

Nadzor nad djelovanjem tijela lokalne samouprave: međunarodnopravne osnove i pregled usporednog prava

Ivan Šprajc*

UDK 352/353
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 15. 1. 2001.
Prihvaćeno: 21. 2. 2001.

Nadzor nad djelovanjem lokalnih jedinica jedan je od ključnih aspekata odnosa između centralne i lokalne vlasti. U radu se analiziraju zahtjevi koje u tom smislu postavlja Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Dodatno, raščlanjuju se odabrani usporednopravni sustavi u istom segmentu a prema četiri osnovna kriterija nadzora. Rezultati analize mogu se shvatiti i kao osnova nove zakonodavne konstrukcije.

Ključne riječi: nadzor, lokalna samouprava, zakonitost, lokalne jedinice

1. Uvod

Pitanja smjera, sadržaja i oblika reforme sustava lokalne samouprave u proteklom su se desetljeću potvrdila kao prioriteti svakog pravnog sustava koji je prolazio kroz procese demokratske tranzicije. Niti hrvatski pravni sustav u tom pogledu nije bio iznimka. U pravno-političkom kontekstu koji su obilježili centralističke tendencije karakteristične za prethodni sustav, visoka razina očekivanja od demokratske transformacije pravnog sustava te ponajviše agresija na Republiku Hrvatsku (tijekom koje je 1/4 državnog teritorija bila okupirana) legislativne reforme sustava lokalne samouprave nisu

* Mr. sc. Ivan Šprajc, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

mogle biti dugog vijeka. Takvo stanje stvari potvrdila je legislativa,¹ sudska praksa,² ali i doktrina koja je konstantno upozoravala na nedostatke postojećeg sustava.³

Kao jedno od glavnih uporišta doktrinarne kritike, tj. predmet legislativnih i sudskih intervencija, isticao se problem centralno-lokalnih odnosa, i to navlastito u aspektu kontrolnih ovlaštenja centralnih organa naspram jedinica lokalne samouprave. Stoga je posve jasno da će predstojeća reforma sustava lokalne samouprave morati posebnu pozornost posvetiti upravo tom problemu.

U rješavanju tog legislativnog problema valja imati na umu one faktore koji utječu na način strukturiranja kontrolne dimenzije centralno-lokalnih odnosa; to su prije svih način administrativne podjele državnog teritorija (veličina lokalnih jedinica), način organizacije ukupnog pravnog sustava, a naročito sustava upravnog prava (primjerice kao vrlo bitno pitanje nadaje se organizacija sudske kontrole nad radom upravnih organa, tj. način kontrole ustavnosti i zakonitosti) te u novije vrijeme i krug međunarodnopravnih obveza pojedine države u tom pravnom području. U ovom radu pozornost ćemo primarno posvetiti potonjim faktorima koji su "autohtona" pravna pitanja, jer je prvo spomenuti faktor političko pitanje.

Stoga ćemo u nastavku rada analizu podijeliti u dva dijela; prvi koji ispituje međunarodnopravne osnove odnosa koji nastaje supervizijom akata jedinica lokalne samouprave od centralnih organa; te drugi koji predstavlja strukturirani uvid u način na koji su ti odnosi regulirani u nekoliko odabranih europskih pravnih sustava.⁴

¹ Navod potvrđuje broj zakonodavnih intervencija u postojeći propis (Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi - NN 90/92) kojih je od njegova stupanja na snagu bilo tri (NN 94/93, 117/93 te 128/99).

² Riječ je o dvije odluke Ustavnog suda RH kojima je isti forum negativno odgovorio na pitanje usklađenosti Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi s Ustavom RH (odluka i rješenje br. U-I-503/1993 od 4. prosinca 1996. te odluka br. U-I-317/1996 od 3. veljače 1999).

³ Od čitavog niza radova ističemo posljednje objavljene: zbornik radova savjetovanja *Javna uprava u demokratskom društvu*. Zagreb, 1999. i u njemu sadržane radove o toj temi.

⁴ Ovaj je rad ograničen isključivo na pravnu kontrolu akata *stricto sensu*, pod čime se razumije, u prvom redu, kontrola općenormativnih, a u stanovitoj mjeri i pojedinačnih pravnih akata jedinica lokalne samouprave. Takav pristup *a limine* isključuje razmatranje političke i financijske kontrole nad djelovanjem navedenih jedinica.

2. Međunarodnopravne osnove nadzora nad djelovanjem jedinica lokalne samouprave

Sve do sredine 80-ih godina ovog stoljeća nije postojao niti jedan međunarodnopravni instrument koji bi na pravnoobvezatan način statuirao nad nacionalne kriterije za procjenu odnosa između središnjih i lokalnih vlasti. Nakon što je 1985.g. u okviru Vijeća Europe izrađena i za potpisivanje otvorena Europska povelja o lokalnoj samoupravi (dalje: Povelja)⁵ pravni položaj država obvezanih Poveljom temeljito se izmijenio. Naime, svojim sadržajem Povelja ustanovljava niz prava lokalnih jedinica, ali i njima korrespondirajući niz dužnosti država-članica Povelje kojima se garantira postojanje i pravna zaštita takvog koncepta lokalne samouprave koji nedvojbeno afirmira decentralizaciju obavljanja javnih poslova.⁶

Pored Povelje kao pravnoobvezatnog međunarodnog ugovora dužnu pozornost valja obratiti i na preporuke Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe, tj. Odbora ministara Vijeća Europe, iako se u ovom slučaju radi o dokumentima bez obvezujuće pravne snage.⁷ Unatoč toj činjenici njihova se važnost ne smije zanemariti; naime, te su preporuke neizostavna sredstva stalnog prilagodavanja Povelje novim okolnostima - konstantnom razvoju lokalne demokracije, uključenju u sustav Povelje novih država čiji se sustavi lokalne samouprave ponekad dijametralno razlikuju, na primjer - osiguravajući time njezinu fleksibilnost i neprolaznu recentnost.⁸ U nastavku rada

⁵ European Charter on Local Self-Government, ETS No. 122. Na dan 1. 11. 2000. Povelja je obvezivala 34 države-članice Vijeća Europe (3 države - Belgija, Francuska, Irska - potpisale su Povelju, ali je nisu ratificirale.) Republika Hrvatska ratificirala je Povelju 11. 10. 1997; od 1. 2. 1998. Povelja se primjenjuje u našem pravnom poretku. Podaci sa web-stranice Vijeća Europe (www.coe.int).

⁶ U tom smislu Povelja je nedvojbeno koncipirana na liberalnim shvaćanjima tzv. "lokalne države"; dakle, svaki oblik vlade viši od lokalne vlasti derivacija je početnog, primarnog oblika političke vlasti (tzv. "bottom-up" argument). Više o tome kao i o suprotstavljenim argumentima v. M. Illner, *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?*, str. 8-9, u: *The Transfer of Power (Decentralization in Central and Eastern Europe)*, ed. by J. D. Kimball, Budapest, 1999.

⁷ U ovom radu pažnju ćemo obratiti na sljedeće preporuke: Preporuka No. R (98) 12 Odbora ministara Vijeća Europe o nadzoru nad djelovanjem lokalnih vlasti (dalje: Preporuka 98); zatim Preporuku 20 (1996) o nadgledanju implementacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje: Preporuka 20), tj. Preporuku 39 (1998) o inkorporaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi u pravne sustave država-članica te o pravnoj zaštiti lokalne samouprave (dalje: Preporuka 39) - obje je izdao Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe (Vijeće Europe). Pored navedenih kao instrument na koji valja obratiti pozornost ističe se i *Explanatory Report* uz samu Povelju.

⁸ V. u tom smislu t. 6h Preporuke 39 u kojoj se, među ostalim, navodi: "Povelja se ima smatrati pravnim instrumentom koji evoluirala u skladu s razvojem lokalne demokracije, stoga... države-članice moraju uzeti u obzir načela tumačenja (Povelje-nap.a.) statuirana od Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe..." Prijevod: autor.

analizirat ćemo odredbe Povelje izravno relevantne za odnose koji nastaju između centralnih i lokalnih organa prilikom provedbe nadzora nad radom lokalnih jedinica.

Temeljno obilježje Povelje - afirmacija lokalne autonomije putem garancije postojanja lokalnih jedinica *in favorem* nadležnosti kojih djeluje opća klauzula⁹ - jasno se može distingvirati i u području nadzora nad njihovim radom. U tom smislu relevantni su čl. 8. i 11. Povelje čije odredbe pružaju tipičan primjer izravno primjenljivih odredbi međunarodnog ugovora (*self-executing*).¹⁰

Članak 8. Povelje glasi:

1. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama može se obavljati samo u slučajevima i u oblicima predviđenim ustavom ili zakonom.
2. Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kada se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću.
3. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štititi."¹¹

Kao što je očito, stavak 1. potvrđuje kao prvo kardinalno načelo vladavinu prava pri obavljanju upravnog nadzora nad djelovanjem lokalnih jedinica. Točnije, to se načelo realizira kao načelo ustavnosti i zakonitosti nadzora koji se može provoditi samo u slučajevima i na način predviđen pravnom normom. Pri tome se kao isključivo relevantne ističu ustavne, tj. zakonske

⁹ V. u tom smislu čl. 3/1. Povelje koji govori o pravu lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju "... bitnim dijelom javnih poslova", ali i čl. 4/2. koji glasi: "Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti."

¹⁰ Tako izrijeком i t. 7b Preporuke 39. Više o imenovanim normama, na specifičnom primjeru, v. primjerice kod T. C. Hartleyja. Temelji prava Europske zajednice. Rijeka, 1999, str. 195-196, 206-210. i S. Rodina, Ustavopravni aspekti primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1-2/1998, str. 101-103.

¹¹ U radu se koristimo službenim prijevodom Povelje objavljenim u Narodnim novinama-međunarodni ugovori, br. 14/97. Valja napomenuti da je prema čl. 3. Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi Republika Hrvatska vezana samo stavcima 1. i 2. članka 8. Povelje.

norme čije karakteristike - ovdje posebno ističemo težu izmjenljivost ustavnih i predvidljivost zakonskih normi - dodatno osiguravaju autonomiju djelovanja lokalnih jedinica.

Stavak 2. citiranog članka razlikuje kontrolu ustavnosti i zakonitosti od kontrole svrhovitosti. Prvi oblik i sadržaj nadzornih ovlasti centralnih organa trebao bi imati ulogu pravila, a drugi pravno precizirane iznimke. Iznimnost drugog oblika nadzora određena je kako vrstom poslova lokalnih jedinica koji mogu biti podvrgnuti ovovrsnom nadzoru (poslovi tzv. "prenesenog djelokruga"),¹² tako i pozicijom nosilaca nadzornih ovlasti unutar instancijske hijerarhije (vlasti višeg stupnja).

Stavak 3. uvodi kao drugi kardinalni princip pri upravnom nadzoru nad lokalnim jedinicama princip razmjernosti (proporcionalnosti).¹³ U presumpтивно razmjernom odnosu moraju se nalaziti nadzorne ovlasti odnosno rezultati njihova korištenja (intervencija) i važnost interesa koji se nadzorom štite.¹⁴ Drugačije rečeno, od država-članica zahtijeva se očuvanje razmjernosti (barem) u užem smislu, i to tako da se djelatnost lokalnih jedinica, pri obavljanju nadzora, korigira samo onoliko koliko zahtijeva zaštita odgovarajućeg, a toj djelatnosti suprotstavljenog, interesa. Na taj način osigurava se autonomija lokalnih jedinica, ali unutar ustavom i zakonom određenih granica, te se istodobno potvrđuje primarna odgovornost centralnih organa u očuvanju ustavnosti i zakonitosti.

Kao što smo već prije napomenuli, Republika je Hrvatska prilikom ratifikacije Povelje uložila rezervu kojom je ograničila normativnu snagu čl. 8. isključivo na st. 1. i 2. Prema takvom stanju stvari centralni organi hrvatskog pravnog poretka ne bi bili obvezani respektirati izloženi sadržaj načela razmjernosti pri provedbi upravnog nadzora nad lokalnim jedinicama. Ipak, uvjereni smo da tome nije tako, odnosno da načelo razmjernosti djeluje i u ovom slučaju. Svoje shvaćanje temeljimo na odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1156/1999 od 26. siječnja 2000.¹⁵ Rezoniranje koje je u navedenoj odluci

¹² V. čl. 4. st. 1. i 5. Povelje o tim poslovima.

¹³ Više o tom principu v. S. Rodin, Načelo proporcionalnosti - porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, u: Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1-2/2000, str. 31-53, te I. Šprajc, Načelo razmjernosti kao načelo ustavnog ranga, Informator, br. 4798 od 1. ožujka 2000.

¹⁴ Na ovom mjestu valja upozoriti na ponešto neadekvatan službeni prijevod te odredbe. Naime, u engleskom izvorniku pojam "intervention" preveden je kao "širina intervencije".

