

Doc. dr. sc. Anita Blagojević

Docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Prethodno znanstveno priopćenje

UDK 352(497.5)

TERITORIJALNA REFORMA HRVATSKE LOKALNE SAMOUPRAVE: USTAVNOPRAVNE PRETPOSTAVKE

Sažetak: Polazeći od teze da je u Republici Hrvatskoj (konačno) sazrelo vrijeme za korjenitu reformu lokalne i regionalne samouprave općenito, a napose za reformu Zakonom uspostavljenih područja lokalnih i regionalnih jedinica, autorica potencira pitanje koje se ustavnopravne pretpostavke trebaju ispuniti ukoliko dođe, odnosno kada dođe, do reforme teritorijalnog ustroja Hrvatske. Budući da u kontekstu promišljanja o teritorijalnoj reformi prvo valja krenuti od ustavnih odredaba, u radu se analiziraju relevantne odredbe Ustava Republike Hrvatske, a potom i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te ostalih relevantnih pravnih izvora. Autorica zaključuje kako je bilo kakvom prekrajanju područja lokalnih i regionalnih jedinica pretpostavka prethodno pribavljeno mišljenje stanovnika područja jedinica, te da način pribavljanja tog mišljenja može biti jedino (lokalni) savjetodavni referendum.

Ključne riječi: teritorijalna reforma, lokalna i područna (regionalna) samouprava, lokalni referendum

1. UVOD

Kada je riječ o stanju lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj, ne možemo a da se ne složimo s konstatacijama istaknutih stručnjaka kako je "teritorijalna podjela Hrvatske rezultat slučaja, kontingentni rezultat političkih i psiholoških čimbenika" (Kregar),¹ kako se odnosni sustav "razvijao prilično stihijski, najvećim dijelom pod utjecajem političkih znanosti koje nisu pretjerano vodile računa o zadaćama moderne samouprave" (Đulabić),² odnosno kako "postojeći sustav obilježavaju prevelika složenost teritorijalne organizacije, njezina nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkoga načina upravljanja zemljom" (Koprić).³ Slične zaključke nalazimo i u Izvješću i preporukama Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe iz 2007. pod nazivom "Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj", u kojemu se konstatira kako je "opća procjena pokazala očitu sklonost svih razina vlasti u Hrvatskoj načelu decentralizacije i uspostavljanju stvarne autonomije djelovanja na lokalnoj i regionalnoj razini", no, kako unatoč takvoj sklo-

1 Kregar, J., Decentralizacija, u: Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T., *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011., str. 11.

2 Đulabić, V., Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, u: Kregar, J. i ost., *Decentralizacija*, (bilj. 1), str. 35.

3 Koprić, I., Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, str. 371.

nosti i nastojanju "ostaju mnogi nedostaci koje treba popraviti. Teritorijalna organizacija Hrvatske uređivana od 1992. može se do određene granice smatrati slučajno odabranom, nesustavnom i dirigitiranom političkim pritiscima. Takve okolnosti dovele su do stvaranja novih, često neučinkovito majušnih općina, nesposobnih obavljati lokalnu samoupravu na zadovoljavajući način. Poslovi lokalne samouprave često se dodjeljuju neprecizno, a njihovo obavljanje koči postojanje nužnih posebnih zakona i podzakonskih propisa. Značajni problemi postoje i na području financiranja..."⁴

Upravo zbog ovih i njima sličnih razloga, već jedno duže vrijeme, svjedoci smo rasprava o potrebi ili nužnosti provođenja reforme sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, koje su rezultirale odgovarajućim prijedlozima priznatih stručnjaka i analitičara, prezentiranih na znanstvenim skupovima, u okviru različitih projekata, u medijima i javnosti općenito.

Od prve velike rasprave, koja se vodila u razdoblju 1999.-2001., s kulminacijom u ustavnim promjenama 2000. i donošenju novoga (organskog) Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001., do danas, oblikovani su različiti prijedlozi za reformu relevantnog sustava. Jedno od ključnih pitanja u svim raspravama, a koje je potencirano proporcionalno s jačanjem ekonomske krize, odnosi se na teritorijalni ustroj države – treba li Hrvatskoj toliki broj općina, gradova i županija ili je sazrijelo vrijeme za korjenitu reformu sustava lokalne i regionalne samouprave? Upravo ovim pitanjem namjeravamo se baviti u ovom radu, s tim da naglasak dajemo ne na pitanje treba li (i ako da – za koliko) smanjiti broj lokalnih i regionalnih jedinica, nego na pitanje koje se ustavnopravne pretpostavke trebaju ispuniti ukoliko dođe, ili kada dođe, do reforme teritorijalnog ustroja Hrvatske.

2. O POTREBI PROVOĐENJA REFORME TERITORIJALNOG USTROJA

U posljednjih 150 godina, teritorijalna slika Hrvatske (u različitim državnim tvorevinama)⁵ mijenjala se otprilike svakih desetak godina.⁶ Nakon uspostave samostalne Hrvatske, u vrlo kratkom roku doneseni su odgovarajući zakoni o lokalnoj samoupravi, među kojima i Zakon o područjima županija, gradova i općina (1992.), prema kojemu su kao teritorijalne jedinice lokalne samouprave utvrđeni 418 općina i 69 gradova, te kao jedinice lokalne samouprave i uprave 20 županija, te Grad Zagreb s položajem i ovlastima grada i županije. Kao što znamo, ovaj je Zakon izmijenjen, odnosno ispravljen već 1993., potom i godinu kasnije, a s ovakvom se praksom redovno nastavilo i dalje, što je rezultiralo činjenicom da je, primjerice, u razdoblju od 1997. do 2003. bilo čak 14 izmjena i dopuna relevantnog Zakona,⁷ odnosno da je do 2006. osnovano novih 69 općina, dok je njih 85 postojećih dobilo status grada. Zahvaljujući novom Zakonu o područjima župa-

4 Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe: Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, prijevod, Hrvatska javna uprava, god. 7. (2007.), br. 4., str. 913.

