

# *Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske*

*Teodor Antić\**

UDK 353.2(497.5) "1992"

Stručni rad

Primljeno: 5. 6. 1999.

Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

Autor prikazuje pravni položaj županije kao teritorijalne i administrativne jedinice u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Polazi od temeljnih načela pravne regulative za rad županijskih tijela i organa, pa zasebno razrađuje položaj županije kao jedinice lokalne samouprave, s jedne strane, te njezin položaj kao dijela državne uprave, s druge strane. Unutar svakog od tih dvaju dijelova županije razrađuje njihov zasebni djelokrug, organizaciju, financiranje i neke određene specifičnosti.

Poslove iz samoupravnog djelokruga županije obavljaju skupština (kao predstavničko tijelo), poglavarstvo (kao izvršno tijelo) i upravni odjeli (kao neposredni izvršitelji). Ti se poslovi financiraju iz županijskog proračuna. Poslove državne uprave u županiji obavljaju županijski uredi, a ti se poslovi financiraju iz državnog proračuna. Na čelu županije je župan, koji je istovremeno predstavnik državne vlasti na području županije i nositelj izvršne vlasti u njezinu samoupravnom djelokrugu.

Zbog narečene dvojake uloge županije, unutar nje same nastaju određeni problemi i napetosti, posebice u odnosima između njezinog samoupravnog i državnog dijela. Radi prevladavanja tog problema autor ističe potrebu usvajanja niza načela u procesu obavljanja upravne funkcije, od kojih posebice ističe načelo prema kojem je lokalna samouprava komplementarna državnoj upravi, a ne tek njezina najniža razina.

*Ključne riječi: županija, lokalna samouprava, državna uprava*

---

\* Teodor Antić, dipl. pravnik, Poglavarstvo Primorsko-goranske županije

## 1. Uvod

Lokalna uprava tijekom XX. stoljeća prolazi kroz značajne promjene. Reforme lokalne uprave osobito su učestale u europskim zemljama, posebice onima jače razvijenima. Pod utjecajem ekonomskog i socijalnog razvoja, posebice procesa urbanizacije, iz temelja se mijenja društvena okolina lokalnih institucija. Stoga se poduzimaju razne mjere radi prilagodavanja lokalnih struktura upravljanja izmijenjenim društvenim uvjetima i novim zadacima. Nastoji se prevladati naslijeđena usitnjena teritorijalna podjela i postaviti širi, suvremenim uvjetima primjereniji teritorijalni okvir lokalnog upravljanja.

Istovremeno, mijenjaju se sadržaj i metode političkog djelovanja u lokalnoj zajednici. Lokalna politika više ne može biti prvenstveno orijentirana na zaštitu lokalne autonomije prema središnjoj vlasti, jer je centralna pomoć sve više potrebna čak i razvijenim lokalnim jedinicama. Još manje se može svesti na puku provedbu centralnih odluka, jer centralna regulacija naprosto ne može pratiti dinamična zbivanja u pojedinim lokalnim sredinama. Nameće se potreba za cjelovitim, kompleksnim, dugoročnim planiranjem raznih društvenih aktivnosti u lokalnim okvirima radi njihova skladnijeg razvoja i zaštite određenih trajnih društvenih vrijednosti.

Međutim, većina osnovnih lokalnih jedinica po svojoj veličini i gospodarskom potencijalu nije sposobna obavljati mnoge službe za svoje stanovništvo. Pojavljuje se potreba za manjim brojem većih lokalnih jedinica koje će biti organizacijski, kadrovski i financijski sposobne preuzeti dio složenih zadataka i poslova koje društveni razvoj postavlja pred lokalne institucije. Izlaz iz takve situacije nalazi se u procesu vertikalnog raščlanjivanja upravnog sustava, pri čemu se broj stupnjeva unutar jedinstvenog upravnog sistema povećava tako da jedinice na istom stupnju obavljaju načelno iste poslove, ali svaka za drugi teritorij, odnosno za drugi krug korisnika. Tipičan primjer vertikalnog raščlanjivanja je stvaranje novih vrsta teritorijalnih jedinica unutar jedinstvenog sistema državne uprave: uvođenje provincijalne, regionalne, okružne, kotarske i drugih uprava kao teritorijalnih međustupnjeva između centralne i lokalne uprave. Pri tome su uzroci zbog kojih je u većini današnjih zemalja uvedeno stupnjevanje u odnosima između središnje i lokalne uprave različiti: veličina (geografska i populacijska), tradicija, stupanj centralizacije unutar sustava, povećanje područja na kojem se obavlja upravna djelatnost te intenzifikacija upravne djelatnosti.

U Republici Hrvatskoj taj međustupanj između centralne i lokalne uprave predstavlja županija, koja je definirana i organizirana istovremeno kao jedinica lokalne uprave i samouprave.

## 2. Stupnjevanje i ustroj lokalnih jedinica u europskim zemljama

Premda se u gotovo svim sustavima europskih zemalja općina pojavljuje kao osnovna lokalna jedinica, malo je zemalja u kojima je ona doista i jedina lokalna jedinica.

Problematika stupnjevanja u odnosima između centralne i lokalne razine upravljanja ovisi ponajprije o veličini osnovnih lokalnih jedinica. Velik broj malih općina, u pravilu, ne može obavljati sve poslove koje traži lokalno stanovništvo. To nužno dovodi do stvaranja višeg stupnja koji pokriva složenije i skuplje poslove.

Danas se u lokalnoj samoupravi europskih zemalja najčešće susreću dva stupnja. Ako se radi o sustavu politipske lokalne samouprave, tada pojedini gradovi mogu imati položaj jedinica drugog stupnja, premda to ne mora biti svuda.

Jedan stupanj lokalne uprave nalazimo u Austriji, Finskoj, Grčkoj i Švicarskoj.

Dva stupnja lokalne samouprave imaju Albanija, Belgija, Bugarska, Danska, Engleska, Francuska, Italija, Mađarska, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Švedska.

