

Implikacije završne odredbe novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

*Alen Rajko**

Razmatra se pitanje daje li završna odredba prošlogodišnje novele Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi općinskim načelnicima, gradonačelnicima i županima na isteku mandata (makar kratkotrajno) ovlasti propisane za neposredno izabrane izvršne čelnike. Pritom se opisuju buduće ovlasti općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te ograničenja ovlasti izvršnih tijela u razdoblju primopredaje vlasti, uključujući dvojbe o završetku razdoblja ograničenja ovlasti. Riječ je o materiji reguliranoj trima zakonima različitog predmeta, djelomice neusklađenih normi.

Ključne riječi: lokalna i područna (regionalna) samouprava – Hrvatska, izvršna tijela, neposredni izbori, ograničene ovlasti, primopredaja vlasti, završne odredbe

* Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije (head of the Office for Administrative Development, Town of Opatija, Croatia)

1. Uvod

Prošlogodišnjom novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹ (u nastavku teksta: ZLPS) između ostalog obavljeno je normativno usklađivanje s uvođenjem neposrednog izbora nositelja izvršne vlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: jedinice samouprave), što uključuje i prijelaz na inokosnu varijantu izvršnog tijela – općinski načelnici, gradonačelnici i župani, uz pomoć svojih zamjenika, obavljat će izvršnu vlast bez poglavarstva.

Nedvojbena zakonodavčeva volja bila je da spomenute promjene budu vremenski povezane s idućim izborima za predstavnička tijela te nositelje izvršne vlasti jedinica samouprave, koji bi trebali biti održani 17. svibnja 2007.²

Završna odredba novele ZLPS-a, sadržana u čl. 26., glasi: *Ovaj Zakon stupa na snagu 17. svibnja 2009.*

Hoće li, slijedom tako formulirane odredbe, sadašnji općinski načelnici, gradonačelnici i župani u razdoblju od dana održavanja prvog kruga izbora do dana izbora neposredno izabranih nositelja izvršne vlasti (tj. do dana proglašenja službenih izbornih rezultata) imati ovlasti predviđene za njihove »nasljednike« s neposrednim izbornim legitimitetom?

Dodajmo da je u čl. 25. novele ZLPS-a propisano da 17. svibnja 2009. prestaju vrijediti odredbe statuta jedinica samouprave koje se odnose na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika te općinskoga, gradskog i županijskog poglavarstva, kao i statutarne odredbe o povjerenju i razrješenju čelnika izvršne vlasti koje su suprotne noveli.³

¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – NN 109/07 (izvorni tekst Zakona objavljen je u NN 33/01, vjerodostojno tumačenje u NN 60/01, a prethodna novela u NN 129/05).

² Prema čl. 4. st. 1. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05 – pročišćeni tekst, 44/06 i 109/07), redovni izbori održavaju se treće nedjelje u mjesecu svibnju svake četvrte godine.

U čl. 6. st. 1. Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07) propisano je da se redoviti izbori općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba održavaju svake četvrte godine, istodobno s izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

³ Jedinice samouprave dužne su uskladiti statute i druge opće akte s odredbama novele ZLPS-a u roku 90 dana od dana njihova stupanja na snagu, dakle najkasnije do 15. kolovoza 2009. (čl. 24. novele ZLPS-a).

Za odgovor na prethodno pitanje potrebno je, osim ZLPS-a, razmotriti odredbe:

- Zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba⁴ (u nastavku teksta: Zakon o neposrednim izborima);
- Zakona o postupku primopredaje vlasti⁵ (u nastavku teksta: Zakon o primopredaji).

2. Buduće ovlasti nositelja izvršne vlasti u jedinicama samouprave

Općinski načelnici, gradonačelnici i župani izabrani na idućim redovnim lokalnim i područnim izborima zastupat će, kao i sadašnji čelnici izvršne vlasti jedinica samouprave, jedinicu te imati ovlast obustave od primjene općeg akta predstavničkog tijela koji ocijene protupropisnim.⁶

Nove ovlasti nositelja izvršne vlasti (u svojstvu izvršnog tijela) u jedinicama samouprave, propisane novelom ZLPS-a, koje stupaju na snagu 17. svibnja 2009.,⁷ jesu:

- a) odobravanje uporabe grba i zastave jedinice samouprave pravnim osobama radi promicanja interesa jedinice, na temelju mjerila koja općim aktom utvrdi predstavničko tijelo (čl. 10. st. 7. ZLPS-a);
- b) obavljanje izvršnih poslova u jedinici samouprave (čl. 44. ZLPS-a);
- c) priprema prijedloga općih akata te izvršavanje njihove provedbe, usmjeravanje upravnih tijela i nadzor njihova rada, upravljanje nekretninama, pokretninama, prihodima i rashodima jedinice samouprave, odlučivanje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina jedinice samouprave, u okviru propisanog limita⁸ (čl. 48. ZLPS-a);

⁴ Za razliku od ZLPS-a, pri navođenju čelnika izvršnih tijela jedinica samouprave Zakon o neposrednom izboru zasebno navodi gradonačelnika Grada Zagreba.

