

---

## Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama

---

TEODOR ANTIĆ\*

### *Sažetak*

Lokalna samouprava u svakoj državi predstavlja dio njezina političkog sustava koji u svojoj kompleksnosti, između ostalog, obuhvaća različite aspekte položaja, ustrojstva i funkcioniranja svih tijela koji u njoj imaju javne ovlasti.

Kod proučavanja sustava lokalne samouprave potrebno je krenuti od ustrojstva cijelog sustava države, a potom prijeći na proučavanje ustrojstva pojedinih jedinica lokalne samouprave kao njegovih sastavnih dijelova. Prvi dio proučavanja odnosi se na makroorganizaciju sustava, a drugi na njegovu mikro-organizaciju: najprije je potrebno utvrditi što čini sustav, tj. koji sve tipovi jedinica lokalne samouprave postoje i kakve su njihove karakteristike u pogledu veličine, snage i realnih mogućnosti za funkcioniranje, da bi se potom moglo pristupiti proučavanju njihova pojedinačnog ustroja.

U proučavanju makroorganizacije važno je uočiti je li sustav lokalne samouprave ustrojen kao jednostupanjski ili višestupanjski, kao monotipski ili politipski te kakve su veličine pojedine jedinice. Istraživanje mikroorganizacije daje sliku o postojanju i sastavu pojedinih tijela jedinice, načinu njihova rada i međusobnim odnosima, djelokrugu, financijskom položaju, stupnju samostalnosti, oblicima nadzora i dr.

Ovaj rad daje osnovni prikaz makroorganizacije (strukture i teritorijalne osnove) i mikro-organizacije (unutarnjeg ustroja i djelokruga) te sustava državnog nadzora lokalne samouprave u sedam europskih država. Iza kratkog prikaza pojedinačnih sustava dan je usporedni pregled sustava u nekoliko tablica.

*Ključne riječi:* lokalne jedinice, teritorijalna organizacija, lokalna samouprava, Europa, komparativni prikaz

### *Uvod*

Lokalna samouprava u svakoj državi predstavlja dio njezina političkog sustava koji u svojoj kompleksnosti, između ostalog, obuhvaća različite aspekte položaja, ustrojstva i funkcioniranja svih tijela koja u njoj imaju javne ovlasti. Takva tijela, sukladno svrsi

\* *Teodor Antić*, dipl. pravnik, magistar pravnih znanosti, pomoćnik ministricе pravosuđa za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

radi koje su osnovana, obavljaju različite zadaće, pojavljujući se na različitim stupnjevima društvene organizacije, od najvišeg, u samome centru, do najnižeg, čisto lokalnoga. Stoga svako proučavanje političkog sustava u cjelini nužno obuhvaća sve njegove dijelove, uključujući i lokalnu samoupravu. Samo se na taj način može doći do rezultata koji će potpuno oslikati jedan politički sustav kao takav, jer je za potpunost slike o tom sustavu potrebno poznavati ne samo položaj, ustroj i funkcioniranje centralnih tijela, nego i čitave mreže lokalnih tijela koja pokrivaju čitavo područje države.

Potreba organiziranja državnog područja u svakoj državi zahtijeva postojanje sustava lokalne samouprave. Pritom u ovom radu pod pojmom lokalne samouprave podrazumijevamo najšire značenje ovog pojma, bez obzira na terminološke i bitne razlike u njegovu korištenju u pojedinim državama<sup>1</sup>. Centralna tijela nikad nisu u stanju sama obavljati sve zadaće koje u jednoj organiziranoj društvenoj zajednici treba obavljati. Prema tome, nužno je postojanje i lokalnih tijela koja će osigurati obavljanje svih ostalih zadaća, odnosno onih koje ne obavljaju centralna tijela. Skup svih tih lokalnih tijela čini sustav lokalne samouprave koji ima određeni položaj u okviru danoga političkog sustava, koji raspolaže vlastitom organizacijom i koji obavlja određene funkcije. Proučavanje ovih triju elemenata daje osnovnu sliku o svakom sustavu lokalne samouprave, a to vrijedi i za komparativno proučavanje više sustava.

Međutim, svako takvo proučavanje mora početi od ustrojstvenih oblika, jer se bez njihova poznavanja ne može pristupiti ostalim proučavanjima. S druge strane, proučavanje ustrojstva sustava lokalne samouprave ne može se uspješno obaviti bez poznavanja ostalih elemenata tog sustava s kojima stoji u najužoj vezi i u odnosu na koje postoji međusobni utjecaj.

Stoga je u okviru samog proučavanja ustrojstva sustava lokalne samouprave potrebno krenuti od ustrojstva cijelog sustava kao takvog, a zatim prijeći na proučavanje ustrojstva pojedinih jedinica lokalne samouprave kao njegovih sastavnih dijelova. Prva vrsta proučavanja odnosi se, dakle, na makroorganizaciju sustava, a druga na njegovu mikroorganizaciju: najprije treba utvrditi što čini sustav, tj. koji sve tipovi jedinica lokalne samouprave postoje i kakve su njihove karakteristike u pogledu veličine, snage i realnih mogućnosti za funkcioniranje, da bi se potom moglo pristupiti proučavanju njihova pojedinačnog ustroja.

Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave na kojima počiva čitav sustav lokalne samouprave svake pojedine države imaju višestruko značenje.

<sup>1</sup> Pojam lokalne samouprave u svom najširem značenju obuhvaća skup lokalnih tijela koja se bave lokalnim funkcijama i nad čijim radom centralna tijela obavljaju veći ili manji stupanj nadzora. Pritom razlike u bitnom značenju ovog pojma u svakoj konkretnoj državi mogu biti vrlo velike: lokalna tijela mogu biti potpuno izborna, djelomično izborna ili imenovana, njihov djelokrug može varirati od vrlo važnih političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih zadaća do pukog "šišanja trave", nadzor se centralnih tijela može kretati od minimalne mjere kontrole nad zakonitošću rada do vršenja prave "tutele" nad njima itd. Stoga karakter lokalne samouprave može biti vrlo različit: negdje je ona puno više lokalna nego samouprava, dok drugdje predstavlja i više od samouprave.

To se ponajprije odnosi na strukturu lokalne samouprave, odnosno na skup različitih tipova jedinica koji u konkretnom sustavu postoje, kao i na pravni režim svakog od tih tipova:

– od toga postoji li u sustavu lokalne samouprave jedan, dva ili više stupnjeva lokalnih jedinica u velikoj mjeri ovisi narav tog sustava, njegova demokratičnost, opseg djelokruga i doseg zadaća kojima se lokalne jedinice bave, opseg nadzora koji nad njima obavljaju državna tijela i sl. Sve to u najvećoj mjeri utječe ponajprije na ulogu i značenje općine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave gotovo u svakoj državi<sup>2</sup>;

– u pogledu pravnog režima jedinica lokalne samouprave razlikuju se sustavi s monotipskim i sustavi s politipskim ustrojem lokalne samouprave;

– različito rješenje problema veličine jedinica lokalne samouprave, osobito onih osnovnih (općina) odražava se na karakter organizacije naselja i njihove mogućnosti za razvitak;

– s tim povezano, kao poseban problem pojavljuje se pitanje organizacije velikih gradova i metropolitanskih područja, specifičnosti što zahtijevaju i posebna rješenja.

Postojanje jednog, dvaju ili više stupnjeva lokalne samouprave u načelu polazi od pitanja na koji će se način bolje ispunjavati njezina svrha. To ponajprije ovisi o veličini države, broju općina te njihovoj ulozi i položaju, ali i čitavom nizu drugih čimbenika (tradiciji, stupnju decentraliziranosti, financijskim kapacitetima i dr.).<sup>3</sup>

S obzirom na pravni režim jedinica, sustav lokalne samouprave može biti ustrojen kao monotipski i politipski. U monotipskom sustavu sve lokalne jedinice obavljaju u načelu iste poslove te imaju isti pravni položaj u odnosu prema višem stupnju (tj. prema jedinicama središnje uprave u sustavu jednostupanjske lokalne samouprave, odnosno prema jedinicama višeg stupnja u sustavu s dva stupnja lokalne samouprave). Kod politipske strukture lokalne samouprave zakonom je priznat različit pravni položaj gradskim i negradskim lokalnim jedinicama istoga stupnja, pri čemu gradske jedinice redovito obavljaju širi krug poslova, a često uživaju i položaj višeg stupnja.<sup>4</sup> U nekim je sustavima moguće razlikovanje i više od dvaju tipova lokalnih jedinica, ako se pojedine, najčešće gradske jedinice, dalje međusobno diferenciraju (npr. veliki gradovi, gradovi s vlastitim statutom, metropolitanski gradovi i dr.) Režim monotipske lokalne samouprave teorijski bi najbolje odgovarao idealnom društvenom sustavu u kojem su sve lokalne je-

<sup>2</sup> O općini kao osnovnoj jedinici lokalne samouprave de Tocqueville navodi: "Općina je jedina zajednica koja je toliko u ljudskoj naravi da se svuda gdje se ljudi okupe, sama od sebe stvara općina. Općinsko društvo, dakle, postoji kod svih naroda, kakvi god im bili običaji i zakoni; kraljevstva gradi i republike stvara čovjek, a općina kao da izravno dolazi iz ruku Božjih" (Tocqueville de, 1995.: 30).

<sup>3</sup> Jovičić, 1974.: 22-24.

<sup>4</sup> U vezi s tim Pavić navodi: "Gradovi su u načelu mnogoljudnija, razvijenija i kompaktnija naselja nego ruralne općine i mogu obavljati puno širi krug poslova, odnosno mogu obavljati niz poslova koji su za grad specifični i bez kojih grad ne može dobro ili ne može uopće funkcionirati. Funkcionalna međuzavisnost nositelja tih poslova u gradu je uvjet održanja samog grada kao vrlo složenog oblika ljudske naseobine. Politipska struktura lokalne samouprave upravo se i sastoji u tome da različiti tipovi lokalnih jedinica – gradovi i seoske općine – obavljaju različite poslove." Pavić, 2002.: 37.

dinice podjednake po veličini, broju stanovnika, gospodarskim mogućnostima itd., dakle jednoj homogenoj zajednici s velikim i snažnim jedinicama, ali je takvu zajednicu u praksi teško naći. U posljednjih se četrdesetak godina u mnogim zemljama odvija proces preobrazbe teritorijalne organizacije s temeljnim ciljem izjednačivanja općina po veličini i broju stanovnika, tj. stvaranja takvih osnovnih lokalnih jedinica koje bi oko većega gradskog središta obuhvatile šire seosko područje čime bi se stvorile jedinice mješovitoga gradsko-seoskog tipa, odnosno izbjegle čisto gradske i čisto seoske općine.<sup>5</sup>

Problem optimalne veličine općine neobično je kompleksan, jer na njegovo rješavanje utječe niz teorijskih i praktičnih razloga, od kojih jedni govore u prilog postojanju malih, a drugi u prilog većih općina.<sup>6</sup> Prednost je malih općina u tome što imaju duboke korijene u povijesti te odgovaraju socijalnoj stvarnosti, tj. uglavnom se poklapaju s pojedinim postojećim naseljima, zbog čega njihove stanovnike spajaju zajednički interesi i potrebe koji među njima uzrokuju izvjesnu solidarnost. Također, u ovakvim je općinama odnos općinskih tijela i građana neposredniji, a sam rad općinskih tijela manje podložan opasnosti birokratizacije. Velike općine, s druge strane, raspolazu puno većim mogućnostima – kadrovskim, finansijskim i drugim – te stoga mogu znatno lakše i bolje obavljati svoje zadaće. S obzirom na to da su prednosti jedne vrste općina istodobno nedostaci druge, jasno je da je nemoguće odrediti neki apstraktni ideal te da kod odabira modela treba biti svjestan da se prihvaćanjem jednog od ova dvaju rješenja žrtvuju osnovne prednosti drugoga. Međutim, imajući u vidu potrebu da lokalna samouprava uspješno odigra svoju ulogu u okviru društveno-političkog sustava te da se svojom teritorijalnom organizacijom prilagodi nužnosti obavljanja novih društvenih funkcija čije obavljanje u današnjim uvjetima stoji kao njezina zadaća, praksa kao imperativ vremena postavlja potrebu postojanja velike i jake općine. Drugim riječima, treba dati prednost efikasnosti u odnosu na tradicionalne momente.

No uz navedena pitanja koja se odnose na strukturu sustava lokalne samouprave, veliko značenje ima i političko-teritorijalna podjela koja je u svakoj zemlji izvršena u okviru njegove postojeće strukture. Veličina, snaga i karakter pojedinih jedinica lokalne samouprave, osobito općina, ovisi o tome kako je ta podjela izvršena.<sup>7</sup> Između male i

<sup>5</sup> Pavić, 1992.a: 1028-1029.

<sup>6</sup> Između različitih faktora koji određuju veličinu lokalnih jedinica, Perko-Šeparović posebice izdvaja sljedeće:

1. geografski ili prirodni faktor,
2. vremenski faktor,
3. ekonomsko-tehnički faktor,
4. politički faktor,
5. faktor urbanizacije,
6. sociološki faktor i
7. upravni faktor.

(Perko-Šeparović, 1982.: 6).

<sup>7</sup> S tim u vezi Ivanišević ističe sljedeće opće zahtjeve teritorijalne podjele države:

1. potpunost (podjela mora obuhvatiti čitav državni teritorij),
2. relativna trajnost podjele (granice se ne smiju olako i često mijenjati, one trebaju biti propisane zakonom),

slabe, s jedne strane, i velike i jake općine, s druge, postoje vrlo velike razlike, koje najviše utječu na karakter ove osnovne jedinice lokalne samouprave i njezine mogućnosti da ispunjava svoje zadaće. Ista je stvar, međutim, i s jedinicama višeg stupnja. Kao poseban problem tu se pojavljuje udruživanje jedinica lokalne samouprave radi zajedničkog obavljanja određenih poslova. Konačno, svojom se aktualnošću u posljednje vrijeme sve više ističe problem regionalizma, tj. problem obavljanja pojedinih društvenih funkcija na područjima širim no što su područja postojećih jedinica lokalne samouprave.

Način na koji su ovi i drugi s njima povezani problemi makroorganizacije riješeni, u velikoj mjeri utječe najprije na drugi aspekt problema organizacije lokalne samouprave, njezinu mikroorganizaciju (postojanje i sastav pojedinih tijela, način njihova rada, međusobne odnose i sl.), a potom i na sve ostale elemente i značajke pojedinog sustava lokalne samouprave (njegov djelokrug, financijski položaj, stupanj autonomnosti koji uživa, odnosno stupanj nadzora pod kojim se nalazi, odnose s građanima i dr.) koji svi zajedno daju sliku o njegovoj općoj ulozi i karakteru.

U strukturi lokalnog sustava možemo razlikovati dva osnovna tipa institucija: političke institucije i upravne organizacije. One se međusobno razlikuju ponajprije s obzirom na funkciju koju u lokalnom sustavu obavljaju. U političkim se institucijama donose formalne odluke kojima se utvrđuju glavni interesi i opći ciljevi lokalnog sustava. Središnje mjesto među lokalnim političkim institucijama pripada predstavničkom tijelu (skupštini, vijeću i sl.). S druge strane, upravne su organizacije ponajprije usmjerene na obavljanje određenih društvenih poslova kojima se u pravilu neposredno zadovoljavaju potrebe građana.