¹⁵ Odluka je objavljena u Narodnim novinama, br. 14/00, te ćemo je u nastavku teksta citirati kao Odluku 14/00.

izložio Ustavni sud rukovodi se općim važenjem načela razmjernosti koje obvezuje svako državno tijelo kada ono svojim djelovanjem penetrira u zaštićenu pravnu sferu drugog pravnog subjekta. Priznanje najvišeg, ustavnog statusa tog načela Ustavni je sud obrazložio njegovim "ubikvitetnim značajem", što, mislimo, treba tumačiti dvojako: prvo, može se tvrditi da je time princip razmjernosti etabliran kao opći pravni princip, što neizostavno vodi drugom, a to je tvrdnja prema kojoj je takvo deduciranje principa razmjernosti istodobno dovelo do njegova uspostavljanja kao formalnog iako nepisanog izvora prava.¹⁶ Ako je tako - a mi pristajemo uz takvo shvaćanje, tada niti jedan javnopravni subjekt ne može izbjeći djelovanje rečenog principa, pa rezerva dana na st. 3. čl. 8. Povelje ostaje bez svrhe. Zapravo, formalnopravno gledano ta rezerva i nadalje djeluje, ali se obveza primjene principa razmjernosti sada izvodi interpretacijom ustavnog teksta, a ne Povelje. Za nosioce nadzornih ovlaštenja nad aktima lokalnih jedinica izložena razlika nije većega značenja, jer su u svakom pojedinom slučaju oni dužni respektirati konzekvencije koje proizlaze iz nedvojbenog važenja tog načela. Kao druga, izravno relevantna odredba Povelje koja normira odnose u procesu nadzora nad djelovanjem lokalnih jedinica nadaje se odredba čl. 11.

Čl. 11. Povelje glasi:

"Lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu."¹⁷

Iz citiranog članka jasno proizlazi njegova svrha: nastoji se zajamčiti pravo lokalnih jedinica na sudsku zaštitu samoupravnih prava, ali i prava koja proizlaze u slučaju obavljanja poslova iz tzv. "prenesenog djelokruga". Pri tome

¹⁶ Više o općim principima prava, načinu njihove dedukcije, sadržaju i važnosti za razvijeni pravni poredak v. na primjeru francuskog prava, u: L.N.Brown-J.S.Bell, *French Administrative Law*, Oxford, 1998, str. 216-239; za princip razmjernosti, koji se također ubraja u tu grupu principa, v. osobito str. 233-235. O općim principima prava govori se kao rezultatu "interpretacije prava", "primjenljivima čak i u odsutnosti teksta", tj. kao o "neovisnim principima materijalnog prava". U domaćoj doktrini V.Đ.Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2000, str. 70, označava opće principe prava kao "pravna načela najopćenitije naravi... zajednička svim pravnim porecima...bez..." kojih "ne bi bio moguć bilo koji pravni poredak."

¹⁷ I na primjeru ovog članka moramo upozoriti na neadekvatnost službenog prijevoda. Naime, sintagma "...shall have the right..." prevedena je kao "...moraju imati pravo...". umjesto "imaju pravo". Na taj način stječe se osnova za negaciju shvaćanja prema kojem je ta odredba izravno primjenjiva u internom pravnom poretku, a to, kako smo vidjeli, nije slučaj.

se pravo na pravnu zaštitu shvaća u dvostrukom smislu; s jedne strane, lokalne jedinice imaju pravo na osporavanje pojedinačnih akata nadzornih organa donesenih u konkretnim slučajevima nadzora, a s druge strane to pravo uključuje i mogućnost iniciranja odgovarajućih postupaka u kojima će se apstraktno ispitati sukladnost općenormativnih akata s ustavnim, tj. zakonskim normama koje statuiraju načela lokalne samouprave. Dakle, dotični članak - koji je nedvojbeno izravno primjenljiva norma - potvrđuje nedvojbeno materijalnopravna ovlaštenja lokalnih jedinica podjeljujući im procesno-pravna ovlaštenja radi zaštite lokalne samouprave, odnosno ustavnosti i zakonitosti propisa koji je reguliraju (*ubi ius, ibi remedium*). Primijenjeno na nadzor lokalnih jedinica to znači da će lokalne jedinice biti u poziciji zapodjenuiti sudske sporove u kojima će se, kao o glavnoj stvari, odlučivati o povredi nekog njihovog samoupravnog prava, te na taj način otkloniti posljedice protupravnog nadzora centralnog organa (odnosno preduhitriti ga kontrolom ustavnosti i zakonitosti).¹⁸

Sudska zaštita koja se izrijekom spominje u citiranom članku pretpostavlja, primarno, neovisni sudski organ koji svojom odlukom razrješava spor kojeg je jedna strana lokalna jedinica.¹⁹ Kako se kod nadzora lokalnih jedinica gotovo uvijek radi o sporu s područja javnog prava, kao konkurentni i potencijalno nadležni organi ističu se upravni i ustavni sud. Bez obzira na to o nadležnosti kojeg se suda radi, budući da je čl. 11. Povelje izravno primjenljiva odredba, omogućena je njegova direktna invokacija u internom sudskom postupku, a nastavno tome i supstanciranje pravnog sredstva u citiranoj odredbi.²⁰ Dakle, čak i kada u internom pravu nije predviđen

¹⁸ U dijelu koji se odnosi na mogućnost korištenja pravnog sredstva u slučajevima pojedinačnih nadzornih akata centralnih organa ovakvo rezoniranje potvrdio je i Ustavni sud RH u odluci br. U-I-317/1996 od 3. veljače 1999. (odluka je objavljena u NN, br. 17/99; dalje: Odluka 17/99). U toj odluci Ustavni je sud *explicite* sporne odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (čl. 81. st. 2-3) kontrastirao čl. 11. Povelje i zaključio da su one nesuglasne zahtjevima koje u tom smislu postavlja Povelja. Posebno je značajno mišljenje Ustavnog suda prema kojem čl. 11. Povelje implicira isključivo sudski put zaštite. S tim u vezi v. sljedeću bilješku.

¹⁹ Ipak v. i odgovarajući dio *Explanatory report* uz Povelju koji kao alternativu sudskom izrijekom spominje i "ekvivalentno, neovisno, propisom predviđeno tijelo u čiju nadležnost spada odlučivanje odnosno sudjelovanje u odlučivanju o sukladnosti bilo koje radnje, propuštanja, odluke ili drugog administrativnog akta sa zakonom."

²⁰ V. u tom smislu i mišljenje Ustavnog suda RH u Odluci 17/99 kada se navodi "... da bi predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave mogao podnijeti ustavnu tužbu i u roku od 48 sati, pa bi i sam Ustavni sud mogao o toj tužbi odlučiti odmah, jer za to ne postoji pravna zapreka..." Nije jasno je li forum u pitanju referirao na direktnu primjenljivost čl. 11. Povelje ili na primjenu odgovarajućih odredbi Ustava odnosno Ustavnog zakona o Ustavnom sudu.

poseban pravni instrument konstruiran specijalno za taj slučaj, lokalne jedinice morale bi se moći koristiti člankom 11. u okviru redovite kontrole apstraktne, tj. konkretne ustavnosti odnosno zakonitosti kao sredstvom zaštite vlastitog djelovanja od nezakonitog presizanja u formi nadzora. U tom smislu analizirana odredba može posjedovati i autonomnu vrijednost, nasuprot uobičajenoj instrumentalnoj, kao konzekvemciju razlike između pravnog poretka uspostavljenog Poveljom i internog pravnog poretka.

3. Usporednopravni pregled nadzora nad djelovanjem jedinica lokalne samouprave

U ovom dijelu rada analizirat ćemo usporednopravne modele lokalne samouprave, odnosno s obzirom na našu temu njihove relevantne isječke. Stoga smo prikaz koncentrirali oko stanovitog broja kriterija kontrole: svaki od tih kriterija predstavlja problem za čije je razrješavanje nadležan zakonodavac. Istodobno, način rješavanja svakog pojedinog problema, ali i svih zajedno, otkriva ne samo način na koji su regulirani relevantni odnosi - primarno onaj između centralnih i lokalnih organa, ali sekundarno i odnos između građana i lokalnih organa - nego i koncepciju lokalne samouprave koju zakonodavac zaista preferira nasuprot gotovo identičnim nominalnim postavkama o "važnosti lokalne samouprave" i "visokom stupnju autonomije lokalnih jedinica". U tom smislu može se ustvrditi da je način regulacije kontrole djelovanja lokalnih jedinica svojevrstan lakmus ukupnog načina na koji je normativno reguliran sustav lokalne samouprave. U tu svrhu analizirat ćemo usporednopravna rješenja prema sljedećim kriterijima:

- 1) kriterij opsega nadzora - kontrola ustavnosti i zakonitosti, a uz nju i/ili svrhovitosti,
- 2) kriterij nosilaca nadzornih ovlaštenja - upravni i/ili sudski i/ili posebni nadzor,
- 3) kriterij iniciranja djelovanja nadzornih mehanizama - inicijativa centralnih organa i/ili lokalnih jedinica i/ili trećih osoba,
- 4) kriterij vrste pravne zaštite lokalnih jedinica - upravni i/ili sudski put pravne zaštite.²¹

²¹ Oblike kontrole primjenom gotovo svih kriterija moguće je kombinirati, pa je ta činjenica naglašena i u ovoj klasifikaciji. Inače, ova klasifikacijska konstrukcija djelomično je preuzeta iz izvještaja pod nazivom Supervision and

3.1. Kriterij opsega nadzora

Analizu započinjemo s najvažnijim od svih navedenih kriterija. Važnost tog kriterija proizlazi iz nekoliko razloga; prvo, normativnom regulacijom opsega kontrole zakonodavac anticipira i način regulacije, pa onda i primjene ostalih relevantnih kriterija kontrole;²² drugo, nadzor ustavnosti/zakonitosti na području lokalne samouprave samo je posebno polje primjene te vrste nadzora čije je važenje općenito, pa na taj način dolazi do integracije sustava lokalne samouprave u cjelokupni pravni sustav, ali, još važnije, time se osigurava važenje temeljnih normi ukupnog sustava (u prvom redu normi koje sadrže temeljna ljudska prava i slobode) i na području lokalnih jedinica.

Značajno rjeđe nego nadzor ustavnosti/zakonitosti spominje se u ustavnim tekstovima - kao propisu koji gotovo redovito postavlja temelje sustava lokalne samouprave - nadzor svrhovitosti. Tu činjenicu valja tumačiti kao još jedan argument u prilog iznimnosti primjene ovog oblika nadzora.²³ Ipak, time njegova primjena - ovaj put kao rezultat uvođenja na zakonodavnoj razini - nije onemogućena odnosno delegitimirana. Štoviše, nadzor svrhovitosti djelovanja lokalnih jedinica smatra se u nekim slučajevima nužnim sredstvom zaštite konkurentnih interesa. Pored toga, taj oblik nadzora nije niti unaprijed inkompatibilan s načelom lokalne samouprave (i to bez obzira na to koji od postojećih modela organizacije lokalne samouprave imali u vidu).²⁴

Naime, s jedne strane lokalne jedinice mogu biti ovlaštene obavljati poslove iz tzv. "prenesenog djelokruga", u kojem slučaju, zapravo, obavljaju poslove koji, inicijalno, spadaju u nadležnost centralnih organa. Ta činjenica najčešće, iako su moguće i druge normativne solucije, vodi gotovo potpunoj identifikaciji pravnog režima lokalnih jedinica s onim koji se primjenjuje na centralne organe pri obavljanju istih poslova. Uostalom, takvu mogućnost,

Auditing of Local Authorities' Action koji je *Steering Committee on Local and Regional Democracy*, u okviru Vijeća Europe, pripremio 1999. godine. Redaktori izvještaja bili su J.S. Pastor i J.C. Nemery, izdanje Vijeća Europe, 1999, u ediciji: *Local and regional authorities in Europe*, No. 66 (dalje: *Izvjestaj*).

²² Tako, primjerice, nadzor svrhovitosti pretpostavlja širi krug nositelja nadzornih ovlaštenja, ali i inicijative u provedbi kontrole. Nadalje, sve to presudno utječe i na izbor putova pravne zaštite i tsl.

²³ Tako i *Izvjestaj*, str. 27.

²⁴ Više o različitim modelima v. J. Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, u: *Nova ustavna uređitev Slovenije* (zbornik razprav), Ljubljana, 1992, str. 217-218.

barem u pogledu širine nadzornih ovlaštenja, izrijeком dopušta i Europska povelja o lokalnoj samoupravi.²⁵

S druge, pak, strane čak i u poslovima izvornog djelokruga lokalne jedinice mogu donositi takve odluke čije konzekvencije daleko nadilaze granice lokalnog područja, odnosno koje tangiraju i druge lokalne jedinice, uključujući i stanovništvo izvan granica jedne lokalne jedinice. Stoga ćemo u nastavku prikazati neka od najinteresantnijih normativnih rješenja netom naznačenih problema.

3.1.A. Kontrola ustavnosti

Pitanje ovorsne kontrole transferira institucionalni kompleks lokalne samouprave na područje ustavnog prava, tj. ustavnopravnih normi koje propisuju:

- a) ovlaštenje lokalnih jedinica da pokreću ustavnosudske sporove *vis-a-vis* pojedinačnih, ali i općenormativnih akata izdanih od centralnih organa, te
- b) istovrsnu ovlast centralnih organa, ali ovaj put s ciljem kontrole općenormativnih, tj. pojedinačnih akata lokalnih jedinica.

U prvom planu ističu se odgovarajuća usporednopravna rješenja slovenskog, austrijskog i njemačkog ustava, tj. relevantnih zakona. Nasuprot, primjerice, našem normativnom modelu, spomenuti sustavi proširuju ovlast lokalnih jedinica da iniciraju neki od postojećih ustavnopravnih sporova. Tipičan primjer dolazi kao rezultat komparacije slovenskog i našeg modela: čl. 91. slovenskog zakona o lokalnoj samoupravi²⁶ i čl. 34. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH (Narodne novine, br. 99/99). Naime, prema našem pravu lokalne jedinice posjeduju pravo pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti zakona i drugih propisa samo u stvarima iz ustrojstva lokalne samouprave i uprave. Tome nasuprot, slovenski model podjeljuje isto, samo daleko šire ovlaštenje lokalnim jedinicama jer kao pretpostavku korištenja - istodobno i objekt odgovarajućeg zahtjeva lokalne jedinice - navodi "propis kojim se zahvaća u ustavni položaj i prava lokalne zajednice".²⁷ Na taj je

²⁵ V. *supra* tekst između bilješki 10-13 ovog rada.

