

Prijedlog reforme lokalne samouprave

*Antun Palaric**

UDK 352(497.5)

Stručni rad

Primljeno: 25.10.1999.

Prihvaćeno: 3.11.1999.

Zakonsko uobličavanje sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započinje krajem 1992. godine donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Autor iznosi nedostatke tog sustava, a posebno se osvrće na institut nepovjerenja predsjedniku poglavarstva jedinica lokalne samouprave, ovlast predsjednika poglavarstva da raspusti predsjedničko tijelo te rad i ovlasti povjerenika Vlade Republike Hrvatske.

Autor posebno prezentira i analizira nova rješenja koja su predložena u Vladinom Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi. Brani tezu da je nužna cjelovita reforma postojećeg sustava lokalne samouprave kao oblika neposredne demokracije, a s tim u svezi i promjenu propisa koji se odnose na financiranje lokalne samouprave i pravnog položaja djelatnika u tijelima jedinica lokalne samouprave.

Ključne riječi: lokalna samouprava, reforma

Uvod

Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno je građanima pravo na lokalnu samoupravu, određen okvir toga prava te definirane dvije razine organizacijskih oblika jedinica lokalne samouprave.

Nakon donošenja Ustava doneseni su Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, Za-

* Antun Palaric, dipl. pravnik, ravnatelj Državnog ravnateljstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu

kon o financiranju jedinica lokalne samouprave i Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave. Donešen je i niz posebnih zakona kojima je uređen, između ostalog, i djelokrug jedinica lokalne samouprave.

Provedbom prvih lokalnih izbora započelo je djelovanje novoustrojenih jedinica lokalne samouprave i praktična primjena zakona koji to djelovanje uređuju.

Kako bi se omogućio razvoj lokalne samouprave, u nekoliko navrata mijenjani su temeljni zakoni a Vlada je osnovala i dva tijela sa svrhom da se rješavaju mogući nastali sporovi.

Zakon o lokalnoj samoupravi neznatno je izmijenjen u dva navrata 1993. godine.

U dva navrata izmijenjen je postupak izbora članova predstavničkih tijela 1995. i 1996. na način da je zadržan mješoviti izborni sustav, ali s pomakom u korist razmjernog izbornog sustava, tako da se na drugim redovnim lokalnim izborima tri četvrtine članova predstavničkog tijela biralo razmjernim sustavom sa stranačkih odnosno neovisnih lista, dok se jedna četvrtina članova predstavničkih tijela birala u izbornim jedinicama većinskim sustavom.

Najznačajnije promjene doživio je područni ustroj jedinica lokalne samouprave time što je povećan njihov broj. Zakonom o Zagrebačkoj županiji 1995. uređeno je područje jedinica lokalne samouprave na području Zagrebačke županije i Grada Zagreba, a najznačajnije izmjene provedene su novim Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1997. koji je bio temelj za druge redovne lokalne izbore. No ni nakon provedenih izbora nije zaustavljen proces područnih promjena. Naime, drugi lokalni izbori bili su i dio procesa mirne reintegracije dijelova Vukovarsko-srijemske i Osječko-baranjske županije i lokalne izbore za to područje raspisao je prijelazni upravitelj UN sukladno svojim ovlastima. Prijelazni upravitelj raspisao je izbore za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave koje tada nisu postojale u hrvatskom Zakonu o područjima, i to u četiri stalne općine i dvije privremene općine na rok od godine dana (Tenja i Mirkovci).

Na prijedlog Vlade Hrvatski državni sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o području županija, gradova i općina te su u Zakon uvede-

ne i četiri općine u kojima pripadnici srpske nacionalne manjine imaju većinu. Hrvatski ustroj jedinica lokalne samouprave temeljen je na volji naroda koji živi na određenom području. Pribavljanje mišljenja stanovništva jedna je od ustavnih obveza prilikom predlaganja promjene područja. Vlada nije mogla prihvatiti sve inicijative za osnivanjem novih općina jer bi prema njezinu mišljenju nastao velik broj malih općina koje, zbog slabog fiskalnog potencijala, ne bi mogle financirati zakonske obveze jedinica lokalne samouprave. Unatoč tome jedna općina osnovana je na inicijativu Županijskog doma Hrvatskog državnog sabora (Podravske Sesvete).