Na osnovi ove razlike proizlazi i niz drugih. Političke su institucije pretežno sastavljene od ljudi koji zastupaju interese lokalnog stanovništva (barem formalno) i to djelovanje im nije zanimanje, dok se u upravnim organizacijama nalaze ljudi kojima je rad u upravi profesija. U političkim se institucijama članovi češće smjenjuju i rjeđe kontaktiraju, dok su zaposleni u upravi čvršće povezani i dulje se ondje zadržavaju.

No uz navedena dva osnovna tipa institucija u strukturi lokalnog sustava postoje i neke institucije koje se nalaze na prijelaznom, graničnom području između politike i uprave. Ovamo pripadaju različiti inokosni dužnosnici (kao što su npr. predsjednik, načelnik, gradonačelnik, *major*, *Bürgermeister*, *sindaco* i dr.) i kolegijalna tijela (kao što su poglavarstvo, izvršno vijeće, savjet, odbor, *committee*, *Magistrat*, *giunta* i dr.) koje nalazimo u različitim kombinacijama gotovo u svim lokalnim sustavima. Njima nedostaje bitna značajka političkih tijela – reprezentativnost u odnosu prema mjesnom stanovništvu i mjesnim interesima, pa ih ne možemo ubrojiti u politička tijela. Istodobno, one su

3. racionalnost podjele (radi izbjegavanja miješanja nadležnosti i lakše integracije sustava; određenje optimalnog odnosa raspona kontakta i raspona vertikalne veze),
4. jasnoća razgraničenja među lokalnim jedinicama,
5. izjednačenost jedinica po veličini i statusu,
6. ekonomsko-financijska samodovoljnost,
7. dostupnost lokalnih institucija i službi građanima.

Kako su neki od ovih zahtjeva međusobno u opreci, prigodom teritorijalne podjele treba naći optimalan odnos udovoljavanja pojedinim od njih (Ivanišević, 1998.)

najčešće odvojene od upravne strukture lokalnog sustava i u određenoj su im mjeri formalno nadređene. Te se institucije nalaze između političkih institucija i upravnih organizacija i nazivaju se izvršnim institucijama, odnosno izvršnim tijelima (iako u pravilu imaju mnogo šire formalne ovlasti od pukog izvršavanja odluka te veću ulogu i jaču poziciju nego što to proizlazi iz ovog naziva).<sup>8</sup>

U nastavku se daje osnovni prikaz makroorganizacije (strukture i teritorijalne osnove) i mikroorganizacije (unutarnjeg ustroja i djelokruga) te sustava državnog nadzora lokalne samouprave u sedam europskih država i to: Austrije, Češke, Italije, Latvije, Poljske, Slovenije i Švedske.

Iza kratkog prikaza pojedinih sustava daje se usporedni pregled svih izloženih sustava u nekoliko tablica.<sup>9</sup>

### 1. Republika Austrija<sup>10</sup>

Osnovne odredbe o lokalnoj samoupravi u Austriji sadržane su u njezinu Ustavu.<sup>11</sup>

Ustavom je određeno da je Austrija savezna država (*Bund*) koja se sastoji od devet autonomnih saveznih zemalja (*Länder*)<sup>12</sup>. Djelokrug saveznih zemalja utvrđen je općom klauzulom: svi poslovi koji Ustavom nisu izrekom stavljeni u nadležnost tijela savezne države, u djelokrugu su tijela saveznih zemalja. Svaka savezna zemlja ima svoj parlament (*Landtag*) koji donosi zakone te vladu koja ih provodi, a sastoji se od guvernera (*Landeshauptmann*), nekoliko zamjenika i drugih članova.

Zemlje se dijele na općine (*Gemeinden*). Općine su jedinice lokalne samouprave, ali njihovo područje predstavlja istodobno i upravnu jedinicu države.

Osnovni ustroj lokalne samouprave određuje se posebnim zakonom (*Gemeindeordnung*) koje donosi svaka savezna zemlja za svoje područje. Isti je slučaj i sa zakonom kojim se uređuju lokalni izbori (*Gemeindevahlordnung*).

<sup>8</sup> Ivanišević, 1987.: 46-48.

<sup>9</sup> U istraživanju, na žalost, manji dio određenih podataka za pojedine zemlje nije bilo moguće prikupiti.

<sup>10</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz: 1. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Austria, Situation in 1999 – Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999*, Vijeće Europe, Strasbourg, 2000; 2. *Starke Gemeinden – die Kraft für Europa!*, Österreichischer Gemeindebund, Wien, 1999. i 3. *Statistisches Jahrbuch 2002*, Statistik Austria, dostupno na: <http://www.statistik.at>.

<sup>11</sup> Federalni Ustav Republike Austrije usvojen je 1920. godine, a izmijenjen je u dva navrata i to 1930. i 1962. godine.

<sup>12</sup> Austrijske savezne zemlje su: *Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg i Wien*.

### Struktura

Austrija zauzima ukupno 83.857 km<sup>2</sup> površine te ima 8,072.182 stanovnika. Prostor se dijeli na devet saveznih zemalja u kojima postoji ukupno 2.353 općina.

Veličinom teritorija, najveća savezna zemlja je Donja Austrija (*Niederösterreich*) s 19.174 km<sup>2</sup> površine, a najmanja je Beč (*Wien*) sa 631 km<sup>2</sup>.

Prosječna savezna zemlja zauzima 9.312 km<sup>2</sup> površine.

Prema broju stanovnika najveća savezna zemlja je Beč s 1,600.280 stanovnika, a osim nje još tri savezne zemlje imaju više od milijun stanovnika (Donja Austrija – 1,529.781, Gornja Austrija /*Oberösterreich* – 1,377.902 i *Steiermark* – 1,206.346). Prema istom je kriteriju najmanja savezna zemlja *Burgenland* s 276.067 stanovnika.

Prosječna savezna zemlja ima 896.909 stanovnika.

Od ukupno 2.353 općine većina ima između 1.000 i 5.000 stanovnika (1.528 ili 64,9%), ali u njima živi ukupno manje od polovine ukupnog broja stanovnika (3,101.421 ili 39,8%). Čak 626 općina (26,6%) ima manje od 1.000 stanovnika, ali tu ukupno živi samo 394.117 stanovnika (5,1%).

Samo jedna općina ima više od 500.000 stanovnika, no u njoj živi gotovo 20% ukupnog broja stanovnika Austrije.

Najmanja općina ima samo 50 stanovnika, a najveća 1,600.280 stanovnika. Općina u prosjeku ima 3.421 stanovnika.

Petnaest gradova ima status grada s vlastitim statutom (*Städte mit eigenem Statut, Statutar Städte*).

Osim ovih osnovnih jedinica postoje i određeni posebni oblici organizacije na određenim razinama.

Tako glavni grad Beč ima poseban položaj: on je istodobno savezna zemlja (*Land*), grad s vlastitim statutom (*Stadt mit eigenem Statut*) i općina (*Gemeinde*).

Glavna urbana područja na kojima živi ukupno više od 15.000 stanovnika čine gradsku regiju pod uvjetom da na tom području postoji najmanje:

- jedno urbano naselje s najmanje 10.000 stanovnika ili
- nekoliko većih centara s najmanje 5.000 stanovnika ili
- općine s više od 2.500 stanovnika nepoljoprivrednog zanimanja, ako su međusobno povezane tako da zajedno čine jedinstven životni prostor.

Područje gradske regije i ostale općine koje ga okružuju zajedno čine takozvani vanjski krug.

Primjerice, jednu takvu gradsku regiju čine grad Beč i 32 okolne općine. Zajedno s ostalih 116 općina Donje Austrije gradska regija Beča čini vanjski krug Beča.

Posebna je organizacijska jedinica i kotar (*Bezirk*), no ona je isključivo jedinica centralne uprave, a ne samoupravna jedinica. Kotar u općinama ima svoje lokalne urede (*Bezirkshauptmannschaft*).

Općine koje imaju najmanje 20.000 stanovnika mogu tražiti status grada s vlastitom poveljom koji im se dodjeljuje zakonom savezne zemlje uz odobrenje savezne vlade.

Grad s takvim statusom, uz poslove iz djelokruga općine, obavlja i poslove državne uprave iz djelokruga kotara.

Za promjenu granica i teritorija općina, spajanje općina te izdvajanje iz područja općine potrebna je odluka općinskog predstavničkog tijela i odobrenje vlade savezne zemlje. U čitavom se postupku ne propisuje obveza traženja mišljenja građana. Formalni akt o promjeni donosi vlada savezne zemlje.

### *Djelokrug*

Općina je neovisni ekonomski subjekt. Ona može, u skladu sa saveznim zakonom i zakonom savezne zemlje, imati svoju imovinu, njome slobodno raspolagati, osnivati gospodarske subjekte i njima upravljati te upravljati sredstvima proračuna i razrezivati poruze.

U djelokrug općine ulaze svi poslovi koji se u cijelosti ili pretežno odnose na lokalnu zajednicu i koji se mogu izvršavati od strane lokalne uprave unutar granica općine. Posebnim se zakonima konkretno određuje koji su to poslovi.

Općini je zajamčeno posebice izvršenje i obavljanje sljedećih zadaća i poslova:

– imenovanje članova općinskih tijela; organizacija izvršavanja zadaća i poslova iz djelokruga općine;

– zapošljavanje lokalnih službenika i nadzor nad njihovim radom;

– briga o javnoj sigurnosti i redu; nadzor nad javnim događajima;

– uređenje prometa u općini; općinska prometna policija;

– poslovi zaštite usjeva od tuče (protugradna služba),

– poslovi tržišne inspekcije;

– poslovi sanitarne inspekcije;

– briga o zaštiti javnog morala;

– poslovi građevinske inspekcije; poslovi zaštite od požara i vatrogastva; prostorno planiranje;

– uređenje sporova u izvansudskim stvarima;

– javne prodaje u dužničkim odnosima.

Općini se može povjeriti ili prenijeti i obavljanje poslova iz djelokruga tijela države i savezne zemlje. Najvažniji povjereni i preneseni poslovi države i savezne zemlje koje obavljaju općine su:

– organiziranje izbora za predsjednika države i državni parlament te parlament savezne zemlje,

– organiziranje referenduma, plebiscita i ostalih postupaka u vezi s civilnim inicijativama,

– nadzor u pitanjima koja se tiču državljanstva: evidencija osoba austrijske nacionalnosti, matične knjige vjenčanih, rođenih i umrlih,

– registracija prebivališta,

– zaštita voda i vodotoka,



- prevencija zaraznih bolesti domaćih životinja i stoke,
- statistička istraživanja.

#### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće (*Gemeinderat, Gemeindevertretung*), koje donosi najvažnije odluke iz njezina djelokruga. Članove općinskog vijeća biraju građani s pravom glasa. Broj članova općinskog vijeća ovisi o broju stanovnika općine i odredbama zakona savezne zemlje koje uređuju njihovu organizaciju.

Izvršno tijelo u općini je općinski odbor (*Gemeindevorstand, Gemeindevorsteherung*)<sup>13</sup>. U gradovima s vlastitim statutom ovo se izvršno tijelo naziva gradski senat (*Stadtrat*). Članove izvršnog tijela bira predstavničko tijelo između svojih članova i to proporcionalno zastupljenosti pojedinih političkih stranaka u predstavničkom tijelu. Broj članova izvršnog tijela ovisi o broju članova predstavničkog tijela i kreće se od tri do dvanaest. Članovi izvršnog tijela za svoj su rad odgovorni predstavničkom tijelu.

Politički čelnik u općini je načelnik (*Bürgermeister*). U četiri savezne zemlje načelnika bira predstavničko tijelo između svojih članova, dok u ostalih pet saveznih zemalja načelnika biraju građani općine izravno. Načelnik predstavlja općinu, predsjedava sjednicama predstavničkog i izvršnog tijela te ima pravo podnositi prijedloge i davati upute za rad lokalne uprave čiji je najviši čelnik. Za svoj rad u pitanjima koja se odnose na samoupravni djelokrug općine odgovoran je predstavničkom tijelu općine, a u pitanjima koja se odnose na povjerene i prenesene poslove savezne države i savezne zemlje odgovoran je saveznoj vladi, odnosno vladi savezne zemlje. Razdioba ovlasti i odgovornosti između načelnika i izvršnog tijela različita je od jedne do druge savezne zemlje, ovisno o njihovu zakonu.

No uz načelnika kao političkog čelnika, radom lokalnoga administrativnog aparata u stručnome smislu neposredno rukovodi poseban službenik kojega imenuje predstavničko tijelo. U gradovima s vlastitim statutom naziv ovog službenika razlikuje se s obzirom na tradiciju i važnost samoga grada: *Magistratsdirektor, Stadtdirektor* ili *Stadtdirektor*. U ostalim općinama sve se zadatke općinske administracije obavljaju u okviru općinskog ureda (*Gemeindeamt*) kojem je na čelu tajnik ili upravitelj ureda (*Gemeindeamtssekretär* ili *Gemeindeamtsleiter*).

#### *Nadzor državnih tijela*

Općine slobodno izvršavaju poslove iz svog djelokruga, bez utjecaja viših vlasti. No radi zaštite građana od eventualnoga nezakonitog postupanja općinskih tijela, federalna vlada i vlada savezne zemlje nadzire rad općinskih tijela i uprave. U nekim je saveznim zemljama ova ovlast prenesena na guvernera kotara.

Nadzorna tijela mogu poništiti nezakonite akte općine, bez obzira na to je li riječ o općim ili pojedinačnim aktima.

Nadležno tijelo savezne zemlje ima pravo istražiti financijsko poslovanje općinskih tijela, a o rezultatima tog postupka načelnik je dužan upoznati predstavničko tijelo op-

<sup>13</sup> U engleskom prijevodu: *municipal board*.

ćine. U roku od tri mjeseca načelnik je dužan izvijestiti nadzorno tijelo o mjerama poduzetim na temelju rezultata nadzora.

Nadzorna tijela ovlaštena su da prikupljaju podatke o radu općinskih tijela u bilo kojoj djelatnosti iz djelokruga općine. Općina je dužna davati sve tražene podatke te dopustiti i omogućiti provođenje nenajavljenih kontrola.

Najteža mjera koju nadzorne vlasti mogu poduzeti u slučaju ponovljenog kršenja zakona jest raspuštanje predstavničkog tijela. U tom se slučaju u općini imenuje vladin povjerenik i raspisuju novi općinski izbori.

Protiv mjera nadzornih tijela općina može pokrenuti odgovarajuće postupke za zaštitu svojih prava pred Upravnim sudom i Vrhovnim ustavnim sudom.

## 2. Republika Češka<sup>14</sup>

Ustavom Republike Češke propisane su osnovne odredbe o lokalnoj samoupravi.<sup>15</sup> Njime je načelno utvrđen dvostupanjski sustav lokalne samouprave: osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave je općina (*obec*), a viša teritorijalna jedinica lokalne samouprave je oblast (*kraj*).<sup>16</sup> Jedinicama je lokalne samouprave ustavom zajamčena autonomnost u obavljanju poslova iz njihova djelokruga, a država ima pravo intervenirati samo u slučaju potrebe zaštite zakonitosti.