Tri stupnja lokalne uprave do postupaka disolucije imale su Češko-Slovačka i SSSR, a jednako tako do postupka ujedinjenja i DR Njemačka.<sup>1</sup>

U Švicarskoj, s obzirom na mnogobrojnost općina i dosta uzak krug poslova koji one obavljaju, u većini kantona nije bilo potrebe za još jednim stupnjem lokalne uprave. Međutim, u većim kantonima, koji obuhvaćaju mnogo općina, potreba za boljom koordinacijom kantonalnih i općinskih organa rezultirala je stvaranjem jednog međustupnja (arrondissement, district, Bezirk, Kreis) na čelu s prefektom. Ipak, te jedinice nemaju svojstvo pravnog subjekta, već imaju samo administrativno značenje i služe jedino kao sredstvo transmisije između kantona i njegovih općina te u tom smislu nemaju ni značenja jedinica drugog stupnja.

<sup>1</sup> Ž. Pavić: Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi, časopis *Zakonitost*, Zagreb, 11-12/92, str. 1400.

Slično tome, i ostale tri zemlje s jednim stupnjem lokalne uprave – Austrija, Finska i Grčka – zbog velikog broja malih i nerazvijenih lokalnih jedinica stvorile su jednu koordinativnu razinu koja uz koordinaciju obavlja i neke dužnosti što ih osnovne jedinice nisu kadre same obavljati. U Austriji tu ulogu ima Kreis odnosno Verwaltungsbezirk, u Finskoj su to provincije (Län), a u Grčkoj prefektura (nomoi). No te jedinice imaju samo administrativno značenje, nemaju pravnu osobnost ni predstavničko tijelo kao ni pravo donošenja lokalnih propisa. Glavna je dužnost tih jedinica nadzirati rad općina, ali mogu obavljati i određene lokalne poslove uz posebno ovlaštenje središnjih tijela, međutim, one ipak nemaju obilježja drugog stupnja prema ostalim lokalnim jedinicama.

U zemljama s dvostupanjskom lokalnom upravom vrlo često osnovne jedinice kojima je priznat položaj grada imaju ujedno i položaj jedinica drugog stupnja.

U Bugarskoj, pored okruga, položaj jedinice drugog stupnja uživaju i tri grada.

U Njemačkoj, osim redovitih jedinica drugog stupnja (Landkreis), taj status imaju i gradovi koji su izdvojeni iz njihova sastava. To su Stadtkreise odnosno kreisfreie Städte, koji na svom gradskom području samostalno obavljaju sve poslove jedinica drugog stupnja.

U Mađarskoj Budimpešta i pet drugih gradova imaju status jedinica drugog stupnja, u Poljskoj to svojstvo imaju Varšava i još dva grada, a u Rumunjskoj samo Bukurešt.

U Francuskoj i Belgiji postoji tip čisto administrativnih jedinica koje nemaju značenje posebnog višeg stupnja te stoga ne remete dvostupanjsku strukturu.

U Francuskoj to su canton i arrondissement (koji se nalaze između dvaju redovitih stupnjeva – općine i departmana), a u Belgiji je to arrondissement (koji se nalazi između općine i provincije).

Ustroj jedinica lokalne samouprave u zemljama Europe također je različit. U nekim je zemljama taj ustroj monotipski, dok je u drugima politipski.

U monotipskom ustroju lokalne samouprave sve lokalne jedinice imaju isti pravni položaj prema jedinicama središnje uprave (u sustavu jednostupanjske lokalne samouprave) odnosno prema jedinicama višeg stupnja u sastav kojih ulaze (u sustavu s više stupnjeva lokalne samouprave). Bez obzira na stvarne

razlike između jedinica, veličinu, značaj, seoski ili gradski karakter, pretežno ratarsku ili industrijsku djelatnost stanovništva, one se organiziraju prema istom modelu i istom upravnom tipu.

Ipak, treba naglasiti da i u zemljama s monotipskom strukturom lokalne samouprave najveći gradovi imaju vrlo često specifičan položaj, za razliku od ostalih jedinica, koji im je priznat posebnim zakonom. Takvi gradovi obično dobivaju položaj jedinice višeg stupnja te su iznimka u inače jedinstvenom režimu lokalnih jedinica tih zemalja.

Kod politipske strukture lokalne samouprave zakonom je priznat različit pravni položaj lokalnim jedinicama – one se obično dijele na gradske i negradske. Moguće je, međutim, postojanje i više od dvaju tipova lokalnih jedinica, ako se pojedine, najčešće one gradske, dalje međusobno diferenciraju. U sustavima politipski ustrojene lokalne samouprave gradske jedinice redovito uživaju položaj višeg stupnja.

Lokalna samouprava ustrojena je monotipski u Belgiji, Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Grčkoj, Italiji, Nizozemskoj, Norveškoj, Portugalu, Španjolskoj, Švedskoj i Švicarskoj.

Politipski ustroj lokalne samouprave imaju Austrija, Bugarska, Mađarska, Njemačka, Poljska, Rumunjska i Engleska.<sup>2</sup>

### 3. Temeljna načela i pravna regulativa za rad županijskih tijela i organa

Temeljna načela za rad županijskih tijela i organa u Republici Hrvatskoj nalaze se u njezinu Ustavu.<sup>3</sup>

U glavi VI. Ustrojstvo lokalne (mjesne) samouprave i uprave, člankom 131. određena su temeljna načela za rad županijskih tijela i organa.

Stavkom 1. tog članka županija je određena kao jedinica lokalne uprave i samouprave.

Iz te odredbe odmah se može uočiti da je županija istodobno i dio državne uprave i jedinica lokalne samouprave. Posljedica toga jest specifičan ustroj i organizacija njezinih tijela i organa kao i način funkcioniranja, a taj specifi-

<sup>2</sup> Ž. Pavić: Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, časopis *Zakonitost*, Zagreb, 8-9/92, str. 1023 i 1029.

<sup>3</sup> Narodne novine, 56/90. i 135/97.

ni ustroj u praksi stvara i određene specifične probleme (što će biti predmetom kasnijeg izlaganja).