⁵ NN 94/04 i 17/07.

⁶ V. čl. 42. ZLPS-a.

⁷ O odnosu neposredno izabranog nositelja izvršne vlasti i predstavničkog tijela vidjeti nove članke 35.a-35.b te 40.a-40.c, kao i novelirani čl. 37. st. 1. ZLPS-a.

⁸ Spomenuti limit uređen je u čl. 48. st. 1. t. 5. i čl. 48. st. 2. ZLPS-a, koji glase:

5. *odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5% iznosa prihoda bez*

- d) imenovanje i razrješenje pročelnika upravnih tijela (čl. 53.a ZLPS-a);
- e) utvrđivanje popunjenosti upravnih tijela potrebnim brojem pripadnika nacionalnih manjina, u okviru plana prijma u službu (čl. 56. st. 2. ZLPS-a);
- f) nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnih odbora (čl. 64. ZLPS-a).

3. Ograničenja ovlasti u izbornom razdoblju

Prema čl. 92. st. 2. ZLPS-a, koji se primjenjuje do 16. svibnja 2009., općinski načelnik, gradonačelnik i župan od dana raspisivanja izbora za članove predstavničkog tijela pa do dana izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika i župana mogu obavljati samo poslove koji su prijeko potrebni za redovito i nesmetano funkcioniranje jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Analognu odredbu sadržava i novelirani čl. 92. st. 2. ZLPS-a, koji se primjenjuje od 17. svibnja 2009., osim što kao vremenski okvir određuje razdoblje od dana raspisivanja izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana do dana izbora novog nositelja izvršne vlasti.

Prilikom idućih lokalnih i područnih izbora, dakle, početak razdoblja ograničenih ovlasti nositelja izvršne vlasti određen je danom raspisivanja izbora za predstavničko tijelo (prema tekstu čl. 92. st. 2. ZLPS-a koji se primjenjuje do 16. svibnja 2007.), a završetak danom izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.

U pogledu ograničenih ovlasti nositelja izvršne vlasti pred kraj mandata nešto su preciznije – ali i sadržajno uže – odredbe Zakona o primopredaji, koji se (prema čl. 1.) primjenjuje u razdoblju od dana raspisivanja redovitih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba do njihova stupanja na dužnost nakon provedenih izbora. U tom razdoblju općinski načelnik, gradonačelnik, župan i gradonačelnik Grada Zagreba te poglavarstvo kojima prestaje mandat:

primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000.000 (jedan milijun) kuna, te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima. (...)

U slučaju iz stavka 1. točke 5. ovoga članka odluku o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina čija ukupna vrijednost prelazi 0,5%, odnosno čija je pojedinačna vrijednost veća od 1.000.000 (jedan milijun) kuna od iznosa prihoda iz točke 5. stavka 1. ovoga članka, donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

- ne smiju donositi odluke o imenovanjima iz svoje nadležnosti, osim imenovanja vršitelja dužnosti u slučajevima kad je to nužno radi osiguranja nesmetanog rada upravnih tijela (čl. 10.b);
- ne smiju zaključivati ugovore značajnije vrijednosti, odnosno ugovore kojih je pojedinačna vrijednost veća od 0,5% proračuna jedinice samouprave, odnosno najviše do milijun kuna, s time da ukupna vrijednost svih tih ugovora ne smije prelaziti iznos od 1/12 proračuna jedinice samouprave, osim ako bi nezaključivanje ugovora prouzročilo znatnu materijalnu štetu odnosno ako je zaključivanje ugovora nužno radi provedbe zakona ili izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započelih poslova za koje se pretpostavlja da će biti okončani do stupanja na dužnost novoizabranoga općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (čl. 10.c).

Odredbe o zabrani kadrovskih promjena, koje obvezuju kako izvršna tijela na isteku mandata, tako i novoizabrane nositelje izvršne vlasti, sadržane su u čl. 10.e Zakona o primopredaji.⁹

4. Razdoblje interregnuma

Općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i njihovim zamjenicima prava na temelju obavljanja dužnosti prestaju danom izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihova zamjenika (čl. 92. st. 1. noveliranog ZLPS-a).

U čl. 5. Zakona o neposrednim izborima propisano je da mandat općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba,

⁹ Čl. 10.e Zakona o primopredaji glasi:

U postupku primopredaje državne vlasti i izvršnih ovlasti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave zabranjene su kadrovske promjene osim na dužnostima za koje se prema odredbama ovoga Zakona podnosi mandat na raspolaganje (o stavljanju mandata na raspolaganje vidjeti čl. 10.d – nap. a.).

Osobe koje imaju status službenika, a postavljaju se na radno mjesto na temelju imenovanja, po prethodno provedenom javnom natječaju, nisu dužne stavlhati mandat na raspolaganje danom stupanja na dužnost Vlade odnosno općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.

Imenovani službenici iz stavka 2. ovoga članka mogu se razriješiti samo iz razloga, na način i u postupku sukladno odredbama zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava i zakona kojim se uređuju službenički odnosi.