Sustav lokalne samouprave je, osim ustavnim odredbama, uređen i nizom zakona: Zakonom o naseljima, Zakonom o oblastima, Zakonom o glavnom gradu Pragu, Zakonom o izborima za oblasna vijeća, Zakonom o lokalnim proračunima te Zakonom o izmjenama i ukidanju odredbi koje se odnose na Zakon o oblastima, Zakon o naseljima, Zakon o kotarskim uredima i Zakon o glavnom gradu Pragu.<sup>17</sup>

### Struktura

Češka zauzima ukupno 78.832 km<sup>2</sup> površine te ima 10,248.621 stanovnika.

Područje Češke prostorno je podijeljeno na četrnaest oblasti kao samoupravnih jedinica višeg stupnja, a u njima postoji ukupno 6.251 općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave.

<sup>14</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz publikacije *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Czech Republic, Situation in 2001 – Revised report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in June 2001*, Vijeće Europe, Strasbourg, 2001.

<sup>15</sup> Ustav Republike Češke prihvaćen je 16. prosinca 1992. godine.

<sup>16</sup> U vezi s uporabom naziva "oblast" u konkretnom slučaju detaljnije v. Halász, 2002.: 73–74.

<sup>17</sup> Zakon o naseljima – Zakon broj 128/2000., Zakon o oblastima – Zakon broj 129/2000., Zakon o glavnom gradu Pragu – Zakon broj 131/2000., Zakon o lokalnim proračunima – Zakon broj 250/2000., Zakon o izmjenama i ukidanju odredbi koje se odnose na Zakon o oblastima, Zakon o naseljima, Zakon o kotarskim uredima i Zakon o glavnom gradu Pragu – Zakon broj 132/2000.

Teritorijalno najveća je oblast Središnja Češka (*Středočeský Kraj*)<sup>18</sup> s 11.014 km<sup>2</sup> površine, dok je teritorijalno najmanja oblast područje glavnoga grada Praga (*Hl. m. Praha*) s 496 km<sup>2</sup> površine.

Prosječna oblast zauzima 5.633 km<sup>2</sup> površine.

Brojem stanovnika najveća je Ostravska oblast (*Ostravský Kraj*) s 1,238.911 stanovnika, a više od milijun stanovnika imaju još tri oblasti: Oblast glavnog grada Praga – 1,193.270, Brno (*Brněnský Kraj*) – 1,138.174 i Središnja Češka – 1,108.465). Oblast s najmanjim brojem stanovnika su Karlovi Vari (*Karlovarský Kraj*) s 308.831 stanovnikom.

Prosječna oblast ima 734.973 stanovnika.

Od ukupno 6.251 općine čak 4.973 (ili gotovo 80%) ima manje od 1.000 stanovnika. Njih 1.147 (ili 18,35%) ima od 1.000 do 10.000 stanovnika, a tek 126 (ili 2,01%) ima od 10.000 do 100.000 stanovnika. Samo pet općina (ili 0,07%) ima više od 100.000 stanovnika.

Prema broju stanovnika najveća je i ujedno jedina općina s više od milijun stanovnika Prag (*Praha*) s 1,186.855 stanovnika. Po istom je kriteriju najmanja općina *Březina* sa samo šest stanovnika.

I prema veličini teritorija Prag s 496 km<sup>2</sup> površine je najveća općina, dok je najmanja *Březina* s 0,42 km<sup>2</sup> površine.

Općine u prosjeku imaju 1.644 stanovnika i zauzimaju 12,7 km<sup>2</sup> površine.

Petnaest općina (gradova) ima poseban status statutarnoga grada (*statutární město*). Ovi gradovi svoje područje mogu podijeliti na gradske četvrti, odnosno gradske kotareve.

Poseban status ima glavni grad Prag koji je istodobno općina (*obec*) i oblast (*kraj*).

Osim oblasti i općina kao organizacijskih oblika lokalne samouprave, postoji i poseban teritorijalni organizacijski oblik – kotar<sup>19</sup>, koji međutim nije jedinica lokalne samouprave, nego centralne uprave. Čitavo područje države podijeljeno je na 77 kotareva. Na razini kotara formiraju se kotarski uredi za obavljanje poslova državne uprave na njegovu području.

Teritorijalno najveći kotar zauzima 1.944 km<sup>2</sup> površine (*Jindřichův Hradec*), a najmanji 125 km<sup>2</sup> površine (*Plzeň-město*). Prema broju stanovnika najveći kotar ima 383.569 stanovnika (*Brno-město*), a najmanji 42.677 stanovnika (*Jeseník*). U prosjeku, kotar ima 1.024 km<sup>2</sup> i 133.481 stanovnika.

Reforma upravnog sustava predviđa ukidanje kotarskih ureda do kraja 2002. godine. Njihovi će poslovi biti preneseni na 170 do 210 ovlaštenih općinskih ureda.

Nova se općina može osnovati odvajanjem dijela područja postojeće općine, pod uvjetom da je to područje katastarska cjelina koja graniči s najmanje dvjema općinama, da čini jedinstvenu teritorijalnu jedinicu te da će nakon razdvajanja imati najmanje 1.000 stanovnika. Pritom iste ove uvjete mora zadržati i područje općine iz koje se no-

<sup>18</sup> U engleskom prijevodu: Central Bohemia.

<sup>19</sup> Zakon o kotarskim uredima – Zakon broj 147/2000.

vonastala općina izdvaja. Podnošenju prijedloga o odvajanju prethodi referendum građana područja koje se želi odvojiti. Prijedlog se podnosi regionalnom uredu koji donosi odluku.

#### *Djelokrug*

Općenito, u samoupravnom su djelokrugu općina sljedeći poslovi:

- odobravanje razvojnih programa svoga područja,
- donošenje općinskoga urbanističkog i prostornog plana,
- predlaganje imenovanja i razrješenja predstavnika općine u tijelima pravnih osoba u kojima općina ima svoj udjel,
- odlučivanje o raspisivanju lokalnog referenduma,
- predlaganje izmjena katastarskog područja unutar općine, odobravanje sporazuma o promjenama općinskih granica i spajanju općina,
- određivanje visine troškova za rad općinskih tijela i ureda,
- osnivanje i ukidanje općinskog redarstva,
- odlučivanje o suradnji s drugim općinama,
- izdavanje obveznica,
- stvaranje osnova za razvitak određenih djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana u području socijalne skrbi, stanovanja, zdravstvene zaštite, prijevoza i veza, informiranja, obrazovanja, kulture te javnog reda.

Samoupravni djelokrug oblasti čine sljedeći poslovi:

- podnošenje zakonskih prijedloga Zastupničkom domu u skladu sa zakonom,
- podnošenje prijedloga Ustavnom sudu za ukidanje zakona i drugih propisa,
- izdavanje općih obveznih propisa,
- usklađivanje razvoja jedinica na svom području, odobravanje razvojnih programa, osiguranje njihove provedbe i nadzor nad njihovim izvršavanjem,
- odobravanje prostorne planske dokumentacije i donošenje općih obveznih propisa o prostornom uređenju,
- izbor predstavnika regije u oblasni odbor za povezivanje,
- uređivanje prometa na svom području,
- odlučivanje o ekonomskim pitanjima koja se odnose na rad oblasti, osnivanje trgovačkih društava za obavljanje poslova u korist zajednice,
- odobravanje dotacija za rad civilnih udruga, humanitarnih organizacija i sličnih subjekata,
- izdavanje obveznica, zaduživanje imovine i sl.

Općinama i oblastima zakonom se može prenijeti obavljanje određenih poslova državne uprave. Troškovi obavljanja ovih poslova naknađuju se općinama, odnosno oblastima iz državnog proračuna.

S obzirom na prenesene poslove državne uprave među općinama se razlikuju tri kategorije:

1. općine koje obavljaju samo poslove iz samoupravnog djelokruga,
2. općine koje uz poslove iz samoupravnog djelokruga obavljaju i upravne poslove u vezi s vođenjem matičnih knjiga ili u vezi s građenjem,
3. ovlaštene općine koje osim navedenih poslova obavljaju još i neke druge poslove (umjesto vrlo malih općina koje nemaju dovoljno kadrova i opreme).

#### *Unutarnji ustroj*

Unutarnji ustroj općina isti je u svim općinama bez obzira na razlike u njihovoj veličini i statusu.

Predstavničko tijelo u općini je vijeće (*zastupitelstvo*). Članove vijeća biraju građani na lokalnim izborima na mandat od četiri godine. Broj članova vijeća ovisi o broju stanovnika općine i kreće se od 5 do 55. Odluku o broju članova vijeća koji će se birati na sljedećim izborima donosi postojeće vijeće najkasnije 85 dana prije dana održavanja izbora.

Izvršno tijelo u općini je općinski odbor (*rada*)<sup>20</sup>. On se sastoji od načelnika, jednog ili više zamjenika i ostalih članova. Broj članova odbora mora biti neparan i ne može biti manji od 5 niti veći od 11, ali istodobno ne smije premašivati 1/3 broja članova vijeća. U općinama u kojima vijeće broji manje od 15 članova ne bira se odbor, nego njegove poslove obavlja načelnik. Članove odbora bira i opoziva vijeće između svojih članova.

Politički čelnik jedinice lokalne samouprave je načelnik (u općini: *starosta*, u statutarnom gradu: *primátor*)<sup>21</sup>, kojeg bira vijeće između svojih članova. Načelnik predstavlja i zastupa jedinicu, saziva i predsjedava sjednicama općinskog vijeća i općinskog odbora te potpisuje zapisnik sa sjednice kao i akte vijeća i odbora. Ako načelnik misli da određeni akt općinskog odbora nije u redu, može ga obustaviti od izvršenja i prosljediti na odlučivanje općinskom vijeću na prvu sljedeću sjednicu. Načelnik osigurava nesmetano obavljanje poslova iz djelokruga općinskih tijela u periodu od održavanja novih lokalnih izbora do konstituiranja vijeća i izbora novog načelnika.

Na čelu upravnog aparata u općini je tajnik, koji je ujedno čelnik općinskog ureda (*obecní úřad*). On je odgovoran načelniku za sve poslove koje obavlja općinska uprava i to kako za poslove iz samoupravnog djelokruga tako i za prenesene poslove državne uprave. Tajnik sudjeluje u radu općinskog vijeća i općinskog odbora sa savjetodavnom ulogom. Osoba izabrana za tajnika ne smije biti član političke stranke niti sudjelovati u političkom životu. Tajnika imenuje i razrješuje načelnik uz obveznu suglasnost čelnika kotarskog ureda.

Predstavničko tijelo u oblasti je oblasno vijeće (*zastupitelstvo*). Članove vijeća biraju građani neposredno na izborima na vrijeme od četiri godine. Broj članova vijeća ovisi o broju stanovnika u oblasti i kreće se od 45 do 65 članova.

Izvršno tijelo u oblasti je oblasni odbor (*rada*). Njegove članove bira oblasno vijeće. Broj članova također ovisi o broju stanovnika u oblasti i kreće se od 9 do 11.

<sup>20</sup> U engleskom prijevodu: *municipal board*.

<sup>21</sup> U engleskom prijevodu: *mayor* i *Lord Mayor*.

Politički čelnik u oblasti je predsjednik oblasnog vijeća (*hejtman*) kojeg vijeće bira između svojih članova. Njegov položaj, poslovi, ovlasti i odnos prema oblasnom vijeću na razini oblasti sukladni su onima koje na razini općine ima načelnik.

Na čelu upravnog aparata oblasti je ravnatelj, koji je ujedno čelnik oblasnog ureda (*krajský úřad*). Imenuje ga i razrješuje predsjednik oblasnog vijeća uz prethodnu suglasnost Ministarstva unutarnjih poslova. Njegova je uloga sukladna onoj koju u općini ima tajnik. Dužnost ravnatelja nespojiva je s dužnošću zastupnika u Parlamentu Republike Češke i vijećnika lokalnih predstavničkih tijela te s članstvom u političkom organizacijama.

#### *Nadzor državnih tijela*

Nadzor zakonitosti rada općinskih tijela provodi teritorijalno nadležni kotarski ured.

Kotarski ured može obustaviti od primjene i izvršenja akt općinskog tijela donesen u okviru njezina samoupravnog djelokruga za koji ocijeni da je suprotan zakonu i tražiti da se akt poništi ili usuglasi sa zakonom. Ako tijelo lokalne samouprave to ne učini u roku od tri mjeseca, kotarski ured podnosi prijedlog za njegovo poništenje Ustavnom sudu (ako je riječ o propisu), odnosno nadležnom kotarskom sudu (ako je riječ o drugom aktu).

Isti se postupak provodi i za propise koje općinska tijela donose u prenesenu djelokrugu, dok druge akte iz prenesenog djelokruga kotarski ured može sam ukinuti.

Ministarstvo unutarnjih poslova raspustit će općinsko vijeće ako ono ne može funkcionirati zbog nedostatka kvoruma dulje od šest mjeseci.

Općinsko vijeće biti će raspušteno i u slučaju da u roku od šest mjeseci od konstituiranja ne izabere načelnika. U tom slučaju odluku o raspuštanju donosi čelnik kotarskog ureda te istodobno imenuje povjerenika iz redova službenika ureda.

Postupak u odnosu na nadzor zakonitosti rada oblasnih tijela u njihovu samoupravnom djelokrugu razlikuje se od nadzora rada općinskih tijela samo u tome što njega provodi Ministarstvo unutarnjih poslova, a postupak za poništenje akata koji nisu propis pokreće se pred Vrhovnim sudom.

U odnosu na poslove prenesenog djelokruga nadzor nad radom oblasnih tijela obavljaju resorna ministarstva, svako u svom djelokrugu te u odnosu na propise mogu pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom, dok ostale akte mogu ukinuti sami.

### *3. Republika Italija<sup>22</sup>*

Osnovne odredbe o lokalnoj i regionalnoj samoupravi u Republici Italiji nalaze se u njezinu Ustavu te ustavnim zakonima kojima je određenim područjima utvrđen poseban status.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz: 1. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Italy, Situation in 1999 – Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999*, Vijeće Europe, Strasbourg, 2000. i 2. *14<sup>o</sup> Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni 2001.*, Republica Italia, Istituto nazionale di statistica, dostupno na: <http://www.istat.it>: 2001.

<sup>23</sup> Ustav Republike Italije donesen je 22. prosinca 1947. godine i stupio je na snagu 1. siječnja 1948. godine. U međuvremenu je dopunjen i izmijenjen dvanaest puta. Godine 1948. (26. veljače) doneseni su ustavni

Osim ovim propisima, lokalna samouprava u najširem smislu uređena je nizom zakona i drugih propisa kojima se uređuju određena pitanja regionalnoga, provincijalnog i lokalnog ustroja zemlje, posebice pravni sustav lokalnih vlasti, osnivanje i rad regionalnih tijela, izbor članova regionalnih, provincijalnih i općinskih predstavničkih tijela, izbor gradonačelnika, predsjednika provincijalnog vijeća i predsjednika općinskog vijeća, ovlasti Vlade za uređivanje pitanja financiranja lokalnih vlasti te za povjeravanje određenih poslova državne uprave regionalnim, provincijalnim i općinskim tijelima kao i prava državljana zemalja Europske unije na lokalnim izborima.<sup>24</sup>

Sustav lokalne samouprave je trostupanjski: osnovna jedinica lokalne samouprave jest općina (*municipio*), samoupravne jedinice višeg stupnja su provincija (*provincia*) i metropolitanski grad, a najviša je samoupravna jedinica regija (*regione*).

