

Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela

*Mateja Crnković**

UDK 352.076.26
Pregledni znanstveni rad / review scientific paper
Primljeno / received: 4. 10. 2011.
Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

Predstavnička tijela biraju građani, pa je raspuštanje oblik zadiranja u njihovu volju. U Hrvatskoj je raspuštanje regulirano Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Zakon predviđa sedam razloga za raspuštanje. Pitanje je treba li svima dati jednako značenje ili bi pristup trebao biti diferenciraniji. Lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj raspuštana su u malom broju slučajeva, a najčešći razlozi su trajni gubitak minimalnog broja članova i nedonošenje proračuna. Mali je broj uložених sudskih tužbi na odluke o raspuštanju. Neke europske zemlje nemaju predviđenu mogućnost raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela. Dok je u Hrvatskoj za raspuštanje ovlaštena Vlada, u ostalim zemljama tu ovlast znaju imati ministarstva, predsjednik republike, itd. U nadzoru zakonitosti raspuštanja sudjeluju upravni ili ustavni sudovi. Neke zemlje nemaju ustavnih odnosno upravnih sudova pa su za to zaduženi redovni sudovi. Po razlozima za raspuštanje i oblicima zaštite lokalne samouprave najbližiji su hrvatskom sustavu – očekivano – srpski i slovenski.

* Mateja Crnković, asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: matejacrnkovic@ymail.com)

Ključne riječi: nadzor, raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela – Hrvatska, raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela – europske zemlje, razlozi za raspuštanje, proračun, općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština

1. Uvod

Pred dosta vremena raspravljalo se o nadzoru nad lokalnom samoupravom na sljedeći način: »... nijedno područje državne djelatnosti neda (se) ni zamisliti bez pojma hijerarhije, bez onoga odnosa, po kojem su niži organi zvani i dužni izvršiti volju viših organa. Svrhe, što ih viši organi određuju nekoj državnoj djelatnosti, mogu se oživotvoriti samo saradnjom, ili ... izvršbom nižih organa: mogu se oživotvoriti samo tako, da niži organi naloge, odredbe, upute viših organa točno izvršuju. S toga je nužno, da viši organ imade nad nižim neku vlast – da imade vlast u potrebi od nižega organa i silom iznuditi, neka udesi svoju djelatnost onako, kako ju je on odredio. ... Zato i jeste osnovno načelo konstitucijone države, da je svaka skupina državnih poslova, makar podieljena medju više i niže organe, unatoč tomu jedinstvena, da je jedan čovjek, ministar, glava čitave te skupine, a i jedino on za nju parlamentu odgovoran.« ... Nadzor nad samoupravom »... nije nikakvo logično načelo, već historijska činjenica, javna uredba koja se je sa samoupravom uporedo razvila prema raznim historijskim i narodnim prilikama« (Krišković, 2003: 176, 184).

Danas se smatra da nadzor nad lokalnom samoupravom u sebi sadržava element odgovornosti, autonomije lokalne samouprave i poštovanja načela proporcionalnosti.

U radu je prikazano provođenje nadzora nad lokalnom samoupravom koji dovodi do raspuštanja predstavničkih tijela. Sistematiziran je pravni okvir za provođenje nadzora nad lokalnom samoupravom u Hrvatskoj, praćene su izmjene Ustava i zakona o lokalnoj samoupravi vezano uz taj dio, od njihova donošenja do danas. Središnji dio rada posvećen je razlozima za raspuštanje predstavničkog tijela redom kako ih navodi Zakon, uz njihovu kraću analizu i tablični prikaz broja raspuštenih općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština. U okviru zaštite prava na lokalnu samoupravu istraženo je koliko je ustavnih odnosno upravnih tužbi podneseno te kako su one riješene. Ispituje se utječe li neposredni izbor načelnika, gradonačelnika odnosno župana na broj raspuštenih predstavničkih tijela. Na kraju se daje pregled razloga za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela

u nekim europskim zemljama, popraćen kratkom analizom i tabličnim prikazom organa koji su ovlašteni raspustiti lokalna predstavnička tijela.

2. Pravna regulacija državnog nadzora nad lokalnom samoupravom

2.1. Ustav

Ustav postavlja temelje nadzoru lokalne samouprave u odredbama koje se odnose na lokalnu samoupravu (čl. 130.).¹ Ustav je od osamostaljenja doživio nekoliko izmjena, ali se odredbe o nadzoru nisu značajnije mijenjale. Pravo na lokalnu samoupravu bilo je zajamčeno božićnim Ustavom iz 1990. u glavi VI. (*Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave*). Na nadzor su se odnosile odredbe čl. 130/1. a djelomično i 130/3.² Promjenama Ustava iz 2000. izmijenjena je i odredba koji se odnosi na nadzor.³ Izmjene Ustava iz 2010. nisu se dotaknule nadzora, međutim drugačija je numeracija članka te je nadzor reguliran u čl. 130.⁴

Iako je Ustav mijenjan više puta, ustavni okvir i osnova za uređenje nadzora nad lokalnom samoupravom nisu mijenjani i mogu se sažeti u dva pravila koja izražavaju načelo zakonitosti: (1) nadzor nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga može obuhvaćati samo nadzor zakonitosti, (2) sustav nadzora mora biti uređen zakonom (Antić, 2010: 3).

¹ Ustav Republike Hrvatske, čl. 128.–131. (Redakcijski pročišćeni tekst, Ustavni sud Republike Hrvatske, 23. ožujka 2011.)

² Čl. 130/1.: U obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave samostalna su u skladu sa zakonom i statutom i podliježu samo nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.

Čl. 130/3.: Određeni se poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave. U obavljanju tih poslova tijela jedinica lokalne samouprave podređena su, u skladu sa zakonom, tijelima državne uprave.

³ U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Čl. 137.

⁴ Čl. 130.: U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

2.2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Prema čl. 134. Ustava, međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) upravo je takav dokument.⁵

Nadzor je reguliran odredbom čl. 8. Povelje koji je nazvan *Upravni nadzor akata lokalnih jedinica*. U čl. 8/1. postavljena su ograničenja za provođenje nadzora, odnosno nadzor se smije provoditi samo u slučajevima i oblicima predviđenima ustavom ili zakonom. Ta ograničenja jamče autonomiju lokalnim jedinicama. Odredba čl. 8/2. regulira svrhu upravnog nadzora: osiguranje poštovanja načela ustavnosti i zakonitosti. Do nadzora svrsishodnosti može doći samo ako je riječ o prenesenim poslovima.⁶ U odredbi čl. 8/3. Povelja naglašava važnost principa razmjernosti i to tako da širina intervencije koju poduzimaju središnji organi mora biti razmjerna važnosti interesa koji se štiti.

Čl. 11. Povelje također se izravno tiče nadzora, a glasi: Lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu. Svrha je te odredbe u jamčenju prava lokalnih jedinica na sudsku zaštitu samoupravnih prava, ali i prava koja proizlaze u slučaju obavljanja poslova prenesenog djelokruga. Pritom se pravo na pravnu zaštitu shvaća u dvostrukom smislu: s jedne strane lokalne jedinice imaju pravo na osporavanje pojedinačnih akata nadzornih organa donesenih u konkretnim slučajevima nadzora, a s druge strane to pravo uključuje i mogućnost iniciranja odgovarajućih postupaka u kojima će se apstraktno ispitati sukladnost općenormativnih akata s ustavnim, tj. zakonskim normama koja statuiraju načela lokalne samouprave. To znači da će lokalne jedinice biti u poziciji pokrenuti sudske sporove u kojima će se, kao o glavnoj stvari, odlučivati o povredi nekog njihovog samoupravnog prava te na taj način otkloniti posljedice protupravnog nadzora centralnog organa, odnosno preduhitriti ga kontrolom ustavnosti i zakonitosti (Šprajc, 2000: 530, 531).

⁵ Donesena je 1985. u okviru Vijeća Europe, a Hrvatska ju je ratificirala 1997.

⁶ Povelja razlikuje lokalne poslove na one samoupravnog djelokruga i na one koji su preneseni s državne razine, a također se izričito opredijelila za metodu opće klauzule.

2.3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji je na snazi poglavlje o nadzoru nalazi se u glavi X. Zakona pod nazivom *Državni nadzor i zaštita lokalne i područne (regionalne) samouprave* (čl. 78.–89.). Glava X. podijeljena je na nadzor zakonitosti općih akata, nadzor nad obavljanjem prenesenih poslova državne uprave, raspuštanje predstavničkog tijela i zaštitu prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i na dio nazvan *Povjerenici Vlade Republike Hrvatske*. Temeljni zakon o lokalnoj samoupravi mijenjan je nekoliko puta.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU) prvi je hrvatski zakon koji se tiče lokalne razine. Stupio je na snagu 30. prosinca 1992. Odredbe o nadzoru lokalne samouprave svrstane su u glavu VIII. *Državni nadzor i zaštita lokalne samouprave* (čl. 78.–84.). Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela u ZLSU nisu bili sistematizirani kao danas, pa su u čl. 81. nabrojani razlozi⁷ na temelju kojih je Vlada na prijedlog Ministarstva pravosuđa i uprave mogla raspustiti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (JLS). Raspuštanje zbog nedonošenja proračuna određeno je u čl. 71., vezano uz rok od tri mjeseca u čl. 70., na koji upućuje čl. 81. Zakona. ZLSU je mijenjan tri puta, a za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela značajne su sljedeće izmjene:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona (31. 12. 1993.). U čl. 82. dodaje se stavak drugi kojim je određeno da će Vlada imenovati povjerenika i u slučaju kad se u jedinici lokalne samouprave (JLS) ne provedu izbori za novo predstavničko tijelo, odnosno kad se ni u roku od 60 dana od dana provedenih izbora ne konstituira predstavničko tijelo JLS.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona (stupio na snagu 8. 12. 1999.) izmijenjen je čl. 80. kojim se kao nadzorni organ, osim

⁷ To su: 1. kada učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa,

2. kada se ne izabere općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u roku od 90 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave,

3. u slučaju da ne donese statut u roku propisanim ovim Zakonom,

4. u slučaju ostavke najmanje polovine članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave

