

# Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji

JURAJ HRŽENJAK  
Veslačka 14, Zagreb  
dipl. pravnik

UDK 352(497.5)  
352(4)  
Stručni rad  
Primljeno: 8. prosinca 2004.

*Političko-pravni status i perspektive razvoja lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave imaju važnost i dio su identiteta Republike Hrvatske u ispunjavanju uvjeta za njezino priključenje Europskoj Uniji.*

*Analizom Ustava Republike Hrvatske i Zakona o lokalnoj i područnoj, odnosno regionalnoj samoupravi, te komparacijom tih dokumenata s principima reguliranim u europskim i međunarodnim deklaracijama i konvencijama o ljudskim pravima i slobodama, napose Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, može se ocijeniti koliko su u hrvatskom zakonodavstvu realizirani europski modeli lokalne samouprave.*

*Naime, Europska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja europski standard lokalne samouprave. Povelja povezuje europske države potpisnice na planu jačanja demokratskih ideala upravljanja državama Europe, u čemu je autonomija lokalne samouprave temeljna institucija demokratskog sustava države. Prema Povelji, jedinice lokalne samouprave trebaju imati uvjete da u granicama zakona same reguliraju i upravljanju dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva; da imaju diskrecijsko prava u provođenju svojih programa u svim oblastima i u svim pitanjima koja Zakonom nisu stavljena u nadležnost drugih vlasti; da središnja državna vlast ne može ograničiti ovlasti zakonom povjerene lokalnim vlastima; da u okviru državne politike lokalne vlasti imaju vlastite izvore financiranja; da svojim sredstvima samostalno raspolažu itd.*

*Prikazana ustavna i zakonska regulacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj usporediva je s europskim standardima i formalno-pravno zadovoljava uvjete za priključenje Hrvatske zajednici europskih država – Europskoj Uniji.*

*Stanje i razvoj lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj svakako je jedan od faktora njezina identiteta – njezine osobne karte – na putu u Europsku Uniju.*

*Ključne riječi: LOKALNA SAMOUPRAVA, REGIONALNA SAMOUPRAVA, EUROPSKA UNIJA, IDENTITET, LJUDSKA PRAVA*

## Pravni temelji ostvarivanja ljudskih prava i sloboda u jedinicama lokalne samouprave

Načelno govoreći, prava i slobode čovjeka utvrđena su Općom deklaracijom UN-a o pravima čovjeka iz 1948. godine.

U 30 članaka te Deklaracije regulirane su: opće slobode i prava (prirodne i društvene), građanska i politička prava, uključujući i pravo na jednakost pred zakonom; pravo na imovinu; pravo na socijalnu zaštitu; pravo na obrazovanje; pravo na kulturni život itd. – bez ikakve diskriminacije prema rasi, vjeri, nacionalnosti, spolu, dobi, ideologiji i drugim društvenim i prirodnim razlikama među ljudima.

Pitanja prava i slobode čovjeka jednako regulira i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Rim, 1950). Međutim, ta Konvencija je ugradila instrumentarij za njezinu praktičnu provedbu i u 28 članaka utvrdila je Europski sud za prava čovjeka. Ta dva dokumenta (i uz njih niz protokola koji tumače i usmjeravaju praksu ostvarivanja normi Konvencije) čine temelje Europskog standarda demokracije. Praktična primjena Europske konvencije osigurava: **dostojanstvo** čovjeka, poštovanje njegovih političkih, socijalnih i ekonomskih prava.

Postavlja se pitanje koliko se politički, pravni i socijalni identitet Republike Hrvatske kao države poklapa s temeljnim normama.

Treći važan dokument za utvrđivanje identiteta RH u odnosu na druge demokratske države je ostvarivanje Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Naime, Europska povelja o lokalnoj samoupravi **predstavlja dostignuti standard** (najboljih primjera europskih država) o stupnju demokratizacije, decentralizacije i deetatizacije poslova i ovlasti središnje države, kao vlasti – sile – nad ljudima, na lokalnu samoupravu kao bližu građanima, u kojoj, i pomoću koje, građani i njihova neposredno izabrana vijeća – skupštine – upravljaju stvarima i odnosima, a ne vladaju kao država.

I u vezi s prethodno spomenuta dva dokumenta, kao i vezi s ostvarivanjem Povelje, može se utvrditi identitet RH kao države koja je u svojem Ustavu formalno usvojila i regulirala europske norme o pravima i slobodama čovjeka i o lokalnoj samoupravi.

Europska povelja podrazumijeva i praksu, u kojoj se, bez ostatka (ne samo formalno) ostvaruju ljudska prava i slobode, te autonomno obavljaju svi poslovi od svakodnevnog interesa za građane u njihovim jedinicama lokalne samouprave.