Stavkom 2. istoga članka utvrđeno je da se područja županija određuju zakonom tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika i sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike. Na temelju ove odredbe Hrvatski državni sabor (tada: Sabor Republike Hrvatske) donio je Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>4</sup> kojim je utvrdio županije, gradove i općine u Republici Hrvatskoj odredio njihove nazive, područje i sjedište te uredio i druga pitanja važna za teritorijalno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) odnosno jedinica lokalne uprave i samouprave (županija). Prema odredbama tog zakona u Republici Hrvatskoj postoji 20 županija, i to: I. Zagrebačka županija sa sjedištem u Gradu Zagrebu, II. Krapinsko-zagorska županija sa sjedištem u Krapini, III. Sisačko-moslavačka županija sa sjedištem u Sisku, IV. Karlovačka županija sa sjedištem u Karlovcu, V. Varaždinska županija sa sjedištem u Varaždinu, VI. Koprivničko-križevačka županija sa sjedištem u Koprivnici, VII. Bjelovarsko-bilogorska županija sa sjedištem u Bjelovaru, VIII. Primorsko-goranska županija sa sjedištem u Rijeci, IX. Ličko-senjska županija sa sjedištem u Gospiću, X. Virovitičko-podravska županija sa sjedištem u Virovitici, XI. Požeško-slavonska županija sa sjedištem u Požezi, XII. Brodsko-posavska županija sa sjedištem u Slavonskom Brodu, XIII. Zadarska županija sa sjedištem u Zadru, XIV. Osječko-baranjska županija sa sjedištem u Osijeku, XV. Šibensko-kninska županija sa sjedištem u Šibeniku, XVI. Vukovarsko-srijemska županija sa sjedištem u Vukovaru, XVII. Splitsko-dalmatinska županija sa sjedištem u Splitu, XVIII. Istarska županija sa sjedištem u Pazinu, XIX. Dubrovačko-neretvanska županija sa sjedištem u Dubrovniku i XX. Međimurska županija sa sjedištem u Čakovcu.

Sljedećim, trećim stavkom istoga članka Ustava utvrđeno je da se ustrojstvo i djelokrug županijskih tijela određuju zakonom. Na temelju ove odredbe doneseno je nekoliko zakona koji se u cijelosti ili djelomično odnose na ustrojstvo ili djelokrug županijskih tijela.

Samoupravni djelokrug županije, ustrojstvo i djelokrug njezinih tijela uredeni su sljedećim zakonima: a) Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, b) Za-

<sup>4</sup> Narodne novine, 10/97. i 124/97.

konom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, c) Zakonom o Gradu Zagrebu, d) Zakonom o Zagrebačkoj županiji, e) Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave i f) Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.<sup>5</sup>

Osim navedenih zakona, za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj posebice je važna i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, jer je Hrvatski državni sabor u mjesecu prosincu 1992. godine usvojio zaključak o prihvaćanju i poštovanju načela i instituta te povelje, a u mjesecu rujnu 1997. godine donio i Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>6</sup>

Temeljno ustrojstvo i osnovni djelokrug županije kao dijela državne uprave sadržani su u sljedećim propisima: a) Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, b) Zakonu o sustavu državne uprave, c) Uredbi o ustrojavanju županijskih ureda i d) Uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave.<sup>7</sup> Naravno, djelokrug županijskih tijela državne uprave utvrđen je još i mnogim propisima kojima se uređuju pojedine upravne oblasti.

Konačno, 4. stavkom članka 131. Ustava propisano je da se veliki gradovi zakonom mogu urediti kao županije. Ova ustavna odredba na žalost nije primijenjena. Iako je bilo nekoliko pokušaja i prijedloga da se takav zakon donese, ti prijedlozi nisu bili prihvaćeni. U Republici Hrvatskoj poseban status ima jedino Grad Zagreb. Ustavom (člankom 13) i Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (člankom 3) određeno je da je Grad Zagreb glavni grad Republike Hrvatske te da je on posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina odnosno jedinica kojoj se ustrojstvo uređuje posebnim zakonom. Člankom 2. Zakona o Gradu Zagrebu, pored ponovljenog utvrđenja o posebnoj i jedinstvenoj, teritorijalnoj i upravnoj cjelini Grada Zagreba, utvrđeno je i to da on ima položaj županije.

<sup>5</sup> Narodne novine, 90/92, 75/93, 76/93, 94/93, 109/93, 117/93, 10/94, 17/94, 30/94, 74/94, 33/95, 34/95, 36/95, 50/95, 69/95, 10/97, 14/97. i 124/97.

<sup>6</sup> Narodne novine - međunarodni ugovori, 1/93. i 14/97. Prema odredbi članka 5. Zakona o potvrđivanju i članka 15. st. 3. same Povelje, ona stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi po isteku tri mjeseca od dana podnošenja isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju. Taj se podatak u Republici Hrvatskoj objavljuje u Narodnim novinama.

<sup>7</sup> Narodne novine, 75/93, 116/93, 37/94, 72/94, 23/96, 25/96, 92/96, 96/97. i 131/97.

#### 4. Županija kao jedinica lokalne samouprave

Na temelju odredbi Ustava, a u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi te Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, uređen je cjelovit hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave.

Tim sustavom utvrđena su dva stupnja lokalne samouprave: prvi stupanj - općine i gradovi a drugi stupanj - županije.

Županija, kao i ostale jedinice lokalne samouprave, pravna je osoba i ima svoj statut.

Statutom županije detaljnije se uređuje njezin unutarnji ustroj i način rada njezinih tijela.

##### *a) Samoupravni djelokrug županije*

Samoupravni djelokrug županije utvrđen je člankom 15. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

Njime je određeno da u okviru svoga samoupravnog djelokruga županija:

1. usklađuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline,
2. usklađuje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađuje uređivanje pitanja zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u sastavu županije,
3. određuje uvjete uređenja i zaštite prostora županije (ako zakonom nije drugačije određeno),
4. usklađuje razvitak i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija kao i objekata infrastrukture važnih za područje županije kao cjeline (ako zakonom nije drugačije određeno),
5. obavlja poslove koje iz svoga samoupravnog djelokruga na nju eventualno prenesu općine ili gradovi,
6. osniva javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu sa zakonom, radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i županije kao cjeline,
7. uređuje i druga pitanja zajedničkog interesa za općine, gradove i županiju kao cjelinu, u skladu sa zakonom.

Ovako okvirno određeni djelokrug županije razrađen je Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave kao i drugim propisima kojima se uređuju pojedine upravne oblasti.



### *b) Županijska tijela i organi*

Županijska skupština je predstavničko tijelo građana i tijelo lokalne samouprave na županijskoj razini. Ona u okviru prava i dužnosti županije donosi svoje akte te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i svojim statutom.