5. kad ne donese proračun u roku određenim ovim Zakonom i

6. kad predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donese odluku kojom ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske

središnjih tijela državne uprave, uvodi župan; izmijenjen je čl. 81. u potpunosti, izvorno u tom su članku bili istaknuti razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela, a izmjenama je opisana dužnost župana u slučaju donošenja odluke o obustavi općeg akta te daljnje postupanje središnjeg tijela državne uprave; izmijenjen je čl. 82. koji je do izmjena govorio o postavljanju povjerenika, a nakon izmjena o pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti; iza čl. 84. dodan je novi odjeljak pod nazivom »Raspuštanje predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i zaštita prava na lokalnu samoupravu« i čl. 84.a–84.c te odjeljak 4. »Povjerenici Vlade Republike Hrvatske« i novi čl. 84.d.–84.g. Tim su izmjenama grupirane odredbe o nadzoru koje su se prije nalazile i u člancima koji su bili izvan tog poglavlja: na primjer čl. 71. koji je regulirao raspuštanje predstavničkog tijela zbog nedonošenja proračuna.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRS) na snazi je od 11. travnja 2001. Odredbe o nadzoru su u glavi X. *Državni nadzor i zaštita lokalne i područne (regionalne) samouprave* (čl. 78.–89.). U usporedbi s dotadašnjim Zakonom kojim je uređena ista materija, puno je sustavniji, odredbe o raspuštanju nalaze se u jednom članku, a sam nadzor podijeljen je u četiri poglavlja koja su u Zakonu i danas. ZLRS proširuje temeljne odredbe Ustava o nadzoru, ističući da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana provodi nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a provodi se na način i u postupku utvrđenim Zakonom o sustavu državne uprave (ZSDU).⁸ Mijenjan je više puta, a značajne su sljedeće izmjene:

- izmjenama iz 2005. rok za odluku o obustavi od primjene općega akta produžen je sa 8 na 15 dana od dana njegove dostave, a u čl. 85. dodan je st. 5. kojim je propisano raspisivanje prijevremenih izbora za predstavničko tijelo u roku od 60 dana od dana objave odluke Upravnog suda u Narodnim novinama ako je tužba Sudu koju je podnio predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela odbacena ili odbijena,
- izmjenama iz 2007. (stupile na snagu 2009.) brisana je odredba čl. 84/1. t. 4. koja se odnosila na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana od strane predstavničkog tijela te je

⁸ ZSDU razlikuje upravni nadzor i inspeksijski nadzor.

brisan čl. 87. koji se odnosio na njegovo razrješenje i razrješenje poglavarstva. Također, dodana je t. 4. u čl. 86/1. koja se odnosi na imenovanje povjerenika ako općinski načelnik bude razriješen svoje dužnosti pod uvjetima koje propisuje čl. 40.b.

Sada je lokalna predstavnička tijela ovlaštena raspuštati Vlada na prijedlog Ministarstva uprave koje je središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Razlozi za raspuštanje iz čl. 84. jesu:

1. ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
5. ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca,
6. ako u zakonom određenom roku ne donese proračun odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,
7. ako u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

3. Raspuštanje predstavničkih tijela u Hrvatskoj – praksa

3.1. Opći pregled

Predstavničko tijelo može biti raspušteno i prije redovitog isteka mandata od četiri godine kad se ispuni neki od zakonskih razloga. Predstavničko se tijelo raspušta rješenjem koje donosi Vlada, a to je rješenje konačno i stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama.⁹ U razdoblju 1993.–2010.

⁹ Ostaje pitanje je li to rješenje upravni akt. Prema Zakonu o općem upravnom postupku, sastavni dijelovi rješenja su zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom

raspušteno je 114 predstavničkih tijela (tablica 1), što iznosi 3,95% ukupnog broja predstavničkih tijela.¹⁰ Iz provedenog istraživanja moguće je zaključiti koji su najčešći razlozi raspuštanja predstavničkih tijela (tablica 2).

Raspušteno predstavničko tijelo može se pravno zaštititi tako da predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela podnese tužbu Upravnom sudu u roku od osam dana od objave rješenja Vlade. Upravni sud mora o tužbi odlučiti u roku od 15 dana od njezina primitka, a presudu dostaviti Vladi i predsjedniku raspuštenog predstavničkog tijela. Presuda se objavljuje u Narodnim novinama. Ako tužba bude odbačena ili odbijena, Vlada raspisuje prijevremene izbore za predstavničko tijelo u roku od 60 dana od objave odluke Upravnog suda. Do odluke Ustavnog suda iz 1999. u okviru zaštite prava na lokalnu samoupravu postojala je mogućnost podnošenja ustavne tužbe, a poslije tužbe Upravnom sudu.¹¹ Iz tablice 3 vidi se da je broj tužbi iznimno mali, a i u tom malom broju predmeta Sud u najvećem broju slučajeva tužbu odbija.

Jedan od razloga za imenovanje povjerenika u lokalnoj jedinici jest i raspuštanje predstavničkog tijela. Kako predstavničko tijelo u takvoj situaciji više nije u mogućnosti obavljati propisane dužnosti, njih obavlja povjerenik. Povjerenik je dužan osigurati ostvarivanje prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici do uspostave njezinih tijela. Rješenje o imenovanju povjerenika stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama. Njegovo je djelovanje vrlo ograničeno u pogledu financija i donošenja odluka, a pojedine ovlasti ima samo ako je to nužno radi izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započetih poslova. Akte jedinice može donositi ili mijenjati samo ako je to potrebno radi provedbe zakona ili drugog propisa ili usklađivanja sa zakonom ili drugim propisom. Svoju dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa, a iznimno, ako to zahtijevaju opravdani razlozi, može je obnašati profesionalno u radnom odnosu u lokalnoj odnosno područnoj jedinici. Uredbom o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću propisano je određivanje naknade odnos-

lijeku, potpis službene osobe i otisak pečata javnopravnog tijela. Rješenja o raspuštanju koja se objavljuju u Narodnim novinama nemaju sve te dijelove.

¹⁰ Ukupni broj predstavničkih tijela u tom razdoblju iznosi 2.882, iz čega proizlazi da su jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave kršile Zakon u malom broju slučajeva.

¹¹ Do odluke Ustavnog suda (NN 17/99) i isteka roka utvrđenog tom odlukom te izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 128/99) protiv rješenja Vlade o raspuštanju predstavničkog tijela mogla se podnijeti ustavna tužba Ustavnom sudu.

no plaće povjerenika¹² te drugih prava koja ostvaruje temeljem obavljanja svoje dužnosti. Ovlast mu prestaje danom konstituiranja predstavničkog tijela, a u cijelosti prije mu je dužnost prestajala danom izbora općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.

Tablica 1. Broj raspuštenih predstavničkih tijela u Hrvatskoj u razdoblju 1993.–2010.¹³

	Parlamentarno razdoblje ¹⁴	Općinska vijeća	Gradska vijeća	Županijske skupštine	Ukupno
1.	7. 2. 1993. – 13. 4. 1997.	8	1	1	10
2.	13. 4. 1997. – 20. 5. 2001	16	20	2	38
3.	20. 5. 2001. – 15. 5. 2005.	25	11	1	37
4.	15. 5. 2005. – 17. 5. 2009.	18	6	2	26
5.	17. 5. 2009. – 31. 12. 2010.	2	1	/	3
Ukupno raspuštenih predstavničkih tijela		69	39	6	114

3.2. Razlozi za raspuštanje predstavničkih tijela

Razlozi za raspuštanje su pravne, političke, upravne i financijske naravi.

1. *Neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.*¹⁵ Razlog je političke naravi, ali je pravno reguliran. Odnosio se samo na neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, ali ne i na njihove zamjenike. Ako predstavničko tijelo ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu ili od podnošenja ostavke općinskog na-

¹² Ovisno o tome je li zasnovan radni odnos ili ne.

¹³ U broj raspuštenih županijskih skupština ubrojena je i Gradska skupština Grada Zagreba.

¹⁴ Premijeri u promatranom razdoblju bili su Hrvoje Šarinić, Nikica Valentić, Zlatko Mateša (stranka na vlasti – HDZ); Ivica Račan (koalicija na vlasti – SDP–HSL–HNS–HSS–IDS–LS); Ivo Sanader (koalicija na vlasti – HDZ–HSS–HSL–SDSS–HSU); Jadranka Kosor (koalicija na vlasti – HDZ–HSS–SDSS).

¹⁵ Razlog je postojao od donošenja Zakona 1992. do izmjena Zakona koje su stupile na snagu 17. svibnja 2009.

čelnika, gradonačelnika odnosno župana, dolazi do raspuštanja predstavničkog tijela.

Pitanje povjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu i njihovim zamjenicima, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini moglo se pokrenuti na prijedlog najmanje trećine članova u predstavničkom tijelu. Odluka o nepovjerenju bila je prihvaćena ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela.

Predstavnička tijela općina i gradova bila su raspuštana 21 put zbog tog razloga, ali zanimljivo je da nijednom nije podnesena ustavna tužba odnosno poslije tužba Upravnom sudu.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba 2007. uvodi njihov neposredni izbor. Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2007. njihov neizbor više nije uvršten među razloge zbog kojih se raspušta predstavničko tijelo.

2. *Nedonošenje statuta.* Statut je temeljni akt samoupravne jedinice koji donosi predstavničko tijelo većinom glasova svih članova. Ako ga predstavničko tijelo novoustrojene jedinice ne donese u roku od 60 dana od dana konstituiranja, dolazi do raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela. Predstavnička tijela dosad nisu bila raspuštana zbog tog razloga.

3. *Donošenje općih akata suprotno Ustavu i zakonima.* Zakoni moraju biti u skladu s Ustavom, a podzakonski propisi u skladu s Ustavom i zakonima. O ustavnosti i zakonitosti podzakonskih propisa odlučuje Ustavni sud (čl. 35.–61. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu).

Opći akti koje jedinice donose, osim statuta i proračuna, najčešće nose naziv odluke. To su odluke o urbanizmu, prostornom uređenju, odluke o visini plaća i naknade za gradonačelnika te svi opći akti koji se donose na temelju posebnih zakona, npr. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Sankcija predstavničkim tijelima koja učestalo donose opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili koja učestalo teže povređuju zakon i druge propise jest raspuštanje. Tužbe Grada Metkovića i Grada Osijeka su odbijene, dok je tužba Općine Drenovci bila odbačena.¹⁶ Tužba je usvojena u slučaju raspuštanja Gradskog vijeća Grada Oroslavja.

¹⁶ U Općini Drenovci predsjednik je na sjednici Vijeća odredio stanku suprotno Poslovniku. Bilo je prisutno 14 od ukupno 15 vijećnika. Takvoj odluci usprotivilo se 8 od ukupno 15 vijećnika, dok je preostali broj zajedno s predsjednikom otišao sa sjednice. U takvim je okolnostima izabran novi predsjednik Vijeća, i taj je izbor legitiman, s obzirom na to da je bila prisutna većina članova predstavničkog tijela. Tužba je odbačena zbog toga što ju je podnio predsjednik koji je otišao sa sjednice, odnosno onaj koji više ne nastupa u

4. *Nedostatak kvoruma.* Predstavničko tijelo odluke donosi većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova. Statut jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračun i godišnji obračun donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, a poslovníkom se mogu odrediti druga pitanja o kojima se odlučuje većinom glasova svih članova. Bez minimalnog broja članova, predstavničko tijelo ne može funkcionirati te dolazi do raspuštanja. I predsjednici predstavničkih tijela općine Ražanac i Grada Samobora podnijeli su tužbu Upravnom sudu, međutim, one su odbijene.