Ostvarivanje je Povelje vrlo zahtjevno. Na to ukazuju i načela koja su pretočena u 18 članaka od kojih su 3 tehničke naravi.

#### **Načela i principi Europske povelje o lokalnoj samoupravi**

Načela ponajprije utvrđuju da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva među članicama, u svrhu očuvanja i postizanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko naslijeđe.

A to njihovo naslijeđe je iskustvo:

- da su lokalne vlasti jedan od glavnih izvora bilo kojega demokratskog režima;
- da je pravo građana da sudjeluju u vođenju javnih poslova demokratsko načelo koje vrijedi u svim zemljama-članicama Vijeća Europe;
- da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnoj razini;
- da postojanje lokalnih vlasti sa stvarnim odgovornostima može osigurati upravu koja će biti i učinkovita i bliska građanima.

I najzad, svjesne da je očuvanje i jačanje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama značajan doprinos izgradnji Europe zasnovane na načelima demokracije i decentralizacije moći, članice Vijeća Europe sporazumjele su se i donijele Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Prema tome, Europska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja europski standard lokalne samouprave i čimbenik je jedinstva europskih država i na planu jačanja demokratskih ideala upravljanja državama Europe.

Potpisnice Europske povelje, među njima i Republika Hrvatska<sup>1</sup> obvezale su se:

*Prvo*, utvrditi načela lokalne samouprave u svojim zakonima “i, gdje je to moguće – ustavom”.

*Drugo*, pod lokanom se samoupravom podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da u okviru ustava i zakona same reguliraju i odgovorno rukovode određenim dijelovima javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva.

Prema članku 3. u točki 2. “koncepta lokalne samouprave”, pravo lokalne vlasti obavljat će vijeća ili skupštine sastavljene od neposredno izabranih predstavnika, tajnim glasovanjem,

<sup>1</sup> Zaključak Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske od 28. prosinca 1992. godine o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi. “Izvješće Hrvatskog Sabora” br. 82. str. 17 od 25. siječnja 1993. godine, Nar. nov. br. 14/97 – Međunarodni ugovori.

na osnovi općeg i jednakog biračkog prava. Vijeća, odnosno skupštine, mogu ustrojiti svoja izvršna tijela. Ova, izabrana tijela lokalne vlasti “neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju – tamo gdje su oni predviđeni statutom”. U brojnim europskim državama oblici neposrednog odlučivanja (skupština, zbor građana, referendum, narodna inicijativa itd.) utvrđeni su ustavom i zakonom, ili kao višestoljetna praksa, ili kao novum u ustrojavanjima novih demokracija. Zbog toga se može smatrati da su upravo oblici neposrednog odlučivanja, gdje god i kad god je to izvedivo, osobito kad su u pitanju vitalni interesi građana naselja, općine ili šire lokalne zajednice, temeljni oblici vlasti građana. Različiti oblici neposrednog odlučivanja građana od neposrednih, tajnih, općih izbora predstavnika (o lokalnim ili zajedničkim državnim pitanjima) test su demokratske pravne države. Naime, nema demokracije, tj. vladavine naroda, gdje država – osobito tijela lokalne samouprave – ne komuniciraju neposredno sa svojim građanima i ne ostvaruju njihovu volju pomoću različitih oblika neposrednog upravljanja. Brojne su europske države – među njima i Republika Hrvatska – ustavom i zakonima regulirale oblike neposrednog upravljanja.

*Treće*, u vezi s djelokrugom lokalne samouprave, u članku 4. Povelje ističu se sljedeća načela:

- a) da se osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti utvrđuju ustavom ili statutom;
- b) da su utvrđena prava puna i isključiva (njih ne može ograničiti ni uskratiti regionalna ili središnja vlast);
- c) da lokalne vlasti, u granicama zakona, imaju puno pravo obavljati sve lokalne poslove, odlučuju o svim stvarima koje nisu dane u nadležnost drugim tijelima;
- d) da javne poslove moraju obavljati ona tijela koja su najbliža građanima;
- e) kod donošenja odluka, zakona ili planiranja poslova i zadataka, lokalne vlasti treba informirati i konzultirati.

Njihov su izvorni djelokrug prava i dužnosti lokalnih vlasti utvrđeni ustavom i zakonom. U njihovu su obavljanju one suverene sve dok ih obavljaju u skladu s ustavom i zakonom. Kad se na lokalne vlasti prenesu ovlaštenja centralnih ili regionalnih tijela države, one imaju pravo, prema Povelji, ovlasti prilagoditi lokalnim uvjetima.

