

# *Prestanak i mirovanje mandata člana lokalnog predstavničkog tijela i određivanje njegova zamjenika*

Teodor Antić \*

UDK 352/353 (497.5)

342.8 (497.5)

Stručni rad

Primljeno : 1. 11. 2001.

Prihvaćeno: 1.12. 2001.

Novi zakoni kojima se uređuju lokalna samouprava i sustav lokalnih izbora utvrdili su neka nova rješenja u odnosu prema prethodnim zakonima. Analiziraju se pitanja načina i prestanka mandata člana predstavničkog tijela lokalne jedinice, uvjeti za mirovanje mandata i njegovo ponovno aktiviranje te problemi u vezi s određivanjem zamjenika i njegovim stupanjem u mandat. Daju se moguća tumačenja o primjeni zakona u pitanjima koja njima nisu jasno uređena ili izazivaju dvojbe.

*Ključne riječi:* lokalna samouprava - Hrvatska, predstavničko tijelo, mandat, zamjenik

## I. UVOD

Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine<sup>1</sup> stvorene su pravne i političke pretpostavke za donošenje izbornog zakonodavstva čija temeljna načela i instituti izražavaju dostignuća izbornog prava i sustava razvijenih europskih demokracija.

\* Mr. sc. Teodor Antić, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90.

Kako na državnoj tako i na lokalnoj razini napušten je delegatski sustav primijenjen u bivšoj SFRJ na temelju Ustava iz 1974. godine<sup>2</sup> i uveden demokratski višestranački sustav. Na taj način građanima - biračima pravno je osigurana mogućnost izbora i sloboda biranja te je tako postavljen sustav tzv. kompetitivnih izbora.<sup>3</sup>

Jedna od bitnih razlika toga sustava od delegatskog sustava je u tome što u delegatskom sustavu izabrani delegat ima obvezujući (imperativni) mandat, što znači da je tijekom čitavog njegovog trajanja on odgovoran biračima (bazi) koji ga uvijek mogu opozvati.

Novim izbornim sustavom koji je bio postavljen Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (dalje: ZOIJLS) iz 1992. godine<sup>4</sup> i na lokalnoj je razini uveden predstavnički (slobodni) mandat, što znači da izabrani članovi predstavničkih tijela nisu opozivi, čime se jamči njihova neovisnost i slobodno obnašanje dužnosti.

Jedna od posljedica te promjene bila je potreba za preciznim uređenjem niza pitanja vezanih uz trajanje mandata članova predstavničkog tijela. Naime, iako se redovni izbori provode jednom u četiri godine, činjenica je da se određeni segmenti izbornog zakonodavstva primjenjuju i izazivaju dvojbe u primjeni tijekom cijelog trajanja redovitog četverogodišnjeg mandata. To se u prvom redu odnosi na definiranje početka mandata izabranih članova predstavničkog tijela, preciziranje njegova trajanja i prestanka mandata, na primjenu instituta nespojivosti (inkompatibiliteta), tj. zabrane istovremenog obnašanja dužnosti člana predstavničkog tijela s drugim, zakonom propisanim dužnostima te na način zamjenjivanja vijećnika kojem mandat prestaje iz nekog od zakonom definiranih razloga.

Tekst ZOIJLS-a više je puta bio izmijenjen i dopunjen novim tekstovima koji su se, između ostalog, odnosili i na ta pitanja, a Sabor

<sup>2</sup> Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list SFRJ, broj 9/74.

<sup>3</sup> V.: D.Nohlen: Izborno pravo i stranački sustav, Školska knjiga, Zagreb, 1992., str. 15. - 17.

<sup>4</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, Narodne novine, broj 90/92.

RH bio je dao vjerodostojno tumačenje upravo u vezi sa zamjenjivanjem člana predstavničkog tijela.<sup>5</sup>

No iako je noveliranjem tekst ZOIJLS-a u određenoj mjeri poboljššan te su pojedine odredbe precizirane, to noveliranje nije rezultiralo cjelovitim i kvalitativno bitno drugačijim rješenjima.

Novi Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2001. godine (dalje: ZOLI)<sup>6</sup> riješio je neke probleme i popunio praznine: precizirao je trajanje mandata lokalnih izabраниh predstavnika, postavio razliku između redovnih od prijevremenih izbora, precizirao početak mandata kao i prestanak mandata člana predstavničkog tijela te posljedice koje iz toga proizlaze, na drugačiji način uredio zamjenjivanje člana predstavničkog tijela kojemu je mandat prestao po nekoj od zakonom utvrđenih osnova, uveo institut mirovanja mandata te uredio postupak i tijek konstituiranja predstavničkih tijela kao i način njihova rada i odlučivanja pri konstituiranju.

No uza sva poboljšanja i pojašnjenja teksta, te su promjene u tijeku izbornog postupka na lokalnim izborima održanim u svibnju mjesecu 2001. godine te u postupku konstituiranja predstavničkih i izbora izvršnih tijela, koji je nakon toga uslijedio, ipak u nekim lokalnim jedinicama izazivale različita tumačenja i postupanja u praksi. Posebice se to odnosi na prestanak i mirovanje mandata te određivanje zamjenika člana predstavničkog tijela. Zbog toga se u ovom radu obrađuju upravo ta pitanja u uvjerenju da će njegov sadržaj pomoći njihovu rješavanje.

Pri razmatranju navedenih pitanja, osim odredbi ZOLI, nužno je uzeti u obzir i odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZOLPS).<sup>7</sup> Tim zakonom utvrđene su dvije kategorije samoupravnih jedinica: općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave i županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave (dalje pod zajedničkim nazivom: lokalne jedinice).

<sup>5</sup> Izmjene i dopune objavljene su u Narodnim novinama, brojevi 69/95, 59/96, 63/96 i 64/00, a vjerodostojno tumačenje u Narodnim novinama, broj 64/00.

<sup>6</sup> Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, broj 33/01.

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01 i 60/01.

U obradi pitanja prestanka mandata, s obzirom na način prestanka, moguće je poći od dva kriterija:

1. kriterij - prema trajanju mandata i
2. kriterij - prema obuhvatu prestanka.

Prema prvom kriteriju prestanak mandata može biti:

- a) redovni prestanak mandata,
- b) prijevremeni prestanak mandata.

Prema drugom kriteriju prestanak mandata može biti:

- a) prestanak mandata čitavog predstavničkog tijela
- b) prestanak pojedinačnog mandata određenog člana predstavničkog tijela.

Ovaj je rad koncipiran na podjeli prema prvom kriteriju.

## II. REDOVNI PRESTANAK MANDATA

Mandat članova predstavničkih tijela izabranih na redovnim izborima traje do objave odluke Vlade RH o raspisivanju izbora.<sup>8</sup>

Kako se redovni izbori održavaju svake četvrte godine, i to treće nedjelje u mjesecu svibnju, a Vlada RH dužna ih je raspisati najkasnije 30 dana prije njihova održavanja<sup>9</sup>, to znači da puni redovni mandat članova predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u pravilu traje nešto malo kraće od četiri godine. To se naravno odnosi na članove predstavničkog tijela koji su izabrani na redovnim izborima i koje u tijeku mandata nije raspušteno u skladu s odredbama ZOLPS-a.

Mandat članova predstavničkih tijela izabranih na prijevremenim izborima traje do isteka tekućeg mandata predstavničkih tijela izabranih na redovnim izborima<sup>10</sup>, tj. i tada mandat traje do objave odluke Vlade RH o raspisivanju redovnih izbora. To znači da mandat članova predstavničkih tijela izabranih na prijevremenim izborima ne traje četiri godine, već kraće, ovisno o tome kada su održani prijevremeni izbori.

Praktično, postupak je sljedeći:

<sup>8</sup> ZOLJ, članak 3. stavak 4.

<sup>9</sup> ZOLJ, članak 4. stavak 1. i stavak 4.

<sup>10</sup> ZOLJ, članak 3. stavak 5.

- redovni izbori za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave održavaju se svake četvrte godine, počam od 2001. godine, i to treće nedjelje u mjesecu svibnju, tj. u razdoblju od 15. do 21. svibnja, ovisno o kalendaru;
- te izbore raspisuje Vlada RH općom odlukom za sve općine, gradove i županije zajedno;
- odluku o raspisivanju izbora Vlada donosi i objavljuje unutar roka od najviše 60 i najmanje 30 dana od dana održavanja izbora, što znači najranije 15. ožujka i najkasnije 20. travnja izborne godine, ovisno o kalendaru;
- objavom odluke Vlade RH o raspisivanju izbora prestaje mandat svim predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, bez obzira na to jesu li ona izabrana ne redovnim izborima, te im je mandat trajao nepune četiri godine, ili su izabrana na prijevremenim izborima, pa im je mandat trajao kraće.

Ni ZOLPS, a ni ZOLI ne sadrže nikakve posebne odredbe o tome tko u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave obavlja poslove iz djelokruga predstavničkog tijela u razdoblju od prestanka njegova mandata do konstituiranja novog predstavničkog tijela izabranog na izborima. To je period od najmanje mjesec i pol dana, ali može potrajati i više mjeseci, posebice u slučaju ponavljanja izbora.

U tom se periodu ne mogu donositi akti iz djelokruga predstavničkog tijela. Stoga bi ono, znajući točno vrijeme isteka svoga mandata, do tada trebalo donijeti sve potrebne akte za redovno funkcioniranje jedinice.

Međutim, kako za to vrijeme izvršna tijela jedinice funkcioniraju neovisno o postupku izbora, možda bi bilo uputno zakonom utvrditi mogućnost da uz određene uvjete i ograničenja ona u tom periodu mogu donositi određene akte iz djelokruga predstavničkog tijela uz naknadnu potvrdu novoizabranog predstavničkog tijela.

### III. PRIJEVREMENI PRESTANAK MANDATA

Članovima predstavničkog tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave mandat može prestati i prije njegova redovnog isteka, a razlozi za prestanak mogu se podijeliti u dvije osnovne grupe:

1. prijevremeni prestanak mandata zbog raspuštanja predstavničkog tijela, kada mandat istovremeno prestaje svim članovima predstavničkog tijela;
2. prijevremeni prestanak mandata radi nastupa određenih okolnosti temeljem kojih prestaje mandat samo pojedinom članu predstavničkog tijela, dok predstavničko tijelo nastavlja i dalje funkcionirati do isteka mandata.

#### 1. Prijevremeni prestanak mandata zbog raspuštanja predstavničkog tijela

Predstavničkom tijelu, a time i svakom njegovu članu, mandat prestaje njegovim raspuštanjem. Zakon je izrijeком utvrdio da se predstavničko tijelo raspušta rješenjem.

