

Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija)

Helena Masarić

*Vjera Ljubanović **

UDK 352(497.5 Opatija)

Stručni rad

Primljeno: 15. 7. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

Autorice su normativno uređenje i praktičnu provedbu pravne regulative o samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave prikazale na primjeru Grada Opatije, posebno aspektirajući probleme koji proizlaze iz nesuglasja nekih zakonskih propisa, odnosno iz nedosljednosti razrade europskih standarda lokalne samouprave, te predlažu moguća rješenja.

U proširenju samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, što je nužnost potpunijeg ozbiljenja ustavnog prava građana na lokalnu samoupravu, potrebno je dosljedno polaziti od ratificiranih odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi i ratificirati i odredbe stavaka 3., 5. i 6. članka 3. Povelje, u cilju oživotvorenja načela supsidijarnosti, odnosno stavka 3. članka 8., kojim se upravni nadzor obavlja uz poštovanje načela razmjernosti intervencije vlasti i važnosti koje se smjera štititi

Ključne riječi: lokalna samouprava, samoupravni djelokrug, financiranje lokalne samouprave, upravni nadzor

* Helena Masarić, predstojnica Ureda Gradskog poglavarstva, i Vjera Ljubanović, stručna suradnica Upravnog odjela za komunalni sustav gradske uprave Grada Opatije.

Uvod - normativno uređenje

Normativno uređenje i praktična provedba pravne regulative o samoupravnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj razmatra se s obzirom na:

- odredbe članka 128. Ustava Republike Hrvatske kojima se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu (pravo koje obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značaja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša),
- odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi, i to članka 3. (konceptija lokalne samouprave), članka 4. (lokalni poslovi), članka 9. (financijski izvori lokalnih jedinica) i članka 11. (pravna zaštita lokalne samouprave),
- odredbe članaka 13. i 14. (samoupravni djelokrug), članka 68. (financiranje lokalne samouprave) i odredbe glave VIII. (državni nadzor i zaštita lokalne samouprave) Zakona o lokalnoj samoupravi,
- odredbe Zakona o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave,
- odredbe članaka 29., 30. i 45. (izvori financiranja) Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i
- odredbe drugih zakona kojima su određeni poslovi iz samoupravnog djelokruga.

Polaganjem isprave o ratifikaciji Europske povelje Republika Hrvatska smatra se vezanom, između ostalih, odredbama članka 3. u cijelosti (konceptija lokalne samouprave), stavcima 1., 2. i 4. članka 4. (djelokrug lokalne samouprave), stavcima 1., 2. i 3. članka 9. (financijski izvori lokalnih jedinica) i odredbom članka 11. (pravna zaštita lokalne samouprave).

Ova načela i instituti iz EPLS načelno su ugrađeni u unutarnje zakonodavstvo, ali je pitanje jesu li i koliko su poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave u stvarnosti potpuni i cjeloviti, uređuju li jedinice lokalne samouprave samostalno bitne dijelove javnih poslova, upravljaju li

njima samostalno te jesu li prihodi potrebni za obavljanje tih poslova razmjerni ovlastima.

Analizirajući relevantne zakonske odredbe i njihovo oživotvorenje u praksi, u ovom radu nastojat će se upozoriti na nedosljednosti u razradi europskih standarda lokalne samouprave i na moguća rješenja.

Nažalost, preuzimajući obveze iz Europske povelje, Republika Hrvatske je iskoristila pravo iz članka 12. i odabrala restriktivan broj obvezujućih stavaka i članaka, što je utvrđeno i u Preporuci 46 (1998) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe¹.

Republika Hrvatska nije vezana odredbama stavaka 3., 5. i 6. članka 4., kojima se definira da će se *javne ovlasti obavljati tako da se preporučuje da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima*, da će se u slučaju prenošenja ovlasti na lokalne jedinice njihova primjena prilagoditi lokalnim uvjetima te da će se lokalne jedinice, koliko je to moguće, pravovremeno pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču. I kod odredaba o upravnom nadzoru akata lokalnih jedinica propušteno je vezivanje odredbom stavka 3. članka 8., kojom se utvrđuje da se *upravni nadzor mora obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti koje se smjera štiti*.

Naknadnim preuzimanjem narečenih odredaba Europske povelje Hrvatski državni sabor potvrdio bi spremnost Republike Hrvatske da u skorije vrijeme uskladi zakonodavstvo o lokalnoj samoupravi sa zakonodavstvom zapadno-europskih zemalja.

Financiranje lokalne samouprave

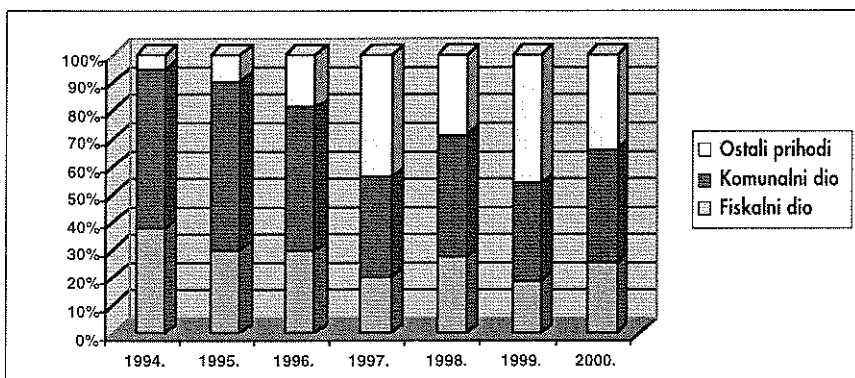
U obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave trebala bi biti samostalna, a ta samostalnost uvelike ovisi o tome raspolaže li jedinica lokalne samouprave dostatnim sredstvima za obavljanje lokalnih poslova ili ovisi o dotacijama iz državnog proračuna.

Članak 68. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99) propisuje da jedinice lokalne samouprave imaju, u okviru državne

¹ Recommendation 46 on the State of Local and Regional Democracy in Croatia, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, Strasbourg, 1998.

gospodarske politike, svoje prihode kojima u okviru samoupravnog djelokruga slobodno raspolažu te da su prihodi razmjerni poslovima koje jedinice lokalne samouprave obavljaju. U nastavku se određuje što su prihodi jedinice lokalne samouprave, a to su prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njihovu vlasništvu, prihodi od prodaje nepokretnih i pokretnih stvari, darovi, nasljedstva i legati, općinski, gradski i županijski porezi i naknade, takse, pomoć i dotacije državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su im preneseni te drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Struktura prihoda proračuna Grada Opatije dana je u tablici: Pregled prihoda proračuna Grada Opatije od 1994. do 2000.



Udio komunalnih prihoda koji obuhvaćaju prihod od komunalne naknade, komunalnog doprinosa i prihod od zakupnine iznosi od 35% do 40%, a udio fiskalnih prihoda iznosi od 18% do 27%. U 1997. godini značajniji udio imali su ostali prihodi, jer je ostvaren prihod na osnovi zaduživanja izdavanjem gradskih obveznica za izgradnju komunalne infrastrukture, a u 1999. godini prihod na osnovi zaduživanja kod bankarskog sektora, također za izgradnju komunalne infrastrukture.

Na ostvarivanje prihoda od zajedničkih poreza, boravišne pristojbe i upravnih pristojbi Grad nema nikakvog utjecaja, odnosno ne može kontrolirati ispravnost i pravodobnost uplata.