*Četvrto*, kad je riječ o pravnoj zaštiti lokalne samouprave, Povelja štiti:

– pravo lokalnih zajednica da se razvijaju u granicama danog teritorija. Teritorijalne se granice djelovanja lokalnih vlasti mogu mijenjati samo uz prethodno konzultiranje građana ili na referendumu;

– u vezi s upravnim nadzorom (članak 8.) Povelja, u korist zaštite lokalne samouprave, ističe dva načela. Prvo je načelo da se bilo koja vrsta upravnog nadzora, nad radom lokalne samouprave, može obavljati isključivo u slučajevima i na način predviđen ustavom i zakonom; drugo načelo navodi da je svrha upravnog nadzora jedino uspostava ustavnosti i zakonitosti;

– najzad, Povelja (članak 11) utvrđuje pravo lokalnih vlasti na sudsku zaštitu u obavljanju lokalnih poslova i obavljanju javnih ovlaštenja, osobito u oblastima svoga izvornog djelokruga.

*Peto*, među načelima i odredbama Povelje, za funkcioniranje lokalne samouprave važna je sloboda obavljanja funkcija izabranih lokalnih funkcionara i osiguranje materijalnih uvjeta da bi oni mogli što uspješnije obnašati svoje funkcije. Istodobno, zakonom, odnosno statutom, potrebno je utvrditi funkcije i poslove koje ne mogu obavljati izabrani lokalni predstavnici, odnosno koji nisu u skladu (koji su inkompatibilni) s obavljanjem poslova i zadataka zbog kojih su ih građani izabrali (članak 7. Povelje).

*Šesto*, načela i stavovi koje zauzima Povelja u vezi s izvorima financiranja lokalnih vlasti imaju presudno značenje za funkcioniranje lokalne samouprave. U članku 9. Povelje, utvrđuje se pravo:

– na odgovarajuće vlastite izvore prihoda i na slobodno raspolaganje tim prihodima; da lokalna zajednica sama utvrđuje stope dijela poreza, taksa i naknada, u skladu s propisima, za svoje potrebe;

– da raznolikost sustava financiranja omogući raznolikost i elastičnost izvora sredstava lokalne samouprave, u skladu s promjenama troškova koje nameće obavljanje dužnosti lokalnih vlasti.

U slučajevima kad jedinice lokalne samouprave ne mogu (zbog slabe ekonomske razvijenosti ili zbog obveza koje prelaze njihove ekonomske mogućnosti) obavljati svoje dužnosti, potrebno je utvrditi postupak financijskog ujednačavanja, tako da se nipošto **ne sužavaju prava lokalnih vlasti**. Od posebne je važnosti načelo Povelje da sredstva koja se prenose lokalnim vlastima **nemaju karakter namjenskih sredstava** te da dodjela tih sredstava **ne ugrožava diskrecijsko pravo lokalnih vlasti da ta sredstva troše** u okviru svojih samoupravnih prava i dužnosti.

*Sedmo*, Povelja potiče i na međusobnu suradnju jedinica lokalne samouprave te na suradnju s drugim lokalnim vlastima, radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa. Nadalje, ističe se pravo lokalnih vlasti jedne zemlje da surađuju s lokalnim vlastima drugih zemalja, u okviru zakona države. Povelja je izričita u stavu da “svaka zemlja mora priznati pravo lokalnim vlastima da pripadaju udruženju (savezu) lokalnih vlasti radi zaštite i unapređenja njihovih zajedničkih interesa i da pripadaju međunarodnoj organizaciji lokalnih vlasti”.

Ostvarivanjem prava utvrđenih Poveljom osigurava se organizaciji i tijelima lokalne samouprave subjektivitet, ne samo unutar države, nego i na međunarodnoj razini. Tako, lokalna samouprava postaje temeljni čimbenik demokratske pravne države i nezaobilazni okvir ostvarivanja prava i sloboda čovjeka u lokalnim zajednicama.<sup>2</sup>

### Načela Ustava Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske i Zakon o lokalnoj samoupravi (*de lege lata*) potpuno su prihvatili norme, prethodno navedenih (ali i brojnih drugih) međunarodnih i europskih do-

<sup>2</sup> Na zasjedanju “Stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti” u Strasbourgu (6. – 8. ožujka) 1990. godine prihvaćena je Rezolucija 213. o važnim pitanjima u vezi s upravljanjem gradovima i općinama.

