

Preustrojavanje lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj u svvislosti razdvajanja "lokalne i regionalne samouprave" od "državne uprave"

*Branko Babac **

UDK 352/353 (497.5)

35.07 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 11. 2001.

Prizvačeno: 1. 12. 2001.

Kako bi to proizlazilo iz samoga naslova, želi se preustrojenje lokalne samouprave u Republici problematizirati u svjetlu pravno-političkoga zahtjeva da se razdvoji "lokalnu samoupravu" od "državne uprave", ali svakako i u svjetlosti pravno-političkoga zahtjeva da se obnovi i modernizira hrvatski historički županijski ustroj. Nepoštovanje potonjega pravno-političkog zahtjeva te nepoduzimanje tomu sukladnih upravno-političkih djelovanja može se smatrati jednim od glavnih razloga što hrvatska političko-upravna (pre)ustrojavanja tijekom posljednjih deset godina (1990. - 2000.) nisu polučila nekoga naročitog učinka u funkciji obnove i promicanja ponovno izvojtene hrvatske državnosti te jačanja hrvatskoga nacionalnog identiteta. Nakon toliko dugog (1918. - 1989.) zatiranja i, posebice, nakon tolike vladavine općine kao temeljnoga i jedinoga lokalnog upravnog stupnja (1963. - 1989.), uslijedio je pokušaj obnove hrvatskoga županij-

* Dr. sc. Branko Babac, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

skog ustroja (1992.), ali uz ne baš previše velikoga uspjeha. Najnovije hrvatsko zakonodavstvo (2001.), slijedeći Promjenu Ustava Republike Hrvatske (2000.), polazi od koncepcije o razdvajanju državne uprave od lokalne i regionalne samouprave, predstavljajući u tomu smislu značajan otklon od zahtjeva za obnovom hrvatskoga županijskog ustroja. S tih i takvih razloga, ogled je ustrojen kako slijedi: 1. Uvodni pregled 2. Lokalna i regionalna samouprava u suvislosti obnove hrvatskoga historičnog županijskog ustroja. 3. Dinamika državne uprave i lokalne samouprave i nacionalna država (država-nacija). 4. Lokalna i regionalna samouprava u suvislosti razdvajanja državne uprave od lokalne, dtč. regionalne samouprave. 6. O jedinstvenosti javne funkcije i autohtonosti lokalne i regionalne samouprave. 7. Umjesto zaključka.

Ključne riječi: lokalna samouprava, regionalna samouprava, preustrojavanje lokalne samouprave

1. Uvodni pregled

1.1. Želi se preustrojenje lokalne samouprave u Republici (2001.) prosuditi i raščlaniti kao, može bitno, ključni problem hrvatskoga političko-upravnog ustrojstva u cjelini te, u tomu sklopu, obnove hrvatskoga historičkog županijskog ustroja posebice. S tim u svezi mora se i preustrojenje lokalne i regionalne samouprave u smislu nedavnih ustavnih promjena razmotriti. Naime, kako se to ovdje smatra, hrvatsko političko-upravno (pre)ustrojavanje - takvo kakvo se odvijalo tijekom posljednjih deset godina (1990. - 2000.) nije polučilo previše poželjnih ishoda u funkciji obnove i promicanja ponovno izvoštene hrvatske državnosti općenito a hrvatskoga nacionalnog identiteta poglavito¹, pa se postavlja i pitanje sudbine ovoga preustrojenja što ga se sada poduzimlje (2001.).

Jedan od razloga za sve takve proturječnosti, moglo bi se smatrati, sastoji se i u tomu što se u odnosnoj funkciji nije obnovio županijski

¹ Mi smo prvi put upozorili na tu okolnost, naime na propust da se županijski ustroj cjelovito obnovi, u: B. Babac, *Obnova hrvatskoga građanskog društva - politička kontrola i državna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1994., str. 174.-198.

ustroj kao osebujna i najstarija hrvatska nacionalno-politička ustanova i, u tomu sklopu i u funkciji toga, ustrojilo lokalne i regionalne oblasti kao upravne oblasti, kao temeljni upravni stupanj i ispostavu središnje i regionalne državne uprave podjedno. Ono što bi trebalo važiti za lokalne oblasti općenito, naime da imaju "pravo i zbiljsku sposobnost uređivati i otpravljati, u okviru zakona, uz svoju vlastitu odgovornost a na korist svojega pučanstva, jedan bitni udjel javnih posala"², treba svakako važiti i za lokalne i regionalne upravno-političke oblasti kada se njihovo ustrojavanja uviđa u sklopu obnove hrvatskoga historičkog županijskog ustroja, dotično u sklopu preustrojenja lokalne i regionalne samouprave u smislu nedavnih ustavnih promjena u Republici (studeni 2000.). S takvih i drugih razloga ne će, kako se to može uz visoku šansu očekivati, ni iz preustrojenja polazeći od koncepcije o razdvajanju državne uprave od lokalne i regionalne samouprave proizaći neki bolji s motrišta nacionalno-političkoga poželjni ishodi.

Povijesno uvidajući stvar, hrvatski historički županijski ustroj kao nacionalna politička ustanova razoren je u doba Bachovoga apsolutizma (1851. - 1859./61); zatim je obnavljan kroz tri političko-upravna (pre)ustrojavanja, i to u doba banovanja: Levina Raucha (1868. - 1871.) - godine 1870.; Ivana Mažuranića (1873. - 1880.) - godine 1874.; konačno je, može se smatrati, i obnovljen, barem u nekim svojim "historičkim" zasadama, i to od bana Dragutina Khuena-Hedervarya (1883. - 1903.) - godine 1886. Drugi put razorila ga je Kraljevina SHS (1918. - 1929.), dotično Kraljevina Jugoslavija (1919. - 1941.). Komunistička Jugoslavija zatirala je ma i sam spomen na hrvatski županijski ustroj.

Kao što je to smatrao i "Veliki Sabor Hrvatski" (1861.), trebalo bi, dotično trebalo je, ovisno o osebujnim sudovima o vrijednosti, dotično ako ga se i koliko ga se smatra vrijednošću *per se* u sklopu

² *Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine-Medunarodni ugovori, 14/97, toč. 1, članka 2.*

promicanja hrvatskoga nacionalnog identiteta, hrvatski županij-ski ustroj obnoviti i u funkciji promicanja obnovljene hrvatske državnosti te nacionalnoga identiteta modernizirati³.

1.2. Umjujući u kategorijama hrvatskoga historičkog županijskog ustroja, kako se to tradicionalno smatra, tijekom doba od stoljeća VII. pa do kasnoga srednjeg vijeka, iz većih hrvatskih župa razvile su se županije, dotično velike župe, sa svojstvom ozemljenske samoupravne korporacije javnoga prava. U istomu tom razdoblju, oveće župe unutar stanovite županije preustrojavaju se u kotare kao upravne oblasti prve molbe, dotično kao temeljni upravni stupanj, a u ponekim razdobljima i kao samoupravne oblasti.

U nekoj pretpostavci samostalnoga državno-pravnoga razvitka Hrvatske, dotično takvoga kako mu je temelje bio udario "Veliki Sabor Hrvatski" (1861.), unutar hrvatskoga historičkog županijskog ustroja imalo bi se ustrojenim, upravno-politički, županije kao upravne oblasti druge molbe, a u ne malenom broju stvari i kao upravne oblasti prve molbe; isto tako imalo bi se i kotare kao upravne oblasti prve molbe, dotično kao temeljni upravni stupanj i lokalnu ispostavu županije i vlade podjedno. Dašto, naspram njih ili u organskomu jedinstvu s njima, imalo bi se i hrvatsku vladu na čelu s banom, koja bi unutar odredbenica načelno neomeđenoga vrhovništva Trojedne Kraljevine u državnoj zajednici s Ugarskom i Austrijom fungirala kao vrhovna upravna oblast.

S motrišta lokalne samouprave pak imalo bi se: (a) županije kao jedinstvo lokalne uprave i samouprave; (b) gradove i općine kao isključivo temeljne samoupravne oblasti, s tim što se može pretpostavi-

³ B. Babac, *O problematici uobličavanja regionalnoga političko-upravnog ustrojstva u Hrvatskoj*, u: B. Babac i Zv. Lauc, *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1989., pp. (poglavitno), 9. - 21.; međutim, za razmatranje *stricto sensu* razvojnih sugleda problema - Zv. Lauc, *Samoorganiziranje regija (zajednica općina) i razvoj*, ista knjiga, str. 69. - 114. B. Babac, *O oblikovanju političko-upravnoga ustrojstva u Hrvatskoj*, *Reforma lokalne samouprave*, *Narodne novine i Naša zakonitost*, Zagreb, 1990., str. 43. - 50.; B. Babac, *O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva*, *Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 1992., 1/92, str. 41. - 76.(I.); 2/92, str. 193. - 235.(II.), posebice II., str. 193. - 210.

ti da bi gradovi bili izjednačeni s kotarima što se tiče stvari opće uprave, a općine zadobivale, uz onaj svoj izvorni djelokrug samouprave, i manji ili veći tzv. povjereni djelokrug⁴.

1.3. Rastočenje hrvatskoga historičkog županijskog ustroja tijekom Bachovoga apsolutizma (1851. - 1859./1861.) imalo je za posljedicu da se županije bilo svelo na upravne okruge, a kotare ustrojilo kao temeljne upravne stupnjeve, ali podložene okružnim upravnim oblastima.

Nakon pada Bachovoga apsolutizma (1859./1861.), što će reći obnove ograničene ustavnosti u Monarhiji Austrijskoj, "Veliki Sabor Hrvatski" (1861.) izrazio je htijenje, političku volju, da se obnovi historički županijski ustroj u Hrvata. Od tada, pa do godine 1886., redaju se pokušaji obnove županijskoga ustroja. Od projekata u tomu smislu (od onih koji su, dašto, bili uzakonjeni) ističu se onaj baruna Levina Raucha, hrvatskoga bana (1868. - 1871.) - s projektom obnove od godine 1870., Ivana Mažuranića, prvoga, i jedinog, hrvatskoga "bana pučanina" (1873. - 1880.) - s projektom obnove od godine 1874., te grofa Dragutina Khuena-Hedervaryja, hrvatskoga bana (1883. - 1903.) - s projektom obnove od godine 1886. Ni u jednomu od ta tri projekta nije se uspijevalo, sve i da se htjelo, zaobići problem samoupravnoga osmišljavanja lokalnih i regionalnih upravno-političkih oblasti - koje onda u mjeri odnosnoga samoupravnog osmišljavanja fungiraju podjeno i kao jedinice samouprave i državne uprave, a poglavito kotara kao temeljnoga upravnog stupnja i, možebitno, samoupravne oblasti podjedno.

Za razliku od bana Ivana Mažuranića - koji je u funkciji političke, kulturne i gospodarske modernizacije Hrvatske i homogenizacije

⁴B. Babac, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja - ogled o hrvatskomu "historičkom županijskom ustroju" - osnove institucionalne analize*, *Pravni vjesnik, Ostijek*, 1992., 1 - 4/92, str. 5. - 34.; M. Gross - A. Szabo, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, *Globus, Zagreb*, 1992., str., posebice str. 295. - 509.; A. Beuc, *Povijest institucija državne vlasti kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb*, 1985., posebice str. 120. - 140., 212. - 223., 263. - 265., 274. - 275., 290. - 295.

hrvatskoga nacionalnog prostora, a u uvjerenju da mu je za to najpogodnijom državna uprava čije parametre operiranja može određivati *libero arbitrio*, proveo visoku centralizaciju hrvatske državne uprave ustrojivši podžupanije, a to i jesu bili oveci kotari, i to kao upravne oblasti prve i jedine molbe do kraljevske zemaljske vlade u Zagrebu (županije je sveo isključivo na oblasti samouprave), ali dosta slično banu Levinu Rauchu - čiji projekt uključuje hrvatsko političko-upravno ustrojstvo u tri razine (vladina, županijska i kotarska, s tim što je kotar i oblast samouprave, baš kao i gradovi i seoske općine), ban Dragutin Khuen-Hedervary ističe se postignućem koje se odlikuje:

a) po crti državne uprave - s tim što se ustrojilo: kotare kao upravne oblasti prve molbe i županije kao upravne oblasti druge molbe, a iznimno (glasom zakona, međutim takve su iznimke bile dosta brojne) i kao upravne oblasti prve molbe; kraljevska zemaljska vlada fungirala je bilo kao vrhovna upravna oblast, bilo kao upravna oblast druge molbe (kada je kao prva figurirala županija), bilo kao upravna oblast prve molbe (u stvarima koje bi joj bile pridržane ne povjeravajući ih ni kotarima ni županijama);

b) po crti lokalne samouprave - s tim što se ustrojilo: županije i kao samoupravne oblasti, dotično kao jedinstvo uprave i lokalne samouprave - pripadala im je samouprava u predmetima unutar njihovoga naravnog djelokruga a ticali su se interesa jedne ili više općina, kotara ili čitave županije; zatim gradove - takav status moglo se steći samo glasom zakona, a imali su "uređeni magistrat" (poglavarstvo), bivajući izjednačnim s kotarima u stvarima opće uprave, a gradovi Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun pak sa županijama; konačno "seoske općine i trgovišta koji ne imadu uređenoga magistrata", a te su mogle uz onaj izvorni djelokrug imati i tzv. povjereni djelokrug;

c) po crti nadziranja - s tim što se uzakonilo "vrhovni upravni nadzor od strane vlade" te hijerarhijski nadzor od strane vladinih povjerenika (velikih i gradskih župana te kotarskih predstojnika, što je predmnijevalo jedinstveni državni proračun te jedinstvenu javnu funkciju i jedinstveni službenički sustav⁵.

Ono što se mora u svezi s pothvatom grofa D. Khuena-Hedervarya primijetiti jest to da se, ako se tako što smije zapravo i reći, može "razdvajanje državne uprave od lokalne (i regionalne) samouprave" uočiti samo na razini kotara: kotari su u sklopu Khuenova pothvata (i Zakona ob ustroju županija ..., iz god. 1886. koji ih je uredio) isključivo oblasti državne uprave, i to kao temeljni upravni stupanj i kao državna upravna jedinica. Međutim, županije se, te gradovi i općine, glasom toga zakona, očituju kao jedinstvo samouprave i državne uprave, i to: županije na taj način što im je samouprava pripadala s obzirom na njihov opseg po crti državne uprave, gradovi po tomu što im je pripadala državna uprava kao i kotarskim upravnim oblastima (gradovima Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun kao županijskim upravnim oblastima), a općine po tomu što im je pripadao značajan tzv. "povjereni djelokrug" - što znači djelokrug u poslovima državne uprave⁶.

⁵ V.: (a) za županije - § § 41. - 44. Zakona ob ustroju županija i o uredenju uprave u županijah i kotarih (1886.), *Sbornik zakonah i naredabah od god. 1886., komad III., br. 8. (ZUŽ) (djelokrug županija u poslovih upravnih)*; § § 5., 27. i 28. ZUŽ (djelokrug županija u poslovih samoupravnih); (b) za kotare - § § 45. - 57. ZUŽ; § 76. ZUŽ (županija i zemaljski proračun); (c) za vladin vrhovni nadzor - § 75. ZUŽ, u svezi sa Zakonskim člankom II. od god. 1869. ob ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade, *Sbornik zakonah i naredabah od god. 1869., komad III., br. 5. Za gradove - v. u Zakonu o ustroju gradova (1895.), Sbornik zakona i naredaba od god. 1895., komad IX., br. 34.; za seoske općine i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata - v. u Zakonskomu članku XVI. od god. 1870. o uredenju općina i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata, Sbornik zakonah i naredabah od god. 1871., komad III., br. 4. V. posebice M. Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I. Granitz, Zagreb, 1899., i d., sv. 1. (1899.), str. 12. - 34., 49. i d., 128. i d., 329. i d., 452. i d.*

⁶ V.: (a) za županije - § § 41. - 44. Zakona ob ustroju županija ..., *supra* (djelokrug županija u poslovih upravnih); § § 5., 27. i 28. ZUŽ (djelokrug županija u poslovih samoupravnih); (b) za kotare - § § 45. - 57. ZUŽ; § 76. ZUŽ (županija i zemaljski proračun); (c) za vladin vrhovni nadzor - § 75. ZUŽ, u svezi sa Zakonskim člankom II. od god. 1869. ob ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade, *supra*. Za gradove - v. u Zakonu o ustroju gradova, *supra*; za seoske općine i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata - v. u Zakonskomu članku XVI. od god. 1870. o uredenju općina i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata, *supra*. V. posebice M. Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji* ..., *supra*, str. 12. - 34., 49. i d., 128. i d., 329. i d., 452. i d.