Efikan instrumentarij naplate prihoda postoji samo pri naplati komunalne naknade, koju Grad na osnovi zakona sam naplaćuje uz prisilno izvršenje

preko nadležnog zavoda za platni promet i banaka. Posljednom izmjenom Zakona o komunalnom gospodarstvu to je moguće provesti i pri naplati komunalnog doprinosa. Ostale prihode, posebice zakupninu, moguće je naplatiti u dugotrajnom postupku pred redovnim sudom, a javne potrebe koje se moraju zadovoljiti ne trpe odgode.

Poslove razreza i naplate gradskih poreza od siječnja 1995. godine Grad Opatija obavlja samostalno putem Upravnog odjela za samoupravu i upravu.

Posebno je izražen problem naplate poreza na tvrtke u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima na osnovi ugovora gradske poreze razrezuje i naplaćuje Porezna uprava. Naime, prema stajalištu Ministarstva financija - Porezne uprave, obveznik poreza na tvrtku postaje svaka tvrtka registrirana pri trgovačkom registru, pri čemu nije bitno što tvrtka nije poslovala, što nema žiroračun ili što je podnesen zahtjev za njezinu likvidaciju (vidi presudu Upravnog suda Us-4216/1995-4 od 4. travnja 1996.).

Predlažemo stoga da se članak 42. ZFJLSU izmijeni kako bi se razriješila ova nedorečenost.

Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97 i 128/99) određeni su izvori prihoda za obavljanje komunalnih djelatnosti i financiranje građenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti, a te su djelatnosti prema članku 3. ZKG opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba plinom, opskrba toplinskom energijom, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija te obavljanje pogrebnih poslova i javna rasvjeta, osiguravaju se iz:

1. cijene komunalne usluge,
2. komunalne naknade,
3. proračuna lokalne samouprave i
4. drugih izvora prihoda po posebnim propisima.

Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za obavljanje ovih djelatnosti:

1. opskrba pitkom vodom,
2. odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, osim odvodnje atmosferskih voda,
3. opskrba plinom,
4. opskrba toplinskom energijom,
5. prijevoz putnika u javnom prometu,
6. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na skupljanje i odvoz komunalnog otpada,
7. odlaganje komunalnog otpada,
8. tržnice na malo,
9. obavljanje pogrebnih poslova i
10. obavljanje dimnjačarskih poslova.

Sredstvima komunalne naknade financira se obavljanje ovih djelatnosti:

1. odvodnja atmosferskih voda,
2. održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina,
3. održavanje javnih površina,
4. održavanje nerazvrstanih cesta,
5. javna rasvjeta.

Gradenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za javne površine, nerazvrstane ceste i javnu rasvjetu financira se iz:

1. komunalnog doprinosa,
2. proračuna jedinice lokalne samouprave i
3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima.

Gradenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabava opreme za opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, opskrbu plinom, opskrbu toplinskom energijom, prijevoz putnika, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada i tržnice na malo financira se iz :

1. cijene komunalne usluge,
2. proračuna jedinica lokalne samouprave,
3. drugih izvora utvrđenih posebnim propisima i
4. naknade za koncesije, osim naknade za koncesije za obavljanje pogrebnih poslova.

Posljednjim izmjenama ZKG određeni su i posebni izvori financiranja za građenje groblja i krematorija, a to su :

1. proračun jedinica lokalne samouprave,
2. naknade za koncesije za obavljanje pogrebnih poslova i
3. drugi izvori utvrđeni posebnim propisima.

Zakon je i nadalje zadržao podjelu izvora prihoda na komunalnu naknadu, komunalni doprinos i proračun jedinica lokalne samouprave, iako je u članku 19. i članku 23. propisano da su komunalna naknada i komunalni doprinos prihod proračuna jedinice lokalne samouprave. Dakle ne radi se o nekim drugim prihodima izvan proračuna. Na to upućuje i odredba članka 29. ZFJLSU kojom je propisano da su vlastiti izvori sredstava općine i grada, uz ostale izvore, komunalna naknada i doprinos i druge naknade utvrđene posebnim zakonom. Taj posebni zakon je upravo ZKG.

Stoga se pokazuje potrebnim u tom dijelu uskladiti ZKG sa ZFJLS.

Člankom 20c. i 20d. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu utvrđene su maksimalne visine koeficijenata zone i koeficijenata namjene, prema kojima se utvrđuje visina komunalne naknade, kako bi se ujednačile visine komunalne naknade na razini države. Međutim, jedinice lokalne samouprave *nisu ujednačene po veličini, po prihodima, po geografskim obilježjima, niti po strukturi gospodarstva, pa ne mogu biti ujednačene ni po komunalnom standardu* (dok je u jednoj sredini pometanje ulica i odvoz smeća ograničeno jednom na tjedan, u drugima se to čini svakodnevno).

Razina obavljanja komunalnih djelatnosti koje se financiraju iz sredstava komunalne naknade bit će bitno smanjena i u onim jedinicama lokalne samouprave koje imaju turističko gospodarstvo, koje posluje manje od šest mjeseci, jer je Zakonom predviđeno da se za poslovni prostor i građevno zemljište koje služi za obavljanje poslovne djelatnosti, u slučaju kad se poslovna djelatnost ne obavlja više od 6 mjeseci u kalendarskoj godini, koeficijent namjene umanjuje 50%. Međutim, u turističkom gradu kao što je Opatija čišćenje i održavanje javnih površina te javna rasvjeta, što se financira iz komunalne naknade, moraju se odvijati neovisno o tome radi li neki objekt ili ne. Procjenjujemo da će nakon donošenja nove odluke o komunalnoj naknadi Grad Opatija ostvariti 25% manje prihoda na osnovi komunalne naknade, što se ne može nadoknaditi iz drugih prihoda.

Mislimo da bi se pri dodjeljivanju poslova jedinicama lokalne samouprave i pri određivanju izvora financiranja trebalo voditi brigu o tome da se određena djelatnost obavlja na ograničenom prostoru (turizam, koji traži i viši komunalni standard).

Jedna je od osnovnih zadaća jedinica lokalne samouprave izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opskrbu pitkom vodom i odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, za što su potrebna znatna sredstva, koja niti jedna jedinica lokalne samouprave ne ostvaruje kroz vlastite redovite prihode. Do izmjene ZKG (NN 70/97) građenje objekata i uređaja vodoopskrbe i odvodnje moglo se financirati i iz sredstava komunalnog doprinosa, što je bilo primjerenije i efikasnije rješenje. Naime, ako investitor izgradnjom objekata optereti postojeću infrastrukturu ili je za izgradnju objekta nužna izgradnja nove infrastrukturne mreže, opravdan je zahtjev da investitor participira i u troškovima te izgradnje. Nažalost, izmjenom Zakona ta je mogućnost ukinuta, pa se građenje objekata i uređaja vodoopskrbe i odvodnje financira iz cijene komunalne usluge. Posljednjom izmjenom Zakona propisano je da cijena komunalne usluge može sadržavati i dio iznosa za tu izgradnju na području jedinice lokalne samouprave na kojem se isporučuje komunalna usluga. Taj se iznos u računu za isporučenu uslugu iskazuje posebno, a sredstva se doznačuju u proračun jedinice lokalne samouprave i mogu se koristiti isključivo za te namjene.

U praksi se kao investitor izgradnje pojavljuje jedinica lokalne samouprave, koja nije u sustavu PDV-a, pa se na cijelu investiciju obračunava PDV. Vodeći računa o trošenju proračunskih sredstava po načelima dobrog gospodarenja, jedinice lokalne samouprave u pravilu investiciju prenose na komunalno društvo, isto ono koje bi doznačilo u proračun namjenski prikupljena sredstva iz cijene komunalne usluge.

