

Teritorijalne promjene u Republici Hrvatskoj

Željka Tropina Godec*

1. Uvod

Teritorijalnim promjenama iz srpnja 2006. ponovo je povećan broj jedinica lokalne samouprave. Novim Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj¹ revidirana je teritorijalna struktura Republike Hrvatske osnivanjem novih općina, dodjeljivanjem statusa gradova i drugim promjenama. Zakonom je osnovano šest novih općina, tako da je sada teritorij Republike Hrvatske podijeljen na 20 županija, Grad Zagreb s posebnim položajem, 126 gradova i 429 općina.

Tendencija stalnog porasta broja jedinica lokalne samouprave i cjepkanja postojećih jedinica nastavlja se. Novoustrojene jedinice u pravilu imaju manje od 3.000 stanovnika. Broj stanovnika u njima je oko 2.000 te se postavlja pitanje kapaciteta, od financijskih do ljudskih, za uspješno funkcioniranje takvih jedinica.

Da bi se ublažio trend porasta broja jedinica, novim Zakonom uveden je institut prethodne suglasnosti Vlade. Svi predlagatelji promjena područnog ustroja dužni su pribaviti prethodnu suglasnost Vlade na predloženu područnu promjenu, koju će ona dati ili uskratiti ovisno o procjeni opravdanosti pojedinog prijedloga te ovisno o usklađenosti s Ustavom i zakonima.

2. Revidiranje područnog ustrojstva

Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj utvrđuje se područno ustrojstvo Republike Hrvatske te se određuju

* Željka Tropina Godec, Središnji državni ured za upravu (Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

¹ NN 86/06 i 125/06 – ispravak.

područja svih županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, njihovi nazivi i sjedišta, način utvrđivanja i promjene granica općina i gradova, postupak koji prethodi promjeni područnog ustrojstva i druga pitanja od značenja za područno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave. Zakon je stupio na snagu 28. srpnja 2006.² Njime su utvrđene i područne promjene vezane uz promjene naziva naselja, brisanje naziva naselja koja su odlukom nadležnih tijela prestala postojati kao samostalna te dodavanje naziva naselja koja su osnovana kao samostalna izdvajanjem iz dosadašnjih, matičnih naselja.

Zakonom je osnovano šest novih općina, a trima dotadašnjim općinama dodijeljen je status grada – Svetoj Nedelji, Kutjevu i Otoku. Novoustrojene su općine: u Primorsko-goranskoj županiji iz Grada Raba – Općina Lopar sa 1.159 stanovnika, u Zadarskoj županiji iz Grada Nina – Općina Vrsi sa 2.404 stanovnika, u Šibensko-kninskoj županiji iz Grada Vodica – Općina Tribunj sa 1.360 stanovnika, u Vukovarsko-srijemskoj županiji iz Grada Županje – Općina Štitar sa 2.621 stanovnikom te u Istarskoj županiji iz Općine Vrsar – Općina Funtana sa 828 stanovnika i iz Grada Poreča – Općina Tar-Vabriga sa 1.260 stanovnika.

3. Iniciranje područnih promjena

Novi Zakon sadržava odredbe kojima se mnogobrojnim predlagateljima i pokretačima inicijativa za područne promjene skreće pozornost na potrebu pribavljanja cjelovite dokumentacije koja ima poslužiti kao podloga pri ocjeni opravdanosti i prihvatljivosti svake pojedine inicijative te se razrađuje postupak i ovlasti za iniciranje područnih promjena i daju smjernice za prikupljanje određene dokumentacije.³

Ovlaštenici za predlaganje područnih promjena (promjenu područne pripadnosti naselja, izdvajanje naselja iz sastava jedne jedinice lokalne samouprave i pripajanje drugoj jedinici, promjenu sjedišta jedinice lokalne samouprave ili osnivanje nove jedinice lokalne samouprave) jesu predstavnička tijela jedinica i jedna trećina građana s prebivalištem na području jedinice odnosno naselja za koje se promjena predlaže.

² Danom stupanja na snagu Zakona prestao je važiti Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03 i 175/03).

³ Odredbe čl. 30.–32.

Predlagatelji svake područne promjene dužni su pribaviti mišljenje građana s područja na koje se odnosi promjena te očitovanje županijske skupštine na području koje se nalazi jedinica lokalne samouprave na koju se promjena odnosi. Pribavljanje mišljenja građana s područja na koje se odnosi područna promjena, kao međunarodno utvrđeni standard, temelji se na Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, a posredno i Ustavu Republike Hrvatske, koji upućuje na poseban zakon kojim je regulirana navedena materija.

Jedno od osnovnih načela ugrađenih u odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi⁴ zaštita je područnih granica lokalnih jedinica (čl. 5.). Prema Povelji, pri svakoj promjeni lokalnog područja potrebno je prethodno tražiti mišljenje dotične lokalne jedinice, ako je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta.