Konferencija je ocijenila da je u brojnim europskim državama postignut napredak u decentralizaciji poslova, ali i sredstava u lokalnim i regionalnim jedinicama lokalne samouprave. Vlade priznaju da međunarodni i međudržavni sporazumi te pravila ponašanja, npr. o pitanjima kao što su sigurnost i zaštita čovjekovog okoliša i socijalna politika, nemaju nikakve učinkovitosti ako ih ne prihvate i ostvaruju jedinice lokalne samouprave. Niti jedinice lokalne samouprave ne mogu postizati značajne rezultate ako ne prihvate filozofiju: “misli globalno, djeluj lokalno”. U nastojanjima da se pospješi razvoj lokalne samouprave, usporedo s rastom i razvojem Europe u ekonomskom, političkom i socijalnom smislu, predlaže se suradnja i povezivanje organizacija koje djeluju na urbanizaciju i organizacija koje brinu o ostvarivanju prava i sloboda nacionalnih manjina i dr., kako bi se i raznovrsnošću lokalnih struktura potaknulo lokalne inicijative.

Na Prvoj konferenciji o Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, koja je održana u Barceloni 1992. godine (23. – 25. siječnja) sudionici su potvrdili da Europska povelja pruža temelje lokalne demokracije i usmjerava je na ostvarivanje ljudskih prava. Na osnovi analize razvoja lokalne samouprave u državama potpisnicima smatra se, uz ostalo:

– da se područje poslovanja lokalne samouprave ne smije sužavati domaćim zakonodavstvom ili različitim centralizacijama;

– da se zakonima potpisnica Europske povelje ne smije ograničavati pravo lokalnih vlasti da same biraju svoje službenike te da ih usmjeravaju da rade u skladu s interesima i potrebama građana konkretne jedinice lokalne samouprave; i

– da se spriječi da zbog nedostatka izvornih financijskih sredstava dođe do ograničenja i “potkopavanja” lokalne autonomije.

kumenata. Dapače, Ustav je utvrdio da međunarodni propisi koje je Republika Hrvatska prihvatila i ratificirala u Saboru, imaju važnost pred republičkim zakonima.

Tako u članku prvom Ustav utvrđuje da sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Taj načelni članak i čl. 23. Opće deklaracije o pravima čovjeka identični su. Zato je od osobite važnosti članak 4. Ustava (od 4. prosinca 2000. godine) koji glasi: “U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu samoupravu”.

To izričito ustavno ograničenje državne vlasti kvalitativno mijenja položaj lokalne samouprave u političkom sustavu, ali i ulogu državne uprave u odnosu na lokalnu samoupravu.

Druga značajna odredba Ustava odnosi se na ukidanje dvojnosti utvrđene Ustavom od 1990. godine, prema kojoj je lokalna samouprava bila i samouprava i državna uprava. Takva je kombinacija bila suprotna i duhu i slovu Europske povelje o lokalnoj samoupravi. U skladu s tim načelom Ustava, novi članak 134. ukida županije kao jedinice lokalne uprave. Županije postaju samo jedinice područne, odnosno regionalne samouprave.

Ovim dvjema odredbama i odredbama u glavi VI. Ustava državna uprava je “istjerana” iz lokalne samouprave. Nasuprot etatizmu, autonomna po ovlastima i financijski lokalna i regionalna samouprava, barem je formalno oslobođena od kadrovske upletanja središnje državne uprave.

Nova regulacija lokalne samouprave krči puteve ostvarivanju ustavnog načela da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. To je izazov pred razvojem jedinica lokalne samouprave.

Treće, Ustavom zajamčeno pravo građana na lokalnu i regionalnu samoupravu (stavak 1. članka 132. Ustava) dobilo je istim Ustavom i svoju punu zaštitu. U stavku 4. članka 92. Ustava regulirana je i zaštita lokalne samouprave i zaštita prava građana na lokalnu i regionalnu samoupravu pred tijelima državne vlasti koju osigurava pučki pravobranitelj, kao opunomoćenik Hrvatskog sabora pa je, *eo ipso*, zaštita lokalne samouprave u nadležnosti Sabora.

I Ustavni sud u skladu sa stavkom prvim, alineja 4. članka 128. Ustava odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela kad ova svojom odlukom povrijede Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu ili područnu (regionalnu) samoupravu.

Prema tome, odredbe Ustava RH o lokalnoj i regionalnoj samoupravi daju temelje za zakonsku regulaciju lokalne samouprave u skladu sa člancima 2.–11. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Novi Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi od 2001. godine formalno je razradio načelne norme Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi, ali pritom ostao je na načelima u svim pitanjima koja bi trebala bitno načeti državnu upravu: deetatizacija, istinska decentralizacija (poslova, sredstava i kadrova). Taj posao tek predstoji.

### **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>3</sup>**

U Općim odredbama Zakona regulirane su općine i gradovi kao jedinice lokalne, a županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, njihova pravna osobnost, grb i zastava kao i znakovi njihova identiteta, pravo na statut i druga temeljna prava.

