

Nadzor izvršne vlasti nad općim aktima jedinica lokalne samouprave *de lege lata i de lege ferenda*

Dragan Medvedović*

UDK 35.072.2 Izvorni
znanstveni rad
Primljeno 15. XII. 2004.
Prihvaćeno 21. XII. 2004.

Razmatraju se *de lege lata* i *de lege ferenda* postupci i ovlasti izvršne vlasti u obavljanju nadzora nad općim aktima predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave – općina i gradova. Izvršna vlast – općinski načelnik odnosno gradonačelnik, predstojnik ureda državne uprave u županiji, središnje tijelo državne uprave i Vlada Republike Hrvatske ovlaštene su u samoupravnom djelokrugu obustaviti od primjene opći akt, i to samo zbog ocjene da je protivan Ustavu ili zakonu, dok konačnu odluku o njegovoj ustavnosti i zakonitosti donosi Ustavni sud. Vlada raspolaže i širim ovlastima te može čak pod određenim pretpostavkama i raspustiti predstavničko tijelo. U poslovima prenesenog (povjerenog) djelokruga središnja tijela državne uprave mogu obustaviti od primjene opće akte jedinica lokalne samouprave a Vlada ih može ukinuti ako ih ocijeni nezakonitim ili nesvrhovitim.

Cljučne riječi: lokalna samouprava, opći akti, nadzor, izvršna vlast

1. Uvod

1. U suvremeno doba lokalna samouprava postala je nesumnjivo vrlo važnim čimbenikom europske liberalne demokracije.¹ Usporedno s jačanjem ideje lokalne samouprave odvija se proces decentralizacije, i to kako u tradicionalnim centraliziranim državama (Francuska) tako i u tradicionalno decentraliziranim zemljama s jakom lokalnom samoupravom (Britanija, Njemačka, skandinavske države). Taj proces je posebno intenzivan u tzv. tranzicijskim, postkomunističkim državama u kojima se ubrzano želi zamijeniti centralizam i demokratski centralizam decentralizacijom i demokratizacijom.²

* Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Stoker, G., Introduction u Trends in European Local Government; Local Government in Europe, ed. Batley, R.–Stoker, G., Macmillan Press, 1991., str. 1.

² Lauc, Z., Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, u Hrvatska javna uprava, br. 1, 1999., str. 460.

Nedvojbeno je, međutim, da je na politička opredjeljenja, ustavnu i zakonsku regulaciju lokalne samouprave u ovim državama vrlo važnu ulogu odigrala Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju je 1985. godine prihvatilo Vijeće Europe³ koju su slijedile brojne preporuke Odbora ministara Vijeća Europe (Committee of Ministers) i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe).

U Republici Hrvatskoj je postupak decentralizacije i ustavnopravnog jačanja lokalne i područne (regionalne) samouprave u odnosu na druge europske države, uključujući i tzv. tranzicijske, bio donekle usporen. To je potpuno razumljivo. Naime, nakon razdoblja tzv. demokratskog centralizma u kojem su narodni odbori kao predstavnička tijela bili *de facto* samo transmisija političke volje i odluka koje su donijeli politički i državni organi na središnjoj (saveznoj ili republičkoj) i lokalnoj razini a poslije dominacije komunalnog sustava temeljenog na koncepciji općine – komune, kao elementarne jedinice političkog sistema koja je implicirala tako široku autonomiju lokalnih jedinica da je čak dovela u pitanje i koheziju cjeline⁴ i ugrozila teritorijalnu cjelovitost i suverenitet države. Prvi zakon kojim je uspostavljen sustav lokalne samouprave u samostalnoj Republici Hrvatskoj bio je donijet krajem 1992. godine, u vrijeme kada je četvrtina njezina teritorija bila pod oružanom kontrolom paradržavne tvorevine, kad su naglašavane vrijednosti nacionalne države i njezine suverenosti te postojalo nepovjerenje prema svakom obliku lokalne inicijative i autonomije. To je onda u praksi rezultiralo općom centralizacijom i minimaliziranjem lokalne samouprave.⁵ Tragovi takvog pristupa ostali su i u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZOLIPS) iz 1999. godine, osobito u njegovim odredbama o nadzoru općih akata jedinica lokalne samouprave.

2. Usprkos nerijetko izraženim političkim i laičkim stavovima o opasnosti jačanja lokalne samouprave za nacionalni i državni integritet jer se njome jačaju centrifugalne i dezintegrativne snage lokalna samouprava i decentralizacija samo su oblik autonomije i nikako ne znače nezavisnost.⁶ Lokalne jedinice nužno moraju djelovati u okviru pravnog sustava države. Zato u svim državama, pa i u onim s tradicionalno visoko razvijenijom lokalnom samoupravom, središnja državna vlast zadržava nadzor nad radom tijela lokalne samouprave, i to ne samo u prenijetim poslovima već i u njihovom samoupravnom (izvornom, naravnom)

³ European Charter on Local Self-Government, ETS N 122. Povelja je otvorena za potpisivanje 15. listopada 1985. g. Stupila je na snagu 1. rujna 1988. g. Povelju je do 31. prosinca 2004. g. potpisalo i ratificiralo 40 država – članica Vijeća Europe. Dvije države (Francuska i Švicarska) potpisale su Povelju ali je nisu ratificirale, dok je četiri države (Andora, Monako, San Marino i Srbija i Crna Gora) nisu ni potpisale. V.: <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/>

⁴ Pusić, E. Lokalna samouprava, u Zborniku radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb 1990. str. 10.

⁵ Ivanišević, S., Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, u Hrvatska javna uprava, br. 3, 1999., str. 587.

⁶ Laubadere, A., Venezia, J.–C., Gaudement, Y., *Traité de droit administratif*, T. 1, 13. éd. Paris, 1994., str. 111.

djelokrugu. Širina i intenzitet nadzora permanentno se sužava ali i dalje egzistira⁷. Možemo konstatirati da u suvremenom razdoblju (kraj XX. i početak XXI. stoljeća) u svim europskim državama postoji nadzor središnjih tijela nad jedinica-ma lokalne samouprave ali se on razlikuje od države do države po svojem objektu, oblicima u kojima se obavlja, dimenzijama ovlasti nadzornih tijela i intenzitetu s tim da pravna regulacija i njezina realizacija zavisi o brojnim tradicijskim, političkim, gospodarskim i kulturološkim razlozima. No, unatoč nizu specifičnosti pravna regulacija i funkcioniranje nadzora nad radom jedinica lokalne samouprave, osobito nadzor nad zakonitosti akata, počivaju na sličnim konceptijskim rješenjima koja se, međutim, ipak razlikuju u brojnim važnim pojedinostima – vrsti akta i materiji koju uređuju, inicijativi, nadležnosti, rokovima, opsegu nadzora, ovlastima i sl.⁸

I Europska povelja o lokalnoj samoupravi poznaje i omogućava državni (upravni) nadzor (engl.: administrative supervision, franc.: *côntrole administratif*, njem.: *Verwaltungsaufsicht*, rus.: *administrativnyj kontrol'*) nad jedinicama lokalne samouprave ali ga bitno ograničava s nekoliko normi koje su izravno primjenjive (self-executing). Tako je u članku 8. Povelje određeno:

“1. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama može se obavljati samo u slučajevima predviđenim ustavom i zakonom.

2. Upravni nadzor akata jedinica lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti nadzor nad svrsishodnošću.

3. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štitiiti.”

⁷ Sužavanje nadzora središnjih organa nad lokalnom samoupravom najjasnije se može pratiti na primjeru Francuske. Do 1982. godine tzv. starateljski nadzor (*tutelle administrative*) države nad lokalnom samoupravom (*collectivités locales*) provodio se prema organima i službenicima lokalne samouprave i prema aktima – općim i pojedinačnim koje su donosili. Kontrola nad aktima lokalne samouprave sastojala se osobito u ovlasti prefekta da, pod određenim pretpostavkama poništi odluku općinskog vijeća, i to po vlastitoj inicijativi ili na zahtjev stranke itd. V.: Vedel, G.-Delvolvé, P., *Droit administratif*, Paris, 1958., str. 971 i d. Donošenjem nekoliko zakona koji se odnose na lokalnu samoupravu tijekom 1982. bitno se sužavaju ovlasti središnje državne vlasti, ograničavaju se uglavnom samo na pitanje legaliteta a donošenje konačne odluke je u nadležnosti upravnih sudova To sve vodi k znatnom jačanju pravne samostalnosti lokalne samouprave (*collectivités locales*).

⁸ V.: Chapus, R., *Droit administratif général*, T. 1., 9. ed, Paris, 1995., Flamme, M.-A., *Droit administratif*, T. 1. Bruxelles, 1989., Forges de, J.-M. *Droit administratif*, Paris, 1991, Dreyfus, F. d'Arcy, F. *Les institutions politiques et administratives de la France*, 2. ed., Paris, 1987, Forsthooff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, T. I, München, 1966, Laubadčre, A., Venezia, J.-C., Gaudement, Y., *Traité de droit administratif*, T. 1, 13. éd. Paris, 1994., str. 111, Leclercq, C. – Chaminade, A. *Droit administratif*, Paris, 1986, Ramljak, M., *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, 1982., Stiel, P. C., *Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj – samouprava, demokracija i pravna država – simbioza ili proturječnost*, u *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 1999., Šprajc, I., *Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava*, *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 2000.

U hrvatski pravni sustav inkorporirane su u cijelosti odredbe iz čl. 8. st. 1. i 2. budući da je Hrvatski sabor ratificirao Povelju.⁸ Međutim, prigodom njezine ratifikacije Sabor je iskoristio pravo koje Povelja daje državama potpiscicama te stavio rezervu na odredbu iz članka 8. st. 3, tako da ona do daljnjega ne obvezuje Republiku Hrvatsku i, prema tome, neposredno se ne primjenjuje.

3. Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave općina i gradova – općinska i gradska vijeća odlučuju na temelju Ustava i niza zakona o brojnim pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba donošenjem općenormativnih akata i drugih općih akata. Općenormativnim se aktima na apstraktan i generalan način uređuju određeni društveni odnosi u jedinici lokalne samouprave i na temelju njih će izvršna i upravna tijela donositi konkretne pojedinačne akte ili poduzimati odnosno propuštati radnje.

Drugim općim aktima koji nemaju pravna obilježja općenormativnog akta (planovi, programi, smjernice i sl.) direktno se ili indirektno utječe na društveni, gospodarski, kulturni, socijalni, športski život lokalne zajednice jer će se na temelju njih donositi općenormativni ili pojedinačni akti. Suglasno suvremenom općecivilizacijskom načelu vladavine prava, koje je proklamirano i Ustavom Republike Hrvatske (čl. 3.) te potvrđeno brojnim ustavnim normama kojima se jamče slobode i prava čovjeka i građanina, svi ti akti moraju biti suglasni Ustavu i zakonu.

Zato u hrvatskom pravnom sustavu moraju biti osigurani pravni mehanizmi i instrumenti koji će osigurati učinkovitu zaštitu ustavnosti i zakonitosti u radu tijela jedinica lokalne samouprave. To je posebno važno kod općenormativnih i drugih općih akata jer se oni odnose na široki krug subjekata.