Rješenje o raspuštanju predstavničkog tijela donosi Vlada RH na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.<sup>11</sup>

Razlozi zbog kojih Vlada RH može raspustiti predstavničko tijelo izrijeком su određeni u ZOLPS-u. Ti su razlozi sljedeći:

1. ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Usta-

<sup>11</sup> ZOLPS, članak 84. st. 1. Prema važećoj organizaciji državnih tijela poslovi lokalne i područne (regionalne) samouprave u djelokrugu su Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave. V. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, Narodne novine, broj 48/99, 15/00 i 20/00 (ispr.), članak 15. st. 4.

- vu, zakonu ili drugom propisu ili zbog povreda zakona i drugih propisa,
4. ako predstavničko tijelo ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku od 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana,
  5. ako predstavničko tijelo iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
  6. ako predstavničko tijelo ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca,
  7. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese proračun odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,
  8. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

U usporedbi s tekstom prethodnog Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (dalje: ZOLSIU)<sup>12</sup> vidi se da ZOLPS ukupno predviđa jedan razlog više za raspuštanje predstavničkog tijela.<sup>13</sup>

Istovremeno, odredbama ZOLPS-a pojedini su razlozi za raspuštanje koje je sadržavao i ZOLSIU preciznije i jasnije utvrđeni:

- predstavničko se tijelo raspušta kada trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka iz bilo kojih razloga, a ne samo zbog podnošenja ostavki natpolovične većine članova;
- predstavničko se tijelo raspušta i kada ne donese odluku o privremenom financiranju, a stekli su se zakonski uvjeti za njezino donošenje.

<sup>12</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, broj 90/92, 94/93, 117/93, 5/97 (odluka Ustavnog suda RH), 17/99 (odluka Ustavnog suda RH), 128/99, 51/00 (članak 16. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj) i 105/00.

<sup>13</sup> Razlozi za raspuštanje koje tekst ZOLSIU nije sadržavao jesu donošenje akta kojim se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost RH i propuštanje donošenja prostornog plana u zakonom određenom roku. Međutim, ZOLSIU je propisivao jedan razlog za raspuštanje koji ZOLPS ne propisuje, a to je ocjena Vlade RH da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a tijela jedinice lokalne samouprave nisu obavila određeni posao iz svoga samopravnog djelokruga u za to ostavljenom roku. ZOLPS - članak 84., ZOLSIU - članci 84a. i 84b.

Osim toga, za razliku od odredbi ZOLSIU, tekst ZOLPS-a ne pravi razliku između razloga za raspuštanje, već su svi navedeni razlozi obigatorne prirode.<sup>14</sup> To znači da Vlada RH mora raspustiti predstavničko tijelo kada nastupi neki od propisanih razloga.

Rješenje Vlade RH o raspuštanju predstavničkog tijela je konačno i stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama, kojim danom prestaje mandat predstavničkom tijelu odnosno svim njegovim članovima. Protiv tog rješenja u roku od 8 dana od njegove objave predsjednik raspuštenoga predstavničkog tijela može podnijeti tužbu Upravnom sudu RH, koji će o njoj odlučiti u roku od 15 dana od primitka.

## 2. Prijevremeni pojedinačni prestanak mandata člana predstavničkog tijela

Pojedinom članu predstavničkog tijela mandat može prestati i prije isteka redovnog mandata samog predstavničkog tijela kada nastupe okolnosti koje su zakonom određene.

ZOLI je odredio da članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije njegova redovnog isteka u sljedećim slučajevima:

- ako ponese ostavku,
- ako mu je pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta odnosno ograničena poslovna sposobnost,
- ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci,
- ako se naknadno sazna za razloge zbog kojih nije mogao biti izabran za člana predstavničkog tijela,
- ako odjavi prebivalište s područja jedinice,

<sup>14</sup> ZOLSIU je razloge za raspuštanje predstavničkog tijela bio propisao u dva članka: člankom 84a. bili su propisani obigatorni razlozi, čijim je nastupom Vlada RH bila obvezna raspustiti predstavničko tijelo, a člankom 84b. bili su propisani fakultativni razlozi za raspuštanje, kod kojih je Vlada RH mogla diskrecijski odlučiti hoće li raspustiti predstavničko tijelo ili neće.



- ako mu prestane hrvatsko državljanstvo sukladno odredbama zakona kojim se uređuje hrvatsko državljanstvo te
- smrću.<sup>15</sup>

## 2.1. Podnošenje ostavke

Član predstavničkog tijela može u tijeku svoga mandata podnijeti ostavku na svoju dužnost, čime mu prestaje mandat.

Podnošenje ostavke osobni je čin člana predstavničkog tijela, a ne pravo (kako se to u praksi često navodi).

Naime, mandat člana predstavničkog tijela neopoziv je, što znači da kada je utvrđen, ne ovisi o volji niti jednog subjekta u političkom procesu - predlagatelja kandidata, predstavničkog tijela, čak ni birača, osim samog člana. Mandat se stječe na temelju rezultata izbora te njihovom objavom osoba postaje član predstavničkog tijela - tu mu dužnost nitko ne mora posebno priznavati ni potvrđivati, ne može je ograničavati i, najbitnije - ne može je opozvati odnosno oduzeti ma koliko se okolnosti u vezi s izabranim članom tijekom mandata mijenjale (nepridržavanje stranačkih odluka, kršenje stranačkih pravila i stege, izlazak iz stranke ili promjena stranke).

Stoga se prigodom konstituiranja predstavničkog tijela izvješće njegova mandatnog povjerenstva koje sadrži rezultate izbora ne prihvaća glasovanjem, već na način da se samo prima na znanje bez glasovanja (što se konstatira u zapisniku) i time je utvrđen osobni sastav predstavničkog tijela.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> ZOLI, članak 7.

<sup>16</sup> Na izvješće mandatne komisije mogao bi se staviti prigovor, ako ono sadrži netočne podatke, odnosno ako njegov tekst ne proizlazi iz objavljenih rezultata izbora ili se od njih razlikuje. U tom bi slučaju trebalo odrediti primjereni rok za ispravak izvješća. Ako bi ono i dalje sadržavalo netočnosti i takvo bilo prihvaćeno od predstavničkog tijela, bilo bi ga potrebno poništiti u odgovarajućem postupku, kao i sve radnje koje su kasnije proizašle iz takvog izvješća. To bi bilo moguće učiniti poništenjem njegova prihvaćanja u postupku nadzora nad zakonitošću rada predstavničkog tijela ili u postupku u povodu ustavne tužbe zbog povrede prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Jednako je tako i s podnesenom ostavkom - mandatno povjerenstvo samo izvješćuje predstavničko tijelo da je njegov član podnio ostavku, a predstavničko tijelo o tome ne raspravlja i ne donosi nikakvu odluku niti glasuje, već tu činjenicu samo prima na znanje, kako bi moglo izvršiti radnje potrebne za popunjavanje predstavničkog tijela do punog broja.

Iz takvog je shvaćanja ostavke proizašla i odredba ZOLI-a kojom je izričito određeno da mandat članu predstavničkog tijela koji je podnio ostavku prestaje već danom dostave pisane ostavke, shodno pravilima o dostavi propisanim Zakonom o općem upravnom postupku.<sup>17</sup> Ostavka se stoga nakon dostave više ne može povući, a razlozi zablude, zloupotrebe i sl., koji se u praksi najčešće navode kao razlozi povlačenja ostavke nakon njezine dostave, ne mogu biti relevantni.

Ovo je rješenje potpuno drugačije od rješenja koje je bilo sadržano u ZOIJLS-u, prema kojem je mandat članu predstavničkog tijela koji je podnio ostavku prestajao danom kada je predstavničko tijelo o tome donijelo odluku.<sup>18</sup> To je, međutim, bilo sasvim suprotno institutu neopozivog mandata, jer se u praksi moglo dogoditi da predstavničko tijelo dovoljnim brojem glasova "protiv" ili čak samo nedovoljnim brojem glasova "za" odbije ostavku, što ono nema pravo. Predstavničko tijelo time ne bi moglo prisiliti svoga člana na obnašanje dužnosti, ali bi posljedica bila da ne bi mogao stupiti u mandat njegov zamjenik te bi predstavničko tijelo radilo sa smanjenim brojem članova.

No, iako je ZOLI jasnije definirao prestanak mandata u slučaju podnošenja ostavke, u praksi su se pojavila nova pitanja u vezi s primjenom zakonskih odredbi koje uređuju to pitanje.

Jedno od njih je pitanje od kada izabrani član predstavničkog tijela može dati ostavku: da li već od dana objave službenih rezultata i saznanja da je izabran na tu dužnost ili tek od konstituiranja predstavničkog tijela (s obzirom na odredbu ZOLI-a o tome da prava i

<sup>17</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 53/91 i 103/96 (odluka Ustavnog suda RH).

<sup>18</sup> ZOIJLS, članak 8. podst. 1.

dužnosti članova predstavničkog tijela započinju danom njegova konstituiranja<sup>19</sup>). Vezano s tim postavlja se dodatno pitanje o mogućnosti povlačenja ostavke dostavljene prije konstituiranja predstavničkog tijela.

Kao što je prije navedeno, podnošenje ostavke ne može se smatrati pravom, nego osobnim činom. Stoga izabrani član predstavničkog tijela može podnijeti ostavku čim sazna da je izabran na tu dužnost, a pošto je dostavi, više je ne može povući, jer je samom dostavom njegova dužnost prestala, bez obzira na to je li predstavničko tijelo konstituirano ili ne i je li on počeo ostvarivati svoja prava i dužnosti člana predstavničkog tijela ili nije.

## 2.2. Oduzimanje i ograničenje poslovne sposobnosti

Članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije njegova redovnog isteka ako mu je pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost.

Poslovna sposobnost je sposobnost za samostalno stjecanje prava i obveza na području građanskopravnih odnosa.<sup>20</sup> Odluku o oduzimanju i ograničenju poslovne sposobnosti donosi sud u izvanparničnom postupku. Razlozi za oduzimanje i ograničenje poslovne sposobnosti kao i postupak za donošenje odluke propisani su Obiteljskim zakonom.<sup>21</sup>

Oduzimanje i ograničenje poslovne sposobnosti zbog svoje su prirode česti razlozi zabrane ili nemogućnosti obavljanja raznih dužnos-

<sup>19</sup> ZOLI, članak 3. st. 2.

<sup>20</sup> S. Triva: Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 1978., str. 226. i 227.

<sup>21</sup> Obiteljski zakon, Narodne novine, broj 162/98, glava III. SKRBNIŠTVO I RODITELJSKA SKRB ZA PUNOLJETNE OSOBE (članci 182. - 190.) i glava IV. IZVANPARNIČNI POSTUPCI, odjeljak 3. Postupak za lišenje i vraćanje poslovne sposobnosti (članci 327. - 335.).