Mislimo da bi bilo opravdano u tom dijelu izmijeniti Zakon o porezu na dodanu vrijednost i jedinice lokalne samouprave osloboditi plaćanja porezne obveze za takve investicije ili propisati nultu poreznu stopu.

Izmjenom Zakona otvoreno je još nekoliko problema, od kojih ističemo nepotrebnu neusklađenost pojedinih odredaba sa Zakonom o proračunu (NN 92/94). Zakonom o proračunu propisano je da prijedlog proračuna utvrđuje poglavarstvo najkasnije u listopadu tekuće godine za sljedeću godinu i upućuje ga vijeću na donošenje najkasnije *do 15. studenoga*. Vijeće je dužno

proračun za sljedeću godinu donjeti do 15. prosinca, a ako se u tim rokovima proračun ne donese, donosi se odluka o privremenom financiranju. Komunalna naknada prihod je proračuna, pa se kao takva ne može izdvojeno promatrati od ostalih prihoda proračuna, niti se bez procjene ostalih prihoda i izdataka može izraditi prijedlog programa održavanja komunalne infrastrukture.

Izmjenom ZKG nalaže se predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave da već do kraja rujna tekuće godine donese odluku o određivanju vrijednosti boda komunalne naknade za sljedeću godinu, kada još uopće nisu poznati ostali parametri proračuna. Ista nesuvislost učinjena je i za podnošenje izvješća o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture, koje poglavarstvo mora podnijeti predstavničkom tijelu do kraja ožujka za prethodnu godinu, iako je program sastavni dio proračuna grada, za koji se izvješće mora podnijeti do kraja travnja za prethodnu godinu.

Izmjenom stavka 1. članka 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu (NN 57/2000), slijedom kojeg su jedinice lokalne samouprave dužne u roku od 12 mjeseci od stupanja na snagu Zakona uskladiti opće akte prema odredbama Zakona, ostale su sve neusklađenosti i dubioze u primjeni Zakona.

Ukupni prihodi kojima raspolaže Grad Opatija nisu zanemarivi, ali treba uzeti u obzir činjenicu da je najveći dio prihoda namjenski, kao što je prihod od komunalne naknade, komunalnog doprinosa i prihod od prodaje imovine, pa se sve ostale potrebe, od izgradnje komunalne infrastrukture do zadovoljavanja potreba u društvenim djelatnostima, mogu financirati samo iz fiskalnih prihoda i prihoda od imovine (zakupnina). O tome se nažalost ne vodi računa kada se donose novi zakoni kojima se u nadležnost jedinica lokalne samouprave daje obavljanje novih poslova, a uz te se poslove ne određuju i novi prihodi.

Najsvežiji primjer su Zakon o vatrogastvu (NN 106/99) i Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99), Zakon o izmjenama i dopunama ZKG (NN 128/99), a prije toga Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97) - oni eklatantno pokazuju stalno prisutne nekonzistentnosti zakonskih rješenja kojima se zadire u samostalnost lokalne samouprave.

Samoupravni djelokrug Grada Opatije

U okviru samoupravnog djelokruga Grad Opatija osigurava uvjete za razvitak gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti važnih za područje grada i brine se o uređenju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnih objekata, obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te o lokalnoj infrastrukturi tako da upravlja komunalnom imovinom te stambenim i poslovnim objektima u vlasništvu Grada.

Broj i opseg poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave od 1993. godine do kraja 1999. godine povećavali su se, ali to povećanje nije pratila preraspodjela prihoda u korist jedinica lokalne samouprave.²

Za većinu poslova koji se obavljaju na temelju zakona donijetih poslije ZOPSDJLSU nije određeno obavljaju li se ti poslovi kao poslovi samoupravnog djelokruga ili kao preneseni poslovi državne uprave. Polazeći od odredbe stavka 1. članka 16. ZLSU da se poslovi državne uprave koji se obavljaju u jedinici lokalne samouprave određuju zakonom, moglo bi se zaključiti da se poslovi za koje nije izričito propisano da su preneseni poslovi državne uprave obavljaju kao poslovi lokalne samouprave, osobito iz razloga što se pri dodjeljivanju poslova ne propisuje način podmirivanja troškova za njihovo obavljanje. Međutim, model enumeracije koji je iskorišten za određivanje lokalnih poslova upućuje na presumpciju nadležnosti u korist središnjih upravnih organa.

Centralizacijom pojedinih djelatnosti, kao što su osnovno školstvo i zdravstvo, ujednačio se standard pružanja usluga na razini države. Posljedica toga bilo je u nekim sredinama, pa tako i u Gradu Opatiji, znatno opadanje postojećeg standarda. Opatija je ostala bez hitne medicinske pomoći, koja je organizirana samo na razini dežurstva. Škole nemaju osigurana sredstva za pokrivanje osnovnih materijalnih troškova, a da se o suvremenim tehničkim pomagalicama nužnim za kvalitetnije školovanje i ne govori, državnim pedagoškim standardom ukinuto je pravo na produženi boravak djece, ukinuto je financiranje izvannastavnih aktivnosti osim vjeronauka i dr. Niske i neredovite naknade za razne oblike socijalne skrbi dodatni su pritisak na poračunska sredstva jedinica lokalne samouprave.

² Primjeri obrađeni *supra*.

Polazeći od toga da je osnovna zadaća lokalne samouprave zadovoljavanje potreba i interesa lokalnog stanovništva, jedinice lokalne samouprave, kojima to proračunska sredstva omogućavaju, dodatnim financiranjem djelatnosti koje su centralizirane osiguravaju svojim građanima viši standard od propisanog.

Navodimo pregled zakona i nekih važnijih propisa kojima su određeni poslovi koje obavljaju jedinice lokalne samouprave neovisno o tome je li zakonom izričito propisano da se radi o samoupravnom djelokrugu ili o prenesenom djelokrugu:

Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97 i 128/99)³

Zakon o zakupu poslovnog prostora (NN 96/91 i 124/97)⁴

Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda (NN 73/97)⁵

Zakon o knjižnicama (NN 105/97)⁶

Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi (NN 47/90 i 27/93)⁷

Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94 i 128/99)⁸

Zakon o prostornom uređenju (NN 30/94 i 68/98)⁹

³ - Čl.2. - osigurava trajno i kavlitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, osigurava održavanje komunalnih

objekata i uređaja u stanju funkcionalne ispravnosti, poduzima mjere za očuvanje i zaštitu okoliša,

- Čl. 4. - osniva trgovačko društvo, javnu ustanovu ili vlastiti pogon za obavljanje komunalnih djelatnosti,

- Čl. 10. st. 2. - dodjeljuje koncesiju za obavljanje komunalnih djelatnosti,

- Čl. 14. - donosi odluku o komunalnom redu,

- Čl. 20. - donosi odluku o komunalnoj naknadi,

- Čl. 21. - donosi program održavanja komunalne infrastrukture,

- Čl. 22. st. 4. - donosi program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture,

- Čl. 23.st. 3. - donosi odluku o komunalnom doprinosu.

⁴ - Čl. 6. - donosi odluku o uvjetima i postupku natječaja za davanje u zakup poslovnog prostora

⁵ - Čl. 15. - nabavlja opremu i sredstva za zaštitu i održava ih u ispravnu stanju,

- Čl. 22. - donosi planove zaštite i spašavanja,

- Čl. 25. - procjenju visinu štete na svom području,

- Čl. 27. - imenuje povjerenstvo za procjenu šteta od elementarnih nepogoda,

- Čl. 33. - osigurava sredstva za uklanjanje i ublažavanje posljedica elementarnih nepogoda.