Glavni zaštitnik ustavnosti i zakonitosti glede lokalnih općenormativnih akata je Ustavni sud Republike Hrvatske koji je jedini (izuzev akata donesenih u prenesenom – povjerenom djelokrugu) nadležan objektivno, s djelovanjem *erga omnes*, staviti ih izvan snage. On, međutim, djeluje isključivo a posteriori – nakon što je akt donesen i eventualno (u dosadašnjoj praksi: uvijek) već proizvodi pravne učinke.¹⁰ Ovlast državnih tijela – Vlade Republike Hrvatske – da poništi ili ukine neustavan, nezakonit ili nesvrhovit (neoportun) akt tijela jedinice lokalne samouprave ograničena je samo na opće akte donesene u prenijetom (povjerenom) djelokrugu.

Prethodni nadzor ustavnosti i zakonitosti općenormativnih akata tijela jedinica lokalne samouprave, kojem je osnovni cilj sprječavanje primjene neustavnog ili nezakonitog općenormativnog akta i pokretanje postupka pred Ustavnim su-

⁸ Hrvatski sabor je prvo 1993. g. donio Zaključak o prihvaćanju i poštivanju načela i instituta (odredbi) Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN-MU 1/93) a zatim je 1997. g. Povelju ratificirao Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN-MU 14/97).

¹⁰ O pokretanju postupka pred Ustavnim sudom za ocjenu sukladnosti općih akata jedinica lokalne samouprave s Ustavom i zakonom, tijeku postupka i ovlastima Ustavnog suda v.: Medvedović, D., Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, br. 3-4, 2001., str. 529. i d.

dom, isključivo je u nadležnosti tijela izvršne vlasti lokalne samouprave općinskog načelnika i gradonačelnika i državne vlasti: predstojnika ureda državne uprave u županiji, središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave i Vlade Republike Hrvatske. U obavljanju prethodnog nadzora oni *de lege lata* postupaju isključivo po službenoj dužnosti.

Uloga građana i pravnih osoba u zaštiti ustavnosti i zakonitosti lokalnih općenormativnih i drugih općih akata je *de lege lata* minorna i time se bitno odstupaju od njihovog općeg pravnog položaja. Naime, hrvatski pravni sustav pruža brojne mogućnosti fizičkim i pravnim osobama da raznovrsnim pravnim sredstvima pred upravnim i sudbenim tijelima te pred Ustavnim sudom štite svoja prava i pravne interese od nezakonitih pojedinačnih akata svih nositelja vlasti, pa tako i tijela jedinica lokalne samouprave. No, to nije slučaj i sa zaštitom od neustavnih i nezakonitih općenormativnih akata.

Fizičke i pravne osobe nisu legitimirane inicirati postupak prethodnog nadzora nad tijelima izvršne vlasti niti su legitimirani pokretači postupka ocjene suglasnosti općenormativnog akata jedinice lokalne samouprave s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom. Oni mogu tijelima izvršne vlasti – lokalne samouprave i državne vlasti – podnositi predstavke i upozoravati ih na neustavne ili nezakonite opće akte ali bez njihove obveze da pokrenu odgovarajući postupak.

Na temelju čl. 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti Ustavnom sudu pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti lokalnih općih akata koji imaju značaj pravnog propisa. Međutim, Ustavni sud nije dužan prihvatiti taj prijedlog i pokrenuti postupak¹¹. Hoće li Ustavni sud često ili rijetko uzimati u ozbiljno razmatranje prijedloge fizičkih i pravnih osoba za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave je *quaestio facti*. U dosadašnjoj praksi ustavnog suda bilo je relativno dosta slučajeva u kojima je ustavni sud u povodu prijedloga građana pokrenuo postupak i poništio odnosno ukinuo opće akte ili pojedine odredbe akata jedinica lokalne samouprave.

Obavljanje nadzora nad aktima jedinica lokalne samouprave koji *ex officio* provode gradonačelnici i općinski načelnici, tijela državne uprave, Vlada i Ustavni sud ne smije ugroziti Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi zajamčeno pravo lokalnih jedinica i njihovih stanovnika da sami odlučuju o poslovima iz svojeg samoupravnog djelokruga pridržavajući se pri tome Ustava i zakona.

¹¹ Tako je recentna Odluka i rješenje Ustavnog suda br. U-II-2673/2002. od 7. studenoga 2003. (NN, 183/03) kojom je na prijedlog udruge građana i pojedinih građana ukinuta jedna odredba Odluke o autotaxi prijevozu u cestovnom prometu koju je donijelo Gradsko vijeće Grada Dubrovnika.

¹² V.: Crnić, J. Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 113 i d.

2. Ustavnost, zakonitost i svrhovitost (oportunist) općih akata

Statut općine i grada, kao i svi drugi opći akti koje donosi predstavničko tijelo moraju biti u suglasnosti s Ustavom i sa zakonom što proizlazi iz odredaba. Ustava Republike Hrvatske prema kojima "zakoni moraju biti u suglasnost s Ustavom a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom" (čl. 5. st. 1.).

Usprkos tome što Ustav Republike Hrvatske građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 132. st. 1.) Ustavom i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije jasno određeno područje društvenoga života koje je isključivo rezervirano za lokalnu ili područnu samoupravu i, s time u vezi, njihovu isključivu normativnu nadležnost u koju ne smije zadirati zakonodavac. U čl. 134. st. 1. Ustava određeno je, istina, da jedinice lokalne samouprave "obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti...." ali je već u st. 3. i 4. istoga članka propisano da se "poslovi lokalnog djelokruga uređuju zakonom" te da se prilikom određivanja njihova djelokruga mora voditi računa o "širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti".

U čl. 19. st. 1. ZOLIPS-a propisuje se da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, ako nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje itd. U ovoj odredbi postoji blagi pokušaj naznake da bi "poslovi od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana" načelno trebali biti u samoupravnom djelokrugu općina i gradova osim ako "su Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima". Dimenzioniranje poslova lokalnog značaja je opet ostalo u rukama zakonodavca. Zakonom se, dakle širi ili sužava krug poslova lokalnog značaja i samoupravnog djelokruga.

Zato širina pravnonormativne aktivnosti predstavničkih tijela općina i gradova gotovo u cijelosti zavisi o sadržaju zakona. Kako zakonodavac bude dimenzionirao krug poslova koji su u samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave tako će odrediti i širinu i sadržaj normativnih akata koje su predstavnička tijela općina i gradova ovlaštena donijeti.

Iako je Ustavom proklamiran princip stroge ustavnosti i zakonitosti propisa te je ustanovljena obveza svih donositelja normativnih akata da im akti moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom, realno je moguće da statuti općina i gradova te opći akti njihovih predstavničkih tijela ne budu suglasni Ustavu i zakonu. Stoga je u pravnom sustavu predviđena lepeza pravnih mehanizama pomoću kojih će se eventualna neustavnost ili nezakonitost akta pravodobno utvrditi, otkloniti ili sankcionirati.

Egzistencija i funkcioniranje tih pravnih mehanizama potrebna je, s jedne strane, da zaštiti objektivni pravni poredak u Republici Hrvatskoj, a s druge strane, da zaštiti slobode i prava građana, i to kako onih koji su stanovnici općine i

grada čije je predstavničko tijelo donijelo neustavni ili nezakoniti normativni akt tako i građana s drugih područja.

U materiji koja je u samoupravnom (izvornom) djelokrugu jedinica lokalne samouprave predstavničko tijelo slobodno je u njezinom pravnom normiranju i mora paziti da je njezin akt – statut, općenormativni akt ili drugi opći akt u skladu s Ustavom i da nije protivan zakonu. Pitanje je, međutim, treba li predstavničko tijelo pri donošenju tih akata paziti da njihov sadržaj ne bude protivan podzakonskim provedbenim propisima. Naime, postoje brojni podzakonski provedbeni propisi koji sadrže tehničke standarde (o gradnji raznovrsnih objekata, kakvoći vode i zraka, dopustivoj razini ispusnih plinova, protupožarnim mjerama itd.) koje predstavničko tijelo ne bi smjelo zanemariti.

Općenormativni i drugi opći akti koje donose predstavnička tijela i eventualno izvršna tijela jedinica lokalne samouprave u prenesenom (delegiranom) djelokrugu (povjereni poslovi državne uprave) moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom, no pri njihovom donošenju njihov donosilac nužno mora voditi računa i o javnom interesu, i to ne samo svoga grada ili općine nego i širem društvenom interesu. I ako taj interes nije prepoznat i nije našao svoju primjenu u općem aktu nadzorno tijelo državne vlasti ovlašteno je taj akt poništiti ili ukinuti zbog nesvrhovitosti (neoportunisti).

3. Nadzor nad općim aktima donesenim u samoupravnom (izvornom) djelokrugu

3.1. Opći akti koje donose tijela u samoupravnom djelokrugu

3.1.1. Opći akti predstavničkog tijela

Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave općina i gradova – općinska i gradska vijeća obavezna su donijeti statut općine odnosno grada, kao temeljni općenormativni akt s time da je i minimum njegova sadržaja zakonom propisan (čl. 8. ZOLIPS).

U skladu sa statutom općine odnosno grada njihova predstavnička tijela donose u samoupravnom djelokrugu – “odluke i druge opće akte”. Legalne definicije “odluke” i “općeg akta” jedinice lokalne samouprave u hrvatskoj legislativi nažalost nema, a hrvatska pravna doktrina također nije ni pokušala odrediti pravni karakter tih akata i eventualnu formalnu i sadržajnu razliku među njima. S obzirom na dugogodišnju i uvriježenu ustavotvornu i zakonodavnu praksu da se istoimenim aktima, a koje donose tijela različitih vlasti (zakonodavne, izvršne, sudbene) i različite razine (središnja i lokalna), te kojima se na različiti način, s različitim pravnim učincima i o raznovrsnim stvarima odlučuje, razumljivo je da je pravna teorija odustala od pokušaja da odredi pravni karakter ovih akata. Iz diktije pravne norme – “odluke i drugi opći akti” moglo bi se zaključiti da se “odluke” smatraju također “općim aktima”. Da se ne smatraju općim aktima onda bi trebalo stajati – “odluke i opći akti”, dakle bez riječi “drugi”. Možemo

pretpostaviti da su "odluke" izdvojene iz cjeline "općih akata" jer su uobičajenije i češće i po nazivu upućuju na to da su autoritativne i, prema tome, obvezujuće.

U brojnim zakonima kojima se određeni poslovi određuju kao poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradova propisuje se da se oni u općini ili gradu uređuju "odlukom".

Tako se na primjer trebaju donijeti odluke kojima će se pravnonormativno urediti pitanja u vezi s financiranjem: (proračun općine odnosno grada, stope poreza na potrošnju, poreza na kuće za odmor, poreza na tvrtke, poreza na korištenje javnih površina i prireza na porez na dohodak), komunalnim poslovima u užem smislu (komunalnom redu, komunalnoj naknadi, komunalnom doprinosu), opskrbom vodom i odvodnjom (o mjerama, načinu i opsegu opće uporabe vode za piće, načinu održavanja objekata i uvjetima osiguranja odgovarajuće kakvoće vode, zaštiti izvorišta vode, odvodnji otpadnih voda), grobljima (izgradnji, zatvaranju, premještanju groblja ili dijela groblja koje je izvan upotrebe, mjerilima i načinu dodjeljivanja i ustupanja grobnih mjesta na korištenje, vremenskim razmacima ukopa u popunjena grobna mjesta, te o načinu ukopa nepoznatih osoba, održavanju groblja i uklanjanju otpada, o uvjetima upravljanja grobljem, o uvjetima i mjerilima za plaćanje naknade kod dodjele grobnog mjesta i godišnje naknade za korištenje), stambenim i poslovnim prostorom (uvjetima i postupku natječaja za davanje u zakup poslovnog prostora, uvjetima i mjerilima za davanje u najam stanova u svom vlasništvu), trgovinom i ugostiteljstvom (lokacijama objekata za pokretnu prodaju, za prodaju robe na klupama, u kioscima, automatima i prigodnu prodaju i radnom vremenu trgovina, o rasporedu, početku i završetku radnog vremena u ugostiteljskim objektima na svom području, prostorima na kojima se smiju pružati usluge u pokretnim ugostiteljskim objektima), prometom (uređenju prometa na svojem području, lokalnom linijskom prijevozu i auto taxi prijevozu), imenovanjem ulica i trgova te uvjetima i načinu držanju kućnih ljubimaca.¹³

Povrh toga u nekim zakonima kojima se određuju poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradova propisuje se da predstavnička tijela donose akte pod nazivom planovi, programi i mjerila. Tako su predstavnička tijela općina i gradova dužna donijeti: planove prostornog uređenja (prostorni plan uređenja općine ili grada, generalni urbanistički plan, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja), program zaštite okoliša (koji je u skladu sa strategijom i programom zaštite okoliša županije), programe gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i program održavanja komunalne infrastrukture, planove zaštite i spašavanja stanovništva u slučaju elementarnih nepogoda, procjenu i plan zaštite od požara, program javnih potreba u kulturi, športu, tehničkoj kulturi, plan mreže dječjih vrtića na svom području itd.