5 O podjeli teritorija Hrvatske u razdoblju od 1886. do 1992. godine, vidi više: Hrženjak, J., Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 4., str. 1000-1001; Vrbošić, J., O povijesnom razvitku hrvatske lokalne samouprave, u: *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva*, Drugo izdanje, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Interkerkelijk Vredesberaad, Osijek, 2006., str. 51-53.

6 Vidi: Kregar, J. (bilj. 1), str. 31.

7 Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 90/92., 2/93., 58/93., 90/93., 10/94., 29/94. (Novi) Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 10/97., 124/97., 68/98., 22/99., 117/99., 128/99., 44/00., 125/00., 92/01., 79/02., 83/02., 25/03., 107/03., 175/03. (Novi) Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 86/06., 125/06.- ispravak, 16/07. – ispravak, 95/96. – Odluka USRH, 46/10. – ispravak, 145/10.

nija, gradova i općina iz 2006., opet se nastavilo s tradicijom osnivanja novih općina i dodjeljivanja statusa grada, tako da je sada teritorij države podijeljen na 20 županija, Grad Zagreb s posebnim položajem, 126 gradova i 429 općina, ili ukupno 578 jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Veliki broj jedinica lokalne samouprave, koje su općenito male gledano kroz prizmu njihove površine i broja stanovnika, govore u prilog izrazite fragmentiranosti teritorijalnog ustroja. O tome najbolje svjedoče statistički podaci. Trenutačno, prosječan broj stanovnika u gradovima je 18.404 stanovnika (uključujući Grad Zagreb: 24.250 stanovnika), dok je prosječan broj stanovnika u općinama 3.148. Ukupan prosječan broj stanovnika gradova i općina zajedno je 6.578 stanovnika (uključujući i Grad Zagreb: 7.967 stanovnika),⁸ što je usporedivo s europskim državama poput Grčke, Italije, Norveške ili Slovenije. Iako međunarodne usporedbe u uspješnim državama s malim lokalnim jedinicama (poput Austrije, Francuske, Njemačke), sasvim sigurno, ne osiguravaju pravu sliku ili pravo stanje stvari, ponajprije stoga jer je "tradicija stvorila takve jedinice prema obrascima lokalne demokracije u jasno definiranim uvjetima financiranja, kompetencija i nadležnosti",⁹ valjalo bi povući paralelu s nama zemljopisno (i ino) bliskim zemljama, koje su prošle (ili još prolaze) put tranzicije.

Razvoj lokalne samouprave u postkomunističkim državama središnje i istočne Europe, naime, može se okarakterizirati, *inter alia*, velikim brojem novoosnovanih, teritorijalno malih lokalnih jedinica upitne opstojnosti s početka 1990-ih, te nastavkom procesa osnivanja novih i sve manjih lokalnih jedinica svakih nekoliko godina u većini zemalja (iako ne tako intenzivno kao na samom početku 1990-ih).¹⁰ Ako ne najbolji, onda sasvim sigurno nama najbliži, primjer je Slovenija, koja je od početne 62 velike općine iz razdoblja kraja socijalističkog razdoblja, u sklopu reforme lokalne samouprave iz 1994. uspostavila 147 općina. Nakon nekoliko "valova" povećavanja broja općina (1998., 2002., 2006.), trenutno stanje pokazuje brojku od 210 općina (od kojih 11 "urbanih"). Većina općina su vrlo male, tako da više od polovine općina imaju manje od 5.000 stanovnika (čak 110 općina, ili njih 52,38%, ima do 5.000 stanovnika, 47 općina ima 5.000-10.000 stanovnika (22,38%), 50 općina ima 10.000-50.000 stanovnika (23,80%), a svega jedna općina ima 50.000-100.000 stanovnika (0,48%), dok dvije općine imaju više od 100.000 stanovnika (0,96%). Također, postojanje velikih razlika među općinama u Sloveniji zorno oslikava navođenje primjera najveće urbane općine Ljubljana, koja ima 276.313 stanovnika, i najmanje općine Hodoš, koja ima svega 371 stanovnika.¹¹ Tendencije prema povećavanju broja općina obilježile su, primjerice, i Mađarsku, u kojoj je broj općina povećan s 1.523 (1990.) na 3.154 (1999.), s tim da je prosječan broj stanovnika općina 3.482, a sličan je trend bio prisutan i u Češkoj, koja je povećala broj svojih lokalnih jedinica s 4.104 (1990.) na 6.230 (1994.).¹²

Slične, ili još nepovoljnije podatke o fragmentiranosti teritorijalnog ustroja u odnosu na spomenuti slovenski slučaj pokazuju statistički podaci za hrvatsku lokalnu samoupravu. Naime, kod nas čak 89,28% općina ima manje od 5.000 stanovnika, uz napomenu da gotovo polovica općina ima manje od 2.500 stanovnika. Postojanje velikih razlika među općinama ocrtavaju podaci o broju stanovnika najmanje općine Cijlpane, koja ima svega 244 stanovnika, i najveće općine Sve-

8 Podaci preuzeti s web-stranice: <http://polis.iju.hr/lokalna/lokalna/terorg.html>, 2.04.2012.

9 Kregar, J. (bilj. 1), str. 16.

10 O tome više: Bratić, V., Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?, *Financijska teorija i praksa*, 32 (2), 2008., str. 139-157.