U okviru toga županijska skupština:

1. donosi statut županije,
2. donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz svoga samoupravnog djelokruga,
3. bira i razrješuje župana i podžupana, članove županijskog poglavarstva i radna tijela županijske skupštine te bira ili imenuje odnosno razrješuje i druge osobe određene statutom,
4. uređuje ustrojstvo i djelokrug županijskih upravnih tijela,
5. osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih i drugih djelatnosti od interesa za županiju,
6. obavlja i druge poslove koji su zakonom stavljeni u djelokrug županije kao jedinice lokalne samouprave.

Broj članova županijske skupštine utvrđuje se statutom županije, ali ukupan broj članova ne smije biti manji od 30 niti veći od 50.

Mandat članova skupštine nije obvezujući i traje četiri godine. Prava i dužnosti članova skupštine utvrđuju se statutom i poslovníkom skupštine.

Skupština ima predsjednika i do dva potpredsjednika.

Predsjednik predsjedava sjednicama skupštine i zastupa skupštinu te nema nikakvih drugih ovlasti.

Odluke u skupštini donose se većinom glasova, uz uvjet da je sjednici nazočna većina članova skupštine. Statut, proračun i završni račun donose se većinom glasova svih članova skupštine, a poslovníkom se može i za druga pitanja odrediti takav način donošenja odluke. Odluke se u pravilu donose javnim glasovanjem.

Izvršne poslove lokalne samouprave u županiji obavlja županijsko poglavarstvo.

Članove poglavarstva bira skupština većinom glasova svih članova, i to na prijedlog župana, koji je ujedno i predsjednik poglavarstva.

Broj članova poglavarstva utvrđuje se statutom, ali ne može biti manji od deset ni veći od petnaest članova.

Članovi poglavarstva u pravilu su ujedno i pročelnici upravnih odjela.

Županijsko poglavarstvo priprema prijedloge općih akata, izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata županijske skupštine, usmjerava djelovanje upravnih tijela županije i nadzire njihov rad, upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu županije kao i njezinim prihodima i rashodima te obavlja druge poslove utvrđene statutom županije.

Ustrojstvo, način rada i odlučivanja poglavarstva uređuje se njegovim poslovnikom u skladu sa statutom.

Poglavarstvo županije odgovorno je županijskoj skupštini, koja mu može izglasati nepovjerenje. Ako skupština izglasa nepovjerenje predsjedniku poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini, a u roku od 15 dana ne izabere novog predsjednika ili poglavarstvo, predsjednik poglavarstva može raspustiti skupštinu.

Položaj županijskog poglavarstva i njegov odnos prema županijskoj skupštini ima obilježja čistog sustava parlamentarne vlade.<sup>8</sup>

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga županije i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice osnivaju se upravni odjeli i službe.

Upravni se odjeli osnivaju, u pravilu, u sjedištu županije. Međutim, statutom se mogu za obavljanje određenih poslova iz njezina samoupravnog djelokruga osnovati i upravni odjeli izvan sjedišta županije.

Ustrojstvo upravnih odjela i službi županije uređuje se općim aktom u skladu sa statutom i zakonom.

Upravnim odjelima županije upravljaju pročelnici. Pročelnike koji prema svoje položaju, sukladno statutu, nisu članovi županijskog poglavarstva imenuje na osnovi javnog natječaja županijsko poglavarstvo.

### c) *Financiranje županije*

Jedinice lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj imaju, u okviru državne gospodarske politike, svoje prihode kojima u okviru samoupravnog djelokruga slobodno raspoložu.

<sup>8</sup> S. Sokol, B. Smerdel: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 1995, str. 262.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi propisano je da su prihodi jedinica lokalne samouprave osobito:

1. prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u njihovu vlasništvu,
2. prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovu vlasništvu te prihodi od koncesija koje odobravaju,
3. prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari u njihovu vlasništvu,
4. darovi, nasljedstva i legati,
5. općinski, gradski i županijski porezi, naknade i takse čije stope utvrđuju samostalno,
6. pomoć i dotacije Republike Hrvatske,
7. naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su na njih preneseni,
8. drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Navedeni se izvori financiranja jedinica lokalne samouprave dalje razrađuju Zakonom o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave kojim se utvrđuju vlastiti izvori financiranja pojedinih jedinica lokalne samouprave kao i njihovi udjeli u zajedničkim prihodima jedinica lokalne samouprave i države.

Županije kao jedinice lokalne samouprave ostvaruju prihode za financiranje javnih izdataka iz svoga djelokruga iz sljedećih izvora:

1. od prihoda iz županijskih poreza, i to:
  - poreza na nasljedstva i darove,
  - poreza na cestovna motorna vozila,
  - poreza na plovne objekte,
  - poreza na priređivanje zabavnih i športskih priredbi;
2. sudjelovanjem u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza, i to:
  - u porezu na dohodak,
  - u porezu na dobit;
3. vlastitim neporeznim prihodima, i to:
  - od vlastite imovine,
  - od novčanih kazni i oduzete imovinske koristi za prekršaje koje same propišu,
  - od drugih prihoda utvrđenih posebnim zakonima;

4. dotacijom iz državnog proračuna;

5. zaduživanjem.

Porez na nasljedstva i darove plaća se na nekretnine, gotov novac i novčana potraživanja, a na pokretne stvari ako im je pojedinačna prometna vrijednost veća od kunske protuvrijednosti 2.000 DEM, i to po stopi od 5%.

Porez na cestovna motorna vozila plaća se na putničke automobile i motocikle, i to u iznosima od 30 do 200 DEM za automobile odnosno 20 do 100 DEM za motocikle, u kunskoj protuvrijednosti, ovisno o snazi motora i starosti vozila.

Porez na plovne objekte plaća se ovisno o dužini, opremljenosti i godini gradnje plovnog objekta u kunskoj protuvrijednosti od 30 do 350 DEM za plovne objekte bez kabine odnosno 40 do 550 DEM za plovne objekte s kabinom.

Porez na priređivanje zabavnih i športskih priredaba plaća se po stopi od 5% od iznosa prodanih ulaznica.