Poslovne sposobnosti djelomice ili potpuno lišava se punoljetna osoba koja se zbog mentalnog oštećenja ili psihičke bolesti, ovisnosti o opojnim sredstvima, senilnosti (demencije) ili drugih uzroka nije sposobna brinuti o osobnim potrebama, pravima i interesima ili koja ugrožava prava i interese drugih osoba. Obiteljski zakon, članak 182. st. 1.

Izraze "oduzimanje i ograničenje poslovne sposobnosti" kojima se koristi ZOLI trebalo bi uskladiti s izrazima "potpuno i djelomično lišenje poslovne sposobnosti" kojima se koristi Obiteljski zakon.

ti, pa je tako i ZOLI te okolnosti utvrdio kao razloge za nemogućnost obavljanja dužnosti člana predstavničkog tijela jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno njihovo nastupanje u tijeku mandata propisao kao razlog njegova prijevremenog prestanka.

U slučaju oduzimanja ili ograničenja poslovne sposobnosti članu predstavničkog tijela u tijeku mandata njegov mandat prestaje danom pravomoćnosti sudske odluke, što znači da za vrijeme trajanja postupka on svoja prava i dužnosti može nesmetano obavljati.

Osoba čija je dužnost člana predstavničkog tijela prestala iz tih razloga mandat gubi sve do njegova redovnog isteka. To znači da se takva osoba, ako joj još u tijeku tekućeg mandata predstavničkog tijela kojeg je bila član bude vraćena poslovna sposobnost ili ukinuto ograničenje, ne može vratiti u to predstavničko tijelo kao njegov član sve do isteka mandata.

Problem koji se eventualno može pojaviti u vezi s tim razlogom prijevremenog prestanka mandata jest pitanje kako osigurati pravovremeno saznanje o postojanju pravomoćne sudske odluke kojom se oduzima ili ograničava poslovna sposobnost članu predstavničkog tijela.

Nakon saznanja o postojanju pravomoćne sudske odluke kojom je članu predstavničkog tijela oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost, mandatno povjerenstvo odmah podnosi predstavničkom tijelu izvješće kojim utvrđuje navedene činjenice, i to:

1. da je sudskom odlukom članu predstavničkog tijela oduzeta ili ograničena poslovna sposobnost,
2. da je sudska odluka postala pravomoćna određenog dana,
3. da je tim danom članu predstavničkog tijela prestao mandat.

### 2.3. Osuda na zatvorsku kaznu

Članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije redovnog isteka ako je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci.

Presudu kojom se osoba osuđuje na bezuvjetnu zatvorsku kaznu donosi nadležni sud u kaznenom postupku.

Utvrđujući pravomoćnu sudsku presudu na zatvorsku kaznu razlogom za prijevremeni prestanak mandata člana predstavničkog tijela, ZOLI je pobliže odredio da se radi: 1. o bezuvjetnoj kazni i 2. o kazni u trajanju dužem od šest mjeseci. Ne postoji međutim nikakvo pobliže određenje vrste kaznenog djela, pa mandat prestaje bez obzira na to o kojem se kaznenom dijelu radi i u kakvoj je vezi s obnašanjem dužnosti člana predstavničkog tijela. Iz toga se može zaključiti kako je ovaj razlog predviđen više iz razloga fizičke nemogućnosti obnašanja dužnosti nego iz nedostojnosti za njezino obnašanje.

Kada je član predstavničkog tijela osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, mandat mu prestaje danom pravomoćnosti sudske presude. Iz navedenog proizlazi da za vrijeme dok se protiv njega vodi kazneni postupak do pravomoćnosti presude osoba i dalje obnaša dužnost člana predstavničkog tijela, čak i ako je u pritvoru. To je odraz ustavnog načela prema kojem je svatko nedužan i nitko ga ne može smatrati krivim za kazneno djelo dok mu se pravomoćnom sudskom presudom ne utvrdi krivnja.<sup>22</sup>

S obzirom na navedeno, kao i na dugotrajnost vođenja kaznenog postupka, u praksi će primjenom ovih odredbi puno vjerojatnije osobi prestati mandat zbog osude za djelo koje je izvršila prije nego što je postala član predstavničkog tijela nego za djelo koje je učinila u tijeku mandata. Iako prestanak mandata nije kazna za počinjeno kazneno djelo, već samo posljedica izrečene kazne, navedeno ipak može umanjiti učinak i cilj kažnjavanja.

#### 2.4. Naknadno saznanje određenih činjenica

Ako se tijekom mandata predstavničkog tijela sazna za razloge zbog kojih njegov član nije mogao biti izabran na tu dužnost, takvom članu predstavničkog tijela prestaje mandat prije redovnog isteka.

<sup>22</sup> Ustav RH - pročišćeni tekst, Narodne novine, broj 41/01 i 55/01 (ispr.), članak 28.

ZOLI je odredio da se za člana predstavničkog tijela jedinice može kandidirati osoba koja kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:

1. da je hrvatski državljanin,
2. da ima navršених 18 godina života i
3. da ima prebivalište na području jedinice za čije se predstavničko tijelo izbora provode.<sup>23</sup>

Ispunjavanje tih uvjeta provjerava nadležno izborno povjerenstvo prije objave kandidacijskih lista. Ako izborno povjerenstvo propusti utvrditi da određeni kandidat ne ispunjava koji od uvjeta za kandidiranje, predlagatelj bilo koje liste može podnijeti prigovor zbog nepravilnosti u postupku kandidiranja prema odredbama ZOLI-a o zaštiti izbornog prava.<sup>24</sup>

Nakon protoka rokova za zaštitu izbornog prava propisanih ZOLI-em, ovlašteni subjekti mogu još zatražiti od Ustavnog suda RH, najkasnije u roku od mjesec dana od dana objavljivanja rezultata izbora, da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzme odgovarajuće mjere, koje se mogu sastojati i u poništenju svih izbornih radnji i odluka ili pojedine od njih.<sup>25</sup>

No u praksi se može dogoditi da se tek nakon što isteknu svi navedeni rokovi, u tijeku obnašanja mandata, utvrdi da određeni član predstavničkog tijela u postupku kandidiranja ili izbora nije ispunjavao koji od zakonom propisanih uvjeta te stoga nije mogao ni biti izabran za člana predstavničkog tijela.<sup>26</sup>

U cilju zaštite zakonitosti ZOLI sadrži odredbu prema kojoj će u tom slučaju Ustavni sud RH donijeti odluku kojom će utvrditi pres-

<sup>23</sup> ZOLI, članak 2. st. 2.

<sup>24</sup> ZOLI, članci 51. - 59.

<sup>25</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 99/99, članci 85. i 86.

<sup>26</sup> Mogućnost nije samo teorijska: u gradu O. u rujnu 2000. godine utvrdilo se da jedan od članova Gradskog vijeća na lokalnim izborima 1997. godine, kada je izabran u to tijelo, nije imao prebivalište u toj, već u drugoj jedinici. ZOIJLS, koji je u to vrijeme bio na snazi, nije predviđao mogućnost pokretanja kakvog postupka za zaštitu izbornog prava ili prava na lokalnu samoupravu u takvom slučaju. Ipak, kako se radilo o očitoj nezakonitosti, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave podnositelje prijave uputilo je na Ustavni sud RH, ali zbog skorih nadolazećih novih lokalnih izbora do pokušaja pokretanja postupka nije došlo. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, predmet klasa: 023-01/00-01/0295.

tanak mandata dotičnog člana predstavničkog tijela. Prijedlog za donošenje ove odluke mogu dati politička stranka i nositelj nezavisne liste koji su sudjelovali na izborima za predstavničko tijelo. Ustavni je sud dužan svoju odluku donijeti u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga.<sup>27</sup>

Članu predstavničkog tijela za kojeg se naknadno utvrdi da nije mogao biti izabran za člana predstavničkog tijela mandat prestaje danom donošenja odluke Ustavnog suda.<sup>28</sup>

Iz navedenog proizlazi da su svi akti koje je predstavničko tijelo do tada donijelo uz njegovo sudjelovanje valjani.

## 2.5. Odjava prebivališta

Članu predstavničkog tijela jedinice koji odjavi prebivalište s njezina područja prestaje mandat danom odjave prebivališta.

Prebivalište je mjesto u kojem se građanin naselio s namjerom da u njemu stalno živi.<sup>29</sup>

Poslovi u vezi s prijavom i odjavom prebivališta u djelokrugu su Ministarstva unutarnjih poslova.<sup>30</sup>

Građani su dužni prijaviti i odjaviti prebivalište policijskoj upravi ili policijskoj stanici MUP-a prema mjestu u kojem žele prijaviti ili odjaviti prebivalište, koji o tome vode evidenciju i izdaju potvrde. Propuštanje te obveze je prekršaj i kažnjava se novčanom kaznom. Obveza je tijela kojem je prijavljeno prebivalište o tome izvijestiti nadležna državna tijela koja vode evidenciju o građanskim stanjima.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> ZOLI, članak 58.

<sup>28</sup> ZOLI, članak 7. podst. 4.

<sup>29</sup> Zakon o prebivalištu i boravištu građana, Narodne novine, broj 53/91, 26/93 (članak 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prijestupe i prekršaje) i 11/00 (odluka Ustavnog suda RH), članak 2.

Izvorni tekst ovog zakona u definiciji prebivališta sadržavao je i uvjet da se radi o mjestu u kojem građanin ima osigurano stalno stanovanje, ali je Ustavni sud RH taj uvjet ukinuo. Odluka Ustavnog suda RH, broj: U-I-496/1998 od 19. siječnja 2000., Narodne novine, 11/00.

<sup>30</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, Narodne novine, 48/99, 15/00 i 20/00 (ispr.), članak 8. st. 1.

<sup>31</sup> U ovom trenutku to su uredi državne uprave u županijama, i to njihova unutarnja ustrojstvena jedinica nadležna za poslove opće uprave (donedavni županijski ured za opću upravu), V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, broj 59/01, članak 13. i članak 33. st. 1.; v. Uredbu o ustrojavanju županijskih ureda, Narodne novine, broj 116/93, 37/94 (članak 30. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave), 23/96, 96/97 i 149/99.

Logično bi bilo da ta obveza obuhvaća ne samo prijavu već i odjavu prebivališta.

Budući da je zakonom kao jedan od uvjeta za kandidiranje i izbor za člana predstavničkog tijela jedinice propisano da osoba ima prebivalište na području te jedinice, razumljivo je da je odjava prebivališta s njezina područja utvrđena kao jedan od razloga prestanka mandata u predstavničkom tijelu te jedinice.

Kako je posljedica odjave prebivališta prestanak mandata (a ne mirovanje), u slučaju ponovne prijave prebivališta u istoj jedinici u vrijeme trajanja istog mandata osobi ne pripada pravo povratka u predstavničko tijelo.