1.4. Banovina Hrvatska (1939. - 1941.) naslijedila je od kraljevske Jugoslavije kotare kao upravne oblasti prve molbe i kao oblasti samouprave, dakle kao jedine političko-ozemljenske jedinice, međutim glasom sporazuma Cvetković-Maček (kolovoz 1939.) izborila si je pravo na ustrojenje banske vlade s isključivom jurisdikcijom u svim stvarima unutarne uprave, kao i sebi svojstvene državne uprave i lokalne samouprave. Međutim, reforme započete u Banovini Hrvatskoj nisu imale nikakvu šansu biti dovršenima - jer je rat uslijedio samo dvije godine nakon što je bila uspostavljena i ustrojena (1941. - 1945.)⁷.

Ono što nije uspjelo Banovini Hrvatskoj - jer je prekratko trajala, uspjelo je Nezavisnoj Državi Hrvatskoj (1941. - 1943.(1945.)), naime obnoviti hrvatski županijski ustroj u nekim njegovim historičkim zasadama, ali koji pothvat nije mogao imati nekoga većeg značenja - zbog ratnih prilika te susljednih po hrvatski narod povijesno sudbonosnih događanja⁸.

1.5. Tijekom doba 1945. - 1989. imade se "zatiranje ma i samoga spomena na hrvatski županijski ustroj" - kada se, do godine 1963., nižu ustrojavanja i preustrojavanja lokalnoga političko-upravnoga sustava (svake treće godine približno), unutar čega se, do godine 1963., dotično godine 1967., ističe trihotomno političko-upravno ustrojstvo, s istaknutom ulogom kotara kao upravne oblasti prve molbe (i oblasti samouprave podjedno), neodvisno o tomu je li kao drugi upravni stupanj (i oblast samouprave podjedno) figurirao okrug (1947. - 1949.), ili oblast (1949. - 1951.), ili "kotar" (ali sada kao upravna oblast druge molbe (1955. - 1963.)). Hrvatski pak "kotari" iz doba 1963. - 1967. jesu regionalna ustrojstva, a oni njima neposred-

⁷Za Banovinu Hrvatsku - v. V. Pavlaković, *Banovina Hrvatska*, Binoza, Zagreb, 1939., posebice, i: (a) *Sporazum Cvetković - Maček* - str. 48. - 50.; (b) *Uredba o Banovini Hrvatskoj* - str. 51. - 55.; (c) *Uredba o ustrojstvu banske vlasti* - str. 55. - 57. V. posebice A. Milušić, *Ustrojstvo vlasti u Banovini Hrvatskoj*, *Pravni vjesnik*, Osijek, 1990., 3 - 4/90, str. 329. - 342. V. i. E. Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997., str. 172.

⁸Za Nezavisnu Državu Hrvatsku - v. I. Košutić, *Hrvatsko domobranstvo u Drugomu svjetskom ratu*, Matica hrvatska i Školska knjiga, Zagreb, 1992. V. E. Pusić, *Hrvatska središnja državna uprava* ..., *supra*, str. 173., 174.

no prethodeći (1955. - 1963.) subregionalna); u isto to doba kao oblast prve molbe (i dašto kao temeljna oblast samouprave) figurirala je "općina". Neodvisno o kojemu bi preustrojenju bila riječ (1946., 1952., 1955., 1962., 1967.), i kotar i općinu i okrug, dotično oblast, ustrojavalo se, dakle, i kao oblast samouprave. Od godine 1963. do godine 1992., uz prekid pokušaja s hrvatskim "zajednicama općina kao samoupravnim društveno-političkim zajednicama" (1974. - 1986.), dominira općina kao temeljni i jedini lokalni upravni i samoupravni stupanj nerazdjelno, što znači kao temeljna "društveno-politička zajednica", ali ozemljenski i po broju stanovnika na razini nekadašnjega kotara (1886., 1946., 1952.)⁹.

Nakon građanskoga preokreta u Hrvatskoj i stjecanja nacionalne neodvisnosti i vrhovništva (1989. - 1993.), Republika Hrvatska dolazi u prigodu samostalno i u funkciji ukupnoga nacionalnog razvoja, a poglavito očuvanja nacionalnoga duhovnog kontinuiteta, urediti svoje političko-upravno ustrojstvo, među inim obnoviti i hrvatski historički županijski ustroj, ali se tu prigodu nije iskoristilo, već se uobličilo dihotomno političko-upravno ustrojstvo - vlada *versus* županija - kroz koje se nije, u funkciji gospodarskoga i kulturnog razvoja, izrazilo nikakvu regionalizaciju, a uz gradove i općine s nedefiniranim statusom i razlikama te uz iznimno visoku centralizaciju državne uprave i cjelokupnoga političkog odlučivanja¹⁰.

⁹ O preustrojavanjima lokalne uprave i samouprave u NR Hrvatskoj (1945. - 1963.) i SR Hrvatskoj (1963. - 1989.) - v. E. Pusić, *Upravni sistemi*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985., t. 2. V. i. B. Babac, *Istraživanja hrvatskoga "historičkog županijskog ustroja" - slučaj "administrativno-teritorijalnih jedinica, dotično "političko-teritorijalnih organizacija na regionalnoj razini - osnove institucionalne analize*, Pravni vjesnik, Osijek, 1991., 1 - 4/91, str. 25. - 52. Za obavljanje poslova državne uprave na ozemlju jedinica lokalne i regionalne samouprave - v. u Zakonu o sustavu državne uprave, Narodne novine, 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01 (ZSDU), članke 3. (ustrojavanje tijela državne uprave), 4. (ustrojavanje područnih jedinica u županiji, gradu i općini), 5. (ustrojavanje ispostava u gradu i općini), 8. (izdavanje naredaba u obavljanju povjerenih poslova državne uprave), članke 50. - 56. (uređi državne uprave, predstojnik državne uprave, ispostave državne uprave).

¹⁰ V. B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija*, Zagreb, 1882., str. 131. i d.; E. Činić, *Između tradicije i tradicionalizma*, Revija za sociologiju, Zagreb, 1 - 2/78, str. 29. - 36.; B. Babac, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja ...*, supra.

Međutim, istekom nekih osam godina postojanja odnosnoga političko-upravnoga ustrojstva na lokalnoj i (sub)regionalnoj razini (1993. - 2001.) poduzimlje se novo preustrojavanje u sklopu kojega se državnu upravu usredotočuje u ministarstvima i drugim središnjim uredima te u županijskim područnim uredima, a općine te gradove i županije određuje isključivo kao jedinice lokalne i regionalne samouprave¹¹.

2. Lokalna samouprava u suvislosti obnove hrvatskoga županijskog ustroja

2.1. Povijesno, nije previše teškim utvrditi da je u hrvatskim zemljama, tijekom doba od godine 1848. do godine 1989., uobličavanje dihotomnoga političko-upravnoga ustrojstva bilo iznimkom (1874. - 1886., 1939. - 1941., 1967. - 1974., 1986. - 1992., 1992. - 2001.), a ono trihotomno - prevladavajućim pravilom (1848. - 1874., 1886. - 1939., 1941. - 1967.), te da su, na ovaj ili onaj način, u potonjim razdobljima lokalne i regionalne upravno-političke oblasti figurirale, što se može najistaknutijim počelom hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva u ukupnosti smatrati, naime kao "objedinjenost samouprave i državne uprave" u lokalnim ozemljenskim oblastima kao u, gotovo, "samoupravnim korporacijama javnoga prava". Štoviše, u dobima ustrojenosti trihotomnoga političko-upravnoga ustrojstva (lokalna i regionalna) samouprava fungira kao istaknutije počelo i načelo nacionalnoga političko-upravnoga ustrojavanja u ukupnosti negoli što je to u sklopu dihotomnoga političko-upravnoga ustrojstva bivalo slučajem¹².

¹¹ V. odredbe članaka 67. - 71. *Promjene Ustava Republike Hrvatske (Pr.Us.R.Hr.)*(promijenjeni, novi ili dopunjeni članci 128. - 131. *Us.R.Hr.*, *supra*, u svezi s *odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine (ZLRS)*, u svezi s *odredbama Zakona o sustavu državne uprave, supra*.

¹² Zanimljivim je primijetiti da je u Hrvatskoj u doba banovanja Ivana Mažuranića (1873. - 1880.) bila provedena visoka centralizacija cjelokupne "političke uprave", u sklopu čega je grad bio

Tradicionalno pak, dotično uzimajući u obzir čimbenike "povijesno živoga dijela /nacionalne/ prošlosti" (E. Ćimić), te čimbenike prometno-gospodarske i one kulturalne u funkciji promicanja nacionalnoga duhovnog kontinuiteta, a poglavito navike hrvatske populacije, ne može se biti daleko od pomisli da bi i s motrišta onoga što je politički najsvrsishodnije i tehno-gospodarski najracionalnije bilo najbolje obnoviti hrvatski historički županijski ustroj, što znači:

(a) upravno-politički - na razini šire cjeline što ju se obično "regijom" nazivlje ustrojiti županije kao ozemljenske samoupravne korporacije javnoga prava te upravne kotare, a središnju vladu svesti na kompetencije po načelu podrednosti i vrhovnoga nadziranja;

(b) lokalno-samoupravno - ustrojiti gradove i općine s distinktnim nadležnostima u korist gradova, izjednačujući ih, kako koje, u upravnomu smislu s kotarima i županijama, s tim što bi svako mjesto (ili skupina mjesta) imalo pravo ustrojiti se kao politička općina ako tako stanovnici odluče;

(c) dosljednije slijediti crtu usvojene Europske povelje o lokalnoj samoupravi te lokalnim i regionalnim ozemljenskim oblastima povjeriti "značajan dio javnih posala", a odustati od dosada neuspješnih ali tim više upornih nastojanja da se poslove lokalne i regionalne samouprave svede na "poslove koji su lokalni i regionalni po svojoj naravi".

sveden na državnu upravnu jedinicu (projekt I. Mažuranića treba uvijek uzimati u obzir i s razloga što je, vjerojatno, poslužio kao uzor i model za ustrojavanje lokalne samouprave u nas godine 1992.? - v. Zakon ob ustroju političke uprave u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 15. stud. 1874., Zbornik zakonah i naredabah od god. 1874., komad XXIII., br. 52., u usporedbi sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (ZLS), Narodne novine, 90/92. V. i M. Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji ..., supra, str. 30. i d., 128. i d. A i ustrojenost komunističke općine kao samoupravne društveno-političke zajednice (1963. - 1989.) nadaleko je više bilo određeno izvršivanjem funkcija vlasti negoli samouprave - v. E. Pusić i dr., Uprava i društvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1986. O preustrojavanjima lokalne uprave i samouprave u NR Hrvatskoj (1945. - 1963.) i SR Hrvatskoj (1963. - 1989.) - v. E. Pusić, Upravni sistemi, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985., t. 2. V. i B. Babac, Istraživanja hrvatskoga "historičkog županijskog ustroja" - slučaj "administrativno-teritorijalnih jedinica, dotično "političko-teritorijalnih organizacija na regionalnoj razini - osnove institucionalne analize ..., supra.

Vjerovati je da bi se na takav način moglo polučiti, predmnijevajući važenje političkih "možebitnosti", optimalne rezultate u smislu kako se to gore zagovaralo¹³. Međutim, Hrvatski se državni sabor odlučio za još jedan "ustavotvorni obrat", dotično za ustrojenje općina te gradova i županija kao isključivo jedinica lokalne, dotično regionalne, samouprave, i to na način kako slijedi:

(a) Lokalnu i regionalnu samoupravu definira se ne kao "pravo i zbiljsku sposobnost" (Europska povelja), već kao "pravo građana koje se ostvaruje preko lokalnih, dotično regionalnih, predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabраниh na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednoga, jednakog i općeg biračkog prava, a i neposrednim sudjelovanjem građana u upravljanju lokalnim poslovima" - definirajući ih s pomoću putova i načina ostvarivanja, a ne s pomoću ovoga ili onoga djelokruga (javnih) posala.

(b) Poslove se "lokalnoga djelokruga" određuje s pomoću kategorije "potreba građana", "potreba što ih se ostvaruje neposredno", dočim se poslove "regionalnoga djelokruga" određuje s pomoću kategorije "značenja", "regionalnoga značenja".

(c) Indistinktno se definira jedinice lokalne i regionalne samouprave svodeći razlike među njima na veličinu ozemlja, dotično opseg zadatka, poglavito čineći na taj načinu županiju indistinktnom naspram ostalim jedinicama samouprave, naime s tim što svaka jedinica lokalne samouprave predstavlja "prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu".

2.2. Kada se ističe problem lokalnih upravno-političkih oblasti, pomišlja se najprije na "državne upravne jedinice" (*unité administrative d'État, Staatsverwaltungseinheit*) od kojih jedna, uz djelokrug samouprave ili bez takvoga djelokruga, figurira kao "temeljni upravni stupanj" (*echelon primaire d'administration publique, grundlegende Stufe von öffentlichen Verwaltung*), na jednomu ograničenomu dije-

¹³ V. B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija*, Zagreb, 1882., str. 131. i d.; E. Ćimić, *Između tradicije i tradicionalizma*, *Revija za sociologiju*, Zagreb, 1 - 2/78., str. 29. - 36.; B. Babac, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja ...*, supra.

lu nacionalnoga ozemlja, naspram vladi kao vrhovnomu upravnom stupnju, a to bi bio kotar.

Kotar (*district, Kreis*), kao temeljni upravni stupanj uspostavlja se, obično premda ne i nužno, na jednomu relativno uskomu dijelu ukupnoga nacionalnog prostora, u svakomu slučaju jednomu užem od onoga dijela ozemlja što ga znadu regionalne oblasti obuhvaćati; kotar u tomu smislu riječi, kao temeljni upravni stupanj i kao ispostava središnje uprave podjedno, predmnijeva postojanje općina i gradova kao temeljnih jedinica samouprave.

Međutim, temeljni upravni stupanj ne mora biti ustrojenim kao kotar, kao državna upravna jedinica uz djelokrug samouprave ili bez takvoga djelokruga, i ispostava središnje uprave podjedno, već se takav upravni stupanj može uspostaviti i na razini neke od temeljnih samoupravnih oblasti, kao što su to gradovi i općine - što je npr. bilo slučajem s komunističkim komunalnim sustavom, a i po najnovijemu hrvatskom zakonu, a može ga se, kao što je to slučajem u Francuskoj, uspostaviti i na subregionalnoj razini, što je tamo *département* kao odjel opće uprave i ispostava središnje uprave podjedno.

U svakomu slučaju, bilo ovako ili onako, mora uvijek biti riječi o "jedinicama" ili "oblastima" koje imaju svojstvo pravne osobe, dotično osobe javnoga prava (*personnes de droit public, Persönlichkeit öffentlichen Rechts*), svojstvo ozemljenskoga javnopravnog tijela (*corps territorial juridico-public, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft*), koje kao takvo posjeduje i ozemljensko vrhovništvo u granicama važenja vlastitih poredaka (*souveraineté territoriale à l'intérieur de la validité de leurs ordres, Gebietshoheit innerhalb der Geltung ihrer Ordnungen*)¹⁴.

¹⁴R. König, *Grundformen der Gesellschaft - Die Gemeinde*, Rowohlt, Hamburg, 1958.; B. Babac i Zv. Lauč, članci u: *Regija i regionalizacija ...*, supra; B. Babac, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja ...*, supra. Za razlučenja u svezi sa svojstvima "javnopravnoga tijela", itd. - v.: H. Naumin, *Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände*, u: H. Peters brsg., *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Springer Verlag, Berlin, 1956., Erster Band, str. 470. - 483.; Fr. Mayer, *Region und Mittelstufe der Verwaltung - Bericht für Deutschland*, Fr. Mayer brsg., *Region und Mittelstufe der Verwaltung, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften*, Bonn, 1976., Bd 2., str. 131. - 162.; Chr. Mecking, *Höhere Kommunalverbände im politischen Spannungsfeld*, Pro Universitate Verlag, Sinzheim, 1994., posebice str. 50. - 57. V. posebice E. Pusić, *Komuna i općina*, Informator, Zagreb, 1981., str. 1. - 19., 106. - 116.