11 Podaci prema: Grad, F., Local Government in Slovenia, u: Moreno, A.-M. (ured.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, National Institute of Public Administration, Madrid, 2012., str. 581.

12 Podaci prema: Pavić, Ž., Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice, *Hrvatska javna uprava*, god. 10 (2010.), br. 1., str. 99.

ta Nedjelja s 15.506 stanovnika. Situacija nije puno bolja niti kod gradova – čak 46,8% gradova ima manje od 10.000 stanovnika, a samo tri grada imaju više od 100.000 stanovnika. Najmanji grad Komiza ima svega 1.677 stanovnika, a najveći grad Split ima 188.694 stanovnika (uz napomenu da Zagreb ima 792.875 stanovnika).¹³

Ipak, ako pogledamo statističke podatke o broju i veličini jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) u europskim zemljama i usporedimo ih s relevantnim hrvatskim podacima, dolazimo do zaključka da se, u prosjeku, hrvatske lokalne jedinice nalaze negdje u "zlatnoj sredini".

Tablica 1.: Broj i veličina jedinica lokalne samouprave s prosječnim brojem stanovnika u 42 europske zemlje

Zemlja	Broj općina	Prosječan broj stanovnika	Prosječna površina u km ²
Velika Britanija	434	140.050	562
Litva	60	59.250	1.088
Danska	98	55.710	440
Irska	114	38.220	612
Nizozemska	443	36.970	77
Portugal	308	34.440	299
Švedska	290	31.540	1.522
Bugarska	264	29.160	420
Belgija	589	18.030	52
Poljska	2.478	15.380	126
Finska	415	12.740	815
Grčka	1.034	10.820	128
Slovenija	210	9.610	97
Italija	8.101	7.320	37
Rumunjska	3.176	6.780	75
Njemačka	12.379	6.650	29
Malta	68	6.010	5
Estonija	227	5.910	199
Španjolska	8.111	5.530	62
Latvija	524	4.340	123
Luskemburg	116	4.140	22
Austrija	2.356	3.530	36
Mađarska	3.175	3.170	29
Slovačka	2.891	1.870	17
Francuska	36.683	1.730	15
Češka	6.248	1.650	13
Cipar	524	1.500	18
Ukrajina	29.895	1.550	20
Bjelorusija	210	46.140	989
Srbija (bez Kosova)	170	43.320	520
Crna Gora	21	32.290	658
Bosna i Hercegovina	137	29.060	373
Makedonija	84	24.110	306
Andora	7	11.880	66
Norveška	434	11.090	888
Albanija	374	8.480	77
Hrvatska	549	8.080	103
Moldavija	982	4.200	34
San Marino	9	3.370	7
Lihtenštajn	11	3.170	15
Island	105	2.740	981
Švicarska	2.889	2.670	14

Izvor: Klimovsky, D., O možných riešeníach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry, *Acta politologica*, Vol. 1, No. 2, 2009, str. 182-213. i *EU sub-national governments. 2007 key figures*, prema: Podolnjak, R., O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave, u: Smerdel, B., Gardašević, Đ. (ured.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb, 2011., str. 455-456.

¹³ Podaci prema: Kregar, J. (bilj.1), str. 17.

Imajući, dakle, u vidu sliku teritorijalnog ustroja drugih postkomunističkih država središnje i istočne Europe (uz napomenu da neke od njih koje imaju veliki broj malih općina, poput Slovačke, spadaju u red gospodarski uspješnih država), u koju se sasvim uredno uklapa ustroj hrvatske lokalne samouprave, ali i sliku teritorijalnog ustroja drugih europskih država (pri čemu valja napomenuti da neke najrazvijenije europske države, poput Njemačke, Francuske, Austrije, imaju izrazito veliki broj malih općina), možemo si, primjerice, postaviti i sljedeće, u posljednje vrijeme često spominjano, pitanje: je li povećanje teritorija lokalnih jedinica nužno pozitivno povezano s povišenjem standarda, odnosno gospodarskim razvojem?

Naravno, potvrđan odgovor ponajprije dolazi od ekonomskih analitičara. U tom smislu, navodimo primjer projektne studije "Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj" vođene od strane dr.sc. Dubravke Jurlina Alibegović i njezinog tima suradnika s Ekonomskog instituta u Zagrebu i izrađene za potrebe Hrvatske zajednice županija, iz rujna 2010. godine.¹⁴ U Studiji se, *inter alia*, iznosi okvirni prijedlog za novi teritorijalni ustroj jedinica lokalne i regionalne samouprave, čija je izrada vođena s ciljem da se osigura načelo najviše moguće razine financijske samostalnosti lokalnih jedinica u provođenju njihovih obvezatnih nadležnosti u obavljanju javnih poslova iz samoupravnog djelokruga, uz istovremeno ispunjavanje uvjeta visoke kvalitete javnih usluga. Prijedlozi u svezi s teritorijalnim preustrojem temelje se na tri temeljna kriterija: (i) kriterij minimalnog broja stanovnika (za općinu od najmanje 2.000 stanovnika, za grad 10.000 stanovnika i za veliki grad 35.000 stanovnika); (ii) fiskalni kriterij (kriterij standardnog rashoda za obvezatne nadležnosti i kriterij standardnog rashoda) za općine i gradove; (iii) kriteriji iz regionalne ekonomike (primjerice, povijesno nasljeđe, kulturni identitet, cjelovitost gospodarskog i društvenog sustava, itd.). Primjenom matematičko-statističkih metoda (faktorske i klaster analize) na odabranim podacima mjerenim u 20 županija, izrađeni su prijedlozi za grupiranje županija u veće prostorne cjeline, odnosno za podjelu Hrvatske u sedam regija.¹⁵