## 2.6. Prestanak državljanstva

Članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije njegova redovnog isteka ako mu prestane hrvatsko državljanstvo. Naime, kako ZOLI kao jedan od uvjeta za kandidiranje i izbor za člana predstavničkog tijela jedinice propisuje da osoba mora biti hrvatski državljanin, logično je da kao jedan od razloga prestanka mandata predviđa prestanak hrvatskog državljanstva.

Hrvatsko državljanstvo prestaje:

1. otpustom,
2. odricanjem,
3. po međunarodnim ugovorima.<sup>32</sup>

Osobi kojoj je prestalo hrvatsko državljanstvo mandat u predstavničkom tijelu prestaje danom prestanka državljanstva.

Ako osoba kojoj je iz ovog razloga prestao mandat u tijeku tog istog mandata ponovno stekne hrvatsko državljanstvo, ne pripada joj pravo povratka u predstavničko tijelo.

Državljanstvo države kao uvjet za izbor u predstavnička tijela njezinih lokalnih jedinica propisano je u mnogim zemljama. Zanimljivo

<sup>32</sup> Zakon o hrvatskom državljanstvu, Narodne novine 53/91, 70/91 (ispr.), 28/92. i 113/93 (odluka Ustavnog suda RH), članak 17.



je međutim da su neke države zapadne Europe izostavile državljanstvo kao uvjet za izbor u predstavnička tijela svojih lokalnih jedinica i dozvolile da se na dužnost člana predstavničkog tijela pod određenim uvjetima mogu kandidirati i biti izabrani i stranci. Uvjeti se obično odnose na određenu minimalnu dužinu boravka u državi prije kandidiranja.

Tako, primjerice, strani državljani mogu biti članovi predstavničkih tijela lokalnih jedinica u Švedskoj (od 1976. godine, uvjet: najmanje tri godine boravka), Nizozemskoj (od 1985. godine, uvjet: najmanje pet godina boravka i nekažnjavanje), Danskoj (od 1981. godine, uvjet: najmanje tri godine boravka, osim za državljane skandinavskih zemalja i zemalja EU) i Ujedinjenom Kraljevstvu (od osamdesetih godina prošlog stoljeća).<sup>33</sup>

## 2.7. Smrt člana predstavničkog tijela

Umre li član predstavničkog tijela tijekom mandata, danom smrti prestaje mu mandat.

Iako je to samo po sebi razumljivo, ovaj je slučaj bilo potrebno izriječno predvidjeti da bi se otklonile eventualne formalnopravne dvojbe oko pitanja zamjenjivanja.

## IV. MIROVANJE MANDATA

ZOLI je u izborni sustav uveo nov institut, koji prijašnji sustav nije sadržavao: mirovanje mandata.

Prema odredbama ZOLI-a osoba koja je izabrana za člana predstavničkog tijela može u određenim okolnostima svoj mandat staviti u mirovanje i do njegova isteka ponovno ga aktivirati, ako to želi.

Mogućnost mirovanja mandata vezana je isključivo za slučaj kada osoba koja je izabrana za člana predstavničkog tijela istovremeno

<sup>33</sup> What Participation by Foreign Residents in Public Life at Local Level - proceedings, Council of Europe, Studies and texts, No. 71, Strasbourg, December 2000.

treba obavljati i neku drugu dužnost koja je zakonom određena kao nespojiva (inkompatibilna) s dužnošću člana predstavničkog tijela. Članu predstavničkog tijela stoga ne može mandat mirovati ako je spriječen obavljati tu dužnost iz nekih drugih razloga (primjerice: odlaska na rad u drugo mjesto ili zemlju, plovidbe, bolesti i dr.) ili jednostavno u određenom trenutku ne želi obavljati tu dužnost. U tim slučajevima član predstavničkog tijela može jedino podnijeti ostavku, čime mu mandat trajno prestaje.

ZOLI je izrjekom utvrdio dužnosti koje su nespojive s obnašanjem dužnosti člana predstavničkog tijela.

Prije svega član predstavničkog tijela jedne jedinice ne može istovremeno biti član predstavničkog tijela druge jedinice. Po prirodi stvari, ta se nespojivost odnosi na članstvo u općinskom odnosno gradskom vijeću i istovremeno članstvo u županijskoj skupštini. Naime, osoba ne može istovremeno imati prebivalište (koje je uvjet za članstvo u predstavničkom tijelu) u dvije jedinice istog stupnja, pa stoga i ne može doći u situaciju da bude izabrana u predstavnička tijela dviju jedinica istog stupnja. No, ZOLI nije propisao nespojivost dužnosti člana predstavničkog tijela s dužnošću zastupnika u Hrvatskom saboru te je istovremeno obnašanje tih dviju dužnosti dopušteno.

Od ostalih dužnosti koje su nespojive s dužnošću člana predstavničkog tijela jedinice dio tih dužnosti odnosi se na određene dužnosti i poslove u samoj jedinici, a drugi se dio odnosi na određene dužnosti u državnoj službi.

Tako član predstavničkog tijela jedinice ne može istodobno u toj istoj jedinici biti član njezina poglavarstva (što uključuje i općinskog načelnika i gradonačelnika odnosno župana i njihove zamjenike, jer su oni po dužnosti članovi poglavarstva), pročelnik i djelatnik u njezinim upravnim tijelima i službama kao ni član uprave trgovačkog društva u pretežnom vlasništvu jedinice te ravnatelj ustanove kojoj je jedinica osnivač.

Koji je to krug djelatnika koji u jedinici obavljaju poslove iz njezina djelokruga, a koji zbog nespojivosti ne mogu biti članovi njezina predstavničkog tijela, ovisi o organizaciji poslova u toj jedinici. Tako,

primjerice, ako je obavljanje poslova predškolskog odgoja organizirano u sklopu određene službe u okviru općinske odnosno gradske uprave, tada su odgojateljice službenice te uprave, pa je obavljanje njihovih poslova nespojivo s dužnošću člana predstavničkog tijela. Međutim, ako je za obavljanje tih poslova jedinica osnovala ustanovu kao zasebnu pravnu osobu, tada jedino dužnost ravnatelja te ustanove nije spojiva s dužnošću člana predstavničkog tijela, dok ostali djelatnici te ustanove mogu biti njegovi članovi. Jednako tako, ako je jedinica organizirala obavljanje određene komunalne djelatnosti putem vlastitog pogona (koji je dio općinske odnosno gradske uprave i nema pravnu osobnost)<sup>34</sup>, djelatnici tog pogona ne mogu biti članovi njezina predstavničkog tijela. No, ako je za obavljanje tih poslova jedinica osnovala trgovačko društvo, tada - uz izuzetak članova uprave toga društva - ostali njegovi djelatnici mogu biti članovi predstavničkog tijela te jedinice. Važno je napomenuti da dužnost člana upravnog vijeća ustanove i člana nadzornog odbora trgovačkog društva kojeg je osnivač lokalna jedinica također nije nespojiva s dužnošću člana predstavničkog tijela. Dapače, s obzirom na njihovu nadzornu funkciju, može se očekivati da će predstavničko tijelo kao osnivač ustanove odnosno trgovačkog društva u ta tijela, između ostalih osoba, imenovati upravo i svoje članove.

ZOLJ je odredio da dužnost člana predstavničkog tijela lokalne jedinice nije spojiva sa sljedećim dužnostima u državnoj službi: sudac, sudac Ustavnog suda RH, predsjednik i potpredsjednik Vlade RH, državni odvjetnik, zamjenik državnog odvjetnika, državni pravobranitelj, zamjenik državnog pravobranitelja, pučki pravobranitelj, zamjenik pučkog pravobranitelja, ministar, zamjenik ministra, pomoćnik ministra, tajnik ministarstva, ravnatelj državne upravne organizacije, zamjenik ravnatelja državne upravne organizacije, predstojnik Ureda Vlade Republike Hrvatske te časnik i dočasnik oružanih snaga kojeg kao vojnog zapovjednika Hrvatske vojske imenuje i razrješuje predsjednik Republike.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> V. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00 i 59/01, članci 7. - 9.

<sup>35</sup> U vezi s dužnostima državnog odvjetnika i njegova zamjenika te državnog pravobranitelja i njegova zamjenika potrebno je voditi računa da je novim Zakonom o državnom odvjetništvu, koji je stupio na snagu 14. lipnja 2001., izmijenjena organizacija državnog

Kod nespojivosti dužnosti člana predstavničkog tijela lokalne jedinice s nekom drugom dužnošću postoje dvije situacije:

- u prvom slučaju osoba već obavlja neku nespojivu dužnost u trenutku kada je izabrana na dužnost člana predstavničkog tijela;
- u drugom je slučaju član predstavničkog tijela u tijeku mandata izabran ili imenovan na neku nespojivu dužnost.

Za prvu situaciju ZOLI je propisao da se osoba koja obavlja neku od nespojivih dužnosti može kandidirati za člana predstavničkog tijela, ali ako bude izabrana, dužna je već pri konstituiranju izjasniti se koju će dužnost prihvatiti te ako se odluči nastaviti s obnašanjem nespojive dužnosti, tada joj dužnost člana predstavničkog tijela miruje.<sup>36</sup> Ovo rješenje treba tumačiti u smislu da se osoba treba izjasniti najkasnije pri konstituiranju, i to odmah nakon polaganja prisega. Naime, nakon polaganja prisega predstavničko tijelo počinje s donošenjem odluka (izbor predsjednika i potpredsjednika predstavničkog tijela i dr.), pri čemu više ne može sudjelovati osoba koja ne može biti član predstavničkog tijela. No, nema nikakve prepreke da se osoba izjasni o svom odabiru i prije same konstituirajuće sjednice. Dapače, na taj način prelagatelj liste već prije konstituiranja može odrediti zamjenika, koji tada može biti nazočan već na konstituirajućoj sjednici i dati prisegu zajedno s ostalim izabranim članovima, čime se ubrzava postupak konstituiranja i predstavničko tijelo već na toj sjednici dobije svoj stvarni personalni sastav, a pri tome se ne krše nikakva demokratska načela niti se ugrožavaju prava ostalih subjekata koji paticipiraju u predstavničkom tijelu.<sup>37</sup>

odvjetništva te da je ukinuto državno pravobraniteljstvo, a njegove je poslove preuzelo državno odvjetništvo. U smislu promjena izvršenih tim zakonom nespojive bi bile ove dužnosti: glavni državni odvjetnik i njegov zamjenik (što uključuje i dužnosti bivšeg državnog pravobranitelja i njegova zamjenika) te državni odvjetnik (županijski i općinski) i njegov zamjenik (što uključuje i dužnosti bivšeg državnog pravobranitelja županije i Grada Zagreba te njegova zamjenika). V. Zakon o državnom odvjetništvu, Narodne novine, broj 51/01, članci 10., 11., 13., 47. - 49., 63. i 145.