Ustrojavanjem većeg broja jedinica lokalne samouprave pojavili su se određeni problemi među samim gradovima i općinama nastalim na području bivše općine. To su prije svega problemi preuzimanja imovine bivših općina i problemi teritorijalnog razgraničenja jer zakonski model određivanja granica ponekad nije u skladu s gospodarskim, prometnim i drugim potrebama stanovništva.

Vlada je ustrojila Komisiju za rješavanje sporova o pravima županija, gradova i općina čija je zadaća rješavanje imovinskih sporova u procesu sukcesije. Ta komisija uspješno privodi kraju svoj rad.

Problematiku područnog razgraničenja rješava Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za granice lokalne samouprave. Vlada je donijela Uredbu o ustroju Povjerenstva te Poslovnik o radu. Povjerenstvo utvrđuje činjenice u nizu predmeta i ovih se dana mogu očekivati prve odluke.

U funkcioniranju lokalne samouprave pojavile su se određene pravne praznine. Mnoge od njih popunjene su odlukama Ustavnog suda, odlukama i zaključcima Vlade, ali najviše upravnom praksom bivšeg Ministarstva uprave i sadašnjeg Državnog ravnateljstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Određena otvorena pitanja koja se nisu ticala ustrojstva i djelokruga lokalne samouprave, a koja nije bilo moguće riješiti tumačenjem zakona, riješila je Vlada uredbama. Riječ je o Uredbi o određenim pravima lokalnih dužnosnika po prestanku dužnosti te o Uredbi o kriterijima koje moraju zadovoljiti jedinice samouprave za dobivanje dotacija iz državnog proračuna.

Najznačajniji korak u razvoju lokalne samouprave u normativnom smislu učinjen je donošenjem Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Već u trenutku ustrojavanja lokalne samouprave u skladu s Usta-

vom 1992. Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora donio je zaključak kojim se obvezao da će pri normativnom uređenju pitanja lokalne samouprave poštovati sve institute i načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Budući da Republike Hrvatska nije bila punopravna članica Vijeća Europe, taj zaključak predstavljao je moralnu obvezu. Međutim, prijamom u punopravno članstvo Vijeća Europe Republika Hrvatska došla je u položaj da tu povelju i ratificira.

Hrvatska Vlada učinila je i korak dalje te donijela odluku o potpisivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji teritorijalnih jedinica ili vlasti. Moguće je očekivati uskoro i prijedlog zakona o ratifikaciji te konvencije.

Unatoč naporima Vlade i Državnog ravnateljstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, sustav lokalne samouprave nije do kraja doraden, a može se reći da nisu potpuno razrađene ni ustavne mogućnosti razvoja lokalne samouprave te pojedina rješenja nisu sasvim u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Pojedini instituti u zakonskim normama nisu precizno uređeni i stvaraju teškoću u primjeni, a model financiranja lokalne samouprave ne može više zadovoljiti narasle potrebe tih lokalnih jedinica kao ni financiranje poslova iz djelokruga jedinica lokalne samouprave koji se stalno proširuje.

Kako bi se u potpunosti uskladio ustroj i djelovanje lokalne samouprave s Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ali i stvorile pretpostavke za veću decentralizaciju zemlje te popunile pravne praznine, Državno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u suradnji s drugim središnjim tijelima državne uprave i Savezom gradova i općina u Republici Hrvatskoj te ekspertima Vijeća Europe pripremilo je Nacrt prijedloga zakona o lokalnoj samoupravi, Nacrt prijedloga zakona o radnim odnosima zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave te Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave.