⁶ Čl. 9. - osniva narodnu knjižnicu kao javnu ustanovu,

- Čl. 26. - imenuje ravnatelja uz naknadnu potvrdu ministra kulture,

- Čl. 29. - osigurava sredstva za rad knjižnice.

⁷ - Čl. 9a - donosi program javnih potreba u kulturi i osigurava sredstva za ostvarivanje programa

⁸ - Čl. 7. uređuje, organizira, financira i unapređuje poslove zaštite okoliša koji su lokalnog značenja,

- Čl. 19. st. 3. donosi program zaštite okoliša u skladu sa strategijom i programom zaštite okoliša županije.

⁹ - Čl. 10. i 11. donosi dvogodišnje izvješće o stanju u prostoru i program mjera za unapređenje stanja u prostoru.

- Čl. 24., 26. i 26b. - donosi prostorni plan uređanja grada, generalni urbanistički plan, detaljni plan uređenja.

Zakon o grobljima (NN 19/98)¹⁰

Zakon o najmu stanova (NN 91/96. i 48/98)¹¹

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96)¹²

Zakon o trgovini (NN 11/96)¹³

Zakon o vodama (NN 107/95)¹⁴

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN 10/97)^{15,16}

Zakon o športu (NN 111/97)¹⁷

Zakon o tehničkoj kulturi (NN 76/93 i 11/94)¹⁸

Zakon o veterinarstvu (NN 70/97)¹⁹

Pomorski zakonik (NN 17/94, 74/94 i 43/96)²⁰

- ¹⁰ - Čl. 3. - donosi odluku kojom utvrđuje potrebu izgradnje groblja.
- Čl. 6. - donosi odluku o zatvaranju groblja kada utvrdi da na groblju više nema mogućnosti osnivanja novih grobnih mjesta,
- Čl. 8. - donosi odluku o premještanju groblja ili dijela groblja koje je izvan upotrebe,
- Čl. 18. - donosi odluku o mjerilima i načinu dodjeljivanja i ustupanja grobnih mjesta na korištenje, vremenskim razmacima ukopa u popunjena grobna mjesta te o načinu ukopa nepoznatih osoba, o održavanju groblja i uklanjanju otpada, o uvjetima upravljanja grobljem, o uvjetima i mjerilima za plaćanje naknade kod dodjele grobnog mjesta i godišnje naknade za korištenje.
- ¹¹ - Čl. 51. - propisuje uvjete i mjerila za davanje u najam stanova u svom vlasništvu,
- Čl. 26. - vodi popis stanova, najmodavaca, najmoprimaca i visine najamnine.
- ¹² - Čl. 382. - određuje fizičku ili pravu osobu za obavljanje hitnih popravaka.
- ¹³ - Čl. 14. - određuje lokacije za pokretnu prodaju, za prodaju robe na klupama, u kioscima, automatima i prigodnu prodaju,
- Čl. 19. - gradsko poglavarstvo donosi odluku o radnom vremenu trgovina.
- ¹⁴ - Čl. 27. - donosi po prethodno pribavljenom mišljenju Hrvatskih voda propise o mjerama, načinu i opsegu opće uporabe voda,
- Čl. 37. - donosi odluku o načinu održavanja objekata i uvjetima osiguravanja odgovarajuće kakvoće vode, donosi odluku o zaštiti izvorišta voda,
- Čl. 75. - donosi odluku o odvodnji otpadnih voda na području grada.
- ¹⁵ - Čl. 7. - osniva javnu ustanovu - dječji vrtić,
- Čl. 14. - donosi plan mreže dječjih vrtića na svom području,
- Čl. 34. i 37. - imenuje članove upravnog vijeća ustanove i ravnatelja ustanove,
- Čl. 48. - donosi program javnih potreba kojim se osiguravaju sredstva za financiranje djelatnosti.
- ¹⁶ Mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinice lokalne samouprave i uprave utvrđuje predstavničko tijelo županije, a jedinice lokalne samouprave dužne su izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko je utvrđeno navedenim mjerilima. Veličinu dječjeg vrtića, broj djece u odgojnim skupinama, dob djece u pojedinim odgojnim skupinama, veličinu prostora za dnevni boravak te normativ neposrednog rada odgojitelja uređuje ministar prosvjete i športa, sukladno Državnom pedagoškom standardu. Ministar određuje vrstu i stupanj stručne spreme za djelatnike koji nisu stručni djelatnici dječjeg vrtića.
- ¹⁷ - Čl. 39. - utvrđuje javne potrebe u športu i za njihovo ostvarivanje osigurava financijska sredstva.
- ¹⁸ - Čl. 20. - donosi program javnih potreba u tehničkoj kulturi i osigurava sredstva za ostvarivanje programa.
- ¹⁹ - Čl. 17. donosi odluku o uvjetima i načinu držanja kućnih ljubimaca
- ²⁰ - Čl. 62. - daje županijskoj skupštini prethodno mišljenje o dodjeli koncesije na pomorskom dobru za razdoblje do 4 godine.

Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih
odobrenja (NN 51/96)²¹

Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97)²²

Zakon o zaštiti od požara (NN 58/93)²³

Zakon o vatrogastvu (NN 106/99)²⁴

Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (NN
30/94)²⁵

Zakon o boravišnoj pristojbi (NN 27/91, 109/93, 30/94 i 52/95)²⁶

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (NN 36/98)²⁷

Zakon o igrama na sreću (NN 36/98)²⁸

Zakon o otpadu (NN 34/95)²⁹

Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (NN 128/99)³⁰

Zakon o naseljima (NN 54/88) - ZOPSDJLSU (NN 75/93)³¹

Zakon o javnom okupljanju (NN 128/99)³²

²¹ - Čl. 12. - gradsko poglavarstvo daje suglasnost za izdavanje koncesijskog odobrenja za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru.

²² - Čl. 7. - za potrebe socijalne skrbi osigurava sredstva u visini od najmanje 5% prihoda proračuna kojima prvenstveno osigurava pomoć za podmirenje troškova stanovanja utvrđenu člankom 34. ovoga zakona, osigurava sredstva za ostvarivanje prava utvrđenih ovim zakonom u većem opsegu.

- Čl. 96. - osniva dom socijalne skrbi kao javnu ustanovu uz prethodno odobrenje ministra nadležnog za poslove socijalne skrbi.

²³ - Čl. 3. - donosi procjenu i plan zaštite od požara.

²⁴ - Čl. 8. - gradsko poglavarstvo osniva javnu vatrogasnu postrojbu kao javnu ustanovu,

- Čl. 43. - osigurava sredstva za redovnu djelatnost javne vatrogasne postrojbe.

²⁵ - Čl. 15. - gradsko poglavarstvo predlaže izbor i razrješenje predsjednika turističke zajednice,

- Čl. 16. - gradsko poglavarstvo imenuje predstavnika u nadzorni odbor turističke zajednice,

- Čl. 22. - gradsko poglavarstvo obavlja pripreme radnje za osnivanje turističke zajednice i sazivanje osnivačke skupštine.

²⁶ - Čl. 6. - gradsko poglavarstvo daje mišljenje o godišnjem programu korištenja sredstava boravišne pristojbe.

²⁷ - Čl. 37. - donosi odluku o lokalnom linijskom prijevozu,

- Čl. 54. - donosi odluku o autotaksi prijevozu.

²⁸ - Čl. 42. - daje suglasnost o mogućem obavljanju registrirane djelatnosti za priređivanje igara na sreću.

²⁹ - Čl. 10. - osigurava provođenje mjera za postupanje s komunalnim otpadom,

- Čl. 46. - osigurava sredstva za financiranje izgradnje odlagališta komunalnog otpada.