Predstavnička tijela općina i gradova mogu donositi i "druge opće akte", koje zakonodavac nije želio unaprijed imenovati, ostavljajući slobodu njihovim

¹³ V.: Masarić, H. – Ljubanović, V., Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija), Hrvatska javna uprava, br. 2, 2000., str. 321 i d.

donositeljima da im daju prikladan naziv bilo u statutu ili poslovniku bilo prigodom donošenja.¹⁴

Analizom sadržaja odluka i općih akata koje donose općinska i gradska vijeća možemo utvrditi da naziv akta ne odražava njegovu pravnu narav. Nekim odlukama uređuju se odnosi – prava i obveze različitih subjekata na apstraktan i generalan način te se tu onda nedvosmisleno radi o općenormativnim aktima (propisima). Drugim se pak odlukama odlučuje o konkretnim pitanjima (imenovanja, razrješenja i sl.) pa se ti akti trebaju smatrati upravnim ili drugim pojedinačnim aktima (npr. poslovanja, raspolaganja itd.).

Analiza sadržaja drugih općih akata koji se donose pod nazivom plan, program, procjena, mjerila, pravilnik, zaključak i sl. pokazuje da su neki od njih po pravnoj naravi općenormativni akti (propisi) jer sadržavaju pravne norme kojima se uređuju neka važna pitanja za širi krug subjekata. To je naročito slučaj s općim aktima u području prostornog planiranja i uređenja.¹⁵ Drugi dio tih akata nema obilježja općenormativnih akata, ali ponekad imaju veliku važnost jer će na temelju njih predstavničko tijelo, poglavarstvo ili upravno tijelo donositi akte koji će imati neposredni pravni učinak.

3.1.2. Opći akti poglavarstva

Poglavarstva općina i gradova nisu, na temelju odredbi ZILIPS-a, izvorni nositelji normativne funkcije. Poglavarstva su isključivo nositelji izvršne vlasti u okviru prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave (čl. 44.) U okviru te funkcije poglavarstvo “1. priprema prijedloge općih akata, 2. osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, 3. usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinica lokalne... samouprave u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad i 5. obavlja i druge poslove utvrđene statutom” (čl. 41. st. 1.). Tim zakonom nije izriekom predviđeno da poglavarstvo donosi općenormativne akte (“opće akte”) kojima bi pravno uređivalo materiju iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave. Ovaj Zakon nije predstavničkom tijelu općine ili grada jedinice izriekom dopustio ni delegirati ovlast odlučivanja iz svojeg djelokruga na poglavarstvo. Pogotovu nije dopuštena delegacija ovlasti za donošenje statuta, odluka i drugih općih akata, i to kako generalna tako i specijalna delegacija. Zbog posebne osjetljivosti materije ta zabrana delegacije *expressis verbis* je propisana Zakonom o prekršajima. Prema odredbi čl. 7. st. 1. i 2. prekršaje i prekršajne sankcije mogu propisati gradska i općinska vijeća svojim odlukama, i to samo za povrede propisa koje ona donose na temelju svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i “tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga”.

¹⁴ Analiza objavljenih akata pokazuje da apsolutno dominiraju akti koji se nazivaju “odluka”. Drugim aktima koji imaju opći karakter daju se nazivi: zaključak, rješenje, naputak, plan, program a u području financija: proračun, godišnji obračun, završni račun, plan sredstava itd.

¹⁵ Ustavni sud je u nizu slučajeva zauzeo stanovište da akti, koji se odnose na uređenje prostora, imaju obilježja općenormativnih akata (propisa) i da, prema tome, podliježu ustavnosudskom nadzoru.

Međutim, statutima niza općina i gradova propisano je da poglavarstva donose općenormativne akte i druge opće akte kojima se daju vrlo šaroliki nazivi.¹⁶ Interesantno je da se statutima nekih relativno malih općina poglavarstvu daje ovlast donošenja brojnih vrsta općih akata, a pri tome, upitno je u čemu bi među njima bila neka formalna ili materijalna razlika. Tako su poglavarstva nekih općina dobila statutom ovlast i da donose i akte, očito izvanpravnog karaktera, s nazivima koji su evidentno neadekvatni i tijelu (općinsko poglavarstvo) koje ih može donijeti i sredini (maloj općini) – deklaracija i rezolucija. Naime, u hrvatskoj prošlosti akte s takvim nazivom donosilo je samo najviše predstavničko tijelo države – Hrvatski sabor. Povrh toga u statutima nekih općina i gradova bila je svojedobno omogućena široka mogućnost delegacije nadležnosti s predstavničkog tijela na poglavarstva uključujući i delegaciju normativne funkcije.¹⁷

Poglavarstvo *de lege* lata ne može donositi opće akte koji imaju karakter općenormativnog akta (propisa) kojim se uređuju prava i dužnosti fizičkih ili pravnih osoba na apstraktan i generalan način. Međutim, poglavarstva mogu legalno donositi dvije vrste akata koji su slični općenormativnim aktima (propisima) ali to nisu jer im nedostaje neko bitno obilježje. Prvo je da poglavarstva mogu donositi generalne upravne akte, tj. akte kojima se u nekoj upravnoj stvari odlučuje u konkretnoj situaciji o pravima ili obvezama veće skupine osoba koje mogu biti poimenično pobrojane ili su samo odredive po nekim zajedničkim obilježjima. Drugo, poglavarstvo može donijeti i akte koji imaju karakter internih akata jer su usmjereni samo prema npr. upravnim odjelima ili službama općine ili grada a nemaju neposrednih pravnih učinaka u pravima ili obvezama. Ti se akti mogu donijeti i pod nazivom odluka, zaključak, uputa i sl. što može izazvati sumnje i dvojbe o tome radi li se o općenormativnom aktu (propisu) ili upravnom aktu odnosno internom aktu. U nerijetkim situacijama crta razlikovanja tih vrsta akata je vrlo tanka.

Otvoreno je, međutim, pitanje, je li dobro aktualno zakonsko rješenje da poglavarstvo ne može donositi opće akte koji imaju karakter općenormativnih akata (propisa). Ono je svakako ispravno kad je riječ o manjim općinama i gradovima u kojima je općinsko odnosno gradsko vijeće relativno malo. Takvo malo tijelo može se bez većih teškoća redovito sastajati i donositi opće akte, pa i u onim slučajevima kad je riječ o vrlo žurnim stvarima. Delegiranje normativne funkcije na poglavarstva je zato nepotrebno. Međutim, u većim gradovima, a posebice u velikim, gdje gradsko vijeće može imati i do 35 članova, realno se javlja potreba da u nekim situacijama treba žurno reagirati a nema mogućnosti za saziv i održavanje gradskog vijeća.

Zato, se *de lege ferenda* nameće kao moguće korisno rješenje da se zakonom odredi da u nekim iznimnim stanjima (npr. doba ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti Republike, u slučaju velikih elementarnih

¹⁶ Tako se mogu donositi akti pod nazivom: odluke, naredbe, uputstva, pravila, naputci, rješenja, zaključke, propisnike, preporuke, deklaracije, rezolucije itd.

¹⁷ V.: Medvedović, D., Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, br. 3–4, 2001., str. 511.

nepogoda i drugih izvanrednih situacija) uz pretpostavku da se predstavničko tijelo ne može sastati, normativna funkcija *ex lege* privremeno prelazi s predstavničkog tijela na poglavarstvo općine i grada. Također, smatram da bi se gradovima i općinama trebalo dopustiti da svojim statutima propišu mogućnost da određenim razdobljima ili u određenim situacijama predstavničko tijelo delegira poglavarstvu pravo donošenja općih akata o nekim precizno i vrlo usko određenim pitanjima (tzv. specijalna delegacija).

3.2. Postupak i ovlasti općinskog načelnika i gradonačelnika

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dana je ovlast općinskom načelniku odnosno gradonačelniku^{1s} da intervenira ako posumnja u ustavnost ili zakonitost općeg akta predstavničkog tijela i otvori mogućnost da predstavničko tijelo uvidi svoje grješke u donošenju općeg akta iz svog samoupravnog djelokruga i da eventualnu protupravnost otkloni prije upravne, Vladine, sudske ili ustavnosudske intervencije.

Naime, nakon što općinsko ili gradsko vijeće donese opći akt općinski načelnik odnosno gradonačelnik ovlašten je, na temelju čl. 42. st. 3. ZOLIPS, obustaviti od primjene "opći akt predstavničkog tijela" ako ocijeni da je njime povrijeđen "zakon ili drugi propis" te zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od petnaest dana otkloni uočene nedostatke.

Ova odredba je neprecizna, kao uostalom i odgovarajuća norma u prethodnom zakonu te će, ako će se u praksi primjenjivati, otvarati dvojbe i različite interpretacije.

Prvo, pitanje je ima li općinski načelnik odnosno gradonačelnik pravo obustaviti od primjene isključivo "akt predstavničkog tijela" ili tu ovlast može koristiti i glede općeg akta koji bi nezakonito donijelo poglavarstvo. Smatram da bi općinskom načelniku odnosno gradonačelniku trebalo priznati pravo obustave od primjene i općih akata poglavarstva, a naročito kad poglavarstvo nije nadležno za njihovo donošenje. No, u tom slučaju se ne bi trebao provoditi postupak kao kod obustave općeg akta predstavničkog tijela nego bi općinski načelnik odnosno gradonačelnik trebao sazvati poglavarstvo i zahtijevati od njega preispitivanje tog akta, poništenje ili ukidanje. Ako bi poglavarstvo ostalo pri svojoj odluci onda bi to pitanje trebao iznijeti pred predstavničko tijelo koje bi trebalo odlučiti o odgovornosti pojedinog člana poglavarstva ili poglavarstva u cjelini.