Zbog velikog interesa župana, gradonačelnika i općinskih načelnika te stručne i političke javnosti, a u cilju temeljite pripreme za reformu lokalne samouprave kao i nastojanja da ta reforma kao veoma značajno unutarjopolitičko pitanje bude donesena konsenzusom, Vlada Republike Hrvatske osnovala je radnu skupinu sastavljenu od širokog kruga stručnjaka te političkih predstavnika koja bi na temelju radnog materijala Državnog ravnateljstva pripremila zakonske tekstove.

Međutim, kako bi poštovala međunarodne obveze i uklonila prigovore Vijeća Europe na postojeći tekst Zakona o lokalnoj samoupravi, Vlada je predložila donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, čije ćemo osnovne odredbe pokušati prikazati.

Ovim radom pokušat će se upozoriti na nedorečenost zakonskih rješenja i nove prijedloge te možda izazvati polemiku i suprotstavljanje argumenata i time pridonijeti normativnom uređenju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Uočeni nedostaci postojećeg zakona

1. Monotipski oblik jedinica lokalne samouprave

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi u Republici Hrvatskoj postoje gradovi i općine kao jedinice lokalne samouprave te županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave.

Zakon u definiciji razlikuje općine od gradova, a za same gradove daje čak tri definicije: 1. grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu; 2. grad je svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika; 3. iznimno, gdje za to postoje posebni (povijesni, gospodarski, geoprometni) uvjeti, gradom se mogu proglasiti i mjesta koja ne zadovoljavaju navedene kriterije.

Unatoč različitim definicijama grada i općine, u cijelom tekstu Zakona ne postoji gotovo nikakva razlika u nadležnosti, unutarnjem ustroju i sl. koja bi razlikovala grad od općine ili pak gradove i općine prema broju stanovnika ili gospodarskoj snazi. Tu logiku monotipskih jedinica lokalne samouprave slijedili su i ostali posebni zakoni - posljedica toga bila je jednaka nadležnost grada Splita sa 200.000 stanovnika i grada Komiže sa 2.000 stanovnika.

Državno ravnateljstvo ocjenjuje da treba napustiti dosadašnji monotipski sustav te razlikovati jedinice lokalne samouprave prema njihovim potencijalima. Osnovni kriterij razlikovanja je broj stanovnika pojedinog područja. Stoga predlažemo razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema nadležnosti u tri razreda.

Prvu bi skupinu činile općine i gradovi do 40.000 stanovnika. Unutar te skupine također činimo razliku, ali ne po nadležnosti, već prema unutarnjem ustroju, te predlažemo da bi općine ili gradovi manji od 3.000 (alternativno 5.000) stanovnika imali jednostavniji unutarnji ustroj tijela, npr. ne bi imali poglavarstvo, već bi poslove izvršnih ovlasti obavljao predsjednik vijeća.

Drugu skupinu činili bi gradovi koji imaju više od 40.000 stanovnika ili su sjedišta županija, npr. Pazin. Ti gradovi imali bi proširenu nadležnost.

Ovim zakonskim prijedlogom pokušava se konačno razriješiti posebna problematika velikih gradova. Ustav Republike Hrvatske dopustio je mogućnost da veliki gradovi budu posebno drugačije uređeni. Člankom 131. stavkom 4. Ustava propisano je: "Veliki se gradovi zakonom mogu urediti kao županije." Polazeći od te ustavne mogućnosti, Nacrt prijedloga zakona pokušao je odrediti što su to veliki gradovi za hrvatske prilike. Državno ravnateljstvo predlaže da se velikim gradom smatra grad s više od 100.000 stanovnika. Dakle, u tu bi kategoriju ulazili Split, Rijeka i Osijek. Odredbe ovog zakona odnosile bi se i na Grad Zagreb, osim u onom dijelu u kojem je posebnim zakonom, Zakonom o Gradu Zagrebu, nešto drugačije određeno.