³⁰ - Čl. 39. - osniva i vodi katastar vodova, osniva i vodi evidenciju naselja, ulica i kućnih brojeva, određuje kućne brojeve.

³¹ - Čl. 9. - donosi odluku o imenovanju ulica i trgova,

- Čl. 12. - određuje organ koji pribavlja ploče s imenima naselja, ulica i trgova i pločice s brojevima zgrada, određuje način podmirivanja troškova pribavljanja i postavljanja ploča s imenima naselja, ulica i trgova, kao i pločica s brojevima zgrada.

³² - Čl. 12. - predstavničko tijelo grada s više od 100.000 stanovnika može odrediti jedno mjesto za održavanje mirnih okupljanja i javnih prosvjeda bez prijave. Gradsko vijeće može zabraniti točenje alkoholnih pića te pobliže urediti pružanje ugostiteljskih usluga na mjestima i u vrijeme javnih okupljanja.

- Zakon o morskim lukama (NN108/95)³³
Zakon o sigurnosti prometa na cestama (NN 59/96)³⁴
Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99)³⁵
Zakon o udrugama (NN70/97)³⁶
Zakon o popisima birača (NN 19/92)- ZOPSDJLSU (NN 75/93) čl. 38³⁷
Zakon o referendumu (NN 33/96)³⁸
Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 46/97)³⁹
Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93)⁴⁰
Zakon o proračunu (NN92/94)⁴¹,
Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2000.
g. (NN 33/00)⁴²

³³ - Čl. 31. - gradsko poglavarstvo predlaže osnivanje posebne lučke uprave, a odluku o osnivanju donosi županijsko poglavarstvo.

³⁴ - Čl. st. 2. - donosi odluku o uređenju prometa na području jedinice lokalne samouprave.
- Čl. 3. st. 5. - predstavničko tijelo na prijedlog policijske uprave organizira prometne jedinice mladeži (nije riješeno pitanje financiranja djelovanja prometnih jedinica mladeži).

³⁵ - Čl. 17. - može donijeti odluku o proglašenju kulturnog dobra.
- Čl. 34. - gradsko poglavarstvo daje prethodno mišljenje o namjeni i načinu uporabe nepokretnog kulturnog dobra.
- Čl. 109. - osigurava sredstva za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara.

³⁶ - Čl. 13. st. 3. - daje odobrenje za uporabu naziva jedinice lokalne samouprave, njezine izvedenice te njezin grb i zastavu.
- Čl. 23. - donosi mjerila za utvrđivanje udruga od interesa za jedinicu lokalne samouprave.

³⁷ - Čl. 12. - određuje područje za vođenje popisa birača. određuje vođenje posebnog sveska popisa birača za pojedine dijelove grada odnosno naselja prema biračkim mjestima.
- Čl. 22. - određuje provjeru popisa birača prilikom raspisivanja izbora.
- Čl. 27. - osniva komisiju za popis birača.

³⁸ - Čl. 4. - donosi odluku o raspisivanju lokalnog referenduma.
- Čl. 22. - imenuje članove povjerenstva za provedbu lokalnog referenduma.

³⁹ - Čl. 9. - propisuje raspored, početak i završetak radnog vremena u ugostiteljstvu na svom području. Inspeksijske poslove u provedbi Zakona i drugih propisa donesenih na temelju Zakona obavlja turistička inspekcija.

- Čl. 31. - utvrđuje prostore na kojima se smiju pružati usluge u pokretnom ugostiteljskom objektu.

⁴⁰ - Čl. 33. - propisuje stopu poreza na potrošnju.

- Čl. 36. - propisuje visinu poreza na kuće za odmor,

- Čl. 39. - utvrđuje visinu poreza na reklame,

- Čl. 42. - propisuje visinu poreza na tvrtke,

- Čl. 43. - propisuje visinu poreza na korištenje javnih površina,

- Čl. 46. - može propisati prirez na porez na dohodak.

⁴¹ - Čl. 16. - donosi proračun jedinice lokalne samouprave.

⁴² - Čl. 53. - odlučuje o davanju suglasnosti za zaduživanje trgovačkim društvima i javnim ustanovama čiji je osnivač ili većinski vlasnik.

- Čl. 54. - odlučuje o davanju jamstva za izvršavanje obveza trgovačkih društava i javnih ustanova čiji je osnivač ili većinski vlasnik.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 1/97- pročišćeni tekst)⁴³

Zakon o sudovima (NN 3/94)⁴⁴

Iz pregleda zakona na osnovi kojih se obavljaju lokalni poslovi u gradovima i općinama neovisno o njihovoj veličini i financijskoj snazi, razvidno je da se samo u manjem broju slučajeva radi o pravu jedinica lokalne samouprave da uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova i da su im nadležnosti potpune i cjelovite (poslovi iz područja komunalnih djelatnosti i dijela društvenih djelatnosti), dok se ostali poslovi pojavljuju sporadično i nemaju osobito značenje za zadovoljavanje lokalnih potreba građana. To se ogleda i u strukturi izdataka proračuna Grada Opatije, u kojem sa 24,7% sudjeluju izdaci za program zajedničke komunalne potrošnje, 46,4% izdaci za izgradnju objekata vodovoda i kanalizacije, 4,1% izdaci za program javnih potreba u kulturi, 3,2% izdaci za socijalni program i sa 6,3% izdaci za program javnih potreba u športu (uključena i izgradnja montažne športske dvorane).

Međutim, zbog neusklađenosti pojedinih propisa i njihove nedorečenosti, jer se donošenje mnogih podzakonskih akata pridržava za nadležnog ministra, u relativno malim jedinicama lokalne samouprave, koje nemaju stručne i osposobljene kadrove, otežano je kvalitetno izvršavanje i tih njihovih suženih zadaća.

Posebnu grupu poslova čine stručni, opći, tehnički i pomoćni poslovi bez kojih nema niti kvalitetnog i uspješnog izvršavanja poslova iz samoupravnog djelokruga.

U Gradu Opatiji za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osnovana su dva upravna odjela, i to Upravni odjel za komunalni sustav i Upravni odjel za lokalnu samoupravu i upravu, te Ured Gradskog poglavarstva, koji obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove za potrebe Gradskog poglavarstva i Gradskog vijeća.

Prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja važna za rad djelatnika u upravnim tijelima uređeni su neprimjerenim i zastarjelim Zakonom o upravi

⁴³ - Čl. 164. - predlaže potreban broj doktora medicine odnosno drugih zdravstvenih djelatnika koji utvrđuju nastup smrti, vrijeme i uzrok smrti građana umrlih izvan zdravstvene ustanove, imenuje ih županijska skupština.

⁴⁴ - Čl. 70. - predlaže suce porotnike općinskih, trgovačkih i županijskih sudova, a imenuje ih županijska skupština.

iz 1978. godine. Sadržaji i nazivi radnih mjesta propisani podzakonskim aktima donesenim na temelju Zakona o upravi ne mogu se primijeniti na sadašnje poslove, osobito u dijelu preuzetih poslova Fonda u stambeno-komunalnom gospodarstvu.

Na zaposlenike u ustanovama i trgovačkim društvima kojih je osnivač Grad primjenjuje se Zakon o radu.

Organiziranje obavljanja komunalnih djelatnosti

S obzirom na važnost obavljanja komunalnih djelatnosti radi zadovoljavanja lokalnih potreba stanovništva posebno se analizira organiziranje obavljanja tih djelatnosti s obzirom na zakonsku regulativu i probleme u praksi.

