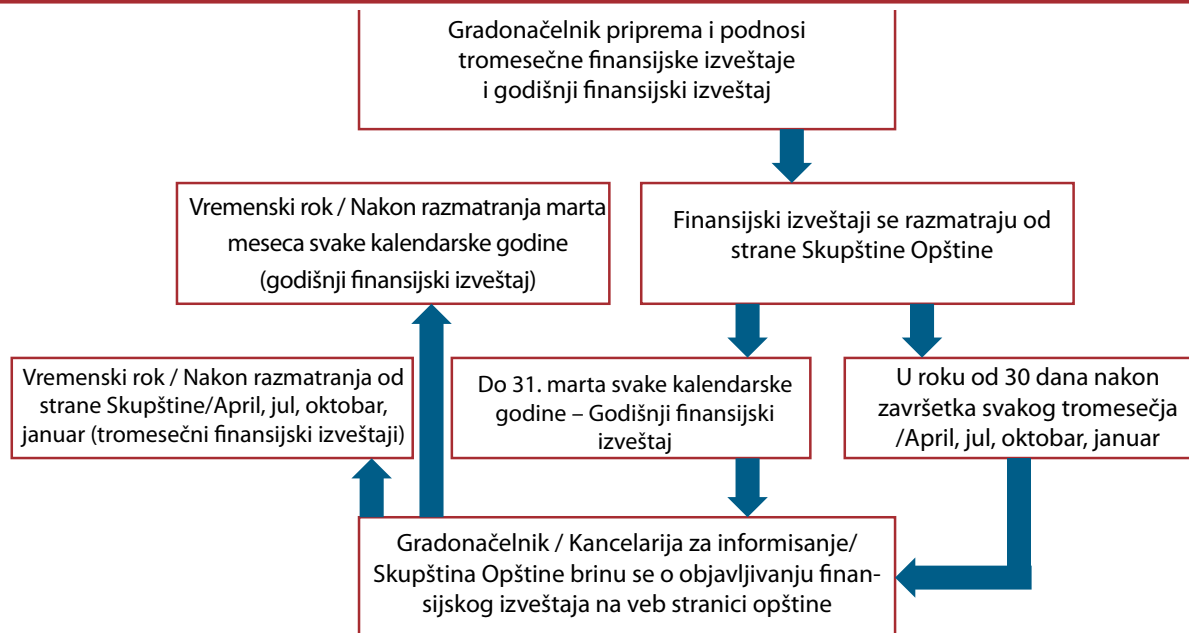


## 11. Transparentnost opštine oko finansijskih troškova

Gradonačelnik opštine treba da pripremi i podnese Skupštini Opštine tromesečne izveštaje koji obuhvataju fiskalnu godinu do kraja tromesečja koje je upravo završeno. Ovi izveštaji treba da se dostave Skupštini Opštine i jednu kopiju treba dostaviti ministru u roku od trideset (30) dana nakon završetka svakog tromesečja i kasnije treba se objavi od strane gradonačelnika na veb stranici opštine.<sup>7</sup>

Gradonačelnik treba da pripremi i dostavi Skupštini Opštine završni zbirni budžetski izveštaj. Završni zbirni izveštaj treba da se dostavi Skupštini Opštine najkasnije do 31. marta svake kalendarske godine, koji obuhvata podatke budžeta prethodne fiskalne godine i za prethodne dve godine.<sup>8</sup>

## 12. Uloga organa u transparentnosti lokalnih finansija



<sup>7</sup> Član 40. stav 1. Zakona o upravljanju finansijama i odgovornostima, <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8856>

<sup>8</sup> Isto, član 45. stav 4.