<sup>36</sup> ZOLI, članak 5. st. 3.

<sup>37</sup> Ovom se stavu prigovara da je suprotan odredbi članka 3. st. 2. ZOLI kojim se propisuje da prava i dužnosti člana predstavničkog tijela započinju danom konstituiranja predstavničkog tijela te da stoga izabrani član može staviti mandat u mirovanje (kao svoje pravo) tek nakon konstituiranja. Međutim, taj prigovor polazi od pogrešne pretpostavke da mirovanje kao takvo predstavlja pravo člana, što nije točno. Pravo člana je izabrati koju će od nespo-

Ako se izabrani član predstavničkog tijela koji već obavlja neku nespojivu dužnost najkasnije neposredno nakon polaganja prisege ne izjasni koju će od dužnosti prihvatiti, valjalo bi postupiti na sljedeći način:

- mandatno povjerenstvo treba utvrditi da osoba koja je izabrana u predstavničko tijelo već obnaša određenu dužnost koja je nespojiva s dužnošću člana predstavničkog tijela te da se nije izjasnila o tome koju će dužnost prihvatiti, pa da se stoga predmnijeva da nastavlja s obnašanjem prve, nespojive dužnosti te da joj stoga *ex lege* mandat u predstavničkom tijelu miruje;

- odmah nakon davanja prisege mandatno povjerenstvo treba podnijeti predstavničkom tijelu izvješće o navedenom, koje ga prima na znanje i od tog trenutka mandat miruje; po potrebi, sjednicu predstavničkog tijela može se prekinuti radi pripreme i sastavljanja izvješća mandatnog povjerenstva;

- nakon toga, predsjednik predstavničkog tijela o navedenom treba izvijestiti predlagatelja liste s koje je izabran dotični član te tražiti da politička stranka kojoj je pripadao u vrijeme izbora odredi njegovu zamjenika.

U drugoj situaciji, u kojoj je član predstavničkog tijela u tijeku mandata izabran ili imenovan na neku nespojivu dužnost, kada prihvati obnašanje nove dužnosti, dužan je u roku od osam dana od prihvaćanja o tome obavijestiti predsjednika predstavničkog tijela. Za vrijeme obnašanja nespojive dužnosti mandat mu miruje. Pri tome nije sasvim precizno propisano kada nastupa mirovanje: da li danom prihvaćanja nespojive dužnosti, danom obavijesti ili danom početka obnašanja nespojive dužnosti. U vezi s tim mislimo da mirovanje nastupa:

- danom početka obnašanja nespojive dužnosti, ako je tu dužnost počeo obnašati prije dostave obavijesti predsjedniku predstavničkog

---

jivih dužnosti obnašati, a ako odabere "onu drugu", tada mirovanje mandata u predstavničkom tijelu nastupa *ex lege* kao pravna posljedica njegova izbora. To proizlazi iz stipulacije odgovarajućih odredbi u kojima se uvijek navodi da mandat miruje (što u tom dijelu isključuje voljni element), a ne da se mandat stavlja u mirovanje (što bi značilo da je to volja subjekta). Osim toga, osoba izabrana za člana predstavničkog tijela ne mora biti nazočna na konstituirajućoj sjednici, što znači da njezina osobna prisega nema presudno značenje za nastupanje mirovanja.

tijela, odnosno prije isteka roka za dostavu obavijesti predsjedniku predstavničkog tijela;

- sljedećeg dana nakon dostave obavijesti o prihvaćanju nespojive dužnosti predsjedniku predstavničkog tijela, ako je obavijest dostavljena u roku;

- najkasnije devetog dana od dana prihvaćanja nespojive dužnosti, u slučaju kada ne dostavi obavijest u zakonom propisanom roku.

U svakom slučaju, osoba koja je izabrana ili imenovana na neku od nespojivih dužnosti, od trenutka prihvata nespojive dužnosti ne može sudjelovati u radu predstavničkog tijela i donošenju odluka. Naime, Zakonom utvrđeni rok od osam dana propisan je radi ostavljanja mogućnosti članu predstavničkog tijela da razmisli i odluči se između dviju dužnosti, a ne zbog toga da u tom periodu može obavljati obje dužnosti.

Specifična situacija koja se ne može svrstati ni u jednu od navedenih dviju jest situacija u kojoj predstavničko tijelo izabire općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.

Naime, ZOLPS je propisao da općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana bira predstavničko tijelo iz redova svojih članova. Istodobno, ZOLI je propisao da član predstavničkog tijela ne može istovremeno biti član poglavarstva iste jedinice.<sup>38</sup> Kako je općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan po dužnosti ujedno predsjednik poglavarstva<sup>39</sup>, članu predstavničkog tijela koji je izabran na tu dužnost mandat miruje. Pri tome se otvara pitanje kada nastupa mirovanje mandata. Činjenica jest da je osoba najprije izabrana na dužnost člana predstavničkog tijela, a nakon toga na dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, pa da bi stoga, s obzirom na vremenski redosljed, ovaj slučaj spadao u drugu grupu, odnosno da bi izabrana osoba imala rok od osam dana za izjašnjavanje o tome koju će dužnost prihvatiti.

No, ova situacija ipak predstavlja poseban slučaj koji se ne može tumačiti samo formalno temeljem vremenskog slijeda, već je tu-

<sup>38</sup> ZOLPS, članak 40. st 2. i 3.; ZOLI, članak 5. st. 1.

<sup>39</sup> ZOLPS, članak 45.

mačenje nužno temeljiti na biti instituta nespojivosti. Nespojivost dviju dužnosti ima svoj razlog u stvarnom ili potencijalnom međusobnom sukobu djelokruga i ovlasti koje pripadaju svakoj od njih, a koji bi osobi koja bi istovremeno obnašala obje dužnosti onemogućavala njihovo nepristrano i korektno izvršenje. Kada je zakonodavac dužnost člana predstavničkog tijela utvrdio nespojivom s dužnošću općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u istoj jedinici, očito je smatrao da su sudjelovanje u obavljanju poslova predstavničkog tijela (donošenje općih akata, nadzor nad radom izvršnih tijela) i obavljanje izvršnih poslova (predlaganje općih akata, njihovo izvršenje) u takvom međusobnom odnosu da radi njihova nepristranog i korektnog obavljanja te dužnosti ne mogu biti sjedinjene u istoj osobi. S obzirom na to, logično je da općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan već od trenutka izbora na tu dužnost ne mogu više sudjelovati u radu predstavničkog tijela te im mandat u predstavničkom tijelu od tog trenutka miruje.

Osim toga, jedan od osnovnih ciljeva svakog sudionika u izborima jest ostvariti dovoljno mjesta u predstavničkom tijelu za formiranje izvršne vlasti i, još konkretnije, za izbor njezine čelne osobe iz svojih redova. Stoga već pri sastavljanju izbornih lista njihovi predlagatelji na najizglednije mjesto za ulazak u predstavničko tijelo predlažu svoga kandidata za dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. ZOLPS je čak propisao da se izbor na tu dužnost vrši u pravilu iz redova nositelja izbornih lista koje su osvojile mandat u predstavničkom tijelu.<sup>40</sup> Zato su kandidati za navedenu dužnost poznati već unaprijed, a sam izbor ne predstavlja iznenađenje za izabranu osobu niti zahtijeva određeno vrijeme za razmišljanje i donošenje odluke o prihvaćanju dužnosti, pa se o tome izabrani izjašnjava odmah te kada prihvati dužnost, nastupa mirovanje njegova mandata u predstavničkom tijelu.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> ZOLPS, članak 40. st 4.

<sup>41</sup> U vezi s nespojivošću dužnosti člana predstavničkog tijela i dužnosti općinskog načelnika i gradonačelnika postoji neusuglašenost i nedosljednost između ZOLPS-a i ZOLI-a. Naime, prema odredbi članka 40. st. 1. u vezi s odredbama članka 44. st. 2. i 3. ZOLPS, u jedinicama koje imaju do 3.000 stanovnika dužnost općinskog načelnika odnosno gradonačelnika obavlja predsjednik predstavničkog tijela, a takvo rješenje mogu prihvatiti i predstav-

Kada izabrani član predstavničkog tijela kojem mandat miruje prestane obnašati nespojivu dužnost, može nastaviti s obnašanjem dužnosti u predstavničkom tijelu. Da bi ponovno aktivirao svoj mandat, dužan je podnijeti pisani zahtjev predsjedniku predstavničkog tijela u roku od osam dana od prestanka obnašanja nespojive dužnosti. U tom slučaju mirovanje mandata prestaje osmog dana od dana podnošenja pisanog zahtjeva.<sup>42</sup>

Prestankom mirovanja, odnosno početkom ponovnog obnašanja dužnosti člana predstavničkog tijela prestaje tu dužnost obnašati njegov zamjenik.

ZOLI je propisao da član predstavničkog tijela može nastaviti s obnašanjem te dužnosti na temelju prestanka mirovanja mandata samo jedanput u tijeku trajanja mandata.<sup>43</sup> To znači da ako mu je mandat već jednom mirovao, a tijekom istog mandata bude ponovno izabran ili imenovan na neku nespojivu dužnost te prihvati njezino obnašanje, do kraja istoga mandata on se više na tu dužnost neće moći vratiti. Stoga će prihvaćanje obnašanja nespojive dužnosti po drugi put u biti imati učinak ostavke na dužnost člana predstavničkog tijela te će njegov mandat, iako će formalnoppravno opet mirovati, praktično prestati. Ako bi se osoba ponovno obratila sa zahtjevom

---

nička tijela jedinica koje imaju do 10.000 stanovnika, što znači da u tim slučajevima odnosno u tim jedinicama nema nespojivosti između navedenih dviju dužnosti.

Osim toga, rješenje prema kojem se, s jedne strane, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan obvezno biraju iz reda članova predstavničkog tijela, a s druge su strane, kada su izabrani, mandat im u tom tijelu zbog nespojivosti miruje te dužnost obavlja zamjenik, ide na štetu stranke iz čijih je redova izabran općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, jer se tada njoj smanjuje broj preostalih potencijalnih zamjenika. Kada bi jedna lista osvojila veliku većinu mjesta u predstavničkom tijelu, moglo bi se dogoditi da zbog izbora općinskog načelnika odnosno gradonačelnika, tada ili kasnije, stranka iscrpi listu i ostane bez mogućnosti zamjene i mandata.