Uvođenjem kategorija velikih gradova stvara se prostor za ozbiljniju decentralizaciju i otvara mogućnost da se posebnim zakonima odredi širi krug poslova koji bi pripadali u samoupravni djelokrug velikog grada sukladno njihovoj financijskoj moći.

Osim u djelokrugu, veliki gradovi razlikuju se i po načinu izbora gradonačelnika i njegova zamjenika i po načinu njihova razrješenja. Tim prijedlogom uvodi se model neposrednog izbora gradonačelnika i nov oblik odgovornosti tako izabranog gradonačelnika.

2. Suradnja jedinica lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi u članku 11. predviđa mogućnost međusobne suradnje jedinica lokalne samouprave u zemlji, ali i suradnju između hrvatskih lokalnih jedinica i odgovarajućih lokalnih jedinica drugih država. Zakon nije uredio postupak suradnje, već je jedino propisao da jedinice lokalne samouprave mogu surađivati pod uvjetima utvrđenim zakonom.

U dosadašnjoj praksi pojavilo se nekoliko otvorenih pitanja glade te suradnje, to više što su brojne jedinice lokalne samouprave veoma aktivne u postupci-

ma sklapanja raznih ugovora o suradnji. Polazeći od zakonske ovlasti središnjih tijela državne uprave na nadzor nad zakonitošću rada i općih akata jedinica lokalne samouprave, dogovoren je model postupanja prilikom zaključivanja sporazuma. Taj dogovor uobličen je u zaključku Kolegija župana iz 1995. godine. Kako zaključak Kolegija župana nije akt koji bi nekoga obvezivao, Državno ravnateljstvo ne može poduzimati mjere prema onim jedinicama lokalne samouprave koje zaključuju sporazume bez prethodnog mišljenja Državnog ravnateljstva.

Nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi Republika Hrvatska potpisala je Europsku povelju o prekograničnoj suradnji lokalnih jedinica ili vlasti i pokazala spremnost da institute te povelje ugradi u zakon i prije ratifikacije Povelje. O toj povelji održano je savjetovanje početkom rujna u Zagrebu koje je organiziralo Državno ravnateljstvo, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe i Ured za europske integracije.

Mehanizam zaključivanja sporazuma o prekograničnoj suradnji u potpunosti je suglasnosti s odredbama ove povelje i držimo da će zadovoljiti dva osnovna zahtjeva, a to je da jedinice lokalne samouprave slobodno odlučuju s kime će zaključiti sporazum i u kojem opsegu, a s druge strane da se osigura poštovanje zakona Republike Hrvatske i u toj aktivnosti.

3. Iskazivanje nepovjerenja predsjedniku poglavarstva i ovlasti predsjednika poglavarstva da raspusti predstavničko tijelo

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi poznaje institut iskazivanja nepovjerenja predsjedniku poglavarstva, poglavarstvu u cjelini te pojedinom članu poglavarstva. Ako se iskaže nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, poglavarstvo je dužno podnijeti ostavku osim ako ne nastupe okolnosti da predsjednik poglavarstva raspusti predstavničko tijelo.

Primjena tog instituta izazvala je velike probleme u praksi zbog svoje nedorečenosti te je bilo nužno zauzimati pravna shvaćanja u primjeni Zakona.

Ovaj institut preslikan je iz Ustava u kojem on predstavlja jedan od izlaza za rješenje krize u odnosima Sabora i Vlade. Taj mehanizam ima opravdanje u polupredsjedničkom sustavu u kojem Vladu imenuje predsjednik, predsjednik može i raspustiti saborske domove te u kojem Vlada za svoj rad odgovara predsjedniku Republike i Zastupničkom domu.

Na razini jedinice lokalne samouprave nema dvojne odgovornosti poglavarstva, već poglavarstvo svoje ovlasti crpi iz povjerenja koje mu iskazuje predstavničko tijelo u trenutku izbora. Mislimo da nema temelja da poglavarstvo nastavi s radom ako mu bude izglasano nepovjerenje te osobito da nastavi s radom nakon što predsjednik poglavarstva raspusti predstavničko tijelo. Držimo ispravnom tezu da "odnos poglavarstva prema predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave mora biti kao odnos vlade prema parlamentu u državama koje imaju parlamentarni sustav vladanja".