Neki drugi prijedlozi, koji u pravilu ističu problem neracionalnoga teritorijalnog ustroja,¹⁶ sa svim problemima koji proizlaze iz ovoga temeljnog problema, zagovaraju formiranje tri, odnosno pet regija.¹⁷ Mišljenja stručnjaka podijeljena su i glede reforme sadašnjega županijskog ustroja, itd. Među-

14 Studija Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj dostupna je na: <http://www.eizg.hr/hr-HR/Analiticke-podloge-za-ucinkovitu-decentralizaciju-u-Hrvatsko-554.aspx>

15 Sukladno Studiji, predlaže se podjela u sljedećih sedam regija: 1) regija Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija, sastavljena od četiri županije: Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Međimurska i Virovitičko-podravska; 2) regija Sjeverozapadna i središnja Hrvatska, sastavljena od četiri županije: Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka; 3) regija Dalmacija, sastavljena od četiri županije: Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska; 4) regija Lika, u čijem se sastavu nalazi samo Ličko-senjska županija; 5) regija Slavonija, koja se sastoji od četiri županije: Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska i Vukovarsko-srijemska; 6) regija Istra, Primorje i Gorski kotar, koju čine dvije županije: Istarska i Primorsko-goranska; 7) Zagrebačka regija, sastavljena od Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

16 U posljednje vrijeme, svjedoci smo aktualiziranja problema (ne)racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, kao kriterije za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije, koji se znanstveno elaboriraju, Koprić utvrđuje: politički, razvojni, ekonomsko-financijski, demografski (uključujući strukturu naselja), prostorni, institucijsko-povijesni, međunarodnopravni, kriterij kapaciteta vođenja javnih politika i pružanja javnih usluga, te kriterij dostupnosti. Više o tome: Koprić, I., Kriteriji za prosudbu racionalnosti teritorijalne organizacije lokalne i regionalne samouprave, *Riznica*, br. 12, 2010., str. 40-47.

17 Primjerice, Koprić zagovara formiranje pet regija, koje bi se formirale temeljem povijesnog i funkcionalnog (a ne pukog administrativnog) kriterija, s tim da niti jedna ne bi smjela imati manje od 800.000 stanovnika. Regije bi ujedno služile kao NUTS II jedinice. Riječ je o sljedećem prijedlogu: 1) regija Središnja Hrvatska, sa sjedištem u Varaždinu, koja bi trebala obuhvatiti Međimursku, Varaždinsku, Krapinsko-zagorsku, Koprivničko-križevačku i Bjelovarsko-bilogorsku županiju, a vjerojatno i istočni dio Zagrebačke županije, pa i područje oko Siska; 2) regija Slavonija, sa sjedištem u Osijeku, koja bi trebala obuhvatiti Osječko-baranjsku, Vukovarsko-srijemsku, Požeško-slavonsku i Brodsko-posavsku županiju, a vjerojatno i istočni dio Sisačko-moslavačke županije; 3) regija Primorje i Istra, sa sjedištem u Rijeci, koja bi trebala obuhvatiti Istarsku, Primorsko-goransku, Karlovačku i Ličko-senjsku županiju, a vjerojatno i zapadni dio Sisačko-moslavačke županije; 4) regija Dalmacija, sa sjedištem u Splitu, koja bi obuhvaćala Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku i Dubrovačko-neretvansku županiju, a vjerojatno i dio sadašnje Ličko-senjske županije, te 5) Zagrebačka regija, koja bi obuhvaćala Grad Zagreb i dijelove Zagrebačke županije. Više o tome: Koprić, I., Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 10. (2010.), br. 4., str. 941-959.

tim, ono oko čega se svi slažu je da bi inicijativa za reformom lokalne samouprave trebala biti utemeljena na stručnoj analizi, javnoj raspravi i političkom konsenzusu.

Također, valja imati na umu i iskustva uspješno provedenih reformi u drugim europskim zemljama, koja pokazuju da je reforma teritorijalnog ustroja lokalne samouprave dugotrajan i nimalo jednostavan proces. U tom se smislu redovito navodi primjer teritorijalnog preustroja provedenog u Danskoj, usporedivoj s Hrvatskom po broju stanovnika, veličini i konfiguraciji teritorija. Danski primjer polagane i temeljito provedene reforme (reforma je trajala gotovo pet godina, od 2002. do 2007.), čija je neizostavna karika bila otvorena javna rasprava o šest predloženih modela reorganizacije lokalne samouprave¹⁸ (u kojoj je sudjelovalo više od 500 pojedinaca, udruga i predstavnika lokalnih vlasti), ogledan je model uspješno provedene reforme teritorijalnog ustroja. Zemlja rascjepkana na 270 općina i 13 županija nakon provedene reforme imala je svega 98 općina, nastalih spajanjem dotadašnjih 270, i 5 regija, nastalih spajanjem dotadašnjih 13 županija koje su ukinute. Smanjivanje općina provedeno je na taj način da je zakonom propisano da općina mora imati najmanje 20.000 stanovnika, dok je općinama s manje od 20.000 stanovnika prepušteno da se dogovore kome se žele pripojiti. Postupak dogovora proveden je bez većih poteškoća: u samo 12 općina dogovor nije postignut, pa je u njima proveden referendum; o sudbini četiriju općina u kojima niti nakon provedenog referenduma nije bilo moguće postići odgovarajući sporazum, odlučila je arbitraža. Valja imati na umu i podatak da je za potrebe provedbe reforme danski Parlament promijenio čak 50 zakona.