Ti problemi rezultat su rasprave u Zastupničkom domu Hrvatskog sabora i usvojenih amandmana na tekst Konačnog prijedloga ZOLI-a Vlade RH. Naime, prema tekstu prijedloga Vlade nije postojala nespojivost navedenih dviju dužnosti. No, u tijeku donošenja Zakona usvojen je amandman kojim je utvrđena ta nespojivost. Konačni prijedlog zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vlada Republike Hrvatske, klasa: 015-01/01-01/01, ur. broj: 5030109-01-2 od 30. ožujka 2001.; Pregled amandmana na Konačni prijedlog zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, P.Z. br. 234, Hrvatski sabor, 6. travnja 2001.

<sup>42</sup> ZOLI, članak 6. st. 3.

<sup>43</sup> ZOLI, članak 6. st. 4.



za nastavljjanje obnašanja dužnosti člana predstavničkog tijela, predsjednik predstavničkog tijela takav zahtjev treba odbiti. O tome bi bilo uputno izvijestiti mandatno povjerenstvo i samo predstavničko tijelo, koji, međutim, u vezi s tim ne donose nikakve odluke.

## V. ZAMJENJIVANJE ČLANA PREDSTAVNIČKOG TIJELA

Članovi predstavničkih tijela imaju svoje zamjenike koji umjesto njih obnašaju dužnost kada članu predstavničkog tijela mandat miruje ili ako mu mandat prestane prije isteka vremena na koje je izabran.

Zamjenik se određuje između neizabranih kandidata s liste s koje je izabran član predstavničkog tijela kojeg treba zamijeniti.

Određivanje zamjenika tijekom primjene ZOIJLS-a različito se tumačilo, što je u praksi izazivalo dosta problema. To je konačno riješeno vjerodostojnim tumačenjem Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora.<sup>44</sup>

S obzirom na to iskustvo, ZOLI je vrlo precizno uredio pitanje određivanja zamjenika. U uređenju tog pitanja prevladao je interes da političke stranke, kao predlagatelj lista, svojom voljom i potpuno slobodno određuju osobu zamjenika između neizabranih kandidata s liste te je kao osnovno načelo prihvaćeno pravilo da zamjenika određuje politička stranka kojoj je u trenutku izbora pripadao član

<sup>44</sup> Odredbama ZOIJLS-a bio je utvrđen mješoviti izborni model, prema kojem se dio članova predstavničkih tijela bira većinskim sustavom u izbornim jedinicama, a dio razmjernim sustavom s izbornih lista. Različita tumačenja odnosila su se na određivanje zamjenika s izbornih lista. U ZOIJLS-u to je pitanje bilo uređeno dvojako: člankom 6. st. 5. bilo je propisano da člana predstavničkog tijela koji prihvati neku od nespojivih dužnosti zamjenjuje neizabrani kandidat s iste liste kojeg odredi predlagatelj liste, a člankom 27. st. 2 bilo je propisano da su zamjenici članova predstavničkog tijela neizabrani kandidati iste liste, i to po redu, počevši od prvog neizabranog. Prijedor je bio oko pitanja koja se od navedenih dviju odredbi primjenjuje na zamjenjivanje u ostalim situacijama (pored situacije prihvaćanja nespojive dužnosti). Vjerodostojnim tumačenjem (Narodne novine, broj 64/00) utvrđeno je da se u svim slučajevima zamjene primjenjuje odredba članka 6. st. 5., tj. pravo izbora predlagatelja liste pri određivanju zamjenika. Kako je vjerodostojnim tumačenjem bila u biti izvršena izmjena Zakona, a ne popunjavanje pravne praznine ili otklanjanje nejasnoće, bilo je predloženo pokretanje postupka ocjene njegove ustavnosti, ali zbog donošenja novog zakona u tijeku postupka Ustavni sud RH nije donio pravorijek.

predstavničkog tijela kojeg treba zamijeniti. Obrazloženje takvog rješenja zasniva se na onemogućavanju kandidata na listi određene stranke ili koalicije koji je u međuvremenu prestao biti član stranke ili je postao član druge stranke da zamjenjivanjem člana predstavničkog tijela stekne mandat u tom tijelu i time promijeni njegovu političku sliku i omjer snaga unutar njega.

Stoga je odredbama ZOLI-a propisano da:

- člana predstavničkog tijela izabranog na stranačkoj listi zamjenjuje neizabrani kandidat s dotične liste s koje je izabran član, kojeg kandidata odredi politička stranka koja je predlagatelj liste;

- člana predstavničkog tijela izabranog na koalicijskoj listi dviju ili više političkih stranaka zamjenjuje neizabrani kandidat s dotične liste s koje je izabran i član, kojeg kandidata odredi politička stranka kojoj je u trenutku izbora pripadao član predstavničkog tijela kojem je prestao mandat.<sup>45</sup>

S obzirom na pravila za određivanje zamjenika koja su postavljena navedenim odredbama, da bi zamjenik mogao početi s obnašanjem dužnosti, predstavničko tijelo mora provesti određeni prethodni postupak. Prije svega, predsjednik predstavničkog tijela mora zatražiti od političke stranke kojoj je pripadao član predstavničkog tijela kojem je prestao mandat da odredi osobu zamjenika i o tome ga izvijesti. Nakon primitka obavijesti, mandatno povjerenstvo treba utvrditi je li zamjenika odredila ovlaštena osoba političke stranke.<sup>46</sup> Mandatno povjerenstvo o svemu izvješćuje predstavničko tijelo na sjednici, a ono izvješće prima na znanje bez glasovanja. Ta radnja predstavničkog tijela u odnosu prema verifikaciji mandata zamjenika i početak obnašanja dužnosti ima deklaratoran, a ne konstitutivan

<sup>45</sup> ZOLI, članak 8. st. 2. i 3.

<sup>46</sup> Tko je ovlaštena osoba političke stranke određuje se na osnovi njezinih općih akata. Ako opći akti nemaju odredbe o tome, onda je to osoba ovlaštena za zastupanje stranke ili osoba koju ona ovlasti posebnom punomoći. Prema odredbama Zakona o političkim strankama osoba ovlaštena za zastupanje političke stranke određuje se statutom stranke. U praksi, uvijek je to predsjednik stranke, ali to uz njega mogu biti i drugi dužnosnici stranke (npr. glavni tajnik i dr.). Zakon o političkim strankama, Narodne novine, broj 76/93, 111/96, 164/98 i 36/01, članak 10.

karakter.<sup>47</sup> Ako bi predstavničko tijelo, kada su za to ispunjeni svi zakonski uvjeti, odbilo ili propustilo na taj način verificirati mandat zamjenika u razumnom roku, to bi bio razlog za raspuštanje predstavničkog tijela zbog teže povrede zakona, predviđen člankom 84. podstavkom 3. ZOLPS.<sup>48</sup>

ZOLI je međutim propustio svojim odredbama urediti pitanje određivanja osobe zamjenika s nezavisne liste.<sup>49</sup> To je pitanje poseban problem jer se radi o listi koju ne predlaže organizacija koja ima svoja pravila utvrđena aktima, već građani, koji u pravilu ne samo da nisu formalno organizirani već nisu baš ničim ni najmanje povezani i često se međusobno i ne poznaju. Stoga je otvoreno pitanje kako odrediti osobu zamjenika člana predstavničkog tijela s nezavisne liste odnosno tko je taj koji je na to ovlašten.

U praksi na ovo je pitanje moguće dati nekoliko različitih odgovora:  
1. Zamjenik je automatizmom prvi po redu neizabrani kandidat s

<sup>47</sup> Iako je tako, taj je postupak nužno provesti i u njemu ispravno i potpuno utvrditi odlučne činjenice. U suprotnom, mandat zamjenika može biti poništen, kao i sve radnje i odluke predstavničkog tijela u kojima je on sudjelovao. Tako je, primjerice, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave odlukom klasa: 023-01/01-01/0280, ur. br. 514-11-1-5 od 12. srpnja 2001., u postupku nadzora nad zakonitošću rada predstavničkog tijela, poništilo konstituirajuću sjednicu Gradskog vijeća grada V. te oglasilo ništavim sve odluke donijete na toj sjednici i nakon nje, zato što je u radu Gradskog vijeća i donošenju odluka sudjelovao zamjenik člana predstavničkog tijela koji nije bio određen od osobe ovlaštene za određivanje zamjenika, a što su mandatno povjerenstvo i predsjednik Gradskog vijeća propustili utvrditi.

<sup>48</sup> Konačni prijedlog ZOLI-a koji je Vlada RH bila uputila Zastupničkom domu Hrvatskog sabora na donošenje predviđao je drugačije rješenje određivanja zamjenika: člana predstavničkog tijela izabranog na stranačkoj listi zamjenjuje prvi po redu neizabrani kandidat s liste s koje je izabran i član, a koji je član političke stranke predlagatelja liste, dok onog s koalicijske liste zamjenjuje sljedeći prvi po redu neizabrani kandidat s liste koji je član one političke stranke kojoj je u trenutku izbora pripadao član predstavničkog tijela kojem je prestao mandat. Tim rješenjem izbjegao bi se formalni postupak određivanja zamjenika, a istovremeno bi bilo zajamčeno da se zamjenom pojedinog člana predstavničkog tijela neće promijeniti politička slika predstavničkog tijela, tj. da će biti zadržan omjer zastupljenosti subjekata koji participiraju u predstavničkom tijelu kakav je utvrđen izbornim rezultatima. No Zastupnički je dom u tijeku donošenja Zakona usvojio amandman kojim je prihvaćeno rješenje kao što je navedeno u tekstu. Konačni prijedlog ZOLI i Pregled amandmana, v. bilješku 41.

<sup>49</sup> Prijedlog ZOLI-a koji je Vlada RH bila uputila Zastupničkom domu Hrvatskog sabora na prvo čitanje sadržavao je rješenje po kojem je člana predstavničkog tijela izabranog na nezavisnoj listi zamjenjivao prvi po redu sljedeći neizabrani kandidat, ali je tijekom rasprave između dva čitanja i izrade Konačnog teksta zakona ta odredba izostavljena (vjerojatno omaškom). Prijedlog zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vlada RH, klasa: 015-01/01-01/01, ur. broj: 5030109-01-1 od 8. ožujka 2001.

liste. Ovo rješenje polazi od analogije sa Zakonom o izboru zastupnika u HDS.<sup>50</sup> To je rješenje najjednostavnije i s obzirom na postupak sastavljanja i podnošenja nezavisne liste u praksi najlakše provedivo, jer ne može izazvati nikakve probleme. Međutim, pravno je upitno ima li mjesta toj analogiji.