Drugo, propisano je da se može obustaviti opći akt kojim se vrijeđa "zakon ili drugi propis". No, je li općinskom načelniku odnosno gradonačelniku dopušteno obustaviti opći akt kojim se ne vrijeđa određeni zakon, ali je, po njegovu mišljenju, protivan Ustavu – bilo određenoj ustavnoj odredbi bilo nekoj ustavnoj vrednoti? Tu, dvojbe ne bi trebalo biti, jer ako je dopušteno obustaviti akt zbog povrede zakona onda se to može učiniti i zbog povrede pravnog akta jače

^{1s} U općini ili gradu u kojem se u skladu sa ZOLIPS-om ili statutom ne formira poglavarstvo nego ulogu poglavarstva obavlja predstavničko tijelo pa dužnost općinskog načelnika odnosno gradonačelnika obavlja predsjednik općinskog odnosno gradskog vijeća (čl. 40. st. 1.) ovlast obustave općeg akta ima predsjednik općinskog odnosno gradskog vijeća.

pravne snage, dakle zbog povrede – Ustava, ustavnog zakona ili ratificiranog i objavljenog međunarodnog ugovora. Osjetljivije je, međutim, pitanje – zbog povrede kojeg “propisa” općinski načelnik odnosno gradonačelnik može obustaviti opći akt. Radi li se tu o podzakonskim općenormativnim aktima Vlade, ministarstava, državnih upravnih organizacija, središnjih državnih ureda i drugih donositelja ili se tu radi o povredi statuta općine ili grada ili poslovnika općinskog ili gradskog vijeća. Po mojem mišljenju, općinskom načelniku odnosno gradonačelniku svakako treba priznati pravo da obustavi od primjene opći akt koji je donijelo predstavničko tijelo protivno odredbama statuta ili poslovnika. Moglo bi se očekivati da će općinski načelnik odnosno gradonačelnik najčešće i trebati reagirati obustavom općeg akta upravo zbog proceduralnih pogrešaka koje je predstavničko tijelo počinilo donoseći opći akt ili su pogreške učinjene u postupku njegove pripreme i predlaganja.

Glede podzakonskih općenormativnih akata ne bi se mogao dati decidan odgovor. Načelno opći akti jedinica lokalne samouprave u samoupravnom djelokrugu ne trebaju biti u suglasnosti s podzakonskim općenormativnim aktima koje donose središnja tijela državne vlasti i s općim aktima koje donose županijske skupštine. Ali u pojedinim materijama predstavničko tijelo će nužno morati voditi brigu i o sadržaju tih akata, npr. kad je riječ o različitim tehničkim i sličnim standardima i propisima, npr. u području prostornog uređenja, zaštite okoliša, komunalnog gospodarstva, zaštite zdravlja i sl.

Apsolutno je nesporno da općinski načelnik odnosno gradonačelnik nije ovlašten obustaviti opći akt ako smatra da je nesvrhovit, tj. da se njime ne uređuje neko pitanje na najbolji način.

Konačno, postavlja se pitanje roka u kojem načelnik odnosno gradonačelnik ima pravo obustaviti opći akt, budući da zakonodavac o tome šuti. Budući da je vratio ovlasti obustave da se o “spornom” općem aktu još jednom raspravi u predstavničkom tijelu i da se pokušaju otkloniti njegovi nedostaci, načelnik odnosno gradonačelnik bi trebao postupati hitro i donijeti odluku o obustavi što prije a najkasnije do objave akta u službenom glasilu. Tu treba ukazati i na okolnost da mi, nažalost, nemamo preciznih zakonskih pravila o objavljivanju odluka u službenim glasilima (tko je dužan pobrinuti se da se opći akt objavi, u kojem se roku to treba učiniti i sl.) a ta pravila uglavnom ne sadržava ni najveći broj statuta općina i gradova. Odsustvo takvih pravila vodi k realnoj opasnosti da se neki opći akt, inače formalno i materijalno zakonit, uopće ne objavi u službenom glasilu ili da se to učini s velikim zakašnjenjem i *ipso facto* odgodi početak njegove primjene. Do toga može doći zbog nekih tehničkih razloga, nečijim previdom ili propustom, ali se i ne može isključiti niti namjera.

Odluka načelnika odnosno gradonačelnika treba biti u pisanom obliku i obrazložena. U obrazloženju je svakako nužno navesti po kojem je zakonu ili drugom propisu zadržan opći akt protivan i u čemu se sastoji njegova neustavnost odnosno nezakonitost. Ako je riječ o obustavi akta zbog procesnih pogrešaka nužno ih je opisati.

Nakon odluke o obustavi općeg akta predstavničko tijelo treba se sastati u roku od petnaest dana (čl. 42. st. 3. ZOLIPS-a) i pokušati otkloniti nedostatak. Otklanjanje nedostataka može se očitovati u ponavljanju pogrešne postupovne

radnje (npr. da se ponovi glasovanje) ili da se odustane od donošenja općeg akta sa spornim sadržajem ili da se u njemu izvrše veće ili manje sadržajne izmjene. Ako vijeće ne bi održalo novu sjednicu (npr. predsjednik vijeća ne zakaže sjednicu ili ne bude osiguran kvorum) ili ne raspravi o načelnikovom odnosno gradonačelnikovom zahtjevu za preispitivanje općeg akta ili ako bi ostalo pri ranijoj svojoj odluci, općinski načelnik odnosno gradonačelnik dužan je u roku od osam dana o tome obavijestiti čelnika središnjeg tijela državne uprave ovlaštenog za nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu) i time se onda otvara put za intervenciju središnjih tijela državne uprave.

No, postavlja se praktično pitanje: može li se očekivati da će općinski načelnici odnosno gradonačelnici uopće koristiti svoje pravo obustave općih akata i hoće li to činiti legalno i ispravno. Više je razloga za takvo pitanje.

Naime, prema odredbi čl. 48. st. 1. toč. 1. ZOLIPS-a poglavarstvo priprema prijedloge općih akata o kojima raspravlja i odlučuje predstavničko tijelo. Prema dosadašnjoj prilično ustaljenoj i uvriježenoj praksi poglavarstva su u pravilu glavni, a ponekad i jedini predlagatelji općih akata. Budući da je općinski načelnik odnosno gradonačelnik predsjednik poglavarstva (čl. 45. ZOLIPS-a) on je u toj priprema fazi imao pravnu i faktičnu mogućnost utjecati na sadržaj prijedloga te spriječiti iznošenje pred predstavničko tijelo prijedloga akta za koji smatra da nije u skladu s Ustavom ili zakonom. Nadalje, postoji realna opasnost da se općinski načelnici odnosno gradonačelnici uzdrže od korištenja ove važne ovlasti, bilo zbog stranačkih ili osobnih političkih interesa, bilo zbog toga što im manjka dobra pravna podloga za prosudbu o ustavnosti ili zakonitosti općeg akta. S druge strane, ova se ovlast može zlorabiti pa da se iz političkih ili drugih motiva i radi ostvarivanja nelegalnih ciljeva postigne odgoda donošenja i primjene općeg akta koji je objektivno gledajući u skladu s Ustavom i zakonom.

3.3. Postupak i ovlasti predstojnika ureda državne uprave u županiji

U cilju provođenja državnog nadzora i zaštite lokalne samouprave ZOLIPS uređuje (čl. 79. st. 1.), slično kao i prethodni ZLSU, postupak u kojem se predstavnika središnje državne uprave u županiji – predstojnika ureda državne uprave¹⁸ promptno obavještava o svakom općem aktu kojeg donese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i time otvara put nadzoru i poduzimanju mjera.

¹⁸ Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1993. g. obavještavao se o donesenom općem aktu župan koji je u županiji imao ulogu predstavnika središnje državne vlasti. U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se doneseni opći akti dostavljaju pročelniku županijskog ureda u čijem su djelokrugu poslovi opće uprave te je on ovlašten poduzimati daljnje radnje (čl. 79. st. 2., čl. 80. i čl. 81.). Nakon provedene posljednje reorganizacije državne uprave (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave – NN 59/01) i integracije županijskih ureda u ured državne uprave u županiji na čelu s predstojnikom smatram da se ispravnom interpretacijom treba zaključiti da je funkcija nadzora nad ustavnosti i zakonitosti općih akata koja donose predstavnička tijela općina i gradova u rukama predstojnika ureda državne uprave u županiji.

Prvi korak u tom postupku je obavještanje predstojnika ureda državne uprave u županiji da je predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo opći akt. Nakon što općinsko ili gradsko vijeće usvoji statut ili drugi opći akt općinski načelnik odnosno gradonačelnik dužan ga je roku od osam dana od dana donošenja a ne od dana objavljivanja dostaviti predstojniku državne uprave u županiji (čl. 79. st. 2.). Predstojnik je dužan u roku od osam dana od dana primitka općeg akta ocijeniti njegovu ustavnost i zakonitost te ako ocijeni da je suprotan Ustavu ili zakonu obustaviti ga od primjene obrazloženim aktom (čl. 80. st. 1.). Ovaj rok od osam dana počinje teći od dana primitka općeg akta u uredu državne uprave. Prema tome, okolnost da je općinski načelnik odnosno gradonačelnik prekoračio osmodnevni rok za dostavu općeg akta nema utjecaja na početak toka roka za predstojnika ureda državne uprave. Međutim, od trenutka dostave za njega počinje teći prekluzivni rok u kojem je ovlašten obustaviti dostavljeni mu opći akt od primjene. Ako predstojnik propusti iskoristiti ovlast obustave akta u ovom roku gubi pravo to naknadno učiniti. No, protek roka ne sprječava ga da o svojoj prosudbi o neustavnosti ili nezakonitosti općeg akta obavijesti nadležno središnje tijelo kako bi ono moglo postupati u okviru svojih ovlasti. Dapače, smatram da je on dužan o svojem saznanju ili samo sumnji u ustavnost ili zakonitosti određenog općeg akta obavijestiti središnje tijelo bez obzira na to u koje doba do toga dođe.

Odluka o obustavi dostavlja se bez odgode općinskom načelniku odnosno gradonačelniku te predsjedniku predstavničkog tijela koje je akt donijelo (čl. 80. st. 3.).

Budući da u zakonu nema propisa na temelju kojeg se objava općeg akta u službenom glasilu odgađa do okončanja postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti osporenog općeg akta, moguće su u praksi dvije situacije: prva, da je tekst usvojenog općeg akta dostavljen predstojniku prije njegova objavljivanja u službenom glasilu, a objava nije izvršena ni prije donošenja odluke o obustavi i u tom slučaju odluka o "obustavi od primjene" značila bi zapreku objavljivanju osporenog akta u službenom glasilu. Opći akt se dakle ne objavljuje i, prema tome, ne stupa na snagu i ne izaziva pravne posljedice. Druga je, da se opći akt dostavi predstojniku nakon što je objavljen u službenom glasilu ili se objavi nakon toga ali prije nego što je predstojnik donio i dostavio odluku o obustavi. U tom bi slučaju odluku o obustavi općeg akta trebalo bez odgode objaviti u istom službenom glasilu u kojem je publiciran sporni opći akt. U dosadašnjoj publiciranoj praksi predstojnici ureda državne uprave donosili su odluke o obustavi općeg akta tek nakon što su bili objavljeni u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

Odluku o obustavi općeg akta predstojnik ureda državne uprave dužan je bez odgode dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu samoupravu (čl. 81. st. 1.).

Recentnim zakonskim rješenjem odluka o obustavi općeg akta iz bilo kojeg upravnog područja dostavlja se "tijelu središnje državne uprave nadležnom za poslove lokalne i područne samouprave". To se u praksi već pokazuje boljim rješenjem od onoga u prethodnom zakonu po kojem se odluka o obustavi do-

stavljala onom središnjem tijelu državne uprave (ministarstvu ili državnoj upravnoj organizaciji) u čijem je djelokrugu pitanje koje se općim aktom uređuje.