²⁶ Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1993.g. (s kasnijim izmjenama i dopunama).

²⁷ Citirana odredba dodatno je osnažena i čl. 23. st. 1. t. 7. Zakona o ustavnom sudu Republike Slovenije koji spominje ugroženost prava lokalnih zajednica kao pretpostavku ispunjenjem koje njihova predstavnička tijela mogu pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa i općih akata.

način slovenski zakonodavac lokalnim jedinicama podijelio gotovo generalnu ovlast iniciranja ovovrsnog ustavnopravnog spora čime se dodatno osigurava autonomija lokalnih jedinica tj. otpada potreba za "političkom reprezentacijom lokalnih jedinica".²⁸

Analizirani usporednopravni model ima još jednu prednost, i to vrlo značajnu jer se osniva na argumentu pravednosti; naime, nasuprot limitiranosti lokalnih jedinica u iniciranju ustavnopravnih sporova apstraktne naravi stoji redovito istovrsno generalno pravo organa zaduženih za kontrolu djelovanja lokalnih jedinica da pokreću istovrsne sporove. Stoga je od vitalne važnosti za egzistenciju lokalne samouprave u ovom segmentu što šire formulirano pravo lokalnih jedinica da pokreću te sporove.

3.1.B. Kontrola zakonitosti

Iako *prima vista* ovaj vid kontrole, zbog svoje ustaljenosti, ne bi trebao postavljati suviše problema, pomnija usporednopravna analiza upućuje na posve suprotne zaključke. Štoviše, kada se taj pravni institut primijeni na pravnom području lokalne samouprave, iskazuje se sva njegova problematičnost, što je i razumljivo jer je isti koncept primordijalno razvijen i usavršavan kao sredstvo kontrole državne, dakle centralne uprave. Na nekoliko primjera upozorit ćemo na najkrupnije probleme koji ilustriraju netom izrečene tvrdnje.

Kao prvo otvoreno pitanje nadaje se višeznačnost pravnog termina "zakonitost" o kojem, nadalje, bitno ovisi i sadržaj termina "nezakonitost". Ovdje se zapravo radi o pitanju normativnog opsega i sadržaja kriterija temeljem kojeg se estimira zakonitost djelovanja lokalnih jedinica. Iako je nesumnjivo da lokalne jedinice u svom djelovanju moraju respektirati ustavne i zakonske norme, problem nastaje na donjim dijelovima hijerarhije pravnih izvora. Primjerice, kriterij zakonitosti nije jednak ako u nj uključimo i naputke; pored toga, postavlja se pitanje koliko je uopće ovaj stav kompatibilan s načelom

²⁸ Riječ je o samo jednom od mnogih pojavnih oblika političkog paternalizma tako karakterističnog za gotovo cijelo područje Istočne i Centralne Europe. U prezentnom slučaju zbog nepotpunog *ius standi in iudicio* lokalna jedinica može svoj spor iznijeti pred odgovarajući forum samo uz podršku izvanlokalnih subjekata ("patrona"). Što gotovo uvijek vodi stanovitim koncesijama. O paternalizmu kao karakteristici odnosa lokalnih i regionalnih ili centralnih organa v. kod M. Illner, op.cit., str. 14.

autonomije lokalnih jedinica, pa i u slučaju kada one obavljaju poslove iz tzv. "prenesenog djelokruga". Naime, uključivanje internih akata u kriterij temeljem kojeg se ocjenjuje djelovanje lokalnih jedinica neizravno pretpostavlja njihovo tretiranje kao sastavnog dijela centralne administracije, čak i kada takva solucija nije izrijeком statuirana u odgovarajućim propisima. Takvo anticipiranje pravnog statusa lokalnih organa izrijeком sadrži austrijski Savezni ustav (iz 1929, uz kasnije izmjene i dopune) u čl. 119/1-2. i 4; naime, prvospomenuti stavak eksplicira upute (*Weisungen*) saveza i zemalja kao obli-gatorne izvore prava za lokalne jedinice (općine) u poslovima prenesenog djelokruga.²⁹

Konačno, posljednji spomenuti stavak predviđa kao sankciju za zanemari-vanje obveze statuirane uputom mogućnost gubitka službe.³⁰ Dakle, kao što je očito, činjenica podvrgavanja lokalnih tijela i službenika internim aktima centralnih organa neumoljivo vodi izjednačavanju njihova statusa s onim službenika centralnih organa, pri čemu se opravdano postavlja pitanje spoji-vosti opisanih konzekvenција s načelom lokalne samouprave.³¹

S druge pak strane drži se da je podvrgavanje djelovanja lokalnih jedinica u izvornom djelokrugu internim aktima centralnih organa direktno kršenje autonomije potonjih, što neizbježno vodi otporu s lokalne strane i mogućem političkom zastoju i pravnim sporovima koji kočе razvoj lokalne samouprave. U potonjem slučaju može se prihvatiti stav njemačke doktrine prema kojem primjena napatka na kontrolu djelovanja lokalnih jedinica u poslovima izvornog djelokruga transformira napatke u eksterne pravne akte. Ovisno o stupnju njihove konkretnosti odnosno apstraktnosti, tada se radi ili o pojedinačnom ili o općenormativnom aktu, ali ni u kojem slučaju o napatku.³²

²⁹ Drugospomenuti stavak sadrži, *mutatis mutandis*, sličnu odredbu glede gradonačelnika (*Bürgermeister*).

³⁰ Ovdje ipak valja istaknuti okolinost da primjena rečenih sankcija ne utječe na članstvo neke od navedenih osoba u općinskom vijeću (*Gemeinderat*), čl. 119/4. *in finem* austrijskog Ustava.

³¹ Nasuprot tom primjeru, kao sustav koji je nedvojbeno bliži respektu lokalne samouprave ističemo španjolski primjer (prema Zakonu o lokalnoj upravi iz 1985). I u tom sustavu radi se o delegaciji ovlasti, ali je njezin pravni oblik ugovor o delegaciji koji redovito specificira opseg, sadržaj, uvjete i trajanje delegacije. Kontrahenti (centralna vlast i lokalna jedinica) posjeduju korelirana prava i dužnosti a predviđen je i način postupanja u slučaju kršenja odredbi ugovora, i to sve do mogućnosti iniciranja nadzornih postupaka pred vlastima koje su izvršile delegaciju. Posebno je bitna važnost koju su ovršni ugovori dobili indirektno, snagom odluke španjolskog Ustavnog suda. Isti je forum u potpunosti "kontraktualizirao" odnos centralnih (regionalnih) i lokalnih vlasti odlučivši da ne postoji nikakva mogućnost uvođenja novih nadzornih sredstava u taj odnos osim onih koja su već zakonski propisana. Time je otpala mogućnost korištenja tzv. "opće nadzorne ovlasti" za koju se tvrdilo da vrijedi i u slučaju zaključenja opisanih ugovora.

³² Tako H. J. Wolff - O. Bachoff - R. Stober. *Verwaltungsrecht I*. München, 1994. str. 603-604.

Konačno, valja upozoriti i na francuski primjer; naime, zakon od 2. ožujka 1982. izrijeком je eliminirao mogućnost isticanja ministarskih instrukcija kao pravno obvezatnog izvora za postupanje lokalnih jedinica.³³

Nadalje, sastavni dio prethodno određenog problema jest i pitanje onih oblika (ne)zakonitosti koji se nadziru u kontrolnom procesu. Odgovor na postavljeno pitanje ovisi i o drugim okolnostima, a na ovom mjestu ističemo ključnu važnost postojanja kodificirane upravne procedure. Ne iznenađuje stoga što se taj problem iskazuje u svojoj oštrocini upravo u onim sustavima koji ne poznaju opći propis posvećen upravnom postupku. Naime, u takvoj situaciji propisi koji reguliraju lokalnu samoupravu dobivaju dodatno na važnosti. Po autonomiju lokalnih zajednica posebno su pogibeljne nejasne i nedovoljno određene sintagme u odredbama koje propisuju nadzor nad lokalnom samoupravom jer se mogu iskoristiti i za šire zahvate u prava lokalnih jedinica. Kao primjer mogu se navesti odredbe odgovarajućih talijanskih zakona - zakoni br. 142 iz 1990. te br. 241 također iz 1990. - prema kojima su nadzorni organi kontrolirali "prikladno funkcioniranje" i "nepriistranost" odnosno "učinkovitost, ekonomičnost i javnost djelovanja lokalnih organa."³⁴ Ubrzo je postalo jasno da široko tumačenje, pa onda i primjenjivanje tih principa od središnjih organa neizbježno vodi ne samo sufokaciji lokalne inicijative već i hipertrofiji kontrolnih ovlaštenja - sve na štetu lokalnih zajednica. Stoga je ponovna zakonodavna intervencija - Zakonom br. 172 iz 1997 - kao kriterije procjene zakonitosti statuirala isključivo nadležnost, postupanje i formu akata donesenih od lokalnih organa.

3.1.C. Kontrola svrsishodnosti

Taj oblik kontrole, u pravilu, rezerviran je za slučajeve u kojima lokalne jedinice obavljaju poslove iz tzv. "prenesenog djelokruga". Prema prethodno analiziranoj odredbi Povelje, samo bi nadzorne ovlasti nosilaca kontrole višeg stupnja mogle uključivati i ovlast na provedbu nadzora svrsishodnosti.

Ipak, uvođenje ovovrsnog nadzora može uslijediti na tri načina: prvi i nešto rjeđi slučaj odnosi se na izravno propisivanje nadzora svrsishodnosti u

³³ V. poblize Izvještaj, str. 26.

³⁴ Problem potječe iz činjenice da se radi o odredbama talijanskog Ustava (1948). zapravo o čl. 97. koji govori o "dobroj učinkovitosti i nepriistranosti uprave". Prijevod A. Radolovića, u: Vladavina prava, br. 2/1999.

odgovarajućim općim aktima. Vrijedi napomenuti da se odredbe ovakvog sadržaja mogu pronaći i u ustavnim tekstovima. U tom smislu talijanski i slovenski ustavi pružaju istaknute primjere opisanog pristupa; čl. 125/1. talijanskog Ustava izrijekom predviđa mogućnost, tj. ovlast provedbe nadzora nad "legitimnošću" odluka regija uz rezervu zakonske enoncijacije; s druge strane relevantna odredba slovenskog Ustava još je "ženeroznija" naspram ovlasti centralnih organa. Naime, citirana odredba *expressis verbis* omogućuje "državnim tijelima" nadzor nad "primjerenošću i stručnošću" obavljanja poslova prenijetih s centralnih na lokalne organe.³⁵ No, navedeni primjeri prihvatljivi su utoliko što jasnoćom dikcije nedvosmisleno određuju odnos koji nastaje nadzorom nad lokalnim jedinicama, odnosno po tome što jednako precizno ograničavaju ovakav oblik kontrole na poslove tzv. prenesenog djelokruga.

Karakteristično za drugi način inartikulacije nadzora svrsishodnosti upravo je stanoviti stupanj neodređenosti relevantnih normi. U takvoj situaciji primjena normi primarno ovisi o tumačenju centralnih organa koji dolaze u poziciju da neformalnim putem - primjerice iskorištavajući bolju personalnu i tehničku ekipiranost te čak i ponekad i formalnopravnu (u smislu postojanja eventualnog službeničkog odnosa) zavisnost lokalnog osoblja - zapravo odlučujući utječu na proces odlučivanja u lokalnim zajednicama.³⁶ Naravno, takav je utjecaj osobito nedopustiv kada se i ako se utječe na poslove iz kruga izvornog djelokruga. Doduše, već spomenuti argumenti kojima se opravdava primjena ove forme nadzora i na poslove izvornog djelokruga ponekad se čak izrijekom normiraju.

Tako primjerice austrijski ustavni tekst predstavlja, u ovom kontekstu, reprezentativan primjer. Iako ustavna determinacija izvornog djelokruga - sadržana u odredbama čl. 116/2. te 118/2. - izrijekom uključuje i imovinskopravni segment djelovanja lokalnih jedinica, odredba čl. 119a/2./ značajno sužava domet tako određenih "izvornih" poslova, i to osobito u financijskopravnom aspektu. Prema toj odredbi nadzorni organ (*Land*) nadzire poslovanje općina temeljem kriterija "štedljivosti, ekonomičnosti i svrhovitosti" (*Sparsamkeit*,

³⁵ V. čl. 140. st. 3. Ustava Republike Slovenije od 23. prosinca 1991.

³⁶ Tako i Izvještaj, str. 27. gdje se, u pozitivnom svjetlu, ističe njemački primjer koji princip lokalne samouprave shvaća tako da eventualna diskrecija koja proizlazi iz propisa pripada lokalnim jedinicama.

Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit). Ako čak i prihvatimo ovako sročenu odredbu kao ograničenu na područje financijskog djelovanja, sadržaj stavka 8. istog članka ukida svaku sumnju. Naime, na generalan način, s obzirom na pravno područje na koje se odnosi, predviđa ova odredba mogućnost da mjere koje poduzimaju općine "u vlastitom području djelovanja" (*im eigenen Wirkungsbereich*) budu podvrgnute režimu posebne dozvole nadzornog organa. Kao pretpostavke takvog, "legalnog ometanja samouprave" predviđeno je da se mjere u pitanju moraju odnositi na interese - ponovo se ističu financijski interesi, ali samo *exempli gratia* - koji nadilaze granice dotične lokalne jedinice.³⁷

Slična normativna situacija legalizirana je i u nekim švicarskim kantonima; tako primjerice u kantonu Neuchâtel kantonalno vijeće kao centralni nadzorni organ može, u postupku nadzorne verifikacije municipalnih općenormativnih akata, traženu potvrdu uskratiti obrazlažući to postojanjem jasne kontradikcije referentnog propisa nasuprot javnom interesu. Takav pristup lokalnoj samoupravi dobio je potvrdu i od Saveznog suda uz gotovo identično obrazloženje (samo što je pojam "javni interes" protumačen na način da podrazumijeva interes kantona, tj. interes više općina), pri čemu ipak valja primijetiti da se ovako određeni nadzor primjenjuje prilično rijetko.

Konačno, treći način putem kojeg se ovlasti nadzornog organa mogu značajno proširiti, pa čak uključiti i nadzor svrsishodnosti, jest put tzv. "sekundarne legislacije". Riječ je, naravno, o ključnim odlukama različitih sudskih tijela koje mogu presudno utjecati na opseg i način provedbe nadzornih ovlasti nad lokalnim jedinicama. Na ovom mjestu valja prvenstveno naglasiti značenje koje u tom pogledu imaju odluke ustavnih sudova. Primjer koji ćemo navesti dodatno će potvrditi naše konstatacije.

Judikat u pitanju odluka je poljskog Ustavnog suda - od 27. rujna 1994. - koja je, pokazalo se, bila od odlučne važnosti za postupnu hipertrofiju nadzornih ovlasti centralnih organa. U konkretnom se slučaju kao sporno pojavilo pitanje nad kojim sve odlukama nadzorni organi - u poljskom slučaju radi se o više organa, i to redom o nadležnim ministarstvima, predsjedniku vlade te konačno o vojvodama³⁸ - posjeduju odgovarajuće ingerencije. Najviši

³⁷ *In finem* citirane odredbe navodi se kao jedini prihvatljiv razlog odbijanja dozvole očita superiornost opisanih i suprotnih interesa.

³⁸ Više o vojvodama v. *infra*, bilješka 45.

organ zadužen za konstitutivna pitanja i sporove u poljskom pravnom poretku odlučio je da ovlasti centralnih organa, *de facto*, nisu limitirane niti vrstom poslova lokalnih jedinica niti vrstom pravnih akata koje lokalne jedinice u obavljanju tih poslova donose. Tako je nadzor generalan nad svim poslovima javne prirode bez obzira na to obavljaju li ih lokalne jedinice s ciljem zadovoljenja lokalnih potreba (izvorni djelokrug) ili društva kao cjeline (preneseni djelokrug). Ta je odluka, pokazalo se, predstavljala je značajnu podršku širenju svih oblika nadzora nad djelovanjem lokalnih jedinica, uključujući i nadzor svrhovitosti.³⁹

3.2. Kriterij nosilaca nadzornih ovlaštenja

Dotični kriterij jedan je od onih koji, iako vode stvaranju različitih diobnih oblika nadzora, istodobno nije prepreka za njihovo paralelno postojanje. U tom smislu potpuno je opravdano - a pokazat ćemo i uobičajeno - supostojanje više nosilaca kontrolnih ovlaštenja, a time i vrsta nadzora.

Ponajprije valja upozoriti na okolnost da mogućnost supostojanja više različitih razina lokalne samouprave, uz to i s različitim krugovima kompetencija, ističe potrebu davanja nadzornih ovlaštenja organima koji su statuirani kao viši u okviru upravne hijerarhije. Stoga je lako uočljiva karakteristika svih analiziranih sustava nadzorna ovlast centralnih (upravnih) organa naspram tijela lokalnih jedinica. Istodobno se, međutim, priznaje da se i djelatnost lokalnih jedinica, ali i nadzor nad njima mora kretati unutar granica koje opisuje načelo vladavine prava, tj. u ovom pravnom području osobito važno načelo zakonitosti javne uprave. Upravo stoga je logična ekstenzija uvažavanja i praktične primjene rečenih načela davanje ovlaštenja sudovima da razriješe eventualne sporove koji, u okviru obiju spomenutih djelatnosti, mogu nastati. Kako se radi o pravnim sporovima u kojima participiraju javnopravni subjekti, odnosno koji se razrješavaju temeljem javnopravnih normi, opravdano je presumirati nadležnost odgovarajućih, ali svakako specijaliziranih sudova. Ako rečenome dodamo i okolnost da se ti sporovi najčešće odnose na pitanje zakonitosti, *id est* pitanje povrede subjektivnih javnih prava (najčešće prava na samoupravu), tada je nadležnost upravnih sudova nedvojbeno, a kako usporednopravni primjeri pokazuju, i gotovo beziznimna.

³⁹ V. Izvještaj, str. 91.

Kao dobra ilustracija iznesenih tvrdnji nadaje se bugarski primjer; iako faktično još ne postoji, predviđena je nadležnost upravnog suda,⁴⁰ što samo pokazuje da konceptualna konstrukcija, ako je izvedena prema izloženim načelima, mora biti statuirana na navedeni način.

Sve rečeno, međutim, ne sprječava formiranje posebnih nadzornih tijela odnosno uzakonjenje posebnih oblika kontrola. Iako se radi o svojevrsnoj rezidualnoj kategoriji, dosadašnji je razvoj doveo do nekoliko oblika kontrole; u nastavku ovog dijela rada pobliže ćemo razmotriti usporednopravna iskustva vezana za instituciju posebnog, neovisnog nosioca nadzornih ovlasti - ombudsmena kao i srodnih institucija.

3.2.A. Upravni organi kao nadzorni organi

Temeljna razlika u načinu organizacije nadzora nad lokalnim jedinicama koji obavljaju upravni organi izražena je u dva modela. Najprije valja istaknuti "francuski model" koji je vrlo rasprostranjen, iako uz znatne modifikacije, od kojih su najznačajnije izvršene upravo u francuskom pravnom sustavu. Za taj je model karakterističan izravan odnos između centralnih i lokalnih organa koji u bitnome počiva na instituciji prefekta. Naime, u dotičnom sustavu prefekt je, kao službenik vlade, osiguravao komunikaciju između lokalnih i centralnih organa (prvenstveno ministarstva unutarnjih poslova).⁴¹ Ujedno, prefekt je odgovoran za obavljanje većine funkcija centralnih organa na području departmana, od kojih se najznačajnije tiču javnog poretka.⁴²

Prije spomenute reforme prefekt je imao kontrolu (tzv. *tutelle*) nad aktima lokalnih jedinica i mogao ih je staviti izvan snage zbog nezakonitosti. Vrlo sličan položaj na drugoj, nižoj razini lokalne samouprave zauzimao je načelnik općine koji je, iako ga je birao *conseil municipal* - najčešće na period od 6 godina, uvijek bio predstavnik centralne vlasti. Međutim, kako smo već napomenuli, radikalna reforma koja je provedena u francuskom pravu lokalne

⁴⁰ V. čl. 125. st. 1. Ustava Republike Bugarske od 12. srpnja 1991.

⁴¹ U obavljanju te uloge - i to izričito kada se radi o poslovima prenesenog djelokruga - prefektova pozicija (jednako kao ona općinskog načelnika) označena je kao "funkcionalni dualitet". Lokalni službenici u istoj situaciji "pozajmljeni" su centralnim vlastima. V. Izvještaj, str. 20.

⁴² Od značajnih funkcija koje su bile izvan nadležnosti prefekta ističemo poslove obrazovanja. V. opširnije L. N. Brown - J. S. Bell, op.cit., str. 35.

samouprave Zakonom od 2. ožujka 1982. u visokom je stupnju izmijenila izgled nadzornog procesa, što je, naravno, samo jedan aspekt reforme.

Prema novouspostavljenom, decentraliziranom sustavu lokalne samouprave značajan dio nadležnosti prenesen je na regionalna vijeća, čiji je predsjednik postao važna politička figura.⁴³ Naime, potonjem su sada povjerene izvršne ovlasti na razini departmana, ali prefekt ipak zadržava odgovornost za javni poredak. Glede nadzora nad aktima lokalnih jedinica prefekt gubi nadzorne ovlasti, ali ne i svaki utjecaj u istovrsnom procesu.

Tako su precizno zakonski enumerirani akti lokalnih jedinica koji se uopće moraju notificirati prefektu; ti akti stupaju na snagu trenom izvršene notifikacije, što znači da prefekt više ne može spriječiti stupanje na snagu rečenog općeg akta; ipak, uloga prefekta u nadzoru i dalje je istaknuta jer samo o njemu ovisi iniciranje procesa nadzora, ali i njegov krajnji domet: konačnu odluku glede zakonitosti akta lokalnih jedinica donose upravni sudovi, a uvedeni su i stanoviti dodatni normativni "osigurači" koji, pokazalo se, značajno utječu na uniformiranje načina na koji prefekti provode svoje ovlasti u nadzornom procesu. Tako su sastavnim dijelom prefektura postali posebni nadzorni odjeli čiji je isključiv cilj pripremanje odluka, tj. vođenje nadzornih postupaka. Potonje uključuje i pripremu svih akata koji se koriste u eventualnim upravnosudskim postupcima. U većim prefekturama uvedeni su i drugi posebni odjeli, kao npr. odjeli prostornog planiranja ili proračunski odjeli. Konačno, stanoviti je broj ovlasti - kao što je vođenje pregovora s lokalnim vlastima - prenesen na niže razine, što je nesumnjiv i vrlo važan iskorak prema decentralizaciji samog nadzornog procesa.⁴⁴

Posebno je važno napomenuti da je recepcija francuskog modela, i u osnovnom i u modificiranom obliku, vrlo široka, a čak izrazita u tranzicijskim državama. Na tom tragu organizirani su nadzorni modeli u mađarskom i poljskom pravnom sustavu. U oba slučaja ministarstvo unutarnjih poslova preko

⁴³ Tako Brown - Bell kao znakovitu ilustraciju promjena polučinih reformom navode sljedeći primjer: bivši francuski predsjednik d'Estaing, prisiljen izabrati između mandata u regionalnom vijeću i u nacionalnoj skupštini - a zbog naknadnog izbora u Europski parlament, odabire mjesto u regionalnom vijeću. V. Brown - Bell, op.cit., str. 36.

⁴⁴ Istodobno, izmijenjen je, ali ne u tolikoj mjeri, i položaj općinskog načelnika. To, međutim, ne znači da je autonomija općina neograničena. Kao tri glavna smjera utjecaja središnjih vlasti na autonomiju općina Brown - Bell, op.cit., str. 39, ističu: 1) neizmijenjene ovlasti općinskog načelnika u području javnog poretka, 2) potrebu odobrenja od vlasti departmana (tj. regionalne *Chambre des Comptes* u financijskim stvarima), te 3) mogućnost da se odluke vijeća i općinskog načelnika osporavaju pred nadležnim upravnim sudom.

detaširanih državnih organa,⁴⁵ tj. službenika⁴⁶ izravno kontrolira lokalne jedinice. Uz to, istaknuta je uloga premijera koji - *proprio motu* (u poljskom primjeru), tj. na prijedlog ministra unutarnjih poslova (mađarski slučaj) - imenuje ključne državne službenike u nadzornom procesu.⁴⁷

Drugi model koji valja spomenuti je onaj karakterističan, ali ne bez značajnih iznimki, za federativne države. Model bi se mogao nazvati "regionalnim" jer bi se na taj način obuhvatile i države unitarnog državnog uređenja koje ga primjenjuju. Pored toga valja naglasiti da je i taj model u velikoj mjeri modificiran, odnosno da postoje različite varijacije nekih temeljnih obilježja organizacije nadzornog procesa. U prezentnom modelu centralni organi (savezni) mogu obavljati kontrolu djelovanja lokalnih jedinica, iako takva vlast presumptivno pripada nekom regionalnom organu.

U talijanskom slučaju riječ je, prema čl. 130/1. Ustava, o organu regije koji kontrolira zakonitost akata provincija i općina,⁴⁸ dok su u federacijama najčešći nosioci nadzornih ovlasti upravni organi članica federacije. To je slučaj s Njemačkom i Austrijom (*Landër*), Švicarskom (kantoni).⁴⁹ Štoviše, dalja modifikacija može isključiti gotovo svaku nadzornu ovlast centralnih organa, odnosno svesti je samo na simbolične intervencije putem statuiranja posebnih "zemaljskih" funkcionara (njemački primjer) ili odgovarajućih regionalnih tijela (talijanski slučaj). Na taj način medijalni (regionalni, pokrajinski) stupanj lokalne samouprave zapravo predstavlja isključivu komunikacijsku i administrativnu vezu između lokalnih jedinica i centralne vlade, a pored toga može osigurati i institucionalnu bazu ukupnog sustava lokalne samouprave. Istodobno se, međutim, ne isključuju drugi organi kao mogući nosioci kontrole, osobito kada se radi o sudovima.⁵⁰

⁴⁵ Riječ je o mađarskom sustavu u kojem u svakoj od 19 županija te u Budimpešti postoji posebna podružnica centralne vlade zadužena isključivo za kontrolu djelovanja lokalnih organa.