Županije stječu prihode i sudjelovanjem u raspodjeli prihoda od zajedničkih poreza. Udio županije u porezu na dohodak iznosi 5%, a u porezu na dobit 10% prihoda ostvarenih na toj osnovi na njihovu području.

U praksi, u ukupnim prihodima svih županija porezni prihodi čine najveći udio, a unutar njih najveći je udio prihoda od poreza na dohodak. Od vlastitih županijskih poreza najizdašniji su prihodi od poreza na cestovna motorna vozila. Prihodi koje županije stječu od svoje poduzetničke aktivnosti minorni su.<sup>9</sup>

Županije, međutim, stječu i druge prihode utvrđene posebnim zakonima.

Tako prema odredbama Pomorskog zakonika sredstva ostvarena od naknada za određene koncesije i sredstva od naknada za obavljanje djelatnosti na unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske prihod su županijskog proračuna. Jednako tako, prema Naredbi o visini naknade za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici brodica, sredstva prikupljena od te naknade također su prihod županijskog proračuna.<sup>10</sup>

Odredbama Zakona o vodama određeno je da se naknada za koncesije za obavljanje određenih djelatnosti na javnom vodnom dobru plaća u korist proračuna županije.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> T. Antić: Sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 18, 2/97, str. 431-435.

<sup>10</sup> Pomorski zakonik (Narodne novine, 17/94, 74/94. i 43/96), članak 57.

<sup>11</sup> Naredba o visini naknade za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici brodica (Narodne novine, 10/95), točka IV.

Zakonom o lovu utvrđeno je da dio sredstava (20%) uplaćenih po lovištu na ime lovozakupnine ostaje na posebnom računu proračuna županije.<sup>12</sup>

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu 33% sredstava ostvarenih od zakupnine i prodaje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države pripadaju proračunu županije.<sup>13</sup>

Pravo na dotaciju iz državnog proračuna imaju županije na području kojih se prihodi, uz prosječno opterećenje, ostvaruju po stanovniku ispod republičkog prosjeka. Dotacija se osigurava u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku i 75% republičkog prosjeka prihoda po stanovniku.<sup>14</sup>

#### *d) Obavljanje poslova državne uprave prenijetih županijama*

Pravilo je da poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi).

Međutim, već je Ustav predvidio da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave (članak 130. stavak 3).

Zakon o sustavu državne uprave također sadrži istu odredbu, a pored toga, člankom 57. određuje da tijela jedinica lokalne samouprave, u prenijetim poslovima državne uprave:

1. rješavaju u upravnim stvarima u prvom i drugom stupnju kad su im ti poslovi zakonom izrijeком stavljeni u nadležnost,
2. vode očevidnike određene zakonom i drugim propisima i izdaju propisana uvjerenja i druge potvrde,
3. obavljaju i druge poslove državne uprave koji su im zakonom izrijeком stavljeni u nadležnost.

Za zakonito i stručno obavljanje prenijetih poslova državne uprave odgovorni su nositelji izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave, kojima nadležno ministarstvo u obavljanju tih poslova može davati opće i pojedinačne naredbe.

U praksi, do sada je samo u jednom slučaju u nadležnost županije kao jedinice lokalne samouprave izrijeком prenijet određeni posao državne uprave. Pomorskim je zakonikom, kao prenijeti posao državne uprave, povjereno dono-

<sup>12</sup> Zakon o vodama (Narodne novine, 107/95), članak 153.

<sup>13</sup> Zakon o lovu (Narodne novine, 10/94. i 44/98), članak 35.

<sup>14</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, 54/94-pročišćeni tekst, 48/95. i 19/98), članak 38.

šenje odluke o koncesiji za razdoblje do četiri godine, ako ne uključuje izgradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju, županijskoj skupštini, koja odluku donosi na temelju mišljenja općinskog odnosno gradskog poglavarstva (članak 62. stavak 1).

Međutim, Zakonom o vodama određeno je da odluku o dodjeli koncesije za gospodarsko i drugo korištenje javnog vodnog dobra s podizanjem trajnih građevina, odnosno ugradnjom uređaja te za korištenje javnog vodnog dobra za športske i rekreacijske namjene s podizanjem trajnih građevina, donosi županijsko poglavarstvo (članak 145. st. 2. toč. 4). Iako taj posao nije izrijekom označen kao "prenijeti posao državne uprave", s obzirom na to da su vode definirane kao opće dobro koje ne može biti ni u čijem vlasništvu te kao takve imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske, pa je stoga država ta koja na temelju ustavne ovlasti uređuje način i uvjete raspolaganja vodom i stjecanje prava na njoj – očito je da se i u ovom slučaju u biti radi o poslu državne uprave koji je prenijet na županiju odnosno njezino poglavarstvo.

### 5. Županija kao dio državne uprave

Poslove državne uprave čini ukupnost svih zadataka koje tijela državne uprave, u ostvarivanju svoje uloge, moraju obavljati.

Zakonom o sustavu državne uprave određeno je da su to poslovi:

1. neposredne provedbe zakona,
2. donošenja propisa za njihovu provedbu,
3. obavljanja upravnog nadzora,
4. drugi upravni i stručni poslovi.

Poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave. To su: ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi odnosno gradski uredi Grada Zagreba (Grad Zagreb ima položaj županije).

#### a) Djelokrug županijskih ureda

Za obavljanje poslova državne uprave na području županije ustrojavaju se županijski uredi kao posebna tijela državne uprave.

Županijski uredi obavljaju upravne i druge stručne poslove, a osobito:

- neposredno provode zakone i druge propise te osiguravaju njihovu provedbu,

- rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost nekim drugim organima, a u upravnim stvarima drugog stupnja kad se radi o poslovima državne uprave koji su prenijeti tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave,
- provode upravni odnosno inspekcijski nadzor,
- prate stanje u upravnim područjima za koje su ustrojeni.

#### *b) Ustrojstvo županijskih ureda*

Županijski uredi ustrojavaju se uredbom Vlade za određena upravna područja, na prijedlog odgovarajućih ministarstava, i to tako da se njihovom organizacijom pokriju sva područja državne uprave i omogući obavljanje ukupnih poslova u tim područjima za potrebe županije.