U članku 12. **I Glave (općih odredaba)** regulirana je suradnja među jedinicama lokalne i područne samouprave, organiziranje nacionalnih udruga pojedinih oblika lokalne samouprave, te ustrojavanje nacionalnih saveza radi izmjene iskustava, međusobnog pomaganja (savjetom, ujedinjavanjem materijalnih i tehničkih sredstava) i rješavanja pitanja od zajedničkog interesa. U daljnjem razvoju lokalne samouprave nacionalne udruge i nacionalni savez mogu

<sup>3</sup> Narodne novine br. 33/01 i 60/01.

odigrati veliku ulogu u izgradnji sustava lokalne samouprave, jačanju samoupravne svijesti građana, edukaciji članova vijeća, članova poglavarstva, na osposobljavanju službenika i namještenika u rješavanju pitanja od interesa za građane, na neposrednom angažiranju građana oko problema koji treba rješavati u korist građana itd. Najzad, nacionalni savez jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može biti moćna zaštita lokalne samouprave u slučajevima presezanja državnih tijela u ovlasti jedinica lokalne samouprave, osobito u provedbi nadzora nad ustavnošću i zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave.

U **glavi II.** (člancima 14–17) detaljno je regulirana suradnja općina, gradova i županija s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država i odvija se u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Ta suradnja može i treba pridonijeti jačanju lokalne samouprave, razmjenom iskustava, i bržoj integraciji Republike Hrvatske u europski sustav demokratskih država.

Samoupravni djelokrug općine, grada i županije, reguliran je u šest članaka (18–23) **glave III. Zakona.** Načelno i formalno-pravno Zakon utvrđuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju sve poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruje interes građana, a koji Ustavom ili zakonima nisu dodijeljeni državnim tijelima.

Zakon u članku 19. izričito stavlja u djelokrug općina i gradova da samostalno obavljaju, osobito, poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanja;
- prostorno i urbanističko planiranje;
- komunalnu djelatnost;
- brigu o djeci;
- socijalnu skrb;
- primarnu zdravstvenu zaštitu;
- odgoj i osnovno obrazovanje;
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport;
- zaštitu potrošača;
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša;
- protupožarnu i civilnu zaštitu.

“Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka (čl. 19. Zakona) odredit će se poslovi obavljanje kojih je jedinica lokalne samouprave **dužna** (podvukao J. H.) organizirati, te poslovi koje jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje.”

Dakle, zakonima koji će biti doneseni obavit će se decentralizacija poslova ili većeg dijela poslova, koje sada obavljaju ministarstva, na jedinice lokalne samouprave.

Člankom 20. Zakona županija je dužna obavljati poslove od područnoga (regionalnog) značenja, osobito one koji se odnose na: školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova i pitanja jedinstvenih standarda.

I za županiju kao i za općine i gradove vrijedi norma da će se posebnim zakonima, kojima se uređuju prethodno nabrojene pojedine djelatnosti odrediti poslovi koje će županije biti dužne obavljati i poslovi koje će županije moći obavljati ako osiguraju uvjete za njihovo obavljanje.

U IV. glavi Zakon regulira **Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju** (članak 24–26).

“Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.”

“Odluka donesena na referendumu obvezatna je za predstavničko tijelo” – regulirano je u članku 24. Zakona.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi ističe da predstavnička tijela (vijeća, savjeti ili skupštine) ni na koji način ne nadomještaju zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju tamo gdje je to ozakonjeno.

Referendum se ubraja među osnovne oblike neposredne demokracije, tj. neposrednog odlučivanja ili izjašnjavanja građana o određenim pitanjima u većem broju zemalja Europe i svijeta.

U V. glavi Zakon regulira **tijela lokalne i regionalne samouprave** (članci 27–52).

Općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština, kao i skupština grada Zagreba predstavnička su tijela građana i tijela lokalne i regionalne samouprave.

Koncept lokalne samouprave, prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi (članak 3) podrazumijeva da pravo reguliranja i vođenja određenih dijelova javnih poslova obnašaju predstavnička tijela izabrana na slobodnim izborima tajnim glasovanjem, na osnovi neposrednoga, općeg, za sve jednakoga biračkog prava. Iz stavova Europske povelje može se zaključiti da su u funkcioniranju lokalne samouprave ključna općinska, odnosno gradska vijeća i županijske skupštine. Samoupravne ovlasti predstavničkih tijela u Republici Hrvatskoj utvrđene su u članku 35. Zakona, kako slijedi:

*“Predstavničko tijelo:*

- 1. donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,*
- 2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,*
- 3. bira i razrješuje općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike te članove poglavarstva, osim kad je ovim Zakonom drukčije određeno,*
- 4. osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,*
- 5. uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,*
- 6. osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,*
- 7. obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljani u djelokrug predstavničkog tijela.”*

Usporedimo li članak 19. Zakona u kojem je reguliran samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave i ovlasti koje ima predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave, možemo vidjeti da su predstavnička tijela autonomna i samostalno donose podzakonske akte kojima uređuju obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga.