5. *Nedonošenje odluka dulje od tri mjeseca.* Predstavničko tijelo donosi odluke, statut, proračun i godišnji obračun na sjednici na kojoj se javno glasuje, osim ako predstavničko tijelo ne odluči da se o nekom pitanju glasuje tajno. Sjednice saziva predsjednik predstavničkog tijela, po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Dužan je sazvati sjednicu na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova tog tijela u roku od 15 dana od primitka zahtjeva.

U praksi se događa da se sjednice ne održavaju po tri mjeseca i više, pa se ne mogu donijeti odluke iz djelokruga predstavničkog tijela dulje od tri mjeseca, što je razlog za raspuštanje predstavničkog tijela. Treba uzeti u obzir jesu li postojale inicijative za sazivanje sjednica i je li bilo neuspjelih pokušaja održavanja sjednica predstavničkog tijela. Mišljenje je u praksi da se predstavničko tijelo može valjano sastati i nakon proteka tri mjeseca od održavanja posljednje sjednice te se time konvalidira propuštanje održavanja sjednice u roku od tri mjeseca od posljednje održane sjednice. Zapravo bi se to tijelo moglo sastati sve dok Vlada ne raspusti predstavničko tijelo, ako postoji volja odnosno kvorum za održavanje sjednice (Tropina Godec, 2007: 611).

Predstavnička tijela općina i gradova bila su raspuštena iz ovog razloga 12 puta, a upravnu tužbu su podnijeli predsjednik Općinskog vijeća Općine Ljubešćica i predsjednik Gradskog vijeća Grada Požege. Tužba je odbijena u oba slučaja (Us-9081/2000-4-Ljubešćica; Us-4132/2004-3-Požega).

svojstvu predsjednika jer je izabran novi, pa ovaj nema aktivnu legitimaciju, Us-1662/2006-4. Upravni sud zaključio je da tužba koju je podnio predsjednik raspuštenog Gradskog vijeća Grada Metkovića nije osnovana iz više razloga: Gradsko vijeće nije kontinuirano nadziralo rad Poglavarstva, iako je to bilo dužno, u postupku je temeljem nalaza Upravne inspekcije Središnjeg državnog ureda za upravu utvrđeno da je Statut Grada Metkovića djelomično suprotan zakonu, i to u dijelu koji govori o postojanju tajnika grada, koji institut ne poznaje ZLRS, te je utvrđeno da je Poslovníkom Gradskog poglavarstva predviđeno da Poglavarstvo donosi opće akte, što je u suprotnosti za zakonom, a Gradsko vijeće je propustilo postaviti pitanje odgovornosti za donošenje nezakonitog Poslovníka.

6. *Nedonošenje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju.* Nedonošenje proračuna čest je razlog raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela. Ako predstavničko tijelo ne donese proračun prije početka proračunske godine, privremeno se, na osnovi odluke o privremenom financiranju, nastavlja financiranje poslova lokalnih tijela. Tu odluku donosi predstavničko tijelo (čl. 42/1. i 42/2. Zakona o proračunu).

Čl. 84/1. t. 6. govori o raspuštanju predstavničkog tijela ako u zakonom određenom roku ne donese proračun odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju. Predsjednici predstavničkih tijela Općine Bale, Općine Mikanovci i Grada Bakra podnijeli su tužbe Upravnom sudu, međutim, tužba Općine Bale je odbačena, a Općine Mikanovci i Grada Bakra odbijena (Us-2098/2004-6-Općina Bale; Us-2649/2010-4-Općina Mikanovci; Us-2049/2006-6-Grad Bakar).

7. *Nedonošenje prostornog plana.* Lokalna predstavnička tijela imaju obvezu donijeti prostorni plan prema odredbi čl. 78. Zakona o prostornom uređenju i gradnji. Prostorni planovi nisu važni samo radi planiranja gradnje, već i radi zaštite okoliša. Sankcija za njihovo nedonošenje je raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela. No, takvih slučajeva nije bilo.

Tablica 2. Broj raspuštenih predstavničkih tijela (općinska vijeća,¹⁷ gradska vijeća¹⁸) u razdoblju 1993.–2010. prema razlozima raspuštanja

¹⁷ Općine u kojima su bila raspuštena općinska vijeća jesu: 1994. – Torodinci, Ivanovo; 1995. – Orahovica, Gornji Kneginec; 1996. – Vir, Opuzen, Benkovac, Kijevo; 1997. – Gradac, Nerežišća, 1998. – Mače, Ljubešćica, 1999. – Gornji Kneginec, Orle, Pučišća, Perušić; 2000. – Preko, Donji Lapac, Vir, Stara Gradiška, Pitomača, Nova Bukovica, Ljubešćica; 2001. – Brdovec, Konavle, Ražanac, Oriovac; 2002. – Mala Subotica, Gornji Kneginec, Vinica, Generalski Stol, Lokve, Fužine, Klis; 2003. – Vojnić, Galovac, Slavonski Šamac, Radoboj, Lohor, Tounj, Viškovci, Kijevo, Gvozd, Stubičke Toplice; 2004. – Bale, Perušić, Orebić, Primorski Dolac, Barilović; 2005. – Stari Mikanovci; 2006. – Drenovci, Podravske Sesvete, Velika, Vrhovine, Rogoznica, Kukljica, Pitomača, Donji Lapac; 2007. – Babina Greda, Kršan, Kloštar Ivanić, Vidovec; 2008. – Plaški, Velika; 2009. – Milna, Gradište, Babina Greda; 2010. – Stari Mikanovci.

¹⁸ Gradovi s raspuštenim gradskim vijećima: 1995. – Omiš; 1999. – Garešnica, Trogir, Beli Manastir, Kutina; 2000. – Velika Gorica, Ivanić Grad, Otočac, Grad Samobor, Vrbovec, Nova Gradiška, Nin, Bakar, Slatina, Petrinja, Križevci, Obrovac; 2001. – Supetar, Novi Vinodolski, Šibenik, Slavonski Brod, Dubrovnik, Orahovica; 2002. – Makarska, Novigrad; 2003. – Virovitica, Orahovica; 2004. – Šibenik, Biograd na Moru, Požega, Metković; 2005. – Petrinja, Hrvatska Kostajnica, 2006. – Velika Gorica, Bakar, Oroslavje; 2007. – Slavonski Brod, Osijek; 2010. – Vukovar.

Razlog raspuštanja	Općinska vijeća	Gradska vijeća	Ukupno
Nedonošenje proračuna	18	8	26
Ostavka polovine članova/trajni gubitak kvoruma	19	17	36
Neizbor načelnika, gradonačelnika	16	5	21
Nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca	10	2	12
Učestale teže povrede zakona	6	7	13
Nedonošenje statuta	/	/	0
Nedonošenje prostornog plana	/	/	0
Odluka kojom bi se ugrožavala teritorijalna cjelovitost RH	/	/	0
Ukupno			108

Općinska vijeća bila su raspuštena 69 puta. Najčešći razlog bio je nedonošenje proračuna,¹⁹ dok ni u jednom slučaju predstavničko tijelo nije raspušteno zbog nedonošenja statuta, prostornog plana ili jer bi donijelo odluku koja bi ugrožavala suverenitet ili teritorijalnu cjelovitost Hrvatske. Slučaj ostavke najmanje polovine članova predstavničkog tijela odnosno gubitak kvoruma doveo je do raspuštanja 19 puta, zatim 16 puta zbog neizbora načelnika, nemogućnosti donošenja odluka dulje od tri mjeseca 10 puta, a učestale teže povrede zakona 6 puta.

Protiv odluka o raspuštanju bile su podnesene tri ustavne tužbe, od kojih su dvije usvojene, a jedna odbačena. Upravnom sudu bilo je podneseno ukupno pet tužbi, međutim nijedna nije riješena pozitivno – tri su odbijene, a dvije odbačene.

Gradska vijeća su raspuštena 39 puta. Najčešći razlog je trajni gubitak kvoruma za rad i donošenje odluka predstavničkog tijela, i to u 17 slučajeva. Slijede ga nedonošenje proračuna – 8 puta, učestale teže povrede zakona – 7 puta, neizbor gradonačelnika – 5 puta, nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca – 2 puta. Ni u jednom se slučaju kao

¹⁹ Zbog tog su razloga predstavnička tijela bila raspuštena 18 puta. Kod raspuštanja Općinskog vijeća Općine Generalski Stol navedena su dva razloga – učestale teže povrede zakona kao glavni razlog i nedonošenje proračuna (NN 47/02). U Općini Slavonški Šamac glavni razlog za raspuštanje bila je nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca. Uz taj razlog navedeno je i nedonošenje proračuna (NN 21/03). Glavni razlog raspuštanja Općinskog vijeća općine Ljubešćica jest ostavka polovine članova predstavničkog tijela, a kao sporedni razlog javlja se nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca (NN 99/00).

razlog nije pojavilo donošenje odluke kojom bi se ugrožavala teritorijalna cjelovitost ili suverenitet Republike Hrvatske, nedonošenje statuta ni nedonošenje prostornog plana. U slučaju raspuštanja Gradskog vijeća grada Supetra razlog za raspuštanje bio je trajni gubitak kvoruma, a uz taj razlog navedena je i nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca.

Tužba Upravnom sudu podnesena je šest puta, usvojena je samo u slučaju Grada Oroslavja, a u svim ostalim slučajevima raspuštanja je odbijena.

Tablica 3. Broj usvojenih, odbijenih i odbačenih ustavnih odnosno upravnih tužbi

	Ukupno	Usvojeno, u %-tku	Odbijeno, u %-tku	Odbačeno, u %-tku
Broj raspuštanja	114	2,63	7,02	2,63
Broj tužbi	14	21,42	57,16	21,42

Na ukupni broj raspuštanja bilo je uloženo 14 tužbi, što iznosi 12,28%. Od toga je 2,63% tužbi usvojeno, 7,02% je odbijeno, a odbačeno je 2,63%. Dakle, u manje od 3% slučajeva pokazalo se da vladino rješenje o raspuštanju nije bilo zakonito, što je iznimno malen postotak.