Prijedlog je da se ovaj institut ukine te da u slučaju postojanja nepovjerenja predstavničko tijelo jednostavno razriješi poglavarstvo, a u slučaju nemogućnosti izbora novog poglavarstva u zakonom propisanom roku da Vlada raspusti predstavničko tijelo te imenuje povjerenika i raspise izbore.

4. Nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinice lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi razradio je nadzor nad zakonitošću općih akata koje donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, dok nadzor nad zakonitošću rada uopće nije uredio, već upućuje na odredbe u Zakonu o sustavu državne uprave.

Držimo da ni jedno ni drugo rješenje nije uređeno na odgovarajući način.

Glede nadzora nad zakonitošću i ustavnošću općih akata činila nam se dvojbena odredba po kojoj je ta ovlast zakonom povjerena gradonačelniku odnosno općinskom načelniku te da on može zadržati od izvršenja opći akt ako "ocijeni" da je u suprotnosti s "Ustavom i zakonom".

Nadzor nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave pridržan je državnim tijelima. Zato se predlaže urediti ga na temeljito drugi način, ali osigurati da konačna odluka o usklađenosti podzakonskih općih akata s Ustavom i zakonima bude u nadležnosti Ustavnog suda. Budući da je predviđeno razdvajanje dosad jedinstvene funkcije župana i da on postaje isključivo državni dužnosnik, Zakon njemu povjerava velike nadzorne ovlasti, pa i pravo obustave općeg akta, ne isključujući to pravo i središnjim tijelima državne uprave.

Odredbe o nadzoru nad zakonitošću rada koje su propisane za sustav državne uprave nemoguće je primijeniti jer ne poštuju u dovoljnoj mjeri samostalnost jedinica lokalne samouprave. Novim zakonom nužno je urediti upravni i inspeksijski nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave.

5. Povjerenici Vlade

Institut povjerenika primijenjen je u situaciji okupacije dijela Republike Hrvatske kada je Vlada raspustila općinske skupštine u pojedinim općinama koje su bile okupirane. Institucija povjerenika utemeljena je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske. Zakonom o lokalnoj samoupravi propisani su uvjeti za imenovanje povjerenika, ali ni na koji način nisu uređene njegove ovlasti.

Imenovanjem povjerenika prestaje mandat članova predstavničkog tijela i prestaje dužnost gradonačelniku, općinskom načelniku te poglavarstvu. Povjerenik preuzima svu vlast u jedinici lokalne samouprave, ali za vrlo kratko vrijeme jer primjenom Zakona o izborima članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave izbori moraju biti raspisani u roku od 60 dana.

Ovakve ničim ograničene ovlasti povjerenika mogu dovesti do samovolje te povjerenik može mijenjati statut, lokalni proračun i sl.

Imenovanje povjerenika uvijek je posljedica krize u funkcioniranju jedinice lokalne samouprave koju nije moguće riješiti na drugi način. Povjerenik je osoba koja bi trebala upravljati jedinicom lokalne samouprave do konstituiranja novog predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave i izbora poglavarstva. S obzirom na privremenost njegove funkcije, držimo uputnim da se njegove ovlasti ograniče samo na donošenje onih općih akata koji su nužni za uklanjanje poremećaja koji su doveli do raspuštanja predstavničkog tijela te koji su nužni za normalno funkcioniranje jedinice lokalne samouprave.

6. Raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave samostalno raspoložu nekretninama i taj princip zadržat će se i dalje, osim u slučaju otuđenja nekretnina koje predstavljaju poslovne prostorije jedinice lokalne samouprave. Držimo nužnim ograničiti to raspolaganje prethodnom suglasnošću središnjeg tijela državne uprave zaduženog za lokalnu samoupravu.