Komunalne djelatnosti utvrđene Zakonom mogu obavljati:

1. trgovačko društvo koje osniva grad,
2. javna ustanova koju osniva grad,
3. služba - vlastiti pogon koji osniva grad,
4. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji, a od 1. siječnja i
5. pravna i fizička osoba na temelju ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

Grad Opatija organizirao je obavljanje komunalnih djelatnosti kao što su opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama, skupljanje i odvoz komunalnog otpada, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje tržnice na malo, održavanje groblja te obavljanje pogrebničkih poslova i tržnice na malo kroz trgovačko društvo u kojem je većinski vlasnik (trgovačko društvo nastalo je pretvorbom javnog komunalnog poduzeća, preostale udjele drže općine Lovran, Matulji i Mošćenička Draga). Obavljanje komunalne djelatnosti održavanja javnih površina povjereno je trgovačkom društvu kojem je sada jedini vlasnik Grad Opatija (preuzeti su udjeli općina). Samo je obavljanje dimnjačarskih poslova povjereno pravnoj osobi na temelju koncesije.

Prijevoz putnika u javnom prometu obavlja se prema prije zaključenom ugovoru s komunalnim društvom iz Rijeke, a upravljanje i održavanje objekata i uređaja javne rasvjete povjerava se pravnoj osobi na temelju ponuda prikupljenih javnim natječajem.

Svrha dodjeljivanja prava obavljanja komunalnih djelatnosti na temelju koncesije trebala bi biti da se kroz plaćanje naknade za koncesiju ostvare dodatni prihodi proračuna, koji bi se namjenski koristili za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Međutim, dosadašnja iskustva Grada Opatije u tom dijelu nisu pozitivna. Grad Opatija i ostale jedinice lokalne samouprave za koje prijevoz putnika obavlja komunalno društvo izdvajaju značajan dio proračunskih sredstava za subvencioniranje poslovanja i za pokriće gubitaka poslovanja (ukupno subvencioniranje za 2000. godinu iznosi 26.300.000 kuna, a subvencija Grada Opatije iznosi 1.500.000 kuna).

Nadalje, postojeća zakonska regulativa o koncesijama je nedostatna jer ne pruža dovoljnu zaštitu jedinicama lokalne samouprave u slučaju kada komunalnu djelatnost započne obavljati pravna ili fizička osoba bez ugovora o koncesiji.

Na području Grada Opatije sakupljanje, odvoz i odlaganje komunalnog otpada organizirano je tako da je Grad za obavljanje tih poslova osnovao trgovačko društvo (zajedno s općinama Lovran, Matulji i Mošćenička Draga). Međutim, komunalnu djelatnost sakupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na području Grada Opatije nezakonito, bez zaključenog ugovora o koncesiji, obavlja trgovačko društvo protiv kojeg Grad Opatija i njegovo društvo poduzimaju različite aktivnosti radi suzbijanja njegova poslovanja. Postupanjem komunalnog redara i inspektora zaštite okoliša nije se do sada uspjelo spriječiti nezakonito djelovanje tog društva.

ZKG je omogućio da jedinice lokalne samouprave osnivanjem vlastitih trgovačkih društava ili ustanova zadrže monopolski položaj u obavljanju komunalnih djelatnosti, jer su obvezne osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti na čitavom području, neovisno o rentabilnosti poslovanja. Međutim, iako je u članku 4. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 48/95) propisano da se *Zakon ne primjenjuje* na pravne i fizičke osobe kojima je temeljem posebnih propisa povjereno obavljanje javnih službi ili im je posebnim propisima utvrđeno posebno, isključivo pravo, koncesija, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja donosi rješenje kojim se štiti nezakonito obavljanje komunalnih djelatnosti.

Izrazit problem s kojima su suočene jedinice lokalne samouprave u izvršavanju lokalnih poslova jest to što jedinice lokalne samouprave nemaju

na raspolaganju efikasne službe nadzora, inspekcijske službe s jasnim i konkretnim ovlaštenjima. Jedino čime raspolažu je komunalno redarstvo koje ima organizirane nadležnosti u provođenju odluke o komunalnom redu, ali sa suženim mogućnostima djelovanja. Visina kazne koja je zapriječena prekršiteljima komunalnog reda je simbolična: 500,00 kuna za fizičku osobu, a za pravnu osobu maksimalno 2.000,00 kuna.

Grad Opatija pokrenuo je nekoliko žalbenih postupaka kod Visokog prekršajnog suda u Zagrebu protiv rješenja Prekršajnog suda u Opatiji kojima se izriču jedinstvene novčane kazne za više prekršajnih prijava. U jednom konkretnom slučaju Prekršajni sud u Opatiji izrekao je jedinstvenu novčanu kaznu za 34 prekršaja, zbog izlaganja i prodaje predmeta od čipke na obalnom putu, čime se ozbiljno dovodi u pitanje efikasnost izrečene mjere.

Napominjemo da Visoki prekršajni sud do sada nije donio rješenje ni o jednoj žalbi.

Predlažemo izmjenu stavka 5. članka 7. Zakona o prekršajima tako da se povećaju iznosi novčanih kazni koje svojom odlukom mogu propisati županijske skupštine odnosno gradska ili općinska vijeća. To bi utjecalo na efikasnost provođenja odluka jedinica lokalne samouprave i uprave.

Nadalje, predlažemo da se u nadležnost jedinica lokalne samouprave prenese ovlaštenje reguliranja javnog reda i mira te prometa u mirovanju, jer su to poslovi koji u okviru Ministarstva unutarnjih poslova nemaju prioritet, a od osobitog su interesa za jedinice lokalne samouprave.

Nerazumno je rješenje da gradsko vijeće donosi odluku o radnom vremenu u ugostiteljstvu, a da nadzor nad provođenjem odluke ima turistička inspekcija, koja ne postupa po nalogu grada, niti podnosi izvješća o podnesenim prekršajnim prijavama. Uz prekoračenje propisanog radnog vremena usko je vezano i narušavanje javnog reda i mira. Nadalje, za prekoračenje dopuštene razine buke koju proizvode pojedini ugostiteljski objekti nadležna je sanitarna inspekcija, koja također nije u nadležnosti gradova i općina.

Mjesna samouprava

U Gradu Opatiji osnovani su kao oblik mjesne samouprave, još početkom 1994. godine, mjesni odbori za pojedina naselja i dijelove naselja u Opatiji.

Dosadašnja iskustva pokazala su zavidan interes građana da se uključe u odlučivanje o lokalnim poslovima na području svog mjesnog odbora. Budući da mjesni odbori nemaju pravnu osobnost, Gradsko vijeće nije donijelo odluku o povjeravanju pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga mjesnim odborima, ali se proračunom osigurava određeni iznos sredstava kojima mjesni odbor samostalno raspolože, a odluke izvršavaju upravna tijela Grada.

U članku 61. ZLSU propisano je da vijeće mjesnog odbora donosi financijski plan i zaključni račun, što je nepotrebno kada mjesni odbori nisu pravne osobe, te se u tom smislu predlaže promjena Zakona. *Posebice bi trebalo razmotriti odredbu članka 58. Zakona kojom je propisano da se mjesni odbor osniva na zboru građana na kojem je prisutno najmanje 10% birača upisanih u popis birača naselja ili dijela naselja za čije se područje osniva mjesni odbor.* Takvim visokim postotkom prisutnosti birača u biti se onemogućava građane u njihovu pravu da sudjeluju u odlučivanju o lokalnim poslovima kojima se neposredno i svakodnevno utječe na život i rad, jer je u velikim naseljima teško ostvariti toliku prisutnost građana na zborovima. Kada Zakonom o izboru članova za predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i uprave nije propisan potreban postotak birača koji će izaći na izbore da bi izbori bili valjani, nema opravdanja da se to čini za mjesne odbore.