Tablica 4. Broj raspuštenih županijskih skupština 1993.–2010.²⁰

Razlog raspuštanja	Broj raspuštenih skupština
Učestale teže povrede zakona	3
Nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca	1
Ostavka polovine članova	2
Ukupno	6

²⁰ Raspuštene županijske skupštine: 1996. – Grad Zagreb; 1997. – Primorsko-goranska; 2000. – Grad Zagreb; 2003. – Osječko-baranjska; 2006. – Požeško-slavonska, Dubrovačko-neretvanska. Najčešći razlog za raspuštanje bile su učestale teže povrede zakona – 3 puta, trajni gubitak kvoruma – 2 puta, nemogućnost donošenja odluka dulje od tri mjeseca – jedanput. Po jedna ustavna odnosno upravna tužba bila je podnesena samo u slučaju Grada Zagreba: Ustavni je sud tužbu 1996. usvojio, a Upravni sud 2000. odbio.

Tablica 5. Raspuštanje Gradske skupštine Grada Zagreba

Godina	Razlozi	Pravna osnova	Sudska tužba	Odluka suda
1996.	Učestale teže povrede zakona	Čl. 81/1. t. 1. i 5. u vezi s čl. 4/1. Zakona o Zagrebačkoj županiji	U-III-260/1996	Usvojena ustavna tužba
2000.	Ostavka najmanje polovine članova	Čl. 84.a/1 t. 3.; čl. 30/4. Zakona o Vladi	Us-2347/2000-7	Tužba odbijena

Gradska skupština Grada Zagreba u promatranom je razdoblju raspuštena dva puta. Pravna osnova za raspuštanje 30. travnja 2006. (NN 33/96) bio je članak 81/1. t. 1. i 5. ZLSU u vezi s odredbom čl. 4/1. Zakona o Zagrebačkoj županiji.²¹ Gradska skupština raspuštena je jer je navodno učestalo donosila opće akte suprotne Ustavu, zakonu, drugom propisu ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa te zbog nedonošenja proračuna u zakonom određenom roku. Na tu je odluku podnesena tužba Ustavnom sudu, koja je usvojena, te su ukinute odluka Vlade o raspuštanju Gradske skupštine Grada Zagreba i rješenje Vlade o imenovanju povjerenika Vlade u Gradu Zagrebu. Podnositelj ustavne tužbe istaknuo je da odluka kojom je raspuštena Skupština nije bila obrazložena, a da je proračun bio donesen u zakonom predviđenom roku.²²

Skupština je drugi put raspuštena 10. ožujka 2000. zbog ostavke polovine članova predstavničkog tijela.²³ Tužba podnesena Upravnom sudu bila je odbijena. Tužitelj je naveo da su ostavke članova predstavničkog tijela bile podnesene samo Ministarstvu, a ne i Gradskoj skupštini, te da je cijelo

²¹ Raspuštanjem Gradske skupštine Grada Zagreba prestaje s radom i Skupština Zagrebačke županije, NN 69/95.

²² Gradska skupština Grada Zagreba proračun je usvojila 25. ožujka 1996., što ulazi u zakonom predviđen rok kojim je određeno da proračun valja donijeti prije početka godine za koju se donosi, a najkasnije do isteka ožujka tekuće godine. Ustavni sud je zauzeo stajalište da se nezakoniti postupak donošenja proračuna ne može podvesti pod razlog nepoštovanja roka za donošenje proračuna. Uz tu je odluku priloženo izdvojeno mišljenje jednog ustavnog suca koji je smatrao da je Vlada postupala opravdano kad je raspustila predstavničko tijelo na prijedlog Ministarstva uprave (U-III-174/1996). To raspuštanje Gradske skupštine politički je motivirano, a uzroci se nalaze u tzv. zagrebačkoj krizi koja je trajala od 1995. do 1997. Može se podijeliti u tri faze: izbornu fazu, od listopada do prosinca 1995.; međuizbornu fazu, od prosinca 1995. do veljače 1997.; i izbornu fazu, od veljače do svibnja 1997. Kriza je razriješena legalnim povratkom na vlast HDZ-a, uz potporu vijećnika HSS-a i HSLs-a (Kasapović, 1998: 97).

²³ Dvadeset šest članova Gradske skupštine podnijelo je ostavke.

raspuštanje bilo unaprijed pripremljeno. U tužbi je izražena sumnja u slobodnu volju dvojice članova predstavničkog tijela te se predlagalo da se ispita autentičnost potpisa.²⁴ Sud je odbio tužbu s obzirom na počasno obavljanje funkcije člana Gradske skupštine te s obzirom na neobvezujući mandat i neopozivost članova Gradske skupštine. Uz to, Vlada je dužna, smatrao je Sud, djelovati čim se ispune zakonom propisane pretpostavke za raspuštanje predstavničkog tijela.

4. Raspuštanje predstavničkih tijela u nekim europskim zemljama

Albanija. Prema čl. 115/1. albanskog Ustava Vijeće ministara može raspustiti ili razriješiti dužnosti lokalno tijelo koje je izravno birano, ako ozbiljno krši Ustav i zakone.²⁵ U čl. 38. Zakona o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave propisani su razlozi za raspuštanje općinskog vijeća odnosno vijeća komune²⁶ prije isteka mandata ako se ne sastane u neprekinutom razdoblju od tri mjeseca, ako nije usvojilo proračun po proteku tri mjeseca od određenog roka ili ako ozbiljno prekrši Ustav ili druge

²⁴ U tužbi se navodi da je član Gradske skupštine Grada Zagreba iz HDZ-a akademik Ranko Marinković 10. ožujka 2000. dao pismenu izjavu kojom izvješćuje javnost da nije istina kako je potpisao (SDP-u) ostavku na dužnost člana Gradske skupštine i da ostaje zastupnik HDZ-a te da je nakon saznanja da je njegova ostavka dostavljena Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave istog dana dao pismenu izjavu da povlači iznuđenu ostavku i ostaje gradski zastupnik HDZ-a. Akademik Miroslav Šutej dao je pismenu izjavu da je potpisao ostavku na dužnost člana Gradske skupštine koju povlači i daje novu ostavku kojom vraća mandat HDZ-u. Ta je ostavka, podnesena iz osobnih razloga, zaprimljena u Gradskoj skupštini, a da Gradska skupština nije istog dana raspuštena, HDZ bi odredio zamjenika sukladno čl. 6/5. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, dok bi Mandatna komisija Gradske skupštine utvrdila prijedlog odluke o prestanku mandata akademiku Miroslavu Šuteju i verificiranje mandata zamjeniku člana za sjednicu Gradske skupštine sazvanu za 14. ožujka 2000. Nakon objavljivanja informacije o raspuštanju Gradske skupštine akademik Miroslav Šutej je 11. ožujka 2000. dao pismenu izjavu da je potpisao ostavku (Milanu Bandiću) misleći da je time HDZ-u omogućeno odrediti zamjenika sa liste HDZ-a, a nije znao da će njegova ostavka poslužiti za raspuštanje Gradske skupštine jer nije pravnik i ne poznaje proceduru (Us-2347/2000-7).

²⁵ Lokalna tijela koja se izravno biraju su izvršna i predstavnička tijela (čl. 6/4. Zakona o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave). Vijeća regija nisu birana izravno, nego su sastavljena od predstavnika komuna i općina uključenih u regiju (čl. 49.).

²⁶ Općine se osnivaju za pretežno urbana područja, a komune za pretežno ruralna (Hoxha, Gurraj, 2001: 205).

zakone. Raspušteno tijelo ima se pravo žaliti Ustavnom sudu u roku od 15 dana, i u tom se slučaju obustavlja odluka Vijeća ministara (čl. 115/2. Ustava). Ako žalba ne bude uložena u roku od 15 dana ili ako Ustavni sud potvrdi odluku Vijeća ministara, predsjednik Republike određuje datum održavanja novih izbora (čl. 115/3.).

Austrija. Za razliku od ostalih ustava, austrijski federalni Ustav ne samo da izričito navodi postojanje općina (*Gemeinden*) nego i uređuje njihovu organizaciju i djelovanje, dok su detalji prepušteni zakonodavstvu devet zemalja (*Länder*) (Gamper, 2008: 71). Prema članku 119a/1. Ustava nad općinama se može provoditi nadzor zakonitosti. Vlada može raspustiti općinsko vijeće kad ne djeluje, ne izvršava i ne donosi odluke, odnosno kad ne uspije izvršiti općinski zadatak koji je propisan zakonom.²⁷ Kada dođe do raspuštanja, vlada imenuje povjerenika da izvršava zadatke koji su u nadležnosti vijeća. Povjerenik ima svoje pomoćnike koje su imenovale od političke stanke koje su zastupljene u raspuštenom vijeću i oni djeluju u roku od šest mjeseci, nakon čega se održavaju izvanredni izbori (Simić, 2001: 146). Općine imaju status stranke u nadzornim postupcima, a protiv nadzornih vlasti ovlaštene su podnijeti tužbu Upravnom i Ustavnom sudu (čl. 119a/9.).

Danska. Temeljna odredba o lokalnoj samoupravi nalazi se u čl. 82. danskog Ustava iz 1849. koji propisuje da će pravo općina da samostalno uređuju svoje poslove pod nadzorom središnje vlasti biti propisano zakonom (Kovačić, 2009: 990). Međutim, danas je nadzor središnje vlasti dosta ograničen i odnosi se na kontrolu zakonitosti. Nadzor nad općinama i regijama obavlja pet državnih ureda u regijama,²⁸ a njih nadzire ministar socijalne skrbi. Nadzorna tijela obvezna su reagirati samo kada dođe do težeg oblika nezakonitosti, i to primjenom sankcija protiv odluka lokalnih vijeća, na primjer poništavanjem ili obustavom akta.²⁹ Ipak, te se sankcije rijetko primjenjuju (COE, 2008: 25, 26). Lokalne vlasti u Danskoj nikad nisu bile raspuštane. Kako Danska nema ustavni sud, a ni upravnih sudo-

²⁷ Kad nadležno zakonodavno tijelo razmatra raspuštanje lokalnog vijeća, tu mjeru smije primijeniti vlada određene zemlje u izvršavanju svog prava na nadzor ... (čl. 119a/7.).

²⁸ Danska je unitarna, no izrazito decentralizirana država. Njezina se lokalna samouprava sastoji od 5 regija i 98 općina (Manojlović, 2010: 965).

²⁹ Odluka vijeća općine ili regije se poništava ako je nezakonita, a tijekom ispitivanja zakonitosti odluka se može privremeno obustaviti. Međutim, ako je nezakonita odluka vijeća općine ili regije već stupila na snagu, može se poništiti, odnosno obustaviti samo pod određenim uvjetima (COE, 2008: 26).

va, općine i regije svoja prava i interese mogu zaštititi kod redovnih sudova (LGDK, 2009: 10).