### Struktura

Ukupna površina Italije iznosi 301.263 km<sup>2</sup> te u njoj živi 57.563.354 stanovnika.

Čitava je zemlja podijeljena na 20 regija unutar kojih postoji ukupno 95 provincija, a u njima ima ukupno 8.099 općina.

Regije su najviše samoupravne jedinice kojih, uključujući i pet regija s posebnim statusom, ima ukupno 20.<sup>25</sup>

Površinom najveća regija zauzima 25.708 km<sup>2</sup>, a najmanja regija zauzima 3.262 km<sup>2</sup>. Prosječna površina koju zauzima regija je 15.063 km<sup>2</sup>.

Većina regija (njih 15) ima više od milijun stanovnika.

Prema više kriterija, najveća regija je *Lombardia* koja ima 8.988.951 stanovnika te se na svom području ima 11 provincija, odnosno 1.546 općina.

Najmanja regija je *Valle d'Aosta* koja ima 119.610 stanovnika te na svom području ima samo jednu provinciju, odnosno 74 općine.

zakoni o posebnom statusu područja Sicilije (Ustavni zakon br. 2/48), Sardinije (Ustavni zakon br. 3/48), Valle d'Aosta (Ustavni zakon br. 4/48) i Trentino Alto Adige (Ustavni zakon br. 5/48), a 31. siječnja 1963. o posebnom statusu područja Friuli Venezia Giulia (Ustavni zakon br. 1/63).

<sup>24</sup> Zakon br. 62 od 2. listopada 1953. (osnivanje i rad regionalnih tijela), Zakon br. 108 od 17. veljače 1968. (izbor članova regionalnih vijeća), Zakon br. 43 od 25. veljače 1995. (izbor predstavničkih tijela u običnim regijama), Zakon br. 142 od 8. lipnja 1990. (pravni sustav lokalnih vlasti), Zakon br. 122 od 8. ožujka 1951. (izbor članova provincijalnih vijeća), Zakon br. 570 od 16. svibnja 1960. (izbor članova općinskih vijeća), Zakon br. 421 od 23. listopada 1992. (ovlast Vlade za uređivanje pitanja financiranja lokalnih vlasti), Zakon br. 81 od 25. ožujka 1993. (izravni izbor gradonačelnika, predsjednika provincijalnog vijeća i predsjednika općinskog vijeća), Zakon br. 16 od 18. siječnja 1992. i Zakon br. 30 od 12. siječnja 1994. (uvjeti za izbor lokalnih predstavnika u regijama, provincijama i općinama), Uredba Predsjednika republike br. 197 od 12. travnja 1996. (prava državljana zemalja Europske unije na lokalnim izborima), Zakon br. 59 od 15. ožujka 1997. (ovlast Vlade za povjeravanje određenih poslova i ovlasti središnje državne uprave na regije, provincije i općine), Zakon br. 120 od 30. travnja 1999. (odredbe koje se tiču izbora lokalnih tijela te provođenja izbornih radnji).

<sup>25</sup> Regije s posebnim statusom su: *Sicilia*, *Sardegna*, *Valle d'Aosta*, *Trentino Alto Adige* i *Friuli Venezia Giulia*.

Prosječno, svaka regija ima 2,878.168 stanovnika te u svom sastavu ima četiri do pet provincija, odnosno 405 općina.

Provincije su manje samoupravne jedinice od regije i ima ih ukupno 95.

Teritorijalno najveća provincija zauzima površinu od 7.520 km<sup>2</sup>, a najmanja površinu od 212 km<sup>2</sup>.

Brojem stanovnika najveća provincija je *Milano (Regione Lombardia)* s 3, 614.108 stanovnika, a najmanja je *Isernia (Regione Molise)* s 89.458 stanovnika.

Prosječno, svaka provincija zauzima 3.205 km<sup>2</sup> površine, u njoj živi 605.930 stanovnika te u svom sastavu ima 85 općina.

Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine kojih ukupno ima 8.099.

Površinom najveća općina zauzima 1.507 km<sup>2</sup>, a najmanja samo 0,1 km<sup>2</sup>. Prosječna površina općine iznosi 37 km<sup>2</sup>.

Najveći broj stanovnika općine je 2,791.354, dok je najmanji samo 30. Prosječan broj stanovnika općine je 7.104.

Od ukupnog broja općina njih 1.950 (oko 24%) ima manje od 1.000 stanovnika. Najviše općina (5.075 ili oko 63%) ima od 1.000 do 10.000 stanovnika. Njih 1.036 (oko 13%) ima od 10.000 do 100.000 stanovnika, dok 41 općina (0.5%) ima više od 100.000 stanovnika.

Općine koje imaju više od 100.000 stanovnika moraju, a one koje imaju od 30.000 do 100.000 stanovnika mogu svoje područje podijeliti na kotareve, koji predstavljaju svojevrsni oblik mjesne samouprave unutar općine.

Decentralizirani poslovi državne uprave obavljaju se na razini provincija. Na čelu provincijalnih tijela državne uprave je prefekt kojeg imenuje Vijeće ministara.

Osnivanje novih regija ili spajanje postojećih može se provesti samo ustavnim zakonom, uz prethodno mišljenje lokalnih i regionalnih vlasti područja za koje se traži promjena.

Provincije i općine mogu se izdvojiti iz područja regije i pripojiti drugoj regiji samo zakonom, uz prethodno pribavljeno mišljenje lokalnih i regionalnih vlasti područja za koje se traži promjena.

Osnivanje novih provincija ili mijenjanje njihovih postojećih granica provodi se zakonom, a na osnovi inicijative općina te uz prethodno pribavljeno mišljenje regionalnih vlasti.

Osnivanje novih općina te promjena granica i imena postojećih općina provodi se zakonom provincije uz prethodno pribavljeno mišljenje lokalnih vlasti područja za koje se traži promjena.

### *Djelokrug*

Općine u svom djelokrugu brinu o poslovima od interesa za stanovništvo svoga područja, osobito o socijalnim službama, prostornom planiranju i gospodarskom razvitku, matičnim knjigama, prikupljanju i obradi statističkih podataka, nižim srednjim školama, zaštiti okoliša, civilnoj zaštiti, zaštiti kulturne baštine, lokalnom prometu i prijevozu te stanovanju.



U djelokrugu provincija su, uz koordinaciju i usklađivanja stavova općina u izradi i provedbi regionalnih razvojnih programa, zaštita tla i okoliša, zaštita od elementarnih nepogoda, zaštita voda i energetske resursa, zaštita kulturne baštine, održavanje putova i prijevoz, zaštita prirode te parkovi i rezervati, lov i ribolov, odlaganje otpada te odvodnja otpadnih voda i njihova obrada, javno zdravlje, više srednje obrazovanje, zapošljavanje kao i prikupljanje i obrada statističkih podataka. Osim toga provincije donose svoj prostorni plan kojim određuju namjenu zemljišta na određenom području, glavne prometne pravce, lokacije za glavne infrastrukturne objekte, načela za upravljanje vodama i tlo te zaštićena područja (parkove prirode i prirodne rezervate).

Djelokrug metropolitanskih gradova obuhvaća sve poslove iz djelokruga provincije te poslove koje inače obavljaju općine, ali na konkretnom području imaju određeni nadopćinski karakter, odnosno zahtijevaju određeni stupanj koordinacije u svrhu njihova ekonomičnog i učinkovitog obavljanja kao što su primjerice poslovi:

- prostornog planiranja,
- prometa i prijevoza,
- zaštite kulturne baštine i okoliša,
- razvoja,
- zaštite tla i voda te zbrinjavanje otpada,
- upravljanje vodama i energetske resursima,
- zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja.

Regije u svom djelokrugu donose propise i obavljaju poslove koji se odnose na:

- organizaciju upravnih i drugih tijela regionalnih vlasti,
- gradsku i općinsku policiju,
- tržnice i sajmove,
- zdravstvenu i bolničku zaštitu,
- obrt, zapošljavanje i obrazovanje,
- muzeje i knjižnice,
- prostorno planiranje,
- prometne pravce, ceste i putove,
- vodovode i javne radove regionalnog interesa,
- unutarnju plovidbu i luke,
- upravljanje mineralnim i termalnim vodama,
- kamenolome i pješčare,
- lov i ribolov te
- poljoprivredu i šumarstvo.

Regije s posebnim statusom uz navedeno imaju i određene samostalne zakonodavne ovlasti u određenim upravnim područjima, različite u svakoj regiji. Ipak, pri donošenju svojih akata ova se regionalna tijela moraju držati Ustava, osnovnih načela državnih zakona, osnovnih pravila procesa socijalne i ekonomske reforme te preuzetih međunarodnih obveza kao i interesa građana države i regije.

### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće čiji se članovi biraju na mandat od pet godina.

Broj članova općinskog vijeća ovisan je o broju stanovnika općine i kreće se od najmanje dvanaest (u općinama s manje od 3.000 stanovnika) do najviše 60 (u općinama s više od 500.000 stanovnika).

U općinama koje imaju do 15.000 stanovnika sjednicama vijeća predsjedava načelnik, dok se u onim većim općinama predsjedavajući bira ili iz redova stranke koja ima najveći broj članova vijeća ili pak za svaku sjednicu ponovno, ovisno o tome kako je propisano statutom općine.

Izvršno tijelo u općini je općinska vlada (*Giunta municipale*). Općinska se vlada sastoji od načelnika i neparnog broja članova (*assessori*) koji ovisi o veličini općine, a utvrđuje se statutom općine. Tako u općinama koje imaju do 100.000 stanovnika općinska vlada ima dva do šest članova, dok u većim općinama i provincijalnim sjedištima broj članova općinske vlade može biti i veći, ali ne i veći od jedne četvrtine broja članova općinskog vijeća. Članove općinske vlade predlaže načelnik i to u pravilu iz redova članova općinskog vijeća. Biraju se na vrijeme od pet godina i ne mogu biti uzastopno birani na više od dva mandata.

Politički čelnik u općini je (grado)načelnik (*sindaco*), koji se bira neposredno na mandat od pet godina i to na istim izborima kao i članovi vijeća. Ograničenje na najviše dva uzastopna mandata vrijedi i za njega. (Grado)načelnik predstavlja općinu, saziva i predsjedava sjednicama općinskog vijeća i općinske vlade, organizira i nadzire rad općinskih upravnih tijela, osigurava izvršavanje odluka općinskog vijeća te izvršava poslove koji su mu povjereni zakonom, statutom općine i drugim propisima. Osim toga, odgovoran je za izvršavanje poslova državne uprave koji su preneseni ili povjereni općini.

Predstavničko tijelo u provinciji je provincijalno vijeće koje, ovisno o broju stanovnika provincije, broji od 24 do 45 članova s mandatom od pet godina. Na čelu vijeća je predsjednik.

Izvršno tijelo provincije je provincijalna vlada (*Giunta provinciale*) koju čini predsjednik provincijalnog vijeća i neparni broj članova (*assessori*) koje bira vijeće. Njihov broj ne može biti veći od jedne četvrtine broja članova provincijalnog vijeća. Mandat članova provincijalne vlade traje pet godina uz ograničenje na najviše dva uzastopna mandata.

Politički čelnik provincije je predsjednik provincijalnog vijeća kojeg biraju građani neposredno. Predsjednik saziva i predsjedava sjednicama vijeća i vlade, predlaže članove vlade te organizira i nadzire izvršavanje poslova iz djelokruga provincije.

Predstavničko tijelo regije je regionalno vijeće. Članove regionalnog vijeća biraju građani neposredno na mandat od pet godina. Vijeće ima 30 do 80 članova, ovisno o broju stanovnika regije.

Izvršno tijelo u regiji je regionalna vlada (*Giunta regionale*). Vlada se sastoji od predsjednika i članova koje bira vijeće, a njihov ukupan broj ovisi o broju stanovnika regije.

Politički čelnik regije je predsjednik regionalne vlade, koji ujedno predsjedava i sjednicama regionalnog vijeća. Osim toga, on predstavlja regiju, potpisuje regionalne zakone, propise i ostale akte te obavlja upravne poslove u ime države i centralne vlade.

#### *Nadzor državnih tijela*

Nadzor državnih tijela nad samoupravnim tijelima općina, provincija i regija obuhvaća nadzor nad njihovim radom kao i propisima i upravnim aktima koje donose, a u regijama i nadzor nad regionalnim zakonima.

Nadzor nad aktima provincija i općina provodi nadzorni odbor regije, koji može imati svoje pododbore za pojedina upravna područja. Odbor se sastoji od eksperata koje imenuje regionalno vijeće, sudaca, službenika u javnim službama i pravnika. Nadzor se sastoji samo od ocjene zakonitosti i ne obuhvaća ocjenu svrsishodnosti. Akt za koji je pokrenut postupak nadzora stupa na snagu ako ga nadzorni odbor ne ukine u roku od dvadeset dana.

Provincijalno i općinsko vijeće može biti raspušteno rješenjem Predsjednika Republike u slučajevima:

- kad donosi akte suprotne ustavu te kada teže ili učestalo krši zakon;
- kad za to postoje osobito važni i opravdani razlozi državne politike;
- ako vijeće ostane bez više od polovine članova;
- ako u zakonskom roku ne donese proračun;
- ako (grado)načelnik, odnosno predsjednik provincijalnog vijeća podnese ostavku ili bude razriješen, ako mu je izglasano nepovjerenje ili ako trajno ne može obavljati dužnost.

U posebnim slučajevima kršenja ustava i zakona ministar unutarnjih poslova i prefekt mogu razriješiti dužnosti (grado)načelnika, predsjednika provincijalnog vijeća kao i svakog člana općinske i provincijalne vlade i vijeća.

Nadzor nad zakonima koje donose regionalna vijeća provodi državni regionalni povjerenik. Regionalni zakon stupa na snagu kad ga potpiše povjerenik. Kad povjerenik ili centralna vlada utvrde da regionalni zakon nije u skladu s državnim interesima, mogu u roku od 30 dana tražiti od regionalnog vijeća da ga ono izmijeni. Ako nakon toga regionalni zakon bude opet usvojen u istom tekstu, u roku od 15 dana centralna vlada može pokrenuti postupak njegova ukidanja pred Ustavnim sudom ili Parlamentom (ako je riječ o povredi interesa države ili drugih regija).

Nadzor nad upravnim aktima koje donose regionalna upravna tijela provodi posebno državno tijelo – regionalni nadzorni odbor. Na čelu regionalnoga nadzornog odbora je državni regionalni povjerenik, a ostali su članovi odbora suci, eksperti i službenici javnih službi. Akti stupaju na snagu ako ih nadzorni odbor ne ukine unutar roka od 30 dana. Nadzor se odnosi na zakonitost akata, ali u određenim slučajevima nadzorni odbor ima ovlast ocjenjivati i svrsishodnost.