Središnja državna vlast - lokalna samouprava

Neprihvatljiv odnos središnje državne vlasti prema lokalnoj samoupravi potvrđen je donošenjem posljednjih izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 128/99) stupio je na snagu 8. prosinca 1999., ali od njegovih 25 članaka, od kojih jedan daje ovlast Odboru za zakonodavstvo da utvrdi i izradi pročišćeni tekst Zakona, a drugi govori o stupanju na snagu Zakona, čak 11 članaka počeo će se primjenjivati nakon usklađivanja Zakona o Gradu Zagrebu i Zakona o sustavu državne uprave s izmjenama i dopunama ovog zakona. Stječe se dojam da je, osim razdvajanja funkcije župana kao čelnika državne uprave i nositelja izvršne vlasti u županiji, osnovna intencija izmjena Zakona bila još čvršći nadzor središnje državne vlasti i dodatno sužavanje samostalnosti

lokalnih jedinica. Dodano je cijelo jedno poglavlje koje se odnosi na suradnju općina, gradova i županija s jedinicama lokalne samouprave drugih država i koje do najmanjih detalja razrađuje postupak uspostavljanja suradnje. Odluku o uspostavljanju suradnje općina, gradova ili županija s odgovarajućim jedinicama lokalne samouprave drugih država, o sadržaju i obliku suradnje donosi predstavničko tijelo, ali je put do donošenja odluke nešto duži i ima nekoliko faza u kojima treba ishoditi suglasnost nadležnih središnjih tijela državne uprave.

Mogućnost sudske zaštite jedinice lokalne samouprave postoji samo u slučaju ako središnje tijelo državne uprave za lokalnu samoupravu donese odluku o odbijanju suglasnosti za sklapanje sporazuma o suradnji. Protiv takve odluke jedinica lokalne samouprave može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. Upitno je zašto u slučaju davanja suglasnosti središnje tijelo državne uprave donosi rješenje, a u slučaju odbijanja suglasnosti odluku, s obzirom na to da se radi o upravnom postupku.

Pri izmjeni Zakona trebalo je uzeti u obzir odluku Ustavnog suda U - I - 317/1996 od 3. veljače 1999. (NN 17/99) kojom su ukinute odredbe članka 81. st. 2. i 3. Zakona o lokalnoj samoupravi, kao što je to očigledno učinjeno kod članka 84c. Zakona (podnošenje tužbe Upravnom sudu protiv odluke o raspuštanju predstavničkog tijela). Riječ je o odredbama kojima je bilo propisano pravo predsjednika raspuštenog predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da podnese tužbu Ustavnom sudu.

U obrazloženju odluke između ostalog je navedeno:

" S druge strane, propisivanjem nadležnosti Ustavnog suda na način kako je to u osporenim odredbama učinjeno, isključena je redovna sudska zaštita protiv odluke o raspuštanju predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, a protiv koje je, kao pojedinačnog akta, ta zaštita zajamčena odredbom članka 19. stavka 2. Ustava... Također, Ustavni sud posebno naglašava da je Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koju je Republika Hrvatska potvrdila (Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 14/97) i koja je za Republiku Hrvatsku na snazi od 1. veljače 1998., u članku 11. (Pravna zaštita lokalne samouprave), propisano da lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih

nadležnosti i poštivanja lokalne samouprave koja su utvrđena u Ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu."

Europska povelja o lokalnoj samoupravi u stavku 3. članka 10. određuje da lokalne jedinice mogu, pod uvjetima koji se mogu predvidjeti zakonom, surađivati s lokalnim jedinicama drugih država. Dio odredbe " *pod uvjetima koji se mogu predvidjeti zakonom* " ekstenzivno je primijenjen i svakako ne pridonosi uspostavljanju suradnje s lokalnim jedinicama drugih država.

Dok je suradnja jedinica lokalne samouprave minuciozno razrađena, to nije učinjeno s nadzoraom nad lokalnom samoupravom. Naprotiv, postupanje po pravu nadzora strože je i prošireno.

Izmjena Zakona nije nažalost iskorištena da se slučajevi u kojima središnja tijela državne uprave mogu intervenirati preciziraju i restriktivno urede Zakonom.

Spornim se pokazuju i odredbe točke 2. i 3. članka 84b. kojima je propisano kada Vlada "može" raspustiti predstavničko tijelo:

"2. ako predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave iz bilo kojih razloga ne može donositi odluke iz svojeg djelokruga dulje od tri mjeseca,

3. ako ocijeni da se na drugi način ne može izvršiti zakon ili drugi propis, a tijela jedinice lokalne samouprave nisu obavila određeni posao iz svog djelokruga u za to ostavljenom roku."

Tako općenito definirani slučajevi u kojima mogu intervenirati središnja tijela državne uprave dovode do apsurdna slobodu obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave.

Slučajevi u kojima Vlada može raspustiti predstavničko tijelo moraju biti konkretizirani, a ne prepušteni slobodnoj ocjeni Vlade.

Uz odredbe o raspuštanju predstavničkog tijela vezana je i odredba članka 4. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 90/92, 69/95 i 59/96) kojom je propisano da će Vlada Republike Hrvatske raspisati izbore za članove predstavničkih tijela najkasnije u roku od 60 dana od dana raspuštanja predstavničkog tijela. O toj odredbi očitovao se i Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci U-II-907/19995 od 22. studenog 1995. (NN 97/95).

Tom je odlukom Ustavni sud ocijenio da raspisivanje izbora nakon propisanog roka "nema značaj takve povrede zakona koja bi uzrokovala

nemogućnost ostvarivanja kako samog biračkog prava građana tako i njihovog ustavnog prava na lokalnu samoupravu. Navedena zakonska odredba ima svrhu da se izbori u jedinici lokalne samouprave pripreme i provedu u objektivno mogućem vremenu, što ne znači da izbori nisu pravovaljani ukoliko se provedu i izvan tog roka”.

Na primjeru Primorsko-goranske županije jasna je moguća zloporaba narečene odredbe Zakona. Naime, Županijska skupština *raspuštena je 29. studenoga 1995.*, a Vlada je *izbore raspisala tek 30. listopada 1997.* (NN 115/97). U konkretnom slučaju građani su bili onemogućeni u ostvarivanju Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu, a nije im bila osigurana ni sudska zaštita zbog nezakonitog postupanja Vlade.

Zaključak

Iz pregleda zakona na osnovi kojih se obavljaju lokalni poslovi u gradovima i općinama, neovisno o njihovoj veličini i financijskoj snazi, razvidno je da se samo u manjem broju slučajeva radi o pravu jedinica lokalne samouprave da *uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova i da su im nadležnosti potpune i cjelovite* (poslovi iz područja komunalnih djelatnosti i dijela društvenih djelatnosti), dok se ostali poslovi pojavljuju sporadično i nemaju osobito značenje za zadovoljavanje lokalnih potreba građana.

Dosadašnja iskustva u djelovanju lokalne samouprave pokazala su neshvatljivo nepovjerenje središnje vlasti prema lokalnoj samoupravi, koja se često tretirala kao “strano tijelo” koje treba držati pod stalnim nadzorom, a ne kao temelj demokratskog sustava, na razini kojeg se najneposrednije osigurava ostvarivanje lokalnih potreba građana i sudjelovanje građana u uređenju i upravljanju bitnim javnim poslovima lokalnog značaja. Nedorečenost i proturječnost pojedinih zakonskih rješenja te nekonzistentnost u odnosu prema proklamiranom načelu samostalnosti lokalne samouprave nisu slučajnost, već nepoželjna tendencija.