Proces (dobrovoljnog) spajanja ili amalgamiranja lokalnih jedinica, u načelu započet 1950-ih i 1960-ih godina i izvršen u gotovo svim europskim državama,¹⁹ vođen radi suzbijanja usitnjenosti lokalnih jedinica, pokazao se kao "najprihvatljiviji modalitet okrupnjivanja koji uživa punu potporu države, ali se primjenjuje i aneksija, pripajanje, kao oblici prisilnog amalgamiranja od strane središnjih državnih tijela kada dobrovoljni pristup problemu nije ostvaren."²⁰ Nažalost, europski trend povećavanja lokalnih jedinica nije prakticiran u hrvatskom slučaju.

3. USTAVNOPRAVNE PRETPOSTAVKE TERITORIJALNE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

Neupitno je kako je u Hrvatskoj konačno sazrelo vrijeme za korjenitu reformu lokalne samouprave općenito, a napose za reformu Zakonom uspostavljenih područja lokalnih i regionalnih jedinica. Bez obzira za koji se konkretno modalitet teritorijalne reforme lokalne samouprave odlučili, ono što je neosporno je činjenica da bilo kakva promjena područja lokalnih i regionalnih jedinica treba udovoljavati određenim ustavnopravnim pretpostavkama. Tu prije svega mislimo na udovoljavanje odredbama Ustava Republike Hrvatske, Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja

18 U listopadu 2002., Vlada je imenovala Povjerenstvo za upravnu organizaciju, kojega su činili stručnjaci za područja predviđena za reformu, predstavnici lokalnih vlasti, te predstavnici određenih ministarstava. Nakon 14 mjeseci, Komisija je predstavila svoje Izvješće sa šest mogućih modela reorganizacije danske lokalne samouprave. Više o danskoj teritorijalnoj reformi lokalne samouprave vidi: Podolnjak, R., O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave, u: Smerdel, B., Gardašević, Đ. (ured.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb, 2011., str. 462-464; Studija Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj (bilj. 13), str. 225.; Kovačić, M., *Reforma lokalne samouprave u Danskoj*, *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 4., str. 989-997.

19 O procesu amalgamiranja u nizu europskih država vidi: Pavić, Ž. (bilj. 11), str. 85-96.

20 Ibid., str. 125.

vanja građana u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, te na Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2008. godine.

3.1. USTAVNA REGULACIJA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

U kontekstu aktualnih promišljanja o teritorijalnoj reformi hrvatske lokalne samouprave, prvo valja krenuti od ustavnih odredaba. Sukladno čl. 1. Ustava Republike Hrvatske,²¹ Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država. Nadalje, u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

Prema čl. 4. Ustava, u Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Cjelokupna VI. glava Ustava, pod nazivom "Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava", posvećena je tematici lokalne samouprave. Izdvajamo čl. 133. Ustava, temeljem kojega se građanima jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Osim posredničke demokracije, građani imaju pravo neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Nadalje, izdvajamo i čl. 134. Ustava, kojim je propisano da se područja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određuje na način propisan zakonom.

Posebno valja naglasiti činjenicu da je hrvatski ustavotvorac prepoznao "važnost lokalne i regionalne samouprave prvenstveno što je to pravo građana u cijelosti izjednačio s ostalim ljudskim pravima i slobodama."²² Pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu je ustavnopravno zaštićeno: sukladno čl. 129. Ustava, Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje, *inter alia*, povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave, te pravnih osoba s javnim ovlastima, kada su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu zajamčeno Ustavom.

3.2. RELEVANTNE ODREDBE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

U svezi s teritorijalnim preustrojem područja lokalnih i regionalnih jedinica valja poći od Europske povelje o lokalnoj samoupravi,²³ prvoga multilateralnog pravnog instrumenta za "definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave,²⁴ koji je Republika Hrvatska u cijelosti ratificirala. Kako je Hrvatska u svom Ustavu prihvatila određenje da međunarodni ugovori koji su sklopljeni

21 Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 85/10 (pročišćeni tekst)

22 Lauc, Z., Normativni izvori lokalne samouprave, u: *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva* (bilj. 4), str. 38.

23 Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine – Međunarodni ugovori", br. 14/97., 4/08.

24 Lauc, Z. (bilj. 4), str. 39.

i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretku Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona, te da se njihove odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na načine koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava (čl. 141. Ustava), to podrazumijeva da su takvi ugovori, dakle, uključujući i relevantnu Povelju, "obvezatni za primjenjivanje i za sudove, za državne organe i za tijela s javnim ovlastima, ali i za tijela lokalne i regionalne samouprave."²⁵

Relevantna odredba Povelje u našem slučaju je čl. 5., koji se odnosi na zaštitu područnih granica lokalnih jedinica i u tom kontekstu propisuje da će se "pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dozvoljava."