⁴⁶ Poljski pravni sustav poznaje "vojvode" kao posebne, u istoimenim lokalnim jedinicama situirane službenike izravno odgovorne premijeru i ovlaštene na provedbu vrlo široke kontrole nad aktima lokalnih organa.

⁴⁷ Zanimljivost mađarskog primjera iskazuje se u faktu da je čelnik detaširane podružnice centralnog organa imenovan na neodređeno vrijeme.

⁴⁸ Kontrolu regionalnih akata čini *Commissione Statale di Controllo sulle Regioni*, kojom komisijom predsjeda *Commissario del Governo* (čl. 124/1. talijanskog Ustava).

⁴⁹ Prema odredbi čl. 119a/1. i 3. austrijskog Ustava savez (*Bund*) i zemlja (*Land*) nadziru općine, pri čemu je nadležnost saveza primarna ako se radi o kontroli izvršenja saveznih propisa. U ostalim situacijama primat pripada zemljama.

⁵⁰ Tako, primjerice, talijanski sustav uključuje i upravnosudsku kontrolu lokalnih jedinica, ali i ukupne javne uprave. U svakom regionalnom centru - njih 20 na broju - postoji regionalni upravni tribunal (*Tribunali Amministrativi*

3.2.B. Sudovi kao nadzorni organi

Uloga sudova kao svojevrsnih arbitara odnosa između dva relativno neovisna centra političke moći istodobno je važna i nužna. Važnost proizlazi iz okolnosti da o sudskim odlukama zapravo ovisi stvarni stupanj (de)centralizacije, a nužnost iz činjenice da principi zakonitosti uprave i diobe vlasti naprosto ne dopuštaju centralnim organima donošenje konačne odluke u eventualnim sporovima s lokalnim organima. Štoviše, u nekim je sustavima nužnost dovedena do apsolutnog; tako primjerice finski sustav lokalne samouprave i ne dopušta drugim organima da odlučuju o zakonitosti lokalnih aktivnosti. Nakon reforme iz 1982. g. u tu kategoriju nadzornih sustava ulazi i francuski sustav jer odluku o zakonitosti donose isključivo upravni sudovi.

Upravo izneseno posebno kvalificira upravne sudove kao pogodne institucije za konačno odlučivanje. Naravno, već i sama dezignacija ovovrsnih sudova implicira širinu njihovih ovlaštenja. Tako je gotovo "opće mjesto" svih analiziranih pravnih sustava limitacija upravnih sudova na odlučivanje o zakonitosti, ali ne i svrsishodnosti odgovarajućih akata (koji ovdje osim akata lokalnih jedinica uključuju i akte nadzornih organa). Ipak, i u ovom slučaju postoje iznimke; najistaknutiju u tom pogledu predstavljaju švedski upravni sudovi. U rečenom pravnom sustavu legislativno ovlaštenje može - ali isključivo u slučajevima kada se estimira postupanje nadležnog lokalnog tijela - obuhvatiti i procjenu lokalnih odluka sa stajališta svrsishodnosti, u kojem slučaju sud ne samo da može staviti osporenu odluku izvan snage već je u njegovoj nadležnosti i donošenje nove odluke.⁵¹

Od posebne je važnosti okolnost da prilikom rješavanja sporova nastalih u nadzornom procesu sudovi redovito posjeduju ovlaštenje iskorištavanjem kojeg mogu suspendirati od izvršenja suspektnu odluku lokalnog tijela. Na taj se način sprječava produkcija pravnih posljedica sve dok se pravomoćno ne odluči o zakonitosti te odluke. Riječ je o ovlasti koja je generalno prisutna u usporednom pravu; od tranzicijskih (Poljska, Bugarska, Slovenija)⁵² pa do

Regionali), dok se žalbe protiv njihovih odluka upućuju na Državni savjet (*Consiglio di Stato*) u Rimu. Više o tome v. web-stranicu www.mi.cur.it/wd/.

⁵¹ Od nemale je važnosti da su takva ovlaštenja najčešće prisutna u pogledu poslova iz kruga tzv. "mandatnog sektora". Naime, švedski sustav lokalne samouprave uključuje dva sektora: prethodno spomenuti koji je i jedino normativno reguliran i tzv. "fakultativni" koji se razlikuje od jedne do druge lokalne jedinice i kao takav nije reguliran.

⁵² O ostalim vidovima tzv. privremenih mjera upravo na slovenskom primjeru v. tekst *infra*, između bilj. 93-104.

već vrlo etabliranih sustava lokalne samouprave (Švedska). Čak je i tradicionalno centraliziran sustav poput francuskog prihvatio taj institut u već spomenutoj reformi s početka 80-tih godina. S obzirom na besprimjerno dugu tradiciju upravnog sudovanja u Francuskoj, institut suspenzije brzo je prihvaćen i predstavlja, u ovom kontekstu, nedosegnuti uzor naspram svih kompariranih sustava. Stoga nastavljamo rad s kraćim prikazom rečenog instituta.⁵³

Regulaciji instituta suspenzije izvršenja osporavane odluke Zakon iz 1982. g. posvećuje dosta legislativnog prostora. Naime, predviđena su dva tipa odgovarajuće procedure izbor koje pripada prefektu kao ovlaštenom inicijatoru upravnog spora. Tako prilikom podnošenja tužbe prefekt može zatražiti i suspenziju izvršenja spornog akta, ali tu mogućnost zadržava i kasnije, pa čak i u upravnosudskom postupku pred Državnim savjetom (naravno, pod uvjetom da je sama tužba podnesena pravovremeno).⁵⁴ Prvi tip procedure na dispoziciji je tzv. "normalna" procedura u okviru koje nadležni upravni sud mora donijeti odluku o suspenziji u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva. Kao poseban *novum* ovog tipa procedure valja istaknuti i mogućnost - koja značajno sužava slobodu suda u odlučivanju o suspenziji - da se suspenzija odredi *ipso iure* ukoliko su razlozi tužbe takvi da opravdavaju eliminaciju osporene odluke, dakle čak i kada suspenzija nije zatražena.⁵⁵ Odredba ovakvog sadržaja dovela je do prilične promjene odgovarajuće sudske prakse koja je, do tada najčešće, odobravalala suspenziju primjene odluke ukoliko se pokazalo da bi njezino izvršenje uzrokovalo štetu koja bi se teško mogla popraviti te iz drugih "ozbiljnih" razloga. Prema izričitoj zakonskoj normi nadležni upravni sud obvezan je odluku o suspenziji odluke donijeti u roku od mjesec dana.⁵⁶

Drugi tip procedure omogućuje prefektu da provocira brzo sudsko odlučenje o zatraženoj suspenziji, i to u roku od 48 sati. Kao jedini prihvatljiv razlog u navedenom slučaju jest mogućnost da bi izvršenje akta dovelo do narušavanja neke temeljne slobode (prava) čovjeka ili građanina. Odluku u tom slučaju

⁵³ Prikaz temeljimo na knjizi G. Vlachosa, *Les principes généraux du Droit Administratif*. Paris, 1993. kao i dosad citiranim izvorima.

⁵⁴ Taj rok iznosi dva mjeseca od dana kada je lokalna jedinica notificirala akt prefektu.

⁵⁵ Tako i Izvještaj, str. 72.

⁵⁶ Tako G. Vlachos, *op.cit.*, str. 297.

ovlašten je donijeti isključivo predsjednik upravnog suda ili osoba koju on za to izrijekom ovlasti.⁵⁷

U oba opisana tipa procedure protiv odluke o suspenziji moguće je koristiti se pravnim sredstvom kojim instancijska nadležnost prelazi na državni savjet. Odgovarajući rok iznosi 14 dana od dana notifikacije osporene odluke upravnog suda.⁵⁸

3.2.C. Ostali organi kao nosioci nadzornih ovlasti

Ostaje nam još da analiziramo posebnu, rezidualnu kategoriju u koju spadaju različiti organizacijski oblici kreirani sa - isključivom ili uzgrednom - svrhom kontrole djelovanja lokalnih zajednica. Prethodno smo nagovijestili da ćemo na ovom mjestu raščlaniti kontrolu koju nad lokalnim zajednicama čine posebna tijela koja najčešće, ali ne bez iznimke, nalikuju poznatoj instituciji ombudsmana.

U toj potkategoriji nalaze se posebni organi čije djelovanje u najvećoj mjeri okupira normativni prostor između središnjih i lokalnih organa. Ponekad se radi o povjerenicima ili opunomoćenicima predstavničkog tijela (nacionalnog ili lokalnog), ali postoje značajni i brojni primjeri da organ u pitanju imenuje i razrješava egzekutiva.⁵⁹ Ipak, u ovom kontekstu jedna je distinkcija osobito važna; naime, već prema administrativno-teritorijalnoj razini na kojoj djeluje taj organ može biti nacionalni ili lokalni. Shodno rečenoj razlici objekt koji se kontrolira jest u prvom slučaju središnja (nacionalna) uprava (rjeđe je u opseg nadzornih ovlasti uključena i lokalna uprava)⁶⁰ ili u drugom slučaju isključivo lokalna uprava. Nastavno, važna distinkcija odnosi se na razlikovanje opsega nadležnosti rečenog organa, pri čemu diobni princip može biti personalni (određena kategorija građana) ili stvarni (određeni poslovi javne uprave, tj. određena prava građana).⁶¹

⁵⁷ Ibid., str. 298.

⁵⁸ V. pobliže Izvještaj, str. 73-74.

⁵⁹ O razlozima *pro et contra* iznesenih rješenja v. pobliže D. Aviani, Pojam i vrste ombudsmana, Hrvatska javna uprava, br. 1/1999, str. 67-95, osobito 79-84. Na ovom mjestu treba istaknuti zaključnu misao citiranog autora koji u slučaju tzv. "egzekutivnog ombudsmana" smatra da je to "...posebni oblik institucije kontrole tijela javne vlasti, na tradicijama ombudsmana".

⁶⁰ Kao primjere takve dvojnosti nadzornih ovlasti tog organa D. Aviani navodi slučajeve svih skandinavskih država, op.cit., str. 85, bilj. 38.

⁶¹ U tom smislu razlikuje D. Aviani, op.cit., str. 91-92, općeg i posebnog ombudsmana.

Bez obzira na dalje moguće diobe,⁶² riječ je o organu čija je glavna ili jedna od glavnih svrha kontrola lokalne uprave u cilju zaštite ustavnih i zakonskih prava građana.⁶³ Uz to, kao temeljne prednosti analizirane institucije ističu se neformalnost, široki pristup javnosti, odsutnost značajnijih troškova, mogućnost pružanja pravne pomoći i tsl.⁶⁴ Međutim, kao najvažnije odlika instituta ističe se ovlast podvrgavanja nadzoru odnosa upravnih vlasti prema građanima te onih anomalija u tim vlastima za čiju korekciju ustaljena pravna sredstva nisu primjerena (tzv. "*maladministration*").⁶⁵

Na lokalnoj razini sve navedene prednosti još više dolaze do izražaja jer su upravnopravni odnosi i najfrekventniji na istoj razini. Stoga je manje vjerojatno - osobito ako je dotični organ organiziran kao inokosni - da će jedan organ na nacionalnoj razini uspjeti jednako uspješno obavljati svoju funkciju u svim lokalnim zajednicama. Ti i slični argumenti najčešće su korišteni prilikom argumentiranja potrebe uvođenja tih organa na lokalnoj razini.⁶⁶ Međutim, osim prednosti taj institut pokazuje i stanovite nedostatke, i to podjednako na svim spomenutim razinama.

Najistaknutiji nedostatak jest neposjedovanje pravnoobvezatnih ovlasti u provedbi nadzora, što može dovesti, pa i dovodi do situacija u kojima upravne vlasti ne postupaju u skladu s primjedbama ovovrsnog nadzornog organa,⁶⁷ osim toga iskustva pokazuju da uvođenje ove institucije nije značajnije sma-

⁶² Ne možemo ne primijetiti da je moguće izložene diobne principe kombinirati, što bi i u konkretnom slučaju, smatramo, dovelo do zaključka sličnog onome koji smo citirali u bilj. 22.

⁶³ Glede definitornih karakteristika ombudsmana v. posebno D. Aviani. Kontrola nad upravom od strane parlamentarnog ombudsmana (doktorska disertacija), Split, 1996. str. 65-75.

⁶⁴ V. t. 7-11. memorandumu koji je M. Haas pod nazivom The role of mediators/ombudsmen in defending citizens' rights podnio Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Europe. Izvor: web-stranica Vijeća Europe - www.coe.int.

⁶⁵ U tom smislu ističu se kao ciljevi instituta "ostvarenje moraliteta administrativne, što je više od obveze ostvarivanja zakonitog rada", tj. da ovovrsna kontrola mora učiniti upravu "manje opresivnom, pristupačnijom i iznad svega humanijom". Prvonavedeni citat J. Levava preuzet od D. Avianija, Pojam..., str. 87, bilj. 45, a drugonavedeni M. Poniatowskog od Brown-Bell, op.cit., str. 33. U ovom je kontekstu zanimljivo promotriti koje se nepravilnosti obuhvaćaju pojmom "*maladministration*" u praksi engleskog "lokalnog ombudsmana": neopravdana odgoda postupanja, proceduralne nepravilnosti, davanje netočnih informacija i tsl. Primjeri su to važniji što sam pojam nije legislativno određen. V. detaljnije Izvještaj, str. 151.

⁶⁶ V. više u tom smjeru D. Aviani, Pojam..., str. 86-87.