Uredbom o ustrojavanju županijskih ureda ustrojeni su županijski uredi za poslove državne uprave za sve županije, i to za:

1. gospodarstvo,
2. prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu,
3. rad, zdravstvo i socijalnu skrb,
4. prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša,
5. katastarske i geodetske poslove,
6. imovinskopravne poslove,
7. statistiku te
8. opću upravu.

Iznimno, u županijama Istarskoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Šibensko-kninskoj, Zadarskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj osniva se i poseban ured za pomorstvo i poseban ured za turizam, koji se, osim u navedenim županijama, osniva i u Krapinsko-zagorskoj županiji. U ostalim su županijama turizam i pomorstvo pokriveni županijskim uredom za gospodarstvo.

Osim županijskih ureda u županijama se ustrojava i ured župana.

Županijskim uredima upravlja pročelnik županijskog ureda kojeg imenuje i razrješava župan, uz prethodno pribavljeno mišljenje odgovarajućeg ministra. Za svoj rad pročelnik odgovara županu i nadležnom ministru.

Za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti županijskih ureda mogu se osnovati ispostave tih ureda u mjestima koja odredi Vlada na prijedlog župana. Ispostavom upravlja voditelj ispostave koji je za svoj rad odgovoran pročelniku županijskog ureda i županu.

U županijskim uredima i njihovim ispostavama ustrojavaju se kao unutarnje ustrojstvene jedinice odsjeci, pododsjeci i odjeljci.

*c) Odnosi ministarstava i državnih upravnih organizacija prema županijskim uredima*

Između tijela državne uprave različitih stupnjeva ostvaruju se različiti međusobni odnosi. Ministarstva i državne upravne organizacije kao tijela državne uprave na razini Republike imaju poseban položaj i ulogu iz kojih proizlazi i poseban oblik odnosa koje ta tijela ostvaruju prema županijskim uredima kao tijelima državne uprave na razini županije.

U sklopu tih odnosa dominiraju dva oblika: a) obveza tijela državne uprave na razini Republike na pružanje pomoći županijskim uredima i b) nadzorne ovlasti ministarstva u odnosu prema radu županijskih ureda.

Zakon o sustavu državne uprave propisuje da su ministarstva i državne upravne organizacije dužni županijskim uredima pružati stručnu pomoć, a osobito stručno obrađivati pitanja i pojave u svezi s izvršavanjem zakona i drugih propisa, davati stručna mišljenja i objašnjenja te održavati stručna savjetovanja o načinu provedbe zakona kao i o drugim općim pitanjima važnim za pravilno djelovanje i unapređivanje načina i učinkovitosti rada u županijskim uredima.

Osim toga, ministarstva provode upravni nadzor nad radom županijskih ureda i poduzimaju odgovorajuće mjere, a osobito pokreću postupak za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika te neposredno izvršavaju poslove iz nadležnosti županijskih ureda kad ocijene da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a županijski ured nije u roku postupio prema uputama.

*d) Odnosi županijskih ureda prema jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti*

Odnosi županijskih ureda kao tijela državne uprave prema jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti u obavljanju po-



slova državne uprave ostvaruju se također u dva oblika: nadzorom i međusobnom suradnjom.

Županijski uredi u svome djelokrugu nadziru rad tijela jedinica lokalne samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u obavljanju poslova državne uprave i u tom svojstvu osobito:

- nadziru zakonitost, pravodobnost i pravilnost obavljanja prenijetih poslova državne uprave,
- raspravljaju o stanju u pojedinom tijelu jedinice lokalne samouprave ili pravnoj osobi koja ima javne ovlasti te određuju mjere koje su oni dužni poduzeti radi izvršavanja poslova državne uprave. Županijski uredi mogu obustaviti od izvršenja opće akte jedinica lokalne samouprave donijete u prenijetim im poslovima državne uprave te predlagati Vladi ukidanje tih propisa ili ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti te predlagati razrješenje čelnika tijela jedinice lokalne samouprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima.
- pokreću postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika i namještenika tijela jedinice lokalne samouprave odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti,
- poduzimaju i druge mjere u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Osim toga, županijski uredi dužni su u obavljanju poslova državne uprave surađivati s tijelima jedinica lokalne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te im pružati stručnu pomoć, na isti način kao što to čine ministarstva i državne upravne organizacije u odnosu prema županijskim uredima.

#### *e) Sredstva županijskih ureda*

Sredstva za rad županijskih ureda utvrđuju se i osiguravaju državnim proračunom.

Županijski uredi dužni su Vladi dostaviti zahtjev za osiguranje sredstava za iduću proračunsku godinu na temelju plana rada tijela s obrazloženjem najkasnije do 30. rujna tekuće godine.

O raspoređivanju i korištenju sredstava županijskih ureda odlučuje župan, u skladu s državnim proračunom.

## 6. Župan

Županija je, kao što je već navedeno, istovremeno i jedinica lokalne samouprave i dio državne uprave.

Na čelu županije je župan, i to kako njezinog samoupravnog, tako i upravnog dijela. Stoga je župan istovremeno i dužnosnik lokalne samouprave i državni službenik.

Ova dvojnost funkcije župana vidljiva je već u postupku njegova izbora.

Župana bira županijska skupština većinom glasova svih članova. U tom dijelu očituje se samoupravna karakteristika funkcije župana. Međutim, njegov izbor mora potvrditi predsjednik Republike (na prijedlog Vlade). Ako župan ne bude potvrđen, županijska je skupština dužna u roku od 14 dana od dana primitka odluke o odbijanju izabrati drugog župana. Ako to u navedenom roku ne učini, ili ako ni drugi izabrani župan ne bude potvrđen, predsjednik Republike će u roku od 14 dana imenovati župana te županije. U navedenim ovlastima predsjednika i vlade očituje se karakteristika župana kao državnog službenika.

U praksi Republike Hrvatske, do dana izrade ovog rada, Predsjednik Republike još nije odbio potvrditi niti jednog izabranog župana.

U samoupravnom djelokrugu županije župan zastupa županiju, nositelj je izvršne vlasti u županiji i predsjednik njezinog poglavarstva.

Župan u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga županije ima pravo zadržati od izvršenja opći akt županijske skupštine ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis te zatražiti od skupštine da u roku od 15 dana ukloni uočene nedostatke. Ako županijska skupština to ne učini, župan je dužan u roku od 7 dana o tome izvijestiti tijelo središnje državne uprave ovlašteno za nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinica lokalne samouprave.