Rješenjem Predsjednika Republike uz konzultaciju s parlamentarnim odborom za regionalne poslove, regionalno vijeće može biti raspušteno i to u slučajevima:

- kad donosi akte suprotne Ustavu ili kad teže krši zakon;

– ako ne postupi po preporuci centralne vlade o smjeni regionalne vlade ili njezina predsjednika koji su počinili određene povrede zakona;

- iz razloga nacionalne sigurnosti;
- ako vijeće ne može funkcionirati.

Osim toga, člana regionalnog vijeća te predsjednika i člana regionalne vlade, u slučaju proglašenja krivim za teže kazneno djelo, može razriješiti dužnosti predsjednik Vijeća ministara.

Protiv konačnih akata lokalnih, provincijalnih i regionalnih upravnih tijela građani mogu pokrenuti redovni postupak pred regionalnim upravnim sudom ili izvanredni postupak pred Predsjednikom Republike u kojem postupku o osnovanosti zahtijeva mišljenje daje Državno vijeće.

#### 4. Republika Latvija<sup>26</sup>

Ustav Republike Latvije (*Satversme*) u nekoliko članaka samo načelno uređuje pravo na lokalnu samoupravu.<sup>27</sup>

Lokalna se samouprava podrobnije uređuje posebnim zakonima i to: Zakonom o lokalnim samoupravama, Zakonom o izborima za gradska i kotarska vijeća te vijeća seoskih i združenih općina, Zakonom o proračunima samoupravnih jedinica, Zakonom o uravnoteženju lokalnog financiranja i Zakonom o upravnoj teritorijalnoj reformi.<sup>28</sup>

Sustav lokalne samouprave ustrojen je kao dvostupanjski i politipski: osnovne su jedinice gradovi (*pilsēta*), seoske općine (*pagasts*) i združene, odnosno mješovite jedinice – župe (*novads*)<sup>29</sup>, dok su jedinice višeg stupnja kotarevi (*rajons*) i veliki gradovi.

##### *Struktura*

Površina Latvije iznosi 64.635 km<sup>2</sup>, a ima oko 2,375.000 stanovnika.

Područje zemlje administrativno je podijeljeno na 26 kotara iz kojih je izdvojeno sedam velikih gradova.

Daljnjom podjelom u zemlji je ustrojeno 72 grada (od čega sedam velikih gradova s položajem kotara), 473 seoske općine i sedam župa.

Kotarevi su samoupravne jedinice višeg (regionalnog) stupnja.

<sup>26</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz publikacija: 1. *Local and Regional Governments in Latvia*, The Union of Local and Regional Governments of Latvia, Riga, 2001 i 2. *Law on Local Governments*, Tulkošanas un terminoloģijas centrs, Riga, 2001.

<sup>27</sup> Ustav Republike Latvije donesen je 1992. godine, a izmijenjen je i dopunjen 1994. godine.

<sup>28</sup> Zakon o lokalnim samoupravama od 19. svibnja 1994. godine, Zakon o izborima za gradska i kotarska vijeća te vijeća seoskih i združenih općina od 13. siječnja 1994. godine, Zakon o proračunima samoupravnih jedinica od 29. ožujka 1995. godine, Zakon o uravnoteženju lokalnog financiranja iz 1998. godine i Zakon o upravnoj teritorijalnoj reformi od 29. listopada 1998. godine.

<sup>29</sup> U engleskom prijevodu: amalgamated town and rural municipalities – parish.

Površinom najveći kotar je *Liepāja* s 3.593 km<sup>2</sup> površine, dok je najmanji kotar *Jelgava* s 1.605 km<sup>2</sup>.

Po broju stanovnika najveći je kotar *Riga* u kojem živi 145.261 stanovnik, dok je najmanji kotar *Ventspils* u kojem živi 14.529 stanovnika. U prosjeku kotarevi imaju oko 47.000 stanovnika.

Osnovne su jedinice lokalne samouprave vrlo različite po veličini.

Od svih jedinica najveći teritorij ima seoska općina *Dundagas* (559 km<sup>2</sup>), a najmanji seoska općina *Ozolnicku* (8 km<sup>2</sup>). Od združenih jedinica najveća je *Kandava* s površinom od 380 km<sup>2</sup>, dok je najmanja *Kraslava* s površinom od 67 km<sup>2</sup>. Najveći grad je *Riga* s 307 km<sup>2</sup> površine, a najmanji grad je *Rezekne* sa 16 km<sup>2</sup>.

S obzirom na broj stanovnika, najmanja jedinica lokalne samouprave je seoska općina *Kalnecmpju* s 346 stanovnika, a najveća jedinica je veliki grad *Riga* koji ima oko 747.157 stanovnika. Najveća seoska općina je *Kekava* s 11.466 stanovnika, najveća združena općina je *Livanu* s 12.640 stanovnika, a najveći grad je *Jekabpils* s 27.381 stanovnikom. Najmanja združena općina je *Ciblas* s 1.660 stanovnika, najmanji grad je *Pavilosta* s 1.236 stanovnika, a najmanji veliki grad je *Rezekne* s 38.054 stanovnika.

Jedinice lokalne samouprave u prosjeku imaju oko 4.300 stanovnika.

Od ukupnog broja jedinica lokalne samouprave velika većina ima do 2.000 stanovnika (njih 405, odnosno 71,9%). Od 2.000 do 10.000 stanovnika imaju 134 jedinice (23,8%). Samo 22 jedinice (3,9%) imaju između 10.000 i 100.000 stanovnika, a tek dvije (0,9%) više od 100.000 stanovnika.

### *Djelokrug*

Djelokrug lokalne samouprave (osnovne i regionalne) sastoji se od triju vrsta zadaća: stalnih (obveznih) zadaća utvrđenih zakonom, povremenih zadaća povjerenih posebnim zakonom ili od strane državnih tijela i dobrovoljnih zadaća čije obavljanje ovisi o mogućnostima jedinice.

U stalne se (obvezne) poslove iz djelokruga osnovnih jedinica lokalne samouprave ubrajaju sljedeći poslovi:

- organiziranje i obavljanje komunalnih djelatnosti,
- organiziranje predškolskog odgoja, osnovnog i srednjeg obrazovanja te učeničkih domova,
- briga o kulturnim potrebama i aktivnostima građana te zaštita spomenika,
- briga o zdravstvenoj zaštiti stanovništva,
- socijalna skrb, poslovi starateljstva i usvojenja,
- briga o stanovanju,
- gospodarski razvitak i zapošljavanje,
- briga o javnom redu,
- donošenje podzakonskih propisa u području građenja te nadzor nad građenjem,
- vođenje građanskih evidencija i registarskih knjiga,
- prikupljanje statističkih podataka,

– organizacija poslova u vezi s provođenjem izbora.

Djelokrug stalnih (obveznih) poslova kotareva bitno je uži; oni obavljaju poslove koji se odnose na:

- civilnu zaštitu,
- usluge javnog prijevoza,
- rad regionalnog fonda zdravstvenog osiguranja,
- permanentno obrazovanje i usavršavanje kadrova u školstvu.

Uz navedene poslove, kotarevi imaju dužnost pomagati i podupirati rad i izvršenje zadaća u ekonomski slabijim općinama.

#### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave je vijeće. Ono ima sedam do petnaest članova (osim glavnog grada Rige, čije vijeće ima 60 članova) koje biraju građani izravno.

Vijeće između svojih članova tajnim glasovanjem bira predsjednika koji je politički čelnik jedinice. On predstavlja jedinicu, saziva i predsjedava sjednicama vijeća te vodi brigu o izvršenju zadaća lokalnih tijela.

Radom upravnih tijela i službenika jedinice rukovodi izvršni direktor što ga na prijedlog predsjednika bira vijeće. Dužnost izvršnog direktora nespojiva je s dužnošću člana vijeća. U jedinicama koje imaju manje od 5.000 stanovnika poslove izvršnog direktora može obavljati predsjednik vijeća.

Predstavničko tijelo kotara je vijeće. Međutim, njegove članove ne biraju građani izravno, nego ga čine predsjednici vijeća jedinica lokalne samouprave s područja kotara. Između svojih članova vijeće bira predsjednika koji predstavlja kotar, saziva i predsjedava sjednicama vijeća te vodi brigu o izvršenju zadaća iz djelokruga kotara.

Radom upravnih tijela i službenika kotara rukovodi izvršni direktor.

#### *Nadzor državnih tijela*

Nadzor državnih tijela nad radom lokalne samouprave sastoji se u:

- nadzoru korištenja financijskih sredstava u skladu s odobrenim proračunom i procjenama,
- ispitivanju zakonitosti i svrsishodnosti akata svih lokalnih tijela i organizacija,
- nadzoru upravljanja imovinom jedinice u skladu s interesima građana.

Državni parlament (*Seima*) može donošenjem posebnog zakona raspustiti predstavničko tijelo samoupravne jedinice ako ono:

1. učestalo krši odredbe Ustava, zakona i propisa Kabineta (vlade) ili ne postupa po odlukama sudova,
2. donosi odluke ili poduzima radnje iz djelokruga Parlamenta, Kabineta, drugih državnih tijela ili sudova,

3. u roku od dva mjeseca od konstituirajuće sjednice ili od podnesene ostavke ne izabere predsjednika, potpredsjednika ili članove stalnih odbora,
4. ne može donositi odluke zbog toga što se na tri uzastopna poziva na sjednicu nije odazvao dovoljan broj članova vijeća (većina ukupnog broja vijećnika).

U tom se slučaju na prijedlog Kabineta imenuje povjerenik te se određuje vrijeme u kojem se moraju održati novi prijevremeni izbori. Međutim, ako je od raspuštanja predstavničkog tijela do vremena održavanja sljedećih redovnih izbora preostalo manje od 15 mjeseci, prijevremeni se izbori ne zakazuju.

Ako predsjednik vijeća ne izvršava svoje dužnosti ili krši Ustav, zakon i propise Kabineta ili ne postupa po odlukama sudova, ministar kojeg ovlasti Kabinet, može ga razriješiti dužnosti. Odluka o razriješenju objavljuje se u državnom glasilu (*Latvijas Vēstnesis*). Protiv ove odluke predsjednik vijeća može se žaliti sudu. Razriješeni predsjednik ne može biti ponovno izabran na tu dužnost u istom mandatu.

### 5. Republika Poljska<sup>30</sup>

Ustavom Republike Poljske utvrđene su osnovne odredbe o njezinoj lokalnoj samoupravi.<sup>31</sup> Njima je utvrđeno načelo o teritorijalnoj podjeli zemlje na uže jedinice temeljem socijalnih, ekonomskih i kulturnih kriterija te njihove sposobnosti za izvršavanje javnih poslova. Osnovna jedinica lokalne samouprave je općina, u kojoj građani ostvaruju svoja samoupravna prava. Ostali stupnjevi samouprave mogu se propisati zakonom.

Lokalna samouprava uređena je i nizom zakona kojima se uređuje status općina i glavnoga grada Varšave te organizacijskih oblika višeg stupnja samouprave, izborni postupak za lokalne i regionalne izbore, financiranje lokalne i regionalne samouprave te ostala pitanja važna za lokalnu samoupravu.<sup>32</sup>

Sustav lokalne samouprave ima tri stupnja: osnovne jedinice su općine (*gmina*), jedinice drugog stupnja su kotarevi (*powiat*), a jedinice trećeg stupnja su vojvodstva (*województw*).

<sup>30</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz: 1. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Poland, Situation in 1999 – Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999*, Vijeće Europe, Strasbourg, 2000. i 2. *Maly Rocznik Statystyczny (część): 2001*, Polska Statystyka Publiczna, dostupno na: <http://www.stat.gov.pl>.

<sup>31</sup> Ustav Republike Poljske donesen je 1997. godine.

<sup>32</sup> Zakon o općinama od 8. ožujka 1990., Zakon o ustrojstvu Grada Varšave od 25. ožujka 1994., Zakon o kotarima od 5. lipnja 1998., Zakon o vojvodstvima od 5. lipnja 1998., Zakon o izbornom postupku u općinama, kotarima i vojvodstvima od 16. srpnja 1998., Zakon o administrativnoj podjeli zemlje na tri stupnja lokalne samouprave od 24. srpnja 1998., Zakon o izvorima prihoda lokalnih i regionalnih vlasti od 9. studenoga 1998. i dr.

### Struktura

Površina Poljske iznosi 312.683 km<sup>2</sup>, a u njoj živi oko 38,6 milijuna stanovnika.

Država je podijeljena na 16 vojvodstava unutar kojih postoji ukupno 308 kotareva, a u njima ima ukupno 2.489 općina.

Samoupravne jedinice najvišeg ranga su vojvodstva kojih ima ukupno 16.

Po svemu je najveće *Mazowieckie* vojvodstvo koje zauzima površinu od 35.715 km<sup>2</sup> i ima 5,068.494 stanovnika. Prostorno najmanje je *Opolskie* vojvodstvo koje zauzima površinu od 9.412 km<sup>2</sup>, dok je brojem stanovnika najmanje *Lubuskie* vojvodstvo s 1,019.695 stanovnika.

U prosjeku vojvodstva zauzimaju površinu od 19.565 km<sup>2</sup> i imaju 2,416.998 stanovnika.

Samoupravne jedinice drugog stupnja su kotarevi kojih ima ukupno 308.

Prostorno najveći je *Bialostocki* kotar (*Podlaskie* vojvodstvo) koji zauzima površinu od 2.987 km<sup>2</sup>, dok je najmanji *Tyski* kotar (*Śląskie* vojvodstvo) koji zauzima površinu od 156 km<sup>2</sup>.

Prema broju stanovnika najveći je *Warszawski* kotar (*Mazowieckie* vojvodstvo) s 1,610.000 stanovnika, a najmanji je *Sejneński* kotar (*Podlaskie* vojvodstvo) s 22.149 stanovnika.

Prosječni kotar zauzima površinu od 995 km<sup>2</sup> i ima 82.800 stanovnika.

Osnovne samoupravne jedinice su općine, a ima ih ukupno 2.489.

Površinom je najveća općina *Pisz* (*Piski* kotar, *Warmińsko-Mazurskie* vojvodstvo) koja zauzima 635 km<sup>2</sup>, dok je najmanja općina *Górowo Ilaweckie* (*Bartoszycki* kotar, *Warmińsko-Mazurskie* vojvodstvo) koja zauzima samo 3 km<sup>2</sup>.

Brojem stanovnika najveća je općina *Warszawa-Centrum* s 927.696 stanovnika, a najmanja općina je *Krynica Morska* (*Nowodworski* kotar, *Pomorskie* vojvodstvo) s 1.300 stanovnika.

Prosječna površina općine iznosi 117,4 km<sup>2</sup>, a prosječan broj stanovnika općine iznosi 15.575.

Međutim, dio općina osim položaja osnovne jedinice lokalne samouprave ima istodobno i položaj samoupravne jedinice drugog stupnja (kotara). To su ponajprije 64 tzv. slobodna grada<sup>33</sup> kao i gradovi s više od 100.000 stanovnika u kojima su sjedišta vojvodstva, osim ako Vijeće ministara na zahtjev samog grada ne odluči drukčije. Pod određenim uvjetima, na temelju zahtjeva općine, odlukom vijeća ministara položaj kotara mogu dobiti i općine s manje od 100.000 stanovnika.

Temeljem zakona poseban položaj u strukturi ima Grad Varšava (*Warszawa*) kao glavni grad Republike i metropolitansko područje.

<sup>33</sup> U engleskom prijevodu: *unattached cities*.