⁶⁷ Iznimka se najčešće odnosi na pristup svim javnim ispravama koje smatra značajnim za obavljanje svoje funkcije. V. o tome određenje pojma ombudsmana od American Bar Association koji tu ovlast smatra jednom od ključnih. D. Aviani, Pojam..., str. 72-73. Ipak, neki smatraju da je upravo dotična "neobaveznost" vrлина konkretnog organa jer je to pretpostavka neformalnosti te institucije. V. t. 23. memorandumu M. Haasa. Glede britanskog primjera v. Izvještaj, str. 151.

njilo pritisak na upravne, tj. upravnosudske instancije.⁶⁸ Dodatno, djelovanje rečenih organa na lokalnoj razini pati od drugih nedostataka (slabija osnovica legitimiteta no u slučaju nacionalne razine, veća podložnost dominantnim grupama u manjim sredinama i tsl.).⁶⁹

Konačno, valja izložiti načine na koji se ta institucija koristi u usporedno-pravnim sustavima. Tako postoje slučajevi organa zaduženih samo za kontrolu lokalne ili regionalne uprave, čak i u sustavima u kojima i ne postoji istovrsni organ na nacionalnoj razini;⁷⁰ ako se radi o lokalnoj razini, ovlasti mogu obuhvatiti sve (britanski slučaj gdje su obuhvaćene sve razine, od regionalne do općinske) ili samo jednu lokalnu razinu (slučaj njemačke pokrajine Rehinland-Pfalz gdje tzv. *Bürgerbeauftragte* nadzire samo pokrajinsku upravu); suprotno navedenome, nadzorne ovlasti nad lokalnom upravom mogu biti uključene i u nadležnost već postojećeg organa na nacionalnoj razini;⁷¹ konačno, na lokalnoj razini ovlasti nadzora mogu biti ograničene samo na određenu upravnu djelatnost. Primjeri uključuju odgovarajući organ na lokalnoj razini za pitanja javnog zdravstva i telekomunikacija (finski slučaj) ili pitanja okoliša i telekomunikacija (portugalski slučaj).⁷²

3.3. Kriterij iniciranja djelovanja nadzornih mehanizama

Primjenom tog kriterija analiza sustava lokalne samouprave dat će odgovor na pitanje koji pravni subjekti posjeduju ovlaštenje da svojim djelovanjem iniciraju kontrolu nad aktima lokalnih jedinica. Ipak, kao dodatni, pomoćni kriterij na ovom mjestu valja pozornost obratiti na razliku u pravnoj prirodi akta radi kontrole kojeg se namjerava pokrenuti kontrolni mehanizam - dakako, riječ je o razlici između općenormativnog i pojedinačnog akta. Naime, širina inicijativnih ovlasti kao i uvjeti pod kojima se navedeno iniciranje može izvesti u svim pravnim sustavima ovise o tome radi li se o općem ili pojedinačnom aktu lokalne jedinice. U tu svrhu našu ćemo analizu razdvojiti na opisani način.

⁶⁸ V. francuski odnosno britanski slučaj u: Brown - Bell, op.cit., str. 33-34.

⁶⁹ Podrobno o tome v. D. Aviani, Pojam..., str. 87, i M. Haas, op.cit., t. 22-23.

⁷⁰ Prvonavedeni primjeri obuhvaćaju austrijski, belgijski, nizozemski, španjolski, švicarski i britanski sustav. Iznimka se odnosi na talijanski sustav u kojem postoji nekoliko lokalnih ombudsmana na lokalnoj i regionalnoj razini, iako ne postoji nacionalni ombudsman.

⁷¹ To je slučaj u ciparskom, litvanskom, islandskom pa i hrvatskom pravnom sustavu.

⁷² Primjeri preuzeti iz t. 13 memoranduma M. Haasa.

3.3.A. Opći akti lokalnih jedinica

U pogledu općih akata mogući načini pokretanja kontrole jesu:

a) neselektivna (opća, "automatska") kontrola - koja se provodi nad svim općenormativnim aktima donesenim od lokalne jedinice. S obzirom na neizostavnost kontrole, usporednopravna iskustva redovito registriraju preopterećenje kontrolnih sustava, to više ako odnosni općenormativni akt i ne može stupiti na snagu prije no što nadzorna instancija izrekne svoj sud o njegovoj sukladnosti pravu (tzv. kontrola *a priori*). Opravdano se primjećuje da o konvergenciji takvog kontrolnog sustava s pravnim konceptom lokalne samouprave jedva da i može biti govora.⁷³

Primjer Poljske rječito potvrđuje gornje tvrdnje (uz rezerve da je riječ o nadzoru obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga koji se čini *a posteriori*). Naime, predsjednici lokalnih predstavničkih tijela (kao i općinski, tj. gradonačelnici) dužni su dostaviti sve opće akte vojvodama (predstavniku centralnih vlasti) u roku od 7 dana. Od tog trena počinje teći 30-dnevni rok u kojem vojvode moraju donijeti odluku o (ne)zakonitosti općeg akta.⁷⁴ Protekom navedenog roka vojvode više ne mogu odlučivati o zakonitosti općeg akta, već samo inicirati odgovarajući postupak pred upravnosudskom instancijom koja u tom smislu posjeduje jednake nadzorne ovlasti (poništenje, obustava od izvršenja). Kao značajno ograničenje "automatizma" opisane kontrole predleži jednogodišnji rok u kojem se mora odlučiti o sukladnosti općenormativnog akta sa zakonom, koji rok uključuje postupanje obiju nadzornih instancija. Iznimka od tako postavljenog pravila isključivo se odnosi na situaciju u kojoj predstavnici lokalnih jedinica nisu dostavili opći akt u roku od sedam dana od njegova donošenja.⁷⁵ Nasuprot tome,

⁷³ Tako i Izvještaj, str. 39.

⁷⁴ Vrijedno je napomenuti da vojvode mogu zaključiti i o djelomičnoj nezakonitosti općenormativnog akta. U svakom slučaju njihova odluka posjeduje retroaktivni učinak. Pored toga vojvode mogu obustaviti izvršenje nadziranog općeg akta ako zaključe da bi taj akt mogao uzrokovati nepopravljive ili teško popravljive pravne posljedice. Podrobnije v. Izvještaj, str. 93.

⁷⁵ Nakon proteka roka od godine dana odluke koje konstatiraju nezakonitost općeg akta imaju uglavnom "informativnu vrijednost". Međutim, posredno će se moći iskoristiti i taj vid njihova važenja. Naime, prema čl. 160. Zakona o upravnom postupku svi subjekti oštećeni primjenom nezakonite odluke imaju pravo postavljanja odštetnog zahtjeva naspram administracije.

Glede sustava nadzora koji se primjenjuje naspram općih akata donesenih u stvarima iz vlastitog djelokruga zamjetne su, također, vrlo široke ovlasti vojvoda. Naime, ako vojvoda zaključi da je takav opći akt nezakonit, može zatražiti njegovo ponovno razmatranje: ukoliko lokalno predstavničko tijelo donese istu odluku, vojvoda je ovlašten

b) selektivna (diferencirana) kontrola - pretpostavlja obligatornost provođenja nadzora samo nad precizno općenormativnim aktima. Pri tome, pravna kvalifikacija može biti taksativna ili izražena u ponešto generalnijim, pa onda i manje preciznim klauzulama. Tako za prvonavedenu inačicu primjer pruža francuski pravni sustav u kojem su sljedeći općenormativni akti podvrgnuti obligatornoj kontroli; 1) odluke općinskog vijeća kao i svi dokumenti uz njih, 2) svi akti koje općinski načelnik (*maire*) donese po ovlaštenju općinskog vijeća a prema čl. L 122-20. *Code des communes*,⁷⁶ 3) odluke regulativnog karaktera kao i one koje se tiču građana a koje *maire* donosi u svojstvu policijske vlasti (prema čl. L 131-1. i 2. *Code des communes*),⁷⁷ 4) svi ostali akti i mjere koje donosi *maire*, 5) sporazumi koji se odnose na javne radove, nabave, zajmove, koncesije, zakupe lokalnih javnih službi komercijalne ili industrijske naravi, 6) odluke općinskog načelnika (*maire*) koje se odnose na lokalne službenike (npr. postavljanje u službu, unapređenje i tsl.), te 7) stanovite odluke lokalnih poduzeća.

S obzirom na navedene probleme, tj. zastoje koje u funkcioniranju kontrolnog mehanizma može prouzročiti neselektivna kontrola, recentni legislativni trendovi pokazuju nastojanje da se ograniči broj općih akata koji se neizostavno moraju podnijeti ovlaštenom organu. Međutim, taj pristup ne mora nužno rezultirati povećanjem broja nezakonitih općih akata; kao prvo, obligatorno se nadzoru podvrgavaju oni opći akti koji svojim značenjem nadilaze lokalne okvire; drugo, opisani se legislativni učinak nastoji kompenzirati širenjem inicijativnih ovlasti na druge pravne subjekte. U tom kontekstu, kao "beneficijare" opisanog trenda stoga možemo označiti:

c) lokalne jedinice - riječ je o iniciranju nadzornog mehanizma koji obavlja sama lokalna jedinica, i to isključivo kao kontrolu koja se provodi prije donošenja samog akta odnosno njegova stupanja na snagu. U ovom slučaju riječ je o sustavu koji je nedvojbeno kompatibilan s pravnim načelima lokalne samouprave a ujedno predstavlja garanciju zakonitog djelovanja lokalnih jedinica.

sporni akt staviti izvan snage i zamijeniti ga novim koji stupa na snagu tridesetog dana od njegova potpisivanja. U tom roku vojvoda je dužan o tome informirati predsjednika lokalnog predstavničkog tijela i nadležnog ministra. Potonji može promijeniti odluku vojvode prije njezina stupanja na snagu. V. Izvještaj, str. 94-95.

⁷⁶ Od petnaestak odluka na ovom mjestu ističemo sve odluke u vezi s koncesijama, ugovorima o osiguranju, prostornim uređenjem i tsl.

⁷⁷ Na ovom mjestu ističemo odluke u vezi s javnim cestama, zatim odluke iz područja građevinarstva, odluke u vezi s javnim prosvjedima itd.

Talijanski sustav dobar je primjer svih prednosti takvog načina nadzora. Prema odgovarajućem talijanskom zakonu iz 1997. - Zakon br. 127 od 15. svibnja - opisani se sustav nadzora provodi nad: 1) onim odlukama *Giunte* (izvršno tijelo lokalnih jedinica) za koje ona sama inicira nadzornu proceduru, te 2) odlukama tog izvršnog organa, ali i općinskih, tj. regionalnih predstavničkih tijela koje se odnose na javne nabave ako svojim značenjem (iznosom) nadilaze interes lokalne zajednice kao i odluke o primanju u lokalnu službu, tj. odluke kojima se uređuje organizacija stanovitih pravnih osoba. Posebno vrijedi napomenuti da se takav nadzor provodi ako to zatraži najmanje jedna četvrtina zastupnika predstavničkog tijela one lokalne jedinice u kojoj živi više od 15.000 stanovnika, odnosno na zahtjev jedne petine zastupnika u općinama s manje od 15.000 stanovnika.⁷⁸ Nadzorno tijelo, zbog činjenice da je riječ o odlukama koje još nemaju pravnu snagu, ovlašteno je jedino zahtijevati ponovno odlučivanje o odluci koja će ipak biti donesena ako za nju glasa apsolutna većina članova predstavničkog tijela odnosno lokalne jedinice. Pored samih lokalnih jedinica ovlast za iniciranje kontrole mogu posjedovati i

d) treće osobe - riječ je o ovlastima fizičkih i pravnih osoba koje smatraju da stanoviti opći akt lokalne jedinice, na određeni način, vrijeda njihov pravni status. Niti u jednom analiziranom usporednopravnom sustavu ovlast iniciranja nadzornog postupka nije neograničena, odnosno ne postoji svojevrsni *actio popularis*. Ipak, najbliži tome jest švedski pravni sustav koji kao jedino ograničenje - opravdano, međutim, samo u slučajevima općih akata za čije se pravne konzekvence može reći da ne prelaze lokalne okvire - postavlja prebivanje na području one lokalne jedinice koja je izdala sporni općenormativni akt.⁷⁹ Svi ostali pravni sustavi za *ius standi in iudicio* pretpostavljaju postojanje stanovitog pravnog interesa. U Francuskoj je, prema sudskoj praksi, redovito dostatan financijski interes.⁸⁰

⁷⁸ Tako Izvještaj, str. 43.

⁷⁹ U potvrdu tvrdnje v. i Swedish Local Government: Traditions and Reforms, Swedish Institut, 1996, str. 36-37. Prema tom izvoru, da bi jedna osoba postala stanovnikom lokalne jedinice, potrebno je da osim navedenog uvjeta posjeduje nekretnine na području te jedinice ili bude registrirana kao obveznik lokalnog poreza. Doduše, postoji čitav niz specijalnih zakonskih odredbi koje abrogiraju rečeno pravilo u specijalnim područjima njegova važenja. Tako Izvještaj, str. 105.

⁸⁰ Tako Brown-Bell, op.cit., str. 39. navode egzemplarno slučaj (Ville de Nanterre, odluka Državnog savjeta od 20. studenoga 1964) u kojem je porezni obveznik uspio osporiti odluku općine o otvaranju dentalne klinike uz argumentaciju da ne postoji potreba za klinikom s obzirom na primjeren broj privatnih praksi.