3.4. Postupak i ovlasti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu)

Nesumnjivo je da je *de lege lata* glavni nositelj funkcije nadzora nad zakonitošću općih akata predstavničkih tijela svih jedinica lokalne i područne samouprave u njihovom samoupravnom djelokrugu središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.²⁰ To tijelo dolazi u prigodu cijeniti ustavnost i zakonitost općih akata jedinica lokalne samouprave po inicijativi općinskog načelnika odnosno gradonačelnika i predstojnika ureda državne uprave u županiji, koji je donio odluku o obustavi općeg akta i po vlastitoj inicijativi.

Ako je opći akt obustavio od primjene predstojnik ureda državne uprave u županiji središnje tijelo dužno je u roku od osam dana ocijeniti opravdanost takve odluke (čl. 81. st. 2. ZOLIPS-a). Rok od osam dana počinje teći tek od trenutka uredno dostavljene predstojnikove odluke, a ovaj je to dužan učiniti bez odgode. U osmodnevnom roku središnje tijelo je dužno zauzeti pravno shvaćanje je li opći akt jedinice predstavničkog tijela neustavan ili nezakonit pa je, prema tome, predstojnikova odluka ispravna – “opravdana” ili da osporeni opći akt nije protivan Ustavu ili zakonu, te je stoga predstojnikova odluka o obustavi po-
grješna – “neopravdana”.

Ako središnje tijelo ocijeni da je predstojnikova odluka o obustavi općeg akta općinskog odnosno gradskog vijeća pravno osnovana, tj. suglasi se s njegovom ocjenom da je opći akt neustavan ili nezakonit, onda njegovu odluku treba proslijediti Vladi Republike Hrvatske i predložiti joj pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 81. st. 3 i čl. 82. st. 1. ZOLIPS-a). Pri ocjenjivanju radi li se o povredi Ustava ili zakona i odlučivanja hoće li se predložiti Vladi pokretanje postupka pred Ustavnim sudom središnje tijelo državne uprave moralo bi strogo paziti ima li sporni opći akt karakteristike propisa ili ne. Naime, Ustavni sud je na temelju odredbe čl. 128. podstavak 2. Ustava nadležan da “odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom” te u svakom konkretnom slučaju cijeni radi li se o aktu koji se osporava o propisu ili ne. Ako Ustavni sud procijeni da neki osporeni opći akt nema obilježja propisa onda će odbaciti zahtjev odnosno prijedlog.²¹

²⁰ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne imenuje se to tijelo budući da su se poslovi lokalne i područne samouprave proteklih desetak godina stavljali u djelokrug raznoimenih tijela – Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva uprave, Ravnateljstva za državnu i lokalnu samoupravu i Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave. Trenutno su poslovi lokalne i područne samouprave u djelokrugu Središnjeg državnog ureda za upravu (čl. 17a. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija /Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave/ NN 199/03, 30/04, 136/04).

²¹ O stavovima Ustavnog suda o tome koji opći akti jedinica lokalne i područne samouprave nemaju karakter propisa te se stoga odbacuju zahtjevi odnosno prijedlozi za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti v.: Crnić, J., Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 100 i d.

Međutim, ako središnje tijelo državne uprave ocijeni da je predstojnik ureda državne uprave u županiji pogriješio u prosudbi o ustavnosti ili zakonitosti općeg akta i da taj akt nije protivan Ustavu ili zakonu, pa je stoga njegova odluka neopravdana, ukinut će predstojnikovu odluku. Ta odluka treba biti u pisanom obliku i obrazložena. Odluka se dostavlja predstojniku ureda državne uprave u županiji koji je donio odluku o obustavi, općinskom načelniku odnosno gradonačelniku te predsjedniku predstavničkog tijela koje je opći akt donijelo (čl. 81. st. 4. ZOLIPS-a).

No, otvara se pitanje kako treba postupiti ako središnje tijelo državne uprave u roku od osam dana ne donese nikakvu odluku – ne ukine odluku predstojnika državne uprave u županiji o obustavi općeg akta niti predloži Vladi iniciranje postupka pred Ustavnim sudom. Štunja središnjeg tijela načelno nije pravno dopustiva ali je realno moguća a može biti uvjetovana različitim opravdanim i neopravdanim razlozima. Bilo bi pravno korektno da u tom slučaju središnje tijelo obavijesti predstojnika ureda državne uprave, općinskog načelnika odnosno gradonačelnika i predsjednika predstavničkog tijela da nije u roku pokrenut postupak pred Vladom i da je zato prestala djelovati odluka o obustavi od primjene općeg akta. I onda ako opći akt prethodno nije bio publiciran on će se objaviti u službenom glasilu, a ako je bio objavljen onda u istom službenom glasilu treba objaviti deklaratorni akt kojim se utvrđuje da središnje tijelo nije u roku pokrenulo postupak pred Vladom i da je prestao pravni učinak odluke o obustavi primjene. Takav deklaratorni akt trebalo bi, po mojem shvaćanju, donijeti tijelo koje je na temelju statuta općine ili grada nadležno za objavljivanje općih akata. Međutim, može doći do teškoća ako središnje tijelo ne postupi na ovaj način. Otvara se pitanje kako će čelnici tijela općine i grada saznati da je središnje tijelo propustilo u roku inicirati postupak pred Vladom i da je onda *ipso lege* prestala djelovati odluka o obustavi od primjene općeg akta.

Središnje tijelo državne uprave može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave neposredno (čl. 80. st. 2. ZOLIPS-a), dakle u slučaju da predstojnik ureda državne uprave u županiji nije u zakonom propisanom roku obustavio opći akt i inicirao daljnji postupak. U tom slučaju središnje tijelo može pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta *ex officio*. Pri tome je irelevantno je li ono saznalo za opći akt neposredno, npr. obavljajući neposredan nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave, ili na temelju obavijesti ili prijedloga predstojnika ureda državne uprave u županiji, općinskog načelnika odnosno gradonačelnika, drugog tijela državne uprave (npr. urbanističke inspekcije), državnog odvjetništva, Pučkog pravobranitelja, fizičkih ili pravnih osoba.²² Posebno je značajno da središnje

²² U dosadašnjoj je praksi uočljivo da je središnje tijelo koje je provodilo nadzor nad zakonitošću općih akata jedinica lokalne samouprave i predlagalo pokretanje postupka (bez obzira na njegovu organizacijsku formu i naziv) u najvećem broju slučajeva postupalo po prijedlozima pročelnika ureda državne uprave u županijama. U manjem broju se postupalo po vlastitoj inicijativi, po prijedlozima drugih ministarstava (Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja) odnosno inspekcijских tijela (Državnog inspektorata i Urbanističke inspekcije u sastavu Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja) i općinskih načelnika.

tijelo nije dužno pokrenuti postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti bez obzira na to tko mu je to predložio ili ga obavijestio. *De lege lata* tu se ne radi o ovlaštenim predlagačima koji bi imali status stranke. Nepostupanje po njihovim obavijestima nema pravne posljedice već samo može otvoriti pitanje političke odgovornosti čelnika središnjeg tijela.

Naročito je važno da za središnje tijelo nema vremenskog ograničenja u kojem može koristiti ovu vlast. Tako središnje tijelo može reagirati u slučaju da je predstojnik ureda državne uprave propustio utvrditi neustavnost ili nezakonitost općeg akta jedinice lokalne samouprave ili ga je propustio pravodobno obustaviti od primjene. Pitanje je, međutim, je li takvo zakonsko rješenje oportuno i pridonosi li više pravnoj sigurnosti ili pravnoj nesigurnosti. Naime, u takvu slučaju opći akt je već objavljen u službenom glasilu i primjenjuje se možda već duže vrijeme te je stvorena svijest o njegovoj pravnoj egzistenciji a tek onda dolazi do njegove obustave. Smatram da je, s gledišta pravne sigurnosti, bolje zakonom propisati primjereni rok (mjesec ili dva) u kojem je središnje tijelo ovlašteno obustaviti opći akt koji je već objavljen u službenom glasilu.²³

Odluka o obustavi akta od primjene koju donosi središnje tijelo mora biti obrazložena te se treba dostaviti općinskom načelniku odnosno gradonačelniku te predsjedniku predstavničkog tijela koje je opći akt donijelo. Odluka o obustavi akta mora biti objavljena u istom službenom glasilu u kojem je objavljen i opći akt čija se primjena obustavlja.

Ako središnje tijelo ocijeni da je opći akt predstavničkog tijela općine ili grada neustavan ili nezakonit i obustavi njegovu primjenu predložiti će Vladi Republike Hrvatske pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 82. st. 2.) i o tome prijedlogu obavijestiti će donositelja osporenog akta (čl. 82. st. 2.).

3.5. Postupak i ovlasti Vlade Republike Hrvatske

Vlada Republike Hrvatske kao najviše tijelo izvršne vlasti ima glede općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave donesenih u samoupravnom (izvornom) djelokrugu dva kruga ovlasti: prvi, obustaviti opći akt od primjene i inicirati postupak ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom i drugi, raspustiti predstavničko tijelo zbog osobito određenih, u pravilu, teških oblika neustavnosti i nezakonitosti.

3.5.1. Obustava općeg akta od primjene i pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske

Ako je središnje tijelo državne uprave ocijenilo da je opći akt predstavničkog tijela općine ili grada protivan Ustavu ili zakonu odluku o tome hoće li se pokrenuti postupak ocjene njegove ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom

²³ Tako u Francuskoj, prema zakonu od 2. ožujka 1982. g., predstavnik države (représentant de l'État) koji obavlja prethodni nadzor nad zakonitosti nekih općenormativnih akata koje donose tijela jedinica lokalne samouprave može u prekluzivnom roku od dva mjeseca pokrenuti postupak pred mjesno nadležnim upravnim sudom postupak ocjene zakonitosti.

donosi Vlada. Ona dakle odlučuje – prihvaća li mišljenje središnjeg tijela državne uprave da je opći akt neustavan ili nezakonit i njegov prijedlog o pokretanje postupka pred Ustavnim sudom ili ga ne prihvaća. Ovo zakonsko rješenje da Vlada odlučuje hoće li se pokrenuti pred Ustavnim sudom postupak ocjene ustavnosti i zakonitosti općeg akta jedinice lokalne samouprave može imati dva uzroka.

Prvi je da zakonodavac u pitanje ustavnosti i zakonitosti nedopustivo upliće faktor političkog oportuniteta. Jer Vlada je nedvojbeno političko a ne stručno pravno tijelo. Prema tome, kad postupa na temelju pravno obrazloženog prijedloga nadležnog središnjeg tijela državne uprave ona ne postupa po pravnim kriterijima i ne donosi pravnu prosudbu nego se rukovodi političkim oportunitetom. Zato je moguća situacija da objektivno postoje valjani pravni razlozi za ozbiljnu sumnju u ustavnost ili zakonitost općeg akta, ali da Vlada odluči ne pokretati postupak pred Ustavnim sudom, i tako dopustiti primjenu spornog općeg akta sve dok Ustavni sud ne pokrene postupak po zahtjevu ili prijedlogu nekog drugog subjekta ili po vlastitoj inicijativi.

Drugi je da Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske državna tijela uprave nisu dobila ovlast neposredno podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti drugih propisa te je onda jedini put otvoren kroz zahtjev Vlade.

Zanimljivo je da propisima kojima se uređuje rad Vlade²⁴ nije određeno kako se donosi odluka o pokretanju postupka pred Ustavnim sudom odnosno odluka da se ne pokrene takav postupak iako postoji odgovarajući prijedlog.

O prijedlogu središnjeg tijela državne uprave Vlada treba odlučivati relativno hitro. Naime, ako prihvaća prijedlog središnjeg tijela ona je dužna donijeti u roku od trideset dana odluku i pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. Važno je da u tom roku Vlada treba ne samo donijeti odluku o pokretanju postupka već je dužna Ustavnom sudu dostaviti i uredan zahtjev za pokretanje postupka ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom.