2. Osobu zamjenika mogu odrediti prva tri po redu potpisnika nezavisne liste kao podnositelji nezavisne liste. Ovo rješenje polazi od analogije s određivanjem zamjenika sa stranačke i koalicijske liste, u kojim slučajevima osobu zamjenika određuje politička stranka kao podnositelj liste. ZOLI je odredio da su podnositelji prijave nezavisne liste prva tri po redu potpisnika nezavisne liste<sup>51</sup>. Kako je za stranačke i koalicijske liste usvojeno načelo da osobu zamjenika određuje podnositelj liste, isto načelo moglo bi se primijeniti i na nezavisne liste. Problem u praktičnoj primjeni može biti taj da se potpisnici ne slože oko osobe zamjenika. No problem može biti čak i da do njih nije uopće moguće doći, jer je često riječ o tome da su prva tri potpisnika liste osobe koje su se samo stjecajem okolnosti zatekle na mjestu gdje je nositelj skupljao potpise podrške svojoj listi, a poslije više nisu uopće zainteresirane za promjene u sastavu predstavničkog tijela niti su u vezi s nositeljem i kandidatima liste.

3. Osobu može odrediti nositelj liste, kao osoba koja je sastavlja listu, pod čijim imenom lista nastupa na izborima, koji je, na neki način, čelnik kandidata s liste i koji je najviše zainteresiran za rad njezinih članova. Međutim, ovo rješenje, iako jednostavno, nositelju kao pojedincu (za razliku od političke stranke kao organizacije s unaprijed utvrđenim pravilima i odgovornostima), daje sve ovlasti u odnosu prema listi bez odgovornosti prema bilo kome.

4. Osobu mogu odrediti svi kandidati s liste sporazumno. Ovo je rješenje u praksi vjerojatno najteže ostvarivo.

Budući da ZOLI nije uredio ovo pitanje, svako od navedenih rješenja moguće je u praksi primijeniti. Koje će se od njih u konkretnom slučaju zaista primijeniti, ovisi o međusobnom dogovoru kandidata s ne-

<sup>50</sup> Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor, Narodne novine, broj 116/99, članak 12. st. 2.

<sup>51</sup> ZOLI, članak 12. st. 2.

zavisne liste. Osoba koja bi bila nezadovoljna primijenjenim rješenjem mogla bi tražiti da se u postupku nadzora nad zakonitošću rada poništi verifikacija mandata dotičnog zamjenika.<sup>52</sup> No ako je zamjena izvršena na bilo koji od navedenih načina uz poštovanje ostalih odredba ZOLI-a kojima se uređuje zamjenjivanje (nastupanje okolnosti koje su uvjet za zamjenjivanje, određivanje zamjenika iz redova neizabranih kandidata s iste liste), postupak zamjene nije moguće poništiti zbog nezakonitosti.

U svakom slučaju, potrebno je što prije ovu pravnu prazninu popuniti dopunama ZOLI-a ili njegovima vjerodostojnim tumačenjem. Pri tome, bilo bi uputnije izvršiti dopunu Zakona, jer bi donošenje vjerodostojnog tumačenja, s obzirom na njegov učinak *ex tunc*, moglo dovesti do poništenja u međuvremenu donijetih akata predstavničkog tijela i u tom smislu do daljnjih problema u funkcioniranju lokalne jedinice.

U vezi s početkom obnašanja dužnosti zamjenika odnosno njegovima pravom sudjelovanja u radu i donošenju odluka predstavničkog tijela u praksi se pojavio poseban problem u jedinicama u kojima većina u predstavničkom tijelu ima minimalnu premoć u odnosu prema opoziciji (samo jednog člana predstavničkog tijela više od opozicije). Taj je problem osobito izražen na sjednici predstavničkog tijela pri izboru općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.

Naime, člankom 36. stavkom 1. ZOLPS propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Stavkom 2. istog članka navode se akti koji se donose većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, dok se stavkom 3. propisuje da se poslovnikom predstavničkog tijela mogu odrediti i druga pitanja o kojima se odlučuje

<sup>52</sup> Aktivna legitimacija za takvo traženje može se priznati samo nositelju liste, svakom kandidatu na listi i podnositeljima liste (prvim trima potpisnicima liste), jer nitko drugi za to nema pravni interes (položaj svih drugih sudionika u predstavničkom tijelu i uopće u političkom životu jedinice time se ne mijenja). No praktički to nije važno jer se nadzor nad zakonitošću rada predstavničkog tijela provodi po službenoj dužnosti.

većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Uz to, člankom 40. stavkom 5. ZOLPS propisano je da se općinski načelnik, gradonačelnik i župan biraju većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Istovremeno, kao što je prije navedeno, člankom 6. stavkom 1. ZOLI propisano je da članu predstavničkog tijela koji za vrijeme mandata prihvati obnašanje dužnosti koja se smatra nespojivom (a u krug kojih ulazi i dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana), za vrijeme obnašanja te dužnosti mandat miruje, a za to ga vrijeme zamjenjuje zamjenik.

Dvojba koja se u vezi s primjenom tih odredbi postavila u radu predstavničkih tijela u kojima većina ima samo jednog člana više od opozicije jest odgovor na pitanje da li u toj situaciji, pri utvrđenju prestanka ili mirovanja mandata jednog od članova predstavničkog tijela iz te većine, ona u tom trenutku ostaje bez jednog mandata odnosno glasa, a time i većine. Jednako tako, da li u tom slučaju neodazivanjem na sjednicu ili njenim napuštanjem od strane svih članova opozicije predstavničko tijelo u trenutku utvrđenja prestanka mandata jednom od članova iz redova većine ostaje bez propisanog broja članova za rad i odlučivanje (kvoruma).

Pri odgovoru na ta pitanja potrebno je poći od dva nedvojbeno utvrđena načela:

1. Kada član predstavničkog tijela prihvati obnašanje nespojive dužnosti te stoga nastupi mirovanje njegova mandata, kao i u slučaju kada podnese ostavku, zamjenjuje ga zamjenik kojeg je odredila ovlaštena stranka sukladno odredbama članka 8. stavka 2. i 3. ZOLI;
2. O nastupu mirovanja, odnosno o prestanku mandata člana predstavničkog tijela te o početku mandata zamjenika predstavničko tijelo ne odlučuje, već te činjenice samo prima na znanje bez glasanja te nakon polaganja prisege zamjenik počinje s obnašanjem dužnosti.

Iz navedenog proizlazi da kada nastupe uvjeti za određivanje zamjenika te ovlaštena stranka odredi osobu zamjenika i ta osoba bude nazočna sjednici predstavničkog tijela, ona se od početka sjednice raču-

na u broj članova predstavničkog tijela potreban za rad predstavničkog tijela (kvorum).

U praksi to znači da ako je osoba zamjenika već unaprijed određena (jer se znalo da će se na sjednici predstavničkog tijela utvrditi mirovanje ili prestanak mandata jednog od njegovih članova zbog izbora na dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana ili prihvaćanja neke druge nespojive dužnosti ili pak iz nekog trećeg razloga), tada mandatno povjerenstvo podnosi izvješće kojim istovremeno utvrđuje mirovanje, odnosno prestanak mandata članu predstavničkog tijela, i ispunjavanje uvjeta za početak mandata njegova zamjenika, nakon čega zamjenik polaže prisegu i predstavničko tijelo nastavlja s radom. Ako pak osoba zamjenika nije unaprijed utvrđena, nakon primanja na znanje izvješća mandatnog povjerenstva o mirovanju odnosno o prestanku mandata člana predstavničkog tijela, sjednicu valja prekinuti, a nastavak sjednice počinje primanjem na znanje izvješća mandatnog povjerenstva o ispunjavanju uvjeta za početak mandata njegova zamjenika, nakon čega zamjenik polaže prisegu i predstavničko tijelo nastavlja s radom. U oba slučaja zamjenik se ubraja u kvorum, a ako upravo njegova nazočnost čini granicu kvoruma, tada predstavničko tijelo ne može nastaviti s radom i donositi odluke prije nego se provede opisani postupak.

Obrazloženje za takvo rješenje nalazi se u sljedećem:

1. Odredbama ZOLI-a drugačije je uređeno pitanje prestanka mandata člana predstavničkog tijela prije njegova redovnog isteka u odnosu na do tada važeći ZOIJLS. Naime, odredbama ZOIJLS-a nije bila predviđena mogućnost mirovanja mandata, a u slučaju podnošenja ostavke bilo je propisano da mandat članu predstavničkog tijela prestaje "danom kada predstavničko tijelo donese odluku o prestanku mandata".<sup>53</sup> Analogno tome, na jednak se način postupalo i pri verifikaciji mandata zamjenika.

Odredbama ZOLI-a, međutim, predviđen je drugačiji model u skladu s načelom prema kojem članovi predstavničkog tijela nisu opozivi i

<sup>53</sup> ZOIJLS, članak 8. podst. 1.

nemaju obvezujući mandat.<sup>54</sup> To znači da prestanak njihova mandata i početak mandata zamjenika ne može ovisiti o volji predstavničkog tijela, već se te činjenice samo primaju na znanje, a pravne posljedice nastupaju već po samom zakonu u trenutku kada se steknu propisani uvjeti.

To se osobito očituje u sljedećem:

- ZOLI izrijeком navodi da članu predstavničkog tijela koji za vrijeme mandata prihvati obnašanje neke nespojive dužnosti mandat miruje, a za to ga vrijeme zamjenjuje zamjenik (članak 6. stavak 1.),
- ZOLI izrijeком utvrđuje da u slučaju podnošenja ostavke članu predstavničkog tijela koji ju je podnio mandat prestaje već dostavom pisane ostavke, shodno pravilima o dostavi propisanim ZUP-om (članak 7. podstavak 1.),
- ZOLI na odrediv način utvrđuje tko zamjenjuje člana predstavničkog tijela kojem je mandat prestao prije redovnog isteka vremena.

2. Iz navedenog nedvojbeno proizlazi da su prestanak mandata člana predstavničkog tijela i početak mandata zamjenika tako povezani da između njih nema praznine u pravnom smislu i u biti predstavljaju jednu radnju, bez obzira na eventualnu prirodnu vremensku razliku u kojoj se zbivaju.

Stoga se zamjenik, na istoj sjednici na kojoj je prestao mandat njegova prethodnika ili je nastupilo njegovo mirovanje, odnosno na prvoj sljedećoj sjednici na kojoj je nazočan, uračunava u kvorum i polaže prisegu, nakon čega stječe sva prava i obveze člana predstavničkog tijela.

3. Ovo je rješenje u skladu s osnovnim načelima razmjernog izbornog sustava utvrđenog odredbama ZOLI-a, prema kojem je broj članova koji pojedina kandidacijska lista ima u predstavničkom tijelu u načelu razmjernan broju glasova koji je ta lista dobila na izborima.

<sup>54</sup> To je načelo izrijeком utvrđeno člankom 3. stavkom 2. ZOLI i člankom 30. stavak 1. ZOLPS.