Pri tomu treba, međutim, naglasiti da svojstva - osobe javnoga prava, ozemljenskoga javnopravnog tijela te ozemljenskoga vrhovništva u granicama važenja vlastitih poredaka - pripadaju kotaru i drugim upravno-političkim oblastima, ne i oblastima samouprave - potonjima se obično priznaje, uz samoupravni djelokrug, upravni djelokrug na razini neke od upravno-političkih oblasti, npr. da se gradovima prizna opći upravni djelokrug kao i, načelno, kotarima, možebitno onim većim upravni djelokrug više upravno-političke oblasti, a općinama "povjereni djelokrug uprave". Tako je bilo npr. po ustrojstvu Banske Hrvatske po već spomenutomu Zakonu ob ustroju županija ... iz god. 1886., naime da se gradovima priznavalo opći upravni djelokrug kao onaj kotarske upravne oblasti, a gradovima Zagrebu, Osijeku, Varaždinu i Zemunu - opći upravni djelokrug županijske upravne oblasti.

Postojeći pak Zakon o lokalnoj ... samoupravi (2001.) određuje županije, gradove i općine isključivo kao jedinice lokalne i regionalne samouprave, pri čemu odnosne oblasti imaju dašto i svojstvo pravne osobe, ali ne i osobe javnoga prava - jer ne utjelovljuju u sebi, osim po naročitomu zakonskom povjerenju, i poslove državne uprave¹⁵.

2.3. Regionalni međustupanj, dotično stupanj, uz uspostavljanje kotara kao strogo upravne oblasti i temeljnoga upravnog stupnja, neizostavno predmnijeva županiju (*comitat, Gespanschaft*) kao ozemljensku jedinicu na regionalnoj razini, i obratno, taj međustupanj neizostavno predmnijeva, osim svega, kotar kao temeljni upravni stupanj i možebitno kao oblast samouprave te gradove i općine s distinktnim djelokrugom, može dašto, izražavajući to u najpočetnijim odrednicama, poprimiti, i¹⁶:

¹⁵ Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, *supra*, u svezi s odredbama članaka 128. - 131. *Us.R.Hr.*, *supra*.

¹⁶ B. Babac, O problematici uobličavanja regionalnoga političko-upravnog ustrojstva u Hrvatskoj, B. Babac i Zv. Lauc, *Regija i regionalizacija u Hrvatskoj*, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1989., str. (poglavitno) 9. - 21.; međutim, za razmatranje *stricto sensu* razvojnih sugleda problema - v. Zv. Lauc, *Samoorganiziranje regija (zajednica općina) i razvoj*, ista knjiga, str. 69. - 114. V. i. Fr. Mayer *brsg.*, *Region und Mittelstufe der Verwaltung*, *Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Verwaltungsinstituts*, Bonn, 1976., Band 2.

(a) oblik "srednjega stupnja uprave" (*echelon intermédiaire d'administration, Mittelstufe der Verwaltung*), naspram općini (*commune, Gemeinde*) kao gotovo isključivo samoupravnoj jedinici te kotaru (*district, Kreis*) kao nižem, ali temeljnom stupnju uprave te kao, kako u kojoj nacionalnoj zajednici, samoupravnoj zajednici općina svojega ozemlja, kao i naspram vladi kao vrhovnoj upravnoj oblasti, kao što to, može npr. bivati "upravni okrug" (*département, Regierungsbezirk*);

(b) oblik "višega komunalnog saveza" (*groupement communal supérieur, höherer Kommunalverband*), dotično oblik regionalne samoupravne zajednice kao ujedinjavanja užih ozemljenskih oblasti (općine, gradovi i kotari) na regionalnoj razini, naspram vladi kao nacionalnoj oblasti, s jedne strane, te naspram općini i kotaru kao temeljnim lokalnim oblastima, npr. njemački "viši komunalni savez" ili hrvatska "zajednica općina" iz doba od god. 1986. do god. 1990.;

(c) oblik "zajednice" (*communauté, Gemeinschaft*) na regionalnoj, ili kako se to gdje već nazivlje: pokrajinskoj itd., razini, dotično "regionalne političko-ozemljenske zajednice" (*communauté régionale politico-territoriale, regionale politische Gebietsgemeinschaft (région, Region)*). Potonje, dakako, ovisi najviše o tomu je li odnosnoj zajednici priznata i vlastitost "ozemljenskoga javnopravnog tijela" (*corps publico-juridique territorial, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft*), kao i ozemljensko vrhovništvo u granicama važenja njezinih vlastitih poredaka (*souveraineté territoriale à l'intérieur de la validité de ses propres ordres, Gebietshochheit innerhalb der Geltung ihrer eigenen Ordnungen*).

2.4. Historička hrvatska županija (*comitat croate historique, historische kroatische Gespanschaft*) očitivala se kao "samoupravna korporacija javnoga prava" (*corporation autogestionnaire du droit public, Selbstverwaltungskörperschaft von öffentlichen Recht*), a to znači kao političko-ozemljenska zajednica na regionalnoj razini (v. pod (c), supra), što je uključivalo ne samo tri javnopravna svojstva - osobe javnoga prava, ozemljenskoga javnopravnog tijela i ozemljenskoga vrhovništva u granicama važenja svojih poredaka, već i s jedinstvom

regionalne uprave i samouprave, ovlašću da prosuđuje pravednost i dopuštenost viših naredaba te s visokim ugledom (velikoga) župana kao vladinoga pouzdanika i čelnika uprave i samouprave u županiji)¹⁷.

Treba reći, a imajući na umu jednu od nanovijih inicijativa unutar Vijeća Europe, naime onu za sklapanje zasebne Europske povelje o regionalnoj samoupravi te slušajući, dašto, i glas Ustava hrvatskoga¹⁸, i to da se "regija kao političko-ozemljenska zajednica" može u tri podoblika očitovati, i to:

(i) regija kao "zajednica planiranja" (*région comme une circonscription de planification, Planungsregion*) - kada joj se priznaje samo ovlasti plansko-samoupravne (usmjeravanje u planiranju), ali ne ni ovlasti upravne ni ovlasti financijalne;

(ii) regija kao "državna upravna jedinica" (*région comme une circonscription d'administration, Verwaltungsregion*) - kada joj se uz ovlasti plansko-samoupravne, ili bez njih, priznaju, u većoj ili manjoj mjeri, i ovlasti upravne i ovlasti financijalne, npr. "upravni okrug s ograničenim djelokrugom samouprave", ili "čisti upravni okrug");

¹⁷ R. König, *Grundformen der Gesellschaft - Die Gemeinde* ..., supra; B. Babac i Zv. Lauc, članci u: *Regija i regionalizacija* ..., supra; B. Babac, *Novina hrvatskoga županijskog ustroja* ..., supra. Za razlučenja u svezi sa svojstvima "javnopravnoga tijela", itd. - v.: H. Naunin, *Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände* ..., supra; Fr. Mayer, *Region und Mittelstufe der Verwaltung - Bericht für Deutschland* ..., supra; Chr. Mecking, *Höhere Kommunalverbände im politischen Spannungsfeld* ..., supra. Za historičku hrvatsku županiju - v. B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija* ..., supra, str. 131. i d.; I. Beuc, *Povijest institucija vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije* ..., supra.

¹⁸ V. npr. *Recommandation du Conseil de l'Europe no. 34(1997.) sur le l'avant-projet de la Charte Européenne de l'autonomie régionale, Strasbourg, 5. - 7. Juin 1997.* V. Us.R.Hr., poglavito odredbu stavka 1. - 3. članka 131., u svezi s odredbom stavka 2. članka 128. - koji, međutim, glasom promijenjenih odredaba svojih članaka 128. - 131. ne daje nikakve prepoznatljive naznačnice o tomu zamišlja li se županije kao jedinice regionalne samouprave kao "regije", za razliku od izvornoga teksta odnosnih članaka u kojima se govorilo barem o "povijesnim te prometnim i gospodarskim čimbenicima", kao i njihovu "sposobnost biti prirodnom samoupravnom cjelinom u sklopu Republike", premda ni to nije davalo previše sigurnosti o tomu je li riječ o ustrojstvu regionalnomu ili ustrojstvu subregionalnomu. Glasom zakona iz godine 1992. - v. infra - županije su temeljni upravni stupanj, upravna oblast prve molbe, naspram vladi kao drugoj i vrhovnoj upravnoj oblasti, nešto poput francuskoga *départementa* - v. infra. Naime, glasom Promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, 113/2000 (Pr.Us.R.Hr.), stavci 2. i 3. članka 129., stavci 2. i 3. članka 129a.) "županija je jedinica područne (regionalne) samouprave", a "područje se županije određuje na način propisan zakonom".

(iii) regija kao "totalna zajednica" ili "globalno društvo" (*région comme une communauté globale, Region als gesamte Gemeinschaft*) - kada joj se uz ovlasti upravne i financijalne priznaju ovlasti samouprave općenito, a ne samo u planiranju¹⁹.

Takvo vrstanje međustupanjskih oblika nipošto ne isključuje da se instituciju "višega komunalnog saveza" uspostavi kao regiju u nekomu od onih podoblika što ih se istaklo - kao što je to npr. bio slučaj s nekadašnjim hrvatskim "zajednicama općina kao samoupravnim društveno-političkim zajednicama" (*communautés des communes en tant que communautés politico-sociales autogestionnaires, Gemeindengemeinschaften als selbstverwaltende gesellschaftlich-politische Gemeinschaften*, 1974. -1986.).

Na isti način, takvo vrstanje ne isključuje ni to da se srednjemu upravnom stupnju, upravnomu stupnju na regionalnoj razini, kao što je to npr. bavarski upravni okrug (*Regierungsbezirk*), ili francuski odjel opće uprave, dotično upravni okrug (*département*) ne pridoda i ovlasti samouprave, uključujući tu dašto i zajedništvo u planiranju (što, doduše, nije, koliko je nama poznato, zasada slučajem ni u Njemačkoj ni u Francuskoj).

Konačno, mogućim je da srednji stupanj uprave, viši komunalni savez i regija supostoje kao odjelita ustrojstva, ali da nadležna upravna vlast, a to je ona na srednjemu stupnju kao viša upravna oblast - poklapala se takva ustrojstva ozemljenski ili ne - otpravlja upravne poslove u svezi s odlučivanjem građana, dotično njihovih samoupravnih tijela unutar takvih ustrojstava, kao što je to slučajem npr. u Njemačkoj.

2.5. Neodvisno o svemu tomu, historička hrvatska županija, baš s razloga toga što se očitovala kao samoupravna korporacija javnoga prava, uključivala je svojstva nadlokalne, što će reći regionalne, globalne zajednice, poklapajući se s odgovarajućim, doduše iznimno postojećim, okružjima vlasti, kao što su vojska, sigurnosne službe,

¹⁹ B. Babac, O problematici uobličavanja regionalnoga političko-upravnog ustrojstva u Hrvatskoj ..., *supra*, str. (poglavito) 9. - 21. V. i Fr. Mayer brsg., *Region und Mittelstufe der Verwaltung* ..., *supra*.

itd., te ujedinjujući u sebi i kao udružba lokalnih zajednica i lokalnih tijela vlasti na regionalnoj razini (njemački viši komunalni savez), kao i regija, dotično zajednica planiranja gospodarskoga, društvenog i kulturnog razvoja autohtonih regionalnih u nacionalno zajedništvo uklopljenih vrednota²⁰.

Sve to znači da se s motrišta lokalne samouprave nacionalna država očituje kao politički prostor unutar kakvoga se, na temelju vladavine osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, uobličuje ustroj lokalne samouprave i uprave (*constitution d'autonomie et d'administration locale, Verfassung der lokalen Selbstverwaltung und Verwaltung*) podoban:

(a) za osiguravanje odnosnoj nacionalnoj zajednici sukladno zajedništvo (*communion, Vergemeinschaftung*) općenito, a na lokalnoj i regionalnoj razini naročito;

(b) za osmišljavanje čitavoga nacionalnog političko-upravnog ustrojstva predanjem (*tradition, Überlieferung*) kao povijesno živim dijelom nacionalne prošlosti i na taj način nacionalnoga i socijalnog duhovnog kontinuiteta;

(c) za ostvarivanje državotvorne misli i praxisa narodnoga glasom ideje o važenju temeljnih sloboda i prava, što znači, naročito, osebujne nacionalne pravne svijesti (*conscience juridique spécifiquement nationale, Rechtsbewusstsein eigenartig national*), dotično duha prava i pravne države²¹.

Iza novoga ustavotvornog obrata (2000.) imade se, što je jasnim, županije kao isključivo jedinice (regionalne) samouprave, tako da županija nije ozemljenskim javnopravnim tijelom s ozemljenskim vrhovništvom u granicama važenja vlastitih poredata, a pitanjem je i koliko im je ostalo, s obzirom da ne obuhvaća i poslove državne up-

²⁰ B. Babac, O problematici uobličavanja regionalnoga političko-upravnog ustrojstva u Hrvatskoj ..., *supra*, str. (poglavitno) 9. - 21. V. i Fr. Mayer hrsg., *Region und Mittelstufe der Verwaltung* ..., *supra*.

²¹ B. Babac, O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva, *Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, br. 1/92, str. 41. - 76. (I.), 2/92, str. 193. - 235. (II.), poglavito I., str. 45. - 47., II., str. 193. - 204. V. u prilogima u: H. Peters, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Springer Verlag, Hamburg, 1956., Band I.

rave kao onaj u smislu Europske povelje "značajan dio javnih posala", od onoga svojstva da su "osobama javnoga prava", na čemu ne će previše pomoći to što županija, baš kao i grad i općina, imade (i) svojstvo "pravne osobe", još manje okolnost što (ii) djelokrug županije, baš kao i djelokrug općine ili grada, jest visoko ovisan o zakonu, a isto tako ni okolnost da županije, baš kao i gradovi i općine, u sklopu onoga drugog djelokruga, prenesenoga djelokruga, obavljaju "poslove državne uprave" što ih se zakonom na njih prenese.

3. Državna uprava i lokalna, dotično regionalna, samouprava i nacionalna država (država-nacija)

3.1. Kako se to ovdje zamišlja, i kao što je to već bilo i rečeno (toč. 2.5., supra), nacionalnu državu odlikuje osebujna društvena dinamika lokalne i regionalne samouprave, što će reći dinamika što ju suodređuje i sudjelovanje građana u političkomu odlučivanju, izravno ili preko njihovih predstavnika, unutar njihovih lokalnih i regionalnih zajednica takvim da imadu, kako to kaže Europska povelja, pravo i stvarnu sposobnost da u okviru zakona uređuju i upravljaju uz vlastitu odgovornost i na korist svojih građana, bitan dio javnih posala, dakle da odlučuju, kako se to kaže u izvornomu tekstu Ustava hrvatskoga, "o potrebama i interesima od lokalnoga značenja", ili da odlučuju, kako se to kaže u Promjeni Ustava hrvatskoga, "o obavljanju poslova iz lokalnoga djelokruga s kojima se neposredno ostvaruje potrebe građana", dotično "o obavljanju poslova od regionalnoga značenja"²².

Povijesno uviđajući, hrvatsko političko-upravno ustrojstvo pokazuje značajne varijacije vrhu svojega uobličavanja po razinama, s tim što treba primijetiti da se u ukusu onodobnih zakonotvoraca izražavalo,

²²V. u članku 128. Us.R.Hr., supra - izvorni tekst, te u člancima 128. i 129-a. Pr.Us.R.Hr., supra. Što se tiče idejnih zasada lokalne samouprave, Us.R.Hr. ne sadrži, kao što to jest slučaj s međunarodnim listinama - v. u bilješkama infra, nikakve naznačnice, osim, možda, one da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem - v. u stavku 3. članka 1. Us.R.Hr., supra. U svezi s tim v. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, 33/01 (ZLRS).

pretežito, priklanjanje uobličavanju u tri razine - kotarske upravne oblasti kao upravne oblasti prve molbe i temeljnog upravnog stupnja podjedno, uz gradove i općine kao temeljne oblasti samouprave, županijske upravne oblasti kao upravne oblasti druge molbe, a samo iznimno i prve, te vladine upravne oblasti - kao vrhovne upravne oblasti i iznimno oblasti druge ili prve molbe.

Ono što je još važnijim, uobličavanje u tri razine u hrvatskim prilika-
ma značilo je ne samo ustrojavanje srednjega stupnja uprave, i ne
samo političko-ozemljenske jedinice, već baš globalne zajednice na
regionalnoj razini, što je utjelovljivalo naglašavanje značenja lokalne
i regionalne samouprave, uspostavljanje strogoga načela nadležnos-
ti i djelokruga te funkcionalno i ustrojstveno objedinjavanje lokalne
samouprave i državne uprave. Ali, bilo da su ukusi političkih odluči-
vatelja bili u smjeru oblikovanja političko-upravnoga ustrojstva u dvije
ili u tri razine, uvijek je pri tomu bilo osigurano, gotovo beziznimno,
jedinstvo lokalne samouprave i državne uprave, a kotar je figurirao
kao upravna oblast te, možebitno, i kao oblast samouprave.