**Izvršna tijela** jedinica lokalne i regionalne samouprave su općinski načelnik i općinsko poglavarstvo, gradonačelnik i gradsko poglavarstvo, a u županiji župan i županijsko poglavarstvo. Poglavarstva su odgovorna svojem predstavničkom tijelu koje ih je izabralo (članak 50. Zakona).

U glavi VI. Zakona regulirani su **upravni odjeli** i službe jedinica lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave.

Prethodno smo naveli (u točki 5. st. 1. članka 35. Zakona) pravo predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave da autonomno uređuje ustrojstvo i djelokrug svojih upravnih tijela. Člankom 53. regulirano je da se za obavljanje poslova iz njihova samoupravnog djelokruga ustrojavaju upravni odjeli i službe. Iako će ta ista uprav-

na tijela obavljati i poslove državne uprave, budu li im povjerena, ona su organski upravna i stručna tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne samouprave), koje su ih uspostavile.

Zakon polazi od razlika između jedinica lokalne samouprave i osnivanja jednog ili više samoupravnih tijela. Tako, prema stavku 2. članka 53. u općinama i gradovima koji nemaju poglavarstva ustrojava se jedinstveni odjel za obavljanje svih poslova iz njihova samoupravnog djelokruga. Ali i u općinama i u gradovima koji imaju ustrojeno poglavarstvo može se ustrojiti jedinstveni upravni odjel. Općina ili grad svojim će općim aktom ustrojiti upravna tijela u skladu sa svojim statutom i ovim Zakonom. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici ili pročelnik, ako je organiziran jedinstveni upravni odjel.

U Glavi VII. Zakona regulirana je **mjesna samouprava** – u 10 članaka (57– 66).

Mjesni odbor kao osnovni teritorijalni oblik mjesne samouprave osniva se statutom općine ili grada radi neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog interesa za život i rad građana. Tako je regulirano člankom 57. Zakona. U ostvarivanju članka 57. ovog Zakona, ali i drugih članaka kojima je regulirana mjesna samouprava (članci 57–66) treba imati na umu i stavak 3. članka 134. Ustava koji je utvrdio da se poslovi lokalnog i područnog djelokruga uređuju zakonom, a da prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imaju ona tijela koja su najbliža građanima. I u točki 3. članka 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđena je gotovo identična norma onoj u Ustavu Republike Hrvatske, prema kojoj će javne poslove, u pravilu, obnašati one vlasti koje su najbliže građanima.

Uz poslove koji će statutom biti utvrđeni kao izvorni, Zakon u članku 60. omogućuje da općina ili grad povjere obavljanje pojedinih poslova iz svoga samoupravnog djelokruga mjesnom odboru. To će se, u pravilu, učiniti sporazumno i u tom slučaju treba prenijeti mjesnom odboru i odgovarajuća sredstva i pružiti stručnu pomoć u obavljanju tih poslova. Treba naglasiti da samo u slučaju kad mjesni odbor obavlja prenesene poslove iz djelokruga općine ili grada, predsjednik vijeća mjesnog odbora, za obavljanje tih poslova, odgovoran je, prema stavku 2. članka 62. Zakona, načelniku, odnosno gradonačelniku općine ili grada. U obavljanju poslova iz djelokruga mjesnog odbora, predsjednik je odgovoran vijeću mjesnog odbora.

Nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora, prema članku 64. Zakona, obavlja općinsko, odnosno gradsko poglavarstvo. U općinama i gradovima koji nemaju poglavarstva, nadzornu ulogu nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora obavlja predstavničko tijelo.

Mjesna samouprava, kako je regulira postojeći Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, obogaćuje identitet Hrvatske i pokazuje da je moguće (i potrebno) još više približiti upravljanje građanima, nego što se to čini putem općina i gradova.

**U glavi VIII. Zakona** (u člancima 67–72) regulirana su pitanja imovine i financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave. Pod imovinom lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave Zakon utvrđuje sve pokretne i nepokretne stvari te prava koja pripadaju odnosnoj jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave.