Francuska. Francuska je gotovo dva stoljeća imala lokalnu samoupravu organiziranu u dva stupnja, s moćnim drugostupanjskim jedinicama, departmanima, na čelu kojih su bili centralno imenovani prefekti, te s mrežom administrativnih jedinica koje su na terenu obavljale poslove centralne uprave i ujedno nadzirale velik broj komuna (Ivanišević, 2009: 699). Reformom 1982/1983. *ex ante* nadzor (*tutelle administrative, technique, financière*) koji je prefekt obavljao nad departmanima (*conseils généraux*) i komunama bio je ukinut i zamijenjen *ex post* nadzorom zakonitosti (Wollmann, 2008: 383). Nakon reforme prefektima je ostalo samo jedno sredstvo kojim mogu provoditi državnu upravnu kontrolu nad lokalnim vlastima – uputiti predmet nezavisnim sudskim tijelima koja su ovlaštena poništiti ili mijenjati osporene odluke, a to su upravni sudovi i regionalni revizijski sudovi koji su nadležni za proračunske i financijske predmete (čl. 72/6. Ustava; OECD, 1997: 197, 198). Danas Francuska ima trostupanjsku lokalnu samoupravu – na prvom stupnju komune, na drugom departmane, a na trećem regije. Prema članku čl. L2121-6 /1. Code général des collectivités territoriales, općinsko vijeće može biti raspušteno odlukom Vijeća ministara (vlade), što mora biti objavljeno u službenom glasilu.³⁰ U hitnim slučajevima vijeće može suspendirati predstavnik središnje državne vlasti, ali takva suspenzija ne smije trajati dulje od mjesec dana (čl. L2121-6/2.). Vlada može raspustiti lokalno predstavničko tijelo ako ono nije u mogućnosti funkcionirati. U tom slučaju održavaju se novi izbori. Raspuštanja su iznimno rijetka.³¹

Grčka. Prema čl. 237. Zakona br. 3852/2010 (Kallikratesov zakon), regionalno ili općinsko vijeće može biti raspušteno odlukom Ministarstva unutarnjih poslova, slijedeći obvezujuće mišljenje posebnog peteročlanog tijela koje čine tri viša suca, jedan viši službenik MUP-a i predstavnik nacionalnog vijeća općine odnosno regije. Cijeli postupak počinje poslije detaljnog izvješća regionalne revizije zakonitosti koja je odgovorna za nadzor nad lokalnim i regionalnim vlastima. Razlog za raspuštanje lokalnog vijeća

³⁰ Ministri mogu zadržati vijećnički mandat (Marčetić, Giljević, 2010: 77), a vijećnici mogu biti i u Europskom parlamentu u Strasbourgu (Thoening, 2005: 702).

³¹ Između 1977. i 1993. bilo je raspušteno 137 općinskih vijeća, od kojih je 106 imalo broj stanovnika manji od 1.500. Regionalno vijeće Korzike bilo je raspušteno 1983. (OECD, 1997: 198, 199).

može biti ugroženost ozbiljnog javnog interesa, na primjer korupcija. Postupak se rijetko primjenjuje.

Italija. Općinska i provincijska vijeća može raspustiti predsjednik Republike na prijedlog MUP-a kad ta vijeća donesu akt koji je protivan Ustavu, zakonu i javnom redu, kad nisu u mogućnosti osigurati normalno funkcioniranje službi te kad ne usvoje proračun u određenom roku (čl. 141/1. Decreto Legislativo n. 267). Odluci o raspuštanju prilaže se izvješće ministarstva za poduzetu mjeru. To se dalje prosljeđuje parlamentu, a povjerenik se imenuje dekretom.³² Novi izbori moraju biti održani u roku od tri mjeseca. Samo iznimno i prefekt³³ može suspendirati vijeće na razdoblje od 90 dana, ako postoji ozbiljna potreba. Zanimljiva je odredba o raspuštanju vijeća ako prefekt utvrdi povezanost lokalnih tijela s organiziranim kriminalom.³⁴

Latvija. Ako predsjednik vijeća krši Ustav, zakone, propise kabineta ministara ili naloge sudova, ministar nadležan za lokalnu samoupravu može ga suspendirati. Suspendacija rezultira raspuštanjem ako se ne žali sudu u roku od dva tjedna. Parlament može raspustiti vijeće ako ponavljano krši Ustav, zakone, propise kabineta ministara ili naloge sudova; ponavljano donosi

³² Ovlasti povjerenika razlikuju se od slučaja do slučaja, no one moraju osigurati nesmetano funkcioniranje lokalne jedinice i obavljanje svih poslova do održavanja izbora za novo vijeće (Manojlović, 2008: 1100).

³³ Prefekt je predstavnik središnje države na razini provincije. Imenuje ga predsjednik Republike na prijedlog ministra unutarnjih poslova, uz suglasnost Vijeća ministara. Njegove su temeljne zadaće koordinacija i nadzor nad radom državnih ureda na području provincije. Ima značajne ovlasti u održavanju javnog reda. Uvođenjem regija njegove su ovlasti nad lokalnim jedinicama znatno smanjene (Enciclopedia del diritto, 2001: 1003; Manojlović, 2008: 1100).

³⁴ Postupak pokreće prefekt, a vijeće se raspušta dekretom predsjednika Republike, na prijedlog Ministarstva unutarnjih poslova, uz suglasnost Vijeća ministara. Tim se dekretom imenuje i izvanredno povjerenstvo koje se sastoji od tri člana (izabranih iz redova vodećih državnih upravnih službenika i sudaca). Ovlasti izvanrednog povjerenstva određuju se u samom dekretu, no ono zapravo preuzima vođenje poslova lokalne jedinice. Ono prvenstveno ima ovlast imenovati nove lokalne upravne službenike, ispitati sve zaključene ugovore o javnim nabavama i koncesijama te ih raskinuti, ispitati i odlučiti o svim planiranim investicijama. Pri Ministarstvu unutarnjih poslova osniva se Odbor za podršku i nadzor koji nadzire rad i daje upute izvanrednom povjerenstvu. Općinsko vijeće ostaje raspušteno dvanaest do osamnaest mjeseci, a to se razdoblje može produljiti i na 24 mjeseca ako je potrebno više vremena za dovođenje lokalne jedinice u mogućnost redovitog i samostalnog funkcioniranja. Središnja država nadzire rad načelnika, vijećnika i članova odbora tako što ih dekretom Ministarstva unutarnjih poslova može ukloniti s njihove dužnosti. To može učiniti samo ako oni svojim postupcima krše Ustav ili zakon ili dovode u pitanje javni red (Manojlović, 2008: 1101).

odluke ili čini ono što je u nadležnosti parlamenta, kabineta ministara, ministarstava, ostalih upravnih institucija ili sudova; ne izabere predsjednika, potpredsjednika, odbore ili ne osnuje revizijsku komisiju u roku od dva mjeseca od prve sjednice ili nakon ostavke dužnosnika ili raspuštanja tijela o kojem je riječ ne uspije postići kvorum tri sjednice uzastopce (Vanags, Vilka, 2000: 140).

Litva. Do 2002. postojala su dva slučaja raspuštanja lokalnog vijeća. U rujnu 1991. parlament je usvojio dekret kojim je na šest mjeseci uvedena izravna državna vlast u lokalnim jedinicama Vilnius i Salcininkai, a na godinu dana u Snieckusu. Dekret se temeljio na Zakonu o privremenoj izravnoj vlasti u upravnim teritorijalnim jedinicama od 12. prosinca 1990. Razlog za uvođenje izravne vlasti povezan je s protuustavnim aktivnostima lokalnih vlasti kroz tranzicijsko razdoblje između ožujka 1990. kad je proglašena nezavisnost i rujna 1991. kad je stvarno priznata. Drugi slučaj odnosi se na 15. travnja 1993. kad je parlament raspustio vijeće Vilniusa. Predsjednik vijeća, njegov zamjenik i gradonačelnik razriješeni su svojih dužnosti i uspostavljena je izravna vlast. Dekret je obustavljen 29. travnja uz potporu predsjednika te je vijeću Vilniusa dana mogućnost da ispravi svoje pogreške. Međutim, 17. rujna 1993. dekret je ponovo stupio na snagu te su održani novi izbori za vijeće 28. studenoga 1993. (Beksta, Petkevicius, 2000: 205).

Mađarska. U Mađarskoj samo parlament može raspustiti lokalno predstavničko tijelo, na prijedlog Vlade.³⁵ U isto vrijeme, parlament raspisuje nove izbore koji se moraju održati u roku od 60 dana. U tom slučaju predsjednik Republike imenuje povjerenika (čl. 94.d). On ne može opozvati, pa čak ni obustaviti akt lokalne vlasti prije nego što ga nadležni sud proglasi nezakonitim i ne odobri obustavu (Simić, 2001: 147). Ustav predviđa sudsku zaštitu protiv nezakonitog vršenja vlasti lokalnih jedinica. Prema ustavnim odredbama tijelo lokalne jedinice može podnijeti tužbu Ustavnom sudu kako bi zaštitilo svoja prava (čl. 43/2.).

³⁵ Na prijedlog Vlade, a nakon konzultacija s Ustavnim sudom, parlament će raspustiti lokalno predstavničko tijelo ako je njegovo djelovanje u suprotnosti s čl. 19/3. t. 1. Ustava. Ako parlament raspusti predstavničko tijelo, istovremeno mora raspisati nove izbore koji će se održati u roku od 60 dana od raspuštanja (čl. 93/2. Zakona o lokalnoj samoupravi). Parlament će odlučiti o raspuštanju na sljedećem zasjedanju. Načelnik jedinice u kojoj je raspušteno predstavničko tijelo bit će pozvan na raspravu o toj točki dnevnog reda. On je ovlašten iznijeti stav predstavničkog tijela u pogledu prijedloga za raspuštanje, prije donošenja konačne odluke (čl. 93/3.).

Makedonija. Vlada ima pravo raspustiti lokalno vijeće ako se ne uspije sastati u razdoblju duljem od šest mjeseci; ako ne održi barem dvije sjednice godišnje; ako vijeće ne uspije usvojiti proračun za sljedeću godinu prije 31. prosinca; ako usvoji akt kojim se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike. U prva tri slučaja Vlada je obvezna izdati obavijest da će se provesti novi izbori. Do održavanja novih izbora gradonačelnik obavlja funkcije vijeća. Ako je riječ o aktu kojim se ugrožava teritorijalna cjelovitost i suverenitet, vlada obavještava parlament. Ako gradonačelnik pojedine jedinice lokalne samouprave nije voljan prihvatiti ili nije u mogućnosti izvršavati svoje dužnosti, vlada imenuje povjerenika koji će obavljati te dužnosti do idućih izbora. Ako vijeće ili gradonačelnik smatraju da pojedini propis parlamenta ili središnje vlasti krši prava lokalne samouprave, može pred Ustavnim sudom biti iniciran postupak kojim će se odlučiti je li propis u skladu s Ustavom i zakonima. Ako lokalne vlasti smatraju da su im prava prekršena radnjama Vlade ili njezinih ministara, mogu se žaliti redovnim sudovima (Todorovski, 2001: 252).