3.2. Dakle, kao što je to razvidnim, ponešto je drugčije bilo s kotar-
om naspram gradu i županiji. Glasom zaključaka "Velikoga Sabora
Hrvatskog" od god. 1861. - kojima se zazivlje kotar i kao samouprav-
na oblast, te glasom Zakona ob ustroju političke uprave u Kraljevini
Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji iz god. 1870. - kada kotar figurira
(1870. - 1874.) i kao samoupravna oblast, te komunističkih zakona
o narodnim odborima (1946., 1952., 1955.) - kada je kotar i samou-
pravnom oblašću. Suprotivno tomu, glasom Zakona o političkoj up-
ravi u Kraljevini Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji iz god. 1874. - kada
kotar (podžupanija kao oveći kotar) figurira (1874. - 1886.) isključivo
kao upravna oblast, te glasom Zakona ob ustroju županija i o uređenju
uprave u županijah i kotarih iz god. 1886. - kada kotar figurira (1886.
- 1918.) isključivo kao upravna oblast (prve molbe), a tako je i gla-
som zakona Nezavisne Države Hrvatske, međutim glasom kraljevsko-
jugoslavenskih zakona te zakona Banovine Hrvatske, kao i zakona
komunističke Jugoslavije (1945. - 1989.) kotar figurira i kao oblast
samouprave. Bilo da je bio isključivo upravnom oblašću ili i samou-
pravnom oblašću, kotar je samo po zakonu iz god. 1874. figurirao
unutar dihotomnoga političko-upravnog ustrojstva.

Trebalo bi višerazinsku uobličenost nacionalnoga političko-upravnog ustrojstva kao problem razmatrati u svezi s koncepcijom lokalne samouprave, s koncepcijom kakva sadrži, naročito, definiciju javnih posala s obzirom na kompetencije lokalnih jedinica dotično oblasti, zatim u svezi sa širinom nadzornih ovlasti viših tijela nad djelatništvom ili aktima nižih tijela, kao i u svezi s opsegom financijalne samostalnosti lokalnih jedinica dotično oblasti. Međutim, u sklopu ustavnih promjena (2000.) te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001.), ne postavlja se toliko problem višerazinske uobličenosti hrvatskoga političko-upravnoga ustojstva koliko problem razgraničenja državne uprave od lokalne i regionalne samouprave, međutim u suvislosti razdvajanja lokalne i regionalne samouprave od državne uprave.

3.3. Ono što se nikako ne bi smjelo iz vida ispuštati jest to da uobličavanje hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva po razinama ovisi o tomu kakvim će biti *modus* kako će se, s obzirom na nužnost i ustavom proglašenu dužnost da se uvažava i obdržava "pozitivna hrvatska državno-pravna tradicija" općenito te da se županija ustroji i uz izražavanje povijesnih, dotično tradicionalnih, čimbenika, unutar tekućih procesa obnavljanja i moderniziranja hrvatskoga građanskog društva i (re)konstituiranja hrvatske države-nacije, obnoviti i modernizirati "historički županijski ustroj" u Hrvata²³.

Smatra se, naime, da se u državotvornoj misli i *praxisu* hrvatskoga naroda - u njegovoj težnji prema vrhovništvu, prema konstituiranju sebe kao države-nacije (*État-Nation, Nationalstaat*) - ističe, ali ne samo kao povijesna datost, kao nešto što je samo jedan neobični skup događanja unutar povijesti kao sudbonosno značajnih događanja, već kao tradicija, a to znači kao "povijesno živi dio prošlosti

²³ Za značenje političko-upravnoga ustrojstva unutar procesa obnove i modernizacije hrvatskoga građanskog društva te rekonstituiranja hrvatske države-nacije - v. B. Babac, *Le régime semi-présidentiel, la réconstitution de l' "Etat-Nation", et la responsabilité administrative - Le cas croate - Énonciations préliminaires*, contribution écrite pour la Conférence annuelle du Groupe Européen d'Administration Publique, Leuven, Belgique, 10 - 13 Septembre 1997., objavljeno u: *Pravni vjesnik, Osijek*, 1997., 3 - 4/97, str. 279. - 306.

nacionalne" (E. Ćimić)²⁴, kao osebujna i samo Hrvatskoj i samo po Hrvatima stvorena i usavršavana političko-upravna tvorevina, hrvatski županijski ustroj (*constitution des comitats croates, kroatische Gespanschaftsverfassung*).

Riječ je tu o starodrevnoj (preko 1300 godina staroj) hrvatskoj nacionalno-političkoj, dotično upravno-političkoj, gospodarskoj i kulturnoj instituciji i ustroju, takvoj da se po svojoj izvornosti i promičbenoj razvojnosti te javno-životnoj ukorijenjenosti, kao i, moglo bi se reći i moralo bi se kazivati, očituje kao vrednota koja zavređuje, s obzirom na to da potvrđuje i utvrđuje njegovu prepoznatljivost (*identifiabilité, Weseneinheitlichkeit*), uči u riznicu vrednota svjetske zajednice naroda, kao nešto poput onoga što se tvrdi za rimsko pravo. A i hrvatske kneževine (st. VII.) te samostalna hrvatska država (st. VIII. i st. XIX.), baš kao i kraljevstvo Hrvata (st. X. i st. XI.), razvile su se na temeljima župske kao društvene i političke organizacije u Hrvata općenito.

Osim svega, županije su, ali ne samo u doba kraljevstva Hrvata (st. X. i st. XI.), već i tijekom obdržavanja hrvatske državnosti unutar država-nasljednica krune Zvonimirove: zajedničkoga kraljevstva hrvatsko-ugarskoga (st. XII. do st. XVI.), kasnije uklopljenoga u carstvo krune austrijanske (st. XVI. do st. XX.), imale pravni položaj samoupravne korporacije javnog prava, "odlikujući se i kao ustavni stražari, prigledajući vladi, da se ustav ne povrijedi" (B. Šulek)²⁵.

Unutar tradicije kao povijesno živoga dijela nacionalne prošlosti, i s motrišta cjelokupnosti (*intégralité, Vollständigkeit*) važnim je to da se iz ranohrvatskih župa, dotično kneževina (st. VII.), i kasnije županija samostalne hrvatske države (st. VIII. i st. IX.) baš i jest razvilo kraljevstvo Hrvata (st. X. i st. XI.), što će reći teritorijalizacija hrvatskoga društva i njoj usporedno narastanje samostalne hrvatske države i kraljevstva Hrvata²⁶.

²⁴ E. Ćimić, *Između tradicije i tradicionalizma*, Revija za sociologiju, Zagreb, 1 - 2/78, str. 29. - 36.

²⁵ B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija*, Zagreb, 1882., str. 131. i d.

²⁶ B. Babac, *Obnova hrvatskoga županijskog ustroja ...*, supra.

3.4. Dašto, sve to implicira da se ovdje zastupa motrište da ustrojstvo lokalne uprave i samouprave kako ga se u smislu Ustava hrvatskoga uspostavilo godine 1992., s ustrojavanjem općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave te županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave, nipošto ne znači i obnovu hrvatskoga županijskog ustroja, već da će prije biti riječ o prvomu i nužnomu, ali s time ne i dostatnomu koraku, a to je razaranje zatečenoga komunističko-mitskog komunalnog sustava te uspostavljanje samo nekih, premda najnužnijih zasada hrvatskomu ustroju državne uprave i lokalne samouprave u funkciji okončanja građanskog preokreta (1989. - 1993.) i obrane te učvršćenja netom stečenoga nacionalnog vrhovništva²⁷.

Naime, komunističko-mitski komunalni sustav bio je obrazac i *praxis*, ali ne samo i ne prvenstveno lokalne samouprave, već ustrojavanja političkih institucija općenito, naime da se one više i šire (republika, federacija) izvode iz onih nižih i užih (općine i kotari, poslije samo općine), što je bilo, osim svega, i zlorabom povijesnoga naslijeđa od hrvatskih župa i županija. Bilo je to prvi put glasom odnosnih ustava (hrvatskoga i saveznoga) iz godine 1963. da se imalo članove kotarskih skupština (1963. - 1967.) i Sabora Hrvatske kao SR Hrvatske (1963.(1945.) - 1990.)) birati, i biralo se, po načelu "delegacije općine kao osnovne zajednice građana i radnih ljudi" (*commune comme une communauté fondamentale des citoyens et des hommes travailleurs, Gemeinde als grundlegende Gemeinschaft der Bürger und der Arbeitsleuten*), ali kao izvednice iz načela općenitijega: da je u "općini kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici" (*commune comme une communaute politico-sociale fondamentale, Gemeinde als grundlegende gesellschaftlich-politische Gemeinschaft*) samoupravljanje građana osnovom jedinstvenoga društveno-političkog susta-

²⁷ B. Babac, *O nekim općim problemima uobličavanja ...*, supra. Što se tiče zakonskih naslova za ustrojavanje lokalne uprave i samouprave u Republici Hrvatskoj - v.: (a) *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Narodne novine, 33/01 (ZLS); (b) *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, Narodne novine, 10/97, 124/97, 50/98, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00 (ZPŽ).

va", pa da se iz toga razloga u njoj "stvaraju i ostvaruju oblici iz kojih proizlaze organi koji vrše funkcije vlasti"²⁸.

3.5. Međutim, s najnovijim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz god. 2001. - koji sadrži još manje osnova za obnovu županijskoga ustroja nego Zakon o lokalnoj samoupravi iz god. 1992. - još se više pogoršava stvar s obnovom hrvatskoga županijskog ustroja i, u njegovu sklopu, kotara kao temeljnoga upravnog stupnja, i to s tim, najsžažetije, što se:

(a) ustavnopravno - ne uspostavlja nikakve ustavne zasade "regionalizacije", dotično ustrojavanja županija, ali ne samo kao jedinica na regionalnoj razini već i "globalnih zajednica", dotično društava, i udružbi lokalnih jedinica svojega ozemlja;

(b) određivanje ozemlja županija čini ovisnim isključivo o zakonu, što znači o neograničenomu političkom oportunističkom, uz to što je definicija županije kao jedinice lokalne samouprave indistinktnom naspram onima općine i grada, poglavito s tim što ih se ne definira kao jedinice ustrojene u funkciji nacionalnoga - gospodarskog, političkog i kulturnog - razvoja s obzirom na oplođivanje lokalnih i regionalnih raznolikosti u sklopu razvojne homogenizacije ukupnoga hrvatskog nacionalnog prostora, dakle u razvojnomu smislu općenito, a izravnavanja financijskoga posebice;

(c) ne predviđa kotar ni kao jedinicu samouprave ni kao temeljni upravni stupanj, već se naspram vladi, dotično nacionalnoj razini, predviđaju samo jedinice samouprave, ne i državne uprave, što znači da se i državni poslovi obavljaju u sklopu područnih tijela državne uprave ustrojenih na područjima županija te gradova i općina, osim ako se obavljanje poslova državne uprave ne osigurava, što je iznimka što ju se može samo zakonom odrediti, kroz povjeravanje državnih poslova po sustavu pozitivnoga pobrojivanja "u korist" lokalnih i regionalnih jedinica, što znači uz odbacivanje načela podrednosti (sup-

²⁸ V. za prvu naznačnicu - npr. u stavku 2. članka 67. Ustava Socijalističke Republike Hrvatske iz god. 1963. (Us.S.R.Hr./63.), za onu drugu - npr. u članku 64. i stavku 1. članka 65. toga ustava, a za onu treću npr. u stavku 2. članka 65. toga ustava. Načelo "da se u općini stvaraju i ostvaruju oblici društvenoga samoupravljanja iz kojih proizlaze organi koji vrše funkcije vlasti" proizlazi iz tadašnjega i svagdašnjega komunističkog ideološkog, zapravo mitskog, postulata "da vlast proizlazi iz samoupravljanja"!?

sidijariteta) - primjena ovoga načela bila bi inače međunarodno-pravno obvezatnom s obzirom na usvajanje već spomenute Europske konvencije o lokalnoj samoupravi²⁹.

4. Lokalna samouprava i državna uprava u suvislosti razdvajanja samouprave od državne uprave

4.1. U suvislosti razdvajanja lokalne i regionalne samouprave od državne uprave bilo je do sada istaknuto ovo:

a) Ono što bi trebalo važiti za lokalne (i regionalne) oblasti općenito, naime da imaju "pravo i zbiljsku sposobnost uređivati i otpravljati, u okviru zakona, uz svoju vlastitu odgovornost a na korist svojega pučanstva, jedan bitni udjel javnih posala"³⁰, treba svakako važiti i za lokalne i regionalne upravno-političke oblasti kada se njihovo ustrojavanje uviđa u sklopu obnove hrvatskoga historičkog županijskog ustroja, dotično u sklopu preustrojenja lokalne i regionalne samouprave u smislu nedavnih ustavnih promjena u Republici (studeni 2000. (toč. 1.1.)).

b) Ni u jednomu od tri projekta obnove hrvatskoga historičkog županijskog ustroja (L. Rauch (1870.), I. Mažuranić (1874.), D. Khuen-Hedervary (1886.)) nije se uspijevalo, sve i da se htjelo, zaobići problem samoupravnoga osmišljavanja lokalnih i regionalnih upravno-političkih oblasti - koje onda u mjeri odnosnoga samoupravnog osmišljavanja funkcioniraju kao jedinice samouprave i državne uprave podjedno, a poglavito i kotara kao temeljnoga upravnog stupnja i, možebitno, samoupravne oblasti podjedno (toč. 1.3.).

c) Dade se u svezi s pothvatom grofa D. Khuena-Hedervaryja primijetiti to da se, ako se tako što smije zapravo i reći, može "razdvajanje državne uprave od lokalne (i regionalne) samouprave" uočiti samo na razini kotara: kotari su u sklopu Khuenova pothvata (i Zakona ob

²⁹ ZLRS (2001.), *supra*, u svezi s *Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi ...*, *supra*, dašto i u svezi s odredbama članaka 128. - 131. *Us.R.Hr.*, *supra* (prvobitni i važeći tekst).

³⁰ *Europsku povelju o lokalnoj samoupravi*, *supra*, u toč. 1. članka 2.

ustroju županija ..., iz god. 1886. koji ih je uredio) isključivo oblasti državne uprave, i to kao temeljni upravni stupanj i državna upravna jedinica. Međutim, županije se, te gradovi i općine, glasom onoga zakona, očituju kao jedinstvo samouprave i državne uprave, i to: županije na taj način što im je samouprava pripadala s obzirom na njihov opseg po crti državne uprave, gradovi po tomu što im je pripadala državna uprava kao i kotarskim upravnim oblastima (gradovima Zagrebu, Osijeku, Varaždinu i Zemu kao županijskim upravnim oblastima), a općine po tomu što im je pripadao značajan tzv. "povjereni djelokrug" - što znači djelokrug u poslovima državne uprave³¹ (toč. 1.4.).

d) I tijekom preustrojavanja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj kao NR/SR Hrvatskoj (1945. - 1990.) i kotar i općinu i okrug, dotično oblast, ustrojavallo se i kao oblast samouprave (toč. 1.5.).

e) Nakon samo nekih osam godina postojanja lokalnoga političko-upravnoga ustrojstva na lokalnoj i (sub)regionalnoj razini (1993. - 2001.) u Republici se poduzimlje novo preustrojavanje u sklopu kojega se državnu upravu usredotočuje u ministarstvima i drugim središnjim uredima te u županijskim područnim uredima, a općine te gradove i županije određuje isključivo kao jedinice lokalne i regionalne samouprave³² (toč. 1.5.).

4.2. U dobima ustrojenosti trihotomnoga političko-upravnoga ustrojstva (lokalna i regionalna) samouprava fungira kao istaknutije počelo i načelo nacionalnoga političko-upravnog ustrojavanja u ukup-

³¹ V.: (a) za županije - § § 41. - 44. Zakona ob ustroju županija i o uredjenju uprave u županijah i kotarih (1886.), supra (djelokrug županija u poslovih upravnih); § § 5., 27. i 28. ZUŽ (djelokrug županija u poslovih samoupravnih); (b) za kotare - § § 45. - 57. ZUŽ; § 76. ZUŽ (županija i zemaljski proračun); (c) za vladin vrhovni nadzor - str. 75. ZUŽ, u svezi sa Zakonskim člankom II. iz god. 1869. ob ustroju autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade, supra. Za gradove - v. u Zakonu o ustroju gradova (1895.), supra; za seaske općine i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata - v. u Zakonskomu članku XVI. iz god. 1870. o uredjenju općina i trgovišta koja ne imadu uredenoga magistrata, supra. V. posebice M. Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji ..., supra, str. 12. - 34., 49. i d., 128. i d., 329. i d., 452. i d.