Samoupravni djelokrug gradova i općina okvirno je određen u člancima 13. i 14. ZLSU, uz zadržku “ako zakonom nije drugačije određeno”. Iako je nakon donošenja ZLSU isticano “da će jedno od temeljnih pitanja ostvarivanja samoupravnog djelokruga u općini, pa i u gradu biti kako, kroz razradu upravnih poslova iz samoupravnog djelokruga u posebnom zakonu, a temeljem

tog zakona i Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, zatim statutima ovih jedinica, adaptirati načelne pravne standarde iz spomenutih članaka 13. i 14. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi u zbilji vrlo različitih općina i gradova. Iako je, naime, u Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi prihvaćen načelno monotipni model općine i grada, u zbilji će i po broju stanovnika postojati i gospodarske i financijske snage barem tri tipa općina, a i barem tri tipa grada."⁴⁵, to se nije uvažavalo pri određivanju konkretnih poslova u ZOPSDJLSU, a niti u posebnim zakonima kojima su poslije pojedini poslovi povjereni lokalnoj samoupravi.

Model enumeracije u određivanju lokalnih poslova i uz njega vezano načelo presumpcije nadležnosti u korist središnjih upravnih organa ostavili su lokalnoj samoupravi neznatan krug zbiljski bitnih lokalnih poslova, i to često bez potrebnih sredstava za njihovo obavljanje i bez mehanizama efikasnog nadzora nad provedbom općih akata kojima se uređuju određena pitanja iz samoupravnog djelokruga. U relativno malim jedinicama lokalne samouprave po veličini, po broju stanovnika i po gospodarskoj snazi, koje ne mogu prikupiti potrebna sredstva za obavljanje i tog suženog samoupravnog djelokruga i koje nemaju stručne i osposobljene kadrove, otežano je kvalitetno izvršavanje njihovih zadaća.

Nedvojbeno je da normativna rješenja lokalne samouprave polaze od prihvaćanja temeljnih i nužno obvezujućih načela i instituta Europske povelje o lokalnoj samoupravi i upravi, ali bi za potpuno ozbiljenje ustavnog prava građana na lokalnu samoupravu bilo nužno usklađenje zakonodavstva i s odredbama Europske povelje, kojima se preporučuje da javne ovlasti pripadaju vlastima koje su najbliže građanima i da nadležnosti povjerene jedinicama lokalne samouprave budu potpune i cjelovite, pri čemu njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti. Takvim pristupom potaknula bi se lokalna inicijativa te povećala efikasnost u obavljanju poslova, odnosno građani bi stekli povjerenje u snagu lokalne samouprave. Pri tome svakako valja u slučaju dodjele novih poslova jedinicama lokalne samouprave predvidjeti i izvore financiranja, čime bi se potpuno primijenila odredba stavka 2. članka 9. EPLS.

⁴⁵ Vladimir Šeks. Temeljna obilježja novog hrvatskog sustava lokalne samouprave. u: V.Šeks, S. Sokol, J.Kregar, I. Parać, Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Organizator, Zagreb, 1993., 6.

Izmjeni zakona kojima je uređena lokalna samouprava trebalo bi prići cjelovito, dakle u dijelu u kojem su regulirani ustrojstvo, djelokrug rada, financiranje te radni odnosi zaposlenika, jer bi fragmentarni pristup ponovno doveo do neusklađenosti.

Popis kratica

EPLS - Europska povelja o lokalnoj samoupravi

ZLSU - Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi

ZOPSDJLSU - Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave

ZFJLSU - Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave

ZKG - Zakon o komunalnom gospodarstvu

Literatura

Ivanišević, Stjepan, Izvršni sloj u lokalnoj upravi, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1987.

Ivanišević, Stjepan, Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 4./99., Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999., 587.-598.

Koprić, Ivan, Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 4./99., Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999., 599.-608.

Koprić, Ivan, Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 47(5) Zagreb, 1997., 497.-559.

Pavić, Željko, Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, Zakonitost, 8.-9., Zagreb, 1992., 1023.-1036.

Pavić, Željko, Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi, Zakonitost, 11.-12., Zagreb, 1992., 1399.-1406.

Perko-Šeparović, Inge, Faktori koji određuju veličinu lokalnih zajednica, u knjizi: J. Hrženjak, Perko-Šeparović, Inge, Organizacija teritorija i samoupravljanje, Informator, Zagreb, 1982., 3.-56.

Pusić, Eugen, Modernizacija javne uprave, Hrvatska javna uprava, 1./99., Institut za javnu upravu i Organizator, Zagreb, 1999., 1.-39.

Sokol, Smiljko, Smerdel, Branko, Lokalna samouprava i uprava, Ustavno pravo, Informator, Zagreb, 1998., 273.-283.

Šeks, Vladimir, Sokol, Smiljko, Kregar, Josip, Parać, Ivan, Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Organizator, Zagreb, 1993.

SELF-GOVERNMENT JURISDICTION OF THE SELF-GOVERNMENT UNITS (THE TOWNSHIP OF OPATIJA)

Summary

In the functioning of the local self-government the township of Opatija faces the problems common to the local self-government units, which arise from the incomplete and contradictory legal solutions.

The self-government jurisdiction of the townships and municipalities has been generally defined by the Articles 13 and 14 of the Local Self-government and Administration Act.

It has been clear from the provisions of the legislation by which the local services are delivered in the townships and municipalities, regardless of their economic strength, that only in the less numerous instances the right of local self-government units to regulate and administer the substantial part of the public business with their authority complete and encircled is at stake (tasks from the area of communal services and a part of social services), while the other tasks appear sporadically and have no special significance for fulfillment of the needs of the local citizenship. In the relatively small units of local self-government, taking into account a size, a population and the economic strength, which are not able even to collect the necessary revenues to ensure a delivery of even this narrowed self-government competencies and do not have the skilled and trained cadres, an accomplishment of the tasks of the local self-government units of a required quality is made very difficult.

The model of enumeration in defining the local tasks and the tied principle of a presumptive competence in favor of the central authorities have left to the local self-government a negligible scope of truly essential local tasks and often even without the resources needed to perform the tasks and without the mechanisms of an efficient control over the application of the rules and regulations which regulate the defined questions from the self-government jurisdiction.

The experiences in functioning of local self-government demonstrated a distrust of the central government towards local self-government, which has often been treated as "an alien body" which must be kept under the constant surveillance, but not as a fundament of the democratic system, on whose level the local needs of citizens are being fulfilled in the most immediate manner, as well as their participation in a regulation and administration of the substantial public business of a local sig-

nificance. Incompleteness and contradictions of the particular legal solutions are not a result of accidents, but make an undesired tendency.

There is no doubt that the certain normative solutions of the local self-government depart from the acceptance of the fundamental and necessarily bounding principles and institutions of the European Charter on Self-government and Administration, but in order to fully implement the constitutional right of citizens on local self-government, it would be needed to accommodate the legislation to the provisions of the European Charter, which prefer that the public authority belong to the authorities which are the closest to citizens, and that the competencies given to the local self-government unit be complete and full, while their performance must not be disabled or restricted by some other central or regional authority.

Such an approach would activate the local initiative and increase the efficiency in performing the tasks, while strengthening a confidence of citizens into the strength of local self-government. In any case, if devolving a new competencies to the units of local self-government the sources of financing should be provided for, which would in turn fully fulfill the requirements of the Section 2 of the Article 9 of the European Charter on Local Self-government.

The changes of the legislation regulating local self-government should be approached entirely, thus in the parts related to the organization, jurisdiction, financing and the rights of the employees, since the fragmented approach would lead to a new disharmonies.

Key words: local self-government, self-government jurisdiction, local self-government financing, administrative control