U tom smislu ovo rješenje omogućava većini u predstavničkom tijelu izvršenje obveze izbora dužnosnika koji se, bilo obligatorno (općinski načelnik, gradonačelnik, župan) ili fakultativno (članovi poglavarstva, u pravilu), biraju iz redova članova predstavničkih tijela, a kojih je dužnost nespojiva s dužnošću člana predstavničkog tijela, bez rizika da tim izborom ostane bez većine utvrđene rezultatima izbora ili da predstavničko tijelo ostane bez kvoruma.

Pri tome se ničim ne mijenja niti povređuje izbornim rezultatima utvrđeni položaj ostalih stranaka koje su zastupljene u predstavničkom tijelu.

4. Navedeno rješenje u skladu je i s načelom zaštite ustavnog prava na lokalnu samoupravu utvrđenog člankom 132. stavkom 1. i 2. Ustava RH.

To je načelo osobito naglašeno u ustavnosudskoj praksi Ustavnog suda RH, koji je u nizu svojih odluka izrazio stav da zakonske odredbe treba tumačiti u korist funkcioniranja lokalne samouprave i njezine zaštite, što u pravilu predstavlja interes opstanka predstavničkog tijela i osiguranja njegova kontinuiteta u obliku kako je utvrđen rezultatima izbora.

U skladu s navedenim, takvim se rješenjem sprječava mogućnost blokade rada predstavničkog tijela, na način da dio članova predstavničkog tijela koji prema izbornim rezultatima predstavlja manjinu, svojim neodazivom na sjednicu ili njezinim napuštanjem, pri izboru jednog ili više članova predstavničkog tijela iz redova većine na drugu, nespojivu dužnost, izazove gubitak kvoruma te u krajnjoj situaciji raspuštanje predstavničkog tijela i nove izbore.<sup>55</sup>

Zamjeniku člana predstavničkog tijela mandat prestaje kao i svim ostalim članovima predstavničkog tijela, bez obzira na to kada je započeo s obavljanjem dužnosti.

Međutim, zamjeniku mandat prestaje i danom kada član predstavničkog tijela kojeg je zamjenjivao nastavi obnašati dužnost u predstavničkom tijelu.

<sup>55</sup> Takvo je rješenje prihvatilo i Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave svojim mišljenjem, klasa: 123-01/01-01/409, ur. br. 514-01-01-01, od 17. srpnja 2001.

ZOLI nije propisao može li zamjenik koji je u predstavničkom tijelu u tijeku mandata već obnašao dužnost umjesto izabranog člana nakon povratka člana u predstavničko tijelo i prestanka zamjeničke dužnosti, nakon toga ponovno zamjenjivati nekog drugog izabranog člana predstavničkog tijela. Kako dakle ne postoji izričita zakonska zabrana za tako nešto niti ona proizlazi iz nekih drugih odredba, nema prepreke za višekratno obnašanje dužnosti zamjenika tijekom istog mandata.

ZOLI ostavlja otvorenim pitanje da li osobi koja u predstavničkom tijelu obavlja dužnost kao zamjenik izabranog člana, ako u tijeku mandata bude izabrana na neku nespojivu dužnost, mandat miruje ili prestaje.

S obzirom na to pitanje razlikuju se dvije situacije:

1. Zamjenik obnaša dužnost umjesto izabranog člana predstavničkog tijela kojem je prestala dužnost zbog nekog od zakonom utvrđenih razloga. U tom slučaju izabrani član ne može više kasnije tijekom istog mandata nastaviti s obnašanjem dužnosti te njegov zamjenik formalno preuzima mandat do njegova redovnog isteka. Stoga on u biti više i nije zamjenik, nitko ga više ne može opozvati, pa kada prihvati neku dužnost koja je nespojiva s obnašanjem dužnosti člana predstavničkog tijela, kao i drugim izabranim članovima mandat mu miruje, a za to ga vrijeme zamjenjuje zamjenik.
2. Zamjenik obnaša dužnost umjesto izabranog člana predstavničkog tijela kojem mandat miruje. U tom slučaju nastaje dvojba koja se pojednostavljeno može formulirati kao pitanje: Može li zamjenik imati zamjenika? Većina upitanih vjerojatno će odmah odgovoriti: Ne može. Zamjenik ne obnaša dužnost na koju je izabran on, već druga osoba koju on samo zamjenjuje i koja se uvijek do kraja mandata može vratiti na tu dužnost, čime zamjeniku mandat prestaje neovisno o njegovoj volji.

Međutim, formalnopravno, a osobito u biti, ne postoji ni jedan ozbiljan razlog zbog kojeg ta mogućnost ne bi bila moguća ili dozvoljena. Iako zamjenik počinje obnašati dužnost člana predstavničkog tijela zbog toga što je tu dužnost prestao obnašati izabrani član, on

tu dužnost obnaša potpuno i samostalno, sa svim pravima i obvezama, bez posebnih ograničenja te bez ikakvih obveza prema prethodniku, pa se uopće ni po čemu ne razlikuje od bilo kojeg drugog člana predstavničkog tijela. Zamjenik dakle obnaša svoj mandat, a ne mandat prethodnika (prema izričitoj odredbi ZOLI-a, taj mandat miruje, pa je i to jedan od argumenata da zamjenik ima vlastiti mandat).

Stoga i u slučaju kada zamjenik obnaša dužnost umjesto izabranog člana predstavničkog tijela kojem mandat miruje, ako tijekom obnašanja dužnosti bude imenovan ili izabran na neku nespojivu dužnost, njegov mandat u predstavničkom tijelu miruje, a zamjenjuje ga zamjenik koji se određuje prema zakonom utvrđenim pravilima o zamjenjivanju.

Pri tome se po prirodi stvari nameću sljedeća pravila:

- zamjeniku koji obnaša dužnost u predstavničkom tijelu, prestaje mandat kada s obnašanjem dužnosti u predstavničkom tijelu nastavi bilo koji od njegovih prethodnika u lancu zamjenjivanja,
- prestankom mirovanja mandata prethodnika, odnosno njegovim nastavljanjem obnašanja dužnosti člana predstavničkog tijela, prestaje i mogućnost nastavljanja obnašanja dužnosti svih ostalih zamjenika koji su u istom lancu zamjenjivanja na tu dužnost određeni nakon njega.

Primjenom takvog rješenja, kojim se prihvaća mogućnost mirovanja mandata zamjeniku člana predstavničkog tijela, ničim nisu povrijeđena prava bilo kojeg subjekta koji participira u predstavničkom tijelu. Istovremeno, svakom pojedinom podnosiocu liste omogućuje se da tijekom mandata zadrži što veći broj potencijalnih zamjenika, što u konačnici ide u prilog održanja i stabilnosti samog predstavničkog tijela u cijelosti.

## VI. UMJESTO ZAKLJUČKA

U pravnoj praksi svaki zakon, osobito u početku primjene, nužno traži određena tumačenja, ma koliko na prvi pogled bio razumljiv i jednostavan. Nova rješenja kojima se otklanjaju dvojbe prethodnih

zakona koji su uređivali istu materiju istovremeno otvaraju niz novih pitanja koja nameće praksa.

Pokazuje se to i kod novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i novog Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojima je započeo proces postupne decentralizacije javne uprave usmjeren jačanju i širenju djelokruga svih razina lokalne samouprave kao i njezine deregulacije s državne razine.

Ti su zakoni jasnije uredili određena pitanja koja su se bila pokazala kao problem u primjeni prethodnih zakona koji su uređivali to pitanje te popunili određene pravne praznine koje su postojale.

No tijekom lokalnih izbora održanih u svibnju mjesecu 2001. godine, a osobito tijekom konstituiranja lokalnih predstavničkih tijela, pojavila su se nova pitanja i dvojbe u primjeni novih rješenja na koje je trebalo dati odgovor. Znatan dio tih pitanja odnosio se na prijevremeni prestanak i mirovanje mandata članova predstavničkih tijela, na nespojivost dužnosti člana predstavničkog tijela s drugim dužnostima te na određivanje zamjenika članu predstavničkog tijela.

Smatramo bitnim istaknuti da se tumačenja zakonskih odredbi u pitanjima praktične primjene koja nisu izravno ili izrijekom uređena ili stvaraju određene dvojbe, trebaju temeljiti prije svega na "duhu" zakona, tj. sustavu koji je njime ustrojen, kao i na obrazloženju zakona i amandmana koji su u njih bili ugrađeni tijekom rasprave u Hrvatskom saboru.

To nije jednostavno, jer su upravo neki amandmani usvojeni u sarskoj proceduri dijelom narušili koncepciju koja je bila predložena, što je rezultiralo time da sustav nije posve konzistentan, a pojedina su rješenja međusobno neusklađena.

No u svakom slučaju navedene je zakone uvijek potrebno tumačiti u korist djelovanja lokalne samouprave, što u velikoj većini konkretnih situacija predstavlja interes da predstavničko tijelo opstane i zadrži svoj kontinuitet, što je potvrđeno i hrvatskom ustavnosudskom praksom.

## TERMINATION AND SUSPENSION OF THE MANDATE OF THE MEMBER OF THE LOCAL REPRESENTATIVE BODY AND THE APPOINTMENT OF HIS SUBSTITUTE

### *Summary*

*The provisions of the new laws which regulate the local self-government and the system of local elections, in relation to the previous laws regulating this issue, have filled legal gaps and clarified certain issues as well as provided for some new solutions which refer to early termination and suspension of the mandate of members of representative bodies, to incompatibility of the duty of a member of the representative body with other duties, and to the appointment of the substitute for the member of the representative body.*

*The full mandate of the representative body of the local unit lasts for four years. However, in certain situations specified by law, the mandate may terminate before its regular expiry.*

*The law on the election of members of representative bodies of local and regional self-government units provides for the duties which are incompatible with the duty of a member of the representative body of the local unit and which, therefore, cannot be performed simultaneously. The person who is elected for a member of the representative body of the local unit, and who performs an incompatible duty, as well as a member of the representative body who is in the course of the mandate elected or nominated to one of the incompatible duties, must choose which of these two duties he will perform. If he decides to perform the other, incompatible duty, the duty of the member of the representative body is suspended. After the termination of the performance of the incompatible duty, the member of the representative body continues to perform the duty in the representative body on the basis of the termination of the suspension of the mandate. The continuation of the performance of the duty of the member of the representative body on the basis of the termination of the suspension of the mandate may be required once in the course of the mandate.*

*Members of representative bodies have substitutes who perform this duty if the mandate of the member of the representative body is suspended or terminated before the expiry of his mandate. The substitute is appointed from the same list of candidates from which the member whom he substitutes was elected while he was not. The law accepted the solution according to which*

*the person who substitutes is appointed from the party and coalition list by the political party to which the member of the representative body whose mandate has terminated belongs. However, the law failed to provide for this authority for independent lists, which should be done by amending the law as soon as possible.*

*Key words: local self-government - Croatia, representative body, mandate, substitute*