7. Nabranjanje nadležnosti

Na izričit zahtjev Vlade u novom tekstu Zakona o lokalnoj samoupravi nabrojane su sve nadležnosti jedinica lokalne samouprave određene posebnim zakonima te citirani članci tih zakona. Nomotehnički su te odredbe stavljene u prijelazne i završne odredbe kako bi eventualne izmjene postojećih zakona mogle staviti izvan snage pojedinačne odredbe tog zakona.

Državno ravnateljstvo izvršilo je nalog Vlade, ali ima ozbiljne rezerve glede takvog nabranjanja nadležnosti.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi

Poštujući preuzete obveze, Vlada je predložila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi kojim se rješavaju prigovori stanju hrvatske lokalne samouprave izraženi u Preporuci br. 46 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

Ovim zakonskim prijedlogom nastoji se urediti međusobna suradnja jedinica lokalne samouprave, suradnja jedinica lokalne samouprave s odgovarajućim jedinicama drugih zemalja te naročito razriješiti položaj župana koji je prema postojećem zakonu ujedno čelnik izvršnog tijela na razini županije u njezinom samoupravnom djelokrugu te čelnik izvršne vlasti na području županije. Potrebno je osigurati i sudsku zaštitu protiv odluka Vlade i središnjih tijela državne uprave.

Pored nužnih izmjena koje su zasnovane na rečenim prigovorima, zakonskim prijedlogom nastoji se urediti na bolji način postupak ostvarivanja prava na grb i zastavu jedinice lokalne samouprave, nastoje se urediti uvjeti za imenovanje povjerenika Vlade te njegove ovlasti kao i trajanje dužnosti. Tim zakonom nastoje se urediti prava lokalnih dužnosnika nakon prestanka dužnosti, koja su prava uređena Uredbom Vlade.

Prvi prigovor odnosio se na međusobnu suradnju jedinica lokalne samouprave, a osobito na prekograničnu suradnju s odgovarajućim jedinicama drugih država.

Budući da je Hrvatska potpisala Europsku povelju o prekograničnoj suradnji, Vlada je odlučila da odredbe Zakona budu u skladu sa tom poveljom. Zako-

nom se osigurava potpuna sloboda jedinica lokalne samouprave da odlučuju o tome hoće li surađivati i s kime će surađivati unutar svojeg djelokruga.

Zakon predviđa mehanizam prethodne kontrole zakonitosti sporazuma o suradnji. Jedinice lokalne samouprave moraju dostaviti nacrt sporazuma o suradnji na hrvatskom jeziku i jeziku države u kojoj se nalazi jedinica lokalne samouprave županu koji ih sa svojim mišljenjem dostavlja središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu samoupravu. U sadašnjem trenutku to je Državno ravnateljstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Državno ravnateljstvo dostavit će nacrt sporazuma ministarstvima i državnim upravnim organizacijama u čiji djelokrug spada područje suradnje te Ministarstvu vanjskih poslova radi ocjene usklađenosti sporazuma o suradnji. Ako temeljem mišljenja resornih ministarstava i državnih upravnih organizacija Državno ravnateljstvo ocijeni da sporazum nije u skladu sa zakonom, zatražit će od jedinica lokalne samouprave da usklade sporazum.

Ako jedinice lokalne samouprave ne usklade sporazum, Državno ravnateljstvo uskratit će suglasnost rješenjem protiv kojeg je dopušteno podnošenje ustavne tužbe. Prilikom izrade prijedloga pojavila se dilema kako osigurati sudsku zaštitu te da li predvidjeti zaštitu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske ili Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Predlagatelj je ocijenio da je sporazum o suradnji opći akt te da je nužno osigurati ustavnosudsku zaštitu ocjene zakonitosti toga općeg akta.

Kako bi se moglo odgovoriti brojnim zahtjevima međunarodne zajednice za dostavom podataka te kako bi središnja tijela državne uprave imala predodžbu o broju i vrsti sporazuma o suradnji, Zakon predviđa vođenje očevidnika i zbirke izvornika akata o suradnji.