O ostvarivanju lokalne samouprave župan se redovito savjetuje s načelnicima i gradonačelnicima općina i gradova na području županije.

Župan obavlja i druge poslove utvrđene statutom u skladu sa zakonom.

Kao najviši državni službenik u županiji, župan je odgovoran Vladi Republike Hrvatske odnosno nadležnim ministarstvima za obavljanje poslova državne uprave u županijskim uredima. S obzirom na značenje tako propisane od-

govornosti župan ima posebne ovlasti u odnosu prema tijelima državne uprave u županiji. Tako župan, između ostalog:

- nadzire obavljanje poslova državne uprave koji se obavljaju u županijskim uredima, usklađuje rad tih ureda i neposredno nadzire njihov rad,
- nadzire poslove državne uprave prenijete tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti na području županije,
- brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju poslova i poduzima mjere za osiguranje učinkovitosti rada županijskih ureda, određuje im poslove i daje naputke za rad, brine se o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika županijskih ureda u tijeku službe i o urednom i pravilnom korištenju imovine i sredstava za rad te poduzima mjere za utvrđivanje povreda službene dužnosti utvrđenih zakonom,
- osigurava suradnju županijskih ureda s jedinicama lokalne samouprave i uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

## 7. Praktični problemi odnosa samouprave i državne uprave unutar županije

Pravni sustav Republike Hrvatske podijelio je obavljanje javnih službi na poslove državne uprave i poslove lokalne samouprave.

U tako postavljenom upravnom sustavu županija ima specifičan položaj jer u sebi sadrži i segment državne uprave i segment lokalne samouprave. Pri tome je župan kao čelna osoba županije istovremeno i predstavnik državne vlasti na području županije (članak 50. Zakona o sistemu državne uprave) i predsjednik županijskog poglavarstva te nositelj izvršne vlasti županije (članak 36. i članak 55. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi).

Ta dva segmenta županije strogo su formalno, a u znatnoj mjeri i stvarno odvojena: svaki segment ima svoj zasebni djelokrug, svoja posebna tijela i organe, primjenjuje različite propise, financira se iz zasebnih izvora. Ova podvojenost ponekad dovodi i do međusobne suprotstavljenosti, jer su u određenim slučajevima lokalni i državni interesi različiti. Podvojenost se još više produbljuje zbog često vrlo različitog materijalnog položaja, naročito u bogatijim županijama, gdje je materijalni položaj samoupravnog dijela neusporedivo bolji

od materijalnog položaja državne uprave. Na kraju, jednako tako i različita politička struktura tih dvaju dijelova ponekad utječe na tu podvojenost.

S obzirom na to unutar županije kao teritorijalne administrativne jedinice stvaraju se određene napetosti. Oba dijela županije nastoje istaknuti upravo svoju veću važnost i nametnuti se onom drugom te ostvariti svoj utjecaj i na njegov djelokrug.

Županijska samoupravna struktura u prilog stava o svojoj supremaciji ističe svoj legitimitet ostvaren na neposrednim ili posrednim izborima u samoj županiji, svoje bolje poznavanje lokalnih prilika i potreba te svoju neposrednu odgovornost predstavničkom tijelu i preko njega biračima.

Županijska državna uprava, s druge strane, ističe svoj bolji uvid u šire interese čitave društvene zajednice, svoju nadzornu ulogu i zakonska ovlaštenja te dužnost koordinacije i izjednačavanja položaja lokalnih jedinica.

Posljedica takvih stavova jest to da slabi suradnja između samoupravnog dijela županije i županijske državne uprave, pa čak i međusobna komunikacija. Vrlo često nema međusobne razmjene informacija niti bilo kakve koordinacije, a zajednički radni sastanci pročelnika županijskih ureda državne uprave i županijskog poglavarstva gotovo i ne postoje.

Na kraju, sve to dovodi do toga da županija kao cjelina, odnosno njezine upravne aktivnosti u najširem smislu, postaju nekoordinirane, razjedinjene, ponekad čak i konfrontirane, pa onda i nedovoljno učinkovite.

Županija je jedan od subjekata koji obavljaju javnu službu. Javnu službu uvjetuju dva elementa: 1) djelatnost koja je prema svojoj prirodi takva da je prije svega potrebna za zadovoljenje općih društvenih potreba i 2) pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao potrebnu javnu službu dajući joj, zbog navedene važnosti, poseban društveni tretman.<sup>15</sup>

Javnu službu u županiji jednako obavljaju i samoupravni dio županije i dio državne uprave u županiji, svaki u svom djelokrugu. S pozicije građanina, koji je korisnik usluga koje obavlja uprava i prema kojem je zapravo sva djelatnost uprave usmjerena i radi kojeg uprava i postoji, potpuno je irelevantno pripada li organ koji će riješiti njegov predmet samoupravnom dijelu županije ili državnoj upravi. Javna uprava u cjelini, ma kojem dijelu uprave pripadala, tre-

<sup>15</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (Narodne novine, 117/93), članak 49.

ba obavljati svoje poslove u interesu građanina i zajednice, a da bi to mogla učinkovito činiti, treba biti međusobno koordinirana. Posebice je to važno u županiji koja je jedinstvena teritorijalna cjelina.

Da bi se postiglo jedinstveno djelovanje županije, tj. njezinog samoupravnog dijela i njezinog dijela državne uprave, nužno je na svim razinama uprave prihvatiti sljedeće stavove:

- da je lokalna samouprava komplementarna državnoj upravi, a ne tek njezina najniža razina (ovaj stav nije dovoljno samo deklarativno prihvatiti, već on mora biti i stvarno prihvaćen u čitavom društvu),
- da županijski državni uredi kao i županijsko poglavarstvo i samoupravni odjeli imaju u osnovi istu zadaću: svaki u svome djelokrugu obavlja javnu službu radi izvršenja zadaća općega interesa,
- da je radi ostvarenja te zadaće model konfrontacije državne uprave i lokalne samouprave nužno zamijeniti modelom kooperacije tih dvaju segmenata uprave,
- da je zato između županijskih ureda državne uprave i županijskih samoupravnih tijela i organa nužno razvijati odnose koordinacije, suradnje, međusobne pomoći, razumijevanja i međusobnog uvažavanja,
- da je osiguranje suradnje i koordinacije tih dvaju dijelova jedino od župana, kako je to određeno člankom 50. st. 1. toč. 5. Zakona o sustavu državne uprave, nedovoljno i neučinkovito,
- da županijsko poglavarstvo, kao tijelo izabrano od županijske skupštine, i sama skupština moraju biti informirani o radu ureda državne uprave u županiji te na primjeren način i u odgovarajućoj mjeri uključeni u njihov rad,
- da, s druge strane, uredi državne uprave u županiji jednako tako moraju biti uključeni na odgovarajući način u rad samoupravnih odjela, već kod pripremanja određenih samoupravnih akata, a ne samo kroz upravni nadzor.