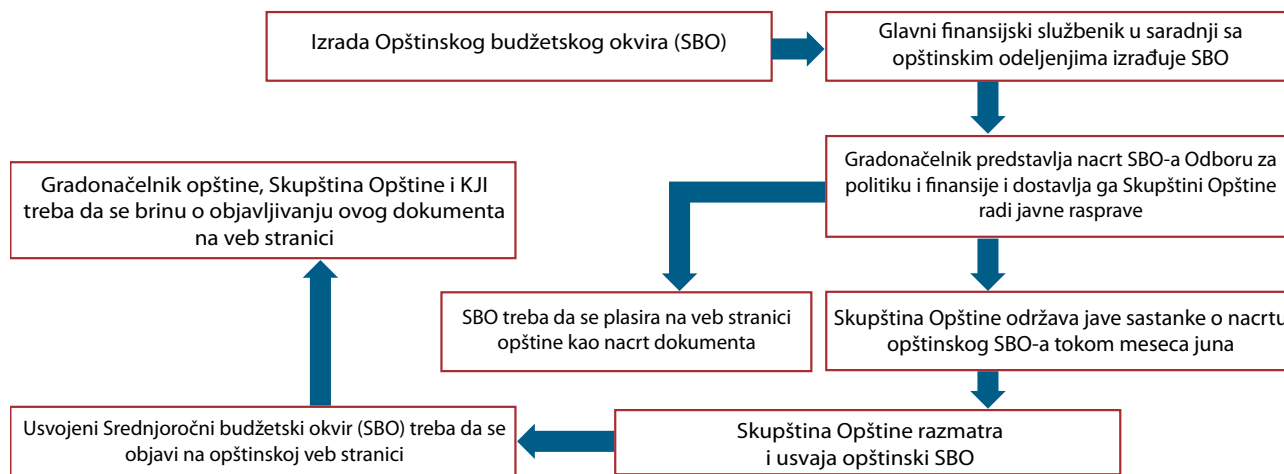
## 13. Transparentnost opštine u vezi izrade opštinskog budžeta

Ministar je ovlašćen i odgovoran da izdaje budžetski cirkular za bilo koju ili sve budžetske organizacije, kojima se obezbeđuju uputstva za pripremanje budžeta. Dakle, u okviru Zakona o upravljanju finansijama, Ministarstvo za ekonomiju svake fiskalne godine izdaje budžetski cirkular koji upućuje budžetske organizacije/opštine u pripremi opštinskog budžeta.

Već u početnoj fazi, opštine treba da promovišu potpunu transparentnost u izradi Srednjoročnog budžetskog okvira (SBO). Glavni finansijski službenik, u saradnji sa direktorima opštinskih odeljenja izrađuje nacrt SBO-a, a zatim ga gradonačelnik predstavlja Odboru za politiku i finansije i dostavlja ga Skupštini Opštine za javnu raspravu.

Konsultacije će se održati sa zajednicom i ključnim strankama, uključujući i javne sastanke za diskutovanje prioriteta i strateških ciljeva opštine. Nakon ove faze, Skupština Opštine razmatra i usvaja Opštinski srednjoročni budžetski okvir. Usvojeni Opštinski srednjoročni budžetski okvir se objavljuje na zvaničnoj veb stranici opštine.