3.3. RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

Krovni zakon za područje lokalne i regionalne samouprave, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,²⁶ u svojem čl. 7. određuje kako se područje općine, grada i županije, ali i njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada ili uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica, kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene lokalnih i regionalnih jedinica uređuje posebnim zakonom. Pri tome, u stavku 2. istoga članka zahtijeva se da će se "pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave prethodno tražiti mišljenje stanovnika te jedinice".

Možemo primijetiti kako u čl. 7. Zakona nema ni spomena o referendumu koji se spominje u čl. 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

3.4. RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA O PODRUČJIMA ŽUPANIJA, GRADOVA I OPĆINA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Reguliranje promjene područja, promjene sjedišta i osnivanja novih jedinica lokalne samouprave izvršeno je u člancima 30.-32. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.²⁷

Sukladno čl. 30. Zakona, pravo predlaganja promjene područne pripadnosti naselja, izdvajanja naselja iz sastava jedinice lokalne samouprave i pripajanja drugoj jedinici pripada predstavničkom tijelu jedinice, odnosno trećini građana s prebivalištem na području naselja za koje se predlaže promjena. Promjenu sjedišta jedinice lokalne samouprave ili osnivanje nove jedinice mogu predložiti predstavnici tijela jedinica, odnosno trećina građana s prebivalištem na području jedinice, odnosno naselja na koja se odnosi.

²⁵ Ibid., str. 38.

²⁶ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine", br. 33/01., 60/01. (vjerodostojno tumačenje), 129/05., 107/07., 125/08., 36/09.

²⁷ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 86/06., 125/06. (ispravak), 16/07. (ispravak), 95/08. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), 46/10. (ispravak)

Sličnu odredbu kao i u čl. 7. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nalazimo u čl. 31. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, temeljem kojega su "predlagatelji svake područne promjene dužni pribaviti mišljenje građana s područja na koje se odnosi promjena, te očitovanje županijske skupštine na čijem se području nalazi lokalna jedinica na koju se promjena odnosi." Kao što se da zaključiti, niti ovdje se ne spominje referendum kojega predviđa čl. 5. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Na koncu, valja napomenuti i kako su prema čl. 32. Zakona "svi predlagatelji promjena područnog ustrojstva Republike Hrvatske dužni pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske na predloženu područnu promjenu."

3.4. RELEVANTNE ODREDBE ZAKONA O REFERENDUMU I DRUGIM OBLICIMA OSOBNOG SUDJELOVANJA U OBAVLJANJU DRŽAVNE VLASTI I LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave²⁸ u svojem čl. 57. propisuje kako "Vlada Republike Hrvatske može raspisati savjetodavni referendum za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika tog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave."

Prema tome, odredba da Vlada Republike Hrvatske "može" raspisati referendum govori o savjetodavnoj naravi takvog referenduma, što se onda može tumačiti na taj način da bi se u slučaju teritorijalnog preustroja mogla izabrati i druga varijanta, odnosno varijanta "ne mora". Ipak, smatramo kako navedenu zakonsku odredbu valja tumačiti na taj način da je pribavljanje mišljenja stanovnika obveza Vlade, koja se valja ispuniti baš referendumom, a ne na neki drugi način. Slično rezonira istaknuti stručnjak Podolnjak, koji smatra kako način pribavljanja mišljenja stanovnika ne može biti ni odluka predstavničkog tijela jedinice lokalne ili područne samouprave, a jednako tako "način pribavljanja mišljenja građana ne bi bili niti zborovi građana, jer Zakon o referendumu u članku 60. precizira da se 'zborovi građana sazivaju radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog značenja, raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od lokalnog značenja'. Zborovi građana se, dakle, ne sazivaju radi pribavljanja mišljenja građana o područnoj promjeni."²⁹

Člankom 58. Zakona o referendumu precizira se da pravo sudjelovanja na savjetodavnom referendumu imaju birači koji imaju prebivalište u jedinici, odnosno jedinicama lokalne samouprave, kao i u jedinici, odnosno jedinicama područne (regionalne) samouprave za koju, odnosno koje je savjetodavni referendum raspisan. Na savjetodavnom referendumu odlučuje se većinom glasova birača koji su izašli na glasovanje. Savjetodavni referendum provodi se po postupku na koji se provodi državni referendum.

Konačno, glede primjene savjetodavnog referenduma kod teritorijalnog preustroja lokalne samouprave, valja imati u vidu činjenicu da je Vlada Republike Hrvatske u svibnju 1996. "aktivi-

²⁸ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, "Narodne novine", br. 33/96., 92/01., 44/06. – Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 58/06. – Odluka Ustavnog suda br. U-I-177/2002., 67/07. – Odluka Ustavnog suda br. U-I-2051/2007., 96/07., 38/09., 85/10. – Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst

²⁹ Podolnjak, R., u: Smerdel, B., Gardašević, Đ. (bilj. 15), str. 466.

rala” čl. 57. Zakona o referendumu i raspisala nekoliko savjetodavnih referenduma.³⁰ Referendumi su održani 2. lipnja, a na njima su birači trebali dati svoje mišljenje o prijedlozima područnog ustrojstva jedne županije, odnosno o prijedlozima područja pripadnosti tri grada i sedam općina.³¹ Ovu činjenicu svakako ne bi bilo razborito ignorirati u nekim budućim preinakama teritorijalnoga ustroja.