Moldavija. Središnje vlasti nadziru zakonitost postupanja teritorijalnih jedinica, ali ne smiju zadirati u neovisno obavljanje njihovih funkcija (Chiriac et al., 2001: 301).³⁶ Lokalno vijeće raspušta se ako ne djeluje šest mjeseci ili broj vijećnika padne na polovinu zahtijevanog broja (Chiriac et al., 2001: 310).³⁷

Njemačka. Državni nadzor nad lokalnim tijelima reguliran je zakonodavstvom saveznih jedinica. Iznimka su tri njemačka grada, Hamburg, Bremen i Berlin koji imaju status grada-države.³⁸ Savezne jedinice imaju gotovo potpunu autonomiju u reguliranju lokalne samouprave te samostalno uređuju temeljne institucionalne parametre za djelovanje lokalne samouprave (teritorijalnu podjelu, granice jedinica, statute općina) (Marčetić, Giljević, 2010: 68). Osnovna obilježja nadzora nad lokalnom samoupravom unatoč tome u cijelosti su Njemačkoj podjednaka (Harbich, 2009:

³⁶ Moldavija ima dvostupanjsku lokalnu samoupravu. Na prvom stupnju su komune, gradovi i općine, a na drugom distrikti. Prefekt je predstavnik Vlade na regionalnoj razini i ima ovlast nadzirati zakonitost djelovanja regionalnih i lokalnih tijela (Chiriac et al., 2001: 296, 297).

³⁷ Ostali razlozi za raspuštanje lokalnog vijeća navedeni su u Zakonu o lokalnoj javnoj upravi. Prema čl. 25/4. lokalno vijeće raspušta parlament.

³⁸ Nakon reintegracije istočnih njemačkih zemalja SR Njemačka se sastoji od 16 federalnih jedinica (*Länder*), među kojima su i tri grada-države (Berlin, Hamburg i Bremen) (Ivanišević, 2009: 682).

54). Pravni nadzor³⁹ nad općinama u Bavarskoj prema bavarskom Zakonu o lokalnoj samoupravi (Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, GO) obuhvaća sljedeće nadzorne mehanizme: pravo na informaciju – čl. 111., pravo prigovora – čl. 112., pravo obavljanja zadataka umjesto općine – čl. 113. i imenovanje povjerenika – čl. 114. Prema čl. 114/3. 'ako nezakonita situacija ne može biti ispravljena ni na koji drugi način, može doći do raspuštanja predstavničkog tijela i do novih izbora. To je najjači nadzorni mehanizam koji smije upotrijebiti samo bavarska vlada kao vrhovno rukovodeće i izvršno tijelo Bavarske (Harbich, 2009: 63). Nad Berlinom, Hamburgom i Bremenom pravni nadzor provode ustavni sudovi tih zemalja (CLRAE, 2012: t. 114.). Slične odredbe o raspuštanju postoje i u zakonima drugih saveznih jedinica, na primjer – Hessen čl. 141a/1., 141a/2. HGO; Mecklenburg-Vorpommern čl. 84. KV M-V; Nordrhein-Westfalen čl. 125. GO NRW; Rheinland-Pfalz čl. 125. GemO; Thüring čl. 122/2. ThürKO.⁴⁰ Lokalne jedinice protiv odluka nadzornih vlasti mogu pokrenuti postupak pred upravnim sudovima.⁴¹

Poljska. Predstavnički dom na prijedlog premijera može raspustiti lokalno predstavničko tijelo ako krši Ustav ili zakon. Lokalna samouprava nadzire se i štiti u granicama i sredstvima predviđenima Ustavom i zakonom. Upravni sud u Varšavi i njegovi regionalni ogranci u Krakowu, Lublinu, Wrocławu, Białystoku, itd. rješavaju sukobe između središnje i lokalne vlasti. Ti sudovi također razmatraju tužbe općina, kotareva i vojvodstava vezane uz odluke vojvoda ili regionalnih ureda za reviziju u pogledu lokalnih propisa. Autonomija lokalnih jedinica zajamčena je usprkos detaljnom nadzoru tih organa (Bartoszeswicz, 2001).

Portugal. Lokalna tijela mogu biti raspuštena zbog neizvršenja sudske odluke, ometanja inspekcije, zahtjeva istrage, davanja informacija ili pristupa dokumentima, kršenja regionalnog ili gradskog urbanističkog plana, donošenja nezakonitih nameta i poreza, nedonošenja proračuna ili obraču-

³⁹ Nadzor može biti pravni i stručni. Država može zadirati u područje vlastitih nadležnosti lokalnih samouprava samo u okviru pravnog nadzora, dok joj u području prenesenih zadataka na raspolaganju stoji stručni nadzor (Stiel, 1999: 305).

⁴⁰ Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V), Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz, Thüringer Kommunalordnung (ThürKO).

⁴¹ Općine imaju pravo na pravne lijekove protiv nadzornih mjera. Od posebnog su interesa pravni lijekovi koji imaju kasatorni učinak, dakle prvenstveno zahtjev za pobijanjem (*Anfechtungsklage*) kojem prethodi postupak po prigovoru (Stiel, 1999: 313).

na proračuna, prezaduženosti ili prevelike potrošnje na osoblje. Odluke o raspuštanju pod jurisdikcijom su lokalnih upravnih sudova, a postupak je hitan (COE, 2006: 51).

Rumunjska. Lokalno vijeće može se raspustiti ako u razdoblju od šest mjeseci usvoji najmanje tri odluke koje ukine Upravni sud pravomoćnom odlukom. Vijeće se raspušta odlukom Vlade, na prijedlog prefekta (čl. 57/1. i čl. 57/2. Zakona o lokalnoj javnoj upravi).⁴² Vijećnici mogu osporavati odluku o raspuštanju kod Upravnog suda u roku od deset dana od dana objave u službenom glasilu (čl. 57/3.).⁴³ Datum održavanja izbora za novo predstavničko tijelo određuje Vlada, na prijedlog prefekta, u roku od 30 dana po proteku roka za podnošenje tužbe Upravnom sudu ili dok odluka Suda o odbacivanju tužbe ne postane pravomoćna (čl. 57/4.). Do konstituiranja novog predstavničkog tijela, dužnosti raspuštenog predstavničkog tijela obavlja načelnik, njegov zamjenik ili tajnik (čl. 57/5.). Ako se vijeće ne sastane tri mjeseca, ili ne usvoji odluku na tri uzastopne sjednice, kao i u slučaju kad ne uspije postići kvorum dulje od tri uzastopna zasjedanja, raspušta se po sili zakona. Raspuštanje se priopćava prefektu te se održavaju novi izbori (čl. 58.).

Slovenija. Prema čl. 90.b Zakona o lokalnoj samoupravi, lokalno predstavničko tijelo može se prijevremeno raspustiti ako ne izvršava odluke Ustavnog suda koje mu nalažu djelovanje u skladu s Ustavom i zakonom; ako ne usvoji proračun dvije uzastopne godine; ako u jednoj kalendarskoj godini nema kvoruma, a poziv je bio upućen najmanje tri puta. Određeni su i razlozi za razrješenje župana.⁴⁴ U slučaju prijevremenog raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela parlament raspisuje prijevremene izbore za predstavničko tijelo, a ako župan bude razriješen, izbore za župana. O raspuštanju predstavničkog tijela odnosno o razrješenju župana odlučuje parlament na prijedlog vlade. Prije nego što donese odluku o raspuštanju predstavničkoga tijela, odnosno o razrješenju župana, parlament mora upozoriti lokalno predstavničko tijelo na nezakonito postupanje te mu predložiti da u primjerenom roku te nezakonitosti ukloni. Ako lokalno predstavničko tijelo postupa u skladu s upozorenjem, parlament će od-

⁴² Prefekt je imenovani predstavnik središnje vlasti u svakom okrugu te u općini Bukurešt (Coman et al., 2001: 359). Okruzi su osnovna jedinica lokalne samouprave (COE, 2009: 3).

⁴³ U tom slučaju mora doći do obustave postupka raspuštanja predstavničkog tijela.

⁴⁴ Ako ne izvršava odluke Ustavnoga suda ili pravomoćne odluke suda koji je nadležan za upravne sporove, a koji mu nalaže djelovanje u skladu s Ustavom i zakonom.

lukom obustaviti postupak raspuštanja odnosno razrješenja. Parlament će raspustiti lokalno predstavničko tijelo odnosno razriješiti župana ako ustanovi da razlozi za raspuštanje nisu uklonjeni, ako su iskorištene sve blaže mjere propisane zakonom, ako je prijevremeno raspuštanje predstavničkog tijela odnosno razrješenje župana primjerena i nužna mjera za osiguranje lokalne samouprave u općini.⁴⁵ Zaštita lokalne samouprave osigurana je tako da predstavničko tijelo odnosno župan mogu u roku od 30 dana po primitku uložiti zahtjev za presudu ustavnosti odluke parlamenta. Ako zahtjev nije uložen u roku odnosno ako mu nije udovoljeno, lokalno predstavničko tijelo odnosno župan raspušteno je s danom objave odluke parlamenta ili Ustavnog suda. Kad predstavničko tijelo bude raspušteno, nužne zadaće iz njegova djelokruga obavlja župan dok ne bude izabrano novo predstavničko tijelo. Župan⁴⁶ mora svoje odluke podnijeti na potvrdu novoizabranom predstavničkom tijelu na prvoj sjednici. Ako istovremeno bude raspušteno predstavničko tijelo i razriješen župan, vlada imenuje privremenog upravitelja, koji do izbora novih općinskih organa obavlja nužne zadaće. Privremeni upravitelj mora svoje odluke dati na potvrđivanje novoizabranom predstavničkom tijelu odmah kad se sastane na prvoj sjednici. Za privremenog upravitelja ne može se imenovati osoba koja obavlja funkciju koja je nespojiva s funkcijom člana lokalnog predstavničkog tijela i županom.