## 14. Uloga organa u vezi sa objavljivanjem Opštinskog budžetskog okvira (SBO)

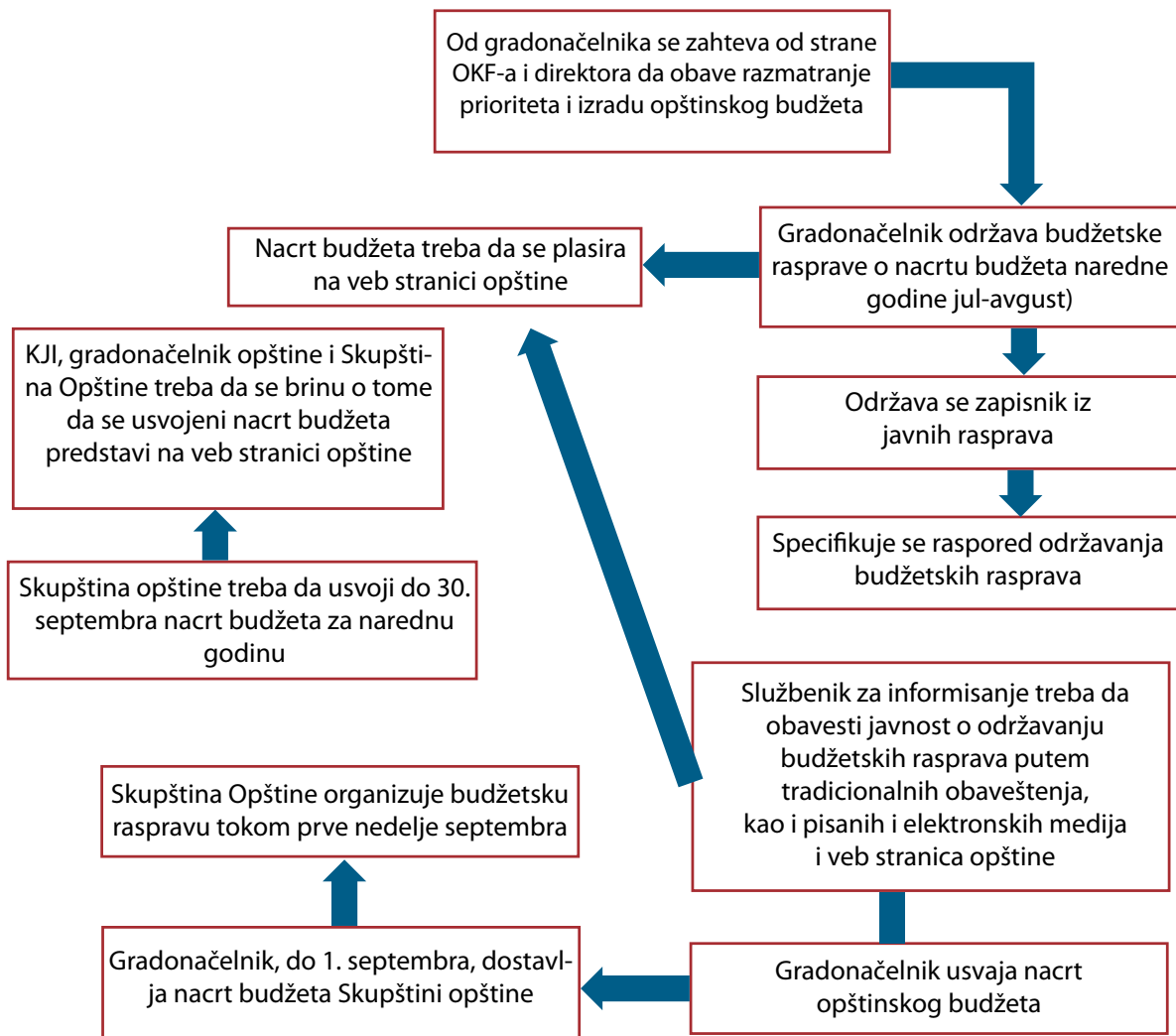


## 15. Transparentnost u izradi i objavljivanju opštinskog budžeta

Budžet i opštinski planovi su javni dokumenti. Opština sa svojim troškovima preuzima mere kako bi ovi dokumenti bili dostupni javnosti, sredstvima informisanja i zainteresovanim stranama u potpunom ili skraćenom obliku, prema zahtevu stranaka radi rešavanja putem službenika/jedinice za javno informisanje.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Član 4. stav 2. i 3. Uputstva za transparentnost u opštinama, <https://mapl.rks.gov.net/getattachment/cbc5e4a1-44d9-4c37-9fa9-600786d26a42/Administrativno-Uputstvo,-05-2013-O-transparentnos.aspx>