3.6. ODLUKA USTAVNOG SUDA BR. U-I/3226/2006 OD 9. SRPNJA 2008. GODINE

O obvezi pribavljanja mišljenja građana prije donošenja odluka o promjeni područja jedinice lokalne samouprave zauzeo je stajalište i Ustavni sud Republike Hrvatske. Naime, u odluci Ustavnog suda br. U-I/3226/2006 od 9. srpnja 2008.,³² kojom je ukinut čl. 4. točka 3. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatske, radi se o tome da je naselje Prekrižje Plešivičko Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 2006. postalo dio područja grada Jastrebarsko, iako, kako je to utvrdio Ustavni sud, “takvoj zakonskoj odredbi nije prethodio postupak propisan mjerodavnim zakonskim odredbama odnosno nije zatraženo mišljenje stanovnika Prekrižja Plešivičkog i mišljenje Skupštine Zagrebačke županije.”

Kako je inicijativa na temelju koje je relevantno naselje izdvojeno iz grada Samobora i uvršteno u grad Jastrebarsko, pokrenuta još 1994., potaknuta od strane Mjesnog odbora Plešivica, Ustavni sud je zauzeo stav kako se “ne radi o inicijativi iznijetoj na formalni način”, odnosno kako se mjesni odbor ne može smatrati ovlaštenim predlagateljem promjene područja jedinica lokalne samouprave.

Ustavni sud iznio je i sljedeće napomene: “...pribavljanje mišljenja stanovnika pri promjeni područja zahtjev je članka 133. Ustava razrađen Zakonom, a mišljenje dotične lokalne zajednice zahtjev je Europske povelje. Europska povelja...na temelju članka 140. Ustava Republike Hrvatske dio je unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i po pravnoj snazi iznad Zakona te se neposredno primjenjuje. U konkretnom slučaju nije pribavljeno niti mišljenje stanovnika područja na koje se promjena odnosi niti mišljenje dotične lokalne zajednice. To što način na koji mišljenje stanovnika odnosno jedinice lokalne samouprave o čijoj promjeni područja se radi treba biti izraženo, nije izričkom utvrđeno niti Europskom poveljom niti mjerodavnim zakonom ne utječe na obvezu provođenja propisanog postupka, unatoč tome što mišljenje ne obvezuje zakonodavca.”

Rezoniranje Ustavnog suda u konkretnom slučaju, smatramo, ide *in favorem* savjetodavnog referenduma kao jedinog načina pribavljanja mišljenja stanovnika.

4. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Smatramo kako je bilo kakvo prekranje područja lokalnih i regionalnih jedinica moguće samo uz prethodno pribavljeno mišljenje stanovnika područja jedinica, te da način pribavljanja tog mišljenja može biti jedino lokalni savjetodavni referendum. S tim u svezi, valja napomenuti

³⁰ ‘Narodne novine’, br. 37/96.

³¹ Vlada Republike Hrvatske raspisala je savjetodavne referendume za područje Zagrebačke županije, za područje gradova Ivanić-Grad, Našice i Novska, te za područje općina Đurđinovac, Feričanci, Kloštar Ivanić, Križ, Novalja, Pag i Poveljana.

³² Odluka Ustavnog suda br. U-I/3226/2006 od 9. srpnja 2008., ‘Narodne novine’, br. 95/08.

da je Ministarstvo uprave najavilo početak rada na izradi novog Zakona o referendumu, radi jasnog utvrđivanja pravila budućih referenduma, pa ćemo se nadati da će i pravo na lokalni referendum biti jasno i precizno regulirano.

Ako uzmemo u obzir činjenicu da bi referendumsko odlučivanje građana sasvim sigurno ne samo prolongiralo, nego i otežalo (posebno politički, "jer se eventualna volja zakonodavca može suprotstaviti izraženoj volji građana"³³), postupak donošenja odluka tijekom provedbe teritorijalnog preustroja, a imajući u vidu i činjenicu da su se "mnogobrojne hrvatske (većinom male) općine već etablirale kao političke zajednice koje okupljaju ljude na određenom teritoriju, koje funkcioniraju na određeni način, koje su stvorile određeni duh zajedništva",³⁴ ne treba nas čuditi podatak da se sve više potencira alternativa jačanja raznih oblika suradnje među malim lokalnim jedinicama i "stvaranja zajedničkih tijela, upravnih aparata i projekata."³⁵

Pravo lokalnih jedinica da, u skladu sa zakonom, u obavljanju svojih ovlasti surađuju i udružuju se s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu, utvrđeno je člankom 10. Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Naš Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi o ovoj mogućnosti govori u čl. 12., prema kojemu općine, gradovi i županije, ostvarujući zajedničke interese, međusobno surađuju na unaprjeđenju gospodarskog i društvenog razvitka svojih zajednica. Suradnja jedinica je, dakle, dobrovoljna, a način njezinog ostvarivanja je prepušten samim jedinicama. U smjeru jačanja uloge suradnje, posebno između malih općina, smatramo da ne bi bilo loše razmisliti o ideji zakonskog propisivanja određenih oblika obvezne suradnje za takve općine.