Odluke o kadrovskim promjenama suprotne odredbama ovoga Zakona su ništave.

izabраниh na redovitim i na prijevremenim izborima, traje do dana proglašenja službenih rezultata izbora novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba.

Realno je očekivati da će u većini jedinica samouprave neposredni izbori za izvršno tijelo biti obavljani u dva kruga. Pritom se drugi krug izbora održava četrnaesti dan nakon dana održavanja prvoga kruga izbora. Tome je potrebno pridodati razdoblje u kojem teku rokovi za zaštitu izbornog prava. Prigovor izbornom povjerenstvu podnosi se u roku 48 sati računajući od isteka dana kad je izvršena radnja na koju se stavlja prigovor, dok je izbornom povjerenstvu dužno donijeti rješenje o prigovoru u roku 48 sati od dana kad mu je dostavljen prigovor odnosno od dana kad mu je dostavljen izborni materijal na koji se odnosi prigovor. Nadalje, protiv rješenja nadležnoga izbornog povjerenstva može se pokrenuti izborni spor podnošenjem žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Žalba se podnosi Ustavnom sudu putem nadležnoga izbornog povjerenstva u roku 48 sati od dana primitka pobijanog rješenja. Ustavni sud će o žalbi odlučiti u roku 48 sati od primitka žalbe.¹⁰

5. Zaključak

U razmotrenim zakonima koriste se izrazi »dan izbora«, »dan proglašenja službenih rezultata izbora« te »dan stupanja na dužnost«.

Smatramo da je odredbu čl. 92. st. 1. noveliranog ZLPS-a – koji dan prestanka prava dosadašnjih čelnika izvršne vlasti na temelju obavljanja dužnosti vezuje uz »dan izbora« novog čelnika, potrebno tumačiti u smislu posebne odredbe čl. 5. Zakona o neposrednim izborima (specijalnijega, a u ovom slučaju i preciznijeg propisa), kao dan proglašenja službenih rezultata.¹¹

S tim bi se danom trebao podudarati i »dan stupanja na dužnost« novoizabраниh izvršnih čelnika, koji – prema čl. 1. Zakona o primopredaji – označuje kraj razdoblja ograničenih ovlasti na isteku mandata.

I prije i poslije 17. svibnja 2009. (stupanja na snagu novele ZLPS-a) u pogledu ovlasti općinskih načelnika, gradonačelnika i župana vrijedit će poseban režim, od dana raspisivanja izbora za predstavnička tijela jedinica

¹⁰ O postupku izbora te postupku zaštite izbornog prava vidjeti čl. 33–39. odnosno čl. 84–91. Zakona o neposrednim izborima.

¹¹ Pritom upozoravamo da su oba propisa objavljena u istom broju *Narodnih novina*.

samouprave¹² do dana proglašenja službenih rezultata izbora za pojedinog nositelja izvršne vlasti.

Poglavarstva se posljednji put mogu sastati i odlučivati najkasnije u subotu, 16. svibnja 2009.

Od 17. svibnja 2009. do dana proglašenja službenih rezultata izbora (u situacijama dvokružnih izbora izgledno je da će biti riječ o dvadesetak dana) na položaj općinskih načelnika, gradonačelnika i župana kojima istječe mandat primjenjuju se odredbe novele ZLPS-a.

Međutim, od novih ovlasti, navedenih u ovom tekstu pod 2., primjenom odredbi čl. 92. st. 2. ZLPS-a te odredbi Zakona o primopredaji (citiranih u ovom tekstu pod 3.) isključene su sve ovlasti osim nužnog usmjerivanja i nadzora upravnih tijela, nužnog upravljanja imovinom, prihodima i rashodima jedinice samouprave – u skladu sa zakonom i statutom, nužnog nadzora nad zakonitošću rada mjesnih odbora te općenite odredbe o obavljanju izvršnih poslova, kao i ovlasti propisanih u čl. 10.b i čl. 10.c Zakona o primopredaji). Na taj način »normativna kombinacija« analiziranih, iako ne posve usklađenih propisa, rezultira stanjem koje je zakonodavac, u bitnome, vjerojatno namjeravao postići.

¹² Realno je očekivati da će to biti i dan raspisivanja izbora za nositelje izvršne vlasti, iako se dani raspisivanja izbora ne moraju nužno podudarati – izbori za predstavničko tijelo i izvršno tijelo moraju biti održani, ali ne i raspisani istodobno.

THE IMPLICATIONS OF THE FINAL STIPULATION OF THE AMENDED LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT ACT

Summary

The author discusses whether the final stipulation of the Amendments to the Local and Regional Self-Government Act, passed in 2007, empowers municipality mayors, mayors, and county governors elected under the previous stipulations of the LRSGA to act within the new competences given to directly elected local and regional executives, after their current mandate ends in 2009. He describes the future competences of municipality mayors, mayors, and county governors as well as limitations of the powers of executive bodies in the period of power transfer, including the dilemmas about the termination of the period of limited competences. The subject matter includes the issues regulated by three different laws and partially non-harmonised norms.

Key words: local and regional self-government – Croatia, executive bodies, direct elections, limited powers, the transfer of power, final stipulations