Rok od trideset dana je prekluzivan glede obustave općeg akta od primjene. Naime, ako Vlada u tom roku urednim zahtjevom ne inicira postupak ocjene suglasnosti općeg akta s Ustavom i zakonom pred Ustavnim sudom prestaje ipso lege učinak obustave općeg akta od primjene (čl. 82. st. 3.), te se istekom toga roka osporeni opći akt može primjenjivati.

Propuštanje ovoga roka nema, međutim, prekluzivan učinak glede ovlasti Vlade da podnese zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti općeg akta s Ustavom ili zakonom. Ako je Vlada propustila ovaj rok ona ipak može naknadno podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, samo će za vrijeme trajanja ustavnosudskog postupka osporeni akt biti na snazi i može se primjenjivati.²⁵

²⁴ Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 30/04) i Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00, 24/01)

²⁵ O postupku i ovlasti Ustavnog suda u povodu zahtjeva Vlade za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata jedinica lokalne samouprave v.: Medvedović, D., Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, br. 3-4, 2001., str. 495–542,

3.5.2. Raspuštanje predstavničkog tijela zbog neustavnih i nezakonitih općih akata

Kao moguću sankciju zbog donošenja neustavnih i/ili nezakonitih općih akata ZOLIPS uređuje pravo Vlade da na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu raspusti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. To je Vladi dopušteno u dva slučaja.

U prvom slučaju ta se ovlast primjenjuje ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske (čl. 84. toč. 1. ZOLIPS-a) Takvom odlukom predstavničkog tijela se ekstremno snažno narušavaju temelji ustavnog poretka države, ugrožava se državna egzistencija, djelovanje pravnog sustava, mir i ljudska prava. Ova je odredba očito inspirirana lošim iskustvom iz 1990. i 1991. godine²⁶ kada središnja hrvatska državna vlast nije imala pravni mehanizam da učinkovito spriječi ugrožavanje teritorijalnog integriteta Republike.

U drugom slučaju, Vlada može raspustiti predstavničko tijelo ako ono "učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa" (čl. 84. toč. 3. ZOLIPS-a). Ova zakonska odredba otvara niz dilema: što znači "učestalo" donošenje akata (koliko puta treba da se donesu takvi akti – dva, tri ili više puta, u kojem vremenskom razdoblju – mjesec, godina, mandat predstavničkog tijela); donosi li se takva odluka tek nakon što Ustavni sud ocijeni opće akte neustavnim ili nezakonitim ili ne; s kojim bi to "drugim propisima" opći akt trebao biti u skladu itd. Dosad je Vlada vrlo rijetko koristila ovu ovlast²⁷ te su ova pitanja više pravno spekulativna a ne praktična, no nije nemoguće da se jednom iz pravne spekulacije pretvore u praktičan pravni i politički problem.

²⁶ Zlorabeći dotadašnje široke zakonske ovlasti općinske skupštine u nizu općina (Benkovac, Obrovac, Donji Lapac, Gračac, Dvor, Knin, Pakrac, Vojnić itd.) donijele su tijekom 1990. i 1991. godine neustavne odluke o formiranju paradržavnih političko-teritorijalnih tvorevina (Zajednica općina Sjeverne Dalmacije i Like i Srpska autonomna oblast Krajine), koje je istina Ustavni sud poništio ali koje su snagom sile tijekom idućih godina bile izvan faktične vlast legalnih tijela Republike Hrvatske.

²⁷ Vlada je tijekom 2004. g. donijela na temelju odredbe čl. 84. st. 1. ZOLIPS-a, odluke o raspuštanju 9 općinskih odnosno gradskih vijeća – Grada Šibenika, Grada Biograd na Moru, Općine Bale, Općine Perušić, Općine Orebić, Grada Požege, Općine Primorski Dolac, Grada Metkovića i Općine Barilović (NN 23/04, 27/04, 34/04, 58/04, 81/04, 92/04 i 98/04).

Samo jedna je odluka – o raspuštanju Gradskog vijeća Grada Metkovića – donesena pozivom na odredbu iz toč. 3, tj zbog toga što predstavničko tijelo "učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih težih povreda zakona i drugih propisa."

Dvije su odluke donesene jer predstavničko tijelo Općine Primorski Dolac i Grada Požege "ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca" (toč. 6.).

Tri su odluke o raspuštanju predstavničkih tijela Grada Biograd na Moru, Općine Bale i Općine Perušić donesene jer u zakonom propisanom roku nisu donijela proračun, odnosno odluku o privremenom financiranju (toč. 7.).

Tri predstavnička tijela: Grada Šibenika, Općine Orebić i Općine Barilović raspuštena su zbog nemogućnosti konstituiranja odnosno izbora općinskog načelnika ili gradonačelnika (toč. 4.)

3.6. Pravne posljedice nedonošenja općih akata

Poseban problem u dobrom funkcioniranju jedinice lokalne samouprave i zadovoljavanju potreba njezinih stanovnika je pravodobno donošenje općih akata. Bez nekih općih akata ne mogu uopće djelovati ili barem ne uspješno mnoga tijela i službe u jedinici lokalne samouprave a građani ne mogu ostvarivati neke svoje potrebe. Ponekad su očekivanja ustavotvorca i zakonodavca nerealna u pogledu očekivanja da će predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave promptno donositi opće akte kojima se uređuju pitanja iz njihova samoupravnog djelokruga. Ta optimistična očekivanja počivaju često na pogrješnoj tezi da su predstavnička tijela u svim jedinicama lokalne samouprave u stanju donijeti sve opće akte kojima će urediti materiju iz njihova samoupravnog (izvornog) i prenesenog djelokruga. U ne malom broju jedinica lokalne samouprave predstavnička tijela ne donose opće akte za koja su ovlaštena ili to ne čine pravodobno. Uzroka ima više: to su svi oni koji mogu dovesti do toga da predstavničko tijelo donosi neustavne i nezakonite opće i pojedinačne akte ali i drugi razlozi, npr. stranački ili osobni sukobi u predstavničkom tijelu, nedolazak vijećnika na sjednice, nepripremljenost sjednica itd.

Pravne sankcije za predstavničko tijelo i njegove članove u pravilu nema. Sankcija je gotovo isključivo politička i u rukama je birača. Tek na narednim izborima građani će odlučiti hoće li svoje povjerenje pokloniti onima koji u proteklom mandatu nisu ispunili obveze ili će ih zamijeniti drugima.

No, ima nekih općih akata koji su toliko važni za jedinicu lokalne samouprave da ona bez njih ne može djelovati. U tom slučaju u ZOLIPS-u je predviđena intervencija središnjeg izvršne vlasti – Vlade.

Na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu samoupravu Vlada može, na temelju čl. 84. toč. 2., 5., 6., 7. i 8. ZOLIPS-a, raspustiti predstavničko tijelo: ako ne donese statut u roku od 60 dana od dana njegova konstituiranja (to se odnosi samo na novoustrojene općine odnosno gradove), ako iz bilo kojeg razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka, ako ne može donositi odluke iz svojeg djelokruga dulje od 3 mjeseca, ako u zakonom propisanom roku ne donese proračun odnosno odluku o privremenom financiranju i ako u zakonskom roku ne donese prostorni plan.²⁸ O raspuštanju predstavničkog tijela Vlada odlučuje rješenjem koje se objavljuje u Narodnim novinama.

Protiv tog rješenja osigurana je efikasna upravnosudska zaštita (čl. 85. ZOLIPS-a). Naime, predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela može u roku od 8 dana od dana objave podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske. Sud

²⁸ Nakon donošenja ZOLIPS-a Vlada je u nekoliko slučajeva odlučila raspustiti općinska i gradska vijeća zbog nedonošenja općih akata dulje od 3 mjeseca, nedonošenja proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju. Tako je u 2002. zbog nedonošenja proračuna raspustila općinska i gradska vijeća općina Generalski stol, Vinice, Gornjeg Knežinca i Grada Makarske a 2004. predstavničkih tijela Grada Biograd na Moru, Općine Bale i Općine Perušić.

je dužan odlučiti o tužbi u roku od 15 dana i bez odgode je dostaviti Vladi i predsjedniku raspuštenog predstavničkog tijela a presuda se objavljuje u Narodnim novinama.

3.7. Posebnosti nadzora nad planovima prostornog uređenja

Između općih akata predstavničkih tijela općina i gradova posebno mjesto zauzimaju prostorni planovi. Njihova je važnost enormna, i to ne samo trenutno za stanovnike i druge vlasnike zemljišta i zgrada na području određene općine ili grada već i dugoročno za cijelu Republiku budući da je prostor dragocjen i pogriješke učinjenjene u prostoru imaju, u pravilu, nepopravljive posljedice za buduće naraštaje.

Pravnu narav planova, posebice planova prostornog uređenja naša legislativa nije izrijeком utvrđivala. Nažalost, i naša pravna doktrina nije poklanjala dovoljnu ili čak nikakvu pozornost tom problemu za razliku od pravne doktrine niza europskih država.²⁹

Sve to je godinama u praksi izazivalo prijepore o pravnoj naravi planova prostornog uređenja i kontroverze u njihovoj primjeni sve do odlučne intervencije Ustavnog suda Republike Hrvatske.³⁰

Dilemu o pravnoj snazi i naravi planova prostornog uređenja zakonodavac je pokušao otkloniti novelom Zakona o prostornom uređenju iz 2004. godine propisavši da "dokumenti prostornog uređenja imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa" (čl. 12. st. 2.).³¹ Svi prostorni planovi (prostorni plan županije i grada Zagreba, prostorni plan područja posebnih obilježja, prostorni plan uređenja općine ili grada, generalni urbanistički plan, urbanistički plan uređenja i detaljni plan uređenja) su dokumenti uređenja prostora (čl. 13. toč. 2. ZOPU) i nesumnjivo je, dakle, da imaju pravnu narav podzakonskog propisa. Međutim, upitno je, s teorijskog i praktičnog stanovišta, mogu li Strategija i Program prostornog uređenja Države te prostorni plan nacionalnog parka, parka prirode i područja posebnih obilježja (koji su također dokumenti prostornog uređenja (čl. 13. toč. 1. ZOPU) imati pravnu narav podzakonskog propisa budući da ih donosi Hrvatski sabor, i to po istom postupku kao i zakone.

²⁹ U njemačkoj pravnoj literaturi o pravnoj naravi planova (planungen) v.: npr. Maunz-Zipelius, *Deutsches Staatsrecht*, 29. Aufl., München, 1994., str. 337 i d.; Bull, H. P., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4. Aufl., Heidelberg 1993. str. 197 i d.; u švicarskoj: Häfelin, U. – Haller, W, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4. Aufl. Zürich, 1998., str. 557 i d., Moor, P., *Droit administratif*, Vol. I (Les fondements généraux), 2. ed., Bern 1994.; u francuskoj: Savy, R. *Droit de l'urbanisme*, Paris 1981.

³⁰ Ustavni sud Republike Hrvatske je stao na ispravno stanovište da plan uređenja prostora ima pravnu narav općeg akta (propisa) koji podliježe ustanosudskom nadzoru ustavnosti i zakonitosti te je u konkretnom slučaju, ocjenjujući o ustavnosti i zakonitosti detaljnog plana uređenja prostora (Trumbićeva obala – Dražanac u Splitu) odlučio da se ta odluka Gradskog vijeća Grada Splita ukida (U-II-1610/2003 od 28. rujna 2004.), NN 141/04.

³¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, NN 100/04

Povrh problema pravne naravi prostornih planova otvara se i pitanje je li donošenje prostornih planova koje donose predstavnička tijela općina i gradova u njihovom samoupravnom ili prenesenom djelokrugu. Naime, tu postoji, prema mojem mišljenju, veliki nesklad između ustavnih i zakonskih propisa a koji je u praksi kontinuirano prešućivan i toleriran.

Prema odredbi čl. 134. st. 1. Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove lokalnog, dakle samoupravnog, djelokruga, kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a "osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje....". Poslovi lokalnog djelokruga uređuju se zakonom i tom prigodom "mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti" (čl. 134. st. 3. i. 4. Ustava). U obavljanju poslova iz svojeg, samoupravnog, lokalnog djelokruga jedinice lokalne samouprave su samostalne i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (čl. 136. Ustava). Dakle, u materiji prostornog uređenja predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave mogu biti ograničena isključivo zakonom, njihovi opći akti moraju biti u skladu isključivo sa zakonom, a ne i podzakonskim općenormativnim aktima i, sukladno tome, tijela državne uprave imaju ovlast samo nadzirati jesu li njihovi opći akti protivni zakonu.

Međutim, normama Zakona o prostornom uređenju drugačije se uređuju ova pitanja. Pro primo, prostorni planovi koje donose općinska i gradska vijeća moraju biti u skladu sa zakonom ali i drugim dokumentima uređenja prostora šireg područja, a koji imaju pravnu narav podzakonskih akata. Pro secundo, u donošenju i provedbi prostornih planova općinska i gradska vijeća u visokoj su mjeri subordinirana tijelima državne uprave. To se ogleda u nekoliko dužnosti općinskih i gradskih vijeća odnosno ovlasti tijela državne uprave.

Prvo, općinsko odnosno gradsko vijeće može donijeti prostorni plan uređenja općine ili grada, urbanistički plan i urbanistički plan uređenja tek nakon pribavljene suglasnosti ureda državne uprave u županiji (čl. 24., 26. i 26. b. ZOPU) koja se daje u prilično složenom postupku.³²

Drugo, općinsko odnosno gradsko vijeća može donijeti prostorni plan o prostoru koji se u cijelosti ili djelomice nalazi unutar zaštićenog obalnog područja³³ tek nakon pribavljene suglasnosti ministarstva nadležnog za prostorno uređenje (čl. 45 a. st. 4. ZOPU).

Treće, ako općinska i gradska vijeća otočnih jedinica lokalne samouprave ne donesu zajednički prostorni plan za područje otoka u propisanom roku njio-

³² Ured državne uprave u županiji daje suglasnost na prostorni plan uređenja općine ili grada ocjenjujući je li on usklađen s prostornim planom županije. Ured državne uprave dužan je dati suglasnost ili je odbiti u roku od 60 dana od dana dostave prijedloga prostornog plana i obrađenih primjedbi s javne rasprave. Ta se suglasnost izdaje na temelju pribavljenog mišljenja županijskog zavoda za prostorno uređenje. Ovaj je zavod dužan dati mišljenje u roku od 30 dana. U slučaju šutnje zavoda odnosno ureda državne uprave presumira se da je zavod dao pozitivno mišljenje odnosno da je ured državne uprave dao suglasnost..

³³ Zaštićeno obalno područje obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1000 metara od obalne crte i pojas mora u širini od 300 metara od obalne crte (čl. 45 a. ZOPU).

vu ovlast supstituirat će županijska skupština te će ona donijeti taj prostorni plan (čl. 24 a. ZOPU).

Četvrto, općine i gradovi dužni su dostaviti svaki prostorni plan (tekstualni i grafički dio) ministarstvu nadležnom za prostorno uređenje i uredu državne uprave u županiji, i to u roku od 15 dana od dana njegove objave u glasilu jedinice lokalne samouprave (čl. 32. ZOPU).

Peto, urbanistički inspektor je ovlašten u inspekcijskom nadzoru ocjenjivati zakonitost i pravilnost dokumenata prostornog uređenja općine odnosno grada, zakonitost i pravilnost njihove izrade i postupka njihova donošenja te rješenjem narediti tijelu jedinice lokalne samouprave da u primjerenom roku otkloni utvrđene nepravilnosti i/ili nezakonitosti (čl. 49a. st. 1. ZOPU).

Šesto, oko tijela jedinice lokalne samouprave nisu postupila po nalogu urbanističkog inspektora ovaj je ovlašten od središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne samouprave zatražiti donošenje odluke o obustavi od primjene dokumenta prostornog uređenja ili njegove pojedine odredbe (čl. 49 a. st. 2. ZOPU). Tada bi se primjenjivao postupak koji je propisan ZOLIPS-om u svezi obustave općih akata koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave.

4. Nadzor nad općim aktima u prenesenom (povjerenom) djelokrugu

4.1. Opći akti u prenesenom (povjerenom) djelokrugu

U mnogim europskim državama uobičajeno je, pa tako i u hrvatskoj pravnoj prošlosti, da tijela jedinica lokalne samouprave obavljaju, pored poslova iz svog samoupravnog djelokruga, i određene poslove središnje vlasti kao tzv. prenesene ili delegirane poslove. Tu se često radi, ne samo o delegiranju izvršnih poslova, nego se na predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave delegira i dio legislativne funkcije. Zakonodavac, naime, u tom slučaju prosuđuje da je iz političkih, gospodarskih, kulturoloških, povijesnih i drugih razloga svrhovito da se neka pitanja koja su u zakonodavnoj nadležnosti države delegiraju jedinicama lokalne samouprave i da ih njihova predstavnička tijela samostalno pravno normiraju ili da samo dopunjuju zakon, pri čemu se ponekad dopušta da lokalni normativni akt ide praeter legem pa čak i contra legem.

U suvremenom hrvatskom zakonodavstvu ne može sa sigurnošću utvrditi je li takva delegacija pravno dopuštena i je li se primjenjuje. Naime, Ustav i ZOLIPS takvu delegaciju legislativne nadležnosti izriječno ne spominju. Iz teksta zakona kojima se na jedinice lokalne samouprave prenosi pravo i dužnost da obavljaju određene poslove, pa tako i da normativno uređuju neka pitanja, nije jasno radi li se tu o određivanju samoupravnog (izvornog, naravnog) djelokruga ili se tu radi o delegaciji nadležnosti i prenesenom djelokrugu. Takve nedoumice postoje uostalom i u slučaju prenošenja izvršnih i drugih poslova na tijela lokalne samoupra-

ve.³⁴ Iako se u nizu slučajeva tu, po mojem mišljenju, radi isključivo o klasičnom delegiranju nadležnosti to se, u pravilu, iz političkih i financijskih razloga prikazuje kao određivanje samoupravnog djelokruga lokalne samouprave.

Nesumnjivo je da je odredbom čl. 22. st. 2. ZOLIPS-a otvorena legalna mogućnost delegacije nadležnosti iz samoupravnog djelokruga županije na tijela općina i gradova s njezina područja. Naime, predstavničko tijelo općine i grada može tražiti od županijske skupštine da joj, uz suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne samouprave, povjeri obavljanje određenih poslova iz samoupravnog djelokruga županije, a pod uvjetom da mogu osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje. Delegirajući na općine i gradove "obavljanje određenih poslova" iz svojeg samoupravnog djelokruga županijska bi skupština moglo prenijeti na predstavnička tijela općina gradova ovlast da ih i normativno uređuju.

U ZOLIPS-u se dopušta, kao i u prethodnom zakonu, mogućnost da poslove državne uprave obavljaju tijela jedinica lokalne samouprave – općina i gradova. Ti poslovi se trebaju odrediti zakonom s time da će se zakonom kojim se uređuje državna uprava pobliže urediti prava i obveze tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju tih poslova (čl. 23. st. 3.). Pitanje je, međutim, može li se na predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave – općine ili grada, prenijeti ovlast da one općenormativnim aktom urede određeno područje društvenih odnosa ili neko pitanje koje je inače u djelokrugu središnjih tijela državne uprave.

Zakonom o sustavu državne uprave određuje se koje vrste poslova državne uprave mogu obavljati tijela jedinica lokalne samouprave u povjerenom im djelokrugu (čl. 56.). Pored rješavanja u upravnim stvarima u prvom i drugom stupnju i vođenja očevidnika i izdavanja uvjerenja i drugih potvrda tijela jedinica lokalne samouprave "obavljaju i druge poslove državne uprave koji su im zakonom izriekom stavljeni u nadležnost (čl. 56. toč. 3.). Tu se, istina, izriekom ne propisuje da se na tijela jedinica lokalne samouprave (općinsko odnosno gradsko vijeće ili poglavarstva) može prenijeti (povjeriti) donošenje općenormativnih akata (općih akata). Donošenje propisa za provedbu zakona je jedan od poslova državne uprave (čl. 1. st. 1. ZOSDU) ali je ipak njihovo donošenje rezervirano za čelnike središnjih tijela državne uprave (čl. 17–18. ZOSDU). To bi dakle vodilo zaključku da se na tijela jedinica lokalne samouprave (općinsko odnosno gradsko vijeće ili njihovo poglavarstvo ili čelnike upravnih tijela) ne može prenijeti ovlast donošenja propisa za provedbu zakona.

Međutim, iz odredbi ZOSDU kojima se, između ostalog, uređuje odnos Vlade prema jedinicama lokalne samouprave u obavljanju poslova državne uprave, može se zaključiti obrnuto, tj. da je dopušteno na tijela jedinica lokalne samouprave prenijeti (povjeriti im) i donošenje propisa kao jednog od poslova

³⁴ O tome problemu opširnije v.: Koprić, I. Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5, 1997., str. 518–525, Koprić, I, Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2000., str. 391–416.

državne uprave. Naime u čl. 61. toč. 1. izrijekom je propisano da Vlada u provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave može "ukinuti propis jedinica lokalne samouprave u povjerenim im poslovima državne uprave".³⁵

4.2. Ovlasti nad općim aktima donesenim u prenesenom (povjerenom) djelokrugu

U državama u kojima je na jedinice lokalne samouprave preneseno obavljanje poslova iz državnog legislativnog i egzekutivnog djelokruga tijela središnje državne vlasti zadržavaju pravo nadzora nad njihovim obavljanjem te, u pravilu, imaju u toj sferi široke ingerencije. Kad se radi o delegaciji prava normiranja određenih materija ili pojedinih pitanja središnji organi imaju ovlast nadzirati korištenje delegacije te ocjenjivati jesu li delegirane ovlasti korištene u skladu s ustavom i zakonom, pa čak cijeliti jesu li predstavničko ili izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave svrhovito uredili neku materiju ili pitanje. U obavljanju takvog nadzora dopušteno je središnjim tijelima vlasti neposredno anulirati podzakonski akt donesen na temelju delegacije ili pokrenuti postupak pred nekim tijelom upravne ili sudbene vlasti.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dopušta da tijela središnje i regionalne vlasti delegiraju jedinicama lokalne samouprave određene ovlasti. U tom slučaju upravni nadzor središnjih vlasti ne će se ograničiti samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti akata, kao što je to slučaj u području samoupravnog djelokruga, nego će moći obuhvatiti i nadzor nad svrhovitosti (čl. 8. st. 2.).

U suvremenom hrvatskom pravnom sustavu nadzor nad jedinicama lokalne samouprave u prenesenim (povjerenim) im poslovima državne uprave obavljaju na temelju Zakona o sustavu državne uprave – tijela državne uprave i Vlada Republike Hrvatske.