Konačno, bez obzira na to koji su sve modaliteti i alternative predloženi ili će tek biti predloženi u sklopu provedbe reforme hrvatske lokalne samouprave, pa onda i normirani, uvijek se valja pridržavati načela da je u konačnici zadovoljstvo građana podmirenim potrebama i interesima ono što se vrednuje i ono što treba biti prva i posljednja nit vodilja svake promjene.

33 Podoljnjak, R. (bilj. 15), str. 466.

34 Pavić, Ž. (bilj. 11), str. 124.

35 Zaključci i prijedlozi knjige Decentralizacija (bilj. 1), str. 162.

LITERATURA

- Bratić, V., Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?, *Financijska teorija i praksa*, 32 (2), 2008.
- Grad, F., Local Government in Slovenia, u: Moreno, A.-M. (ured.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, National Institute of Public Administration, Madrid, 2012.
- Hrženjak, J., Napomene o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 4.
- Izvješće i preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe: Lokalna i regionalna demokracija u Hrvatskoj, prijevod, *Hrvatska javna uprava*, god. 7. (2007.), br. 4.
- Koprić, I., Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, Koprić, I., Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 10. (2010.), br. 4.
- Kovačić, M., Reforma lokalne samouprave u Danskoj, *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 4.
- Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S., Rogić Lugarić, T., *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011.
- Lauc, Z., Normativni izvori lokalne samouprave, u: *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva*, Drugo izdanje, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Interkerkelijk Vredesberaad, Osijek, 2006.
- Pavić, Ž., Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice, *Hrvatska javna uprava*, god. 10 (2010.), br. 1.
- Podolnjak, R., O teritorijalnoj i upravnoj reformi hrvatske lokalne samouprave, u: Smerdel, B., Gardašević, Đ. (ured.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb, 2011.
- Studija Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj dostupna je na: <http://www.eizg.hr/hr-HR/Analiticke-podloge-za-ucinkovitu-decentralizaciju-u-Hrvatsko-554.aspx>
- Smerdel, B., Gardašević, Đ. (ured.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb, 2011.
- Vrbošić, J., O povijesnom razvitku hrvatske lokalne samouprave, u: *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva*, Drugo izdanje, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Interkerkelijk Vredesberaad, Osijek, 2006.
- Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 85/10. (pročišćeni tekst)
- Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine – Međunarodni ugovori", br. 14/97., 4/08.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine", br. 33/01., 60/01. (vjerodostojno tumačenje), 129/05., 107/07., 125/08., 36/09.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 90/92., 2/93., 58/93., 90/93., 10/94., 29/94.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 10/97., 124/97., 68/98., 22/99., 117/99., 128/99., 44/00., 125/00., 92/01., 79/02., 83/02., 25/03., 107/03., 175/03.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 86/06., 125/06.- ispravak, 16/07. – ispravak, 95/96. – Odluka USRH, 46/10 – ispravak, 145/10.

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, "Narodne novine", br. 33/96., 92/01., 44/06. – Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 58/06. – Odluka Ustavnog szda br. U-I-177/2002., 67/07. – Odluka Ustavnog suda br. U-I-2051/2007., 96/07., 38/09., 85/10. – Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst
Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I/3226/2006. od 9. srpnja 2008., "Narodne novine", br. 95/08.

Anita Blagojević, PhD, Assistant Professor at the Faculty of Law in Osijek

TERRITORIAL REFORM OF THE CROATIAN LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT: CONSTITUTIONAL PREREQUISITES

Summary

Starting from the thesis that in the Republic of Croatia the time has (finally) come for the radical reform of local and regional self-government in general, and especially for the reform of the established areas of local and regional units, the author emphasizes the question of constitutional requirements for the territorial reform. Because of the fact that in the context of the territorial reform we should start from the constitutional provisions, this paper analyzes relevant provisions of the Croatian Constitution, and of the European Charter of Local Self-government, the Law on Local and Regional Self-government, and of the other relevant legal sources. The author concludes that any change in the area of local and regional units should include prior opinions of the units' inhabitants and that the way to obtain these opinions may only be (local) advisory referendum.

Key words: territorial reform, local and regional self-government, local referendum

Dr. Anita Blagojević, Dozentin an der Fakultät für Rechtswissenschaften, Osijek

TERRITORIALE REFORM DER KROATISCHEN LOKALEN SELB- STVERWALTUNG: VERFASSUNGSRECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN

Zusammenfassung

Von der These ausgehend, dass in Kroatien die Zeit für eine grundlegende Reform der lokalen und regionalen Selbstverwaltung im allgemeinen gekommen ist, insbesondere für die Reform der durch das Gesetz hergestellten lokalen und regionalen Verwaltungseinheiten, potenziert die Autorin die Frage, welche verfassungsrechtliche Voraussetzungen zu erfüllen sind, wenn es zur Reform des territorialen Aufbaus Kroatiens kommt. Da die Überprüfung der territorialen Reform mit der Erörterung der Verfassungsbestimmungen beginnen sollte, werden in dieser Arbeit zunächst betreffende Bestimmungen der Verfassung der Republik Kroatien, dann die Bestimmungen der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung sowie der anderen relevanten Rechtsquellen analysiert. Die Autorin schließt, dass als Voraussetzung für irgendwelche Umgestaltung der Gebiete der lokalen und regionalen Einheiten vorläufig die Meinung der Einwohner der territorialen Einheiten verschafft werden sollte sowie, dass der einzige Weg dafür ein lokales Referendum beratenden Charakters ist.

Schlüsselwörter: territoriale Reform, lokale und regionale Selbstverwaltung, das lokale Referendum