## 8. Zaključak

U upravnom sustavu Republike Hrvatske županija kao teritorijalna jedinica ima specifičan položaj. Ona je istodobno jedinica lokalne samouprave drugog stupnja i najniži dio državne uprave. S obzirom na to, županija je organizacijski ustrojena u dva zasebna dijela, svaki sa svojim djelokrugom: poslove lokal-

ne samouprave obavljaju skupština (kao predstavničko tijelo), poglavarstvo (kao izvršno tijelo) i samoupravni odjeli (kao neposredni izvršitelji), dok poslove državne uprave obavljaju županijski uredi. Osim u djelokrugu i organizaciji, razgraničenje tih dvaju dijelova županije postoji i prema izvorima financiranja: samoupravni dio financira se iz vlastitog proračuna županije, a županijski dio državne uprave iz državnog proračuna. Na čelu županije je župan, koji je istovremeno predstavnik državne vlasti na području županije i nositelj izvršne vlasti u samoupravnom djelokrugu županije.

Iako su odnosi između županijskog dijela državne uprave i njezinog samoupravnog dijela zamišljeni, a dijelom propisima i postavljeni, kao odnosi suradnje i pomoći, u stvarnosti oni se pretežno svode na nadzor državne uprave nad samoupravom, a ponekad i na konfrontaciju. Takve odnose potiče i često vrlo različit materijalni položaj tih dvaju dijelova, koji nije razmjern njihovim ovlastima i odgovornostima.

Da bi se prevladale te unutrašnje napetosti, a pospješila učinkovitost rada županijske uprave u cilju ostarivanja ukupnosti zadaća koje županija u cjelini ima, potrebno je u pravnom sustavu Republike Hrvatske usvojiti niz načela i stavova, od kojih je središnje načelo da je lokalna samouprava komplementarna državnoj upravi, a ne tek njezina najniža razina.

## Literatura

1. S. Sokol, B. Smerdel: Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1995.
2. I. Borković: Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995.
3. S. Ivanišević: Izvršni sloj u lokalnoj upravi, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1987.
4. J. Hrženjak: Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 1993.
5. I. Perko-Šeparović: Faktori koji određuju veličinu lokalnih zajednica, iz knjige: J. Hrženjak, I. Perko-Šeparović: Organizacija teritorija i samoupravljanje, Informator, Zagreb, 1982.
6. E. Pusić: Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.
7. W. von Humboldt: Ideje za pokušaj određenja granica djelotvornosti države, Informator, Zagreb, 1993.
8. Ž. Pavić: Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, časopis *Zakonitost*, Zagreb, 8-9/92.
9. Ž. Pavić: Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi, časopis *Zakonitost*, Zagreb, 11-12/92.

10. T. Antić: Sustav financiranja lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2/97.
11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 56/90. i 135/97.
12. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Narodne novine - međunarodni ugovori, 1/93. i 14/97.
13. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, 90/92, 94/93. i 117/93.
14. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, 10/97. i 124/97.
15. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, 90/92, 76/93, 69/95. i 14/97.
16. Zakon o Zagrebačkoj županiji, Narodne novine, 69/95. i 14/97.
17. Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, 75/93, 109/93, 10/94, 17/94, 30/94, 74/94, 33/95, 34/95, 36/95. i 50/95.
18. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, 117/93.
19. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, 75/93.
20. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, Narodne novine, 72/94, 92/96. i 131/97.
21. Uredba o ustrojavanju županijskih ureda, Narodne novine, 116/93, 23/96. i 96/97.
22. Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave, Narodne novine, 37/94. i 25/96.

## POSITION OF THE COUNTY IN THE CROATIAN LEGAL SYSTEM

### *Summary*

*The county as a territorial and an administrative unit has a twofold position in the legal system of the Republic of Croatia: on one hand it makes an unit of local self-government, and on the other it makes a part of the state administration. Each of those two aspects of a county has its own jurisdiction, organization, sources and ways of financing and certain other particularities.*

*The competences from the selfgoverning authority of a county are performed by the assembly (as a representative body), the head council (as an executive body) and the administrative departments (as direct enforcers). Those competences are financed from the county budget. The competences of the state administration in the county*

*are performed by the county offices, and those are financed from the state budget. On the head of the county is a prefect, who is in the same time a representative of the state authority on the territory of a county as well as a bearer of the executive authority within its selfgoverning jurisdiction.*

*Because of the mentioned double role of a county, within itself certain problems and tensions arise, in particular in relations between its selfgoverning and the state parts. The county selfgoverning structure in favor of its supremacy emphasises its legitimacy established on direct or indirect elections within the county itself, its better understanding of the local circumstances and needs and its immediate responsibility to the representative body and through it to the electorate. The county state administration, on the other hand, points out its better insight into wider interests of the whole social community, its oversight role and the legal authority, as well as the duty of coordination and equalization of the position of the local units.*

*In order to prevail over this problem there should be in the legal system of the Republic of Croatia adopted an array of principles, among which the following are of a particular significance:*

- that the local selfgovernment makes a supplement to the state administration but not only its lowest level.*
- that the county state offices as well as the county head council and the selfmanaging departments have in essence the same task – to perform a public service, each within its own authority to the purpose of executing tasks of a general interest.*
- that in order to ensure those tasks the model of confrontation of the state administration to the local selfgovernment should be replaced by the model of cooperation of those two segments of the administration.*

*Key words: county, local selfgovernment, state administration*