Tijela državne uprave – središnja (ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije) i na području županija (uredi državne uprave) nadziru, svaki u svom djelokrugu, rad tijela jedinica lokalne samouprave u obavljanju poslova državne uprave. Njihov nadzor ne ograničava se samo na sferu legaliteta nego i mogu cijeliti i oportunitet općeg akta. U oba slučaja ovlašteni su, između ostaloga, obustaviti od izvršenja opće akte koje su donijela tijela jedinica lokalne samouprave u povjerenim im poslovima državne uprave (čl. 65. st. 1. toč. 2.) te predložiti Vladi poduzimanje odgovarajućih mjera.

Vlada je ovlaštena, na osnovi takvog prijedloga ili po vlastitoj inicijativi, ukinuti propis tijela jedinica lokalne samouprave u povjerenim im poslovima državne uprave (čl. 61. toč. 1.). Međutim, nije jasno zašto je zakonodavac ograničio ovlast Vlade glede tih akata samo na mogućnost njihova ukidanja. Naime, tada odluka o ukidanju djeluje isključivo *pro futuro*, a ostaju pravne posljedice ukinutoga općeg akta. a te posljedice mogu bile od velike važnosti za fizičke i pravne osobe (npr. plaćanje nekog poreza, doprinosa, zabrane djelatnosti i sl.).

³⁵ Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01).

Ako se institut prenesenih (povjerenih) ovlasti zadrži u našem pravu trebalo bi *de lege ferenda* Vladi dati ovlast da u svakom konkretnom slučaju stavljanja općeg akta jedinice lokalne samouprave donesenog u prenesenom (povjerenom) im djelokrugu odluči treba li akt poništiti s djelovanjem *ex tunc* ili samo ukinuti s djelovanjem *ex nunc* vodeći se kriterijima težine pogreške i pravnim, društvenim, materijalnim i drugim posljedicama izazvanim u pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba te stanje u određenom upravnom području.

5. Zaključak

Usprkos ustavnim garancijama lokalne samouprave i ratificiranoj Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi u hrvatskom zakonodavstvu dosad još nije posve jasno i konzistentno utvrđen krug poslova lokalnog samoupravnog djelokruga koji bi bili pravno nedvosmisleno razgraničeni od poslova prenesenog djelokruga i poslova koji su u isključivoj nadležnosti državne vlasti. To je posebice izraženo u području normativne funkcije. Stoga je često nejasno mogu li predstavnička tijela općina i gradova svojim statutom, odlukama i drugim općim aktima potpuno samostalno uređivati određenu materiju ili to čine tek na osnovi delegacije nadležnosti. Nejasno određene normativne ovlasti tijela općina i gradova odražavaju se i na širinu, oblik i intenzitet nadzora nad ustavnosti, zakonitosti i svrhovitosti općih akata koje donose tijela općina i gradova.

U skladu s Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi nadzor nad općim aktima koje donose predstavnička tijela općina i gradova u samoupravnom djelokrugu ograničen je samo na pitanje njihove sukladnosti s Ustavom i zakonom, a donošenje meritorne odluke stavljeno je u nadležnost Ustavnog suda.

Na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nadzor nad ustavnosti i zakonitosti općih akata obavlja široki krug tijela izvršne vlasti: općinski načelnici i gradonačelnici, predstojnici ureda državne uprave u županiji, središnje tijelo državne uprave i Vlada Republike Hrvatske. Njihove ovlasti ograničene su samo na obustavu od primjene općeg akta i iniciranje daljnjeg postupka. Glavna obilježja tog prethodnog postupka ispitivanja ustavnosti i zakonitosti su: složenost, pokretanje isključivo po službenoj dužnosti, izostavljanje inicijative zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba, nedopustivo brojne nedorečenosti, nepreciznosti i pravne praznine koje stvaraju teorijske i praktične nedoumice.

I nadzor nad općim aktima koja tijela općina i gradova donose u poslovima prenesenog (povjerenog) im djelokruga nije dovoljno pravno uređen, a posebice ovlasti iniciranja postupka i obustave od primjene.

Stoga će hrvatski zakonodavac, ako želi zaštititi objektivni pravni poredak, ali ujedno i ne ugroziti lokalnu samoupravu, morati bolje, preciznije i pravno konzistentno regulirati nadzor tijela izvršne vlasti nad zakonitosti općih akata donesenih u samoupravnom i prenesenom (povjerenom) djelokrugu.

Kratice

- ZOLIPS – Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
ZOSDU – Zakon o sustavu državne uprave
ZLSU – Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi
ZOPU – Zakon o prostornom uređenju

Izvori:

- Ustav Republike Hrvatske /pročišćeni tekst/ (Narodne novine, br. 41/01, 55/01 – ispr.),
Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (pročišćeni tekst, Narodne novine,
br. 49/02),
Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Narodne novine – Međunarodni ugovori 14/97),
Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97,
17/99, 128/99, 105/00),
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01,
60/01),
Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01,
190/03 – pročišćeni tekst, 199/03),
Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (Zakon o
ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, br. 199/03,
30/04, 136/04),
Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02, 100/04).

Literatura:

- Antić, T.*, Primjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zagreb, 2002.,
Bačić, A., Leksikon Ustava Republike Hrvatske, Split, 2000.
Bienfeld, J., Donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne samouprave, u knj. Dje-
lokrug jedinica lokalne samouprave, Zagreb, 2003.
Borković, I. Upravno pravo, VII. izd. Zagreb, 2002.
Bull, H. P., Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Heidelberg 1993.
Chapus, R., Droit administratif général, T. 1., 9 ed, Paris, 1995.
Crnić, J., Vladavina Ustava – Zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina ili kako pokrenuti
postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Zagreb, 1994.
Crnić, J., Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, Na-
rodne novine, 2002.
Dreyfus, F., d'Arcy, F., Les institutions politiques et administratives de la France, 2. ed.,
Paris, 1987.
Flamme, M.-A., Droit administratif, T. 1., Bruxelles, 1989.
-

- Forges de, J.-M., Droit administratif, Paris 1991.*
- Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, I, München, 1966.*
- Häfelin, U. – Haller, W, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl. Zürich, 1998. Ivanišević, S., Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, u Hrvatska javna uprava, br. 3, 1999*
- Koprić, I., Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5, 1997.*
- Koprić, I, Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2000.*
- Laubadère, A., Venezia, J.-C., Gaudement, Y., Traité de droit administratif, T. 1, 13. éd. Paris, 1994.,*
- Lauc, Z., Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, u Hrvatska javna uprava, br. 1, 1999.*
- Leclercq, C. – Chaminade, A. Droit administratif, Paris, 1986.*
- Masarić, H., Ljubanović, V., Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija), Hrvatska javna uprava, br. 2, 2000.*
- Maunz-Zippelius, Deutsches Staatsrecht, 29. Aufl., München, 1994.*
- Medvedović, D., Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata općina i gradova, Hrvatska javna uprava, br. 3–4, 2001.*
- Medvedović, D., Nadzor izvršne vlasti nad aktima predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Javna uprava (Ljubljana), br. 3, 2002.*
- Medvedović, D., Efficient legal protection of the rights of citizens and local self-government, u knj. Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia, Zagreb, 2003.*
- Moor, P., Droit administratif, Vol. I (Les fondements généraux), 2. ed., Bern 1994.*
- Porter, D. O. – Olsen, E. A.; Some critical issues in Government Centralisation and Decentralisation, Public administration Review, 1976.*
- Pusić, E., Lokalna samouprava, u Zborniku radova: reforma lokalne samouprave, Zagreb, 1990.*
- Ramljak, M., Centralna i lokalna uprava u razvoju, Zagreb 1982.*
- Ramljak, M., Aktualni problemi centralizacije i decentralizacije, Zbornik radova: Reforma lokalne samouprave, Zagreb. 1990.*
- Savy, R., Droit de l'urbanisme, Paris 1981.*
- Sokol, S., Smerdel, B. Ustavno pravo, Zagreb, 1995.*
- Stiel, P. C., Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj – samouprava, demokracija i pravna država – simbioza ili proturječnost, u Hrvatska javna uprava, br. 2, 1999.*
- Šeks, V., Sokol, S., Kregar, J., Parać, I. Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Zagreb, 1993.*
- Šprajc, I., Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava, Hrvatska javna uprava, br. 3/2000.*
- Vedel, G., Delvolvé, P. Droit administratif, Paris, 1958.*
- Walter, R. – Mayer, H., Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts, 6. Aufl., Wien, 1995.*
- <http://www./conventions.coe.int>

SUMMARY

Executive Supervision of Local Self-government Units' By-laws
– *de lege lata* and *de lege ferenda* –

Dragan Medvedović

Representative bodies of local self-government units of municipalities and towns – municipal and town councils – are empowered, on the basis of the Constitution and a series of laws, to make by-laws (statutes, decisions, physical planning, budget) which regulate numerous issues important for the local unit as well as for the exercise and protection of the rights, responsibilities and legal interests of natural and legal persons. Most by-laws are made within the self-governing (basic) scope of local self-government and a smaller number of them within the delegated scope.

Pursuant to the principle of the rule of law, proclaimed by the Constitution of the Republic of Croatia (Art. 3), all by-laws have to comply with the Constitution and the law. Therefore, the Croatian legal system provides for legal procedures and instruments by which the protection of constitutionality and legality is ensured.

Supervision of by-laws made by representative bodies of municipalities and towns within the self-governing scope is limited, according to the Constitution and the European Charter of Local Self-government, only to the question of its compliance with the Constitution and the law, while the Constitutional Court is exclusively competent to review and make decisions on the constitutionality and legality of such by-laws and annul them or abolish them.

Nevertheless, on the basis of the Local and Regional Self-government Act, executive bodies (local and central) have jurisdiction to supervise constitutionality and legality of by-laws and *suspend* the application of a by-law which they consider to be unconstitutional or illegal and possibly take measures.

The article gives a critical analysis of the power of the municipal head executive or mayor – as the holder of the executive power in the municipality or town – to suspend the by-law of the representative body, to require the representative body to re-examine it as well as to fulfil its duty of informing the central administrative body competent for local and regional self-government about the adopted by-laws.

The author examines – *de lege lata* and *de lege ferenda* – the authority of the head official of the county office of public administration (administrative head official at the regional level) and central administrative body competent for local and regional self-government to suspend from implementation by-laws of doubtful constitutionality and legality. Deficient procedural provisions on instituting and conducting of such proceedings are criticised, particularly because they are instituted exclusively *ex officio*.

The power of the Government to decide whether it will or will not institute proceedings before the Constitutional Court in order to review constitutionality and legality of a suspended by-law is critically analysed, especially because such a decision depends on political considerations of the Government. If the Government institutes proceedings before the Constitutional Court, then the disputed by-law is not applied until the conclusion of the constitutional court proceedings. However, if the Government does not institute proceedings before the Constitutional Court within a period of 30 days, the decision on suspension from application ceases to have effect.

The author analyses the legal regulation and up-to-date practice of the Government to dissolve the representative body of a local self-government unit due to exceptionally

serious violation of constitutionality by its by-laws (e. g. making a decision which threatens the state sovereignty or territorial integrity) or frequent unlawful decisions or failure to adopt certain by-laws within prescribed terms (statute, budget, financial plan) or incapability of making any decisions during a longer period of time.

Finally, the author critically examines the legislative solution by which in the matter of the delegated scope, the Government has the power to abolish but not to annul a representative body's by-law.

Key words: local self-government, binding legislation, by-law, constitutionality, legality, mayor, municipal head executive, Government, suspension from implementation