Grad Varšava se sastoji od 11 općina<sup>34</sup> koje svaka za sebe imaju status osnovne jedinice lokalne samouprave, a u okviru Grada, koji ima vlastitu pravnu osobnost, odlučuju o obavljanju poslova od zajedničkog interesa.

Ovih 11 općina čine ujedno i Varšavski kotar, koji ima svoja zasebna tijela u odnosu na Grad Varšavu.

U općini Varšava-Centar ustrojeno je sedam gradskih okruga koji imaju svoja neposredno izabrana vijeća i proračune (pridodane općinskom proračunu), ali nemaju pravnu osobnost. Njihovo je ustrojavanje u općini Varšava-Centar obvezno, dok je ustrojavanje gradskih okruga u ostalim općinama fakultativno.

Poslovi državne uprave na lokalnoj razini obavljaju se putem decentraliziranih državnih tijela ili povjeravanjem njihova obavljanja upravnim tijelima lokalnih jedinica.

Za obavljanje poslova državne uprave u svakom se vojvodstvu osniva ured državne uprave. Uredom rukovodi predstojnik – vojvoda (*wojewóda*) koji predstavlja Vijeće ministara i najviši je čelnik državne uprave na području vojvodstva. Pojedina državna tijela mogu na lokalnoj razini osnivati svoje zasebne urede.

### *Djelokrug*

Raspodjela poslova između državne uprave i lokalne samouprave te različitih stupnjeva lokalne samouprave zasniva se na načelima definiranja djelokruga općom klauzulom (svi poslovi od lokalnog interesa koji zakonom izričito nisu stavljeni u djelokrug nekom drugom tijelu ulaze u djelokrug općine) i razlikovanja obligatornog i fakultativnog djelokruga.

U djelokrug općine ulaze sljedeći poslovi:

- prostorno planiranje i zaštita okoliša,
- općinske ceste, ulice, mostovi i trgovi te organizacija prometa,
- komunalne djelatnosti,
- zdravstvena zaštita,
- socijalne službe i stanovanje,
- obrazovanje,
- kultura,
- sport i rekreacija,
- javni red i zaštita od požara.

Kotarevi u svom djelokrugu obavljaju poslove u području:

- obrazovanja,
- zaštite zdravlja
- socijalne zaštite, zaštite invalida i zaštite obitelji,

<sup>34</sup> To su: *Warszawa-Centrum*, *Warszawa-Bemowo*, *Warszawa-Bialoleka*, *Warszawa-Bielany*, *Warszawa-Rembertow*, *Warszawa-Targowek*, *Warszawa-Ursus*, *Warszawa-Ursynow*, *Warszawa-Wawer*, *Warszawa-Wilanow* i *Warszawa-Wlochy*.

- transporta i javnih putova,
- kulture i zaštite spomenika,
- geodetskih poslova, kartografije i registara imovine,
- prostornog planiranja i nadzora građenja,
- upravljanja vodama,
- zaštite prirode i okoliša,
- poljoprivrede, šuma i ribolova,
- javnog reda i sigurnosti građana,
- zaštite od elementarnih nepogoda,
- zapošljavanja,
- zaštite potrošača.

U djelokrugu vojvodstava su sljedeći poslovi:

- obrazovanje,
- zaštita i unapređenje zdravlja,
- kultura i zaštita kulturnih objekata,
- socijalna zaštita i zaštita obitelji,
- modernizacija i razvitak seoskih područja,
- prostorno planiranje,
- zaštita okoliša,
- upravljanje vodama,
- javni putovi i transport,
- sport i turizam,
- zaštita potrošača,
- obrana,
- javna sigurnost,
- zapošljavanje i poticanje tržišta rada.

#### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće.

Općinsko vijeće u općinama koje imaju do 200.000 stanovnika broji od 15 do 45 članova, ovisno o broju stanovnika općine. U općinama s više od 200.000 stanovnika, na ovaj broj od 45 članova vijeća dodaje se po pet vijećnika svake političke stranke, koalicije, nezavisne liste, odnosno grupe koja je zastupljena u vijeću, ali najviše do 100 članova vijeća. Općinsko vijeće tajnim glasanjem bira predsjednika koji organizira rad vijeća i predsjedava njegovim sjednicama.

Izvršno tijelo općine je poglavarstvo koje čini pet do sedam članova. Članove poglavarstva bira vijeće između svojih članova ili izvan tog kruga (dužnost člana odbora nije

nespojiva s dužnošću člana vijeća). Na čelu poglavarstva je načelnik (u općinama do 100.000 stanovnika), odnosno predsjednik (u općinama s više od 100.000 stanovnika).

Politički čelnik općine je načelnik (*wojt* u seoskim općinama, *burmistrz* u gradovima do 100.000 stanovnika, predsjednik u gradovima s više od 100.000 stanovnika). Njega tajnim glasovanjem bira općinsko vijeće većinom ukupnog broja svojih članova. Načelnik predstavlja općinu i upravlja radom svih općinskih upravnih tijela.

Predstavničko tijelo kotara je kotarsko vijeće (*rada powiatu*).

Broj članova vijeća također ovisi o broju stanovnika: u kotarevima koji imaju do 40.000 stanovnika vijeća imaju 20 članova, dok se u većim kotarevima za svakih daljnjih 20.000 stanovnika iznad navedenog broja dodaje po pet članova, ali najviše do 60 članova. Kotarsko vijeće tajnim glasovanjem bira svog predsjednika.

Izvršno tijelo kotara je poglavarstvo (*zarzad powiatu*) koje ima četiri do šest članova, a koje tajnim glasovanjem bira kotarsko vijeće.

Politički čelnik kotara je načelnik (*starosta*). On je predsjednik poglavarstva kotara, predstavlja kotar te upravlja radom njegovih upravnih tijela.

Predstavničko tijelo vojvodstva je skupština.<sup>35</sup>

U vojvodstvima koja imaju do dva milijuna stanovnika skupština ima 45 članova. U većim se vojvodstvima za svakih daljnjih 500.000 stanovnika iznad navedenog broja dodaje po pet članova. Skupština bira predsjednika koji organizira njezin rad i predsjedava sjednicama.

Izvršno tijelo vojvodstva je poglavarstvo (*zarzad województwa*) koje se sastoji od predsjednika (*maršalek*)<sup>36</sup>, njegovih zamjenika (najviše dvojice) i ostalih članova te ukupno broji najviše pet članova. Sve njih bira skupština tajnim glasovanjem većinom glasova svih članova.

Predsjednik poglavarstva politički je čelnik vojvodstva. On predstavlja vojvodstvo, organizira rad upravnih tijela te rukovodi radom službenika.

Grad Varšava kao posebna jedinica ima svoje vlastito predstavničko tijelo – Gradsko vijeće, koje broji 68 članova, izravno izabranih od građana općina koje čine Grad.<sup>37</sup>

Grad Varšava ima i posebno izvršno tijelo – poglavarstvo na čijem je čelu gradonačelnik Varšave.

Izabrani načelnik općine Varšava-Centar automatizmom postaje ujedno i gradonačelnikom Grada Varšave.

<sup>35</sup> U publikaciji Vijeća Europe navedenoj uz naslov ovog poglavlja kao izvorni naziv skupštine navodi se izraz *diet*, dok Halász kao izvorni naziv skupštine navodi izraz *sejmik*, Halász, op.cit., 87.

<sup>36</sup> U engleskom prijevodu: marshal.

<sup>37</sup> Gradsko vijeće Grada Varšave različito je od Vijeća Varšavskog kotara, iako i Grad i Kotar čini istih 11 općina.

### *Nadzor državnih tijela*

Nadzor državnih tijela nad tijelima samoupravnih jedinica ograničen je na nadzor zakonitosti, dok se nadzor svrsishodnosti provodi samo u odnosu na povjerene poslove državne uprave.

Nadzor obavljaju predsjednik Vijeća ministara i vojvode, a za područje financija regionalni revizijski uredi.

Lokalna tijela dužna su svoje akte dostaviti na nadzor nadležnom nadzornom tijelu. Kad nadzorno tijelo utvrdi da akt nije u skladu sa zakonom, obustavit će njegovo izvršenje i tražiti da se uskladi. Ako se akt ne uskladi u roku, nadzorno tijelo pokreće postupak za ocjenu njegove zakonitosti i poništenje pred upravnim sudom.

Na zahtjev predsjednika Vlade, državni parlament (*Sejm*) može raspustiti predstavničko tijelo lokalne jedinice u slučaju učestalih kršenja Ustava ili zakona. Raspuštanjem predstavničkog tijela raspuštena su i sva ostala izabrana tijela jedinice, a za obavljanje njihovih dužnosti postavlja se povjerenik.

Skupština vojvodstva na zahtjev vojvode može raspustiti općinsko poglavarstvo zbog višekratnog kršenja Ustava ili zakona te radi propuštanja izvršenja svojih dužnosti.

U slučaju kad lokalne vlasti određeno vrijeme ne izvršavaju svoje dužnosti, a ne postoje naznake da će se takvo stanje popraviti, predsjednik Vlade može suspendirati rad nadležnih lokalnih tijela i imenovati povjerenika na vrijeme od dvije godine.

Protiv odluka državnih tijela donesenih u postupku nadzora lokalne vlasti se mogu žaliti upravnom sudu. Postupak pred upravnim sudom ne zadržava izvršenje odluke nadzornog tijela.

Svaka osoba koja ima pravni interes i koja misli da je odlukom lokalnih vlasti povrijeđeno neko njezino pravo, može protiv nje pokrenuti postupak pred upravnim sudom.

## *6. Republika Slovenija<sup>38</sup>*

Ustavom Republike Slovenije propisana su osnovna načela o lokalnoj samoupravi.<sup>39</sup> Njegovim je odredbama utvrđeno da građani ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu u općinama i drugim jedinicama lokalne samouprave te se okvirno određuje njihov djelokrug i financiranje kao i nadzor državnih tijela nad zakonitošću rada.

Osim Ustavom, lokalna je samouprava uređena i posebnim zakonima: Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o lokalnim izborima, Zakonom o referendumu za osnivanje općina, Zakonom o osnivanju općina i određivanju njihovog područja, Zakonom o financiranju općina te Zakonom o postupku za osnivanje općina i za određivanje njihova područja.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su prema: Grafenauer (2000) *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorijalno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.

<sup>39</sup> Ustav Republike Slovenije donesen je 1991. godine. (*Uradni list Republike Slovenije*, br. 33/91-I i 42/97).

<sup>40</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi – Uradni list RS, br. 72/93, 6/94, 45/95, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98 i 70/00; Zakon o lokalnim izborima – Uradni list

U sustavu lokalne samouprave postoji samo jedan stupanj unutar kojeg postoje dva tipa jedinica lokalne samouprave: općine (*občine*) i gradske općine (*mestne občine*).

### Struktura

Slovenija zauzima ukupno 20.273 km<sup>2</sup> površine te ima 1,982.603 stanovnika.

Sustav lokalne samouprave čini ukupno 192 općine, od čega su njih 11 gradske općine.<sup>41</sup>

S obzirom na površinu koju zauzima, najmanja je općina *Odranci* sa samo 7 km<sup>2</sup> površine, a najveća *Kočevje* s 538 km<sup>2</sup>.

Po broju stanovnika najmanja je općina *Hodoš* s 420 žitelja, dok je najveća *Ljubljana* s 274.628 žitelja. Točno polovina općina ima manje od 5.000 stanovnika (njih šest ima manje od 1.000 stanovnika, 44 općine imaju od 1.000 do 3.000 stanovnika, a 46 općina ima između 3.000 i 5.000 stanovnika). Drugu polovinu čine 42 općine koje imaju od 5.000 do 10.000 stanovnika, 52 općine koje imaju od 10.000 do 100.000 stanovnika i 2 općine s više od 100.000 stanovnika.

Prosječna općina zauzima površinu od 106 km<sup>2</sup> i ima 10.326 stanovnika.

Za osnivanje novih općina potrebno je prethodno provesti referendum, koji međutim ima samo savjetodavni karakter. Općina se može osnovati za područje koje ima najmanje 5.000 stanovnika (samo iznimno može imati i manje) te na kojem se mogu zadovoljavati lokalne potrebe stanovništva što podrazumijeva da na tom području postoji:

- osnovna škola,
- dom zdravlja ili zdravstvena stanica,
- trgovina prehrambenih proizvoda i mješovite robe,
- komunalna opremljenost (opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba električnom energijom),
- poštanski ured,
- štedionica ili banka,
- knjižnica,
- prostor za rad upravnih tijela općine.

Pritom preostali dio već postojeće općine također mora zadovoljavati navedene uvjete.

Općinu zakonom osniva državni parlament (*Državni zbor*).

RS, br. 72/93, 7/94, 33/94 i 70/95; Zakon o referendumu za osnivanje općina – Uradni list RS, br. 5/94; Zakon o osnivanju općina i određivanju njihovog područja – Uradni list RS, br. 60/94, 69/94, 56/98, 60/98 i 75/98; Zakon o financiranju općina – Uradni list RS, br. 80/94 i 56/98; Zakon o postupku za osnivanje općina i za određivanje njihovog područja – Uradni list RS, br. 44/96.

<sup>41</sup> Gradske općine su: *Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec i Velenje*.

### *Djelokrug*

Djelokrug općina i gradskih općina ne razlikuje se. Njemu pripadaju sljedeći poslovi:

- stvaranje uvjeta za gospodarski razvitak općine,
- prostorno planiranje, uređivanje aktivnosti zahvata u prostoru i izgradnje objekata te gospodarenje stambenim zemljištem,
- stvaranje uvjeta za izgradnju stanova te briga za socijalni sklad u području stanovanja,
- uređenje, upravljanje i briga za rad javnih službi,
- pomaganje rada službi za socijalnu skrb, predškolski odgoj i osnovno obrazovanje te ustanova za brigu o socijalno ugroženim, invalidnim i starijim osobama,
- briga o zaštiti zraka, tla, izvora vode, o prikupljanju i odlaganju otpada te zaštiti okoliša,
- izgradnja i održavanje vodovodnih i energetske komunalnih objekata,
- stvaranje uvjeta za obrazovanje odraslih,
- poticanje i pomaganje odgojno-obrazovnih, informacijsko-dokumentacijskih, društvenih i drugih aktivnosti na svom području,
- poticanje i pomaganje kulturnoumjetničkih aktivnosti te omogućavanje dostupnosti kulturnih programa, briga o knjižnicama i kulturnoj baštini,
- briga o razvitku sporta i rekreacijskih aktivnosti na svom području,
- građenje, održavanje i uređivanje lokalnih javnih cesta, putova, rekreacijskih i drugih javnih površina te reguliranje prometa,
- nadziranje javnih priredbi i događanja,
- organiziranje komunalno-redarstvene službe te briga za održavanje javnog reda,
- briga za zaštitu od požara te pružanje pomoći u slučaju elementarnih nepogoda,
- organiziranje obavljanja pogrebnih poslova.

Općini se može zakonom povjeriti obavljanje nekih poslova državne uprave koji se odnose na njezin razvitak, primjerice: uređivanje javnog prometa, određivanje radnog vremena ugostiteljskih objekata, izdavanje određenih akata u području izgradnje i prostornog uređenja te geodetskih poslova, utvrđivanje mreže srednjih i viših škola na svom području, organizacija zdravstvenih službi i dr.

### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo općine je općinsko vijeće (*obćinski svet*). Njegove članove biraju građani neposredno na tajnim izborima i to na mandatno razdoblje od četiri godine. Broj članova određuje se statutom općine i ovisi o njezinoj veličini, tako da u općinama do 3.000 stanovnika vijeća broje od sedam do jedanaest članova, a u općinama iznad 100.000 stanovnika vijeća imaju od 36 do 45 članova. Članovi općinskih vijeća koja broje do dvanaest članova biraju se većinskim sustavom, a onih koja imaju veći broj članova biraju se razmjernim sustavom.

Politički čelnik općine je načelnik (*župan*). Njega neposredno biraju građani zajedno s izborom članova općinskog vijeća na mandat od četiri godine. Načelnik predstavlja i

zastupa općinu, saziva i predsjedava sjednicama općinskog vijeća, predlaže donošenje akata općinskom vijeću i brine o njihovoj provedbi, odlučuje u drugom stupnju u upravnim pitanjima iz djelokruga općine te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i općim aktima općine.

#### *Nadzor državnih tijela*

Državni nadzor nad radom tijela lokalne samouprave obavljaju Vlada i resorna ministarstva, svako za svoje područje. U poslovima iz samoupravnog djelokruga predmet nadzora je samo zakonitost, dok u povjerenim poslovima državne uprave nadzor također obuhvaća svrsishodnost i stručnost.

Nadzorno je tijelo ovlašteno upozoriti tijelo općine na nepravilnost te poduzeti određene upravne mjere. Ako općinsko tijelo ne uskladi akt, ministarstvo može zadržati njegovu primjenu i predložiti Vladi pokretanje postupka ocjene ustavnosti, odnosno zakonitosti akta.

Državni parlament na prijedlog Vlade može raspustiti općinsko vijeće, odnosno razriješiti načelnika u određenim slučajevima propisanim zakonom.

### *7. Kraljevina Švedska<sup>42</sup>*

Lokalna samouprava u Švedskoj ima dugu tradiciju i posebno mjesto u njezinu Ustavu kao sastavni dio demokratskog sustava upravljanja.<sup>43</sup>

Ustav uređuje osnovna načela lokalne samouprave: odluke o pitanjima lokalnog značenja donose lokalna predstavnička tijela, lokalne jedinice imaju pravo na vlastite prihode, pitanja osnivanja lokalnih jedinica, njihova ustroja i djelokruga mogu se od strane centralnih tijela uređivati samo zakonom, što znači odlukom državnog parlamenta (*Riksdag*).

Detaljnije, lokalna samouprava je uređena Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o područjima jedinica lokalne samouprave.<sup>44</sup>

Sustav lokalne samouprave je dvostupanjski: osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (*kommun*), a jedinice višeg stupnja su kotarska vijeća (*län*).<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Podatci iz ovog poglavlja korišteni su iz: 1. Häggroth et al. (1999.) *Swedish Local Government – Traditions and Reforms*. Falköping: The Swedish Institute (Svenska Institutet), 2. Häggroth (2000.) *Local Governance – The Case of Sweden*. Lund: Hjalmarson & Hö, 3. *The Swedish Local Government Act*, Ministry of Justice (Regeringskansliet), Stockholm: 2001. i 4. *Statistik Årsbok för Sverige 2002*, Statistiska centralbyrån, Sundbyberg: 2001.

<sup>43</sup> Ustav Kraljevine Švedske donesen je 1974. godine.

<sup>44</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi stupio je na snagu 1. siječnja 1992. i od tada više je puta izmijenjen.

<sup>45</sup> U engleskom prijevodu: county council.

### Struktura

Švedska zauzima prostor od 410.934 km<sup>2</sup> te ima 8,882.792 stanovnika.

Područje zemlje podijeljeno je na 21 regionalnu upravnu jedinicu, koje su istodobno teritorijalne jedinice državne uprave (kotarevi) kao i regionalne samoupravne jedinice (kotarska vijeća).<sup>46</sup>

U Švedskoj ujedno postoji 289 općina kao osnovnih samoupravnih jedinica.

Teritorijalno je najveće kotarsko vijeće *Norrbotten* koje zauzima površinu od 98.910 km<sup>2</sup>, dok je najmanje kotarsko vijeće *Blekinge* s površinom od 2.941 km<sup>2</sup>.

Po broju stanovnika najveće je kotarsko vijeće *Stockholm* koje ima 1,823.210 stanovnika, dok je najmanje *Jämtland* sa 129.566 stanovnika. Više od milijun stanovnika (točnije 1,494.641) ima i kotarsko vijeće *Västra Götaland* koje je nastalo 1999. godine spajanjem kotareva *Bohuslän* i *Västergötland* te grada *Göteborga*.

U prosjeku kotarsko vijeće zauzima površinu od 19.568 km<sup>2</sup> i ima 422.990 stanovnika.

Površinom je najveća općina *Kiruna* koja zauzima prostor od 19.447 km<sup>2</sup>, dok je najmanja *Sundbyberg* s prostorom od samo 9 km<sup>2</sup>.

Najbrojnija je stanovništvom općina *Stockholm* sa 750.348 stanovnika, dok najmanje stanovnika (2.695) ima općina *Bjurholm*.

Prosječna općina ima površinu od 1.421 km<sup>2</sup> i ima 30.736 stanovnika.

### Djelokrug

Zakonom o lokalnoj samoupravi djelokrug lokalnih jedinica definiran je općom klauzulom: u njega spadaju svi poslovi koji su od interesa za stanovništvo jedinice i koji nisu zakonom stavljeni u nadležnost nekoga državnog tijela ili tijela druge jedinice.

U djelokrug općine ulaze:

- socijalna zaštita i usluge (briga o djeci, starijim osobama, invalidima te ostali socijalni programi za pojedince i obitelji),
- obrazovanje (osnovne škole, većina srednjih škola, škole za odrasle, programi učenja švedskog jezika za strance),
- prostorno planiranje i uređenje, stanovanje te građenje,
- zaštita zdravlja ljudi i zdravog okoliša,
- kulturne, sportske i rekreacijske aktivnosti,
- zaštita od elementarnih nepogoda, službe pomoći i spašavanja te vatrogastvo i civilna zaštita.

U djelokrugu su kotarskih vijeća poslovi koji se odnose na:

- zdravstvenu zaštitu stanovništva (preventivnu – zdravstveni centri i kurativnu – bolnice),

<sup>46</sup> Kotarskih vijeća ima zapravo 20 (jedno manje nego kotareva), jer područje otoka *Gotland* koje čini kotar ne predstavlja ujedno posebno kotarsko vijeće, nego njegove funkcije za čitavo područje otoka obnaša Općina *Gotland*.



- potpore kulturnim aktivnostima,
- regionalni gospodarski razvitak,
- javni transport.

#### *Unutarnji ustroj*

Predstavničko tijelo u općini je skupština (*kommunfullmäktige*). Članove skupštine biraju građani neposredno. Broj članova određuje sama skupština, s time da mora biti neparan, a ovisi o broju birača u općini. Tako skupštine u općinama u kojima ima do 12.000 birača imaju najmanje 31 člana, u općinama u kojima ima više od 12.000 do 24.000 birača imaju najmanje 41 člana, u općinama u kojima ima više od 24.000 do 36.000 birača imaju najmanje 51 člana, u općinama u kojima imaju više od 36.000 birača imaju najmanje 61 člana te općinska skupština Stockholma ima najmanje 101 člana. Kad skupština donese odluku o promjeni utvrđenog broj članova, ona se može primijeniti tek na sljedećim redovnim lokalnim izborima, s time da odluka mora biti donesena najkasnije do kraja mjeseca ožujka izborne godine. Mandat članova skupštine traje četiri godine. Skupština bira predsjednika koji saziva i vodi sjednice. Članovi skupštine imaju zamjenike koji ih zamjenjuju u slučaju da ne mogu biti nazočni na sjednicama skupštine. Dužnost člana skupštine nespojiva je s poslovima službenika u općinskoj upravi.

Izvršno tijelo u općini je izvršni odbor koji ima najmanje pet članova biranih od skupštine. Između članova izvršnog odbora skupština imenuje predsjednika. Izvršni odbor brine o izvršenju odluka skupštine, upravlja radom općinske uprave, donosi odluke u pitanjima iz svog djelokruga te koordinira i nadzire rad drugih odbora i općinskih trgovačkih društava.

Predstavničko tijelo u kotarskom vijeću je skupština kotarskog vijeća (*landstingsfullmäktige*). Članove skupštine biraju građani na izborima, a njihov broj ovisi o broju birača u kotarskom vijeću: u kotarskim vijećima koja imaju do 140.000 birača skupštine imaju najmanje 31 člana, u kotarskim vijećima s više od 140.000 do 200.000 birača skupštine imaju najmanje 51 člana, u kotarskim vijećima s više od 200.000 do 300.000 birača skupštine imaju najmanje 71 člana i u kotarskim vijećima s više od 300.000 birača skupštine imaju najmanje 101 člana. Pravila koja se odnose na organizaciju i rad skupštine kotarskog vijeća jednaka su onima koja se odnose na općinsku skupštinu.

Izvršno tijelo u kotarskom vijeću je izvršni odbor koji ima najmanje pet članova. Predsjednika i članove izvršnog odbora bira skupština. Izvršni odbor brine o izvršenju odluka skupštine, upravlja radom upravnih tijela i službenika, donosi odluke u pitanjima iz svog djelokruga te koordinira i nadzire rad drugih odbora i trgovačkih društava koje osniva kotarsko vijeće.

Poslovi državne uprave decentralizirano se obavljaju na razini kotara. Na čelu kotarske državne uprave je guverner (*landshövding*), a imenuje ga Vlada.

Osim izvršnog odbora skupština općine, odnosno kotarskog vijeća može osnovati posebne odbore nadležne za pojedino upravno područje iz svog djelokruga. Poseban odbor može biti odgovoran za provedbu odluka skupštine i izvršenje svih ostalih poslova u upravnoj oblasti za koju je osnovan te za cjelokupno stanje u toj upravnoj oblasti.

Više općina, odnosno kotarskih vijeća mogu osnovati zajedničke posebne odbore kojima povjeravaju izvršavanje poslova u pojedinom upravnom području iz njihova djelokruga.

Izvršavanje poslova u pojedinom upravnom području iz svog djelokruga općina, odnosno kotarsko vijeće može povjeriti i savezu općina, odnosno savezu kotarskih vijeća.

#### *Nadzor državnih tijela*

Nadzor nad radom lokalnih tijela sastoji se od nadzora koji provode posebna lokalna nadzorna tijela i nadzora što ga provode resorna državna tijela, svako za svoje upravno područje te kotarski upravni sudovi.

Skupština lokalne jedinice nakon konstituiranja izabire najmanje troje revizora koji nadziru rad izvršnog i ostalih osnovanih odbora te trgovačkih društava. Revizori nadziru pravilnost, ekonomičnost i svrsishodnost rada lokalnih subjekata te o tome najmanje jednom godišnje podnose izvješće skupštini. Ako revizori utvrde nepravilnosti u radu pojedinog tijela, o tome obavještavaju skupštinu.

Državni nadzor nad zakonitošću rada općina i kotarskih vijeća obuhvaća nadzor nad zakonitošću općih i pojedinačnih akata koje donose sva njihova tijela.

Postupak utvrđivanja zakonitosti akata vode kotarski upravni sudovi.

Odluka lokalnog tijela poništava se ako nije donesena u propisanom postupku, ako se odnosi na područje izvan djelokruga lokalne samouprave, ako je tijelo koje je odluku donijelo prekoračilo svoje ovlasti ili ako je odluka protivna zakonu ili statutu.

#### *8. Nekoliko zapažanja (umjesto zaključka)*

Usporedba sustava lokalne samouprave u promatranim državama pokazuje određene sličnosti, ali još više razlika. To se odnosi na sve opisane elemente: strukturu, djelokrug, unutarnji ustroj i nadzor državnih tijela.

Najveći broj država (njih pet) ima dvostupanjski sustav lokalne samouprave (Češka, Grčka, Latvija, Švedska i Turska), tri države imaju jednostupanjski sustav (Austrija, Estonija i Slovenija), a u dvjema je državama sustav lokalne samouprave trostupanjski (Italija i Poljska).

Usporedbom sa zemljopisnim podacima o državama može se zaključiti da organizacija jednostupanjskog ili višestupanjskog sustava lokalne samouprave ne ovisi samo o veličini države, ali se ipak može reći da jedan stupanj imaju države koje su površinom i brojem stanovnika manje, dok više stupnjeva imaju one veće.

Najviše osnovnih jedinica lokalne samouprave ima Turska (38.342) koja je i površinom i brojem stanovnika najveća. Najmanji broj osnovnih jedinica ima Slovenija (192) koja je površinom najmanja, a brojem je stanovnika od nje manja samo Estonija.

Najmanje osnovne jedinice u odnosu na prosječnu veličinu područja ima Češka (12,7 km<sup>2</sup>), a u odnosu na prosječan broj stanovnika ima Turska (1.637). Najveće osnovne jedinice po obama kriterijima ima Švedska (1.421 km<sup>2</sup> i 30.736 stanovnika).

Najveća razlika između najmanje i najveće osnovne jedinice u odnosu na veličinu područja postoji u Italiji, gdje je najveća jedinica 15.070 puta veća od najmanje. U odnosu na broj stanovnika najveća je razlika između jedinica u Češkoj, gdje je najveća jedinica 197.809 puta veća od najmanje.

Najviše jedinica drugog stupnja ima Poljska (308), razmjerno veća država, koja ima i jedinice trećeg stupnja, dok najmanji broj jedinica drugog stupnja ima Češka (14), površinom i brojem stanovnika država srednje veličine.

Najmanje jedinice drugog stupnja u odnosu na prosječnu veličinu područja ima Poljska (995 km<sup>2</sup>), a u odnosu na prosječan broj stanovnika ima Latvija (47.000). Najveće jedinice po kriteriju prosječne veličine područja ima Švedska (19.568 km<sup>2</sup>), a po kriteriju prosječnog broja stanovnika Turska (785.000).

Razlike između najmanje i najveće jedinice drugog stupnja bitno su manje nego kod osnovnih jedinica. Najveća razlika u odnosu na veličinu područja postoji u Italiji, gdje je najveća jedinica 35 puta veća od najmanje. U odnosu na broj stanovnika najveća je razlika između jedinica u Grčkoj, gdje je najveća jedinica 167 puta veća od najmanje.

Postupak osnivanja novih jedinica i promjene granica postojećih jedinica također je različit. U većini se država traži izjašnjenje stanovništva područja na koje se promjena odnosi, ali u nekima to mišljenje nije obvezujuće (Estonija), dok ima država u kojima se mišljenje stanovništva uopće ne traži (Austrija).

U nekim su državama zakonom propisani uvjeti koje mora zadovoljavati određeno područje da bi se moglo osnovati kao općina (određeni broj stanovnika, prostorna cjelina, dovoljni prihodi). Pritom se traži da istim uvjetima udovoljava i prostor koji preostaje nakon odvajanja (Češka, Grčka).

Djelokrug samoupravnih jedinica pokazuje možda razmjerno najmanje razlike među promatranim državama.