Ustav Republike Hrvatske⁵ svojim odredbama utvrđuje da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi te da se njihovo područje određuje na način propisan zakonom. Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Područje županija određuje se na način propisan zakonom.

Zakon uvodi institut prethodne suglasnosti Vlade za područne promjene. Vlada će dati ili uskratiti prethodnu suglasnost ovisno o procjeni opravdanosti svakoga pojedinog prijedloga te ovisno o usklađenosti područne promjene s Ustavom, Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj te posebnim zakonom kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava.

4. Izbori za članove predstavničkih tijela novoustrojenih jedinica

S obzirom na činjenicu da nijedna novoustrojena općina na temelju posljednjeg popisa nije imala broj birača veći od 2.500, u njihova predstavnička tijela na prvim izborima birano je jedanaest vijećnika, na temelju odredbe čl. 99. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Sredstva za provedbu prvih izbora za članove predstavničkih tijela novoustrojenih jedinica lokalne samouprave koje nemaju vlastiti proračun, sukladno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i pod-

⁴ NN – Međunarodni ugovori 14/97.

⁵ NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak.

ručne (regionalne) samouprave,⁶ osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske.

Izbornim zakonom i Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj nije propisana obveza raspisivanja izbora u jedinicama lokalne samouprave iz kojih su izdvojene nove općine.

U jedinicama u kojima se znatno smanjio broj stanovnika mogla bi nastaviti djelovati njihova predstavnička tijela sa smanjenim brojem članova za one koji su promijenili prebivalište (a da se pritom ne određuju njihovi zamjenici), u okviru broja članova iz čl. 28. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ili bi mogle uskladiti svoje opće akte s novonastalom situacijom.

Jedinice u kojima su promjene u broju stanovništva takve da ne utječu na smanjenje broja članova predstavničkog tijela nastavljaju dalje sa svojim djelovanjem bez promjena.

U jedinicama koje su dobile status grada (Sveta Nedelja, Otok i Kutjevo) nije došlo do promjena u broju stanovnika i područja koje obuhvaćaju, tako da broj članova njihovih predstavničkih tijela ostaje nepromijenjen.

5. Umjesto zaključka

Osnovni tekst Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj usvojen 1997. učestalo je mijenjan i dopunjavan. Stoga su u novi Zakon iz srpnja 2006. inkorporirane sve pravovaljane odluke županijskih skupština te odluke nadležnih gradskih i općinskih vijeća, kao i novoustrojene općine. Zakonom se razrađuje postupak i ovlasti za iniciranje područnih promjena te se Zakon terminološki usklađuje s Ustavom Republike Hrvatske. Radi ujednačavanja zakonske terminologije, prije korišten termin »jedinice lokalne uprave i samouprave«, zamjenjuje se novim terminom »jedinice područne (regionalne) samouprave«.

Zakon uvodi i potpuno nov institut »prethodne suglasnosti« Vlade na promjene područnog ustrojstva, s ciljem veće kontrole osnivanja novih jedinica lokalne samouprave. U Republici Hrvatskoj postoji 429 općina, od kojih 242 s manje od 3.000 stanovnika.⁷ Riječ je o malim ruralnim jedinicama

⁶ NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05 – pročišćeni tekst.

⁷ Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001. – Prvi rezultati po naseljima, Statističko izvješće 1137, Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku, Zagreb, svibanj 2001.

s manjim brojem stanovnika, dok je stanovništvo koncentrirano u većim, urbanim jedinicama (gradovima) te postoje velike razlike između jedinica u broju stanovnika, veličini teritorija i stupnju gospodarskog razvoja.

Stoga osnivanjem nove jedinice odnosno konstituiranjem predstavničkog tijela nastaju problemi zbog nedostatka sveukupnih kapaciteta, što se, jasno, ne odnosi na sve jedinice. Čitav je niz pitanja koja se postavljaju, odluka koje valja donijeti i dogovora koje treba postići: od prostora za rad, tijela jedinice odnosno općine, dovoljno stručnih kadrova, općih akata te osiguravanja financijskih sredstava kako bi novoosnovane jedinice počele uspješno djelovati u interesu građana svog područja.

Također, jedinice lokalne samouprave kod kojih je došlo do područnih promjena odnosno novoustrojene jedinice lokalne samouprave dužne su, na temelju zakona, u roku šest mjeseci od konstituiranja donijeti sporazum kojim će podijeliti imovinu te prava i obveze u skladu s područnim promjenama. Osim toga, novoustrojene jedinice dužne su ustrojiti upravna tijela u roku 30 dana od dana izbora općinskog poglavarstva. Upravna tijela novoustrojenih jedinica preuzet će predmete i poslove koji se odnose na njihovo područje.⁸

⁸ Prijelazne i završne odredbe Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.