Osnovni prigovor ustroju lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj upućivao se položaju župana i osobito modelu njegova izbora te mogućnosti da predsjednik Republike odbije potvrditi izbor župana te imenuje župana neke županije mimo volje županijske skupštine.

Unatoč činjenici da je predsjednik Republike dosada potvrdio sve izabrane župane nakon redovnih i izvanrednih lokalnih izbora, postoji uvjerenje da mehanizam izbora može utjecati na samostalnost lokalne samouprave na razini županije.

Prijedlog zakona razdvaja dosadašnju jedinstvenu funkciju župana tako da župan postaje samo čelnik državne uprave na području županije i ima velike ovlasti u nadzoru nad zakonitošću rada i akata jedinica lokalne samouprave.

Poslovi lokalne samouprave ostaju u potpunosti nadležnosti lokalnih tijela te predstavničko tijelo bira predsjednika poglavarstva kao čelnika tijela koje ima izvršne ovlasti iz samoupravnog djelokruga županije. Za izbor predsjednika poglavarstva nije potrebna bilo čija potvrda.

Ovo rješenje osigurat će, između ostalog, obavljanje poslova državne uprave na čitavom području Republike Hrvatske bez utjecaja lokalne politike, a s druge strane osigurat će samostalnost županije u njezinu samoupravnom dijelu.

Međutim, to rješenje može biti dvojbeno glede usklađenosti s Ustavom. Ustav Republike Hrvatske definirao je županiju kao jedinicu lokalne uprave i samouprave. Ovakvom promjenom ustroja županija faktički postaje jedinica lokalne samouprave

Kako je župan postao državni dužnosnik, njemu su zakonom povjereni u znatnoj mjeri poslovi nadzora nad zakonitošću rada jedinica lokalne samouprave.

Zaključak

Nakon sedam godina djelovanja jedinica lokalne samouprave nužno je izvršiti cjelovitu reformu kako bi se osigurao razvitak lokalne samouprave kao oblika neposredne demokracije. Osim temeljnog zakona o lokalnoj samoupravi nužno je odmah i bezuvjetno promijeniti Zakon o financiranju lokalne samouprave te žurno donijeti Zakon o radnim odnosima u jedinicama lokalne samouprave jer je gotovo nemoguće primjenjivati odredbe Zakona o upravi koje se još primjenjuju na radne odnose zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: A PROPOSAL

Summary

In the introduction the author presents a chronology of legal formation of the basis of the system of local self-government in the Republic of Croatia, beginning from the adoption of the fundamental Local-government and Administration Act at the end of 1992.

The author has in his text particularly turned to the recognized defects of the primary conceptualized system of local self-government, and offers a presentation of functioning of the uniform units of local self-government, with a review of problems and difficulties in practice. The text separately explores the basic institutions of local self-government such as, for instance, the institute of expressing non-confidence to a chairman of the collective head of an unit of local self-government, the authority of the chairman of a collective head to dissolve a representative body, and the work and powers of the Republic of Croatia Government's commissioner.

Separately are explored than new proposed solutions, which have been incorporated into the Bill on Changes and Supplements to the Local Self-government and Administration Act, as well as the new institutions, at the first place an institutionalization and elaboration of cooperation of the local self-government units and a separation of the function of a prefect onto its self-government and the state elements, and simultaneously gives a review and explanation for reasons which had motivated the proponents to propose the particular solutions.

In his conclusion the author puts forward the thesis about a necessity of a comprehensive reform of the existing system of local self-government, which would aim to ensure further development of local self-government as a form of direct democracy. The author also points to the necessity of unconditional amending the very Law on Financing Units of Local self-government and Administration, and an adoption of a statute on labor relations within the units of local self-government which would encompass the whole area of labor law relations and a status of employees. By adoption of the mentioned acts the system of local self-government would be completely and meaningfully encompassed and by that the adequate and applicable for the future.

Key words: local self-government, reform