³² V. odredbe članaka 67. - 71. Promjene Ustava Republike Hrvatske (Pr. Us. .R.Hr.) (promijenjeni, novi ili dopunjeni članci 128. - 131. Us. R. Hr., supra, u svezi s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, (ZLRS), u svezi s odredbama ZSDU.

nosti negoli što je to u sklopu dihotomnoga političko-upravnog ustrojstva bivalo³³. Unatoč tomu, Hrvatski se državni sabor odlučio za još jedan "ustavotvorni obrat", dotično za ustrojenje općina te gradova i županija kao isključivo jedinica lokalne, dotično regionalne, samouprave, i to na način kako slijedi:

(a) Lokalnu se i regionalnu samoupravu definira kao "pravo građana koje se ostvaruje preko lokalnih, dotično regionalnih, predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednoga, jednakog i općeg biračkog prava, a i neposrednim sudjelovanjem građana u upravljanju lokalnim poslovima" - definirajući ih s pomoću putova i načina ostvarivanja, a ne s pomoću ovoga ili onoga djelokruga (javnih) posala, za razliku od Europske povelje koja kazuje da lokalna samouprava razumijeva "zbiiljsku sposobnost lokalnih skupnosti (*collectivités locales, Gebietskörperschaften*) da uređuju i otpravljaju, u okviru zakona, uz vlastitu odgovornost i na korist svojega pučanstva, značajan dio javnih posala, a da se to pravo ostvaruje preko vijeća ili "skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim, tajnim, jednakim, izravnim i općim izborima, mogući raspolagati s izvršidbenim tijelima koja su im odgovorna, s tim što se ne isključuje oblike izravnoga sudjelovanja građana".

(b) Na taj način izazvano je puno pojmovnih i praktičkih problema, naime s tim:

³³Zanimljivim je primijetiti da je u Hrvatskoj u doba banovanja Ivana Mažuranića (1873. - 1880.) bila provedena visoka centralizacija cjelokupne "političke uprave", u sklopu čega je grad bio sveden na državnu upravnu jedinicu (projekt I. Mažuranića treba uvijek uzimati u obzir i s razloga što je, vjerojatno, poslužio kao uzor i model za ustrojavanje lokalne samouprave u nas godine 1992.?) - v. Zakon ob ustroju političke uprave u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 15. stud. 1874., Zbornik zakonah i naredabah od god. 1874., komad XXIII., br. 52., u usporedbi sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (ZLS), Narodne novine, br. 90/92. V. i M. Smrekar, Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji ..., supra, str. 30. i d., 128. i d. A i ustrojenost komunističke općine kao samoupravne društveno-političke zajednice (1963. - 1989.) nadaleko je više bilo određena izvršavanjem funkcija vlasti negoli samouprave - v. E. Pusić et al., Uprava i društvo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1986. O preustrojavanjima lokalne uprave i samouprave u NR Hrvatskoj (1945. - 1963.) i SR Hrvatskoj (1963. - 1989.) - v. E. Pusić, Upravni sistemi, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985., t. 2. V. i B. Babac, Istraživanja hrvatskoga "historičkog županijskog ustroja" - slučaj "administrativno-teritorijalnih jedinica", dotično "političko-teritorijalnih organizacija na regionalnoj razini - osnove institucionalne analize", Pravni vjesnik, Osijek, 1991., 1 - 4/91, str. 25. - 52.

(i) što nije jasnim, s obzirom na stavljanje "samouprave" u opreku s "državnom upravom", pripadaju li "poslovi samouprave" u ono što bi se moglo označiti "javnim poslovima" ili se "javnim poslovima" imade smatrati samo poslove "državne uprave";

(ii) sve i da se prihvati da "poslovi samouprave" s "poslovima državne uprave" pripadaju "javnim poslovima" kao nekoj ukupnosti, teškim će biti, ako ne i nemogućim, smisleno povući razlikovanje poslova što ih se smatra "samoupravom" od onih što ih se smatra "državnom upravom": odredbenica da "lokalni djelokrug obuhvaća poslove kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana", dotično da "regionalni djelokrug obuhvaća poslove od regionalnoga značenja" ne daje čak ni prvu naznačnicu da bi se naslutilo o čemu je točno riječ;

(iii) poslove se "lokalnoga djelokruga" određuje s pomoću kategorije "potreba građana", "potreba što ih se ostvaruje neposredno", dočim se poslove "regionalnoga djelokruga" određuje s pomoću kategorije "značenja", pa se nadolazi na to da "poslovi iz regionalnoga djelokruga s kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana", npr. u sklopu uređivanja prostora, ne bi bili "regionalnoga značenja", a "poslovi iz lokalnoga djelokruga kojima se doprinosi zadovoljavanju potreba regionalnoga značenja, npr. uređenost i funkcioniranje osnovnoga školstva kao pretpostavke za razvitak onoga srednjega, ne bi imali nikakvo regionalno značenje".

(c) Uza sve odnosne proturječnosti (toč. (a), (b)), razdvaja se državna uprava od općina, gradova i županija podredivši ju ispostavama državne uprave na regionalnoj razini, a indistinktno se, valjda u svrhu da se odnosne proturječnosti zakrije, definiraju jedinice lokalne i regionalne samouprave svodeći razlike među njima na veličinu ozemlja, dotično opseg zadatka, poglavito čineći na taj način županiju indistinktnom naspram ostalim jedinicama samouprave, naime svaka jedinica lokalne samouprave predstavlja "prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu", s tim što određuje i to da:

(i) općina - uključuje više naseljenih mjesta koja su uz svojstvo cjeline još i "povezana zajedničkim interesima pučanstva" (iz toga bi se trebalo moći izvoditi kriterije "lokalizacije");

(ii) grad - predstavlja pored svojstva cjeline još i "urbanu i povijesnu cjelinu" (iz toga bi se trebalo moći izvoditi kriterije "lokalizacije" i "urbanizacije");

(iii) županija - predstavlja pored svojstva cjeline još i "povijesnu, prometnu i samoupravnu cjelinu", a ustrojava se radi obavljanja "poslova od regionalnoga značenja" (iz toga bi se trebalo moći izvoditi kriterije "regionalizacije").

Pri tomu, zanimljivim je to da se općinu definira i s "povezanošću zajedničkim interesima pučanstva", županiju pak i s "obavljanjem poslova regionalnoga značenja", a da se za grad ne naznačuje, kao za općinu i županiju, osebujni kriterij ustrojavanja, dotično "lokalnoga integriranja". Iz okolnosti da županija predstavlja i "samoupravnu cjelinu", što ne važi za jedinice lokalne samouprave, dalo bi se, i smjelo bi se, zaključiti, *argumento a contrario*, da gradovi i općine, figurirajući kao "jedinice lokalne samouprave", ne predstavljaju i "samoupravne cjeline"?!

Dosljedno tomu, upravni nadzor sveo se na onaj nad zakonitošću, što je i shvatljivim kraj okolnosti da jedinice lokalne samouprave ne obuhvaćaju i poslove državne uprave (osim po možebitnomu povjeravanju glasom zasebnoga zakona), pri čemu se ne može, s druge strane, biti dalekim od primisli da "samoupravnim poslom" bude smatrano sve ono što se zakonom jedinicama lokalne i regionalne samouprave "dodijeli" ...

4.3. Iza novoga ustavotvornog obrata (2000.) imade se, što je jasnim, županije kao isključivo jedinice ((sub)regionalne) samouprave, tako da županija nije ozemljenskim javnopravnim tijelom s ozemljenskim vrhovništvom u granicama važenja vlastitih poredaka, a pitanjem je i koliko im je ostalo, s obzirom da ne obuhvaća i poslove državne uprave kao onaj u smislu Europske povelje "značajan dio javnih posala", od onoga svojstva da su "osobama javnoga prava", pri čemu se imade smjerodavnim smatrati posebice ovo:

(i) županija je, baš kao i grad i općina, "pravnom osobom", što bez nekih daljnjih naznačnica znači "opću pravnu subjektivnost", dotično je da je "sposobnom biti nositeljem prava i obveza i za to odgovara-

ti", što dalje znači, prvo, da se imade primisao da je tu riječ o "osobi privatnoga prava", drugo, da se značenje onoga izričaja "poslovi od regionalnoga značenja" svodi na nešto što je u svezi s opsegom ozemlja što ga županijske oblasti obuhvate, treće, da se županija kao pravna osoba ne razlikuje po tomu svojstvu od općina i gradova, osim kolikotonosno - po veličini ozemlja te, ponešto, u svojem djelokrug;

(ii) djelokrug županije, baš kao i djelokrug općine ili grada, ovisan je u cijelosti o zakonu, u svezi s čim se iz najnovijega Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi daje ovo zaključiti:

- razlikuje se djelokrug jedinica lokalne samouprave od djelokruga jedinica regionalne samouprave (predmnijevano: županije), s tim što se i u jednih i u drugih daje razlučiti dvije vrste djelokruga, jedan "samoupravni" i drugi "djelokrug koji obuhvaća 'poslove državne uprave koje se obavlja u jedinici lokalne samouprave i u jedinici regionalne samouprave određene zakonom'" (preneseni poslovi, dotično djelokrug);

- u svojem samoupravnom djelokrug jedinice lokalne samouprave obavljaju "poslove lokalnoga značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima", dočim županije u svojem samoupravnom djelokrug obavljaju "poslove regionalnoga značenja, sukladno zasebnomu zakonu kojim se uređuju djelatnosti iz kojih proizlaze odnosni poslovi";

- u sklopu onoga drugog djelokruga, prenesenoga djelokruga, jedinice lokalne, dotično regionalne, samouprave, obavljaju "poslove državne uprave što ih se zakonom na njih prenese", s tim što se (a) zakonom kojim se poslove državne uprave prenosi na tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave poblize uređuju "prava i obveze tijela odnosnih jedinica u obavljanju prenijetih im poslova" (kao da je riječ o pojedincima i pravnim osobama, a ne o tijelima vlasti - kada je primjerenije govoriti "ovlasti i dužnosti te odgovornosti"), (b) "troškove obavljanje poslova državne uprave prenijetih na tijela odnosnih jedinica imade iz državnoga proračuna podmirivati", (c) "za obavljanje poslova iz samoupravnoga djelokruga odnosnih jedi-

nica, kao i prenijetih im poslova državne uprave ustrojava upravne odjele i službe (upravna tijela), dakle protivno onomu podvajanju "jedinствена о naravi poslova (samoupravni, preneseni) neodvisno ustrojena tijela", ali tako da se opet protivno podvajanju a neovisno o naravi poslova ustrojstvo odnosnih upravnih tijela uređuje općim aktom odnosnih jedinica, u skladu sa statutom i zakonom, međutim uz to (d) da se u skladu s podvajanjem a ovisno o pravnoj naravi posla nadzire ustavnost i zakonitost te zaštita prava građana, što znači da se provodi "državni nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela odnosnih jedinica (na način i po postupku što ga utvrdi zakon kojim se uređuje državna uprava) - s tim što se zakonski razrađuje samo "nadzor nad zakonitošću općih akata", naspram "nadzoru nad obavljanjem prenijetih im poslova državne uprave" - u sklopu kojega nadležno ministarstvo imade ovlast općinskomu načelniku, gradonačelniku i županu izdavati naredbe, a Vlada Republike - oduzeti ovlast tijelima odnosnih jedinica za obavljanje prenijetih im poslova državne uprave ako dužnosnici ne bi postupali po takvim naredbama.

4.4. Kao što je razvidnim (toč. 4.1. - 4.3.), u sklopu ustavnih promjena (2000.) te Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001.), ne postavlja se više problem višerazinske uobličnosti hrvatskoga političko-upravnoga ustojstva, već problem razgraničenja državne uprave od lokalne i regionalne samouprave, međutim u suvislosti razdvajanja lokalne i regionalne samouprave od državne uprave. Glasom najnovijega Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001.) - koji sadrži još manje osnova, ako uopće, za obnovu županijskoga ustroja nego Zakon o lokalnoj samoupravi iz god. 1992. - još se više pogoršava stvar s obnovom hrvatskoga županijskog ustroja i, u njegovomu sklopu, kotara kao temeljnoga upravnog stupnja, i to s tim, najsažetije, što se:

(a) ustavnopravno - ne uspostavljaju nikakve ustavne zasade "regionalizacije", dotično ustrojavanja županija, ali ne samo kao jedinica na regionalnoj razini već i "globalnih zajednica", dotično društava, i udružbi lokalnih jedinica svojega ozemlja;

(b) određivanje ozemlja županija čini ovisnim isključivo o zakonu, što znači o neograničenomu političkom oportunistu, uz to što je

definicija županije kao jedinice lokalne samouprave indistinktnom naspram onima općine i grada, poglavito s time što ih se ne definira kao jedinice ustrojene u funkciji nacionalnoga - gospodarskog, političkog i kulturnog - razvoja s obzirom na oplođivanje lokalnih i regionalnih raznolikosti u sklopu razvojne homogenizacije ukupnoga hrvatskog nacionalnog prostora, dakle u razvojnomu smislu općenito, a izravnavanja financijalnoga;

(c) ne predviđa kotar ni kao jedinicu samouprave ni kao temeljni upravni stupanj, već se naspram vladi, dotično nacionalnoj razini, predviđaju samo jedinice samouprave, ne i državne uprave, što znači da se i povjereni poslovi državne uprave obavljaju u nekoj usporednosti s obavljanjem poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga, ispravnije rečeno kroz povjeravanja državnih poslova po sustavu pozitivnoga pobrojivanja "u korist" lokalnih i regionalnih jedinica, uz odbacivanje načela podređenosti (supsidijariteta) - primjena toga načela bila bi inače međunarodnopravno obvezatnom s obzirom na usvajanje već spomenute Europske konvencije o lokalnoj samoupravi³⁴.

5. Nešto o općemu značenju novih ustavnih i zakonskih zasada lokalizacije i regionalizacije

5.1. Suprotivno našim izvođenjima o značenju lokalnih i regionalnih upravno-političkih oblasti, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001.) tretira poslove državne uprave kao cjelinu pridanu u nadležnost odgovarajućih središnjih državnih tijela i njihovih ispostava, dakle kao cjelinu u funkcionalnomu, ustrojstvenomu i nadzirateljskomu smislu, s tim što se pojedine poslove državne uprave može prenositi na tijela lokalne i regionalne samouprave.

Od poslova državne uprave odvajaju se, dakle, poslovi samouprave koji se definiraju po "sadržaju djelatnosti" kao kriteriju, npr. "prostorno i urbanističko planiranje", uz još dva kriterija, i to jedan pozitivni - da je riječ o poslu "lokalnoga značenja kojima se neposredno

³⁴ ZLRS (2001.), *supra*, u svezi s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi ...

ostvaruju potrebe građana", dotično o poslu "regionalnoga značenja" (*arg. a contrario*, obavljanjem potonjega ne bi se morale "ostvarivati kakve potrebe"), te jedan negativni - da je riječ o poslu "koji s Ustavom ili zakonom nije dodijeljen državnim tijelima" (i Ustav je sveden na "propis kojim se dodjeljuju poslovi"?).

Sve to znači da je prijeko potrebitim, što se u Zakonu o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (2001.) izrijekom i kaže, naime da zasebni "zakon kojim se uređuju odnosne djelatnosti određuje poslove obavljanje kojih je jedinica lokalne samouprave, dotično županija, dužna organizirati, te poslove koje odnosne jedinice smiju obavljati ako su osigurale uvjete za obavljanje poslova".

Za razliku od odnosnoga zakona i ustavnih mu prethodećih promjena, a još i više protivno duhu potonjih, već i površni pregled povijesnih listina, od čega se ovdje samo na neke suglede ukazalo, otkriva da je lokalna samouprava bila više stegnuta i, osim svega, manje razvijana u dobima kada je postojalo dvorazinsko političko-upravno ustrojstvo, što znači i gotovo isključivo naglašavanje državne uprave, a obratnim bijaše u dobima kada je postojalo trirazinsko političko-upravno ustrojstvo.