3.3.B. Pojedinačni akti lokalnih jedinica

S obzirom na to da se radi o pojedinačnim stvarima u kojima je, načelno, djelovanje odluka lokalnih organa ograničeno (*inter partes*), na iniciranje odgovarajućih nadzornih mehanizama ovlaštene su primarno osobe koje su u tim stvarima participirale kao stranke. Riječ je o jednom od temeljnih ljudskih prava - pravu na pravnu zaštitu - koje je kao takvo, osim u međunarodnom pravu,⁸¹ priznato i u ustavnopravnom segmentu svih analiziranih pravnih sustava.⁸² Stoga se dotičnim pitanjem nećemo detaljnije baviti.⁸³

3.4. Kriterij vrste pravne zaštite lokalnih jedinica

Perspektiva tog kriterija otkriva nam koje mogućnosti pravne zaštite stoje na raspolaganju lokalnim jedinicama nakon obavljenog nadzora nad njihovim aktima. Neizostavnost pravne kontrole djelovanja lokalnih jedinica ne smije, posebno to nije dopustivo u pravnom sustavu koji djelatno realizira načelo vladavine prava, dovesti do situacije u kojoj ne postoji pravna zaštita stanovitog prava ili pravnog interesa. To znači da jednak zahtjev na pravnu zaštitu moraju uživati i autonomna prava lokalnih jedinica i odgovarajuće nadzorne ovlasti nosilaca kontrole nad njima. Suprotstavljeni interesi - koji promatrani iz drugačijeg rakursa predstavljaju i konkurentne kompetencijske razine, pa se pitanje pravne zaštite može označiti i kao razgraničenje različitih razina nosilaca javnih ovlasti - moraju, u konačnici, ustupiti primat relevantnim pravima (pravnim interesima) lokalnog stanovništva na čiju korist obje institucionalne razine djeluju.

Na usporednopravnom planu diferencira taj kriterij dvije moguće solucije: prva i gotovo ubikvitetna jest pravna zaštita koju lokalnim jedinicama pružaju sudovi (i kvazisudski organi); druga, vrlo rijetka forma pravne zaštite jest unutarupravna zaštita. U nastavku analiziramo obje "trase" pravne zaštite.

⁸¹ V. primjerice čl. 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Vijeće Europe, 1950), zatim čl. 2. st. 3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Ujedinjeni narodi, 1966).

⁸² *Exempli gratia* v. čl. 70/K mađarskog Ustava iz 1990. (uz kasnije izmjene i dopune), čl. 120. st. 2. bugarskog Ustava, čl. 24. talijanskog Ustava, čl. 19. st. 4. u skladu s čl. 28. njemačkog Grundgesetz iz 1949. (uz kasnije izmjene i dopune).

⁸³ Ipak, kao osnovni smjerokaz glede relevantne i vrlo brojne literature v. primjerice P. van Dijk-G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer-Boston, 1990, str. 520-532; M. Nowak, *CCPR-Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll*, Khel am Rhein, 1988.

3.4.A. Unutarupravna zaštita prava lokalnih jedinica

Na odluku o postojanju takvog pravnog puta zaštite prava lokalnih jedinica utječe u najvećoj mjeri oblik državnog uređenja. U skladu s time smatra se logičnim da složene (najčešće federativne) države omogućavaju - pa čak i pretpostavljaju korištenju sudske zaštite - lokalnim jedinicama utok unutar upravne institucionalne konstrukcije. Međutim, pogrešno je unaprijed odričati mogućnost postojanja tog oblika pravne zaštite u unitarnim državama. Primjer koji rječito potvrđuje takvu inačicu regulacije sustava lokalne samouprave dolazi iz Bugarske.

Naime, bugarski sustav nadzora nad lokalnim jedinicama uključuje više hijerarhijski strukturiranih razina; od općinskog načelnika preko regionalnog guverenera pa sve organa centralne vlasti.⁸⁴ U skladu s tim hijerarhijskim nizom kreće se i mogućnost lokalnih jedinica da osporavaju nadzorne odluke nižih pred neposredno višim instancijama. Ipak, kao što smo napomenuli, analizirani tip pravne zaštite nešto je učestaliji u federativno uređenim državama. Vrlo sofisticirani oblik izgrađen je u njemačkom pravnom sustavu.

Kao što je poznato, sastavni dijelovi njemačke federacije su zemlje (*Landër*); koje mogu, ali i ne moraju biti podijeljene u "administrativna područja" (*Regierungsbezirke*).⁸⁵ Ako postoje, na čelu im je, kao vrhovni izvršni organ, *Regierungspräsident* (predsjednik administrativnog područja).⁸⁶ Ako postoje, administrativna područja obavljaju nadzor nad okruzima (kao i gradovima koji nisu obuhvaćeni okruzima), ali ujedno predstavljaju i prvu žalbenu instanciju za žalbe općina i gradova na nadzorne odluke okruga. Ako, pak, ne

⁸⁴ Na ovom mjestu valja napomenuti da u bugarskom pravnom sustavu općinski načelnik, iako dio lokalne samouprave, posjeduje i značajne kontrolne ovlasti naspram odluka općinskog vijeća, ali i *vice versa*. Riječ je o specifičnoj recipročnoj kontroli u kojoj je, primjerice, načelnik ovlašten obustaviti od izvršenja odluku vijeća na vrijeme od sedam dana, u kojem roku vijeće mora ponovo odlučiti o istoj odluci. Tek dvotrećinska većina u ponovnom odlučivanju vodi osnaženju sporne odluke, pri čemu općinski načelnik zadržava mogućnost iniciranja odgovarajućeg sudskog postupka. Suprotni smjer opisane kontrole omogućuje vijeću korištenje ovlasti na ukidanje odluka načelnika u roku od dva mjeseca od njihova donošenja ako, prema mišljenju vijeća, te odluke nisu u skladu s odlukama vijeća. Tako Izvještaj, str. 62.

⁸⁵ Lokalnu samoupravu u Njemačkoj čine općine (*Gemeinde*) i gradovi (*Städte*) kao i okruzi (*Kreise*). Potonji predstavljaju savez općina - i gradova uključenih u savez - koji posjeduje pravnu osobnost. Gradovi izvan okruga (*kreisfreie Städte*) u svom su položaju izjednačeni s okruzima.

⁸⁶ Trenutno takve administrativne jedinice bez pravne osobnosti postoje u 8 zemalja (to su Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen i Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen te u Rheinland-Pfalz.). *Regierungspräsident* postavlja vlada zemlje.

postoje administrativna područja, najviša žalbena instancija, naspram odluka nižih lokalnih vlasti, unutar zemlje jest ministarstvo unutarnjih poslova koje ujedno provodi nadzor nad okruzima (odnosno gradovima izvan okruga).⁸⁷ Ujedno, iscrpljivanje upravnog pravnog puta obligatorna je pretpostavka za korištenje upravnosudske zaštite (tzv. *Widerspruch*).⁸⁸

3.4.B. Sudska zaštita prava lokalnih jedinica

Unutar širokog područja sudskih (ali i kvazisudskih) postupaka kao forme zaštite prava lokalnih jedinica u prvi plan se ističu - dakako, ovisno o pravnom karakteru akta koji se osporava - a) upravnosudski, i b) ustavnosudski put zaštite. Neovisno o kojem se putu pravne zaštite radilo, iz perspektive lokalnih jedinica kardinalnim se čini ovlaštenje na osporavanje bilo kojeg oblika interferencije centralnih organa pred odgovarajućim organom. Kako smo već pokazali, krug obveza koje članice Povelje preuzimaju prihvaćanjem čl. 11. ne obuhvaća neizostavnu sudsku nadležnost u takvim slučajevima, već postojanje nepristranog i zakonom ustanovljenog organa kao instancije nadležne za razrješavanje pravnih sporova nastalih između središnjih i lokalnih vlasti.⁸⁹ Promatrajući usporednopravne sustave, međutim, jasna je tendencija da se svi navedeni sporovi lociraju u kompetencijskom krugu sudskih organa. Pri tome valja upozoriti na jasno raspoznatljiv trend da nadležnost sudova obuhvati sve pravne oblike kroz koje centralni organi nadziru lokalne jedinice. U tom smislu navodimo - pored već poznatih primjera poniklih u visokorazvijenim pravnim sustavima - primjere iz slovenskog i poljskog prava.

Referentni slovenski zakon, naime, predviđa *locus standi* lokalnih jedinica (općine i pokrajine) i u ustavnosudskom i u upravnosudskom postupku. Potonja aktivna legitimacija obuhvaća ovlaštenje pokretanja upravnog spora ne samo protiv upravnih akata već i protiv mjera kojima se državni organi

⁸⁷ Tako i P. Stiel, Nadzor države nad jedinicama lokalne samouprave u Bavarskoj - samouprava, demokracija i pravna država - simbioza ili proturječnost. u: Hrvatska javna uprava, br. 2/1999, str. 312. ali i D. Haschke, Local Government Administration in Germany, na web-stranici: www.findlaw.com (Germany).

⁸⁸ Tako i P. Stiel, op.cit., str. 313. Više o *Widerspruchu* kao jedinstvenom upravnompravnom sredstvu predsudskog karaktera v. kod Z. R. Tomića, Upravno pravo (upravna kontrola uprave), Beograd, 1990, str. 76-78, kao i kod H. J. Wolffa - O. Bachofa - R. Stobera, Verwaltungsrecht I, München, 1994, str. 312-313.

⁸⁹ V. *supra*, tekst između bilj. 17-19.

koriste u provođenju nadzora.⁹⁰ Štoviše, zakonski je statuiran i položaj lokalne jedinice kao stranke u svakom postupku pred državnim organima - dakle, kako upravnom tako i sudskom - ako akti doneseni u takvom postupku izravno tangiraju ustavna odnosno zakonska prava i interese lokalne jedinice.⁹¹

Sličan primjer pruža i poljsko zakonodavstvo. Naime, prema izričitoj odredbi odgovarajućeg zakona lokalna jedinica (općina i savez općina) može, u roku od trideset dana od dostave, osporiti zakonitost akta nadzornog organa. Objekt osporavanja, u istom roku, može biti i obligatorno mišljenje (odnosno neki drugi vid obvezatne suradnje) koje je od stanovitog organa dužna pribaviti lokalna jedinica prilikom donošenja općeg akta.⁹² Upravnosudska nadležnost proteže se i na slučajeve sukoba nadležnosti između lokalnih i centralnih organa (najčešće lokalnih ispostava potonjih), pri čemu kao kuriozitet valja napomenuti da nepoštovanje ovovrsnih odluka omogućuje sudu novčano kažnjavanje "neposlušne" stranke.⁹³ Konačno, valja upozoriti i na ubikvitetnu ovlast sudova nadležnih za rješavanje sporova nastalih između centralnih (ili regionalnih) i lokalnih vlasti; riječ je o mogućnosti određenja privremenih mjera.

Ovlast o kojoj je riječ obuhvaća više pojedinačnih ovlasti kojima se nadležni sud može koristiti za vrijeme trajanja spora. Dvije najistaknutije odnose se, prvo, na mogućnost određivanja - ili restauriranja - odgovodnog učinka akta kojim se spor inicirao te se tako privremeno zaustavlja izvršenje nadzorne odluke centralnih vlasti; te, drugo, na privremeno uređenje spornog odnosa do završetka pendentnog spora.⁹⁴ S obzirom na to da se radi o mjerama koje ni u kojem pogledu ne prejudiciraju okončanje spora - tzv. "wait and see" mjere, one su kao takve spojive i s načelom lokalne autonomije ali i s potre-

⁹⁰ V. čl. 92. slovenskog zakona (v. bilj. 26). Prethodni članak predviđa *locus standi* lokalnih jedinica pri pokretanju postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti onih propisa koji zahvaćaju u ustavnopravni položaj i samoupravna prava lokalne zajednice.

⁹¹ Čl. 93. slovenskog zakona (v. bilj. 26). Preventivno izbjegavanje nesavršenih propisa koji mogu generirati sporove između središnjih i lokalnih organa uzakonjeno je u sljedećem članku (čl. 94) istog propisa; prema toj odredbi formalizira se postupak prvog doma slovenskog parlamenta kada se u zakonodavnoj proceduri nalazi propis koji se tiče interesa lokalnih jedinica. Dužnost doma uključuje pribavljanje mišljenja lokalnih jedinica prije donošenja propisa, a u slučaju kada se propis odnosi na pojedinačne lokalne jedinice, dom se obvezuje eksplicitirati *ratio legis* dotičnoj lokalnoj jedinici (ili jedinicama), također prije prihvaćanja propisa.

⁹² Čl. 89. i 98. Zakona o općem Upravnom sudu iz 1995.g.

⁹³ V. Izvještaj, str. 96.

⁹⁴ V. u tom smislu i Preporuku No. R (89) 8 Odbora ministara Vijeća Europe o privremenoj sudskoj zaštiti u upravnim stvarima, načelo III.

bom zaštite zakonitosti.⁹⁵ Naravno, te mjere smislene su samo uz ispunjenje određenih uvjeta. Prvi od ključnih odnosi se na "razumno" trajanje spora, pod čime se razumije rješavanje spora u relativno brzom roku jer se u suprotnom gubi neutralni učinak tih mjera pa one mogu postati sredstvo pogodavanja jedne od stranaka u sporu. Drugi uvjet dolazi do izražaja posebice u onim pravnim sustavima u kojima su prisutni stanoviti zastoji u sudskom odlučivanju. U tom slučaju smatra se potrebnim ugraditi u odgovarajuće propise mogućnost provjere opravdanosti privremenih mjera, odnosno ponovno odlučivanje o njima na zahtjev jedne od stranaka u sporu.⁹⁶

Kao što usporednopravna građa pokazuje, ovlast odlučivanja o privremenim mjerama posjeduju beziznimno sudovi; najčešće radi se o njihovoj isključivoj nadležnosti.⁹⁷ Ipak, nisu rijetki primjeri da institut privremenih mjera obuhvati i nadležnost upravnih organa. Kako je naš pravni sustav istaknut po isključivoj kompetenciji upravnih organa u tom pitanju, čini nam se uputnim prikazati upravo spomenute usporednopravne primjere. Stoga u nastavku detaljnije prikazujemo referentna zakonodavna rješenja slovenskog prava uz osvrt i na njemački primjer.