## 16. Uloga organa u vezi sa objavljivanjem opštinskog budžeta



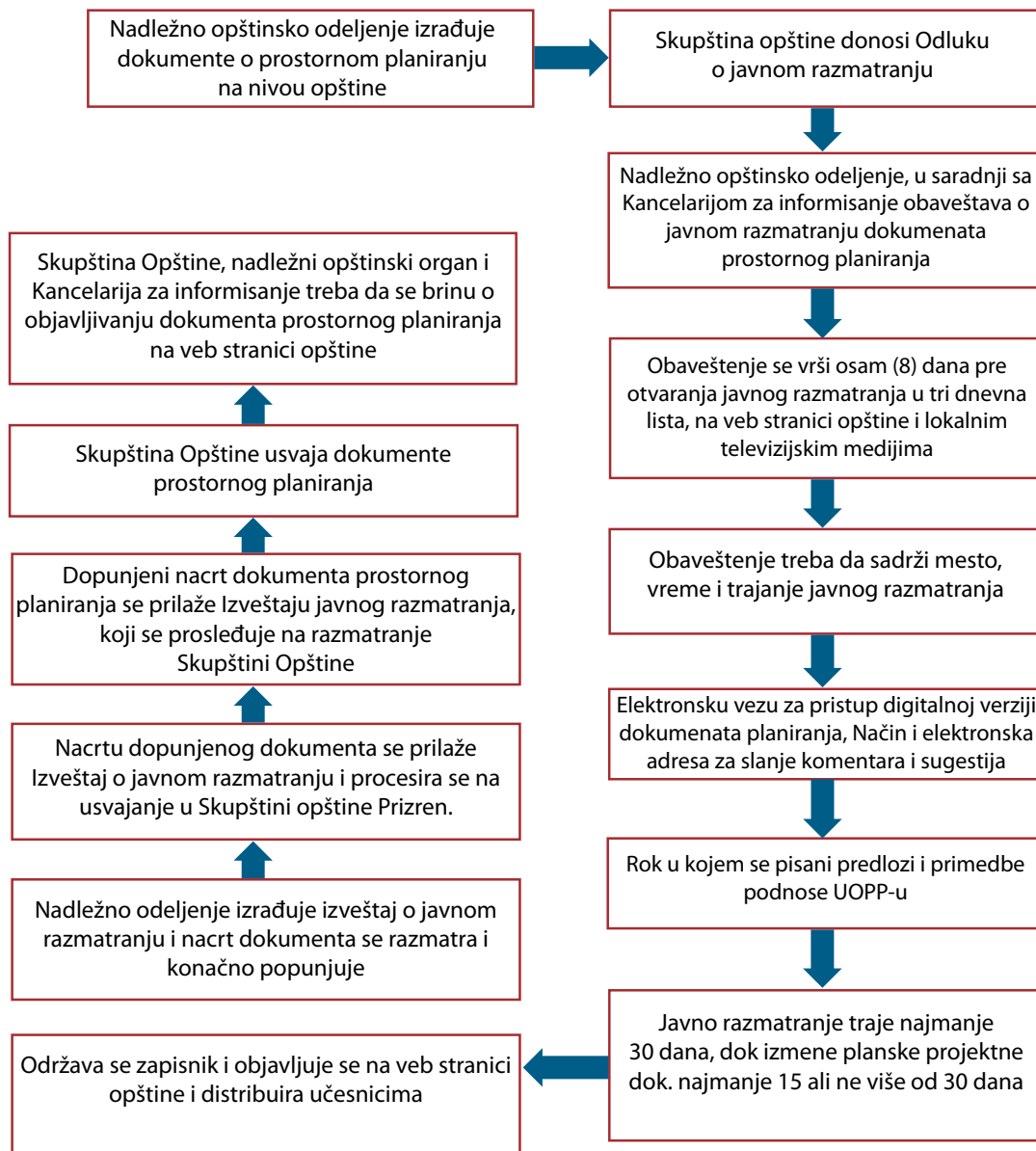
## 17. Transparentnost opštine u prostornom planiranju

Jedan od osnovnih principa u prostornom planiranju ostaje promovisanje transparentnosti u procesu donošenja odluka, obezbeđujući javni pristup zainteresovanim stranama u svim dokumentima prostornog planiranja.<sup>10</sup>

Javna razmatranja za nacрте dokumenata prostornog planiranja se organizuju od strane nadležnog opštinskog odeljenja u okviru zakonskih nadležnosti. Opštinsko nadležno odeljenje (Odeljenje za urbanizam i prostorno planiranje) je odgovorno za obuhvatanje javnosti u izradi, sprovođenju i reviziji projekata: Opštinski razvojni plan, opštinske urbanističke, opštinski regulatorni planovi.

<sup>10</sup> Član 4. stav 1.3 Zakona o prostornom planiranju, <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2471>

## 18. Uloga organa u transparentnosti prostornog planiranja



## 19. Nadgledanje akata opštinskih organa sa centralnog nivoa

Odluke opštinskih organa podležu razmatranju zakonitosti od strane nadzornog organa. Kao nadzorni organ za razmatranje zakonitosti odluka opštinskih organa je Ministarstvo administracije lokalne samouprave (MALS). Opštinski i nadzorni organi su obavezni da sarađuju jedni sa drugim u procesu razmatranja zakonitosti akata.