Isti takav pregled (v. toč. 3. supra) otkriva, a prave povijesne analize mogle bi pokazati još i više, da se onorečeno trirazinski uobičajeno političko-upravno ustrojstvo odlikovalo većom uravnoteženošću po razinama - što se postizavalo na način:

- što su kotarske oblasti figurirale kao niži upravni stupanj te kao upravne oblasti prve molbe nadležne za sve upravne stvari koje ne bi bile pridane kojoj drugoj oblasti ili tijelu a vladi ne bi bile izrijekom pridržane;

- što su županijske (okružne, kotarske kao regionalne) oblasti figurirale kao više upravne oblasti te iznimno i kao upravne oblasti prve molbe - u stvarima kakve bi im bile izrijekom pridržane;

- što je vlada figurirala kao vrhovna upravna oblast, a samo iznimno i kao upravna oblast, prve molbe - kada joj se stanovite stvari izrijekom pridalo, dotično kao upravna oblast druge molbe u slučajevima kada

je županija (okrug ili kotar kao regionalno ustrojstvo) figurirala kao upravna oblast prve molbe.

Nijedna od odnosnih oblasti nije previše istaknutom, osim Vlade - politički, te županije - tradicionalno, što je omogućivalo da se oblasti samouprave, a to su gradovi i općine, razriješe tomu sukladno.

Unutar tradicionalnoga županijskog ustroja hrvatskog provodi se lučenje između (seoskih) općina i gradova, a zatim i između samih gradova³⁵. Svako mjesto koje imade uvjete za to imade pravo samorganizirati se kao općina, međutim gradom je moglo bivati samo ono mjesto za koje to zakon izrijekom odredi, što znači da je za oblikovanje općina važilo samoodređenje (*autodérmination, Selbstbestimmung*) kao načelo, a za gradove ovlaštenje (*autorisation, Genehmigung*) kao načelo³⁶. Unutar županijskoga ustroja lučilo se tri vrste gradova:

- gradovi s djelokrugom državne uprave koji je bio jednak, u načelu, onomu što ga se pridavalo županijama (Zagreb, Osijek, Varaždin i Zemun);
- gradovi s djelokrugom državne uprave koji je bio jednak, u načelu, onomu što ga se pridavalo kotarima;
- gradovi koje se izjednačivalo s općinama ili, što bi mogla biti bolja karakterizacija, s kasnijim komunističkim "gradskim općinama sa zasebnim pravima"³⁷.

5.2. Hrvatski županijski ustroj uspostavljen god. 1992.³⁸ nije bio ni ravnotežan ni elastičan, a to s razloga što je županija bila previše

³⁵ B. Babac, *O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva*, Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1/92, str. 41. - 76.(I.), 2/92, str. 193. - 235.(II.), odsj. 3. Županijski ustroj.

³⁶ *Odredbe Articulus IX. de interna communitatum administratione (1836.)*; Zak. članak XVI. od godine 1870. ob uređenju občina i trgovišta koja ne imadu urednoga magistrata, Sbornik zakonah i naredabah od god. 1871., komad III. br. 4.; Zakon od godine 1895. o ustroju gradskih općina u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakonah i naredabah od godine 1895., komad IX., br. 34.

³⁷ M. Smrekar, *Priručnik ...*, supra. Dašto, gradska općina koja nije, kao ostali gradovi, imala pravo na uredeni magistrat, bila je svedena na ceremonijal grada - pravo na vlastiti grb poglavito.

³⁸ Za koji se uopće postavlja pitanje je li ga opravdanim nazivati "županijskim", pa onda, "podžupanijskim"!

istaknutom, što je nedostajala niža upravna oblast u obliku kotara, što nije bilo formalizirano pravo na lokalnu samoupravu, što nije bilo predviđeno diferenciranje gradova po zbiljskomu značenju, što se nije oštrije lučilo gradove od općina te, dašto, što se broj županija može, u svakomu slučaju u predmnijevi da se ustroje kotarske upravne oblasti a županije kao istinske regionalne upravne oblasti, kao viši stupanj uprave te kao udružbu općina i gradova u svezi sa zadovoljavanjem razvojnih potreba, ocijeniti da je prevelikim. Najnoviji zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi (2001.) ne predviđa županije kao viši stupanj uprave, niti kao udružbu užih, lokalnih, skupnosti (gradovi i općine), već predviđa mogućnost i dopustivost za županije, gradove i općine da "radi promicanja zajedničkih interesa i unapređenja suradnje" utemelje "nacionalnu udrugu općina, nacionalnu udrugu gradova i nacionalnu udrugu županija", s tim što se odnosne nacionalne udruge "smiju u nacionalni savez jedinica lokalne i regionalne samouprave udružiti".

Prije svega, što se tiče istaknutoga problema, potrebnim je upozoriti da se glasom Ustava hrvatskoga, bilo to prema izvornomu tekstu iz god. 1990., bilo to po tekstu promjene toga Ustava iz god. 2000., ne dađe zaključiti u koliko se razina imade političko-upravno ustrojstvo u nas uobličiti, te će se ovdje pokušati odgovor na takvo pitanje osmisliti polazeći od nekih kriterija koji su koli glasom Ustava hrvatskoga toli hrvatske političke misli³⁹ nešto što se mora gotovo kao zadano smatrati. Ali, ono što je svakako glasom izvornoga teksta hrvatskoga Ustava bilo nedvojbenim jest (i) mogućnost uspostavljanja kotara kao samoupravne i upravne oblasti, dočim se glasom Promjene Ustava može jedino pomisliti na neki daljnji "ustavotvorni obrat" - kakvim je obilovalo hrvatsko društvo tijekom svojega komunističkoga razdoblja (1945. - 1989.) - a to je u smjeru okrupnjavanja općina kako bi dosegle, ozemljem i brojem pučanstva, neku veličinu prib-

³⁹ Koja je u svojim bitnim određenjima antikomunistička i konzervativna po ideji, a vjernička po svjetonazoru ... - v. B. Babac, Interview za Glasnik HDZ od 24. lipnja 1993.; O Hrvatskoj kao uzoritoj zemlji građanske demokracije, izlaganje u povodu izbora za ombudsmana hrvatskoga (2. lipnja 1993., objavljeno kao prilog knjizi: B. Babac, *Obnova hrvatskoga građanskog društva - politička kontrola i državna uprava* ..., supra, str. 237. - 244.

ližnu onoj što ju se zatječe u doba hrvatskoga građanskog preokreta (1989. - 1993.).

Ne samo županijski ustroj iz god. 1992. već i postojeće političko-upravno ustrojstvo hrvatsko jest prepojednostavljeno sročeno⁴⁰, a to s razloga, što se može vrlo lako pokazati, što je kao isključivi parametar ustrojavanja figurirao "zahtjev za kontrolom", a manje uobličavanje u funkciji osebnih društvenih vrijednosti općenito a obnove hrvatskoga županijskog ustroja posebice.

Jednim je od razloga za nepovoljna vrednovanja - koji se inače ne ističe previše u retorikama - jest i tobože ili, možda, i zbiljski naglašena usredotočenost ovlasti i odgovornosti na dvije razine, dotično na vladi-noj i županijskoj.

Tehnički, takvu relativno naglašenu i, prema svemu uvidanju s motrišta vrhovnih ovlasti i odgovornosti, nepotrebnu usredotočenost može se najlakše ublažiti, dotično ukloniti, na taj način da se hrvat-sko ustrojstvo uobliči u tri razine, uz diverzifikaciju upravnih ovlasti s obzirom na gradove te s obzirom na ispostave tijela državne uprave u ozemlju jedinica lokalne samouprave. Dašto, što se tiče jedinica lokalne samouprave, treba dodati i klasično razlikovanje između nji-hovoga djelokruga izvornoga - samoupravnoga, s jedne strane, te djelokruga prenijetoga, s druge strane.

5.3. Ono što je postojeći zakon u cijelosti zaobišao kao problem jest ustrojavanje nacionalnoga političko-upravnoga ustrojstva po razina-ma i službama. S razloga toga slobodno je ukazati da odnosno preus-trojavanje neće previše značiti, pa se daje izlaganja *de lege ferenda*. Načelno, ustrojilo bi se upravne oblasti u tri razine, ali uz ustrojava-nje u osebnim javnim poslovima stanovitih ispostava središnjih ti-jela u ozemlju jedinica lokalne samouprave.

Upravne oblasti bile bi:

a) kotarska upravna oblast - kao upravne oblasti prve molbe te, pod-jedno, nižega ali temeljnoga stupnja upravnoga;

⁴⁰ Što ne znači da bi se moralo imati više od dvije razine, ali to jest implikacija - u svakomu slučaju previše je transparentno naspram izvanjskim čimbenicima.

b) županijska upravna oblast - kao upravne oblasti druge molbe, a samo iznimno i prve molbe, međutim i kao više upravne oblasti i, samim tim, nadzorne instance nad upravom i samoupravom u kotaru, gradu i općini;

c) vladina upravna oblast - kao iznimno upravne oblasti prve molbe, zatim kao upravne oblasti druge molbe kada je prvom županija te kao vrhovne upravne i nadzorne instance nad cjelokupnom upravom i samoupravom unutar Republike.

Gradove bi se moralo ustrojiti kako slijedi:

i) gradovi kao općine sa zasebnim pravima, dakle gradske općine kojima se može pridati samo neke upravne nadležnosti što ih se pridaje kotarskim upravnim oblastima;

ii) gradovi s upravnim nadležnostima kotarskih upravnih oblasti, načelno u cjelini, npr. svi veći gradovi - što bi se moralo zakonom, dakako, zasebno definirati;

iii) gradovi s upravnim nadležnostima i kotarskih upravnih oblasti i županijskih upravnih oblasti, što bi došlo u obzir samo za Zagreb kao glavni grad.

Dašto, nadzor nad gradovima ne bi smio biti tipični hijerarhijski nadzor, što ne znači da bi morao biti oslabljen. Nešto poput onoga što je postojalo u projektu Khuenovomu može se zagovarati i ovdje, dakle: - nadzor nad gradom ili gradovima što bi imali ovlasti županija (što znači i kotara podjedno) pripadao bi vladi, ali bi ga se imalo preko naročitoga, recimo "gradskoga župana" kao njezinoga povjerenika, izvoditi;

- nadzor nad gradovima kao općinama sa zasebnim pravima pripadao bi kotarskim upravnim oblastima izravno, dotično kotarskomu predstojniku;

- nadzor nad gradovima s ovlastima kotarskih upravnih oblasti pripadao bi županijskim upravnim oblastima, dotično (velikomu) županu.

5.4. Dakle, trebalo bi na svim razinama državne uprave osim vladine, dotično općine, grada, kotara te županije, samoupravi prid-

ružiti "komad" državne uprave, i obratno, ali na različite načine, i to:

a) županiji - na taj način, što je to, kako je to Ustav hrvatski do sada kazivao⁴¹, "jedinica lokalne uprave i samouprave"; što znači uža upravna oblast u kojoj ne bi bilo dopuštenim ustrojavati ispostave tijela središnje državne uprave;

b) kotaru - da mu se kao upravnoj oblasti da bude, dakle općina svojega područja, i oblasti prve molbe priznaju i stanovite ovlasti samouprave, i zajednicom općina svojega područja;

c) općini - povjeravanje stanovitih poslova državne uprave (konstituiranje tzv. prenesenoga djelokruga);

d) gradu - da mu se kao jedinici lokalne samouprave pridruže načelno sve, ili gotovo sve, upravne nadležnosti kotarske, ako je podjedno sjedištem kotara ili županije, a ostalim gradovima pravni položaj općine sa zasebnim pravima, dakle pridružiti mu neke upravne nadležnosti kotara, kao i one koje i svakoj općini; glavnom gradu Zagrebu priznati pak sve kotarske upravne nadležnosti, kao i one županijske.

Za pojedine poslove državne uprave treba uspostavljati i, kao što se to čini u tipično jedinstvenim, nedjeljivim državama, kakvom je i Republika Hrvatska, povjerenstva, zastupništva i druga tijela (*délegations, agences*) za ozemlje dvaju ili više kotara, dotično županija, npr. inspekcije, itd., državne uprave.

Poslove samouprave ne treba "odijeliti" od poslova državne uprave, već osigurati da sve upravne poslove javnoga značenja obavljaju sukladna tijela državne uprave ili tijela grada ili općine kada se to takvim jedinicama prenese (jedinstvo javne funkcije), a poslove samouprave prerazna kolegijalna tijela sastavljena od građana ili od njihovih predstavnika; osim toga, neovisno čak i o tomu što bi se na istoj razini našlo i više institucija, npr. kao u Bavarskoj: upravni okrug, regija i

⁴¹V. u stavku 1. članka 131. Us.R.Hr., *supra*.

viši komunalni savez, uprava imade ostati jedinstvenom ali, dašto, sukladno politički i po drugim naslovima odgovornom⁴², osim svega, i za oblikovanje političko-upravnoga ustrojstva u funkciji održavanja kontinuiteta nacionalnoga života u Republici Hrvatskoj sročeno⁴³.

5.5. Što da se kaže o nekim osebnim razlozima koji bi vojevali u korist jedinstvenosti javne funkcije u sklopu trorazinskoga političko-upravnoga ustrojstva?

Narečena trorazinska uobličena političko-upravnoga ustrojstva omogućuje bolje uravnoteživanje vlasti po razinama, što je, osim svega, i u funkciji odvajanja vlasti, dotično kroćenja vlasti, a što ističe i Ustav hrvatski⁴⁴. Naime, kaže se da načelu odvajanja vlasti po područjima odgovara⁴⁵:

a) tip lokalnih tijela "opće uprave", više negoli specijaliziranih upravnih ustrojstava, jer ona prethodna pružaju veću garanciju da se stvarno prenosi vlast, a ne da se samo decentralizira služba;

b) broj stupnjeva između kojih se vlast raspoređuje od tri kao optimalan; manje stupnjeva stvara polaritete i suprotnosti, a više stupnjeva - štetnu razdrobljenost;

c) da po interesima koji su u njima nazočni lokalne jedinice ne budu istorodne, već raznorodne, e da bi se osigurala stvarna međusobna debata kakva je, za mnoge auktore, važnijom od skladnosti djelovanja te od lojalnosti i efikasnosti; s tim u svezi, možda i u svezi s onim pod a) i b), niže jedinice ne bi trebalo da budu predstavljene u političkim tijelima viših jedinica, jer bi to moglo smetati odvijanju širih političkih procesa i dovesti do lokalizma;

d) da se u svrhe uređenja odnosa između raznih ozemljenskih jedinica vlasti osigura kontinuirano odvijanje sljedećih procesa: (i) osiguranje mogućnosti samostalnoga djelovanja svake od jedinica lokalne samouprave; (ii) uspostavljanje suradnje među njima, uz rješavanje sukoba među raznim jedinicama; (iii) odvijanje "organskih promjena" unutar svake pojedine jedinice ili, kako bi se to moglo na razini

⁴² Fr. Mayer ed., *Region und Mittelstufe der Verwaltung*, ... V. i B. Babac i Zv. Lauc, *Regija i regionalizacija* ..., supra.

⁴³ Za značenje javne uprave u svezi s održavanjem kontinuiteta nacionalnoga života - v. G. Vedel et P. Dehové, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992., t. 1., posebice str. 24. i d., 584. i d., 697. i d. V. i B. Babac, *Ogled o obnovi naučavanja o naredbi u hrvatskim upravnim znanostima*, u: *Pravni vjesnik, Osijek*, 1999., str. 65. - 122., posebice 1. - 12.

⁴⁴ Ustav Republike Hrvatske ..., supra, stavak 1. članka 4.

⁴⁵ E. Pusić, *Komuna i općina*, *Informator*, Zagreb, 1981., posebice str. 37. - 39.

nekoga idealiteta zamišljati, oblikovanje i razvijanje lokalnih oblasti pojedinačno i u ukupnosti po vlastitim nutarnjim snagama i zakonomjernostima (relativno samosvojni razvoj).

Takva uravnoteženost po razinama čini smislenijim postavljanje stanovitih pravno-političkih zahtjeva, posebice onih: (a) za ograničenjem političkoga oportunitizma u distribuciji općega dobra, što je pretpostavkom da se može uopće i postaviti jedan daljnji, naime (b) za ustrojavanjem jedinstvene javne funkcije te, s tim u svezi, i osim svega, jedinstvenoga službeničkog sustava, uz visok stupanj njegove preglednosti po personalnim, materijalnim i drugim sugledima, što, dašto, predmnijeva i neizostavno iziskuje (c) obdržavanje ukupnoga financijalnog opterećenja pučanstva u podnošljivim granicama, što dalje znači ili jedinstveni državni proračun ili diverzificirane državne proračune temeljene na čvrstim a zakonski i dogovorno zajamčenim parametrima javnoga trošenja i samostalnosti užih upravnih oblasti u raspolaganju prihodima, uključujući i one iz državnoga proračuna, dotično županijskoga proračuna.