Prema novom slovenskom Zakonu o upravnom sporu iz 1997.g.⁹⁸ ustanovljuje se opća i supsidijarna nadležnost upravnog suda u sporovima između države i lokalnih zajednica.⁹⁹ Samo podnošenje tužbe nema suspenzivni učinak, ali na zahtjev tužitelja nadležni upravni organ može odgoditi izvršenje osporenog akta.¹⁰⁰ Pri tome odgovarajuću odluku nadležni je organ dužan

⁹⁵ U tom smislu v. i t. 2. Poglavlja III. Preporuke 98 koja upotrebu privremenih mjera u odnosima između centralnih i lokalnih vlasti indicira hitnošću slučaja, tj. opasnošću od nepopravljive štete.

⁹⁶ Takav stav izražen je i u Preporuci 98 (t. 4. Poglavlja III.) kao i Preporuci No. R (89) 8 (načelo IV).

⁹⁷ Takvo normativno stanje predleži u Francuskoj (v. *supra*, tekst između bilješki 52-57), Poljskoj (v. Izvještaj, str. 95), ali i u Austriji. Prema § 30. relevantnog propisa (*Verwaltungsgerichtshofgesetz* iz 1985.g., uz kasnije izmjene i dopune) pravilo nesuspensivnosti može iznimno promijeniti nadležni upravni sud, i to na zahtjev tužitelja. Donošenje takve odluke uvjetovano je zahtjevom tužitelja, nepostojanjem suprotnog i kvalificiranog javnog interesa, tj. uzimanjem u obzir svih ostalih tangiranih interesa, ali i opasnošću da će izvršenje nanijeti nerazmjernu štetu tužitelju. Sud može ponovno odlučivati o nametnutom suspenzivnom učinku tužbe.

⁹⁸ Zakon je objavljen u Uradnom listu Republike Slovenije br. 50/97 i 65/97 a primjenjuje se od 1. siječnja 1998.

⁹⁹ V. čl. 2. st. 3. slovenskog ZUS-a koji nadležnost upravnog suda proširuje i na sporove između lokalnih zajednica kao i na sporove između njih i nositelja javnih ovlasti, sve pod pozitivnom zakonskom rezervom i pod negativnom ustavnom rezervom.

¹⁰⁰ V. čl. 90. st. 1-2 citiranog propisa; pri tome je odluka nadležnog upravnog organa uvjetovana mogućnošću nastanka teško popravljive štete izvršenjem, a odgoda se ne protivu javnom interesu, tj. ne postoji opasnost da bi proustranci nastala veća nepopravljiva šteta. Prema st. 4. istog članka nadležni upravni organ može odrediti odgodu izvršenja i iz drugih razloga ako to dopušta javni interes.

donijeti u roku od sedam dana od dana primanja zahtjeva.¹⁰¹ Ako je taj organ donio negativnu odluku, tužitelj se s istim zahtjevom može obratiti upravnom sudu, pri čemu valja naglasiti da je upućivanje tog zahtjeva upravnom organu nužna procesna pretpostavka za ponavljanje istovrsnog zahtjeva u upravnom sporu.¹⁰² Pored opisane, nadležni upravni sud - ali ovaj put kao ekskluzivnu - posjeduje i ovlast privremenog uređivanja spornog odnosa, i to putem "začasne odredbe" iz čl. 69. citiranog propisa. Riječ je o ovlasti koju je zakonodavac indicirao naročito u trajnim pravnim odnosima s ciljem izbjegavanja težih štetnih posljedica, tj. nasilja. O odgovarajućem zahtjevu tužitelja mora biti odlučeno u roku od sedam dana a eventualno nezadovoljstvo zaključkom upravnog suda tužitelj može izraziti žalbom Vrhovnom sudu koji o njoj mora odlučiti u tri dana od dana primitka.¹⁰³

Ratio prikazanog instituta više je nego očit; želi se zadržati balans između potrebe za ekspeditivnim provođenjem odluka nadležnih državnih organa ali i primata sudova u rješavanju svih pravnih sporova. Primijenjen na odnose između centralnih i lokalnih vlasti tako koncipiran institut pokazuje se vrlo upotrebljivim jer je adekvatan situacijama koje mogu nastati prilikom provedbe nadzora nad lokalnim jedinicama. Naravno, regulativno uređenje koje mora "pomiriti" i upravnu i sudsku nadležnost u ovom aspektu može biti i drugačije, što pokazuje primjer njemačkog prava.¹⁰⁴

¹⁰¹ V. čl. 30. st. 3. slovenskog ZUS-a.

¹⁰² V. čl. 69. st. 1. slovenskog ZUS-a i T. Jerovšek, Uvodna pojašnila pri Zakonu o upravnom sporu. Ljubljana, 1998. str. 35.

¹⁰³ V. čl. 69. st. 2-5. slovenskog ZUS-a.

¹⁰⁴ Radi se o § 80. odgovarajućeg njemačkog propisa (*Verwaltungsgerichtsordnung* iz 1960.g., uz kasnije izmjene i dopune). Prema njemačkom modelu osporavanje odluke upravnih vlasti - izvršeno uz pomoć *Widerspruch* kao i specifične upravnosudske tužbe (tzv. *Anfechtungsklage*) - samo po sebi vodi odgodi izvršenja tih odluka (st. 1). Kao iznimke od pravila suspenzivnosti predleže sljedeći slučajevi: a) naredba o plaćanju javnih davanja, b) neodgovodne naredbe i mjere policijskog karaktera, c) kada je to određeno saveznom zakonom, te d) kada se radi o neodgovidom izvršenju u javnom interesu, tj. u prevalentnom interesu nekog od procesnih subjekata, a po odredbi nadležnog upravnog organa. Kao pretpostavka izvršenja u potonjoj grupi slučajeva upravni organ mora pismeno obrazložiti potrebu neodgovidosti, osim u slučajevima opasnosti za život i zdravlje, ili vlasništvo građana (st. 2-3). Konačno, nadležni je upravni sud ovlašten - po zahtjevu - ponovno uspostaviti, u cijelosti ili djelomično, odgovorni učinak u slučajevima navedenim od a) do d). Sudski određena odgoda može biti predmet ponovnog odlučivanja istog suda (sudskog vijeća), a u hitnim slučajevima o njoj može odlučiti i predsjednik vijeća (st. 5. i 7. § 80).

4. Zaključne primjedbe

Izvršena analiza međunarodnog i usporednog prava pokazala je sljedeće: *prvo*, kako lokalna samouprava ne bi ostala samo politička deklaracija, potrebno je uzakoniti takav pravni sustav u kojem postoji administrativni pluralizam kao posljedica paralelnog postojanja u značajnoj mjeri neovisnih izvora moći, pa shodno tome i prava, tj. jurisdikcije;

drugo, takvo stanje nužno stvara probleme proizašle iz činjenice generiranja međusobno suprotstavljenih - centripetalnih odnosno centrifugalnih - interesa;

treće, nadzorni mehanizam krucijalno je sredstvo harmonizacije jukstapozicioniranih interesa, odnosno konkurentnih jurisdikcija. Stoga reforma sustava lokalne samouprave mora rezultirati uzakonjenjem - pri čemu se pojam doslovno shvaća jer negira mogućnost podzakonske regulacije (čl. 2. Povelje) - nadzornog mehanizma koji može odgovoriti rečenim potrebama. Drugačije rečeno, narav i sadržaj referentnih normi vjerno iskazuju stvarno uvažavanje autonomije lokalnih jedinica ili stupanj centralizacije;

četvrto, osnovna karakteristika tako ustrojenog nadzornog mehanizma mora biti neutralnost, pod čime se razumije takvo djelovanje relevantnih pravnih normi koje omogućuje realizaciju svih konkurentnih interesa, naravno na presumptivno različitim razinama, te

peto, usklađenost sa zahtjevima koji proizlaze iz normi višeg ranga, bilo da se radi o internim odnosno međunarodnopravnim normama. Potonji izvori - za europske države najznačajnija je Europska povelja o lokalnoj samoupravi - nedvosmisleno favoriziraju takvu koncepciju nadzora nad lokalnim jedinicama koja naglašava:

šesto, ograničavanje ekstenzivnosti nadzora nad djelovanjem lokalnih jedinica, i to u smjeru smanjivanja broja nadzornih instancija koje su ovlaštene provoditi nadzor svrhovitosti (s obzirom na to da se nadzor zakonitosti smatra općeprihvaćenim i potrebnim oblikom nadzora). Ostvarenju istog cilja služi i primjena načela razmjernosti pri nadzoru nad djelovanjem lokalnih jedinica, koje se na specifičan način ima izraziti i u sljedećoj odlici, a to je

sedmo, jačanje postupovnog položaja lokalnih jedinica navlastito u postupcima zaštite vlastitih samoupravnih prava, pri čemu relevantna interna

regulativa u razmjer mora dovesti mogućnosti pravne zaštite lokalnih jedinica s nadzornim ovlastima centralnih organa. Ovdje valja napomenuti da ideal u tom kontekstu predstavlja isključiva nadležnost sudova u rješavanju sporova proizašlih iz odnosa između centralnih i lokalnih organa (čl. 11. Povelje);

osmo, usporednopravni sustavi pokazuju da je konstantna reforma sustava lokalne samouprave neminovna, i to u smjeru sve većeg uvažavanja autonomije lokalnih jedinica, čemu odgovaraju i karakteristike odnosno tendencije analiziranih nadzornih mehanizama;

deveto, uklanjanje prethodnog nadzora kao pretpostavke stupanja na snagu akata lokalnih jedinica - akti lokalnih organa stupaju na snagu bezuvjetno i neovisno o prethodnom stavu nadzornih instancija, a eventualni nadzor nastupa tek *a posteriori*;

deseto, selektivnost u objektima nadzora - tendencija obuhvaća takvu regulaciju nadzora u kojoj se nadzoru podvrgavaju samo određeni, sve preciznije determinirani i malobrojniji akti lokalnih jedinica. Zamjetno je da u tako opisanoj grupi akata ulaze akti koji svojim stvarnim ili potencijalnim značenjem (konzekvencijama) nadilaze lokalne granice. Ujedno, time se eliminira zastoj u provedbi nadzora kao posljedica preopterećenosti odgovarajućeg nadzornog mehanizma;

jedanaesto, raznovrsnost nositelja nadzornih ovlaštenja - može se notirati tendencija propulzivnog širenja nadzornih ovlasti i na druge subjekte osim centralnih upravnih organa. Tvrdnja se prije svega odnosi na specijalizirane sudove, ali i na ombudsmane, specijalizirane organe i agencije (tzv. "sektorska kontrola"). Istodobno, širi se krug subjekata ovlaštenih da iniciraju djelovanje nadzornih mehanizama nad lokalnim jedinicama;

dvanaesto, nijansiranje odnosa centralnih i lokalnih organa - u skladu s tom tendencijom odnos između rečenih subjekata nije samo nadzorni; u sve većoj mjeri uključeni su i odnosi suradnje, (stručne) pomoći, ali i upozorenja. Ti su odnosi formalizirani i izravni (bez posrednika) te najčešće prethode formalnom nadzoru. U skladu s time javljaju se i tendencije jačanja samokontrole lokalnih jedinica kojom te jedinice mogu eksterni nadzor učiniti nepotrebnim.

SUPERVISION OF THE ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES; INTERNATIONAL LEGAL FOUNDATIONS AND COMPARATIVE LAW REVIEW

Summary

The question of the organization of local self-government is undoubtedly one of the fundamental issues in the organization of government as well as the legal system as a whole. In creating this part of their legislation, most European countries are obliged to respect their international legal obligations deriving from the European Charter of Local Self-Government. With regard to the supervision of local authorities, the "European minimum" includes the implementation of the principle of legality in regulating local self-government, but also the exercise of legality in supervising local authorities, with the restriction of the supervision of expediency. In addition, local authorities are entitled to dispose of the means of effective legal protection in order to protect their rights as well as fundamental principles of local self-government.

The review of comparative legal systems, which includes the systems of countries in democratic transition, but also the countries of developed democracy - has been made according to four criteria of control mechanisms: the criterion of the scope of control, the criterion of the controlling authority, the criterion of initiating control mechanisms, the criterion of the type of legal protection of local authorities. The analysis has shown that in the recent European legislation unconditional validity of local acts is presupposed and tendencies towards selective supervision which includes only the most important acts made by local authorities have been noted. Supervision is not only carried out by central government bodies, but also courts - sometimes as the only controlling authority - but more and more frequently and in different areas of operation - by special bodies such as ombudsmen, specialized organizations, and similar ones. Simultaneously, the relation between central and local government is taking shape, so that there are more and more instances of cooperation, assistance and even advance notices which precede formal supervision.

Key words: supervision, local self-government, legality, local authorities