Srbija. Nadzor lokalne samouprave od izvršnih centralnih tijela je širok. Ministarstva mogu zahtijevati izvješća, podatke i informacije od lokalne samouprave, kako za preneseni tako i za samoupravni djelokrug. Ministarstva su odgovorna za informiranje lokalnih vlasti za primijećene pogreške i trebaju poduzeti mjere za njihovo uklanjanje. Ministarstvo koje je nadležno za lokalnu samoupravu predlaže Vladi Republike Srbije da suspendira stupanje na snagu općeg akta lokalnih vlasti koji nije u skladu sa zakonom sve dok Ustavni sud ne ocijeni njegovu zakonitost. Određeno djelovanje lokalnih vlasti također može biti suspendirano do konačne odluke Vrhovnog suda. U slučajevima kad lokalna vlast ne izvršava vlastite odluke vezane uz temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom, ministarstvo će upozoriti lokalne vlasti i zahtijevati njihovo izvršenje u roku od mjesec dana. Ako tijelo samo ne izvrši tu radnju, nju će izvršiti ministarstvo i

⁴⁵ Na taj je način poštovano načelo razmjernosti.

⁴⁶ Ako je razriješen župan, njegove dužnosti obavlja podžupan ili član lokalnog predstavničkog tijela koji je u skladu s tim zakonom određen za privremeno obavljanje funkcije župana.

istovremeno inicirati postupke za odgovornost odgovorne osobe u općini. Ako općinsko vijeće uopće ne donosi akte odnosno ne radi ono za što je nadležno, resorna ministarstva će upozoriti općinsko vijeće. Ako i nakon upozorenja općinsko vijeće ne učini ništa, ministarstvo će predložiti Vladi raspuštanje predstavničkog tijela i uvođenje tzv. *stop-gap measures*. Takve se mjere mogu uvesti i u slučaju izvanrednih okolnosti koje bi mogle proizročiti štete velikih razmjera. Vlada će raspustiti lokalno predstavničko tijelo i uspostaviti novo općinsko vijeće, koje je ovlašteno djelovati najviše godinu dana, nakon čega moraju biti raspisani novi izbori za općinsko vijeće. Novi izbori raspisuju se kad lokalno predstavničko tijelo ne izvršava svoje zadatke dulje od tri mjeseca ili kad zadatke izvršava tako da to predstavlja prijetnju za građane i njihova prava ili jako šteti općem interesu. Ti su razlozi opći i dopuštaju mogućnost fleksibilne interpretacije.⁴⁷ Problem je s takvim aktima da njihova aktualizacija i pojedinosti moraju biti provedene kroz upravnu i sudsku praksu (Simić, 2001: 143).

Švedska. Centralne vlasti nemaju pravo raspuštati lokalna predstavnička tijela. Država nadzire lokalne vlasti kroz vladine agencije poput Nacionalnog odbora za zdravlje, okružne upravne odbore i Nacionalnu agenciju za obrazovanje. Nadzor mora sadržavati element promatranja i potpore. Vladine agencije ne mogu proglasiti odluke lokalnih vlasti nevaljanima, ali u određenim slučajevima mogu inicirati sudski nadzor ili uvesti uvjetovanu financijsku kaznu u općinama ili okruzima. Drugi način za rješavanje problema povreda zakona je obavještanje vlade o bilo kakvima manjkavostima (Sweden, 2005: 13).

Švicarska. U Švicarskoj u određenim kantonima nadzorna tijela kantona mogu raspustiti lokalna tijela. Do raspuštanja dolazi u slučajevima nesuglasnosti sa zakonima, uredbama, odlukama viših tijela i komunalnim regulacijama te smetnji ili težeg zanemarivanja općinske uprave. Lokalne se vlasti suspendiraju (sve ili jedna) i na njihovo mjesto dolazi krizna uprava. Mjere suspenzije provodi vlada kantona, ali u većini kantona mora ih podnijeti kantonalnom parlamentu da ih odobri. U nekim kantonima biraju se nova tijela u što je moguće kraćem vremenskom roku, dok u nekima krizna uprava ostaje dok je god potrebno. Kod provođenja nadzora, tijela kantona ovlaštena su prisustvovati sjednicama lokalnih vijeća, sazvati takve sastanke, popuniti prazna mjesta u vijeću. Čini se da su ta prava toliko široka da mogu ugroziti lokalnu samoupravu općenito. Jedini razlog

⁴⁷ Za razliku od Hrvatske gdje su navedeni taksativno.

koji to opravdava jest što su kantoni relativno male političko-teritorijalne jedinice koje pružaju neobično velika prava građanske samorganizacije u usporedbi s njihovom veličinom (Simić, 2001: 146).

Ukrajina. Lokalna samoupravna tijela i dužnosnici odgovorni su za svoje djelovanje svojoj općini.⁴⁸ Lokalno vijeće može biti raspušteno lokalnim referendumom, koji inicira gradonačelnik na zahtjev najmanje deset posto lokalnog stanovništva. Gradonačelnik može biti razriješen svoje dužnosti u slučaju ostavke, prestanka državljanstva, ako sud odluči o njegovoj nesposobnosti, sudske osude ili smrti. Na tim osnovama gradonačelnik može biti razriješen lokalnim referendumom ili dvotrećinskim glasanjem vijećnika (Navruzov, 2001: 142).

Tablica 5. Tijela središnje države ovlaštena raspustiti lokalno predstavničko tijelo

Tijela ovlaštena raspustiti predstavničko tijelo	Europske zemlje
Vlada	Albanija, Francuska, Makedonija, Rumunjska, Srbija
Vlada savezne jedinice	Austrija, Njemačka
Vlada kantona	Švicarska
Parlament	Latvija, Litva, Mađarska, Moldavija, Slovenija
Predstavnički dom parlamenta	Poljska
Predsjednik republike	Italija
Ministarstvo unutarnjih poslova	Grčka

Sve europske zemlje nemaju predviđeno raspuštanje lokalnog predstavničkog tijela, ali to ne znači da ne postoji nadzor nad lokalnom samoupravom. Neke zemlje koje imaju institut raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela ne reguliraju tu materiju toliko iscrpno kao hrvatski Zakon, dok druge iscrpno navode razloge. Zakoni susjednih zemlja, Slovenije i Srbije, navode slične razloge onima iz hrvatskog Zakona, a razlike su sljedeće: srpski zakon navodi samo tri razloga za raspuštanje predstavničkih tijela te dopušta mogućnost fleksibilne interpretacije. Slovenija nema predviđeno

⁴⁸ Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi od 21. svibnja 1997. Čl. 78. tog Zakona regulira prijevremeni prestanak ovlasti vijeća. Ovlasti vijeću prestaju ako usvoji odluku kojom se krši Ustav, zakoni, ljudska prava i temeljne slobode te ako se ne sastane u zakonom određenom roku.

raspuštanje zbog nedonošenja prostornog plana, zbog ugrožavanja teritorijalne cjelovitosti države i zbog nedonošenja odluka dulje od tri mjeseca. U Italiji je materija drugačije uređena, jer tamo i prefekt ima pravo suspendirati vijeće, ali samo ako postoje ozbiljni razlozi, a lokalno vijeće može biti raspušteno ako se utvrdi povezanost s organiziranim kriminalom. Razlika između zakonskih regulacija promatranih zemalja postoji i u roku koji je određen za raspisivanje novih izbora te nadzornim tijelima.⁴⁹ U nekim se zemljama imenuje povjerenik nakon raspuštanja predstavničkog tijela ili istovremeno s raspuštanjem, dok u Latviji najprije dolazi do suspenzije predstavničkog tijela, a tek ako ne bude uložena žalba sudu u roku od dva tjedna, dolazi do raspuštanja. U Makedoniji gradonačelnik obavlja funkcije raspuštenog predstavničkog tijela, a povjerenik supsidijarno.⁵⁰

5. Zaključak

Od prvog Zakona donesenog 1993. lokalna samouprava u Hrvatskoj je napredovala. Vidi se to i po razlozima za raspuštanje predstavničkog tijela. U prvom su Zakonu ti razlozi bili nesređeni, svrstani u različite članke. Od 1999. stanje je malo poboljšano, a 2001. razlozi su stavljani u jedan članak. Zakon o neposrednom izboru načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba donesen je 2007., čime njihov neizbor prestaje biti razlogom za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela.

Raspuštanje predstavničkog tijela kvalificirano je kao najteža sankcija u provođenju nadzora nad lokalnom samoupravom. Međutim, raspuštanje predstavničkog tijela povlači za sobom posljedice koje su ponajprije financijske prirode, jer je potrebno organizirati nove lokalne izbore.

Potrebno je uzeti u obzir i trenutak raspuštanja u odnosu prema trajanju mandata predstavničkog tijela. Ako do raspuštanja dolazi početkom mandata, ponovljeni izbori najvjerojatnije će u lokalna vijeća dovesti one vijećnike koji su bili i u prošlom sastavu pa to i nije jamstvo da će vijeće u svom daljnjem radu poštovati zakon, donositi proračun na vrijeme, itd. Ako pak do raspuštanja dolazi u zadnjoj godini mandata, upitno je koliko je to smisleno jer bi izbori ionako bili održani u kraćem roku.

⁴⁹ Dok npr. Mađarska kao nadzorno tijelo ima Ustavni sud, u Danskoj su to redovni sudovi.

⁵⁰ Ako ih nije voljan prihvatiti odnosno ako nije u mogućnosti izvršavati svoje dužnosti.

Razlozi koji dovode do raspuštanja nisu iste težine. Je li legitimno raspustiti predstavničko tijelo ako ne donese prostorni plan? Zaštita okoliša i planiranje upotrebe prostora nije nevažno, ali može li stati uz bok raspuštanju predstavničkog tijela zbog nedonošenja proračuna ili nedonošenja statuta? Nedonošenje proračuna, uz trajni gubitak kvoruma, najčešći je razlog za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela u Hrvatskoj. Potrebno je uzeti u obzir da postoje i jedinice u kojima proračun nije bio donesen na vrijeme, a gradska vijeća nisu bila raspuštena.

Rad lokalnih tijela nadziru tijela središnje države, bilo da je riječ o parlamentu, predsjedniku republike ili nekom od ministarstava. Pritom se mora uzeti u obzir načelo proporcionalnosti kako bi se zaštitila autonomija lokalne samouprave, o čemu posebno vodi računa Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Promatranjem primjene odredbi EPLS svojim izvješćima nastoji osigurati da se pravilno primjenjuju u europskim zemljama.

Na prvi pogled moglo bi se reći da su lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj često raspuštena. Međutim, treba uzeti u obzir da se na svakim redovitim lokalnim izborima biraju nova tijela te da se pravo stanje raspuštanja može vidjeti tek ako se uzme u obzir ukupan broj izabраниh predstavničkih tijela u promatranom razdoblju, a tada se, s obzirom na to da je istraživanjem obuhvaćeno više redovitih mandata, dolazi do broja koji premašuje dvije tisuće predstavničkih tijela.