Prema članku 68. Zakona jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju prihode kojima slobodno raspolažu u okviru svoga samoupravnog djelokruga. Ti prihodi, prema izričitoj odredbi Zakona, moraju biti razmjerni poslovima koje obavljaju njihova tijela.

Zakon je utvrdio sljedeće izvore prihoda:

1. prihod od nepokretnih i pokretnih stvari u njihovu vlasništvu;
2. prihod od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njihovu vlasništvu, te prihodi od koncesija koje sami odobravaju;
3. prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u njihovu vlasništvu;
4. darovi, nasljedstva i legati;



5. općinski, gradski i županijski porezi i naknade te takse i kazne čije stope, odnosno visinu, u granicama određenim zakonom, utvrđuju samostalno;

6. pomoć i dotacije Republike Hrvatske predviđene u državnom proračunu, odnosno posebnim zakonom;

7. naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na njih;

8. drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Zakon je zbog jasne orijentacije na lokalnu samoupravu utvrdio i odgovornost predstavničkih tijela za ukupno materijalno i financijsko poslovanje općine, grada i županije (čl. 71), dok je u članku 72. samo nadzor nad zakonitošću materijalnog i financijskog poslovanja povjerio Ministarstvu financija ili drugom zakonom određenom tijelu.

I u vezi s upravljanjem imovinom i financiranjem jedinica lokalne i regionalne samouprave Hrvatska je ozakonila standarde država Europske Unije u skladu s normama Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, ozakonjeni standardi, nažalost, nisu primjereni potrebama jedinica lokalne samouprave.

Predstavnička tijela općine, grada i županije, u svom samoupravnom djelokrugu donose odluke i druge opće i pojedinačne akte u skladu sa svojim statutom – regulirano je u glavi IX. (člancima 73–77) Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

**Državni nadzor i zaštita lokalne i regionalne samouprave** u glavi X. Zakona (članci 78–89) reguliran je tako da država “obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave”. Prethodno smo pokazali da je pravo građana na lokalnu samoupravu utvrdio Ustav i da se to pravo štiti putem ombusmena u Saboru, putem Ustavnog suda i putem Upravnog suda.

### Zaključak

Podnoseći zahtjev za punopravno članstvo u Europskoj Uniji Republika Hrvatska je prikazala, između ostalog, i svoj identitet u ostvarivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi na svojem tlu. Pošto je početkom 2004. dobila AVIS, tj. pozitivno mišljenje, slijedi dobivanje statusa kandidata i utvrđivanje roka za početak pregovora o ulasku u Europsku Uniju.

Na tom putu Hrvatska je – u svezi sa ostvarivanjem lokalne samouprave – formalno-pravno potvrdila svoj identitet s članicama Europske Unije. U predstojećem razdoblju treba – kao jedan od uvjeta – ispuniti u praksi svoju sliku države u kojoj se ostvaruju ljudska prava i slobode, u kojoj se prakticira samouprava, u svim oblastima života i rada, od svakodnevnog interesa za čovjeka. To zahtjeva kompletnu reformu državne uprave i punu decentralizaciju javne uprave.

### LITERATURA

- Anić, Vladimir (1991) **Rječnik hrvatskog jezika**. Zagreb: Novi Liber.
- Arlović, Mato (2001) **Ustav Republike Hrvatske**. Zagreb: Narodne novine d.d.
- Degan, Vladimir-Đuro (1990) Međunarodna zaštita prava čovjeka. **Naše teme**, 1–2, Zagreb.
- Fontaine Pascal **Europska unija u 10 lekcija**.
- Harloff, Eileen Martin (1987) **Struktura lokalne samouprave**. Hag: informativni materijal Stalne konferencije gradova i općina Jugoslavije.
- Hrženjak, Juraj (1992) **Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima**. Zagreb: Informator.
- Hrženjak, Juraj (2000) **Prava i slobode Zagreba kroz stoljeća**. Zagreb.
- Hrženjak, Juraj (2002) **Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**. Zagreb: Novi Informator.
- Jacoby, Henry (1985) **Birokratizacija svijeta**. Zagreb: Globus.