Nadzorni organ ima pravo da dobije i osigura potpune informacije o svim pitanjima, uključujući i pravo da poseti opštinske kancelarije i opštinske zgrade i pravo da zatraži pristup opštinskim dokumentima. Gradonačelnik je odgovoran da stavi na raspolaganje informacije nadzornom organu.

Redovno razmatranje akata	Delovanje	Obavezno razmatranje akata	Delovanje
Nadzorni organ ima pravo da nadgleda svaki akt koji nije kontrolisan prema procedurama obaveznog razmatranja, u roku od 30 dana nakon prijema liste 10. svakog meseca	Gradonačelnik šalje nadzornom organu listu svih usvojenih akata od strane gradonačelnika i skupštine u prethodnom mesecu, do 10. svakog meseca	a) opšti akti usvojeni od strane skupština opština; b) odluke koje se odnose na zajedničke aktivnosti partnerstva za saradnju; c) usvojeni akti u okviru sprovođenja delegiranih nadležnosti.	1. Sve opštine su obavezne da dostave spomenute akte nadzornom organu u roku od 7 dana od dana njihovog izdavanja. 2. Nadzorni organ potvrđuje prijem akta lokalnih vlasti preko registracije u kancelariji za protokole nadzornog organa. 3. Nadzorni organ je dužan da iskaže svoje mišljenje o zakonitosti svakog registrovanog akta, u roku od 15 dana od njegovog prijema.

## Reference

- Ustav Republike Kosovo, <http://gzk.rks-gov.net/ActsByCategoryInst.aspx?Index=1&InstID=1&CatID=1>
- Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, <https://mapl.rks-gov.net/getattachment/efd1b00c-21b5-4070-987c-58f2fe814155/Ligji-per-Veteqeverisje-Lokale.aspx>
- Administrativno Uputstvo br. 01/2015 o transparentnosti u opštinama, [https://mapl.rks-gov.net/getattachment/8d6c7e9b-fb76-452c-ab18-717e61e78038/Udhezim-administrativ-\(MAPL\)-Nr--01-2015-per-trans.aspx](https://mapl.rks-gov.net/getattachment/8d6c7e9b-fb76-452c-ab18-717e61e78038/Udhezim-administrativ-(MAPL)-Nr--01-2015-per-trans.aspx)
- Administrativno Uputstvo 01/2015 o veb stranicama javnih institucija, [https://map.rks-gov.net/getattachment/5409918d-193e-4372-88b6-3ba29358bc89/Udhezimi-Administrativ-\(MAP\)-nr-01-2015-per-Ueb-Fa.aspx](https://map.rks-gov.net/getattachment/5409918d-193e-4372-88b6-3ba29358bc89/Udhezimi-Administrativ-(MAP)-nr-01-2015-per-Ueb-Fa.aspx)
- Zakon br. 05/L-007 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-048 o upravljanju finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen zakonima br. 03/L-221, br. 04/L-116, br. 04/L194 i br. 05/L-063, <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12387>
- Budžetski cirkulari za opštine, izdati od strane Ministarstva za ekonomiju i finansije (MEF), <https://mf.rks-gov.net/sq-al/Raporte/Raporte-dhe-Publikime/Qarkoret-buxhetore>
- Zakon br. 04/L-147 o prostornom planiranju, <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10226>
- Administrativno Uputstvo 05/2014 o odgovornostima autoriteta prostornog planiranja kao i principi i procedure za učešće javnosti u prostornom planiranju, <http://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=10226>

**Priručnik je sponzorisan od strane Organizacije HELVETAS Swiss Intercooperation Projekat za decentralizaciju i podršku opština DEMOS, koji se finansira od strane Kancelarije Vlade Švajcarske na Kosovu (SCO).**



Nazim Gafurri str. 33  
PO Box no.2  
10000 Pristina, Kosovo  
[www.helvetas-ks.org](http://www.helvetas-ks.org)  
<https://www.facebook.com/demosproject>

Tel: +381(0) 38 51 77 15  
Tel: +381(0) 38 51 66 44  
Fax: +381(0) 38 51 88 33  
[kosovo.info@helvetas.org](mailto:kosovo.info@helvetas.org)