Prilikom raspuštanja potrebno je sagledati pozitivne i negativne strane instituta. Pozitivna je karakteristika te najstrože sankcije za predstavnička tijela osiguravanje suradnje gradonačelnika, načelnika, župana s većinom u predstavničkom tijelu. Prema Zakonu o proračunu, predlagatelj je gradonačelnik. Ako on, koji je suprotna politička opcija od većine u predstavničkom tijelu,

povuče prijedlog, proračun neće biti izglasan, tako da ima mogućnost dovesti do raspuštanja predstavničkog tijela. Dakle, u razdobljima kohabitacije, prednost je tog instituta da potiče suradnju. Negativna strana je ona financijska, posebice ako je riječ o malim općinama koje imaju mala sredstva i proračune. Osim financijskog, nije zanemariv ni onaj vremenski efekt. Nakon provedenih izbora, potrebno je neko vrijeme da se ponovo konstituiraju predstavničko tijelo i započne s normalnim radom.

Nikako ne bi trebalo zanemariti politički interes, posebice u razdobljima kohabitacije. Postoji mogućnost da gradonačelnik namjerno izazove krizu kako bi u predstavničko tijelo doveo svoju većinu.

Na temelju sedamnaestogodišnjeg iskustva neki bi se razlozi za raspuštanje mogli izostaviti iz Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno za njih predvidjeti neke blaže sankcije, npr. za nedonošenje prostornog plana, dok bi za nedonošenje proračuna i statuta prijetnja raspuštanjem trebala ostati, budući da je riječ o temeljnim aktima lokalne jedinice.

Komparativni pregled daje uvid u raznovrsnost razloga za raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela. Različita je duljina rokova koji su predviđeni za traženje zaštite prava lokalne samouprave, a zaštita se ostvaruje kod različitih tijela (ustavni, upravni ili redovni sudovi). Različita tijela središnje države nadziru lokalnu samoupravu. Uz to, odgovor na pitanje imaju li sve zemlje predviđen institut raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela kao oblik nadzora nad lokalnom samoupravom je negativan.

Nakon provedenog istraživanja i analize ostaje pitanje zašto je broj traženja zaštite lokalne samouprave malen, odnosno zašto broj ustavnih/upravnih tužbi na koje predsjednici predstavničkih tijela imaju zakonsko pravo nije veći. Je li tu samo riječ o pasivnosti predsjednika predstavničkih tijela, predstavničkih tijela općenito ili je razlog nešto treće?

Nedovoljna obrazovanost upravnih službenika, politički pritisci, politizacija samo su dio onoga što onemogućuje efikasan i zakonit rad lokalne samouprave. Svakako treba potaknuti obrazovanje ljudi u upravi, uključujući lokalne službenike, uvesti programe cjeloživotnog učenja, seminare, a uz fakultet javne uprave, koji Hrvatska nema, stanje bi se poboljšalo te bi tek tada lokalna samouprava uživala onu autonomiju i zaštitu koja joj je predviđena hrvatskim i europskim propisima.

Literatura

- Antić, Teodor (2010) Nadzor lokalne samouprave – postojeće stanje i prijedlog promjena
- Bartoszewicz, Michail (2001) Territorial Division of Poland. http://www.baltic-data.info/poland/politics/poland_politics_administration_local_self_government_summary.htm
- Beksta, A., A. Petkevičius (2000) Local Government in Lithuania. U: Tamas M. Horvath (ed.) (2000) Decentralization: Experiments and Reforms. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- Chiriac L., I. Munteanu, V. Popa, V. Mocanu (2001) Local Government in Moldova. U: Emilia Kandeva (ed.) Stabilization of Local Governments. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- CLRAE (2012) Local and Regional Democracy in Germany. Congress of Local and Regional Authorities. Draft Recommendation CG(22)7

- Coman P., E. Crai, M. Radulescu, G. Stanciulescu (2001) Local Government in Romania. U: Emilia Kandeva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- CoE (2006) *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Portugal*. Council of Europe
- CoE (2008) *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Denmark*. Council of Europe
- CoE (2009) *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Romania*. Council of Europe
- Gamper, Anna (2008) The »Third Tier« in Austria: Legal Profiles and Trends of Local Government. *Hrvatska javna uprava* 8(1): 71–94
- Harbich, Jürgen (2009) State Supervision of Local Government Authorities. *Uprava* 7(4): 53–71
- Hoxha, A., A. Gurraj (2001) *Local Self-government and Decentralization: Case of Albania. History, Reformers and Challenges*. U: *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe*. Proceedings of the workshop held on 6 April, 2001. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
- Ivanišević, Stjepan (2009) Stupnjevanje lokalnih jedinica. *Hrvatska javna uprava* 9(3): 669–722
- Kasapović, Mirjana (1998) *Zagrebačka politička kriza 1997.–1999.: sukob demokratskih i autoritarnih vrijednosti*. U: Mirjana Kasapović, Ivan Šiber, Nenad Zakošek: *Birači i demokracija. Utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alineja
- Kovačić, Marko (2009) *Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine*. *Hrvatska javna uprava* 9(4): 989–997
- Krišković, Vinko (2003) *Viši nadzor nad upravom*. U: D. Medvedović (prir.) *Hrestomatija upravnog prava, svezak I*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- LGDK (2009) *The Danish Local Government System*. Udruženje lokalnih jedinica Danske, www.kl.dk
- Manojlović, Romea (2008) *Lokalna samouprava u Republici Italiji*. *Hrvatska javna uprava* 8(4): 1087–1103
- Manojlović, Romea (2010) *Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj*. *Hrvatska javna uprava* 10(4): 961–996
- Marčetić G., T. Giljević (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 67–79
- Navruzov, Yury (2001) *Local Government in Ukraine*. U: V. Popa, I. Munteanu (ed.) *Developing New Rules in the Old Environment*. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- OECD (1997) *Managing Across Levels of Government*. France
- Simić, Aleksandar M. (2001) *Local Government in Serbia*. U: *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe*. Proceedings of the workshop held on 6 April, 2001. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung

- Sweden (2005) Local Government in Sweden – Organisation, Activities and Finance. Ministry of Finance
- Stiel, Philipp C. (1999) Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavorskoj – samouprava, demokracija i pravna država – simbioza ili proturječnost? Hrvatska javna uprava 1(2): 303–316
- Šprajc, Ivan (2000) Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava. Hrvatska javna uprava 2(3): 525–560
- Thoenig, Jean Claude (2005) Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. Public Administration 83(3): 685–708
- Todorovski, Ilija (2001) Local Government in Macedonia. U: Emilia Kandeveva (ed.) Stabilization of Local Governments. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- Tropina Godec, Željka (2007) Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela i imenovanje povjerenika Vlade. Hrvatska javna uprava 7(3): 605–619
- Vanags E., I. Vilka (2000) Local Government in Latvia. U: Tamas M. Horvath (ed.) Decentralization – Experiments and Reforms. Budapest: OSI, Local Government and Public Service Reform Initiative
- Wollmann, Helmut (2008) Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between Continuity and Change, Divergence and Convergence, www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government

Pravni izvori

- Ustavi Republike Albanije, Republike Austrije, Kraljevine Danske, Republike Francuske, Republike Mađarske
- Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 85/10
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 13/91, 99/99, 29/02, 49/02
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07, 125/08
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 128/99
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o područjima općina, gradova i županija u Republici Hrvatskoj, NN 90/92, 2/93, 58/93, 10/94, 39/94, 10/97, 124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 175/03, 86/06, 125/06, 16/07, 46/10, 145/10

- Zakon o proračunu, NN 92/94, 96/03, 87/08
Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12
Zakon o sustavu državne uprave, NN 190/03, 199/03, 79/07
Zakon o Vladi, NN 41/90, 8/91, 14/91, 9/92, 55/92, 22/94, 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 77/09
Zakon o Zagrebačkoj županiji, NN 69/95
Uredba o mjerilima za naknadu za rad, odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske, NN 18/02, 7/03
Code général des collectivités territoriales od 18. kolovoza 2012.
Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28 settembre 2000
Kallikrates Law 3852/2010
Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS št. 100/05
Zakon o lokalnoj javnoj upravi u Moldaviji, br. 436 od 28. prosinca 2006.
Zakon o lokalnoj javnoj upravi u Rumunjskoj, br. 215/2001 od 23. travnja 2001.
Zakon o lokalnoj samoupravi u Mađarskoj, br. LXV, 1990.
Zakon o lokalnoj samoupravi u Ukrajini, br. 280/97-VR od 21. svibnja 1997.
Zakon o organizaciji i funkcioniranju lokalne samouprave u Albaniji, br. 8652. od 31. srpnja 2000.
Zakoni njemačkih saveznih jedinica o lokalnoj samoupravi: Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO); Hessische Gemeindeordnung (HGO); Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V); Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW); Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz; Thüringer Kommunalordnung (ThürKO)

Mrežni izvori

- <http://www.oecd.org/dataoecd/10/42/1902425.pdf>, 21. 3. 2011.
<http://www.coe.int>
<http://www.nn.hr>
<http://www.usud.hr>
<http://www.upravnisudrh.hr>
<http://www.uradni-list.si>
<http://www.journal-officiel.gouv.fr>, 25. 8. 2012.
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, 25. 8. 2012.
<http://www.lexadin.nl>, 28. 8. 2012.

Sudske odluke

Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III-174/1996, U-III-260/1996

Odluke Upravnog suda Republike Hrvatske br. Us-9081/2000-4, Us-2098/2004-6,
Us-1662/2006-4, Us-2649/2010-4, Us-4132/2004-3, Us-2049/2006-6, Us-
2347/2000-7

DISSOLUTION OF LOCAL COUNCILS

Summary

The dissolution of local council is the strictest supervisory measure that can be imposed upon local self-government. Local councillors are chosen directly at local elections. Thus, the dissolution of the council is a form of impingement of citizens' will. Supervision over local self-government in Croatia is guaranteed by the Constitution and by the European Charter of Local Self-Government, and regulated by the Law on Local and Regional Self-Government. The Law has stipulated seven reasons for dissolution. These reasons are analysed together with the questions whether they all have the same weight and if they all must result with the same consequences, or there ought to some form of gradation. A research conducted in Croatia has shown that local councils are rarely dissolved and that the most frequent reasons for dissolution include permanent loss of majority in the council and inability to adopt the local budget. There have been few constitutional and administrative complaints against decisions on dissolution. Comparatively speaking, not all European countries have the same sanctions for unlawful conduct of local representative bodies. While in Croatia the power to dissolve local councils rests with the Government, in other countries that power rests with different bodies – ministries, President of the Republic, etc. Constitutional or administrative courts participate in supervision. Some countries do not have constitutional and/or administrative courts, so courts of general jurisdiction are in charge of supervision. With regard to the reasons for dissolution and forms of local self-government protection, Croatian system is the most similar to the Slovenian and Serbian systems.

Key words: dissolution of local councils – Croatia, dissolution of local councils – European countries, reasons for dissolution, budget, municipal council, town council, county assembly