Problem je to obdržavanja upravnoga intenziteta u podnošljivim granicama, što ne znači da lokalne i regionalne (samo)upravne oblasti ne bi imale (i) tzv. "vlastite" prihode, s tim što bi za te oblasti važila - uz pretpostavku važenja onih zahtjeva - usmjeridba na prihode iz izvora koji nisu fiskalnoga ili parafiskalnoga karaktera, što bi trebalo stvarju lokalne i regionalne samouprave bivati, naime u svezi s postizanjem konsensusa u ukupnosti nacionalne razvojne politike.

Naravno, politički oportunitizam izražava, najopćenitije, ukuse i vjerovanja pripadnika vladajuće političke elite u distribuiranju općega dobra, ali se u svezi s oblikovanjem političko-upravnoga ustrojstva izražava oštrije u nekim osebnim sugledima te distribucije. S tim u svezi, može se, zasada, reći samo ovo:

- i) u dvorazinskomu obliku uvijek se rađa visoka šansa da se svaki prijemor s lokalne razine previše lako prelijeva na onu nacionalnu, kada se najvažnije i najjače upravne ovlasti usredotočuju u vladi i županiji;
- ii) financijalno osmišljavanje lokalnih oblasti ne će previše uspijevati ako država ne odgovara za javnu funkciju u cjelini i to financira po

jedinstvenim mjerilima i osnovama, a tu opet iskrsava u prvi plan problem kotara kao upravne oblasti na razini koje se obavlja najveći dio javnih posala, i to onih koji su od "neposrednijega" značenja za pučanstvo;

iii) polučenje zdravih razvojnih učinaka predmnijeva zajedničke pothvate na raznim razinama, poglavito na onoj regionalnoj, međutim opet uz predmnijevu da postoji visoki konsensus o visini ukupnoga poreznog opterećenja vrhu kojega mora efektivno biti zaprijećenim da ga se probije nečijim izlijetanjem - a to opet iziskuje čvrst temeljni upravni stupanj i visokokvalificirane i odgovorne nadzorne instance u županiji te instituciju vrhovnoga upravnog nadziranja od strane Vlade⁴⁶.

U svezi s tim svakako je potrebnim, u razmatranju spleta tradicionalnih, kulturalnih, odredbenica odnošaja vlasti i građana, spomenuti i značenje "navada" hrvatske populacije. Naime, prema svomu povijesnom iskustvu te i rezultatima stanovitih istraživanja⁴⁷, hrvatska populacija očekuje izvjesnu "bliskost odnošenja vlasti i građana, povezujući s takvom bliskošću manje "mogućnost svakodobnoga međusobnog dodirivanja" a više "mogućnost prepoznavanja odgovornih" i kakvoga-takvog "osobnog nadzora nad situacijom", dotično "nad spletovima odnošaja koji suodređuju ishode upravno-političkoga odlučivanja. Uvidano na takav način, iziskuje se za to stanovita ali stabilna, trajna, upravno-politička oblast (možda i samouprava) koja nije ni previše velikom ni previše malenom, ni previše bliskom ni previše otuđenom, a to je, barem tradicionalno uvidano, "kotar" (*district, Kreis*).

⁴⁶ O financijskim svedcima - v. u toč. 6., *infra*. U svezi s tim v. i: B. Jelčić, *Financiranje lokalne samouprave*, u zborniku Hrvatskoga instituta za lokalnu samoupravu "Financiranje lokalne samouprave", Osijek, 1999., str. 29. - 38.; Jure Šimović, *Politika financiranja javnih potreba lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj*, isti zbornik, str. 49. - 66.; Ivan Mecanović, *Jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske*, isti zbornik, str. 99. - 106.; B. Babac, *Promišljanje obnove hrvatske županije s motrišta financialnoga*, Isti zbornik, str. 107. - 130.

⁴⁷ M. Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu* ..., *supra*; E. Pusić, *Uprava i društvo* ..., *supra*.

Kada građani budu stekli kakvo-takvo uviđanje smisla ovoga našeg sadašnjeg preustrojavanja i s tim u svezi oblikovali svoja očekivanja, ne će se moći oteti dojmu da njihova očekivanja nisu igrala nikakvu ulogu u svemu tomu, i da su se, osim svega, još jedanput našli u situaciji "očekivanja promjena na promjene" (nepostojanje stabilne upravno-političke jedinice, nepreglednost, izočnost jednostavnosti, nereaktivnost na okolnosti koje se mijenjaju, itd.)⁴⁸.

6. O javnoj funkciji i autohtonosti samouprave

6.1. *Thema disputationis* ovako oblikovana predmnijeva, vrhu problema uobličavanja javne funkcije kroz prije svega kotar kao bitno počelo političko-upravne ustrojenosti, razmatranje nekoliko daljnjih ali vrlo smjerodavnih veličina, a poglavito ovih: (a) praktička koncepcija lokalne samouprave; (b) broj razina lokalne samouprave i uprave; (c) broj i veličina lokalnih oblasti (valja primijetiti da se ovdje pod "lokalno" razumijeva sve ono što nije "središnje").

Prvim je problemom raspoznavanje oblika ustrojavanja društvenosti, što dašto implicira prije svega pitanje vrijednosti, a to je što su to lokalne jedinice - jesu li to autohtone i slijedom tomu visokoautonomne, pa ma kako ograničenim bivale, lokalne oblasti i globalna društva podjedno, ili su to pak prvenstveno i pretežito ispostave središnje državne uprave, a uz to, više ili manje, ali nikada dosljedno, i oblasti samouprave?

Na kojoj se točki takve jedinice nalaze unutar raspona od "mogućnosti utjecanja na državnu upravu" od strane zaključujućih tijela lokalne oblasti i građana neposredno, do "obavljanja posala državne uprave uz svoju ovlast i odgovornost" - potonje znači, poglavito i glasom Europske povelje o lokalnoj samoupravi, da su jedinice lokalne

⁴⁸ *Illustrandi causa*, u dnevnim novinama *Le Figaro* (Paris, 6. rujna 2001.) kaže se u svezi s potrebom "reformne države", ovo: "Suvislosti u sklopu kojih država djeluje promijenile su se: globalizacija, oblikovanje Europe, afirmacija lokalnih skupnosti, iziskuje pojačano: bliskost, učinkovitost, jednostavnost, reaktivnost..."

samouprave nadležne za poslove državne uprave kao dio njihovoga ustavno i zakonski zajamčenoga samoupravnog djelokruga - jest stvarju zasebne ocjene, dotično prepoznavanja odnosnih jedinica po unaprijed postavljenim kriterijima ustrojavanja.

Lokalne oblasti tretirane kao autohtone i visokoautonomne oblasti očituju se kao globalna društva na lokalnoj razini i slijedom tomu, načelno, a ovisno o stupnju gospodarske i kulturalne razvijenosti, i praktički opipljivo, podobne i sposobne, kako to kaže Europska povelja, obavljati u svoje ime i uz svoju odgovornost značajan dio javnih posala.

U takvom slučaju ne postavlja se pitanje vrsta poslova i, slijedom toga, kakvoće nadležnosti, s kakvima će se i unutar kakve će se lokalne oblasti baviti, jer to u predmnijevi ovisi o definiciji uloge i vrijednosti lokalne samouprave, što ni pošto ne mora utjecati na integritet javne funkcije.

Stvarju je to, dakle, stupnja decentralizacije i dekoncentracije upravljanja javnim poslovima, s tim što veća decentralizacija poslova i odlučivanja, zasebno uz širu lokalnu samoupravu, izazivlje jaču koncentraciju nadziranja, i obratno (E. Pusić).

To znači, drugim riječima, da u predmnijevi lokalnih jedinica kao autohtonih i visokoautonomnih oblasti pitanje nadziranja prestaje bivati kritičnom veličinom: postojanje visokoautonomne oblasti s relativno širim obuhvatom javnih posala pretpostavlja i, osim svega, visoku samoodgovornost lokalnih oblasti i tomu adekvatno ali vrhovno nadziranje od strane viših, regionalnih i državnih nadležstava, što znači nadziranje po crti, načelno, ustavnosti i zakonitosti, jedinstvenosti i nedjeljivosti države i redovitoga obavljanja ustavnih dužnosti od strane državnih vlasti.

Tretirane kao ispostave središnje državne uprave, lokalne oblasti imaju prvenstveno upravnu funkciju, za koju se veže ovaj ili onaj stupanj lokalne samouprave: za razliku od prethodnoga slučaja, gdje su lokalna uprava i samouprava nerazlučene kako u smislu ustrojavanja, tako i funkcionalno, i gdje samouprava jest okosnicom struk-

ture i funkcioniranja lokalne oblasti i države u cjelini, ovdje lokalna samouprava jest iznimkom i tretirana nečim što nije posvema sukladnim upravljanju državnomu; to onda iziskuje da se ustroje načini obavljanja posala po dvije različite linije, diferencira nadziranje po vrsti poslova i, s obzirom na razine, politički osjetno različito tretira upravu i samoupravu, ukratko lokalnu upravnu oblast tretira kao dvojstvo u svakomu smislu riječi.

U takvoj suvislosti još je jedna stvar više nego važnom, a tiče se gradova: u onomu prvom slučaju, dotično koncepcije i *praxisa* lokalnih oblasti kao autohtonih i visokoautonomnih, preferira se gradove, razvoj gradske samouprave i načelno izjednačivanje gradova, po crti upravne nadležnosti, s upravnim oblastima stanovite razine, vodeći računa o njihovoj razvijenosti, dotično važnosti, npr. da ih se izjednači s kotarima, itd. U potonjemu slučaju, gradovi su manje podređeni upravnoj oblasti na području koje leže, a više neposredno višoj upravnoj oblasti; u onomu drugom slučaju, dotično koncepcije i *praxisa* lokalnih oblasti kao ispostava središnje državne uprave, nije bitnim stupanj razvijenosti oblasti već njihov upravni kapacitet, a to znači prije svega "gospodarsko-financijski", te otud tendencija da se jedinice na istoj razini institucionalno i na druge načine izjednačuju, uravnava, neovisno o njihovomu stvarnom doprinosu razvoju.

6.2. Mora se višerazinsku uobličienost nacionalnoga političko-upravnog ustrojstva kao problem razmatrati ovdje i u svezi s koncepcijom lokalne samouprave, s koncepcijom kakva sadrži, naročito, definiciju javnih posala s obzirom na kompetencije lokalnih jedinica, dotično oblasti, zatim u svezi sa širinom nadzornih ovlasti viših tijela nad djelatništvom ili aktima nižih tijela, kao i u svezi s opsegom financijske samostalnosti lokalnih jedinica, dotično oblasti.

Što se tiče broja razina, treba reći da je zasada u nas prevladao ustroj u dvije razine - ako je uopće smislenim urede i ispostave središnjih tijela smatrati nekim "stupnjem", ali je jednom drugom zgodom, kako mi to mislimo, pokazano da je to nasilje nad kulturom i tradicijom hrvatskoga naroda, dakle zagovaralo se, kao i ovdje, tri razine, dotično, kotar i županiju po upravnoj crti, te općine, dotično gradove, i

županije po samoupravnoj crti, uz državu, dotično vladu, kao središnju upravnu oblast (v. *infra*, t. 2. - 4.). Uostalom, ne potrebuje se previše truda pokazati da npr. sadašnja županija kao nekakav oveći kotar jest previše velikom da bi bila bliskom svojem pučanstvu, a previše malenom da bi nešto više nego prosječno značila u regionalnom razvoju kao jednomu od počela ukupnoga nacionalnog razvoja.

Broj razina imade veliko značenje za nadziranje, a to i jest veličina koja se obično, s motrišta političkoga, smatra kritičnom. Ustrojavanje u tri razine, dotično kotara kao upravne oblasti prve molbe i (veće) županije kao regionalne oblasti u smislu lokalne samouprave i kao više upravne oblasti u smislu državne uprave omogućuje da se najveći dio državnih posala povjeri kotarskim oblastima kao upravnim oblastima prve molbe, a da se usporedno s tim najveći dio poslova što ih iziskuje nadziranje povjeri županijama da to obavljaju za vladu, a vladi načelno samo vrhovni nadzor nad cjelokupnom državnom upravom, vrhovni nadzor kako je to naprijed istaknuto.

Broj razina imade veliko značenje i za ustroj gradova - samouprava bi se očitovala preko gradova i općina te županija, i to kao pravo odlučivanja - ali ne samo o potrebama i interesima lokalnoga značenja, već i o značajnomu dijelu javnih posala, što znači da se time ne utječe na upravnu strukturu ne samo lokalnih oblasti već ni države kao cjeline: to je prvenstveno s razloga toga što se odlučivanje o stvarima lokalnoga značenja povjerava tijelima "zaključujućim", što znači skupštinama, vijećima, zastupstvima, ili već kako bi se to (re)instituiralo, dočim upravna funkcija ostaje nedirnutom u njezinoj naravi i integritetu.

Tako se dakle, županije zamišlja kao regije, što će reći ne samo oveće i ne samo upravne, već i društvene, kulturne i gospodarsko-razvojne jedinice. U nas se u Hrvatskoj, s obzirom na kretanja u Europi, stvari kreću, što se toga tiče, uvidano naročito u razdoblju od godine 1986. pa nadalje, nečim posvema obratnim onomu što se događa u Europi, pa čak i u visokocentraliziranoj Francuskoj: dok, naime, u Europi regionalizam cvjeta završavajući obično u ustrojavanju institucija i tijela vlasti, pa i jedinica na regionalnoj razini, u nas se godine 1986.

dokinulo zajednice općina kao istinsko regionalno političko-upravno ustrojstvo, a da se kasnije nije više nikada ni pokušalo kakvo regionalno političko-upravno ustrojstvo uspostaviti.

Naravno, i broj i veličina lokalnih oblasti uvjetovani su pretežito onim što je bilo naznačeno u svezi s naravi i vrijednošću lokalne samouprave, a podosta i onim što je rečeno o (pre)ustrojavanju razina.

Kada se, dakle, lokalne oblasti tretiraju kao autohtone i relativno visokoautonomne jedinice, tolerira se veća njihova raznolikost, pa i broj jedinica ovisno o narečenoj autohtonosti, s tendencijom da se, što je svojstvenim, uvelike respektira homogenost, gravitacija i kompletnost kao kriterije ustrojavanja, a manje gospodarsko-financijski kapacitet, što znači da na uvećanoj važnosti dobivaju instrumenti izravnavanja financijskoga, što dašto iziskuje da se s takvim instrumentima rješava financijsko-tehničke podloge kao pretpostavke sposobnosti funkcionirati kao upravno ustrojstvo relativno visokoga stupnja samostalnosti.

U slučaju pak da se lokalne oblasti tretira kao ispostave središnje uprave, politički je izbor slobodniji u kombiniranju prerasnih kriterija, s urođenom tendencijom prema primjeni gospodarsko-financijskoga kapaciteta kao kriterija ustrojavanja, uz zanemarivanje ostalih kriterija koji, zapravo, jedino i imaju, za razliku od gospodarsko-financijskoga kapaciteta kao kriterija, veću smislenu povezanost s lokalnom samoupravom kao elementom, ali ne samo nacionalne dinamike u ukupnosti, već kao promotor potonje, a to je na način što gospodarsko-kulturalne raznolikosti razmahuje u mjeri koja omogućuje, osim svega, sinergičko oplodivanje takvih raznolikosti u funkciji ukupnoga nacionalnog razvoja i u širenju ukupnoga spektra nacionalnih tvorevina, a ne njihovo uravnavanje u funkciji danodnevnih političkih potreba.