- Koprić, Ivan (2003) **Modernizacija hrvatske uprave, suvremena javna uprava**. Zagreb.
- Majnarić, Niko (1948) **Aristotelov ustav Atenski**. Zagreb.
- Pauš, Pavao (1957) **Atenska robovlasnička demokracija**. Zagreb: Školska knjiga.
- Pavić, Željko (1985) **Gradovi kao jedinice lokalne uprave**. Zagreb: Magistarski rad.
- Pavić, Željko (2001) **Od Antičkog do modernog grada**. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet.
- Perko-Šeparović, Inge, Juraj Hrženjak (1982) **Organizacija teritorija i samoupravljanje**. Zagreb: Informator.
- Perko-Šeparović, Inge (1985) **Teorija organizacije**. Zagreb: Školska knjiga.
- Perko-Šeparović, Inge (1983) **Tehnologija – moć – samoupravljanje**. Samobor-Novaki: Radna organizacija za grafičku djelatnost.
- Pusić, Eugen (1985) **Upravni sistemi** (I i II. dio). Zagreb: Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet.
- Šimac, Neven (2003) Intervju. Revija Zagreb zdravi grad, br. 10, Zagreb.
- Šimonović, Ivan (1990) Uloga prava u društvenoj stabilnosti i društvenim promjenama. **Zbornik Pravnog fakulteta**, Zagreb, 5–6.
- Enciklopedija Leksikografskog Zavoda, Zagreb, 1967, knjiga br. 2.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (European Charter of Local Self-government 1985) i Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 14/97.
- Hrestomatija: Upravne znanosti**, svezak I: Pusić, Ramljak, Koprić, Kregar, Perko-Šeparović, Blažević, Lozina, Pravni fakultet, Zagreb, 1998.
- Hrvatska na putu u Europsku Uniju, od kandidature do članstva MEI.
- Hrvatski pravni centar, Projekt "Zakonski okviri decentralizacije u Hrvatskoj", Okrugli stol: Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb, 29. i 30. lipnja 2000.
- Hrvatski pravni centar: Projekt decentralizacije javne uprave "Od vezanosti do autonomije", Integralni izvještaj, Zagreb, veljače 2003.
- Institut za javne financije: Forum o fiskalnoj decentralizaciji u Hrvatskoj, Zagreb, 14. i 15. studeni 2002.
- Javna uprava u demokratskom društvu – Zbornik radova, Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999.
- Opća deklaracija OUN-a o pravima čovjeka 1948. godine.
- Osnovni zakon o lokalnoj samoupravi u Republici Mađarskoj od 1990. godine.
- Poročevalec, Skupščine Republike Slovenije, listopad 1992.
- Povelja OUN-a 1945. godine.
- Savezni ustav Švicarske konfederacije od 1874. godine, sa izmjenama i dopunama do 1983. godine.
- Ustav Francuske Republike od 1958. godine s izmjenama i dopunama do 1976. godine.
- Ustav SRH "Narodne novine" br. 8, od 22. veljače 1974. godine.
- Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" br. 56 od 22. prosinca 1990. godine.
- Ustav Republike Hrvatske (Nar. nov. br. 41/01 i 55/01).
- Ustav SAD od 1787. godine s XXVI amandmana izmjena i dopuna do 1971. godine.
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, "Narodne novine" br. 155/02.
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine" br. 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03 i 107/03).
- Zakon o Gradu Zagrebu ("Narodne novine" br. 62/01).
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi ("Narodne novine" br. 90/92).
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine" br. 33/01 i 60/01).
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine", br. 33/01, 10/02, 155/02 i 45/03).
- Zakon o sustavu državne uprave ("Narodne novine", br. 127/00 i 59/01).
- Zakon o komunama Švedske od 1953. godine (prijevod: Ingrid Komadinić).
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" br. 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01 i 150/02).
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Narodne novine" br. 27/01).

## THE SIGNIFICANCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE ACCESSION OF CROATIA TO EUROPEAN UNION

JURAJ HRŽNJAK

Zagreb

*Political and legal status and perspective development of local and regional self-government are very important part of identity in Republic of Croatia in her comply with a wish for connection in European Union.*

*Analyzing Constitution of Republic of Croatia, and Law of Local and regional self-government and compare its principal with principal in European and international declaration and convention about human rights and freedom, especially in European charter of local-self-government. It can be judgment how much are in Croatian legislature are realized European model of local self-government.*

*European charter of local self-government represents standards of local self-government. European charter connect European signatory countries in fields of strength democratic ideals in Europe, in which self-government is basic institution any democratic state. According to European charter, self-government unit should have all conditions in frame of legislature to govern itself with in part of public affairs for interests of local population; they should have discretion rights in execute in all areas its programs which are not under other authorities; that central state authorities can not restrict power given to local authority; that in frame of local policy, local authority has his sources of financing and they can with their sources govern themselves etc.*

*This demonstration of Constitutional law and regulatory rules of local self-government in Republic of Croatia is comparable with European standards and satisfied condition for Croatia to join into European Union.*

**Key words:** LOCAL SELF-GOVERNMENT, REGIONAL SELF-GOVERNMENT, EUROPEAN UNION, IDENTITY, HUMAN RIGHTS

(Prijevod: Goranka Petrović)