Dakle, predmnijevajući županije kao jedinstvo regionalne samoupravne zajednice i srednjega stupnja uprave, a kotar kao prije svega temeljni upravni stupanj, proizlazi da se vrhu toga zagovara trirazinsko političko-upravno ustrojavanje, unutar kakvoga se, načelno, želi:
a) ustrojavanje kotarskih upravnih oblasti kao temeljnoga i lokalnomu

pučanstvu bliskoga a po tradiciji i kontinuitetu i najprihvatljivijega upravnog stupnja;

b) uspostavljanje županija kao višega, i to regionalnog upravnog stupnja, dotično međustupnja, kao, s jedne strane, integratora upravnih i samoupravnih oblasti svojega područja i, s druge strane, kao razine s koje se obavlja svakodobno upravno nadziranje za potrebe vladine, a ne da ga vlada izvodi sama preko svojih ureda;

c) djelovanje vlade kao središnjega stupnja, kao nacionalne razine, kojoj se povjerava vrhovni upravni nadzor nad upravnim i samoupravnim oblastima.

6.3. U takvomu okviru ustrojavaju se gradovi i općine te županije kao samoupravne oblasti, potonju, dotično županiju, dašto na regionalnoj razini, s tim što se gradove strogo zakonski definira, za razliku od općina koje trebaju biti predmetom odlučjenja lokalnoga pučanstva.

Gradove bi trebalo pak razvrstati u tri skupine:

i) "veliki gradovi" - kojih može biti jedan ili nekoliko - kojima se upravno-politički pridaje pretežiti dio nadležnosti županije, uz kotarsku upravu i općinsku, dotično gradsku samoupravu;

ii) gradovi koji su i sjedištima kotarskih upravnih oblasti - takvima se priznaje, uz općinsku, dotično gradsku samoupravu još i veći dio kotarskih upravnih nadležnosti;

iii) ostali gradovi - ako je slučajem takvim da se imade gradova koji nisu ni veliki niti su sjedištima kotarskih upravnih oblasti - kojima se može priznati pravni položaj "općine sa zasebnim pravima", što je ovisno o razvijenosti, značenju i mjesnim prilikama, a i o ukupnoj konfiguraciji odnosne županije i kotara ...

6.4. Unutar razmatranja prepleta lokalne samouprave i nacije, treba reći da se dinamika nacionalnoga života ne sastoji u centralizaciji i uravnavanju, što je danas jasno čak i Francuzima, a kamoli ne bi to trebalo biti Hrvatima. Unutar dinamike nacionalnoga života predmnijeva se županiju kao korporaciju javnoga prava s ovlastima samou-

prave, dašto i ozemljenskoga javnopravnog tijela, nu ne i autokefalnosti (ovlasti da samostalno postavljaju župana).

O dvojstvu izraženomu u naslovu ove teme, kako se to u nas uvelike zagovara, postojalo bi dvojstvo, suprotstavljenost čak, lokalne samouprave državnoj upravi. Iz našega izlaganja pak proizlazi da bi riječi bilo, što je najblaže rečeno, o krivomu postavljanju stvari: naime, lokalna samouprava i državna uprava samo su načinima kroz kakve se očituje vršenje javne, dotično političke vlasti i, u konačnici, jedinstvo nacije.

Lokalna i regionalna samouprava uvijek znači "odlučivanje" - građana izravno te zaključujućih tijela lokalnih oblasti, a tako je i po Ustavu hrvatskomu i po Europskoj povelji. Kakvoga je karaktera to odlučivanje, po svojem nutarnjem sućanstvu - političko, upravno, itd., stvarju je naravi poslova što ih lokalna samouprava obuhvaća, ali kada je riječ o odlučivanju, nadležnosti što ih samouprava obuhvaća uvijek prihode tijelima zaključujućim, kako to kaže Zakon iz god. 1886., bez obzira na nutarnju narav posala u pitanju.

Što se pak tiče upravne funkcije, ona mora biti jedinstvenom, integrativnom, budući da je izražajem društvene, dotično javne, vlasti, ali prema kojoj vlasti, upravnoj vlasti, ovlasti nadziranja imadu građani i razna tijela, pa i ona tijela "samoupravnozaključujuća".

Tako, može se imati više institucija samouprave, ali se može i mora imati samo jednu upravu: ilustrirati se to može primjerom Bavarske, gdje uz tri regionalno-političke institucije s distinktnim nadležnostima - regija, upravni okrug i viši komunalni savez (zajednica općina i kotara odnosnoga područja) postoji samo jedna i jedinstvena uprava - ona u upravnomu okrugu.

Samo, dašto, odnosne institucije moraju biti pouzdane do takve mjere da se u upravnomu smislu može u svako doba operacionalno i operativno, a to znači prije svega nedvosmisleno, zaključiti o kakvom je poslu, dotično društvenomu problemu, riječ, i iz čije se nadležnosti i uz čiju odgovornost imade takav posao obaviti.

6.5. Postavlja se, međutim i pitanje koji je to i kakav je to praktički projekt preustrojenja lokalne samouprave u nas. Odgovoriti je da se, pozivom na Ustav hrvatski u njegovomu izvornom tekstu (1990.), preustrojenje praktički sastoji iz projekta obnove tradicionalnoga hrvatskog županijskog ustroja, čemu su bile bliske i hrvatske zajednice općina (1974. - 1986.), Glasom Promjene Ustava Republike Hrvatske (2000.) i susljednoga joj Zakona o lokalnoj ... samoupravi (2001.) odnosno obnavljanje postaje dvojbenim.

Neovisno o tomu, uz razrješenje problema konceptualnih te broja razina i broja i veličine lokalnih oblasti te uz uspostavljanje županije kao regionalne oblasti, i uz politički prihvatljivo razrješavanje prijepora na liniji "lokalna samouprava *versus* nacija", raspodjeljivanje nadležnosti postaje posvema praktičnim pitanjem: kada bi bilo dano da je kotarska upravna oblast, dašto uz, načelno, gradove, temeljnim upravnim stupnjem, da je županija višom upravnom oblašću i oblašću samouprave podjedno, a da je vlada središnjom upravnom oblašću s vrhovnim nadzorom, ostaje da se po načelu iznimke - u korist viših upravnih oblasti, i načela podrednosti (supsidijariteta), dotično opće zaporkе - u korist nižih upravnih oblasti, jedan preostali zapravo manji dio javnih posala raspodijeli po razinama sukladno kriterijima koji su više ovisni o prostoru i vremenu.

A to je, dašto, stvarju zasebnih zakona kojima se uređuju materije posvema osebujne, te ih se tako bilo tijelima opće nadležnosti bilo tijelima zasebno ustrojenim povjerava.

7. Umjesto zaključka

Neki elementi političko-upravnoga ustrojavanja, kako je to bilo rečeno, bitno utječu i na prosuđivanje opsega i iskazivanje troškova za zadovoljenje društveno verificiranih potreba na razini lokalne samouprave.

Prvo, s obzirom na stanje zatečeno u doba hrvatskoga građanskog preokreta (1989. - 1993.), a vodeći se idejama i koncepcijama hrvat-

skoga Ustava iz god. 1990., s uspostavljanjem novoga ustroja lokalne samouprave - godine 1992. - načelno se i praktički opipljivo vrlo korjenito lokalnu samoupravu razdvojilo od državne uprave, smatrajući, idejno i pravno-politički, da su to dvije odjelite sfere u politici, u upravljanju javnim poslovima, a suprotno onomu mitsko-komunističkom komunalnom sustavu za koji se tvrdilo da je to na štetu države i hrvatske državnosti objedinjavao. Ali, to razdvajanje nije bilo praćeno i s uspostavljanjem kakvoga "poreznog vrhovništva" unutar zasebnih sfera važenja lokalne samouprave, dotično državne uprave.

Drugo, teorija i praksa "korjenitoga razdvajanja lokalne samouprave od državne uprave" izražava, osim svega, svu onu pravno-političku i idejno-demokratsku zbrku naslijedenu iz mitsko-komunističkoga ali ne samo komunalnog sustava, koji se kretao po drugoj krajnosti - s posvemašnjim izjednačivanjem lokalne samouprave i državne uprave, na svodenju državne uprave na lokalnu samoupravu i integralno samoupravljanje u udruženom radu. Takva krajnost vodila je, osim svega, da se na lokalnoj razini iskazivalo i trošilo sve ono što po načelu opće zaporke (*clausula generalis*) u korist općine nije spadalo na više društveno-političke zajednice. Logičko, unutar takvoga sustava važilo je, osim kada bi neki zakon to izrijeком isključio, da uređivanje društvenih poslova i izvršivanje javnih funkcija ide preko općine, neovisno, načelno i praktički opipljivo, o tomu u čiju su sferu odgovornosti odnosni poslovi pripadali. Unatoč tomu, niže društveno-političke zajednice, a to su bile, tijekom većega razdoblja komunističke vlasti samo općine, nisu raspolagale gotovo nikakvom autonomijom financijskom.

Treće, u jedan takav konfuzni svijet mišljenja i djelovanja upalo je uspostavljanje novoga sustava lokalne samouprave iz godine 1992., za što se, inače, smatralo, da znači obnovu hrvatskoga županijskog ustroja. Međutim, tijekom vremena ispostavilo se da će taj proces trajati puno dulje, tako da se opravdano može tvrditi da je riječ samo o pokušaju obnove hrvatske županije.

Četvrto, u svezi s vrhovništvom financijskim moglo bi se zasada, s ozbirom na to da bi to potrebovalo izvođenje usustavljenih istraživa-

nja, reći da se ponovno uspostavljanje vrhovništva financijsalnoga hrvatske županije kreće između ovih krajnosti:

- (a) mitsko-komunističkoga komunalnog sustava - velike nadležnosti, dužnosti i odgovornosti lokalnih oblasti, ali bez ikakvoga vrhovništva financijsalnoga: unutar takvoga "komunalnog sustava" ne provodi se čak ni razlikovanje općina po liniji selo - grad, dotično gradovi ne figuriraju kao zasebne oblasti samouprave ni što se tiče djelokruga ni što se tiče tijela vlasti - na taj način postoji jedna i jedina monotipska, lokalna, jedinica, koja je i temeljna lokalna jedinica (lokalne samouprave) i temeljni stupanj državne uprave podjedno;
- (b) ustroja lokalne samouprave uspostavljenoga u Republici god. 1992. - unutar kojega jesu uvećane ovlasti financijsalne, ali do te mjere usko da se čak ni vrhu raspolaganja za "potrebe lokalnoga značenja" ne može smatrati da se vrhovništvo financijsalno uspostavilo;
- (c) hrvatske historičke županije - bila je to samoupravna korporacija javnoga prava, što znači da je imala visoko vrhovništvo financijsalno, što je bilo i logičnim kraj okolnosti što se historička hrvatska županija temeljila do te mjere na načelu podrednosti (supsidijarnosti) da je imala ovlast prosuđivati i opravdanost mjera središnje državne vlasti⁴⁹.

Peto, u ukupnosti, moglo bi se kazati i smjelo bi se zaključiti da se jedan broj nedorečenosti u uobličavanju režima financijsalnoga kao elementa i okruženja režima lokalne samouprave imade pripisati kretanju između krajnosti izraženo:

- a) vremenski - u rasponu od 1300 godina (od stoljeća VII.);
- b) po liniji razvoja društveno-gospodarskoga i političko-upravnoga zajedništva hrvatskih zemalja - samostalne hrvatske države i kraljevstva Hrvata, preko gubitka svake državne prepoznatljivosti, do obnove hrvatske državnosti i hrvatskoga građanskog društva;
- c) po liniji lokalne samouprave a temeljem onoga istog načela što ga ističe i Europska unija, naime načela supsidijariteta - od uskoga

⁴⁹B. Šulek, *Hrvatski Ustav ili Konstitucija, Dionička tiskara, Zagreb, 1882.*, poglavito str. 133. - 137.; B. Babac, *O nekim obćim problemima uobličavanja ...*, supra, poglavito str. (2)193. - 210.

vrhovništva financijskoga (sadašnje stanje), preko minimalnoga vrhovništva financijskoga (komunizam), do relativno maksimalnoga vrhovništva financijskoga (historička hrvatska županija).

Naravno, početna ideja o tomu, dotično ona iz izvornoga teksta Ustava hrvatskoga, da se u ustrojavanju hrvatske županije imade polaziti od čimbenika povijesnih, dotično tradicionalnih, zatim prometno-gospodarskih, te iz onoga o "samoupravnoj cjelini", dotično "samoupravnoj dostatnosti" - što Europska povelja, premda parcijalno i nedostatno, izražava kada govori o "sposobnosti za obavljanje bitnoga dijela javnih posala" (*une part importante des affaires publiques, a substantial share of public affairs*), nadomještena je u sklopu ustavnih i zakonskih promjena tijekom godina 2000./2001. koncepcijom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi kao nečemu što je odijeljeno od državne uprave, ali uz ne preveliku distinktnost županije naspram gradu i općini, uz brisanje kotara i kao samoupravne i kao upravne oblasti.

IZVORI (odabrani):

- ACKOFF, L., Russel and EMERY, E., Fred, On Purposeful Systems, Aldine-Atherton, Chicago, 1972.
- BABAC, Branko, O nekim implikacijama zahtjeva za više-razinskim uobličavanjem političko-upravnoga ustrojstva na određivanje ovlasti jedinica lokalna samouprave u Republici Hrvatskoj, Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Županija osječko-baranjska, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1997., str. 43. - 52.
- BABAC, Branko, O nekim općim problemima uobličivanja političko-upravnoga ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva, Zbornik Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1/92, str. 41. - 77.; 2/92, str. 193. - 235.
- BABAC, Branko, Obnova hrvatskoga županijskog ustroja - Ogljed o hrvatskomu "historičkom županijskom ustroju" - osnove institucionalne analize, Pravni vjesnik, Osijek, 1 - 4/92, str. 5. - 34.
- BABAC, Branko, Istraživanja hrvatskoga "historičkog županijskog ustroja" - slučaj "administrativno-teritorijalnih jedinica", dotično "političko-teritorijalnih organizacija" na regionalnoj razini - osnove institucionalne analize, Pravni vjesnik, Osijek, 1 - 4/91, str. 25. - 45.
- BABAC, Branko, Socijalno-ekološka odgovornost i gospodarski poredak, Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Osijek, 1 - 2/89, str. 5. - 22.

- BABAC, Branko - LAUC, Zvonimir, Regija i regionalizacija u Hrvatskoj, Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Osijek, 1989.
- BEUC, Ivan, Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1985.
- JELČIĆ, Božidar, Financijska znanost i financijsko pravo, Birotehnika, Zagreb, 1994.
- JELČIĆ, Božidar, Porezni suverenitet u federalnim državama, u: B. Jelčić, ur., Aktualni problemi financiranja društvenih potreba, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985., II., str. 31. - 40.
- KÖNIG, René, Grundformen der Gesellschaft - Die Gemeinde, Rohwolt, Hamburg, 1958.
- LUCHAIRE, François et LUCHAIRE, Yves, Le droit de la décentralisation, Presses Universitaires de France, Paris, 1983.
- MABILEAU, Albert, Le système local en France, Montchrestien, Paris, 1994.
- MAYER, Franz hrsg., Region und Mittelstufe der Verwaltung, Schriften der deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 2., Bonn, 1976.
- PUSIĆ, Eugen, Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.
- PUSIĆ, Eugen, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1997.
- SMREKAR, Milan, Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I. Granitz, Zagreb, 1899., sv. 1. i 2.
- ŠULEK, Bogoslav, Hrvatski Ustav ili Konstitucija, Dionička tiskara, Zagreb, 1882.
- VEDEL, Georges et DELVOLVÉ, Pierre, Droit administratif, t. 1. et 2., Presses Universitaires de France, Paris, 1992.(1958.)
- WEBER, Max, Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tuebingen, 1976.(1922.)

REORGANIZATION OF THE LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA IN RESPECT OF SEPARATION OF "LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT" FROM "STATE GOVERNMENT"

Summary

As it is suggested by the title, the reorganization of the local self-government in the Republic is discussed in respect of the legal-political requirement to separate "local self-government" from "state government", but also in respect of the legal-political requirement to renew and modernize the Croatian historical county structure. Disregard for the latter legal-political requirement, as well as the failure to perform administrative-political activities in this respect, can be considered as one of the main reasons why the Croatian political-administrative (re)organizations during the past ten years (1990 - 2000) did not have any considerable effect in the func-

tion of the renewal and promotion of the restored Croatian statehood as well as strengthening of the Croatian national identity. After such long (1918 - 1989) suppression and, particularly, after such strong domination of the municipality as the basic and the only unit of the local administrative tier (1963 - 1989), there was an attempt to restore the Croatian county structure (1992), but without great success. The most recent Croatian legislation (2001), in conformity with the Amendment of the Constitution of the Republic of Croatia (2000), follows the concept of separation of state government from local and regional self-government, presenting in this respect a significant departure from the requirement for the renewal of the Croatian county structure.

Key words: local self-government, regional self-government, reorganization of the local self-government