U svim su državama u samoupravnome djelokrugu poslovi koji se odnose na obavljanje različitih komunalnih djelatnosti, prostornog uređenja, obrazovanja, zdravstva, stanovanja i socijalne skrbi, kulture, sporta i rekreacije, zaštite od požara te zaštite okoliša. Zanimljivo je da u većini država u samoupravni djelokrug ulaze i poslovi održavanja javnog reda i sigurnosti (Austrija, Grčka, Italija, Latvija, Poljska i Slovenija).

Unutarnji ustroj lokalnih jedinica gotovo potpuno slijedi obrazac prema kojem u jedinici postoji predstavničko tijelo koje donosi odluke iz djelokruga jedinice, izvršno tijelo koje provodi te odluke te osoba-pojedinac kao politički čelnik koji predstavlja i zastupa jedinicu. Iznimka su Latvija i Slovenija koje nemaju kolektivno izvršno tijelo u klasičnom smislu, nego njegove funkcije obavlja čelna osoba jedinice. Djelomično su iznimka Grčka i Češka u kojima samo manje jedinice nemaju kolektivno izvršno tijelo.

Članove predstavničkog tijela osnovnih jedinica biraju građani neposredno u svim državama različitim izbornim metodama. isto se tako biraju i članovi predstavničkih tijela jedinica višeg stupnja, s iznimkom Latvije u kojoj su članovi kotarskog vijeća po dužnosti predsjednici općinskih vijeća. Većina država okvirno propisuje broj članova predstavničkog tijela, najčešće ovisno o broju stanovnika jedinice.

Način izbora izvršnih tijela vrlo je različit: u Austriji se njegovi članovi biraju samo između članova predstavničkog tijela, u Italiji se oni u pravilu biraju između članova predstavničkog tijela, u Poljskoj se mogu birati između članova predstavničkog tijela ili izvan njega (dužnosti nisu nespojive), dok se u drugima biraju samo izvan kruga osoba koje su članovi predstavničkog tijela.

Velike su razlike i u pogledu izbora čelne osobe jedinice – (grado)načelnika. U Grčkoj i Italiji on se bira neposredno, kao i u pet saveznih zemalja Austrije, dok ga u četirima austrijskim saveznom zemljama kao i u ostalim promatranim državama bira predstavničko tijelo. U dijelu država (grado)načelnik ujedno predsjedava sjednicama predstavničkog tijela (Češka, Italija, Latvija).

Određeni stupanj nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave postoji u svim državama. U većini se država on ograničava na nadzor nad zakonitošću, ali ima država u kojima on u većoj ili manjoj mjeri obuhvaća i svrsishodnost (Estonija, Latvija, Turska). Nadležno državno tijelo u većini zemalja može pod određenim uvjetima raspustiti predstavničko tijelo jedinice i postaviti svog povjerenika. U tom se slučaju u određenom roku raspisuju novi izbori. Zanimljivo je rješenje koje postoji u Latviji da se u slučaju raspuštanja predstavničkog tijela ne raspisuju novi izbori ako je do redovnih izbora preostalo manje od petnaest mjeseci.

Razlike u pojedinim dijelovima prikazanih sustava lokalne samouprave pokazuju kako njihova organizacija ovisi više o brojnim i raznolikim osobitostima svake pojedine države, a manje o mogućim općim objektivnim pravilima. Štoviše, iako postoje određene sličnosti, pa čak i neke podudarnosti između sustava, njihova raznolikost pokazuje da objektivna pravila za ustroj sustava lokalne samouprave koja bi vrijedila za sve države vjerojatno ne mogu ni postojati.

Uspoređujući prikupljene podatke o sustavima lokalne samouprave u navedenim europskim državama s podacima o hrvatskom sustavu lokalne samouprave može se uočiti kako naš sustav ni u čemu ne odskaka od prikazanih sustava. Tu činjenicu svakako treba imati u vidu kad se bude donosila odluka o tome treba li u Hrvatskoj popravljati postojeći sustav lokalne samouprave ili je potrebno stvarati novi.

### *Literatura*

- Grafenauer, Božo, 2000.: *Lokalna samouprava na slovenskem*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor
- Haggroth, Sören et. al., 1999.: *Swedish Local Government – Traditions nad Reforms*, The Swedish Institute (Svenska Institutet), Falköping
- Haggroth, Sören, 2000.: *Local Governance – the Case of Sweden*, Hjalmarson & Hö, Lund
- Halasz, Ivan, 2002.: Područne (regionalne) samouprave i opsežne upravne reforme u državama Višegradske skupine, *Hrvatska javna uprava* (4) 1 : 69-113
- Ivanišević, Stjepan, 1987.: *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Pravni fakultet u Zagrebu i dr, Zagreb
- Ivanišević, Stjepan, 1998.: *Predavanja iz lokalne samouprave na poslijediplomskom studiju iz upravno-političkih znanosti* (neobjavljeno)

- Ivanišević, Stjepan, 1999.: Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, u: *Javna uprava u demokratskom društvu, zbornik radova*, Institut za javnu upravu/Organizator, Zagreb
- Jovičić, Miodrag, 1974.: *Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama*, Savremena administracija, Beograd
- Law on Local Governments*, 2001.: Tulkošanas un terminoloģijas centrs, Riga
- Local and Regional Governments in Latvia*, 2001.: The Union of Local and Regional Governments of Latvia, Riga
- Local Authorities in Turkey*, 1999.: Turkish Ministry of Interior, General Directorate of Local Authorities, Ankara
- Norton, Alan, 1994.: *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar, Aldershot
- Pavić, Željko, 1992.a: *Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave*, *Zakonnost* (46) 8-9: 1023-1036
- Pavić, Željko, 1992.b: *Stupnjevanje lokalnih jedinica i gradovi*, *Zakonnost* (46) 11-12: 1399-1406
- Pavić, Željko, 1998.: Upravljanje velikim gradovima (komparativni prikaz), u: *Hrestomatija upravne znanosti, sv. II.*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Pavić, Željko, 2002.: Tipovi jedinica lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava* (4) 1: 21-45
- Perko-Šeparović, Inge, 1982. *Faktori koji određuju veličinu lokalnih jedinica*, u: Hrženjak, Juraj/ Perko-Šeparović, Inge (ur.), *Organizacija teritorija i samoupravljanje*, Informator, Zagreb
- Polska Statystyka Publiczna, 2002.: *Maly Rocznik Statystyczny (część): 2001 [online]* Polska Statystyka Publiczna, Warszawa [www.stat.gov.pl.]
- The Progres of Regionalism in Europe, second edition*, 1998.: Assembly of European Regions, Linz
- Pusić, Eugen, 1981.: *Komuna i općina*, Informator, Zagreb
- Pusić, Eugen, 1985.: *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb
- Pusić, Eugen, 1997.: *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb
- Ramljak, Milan, 1982.: *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
- Repubblica Italia – Istituto nazionale di statistica, 2002.: *14<sup>o</sup> Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni 2001 [online]* Roma: Repubblica Italia – Istituto nazionale di statistica [www.istat.it:2001.]
- Starke Gemeinden – die Kraft für Europa!*, 1999., Österreichischer Gemeindebund, Wien
- Statistik Austria, 2002.: *Statistisches Jahrbuch 2002 [online]*, Statistik Austria, Wien [www.statistik.at]
- Statistik Årsbok för Sverige 2002*, 2001.: Statistiska centralbyrån, Sundbyberg
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Austria, Situation in 1999, 2000.*: Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999. Council of Europe, Strasbourg

*Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Czech Republic, Situation in 2001, 2001.*: Revised report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in June 2001, Council of Europe, Strasbourg

*Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Estonia, Situation in 1999, 2000.*: Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999, Council of Europe, Strasbourg

*Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Greece, Situation in 2000, 2001.*: Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 2000, Council of Europe, Strasbourg

*Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Italy, Situation in 1999, 2000.*: Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999, Council of Europe, Strasbourg

*Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Poland, Situation in 1999, 2000.*: Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999, Council of Europe, Strasbourg

Straayer, J.A. et al. 1994.: *State and Local Politics*, St. Martin's Press, New York

*Supervision nad Auditing of Local Authorities' Action* (1999) Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe Strasbourg

*The Swedish Local Government Act*, 2001.: Ministry of Justice (Regeringskansliet) Stockholm

Tocqueville de, Alexis, 1995.: *O demokraciji u Americi*, Informator, Zagreb

*Prilog: Usporedne tablice*

Radi preglednosti i lakše usporedbe podataka iz teksta, dio je podataka uvršten u nekoliko tablica.

U *Tablici 1.* prikazani su podatci o veličini svake zemlje te osnovnoj teritorijalnoj podjeli i strukturi sustava lokalne samouprave.

*Tablice 2. i 3.* prikazuju podatke o veličini osnovnih jedinica lokalne samouprave i to prva s obzirom na veličinu i druga s obzirom na broj stanovnika. Tablice sadržavaju podatke o najmanjoj i najvećoj jedinici, njihovu omjeru i prosječnu veličinu jedinice po obama navedenim kriterijima.

U *tablicama 4. i 5.* prikazani su isti ovi podatci za jedinice lokalne samouprave višeg stupnja, u onim zemljama koje takve jedinice imaju.

Iz *tablica 6. i 7.* vidljivi su podatci o broju članova predstavničkih i izvršnih tijela osnovnih jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave višeg stupnja. Tablice sadržavaju podatke o najmanjem i najvećem broju članova odgovarajućeg tijela.

Svaka tablica na kraju sadržava odgovarajuće podatke o stanju u Republici Hrvatskoj.

*Tablica 1.:* Osnovna teritorijalna podjela i struktura sustava lokalne samouprave

Podatak Zemlja	Površina u km <sup>2</sup> / broj stanovnika	Broj jedinica I stupnja	Broj jedinica II stupnja	Broj jedinica III stupnja
Austrija	83.857 8,072.182	2.353	nema	nema
Češka	78.832 10,248.621	6.251	14	nema
Estonija	43.432 1,445.580	253	nema	nema
Grčka	131.544 10,258.845	1.033	50	nema
Italija	301.263 57,563.354	8.099	95	20
Latvija	64.635 2,375.000	552	33	nema
Poljska	312.683 38,600.000	2.489	308	16
Slovenija	20.273 1,982.603	192	nema	nema
Švedska	410.934 8,882.792	289	21	nema
Turska	814.578 62,800.000	38.342	80	nema
Hrvatska	56.542 4,437.460	548	20	nema

Tablica 2.: Osnovne jedinice lokalne samouprave po veličini područja

Zemlja	Površina jedinice u km <sup>2</sup>			
	najmanje	najveće	omjer (3:4)	u prosjeku
Austrija	-	-	-	-
Češka	0,42	496	1 : 1.180	12,7
Estonija	1,8	514	1 : 286	172
Grčka	0,2	325	1 : 1.625	127
Italija	0,1	1.507	1 : 15.070	37
Latvija	8	559	1 : 70	117
Poljska	3	635	1 : 212	117
Slovenija	7	538	1 : 77	106
Švedska	9	19.447	1 : 2.160	1.421
Turska	-	-	-	-
Hrvatska	6	967	1 : 161	103

Tablica 3.: Osnovne jedinice lokalne samouprave po broju stanovnika

Zemlja	Broj stanovnika			
	najmanje	najveće	omjer (3:4)	u prosjeku
Austrija	50	1.600.280	1 : 32.006	3.421
Češka	6	1.186.855	1 : 197.809	1.644
Estonija	72	411.594	1 : 5.716	5.714
Grčka	-	772.072	-	9.931
Italija	30	2.791.354	1 : 93.045	7.104
Latvija	392	747.157	1 : 2.159	4.302
Poljska	1.300	927.696	1 : 713	15.575
Slovenija	420	274.628	1 : 654	10.326
Švedska	2.695	750.348	1 : 278	30.736
Turska	683	8.803.468	1 : 12.889	1.637
Hrvatska	137	779.145	1 : 5.687	8.097



Tablica 4.: Jedinice lokalne samouprave višeg stupnja po veličini područja

Zemlja	Površina jedinice u km <sup>2</sup>				
	najmanje	najveće	omjer (3:4)	u prosjeku	
Austrija	-	-	-	-	
Češka	496	11.014	1 : 22	5.633	
Estonija	-	-	-	-	
Grčka	-	-	-	-	
Italija	provincija	212	7.520	1 : 35	3.205
	regija	3.262	25.708	1 : 8	15.063
Latvija	1.605	3.593	1 : 2,2	1.958	
Poljska	kotar	156	2.987	1 : 19	995
	vojvodstvo	9.412	35.715	1 : 4	19.565
Slovenija	-	-	-	-	
Švedska	2.941	98.910	1 : 33	19.568	
Turska	840	38.257	1 : 45	10.182	
Hrvatska	730	5.350	1 : 7	2.827	

Tablica 5.: Jedinice lokalne samouprave višeg stupnja po broju stanovnika

Zemlja	Površina jedinice u km <sup>2</sup>				
	najmanje	najveće	omjer (3:4)	u prosjeku	
Austrija	-	-	-	-	
Češka	308.831	1,238.911	1 : 4	734.973	
Estonija	-	-	-	-	
Grčka	21.111	3,523.407	1 : 167	201.145	
Italija	provincija	89.458	3,614.108	1 : 40	605.930
	regija	119.610	8,988.951	1 : 75	2,878.168
Latvija	14.529	145.261	1 : 10	47.000	
Poljska	kotar	22.149	1,610.000	1 : 72	125.324
	vojvodstvo	1,019.695	5,068.494	1 : 5	2,416.998
Slovenija	-	-	-	-	
Švedska	129.566	1,823.210	1 : 14	422.990	
Turska	82.215	9,057.747	1 : 110	785.000	
Hrvatska	53.677	463.676	1 : 9	182.916	

Tablica 6.: Broj članova predstavničkih i izvršnih tijela osnovnih jedinica lokalne samouprave

Zemlja	Predstavnička tijela		Izvršna tijela	
	najmanje	najviše	najmanje	najviše
Austrija	-	-	3	12
Češka	5	55	5	11
Estonija	7	nije određeno	-	-
Grčka	općine	11	1	
	gradske općine	41	3	7
Italija	12	60	2	15
Latvija	7	60	nema	
Poljska	15	100	5	7
Slovenija	7	45	nema	
Švedska	31	nije određeno	5	nije određeno
Turska	sela	Svi stanovnici s pravom glasa	5	nije određeno
	općine	9	55	nije određeno
	metropol. opć.	-	-	6
Hrvatska	7	51	3	15

Tablica 7.: Broj članova predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave višeg stupnja

Zemlja	Predstavnička tijela		Izvršna tijela	
	najmanje	najviše	najmanje	najviše
Austrija	-	-	-	-
Češka	45	65	9	11
Estonija	-	-	-	-
Grčka	21	37	5	7
Italija	provincija	45	nije određeno	
	regija	80	-	-
Latvija	-	-	nema	
Poljska	kotar	20	4	6
	vojvodstvo	45	75	nije određeno
Slovenija	-	-	-	-
Švedska	31	nije određeno	5	nije određeno
Turska	9	211	5	
Hrvatska	31	51	7	15

Teodor Antić

*COMPARATIVE REVIEW OF SYSTEMS OF LOCAL SELF-  
GOVERNMENT IN SEVERAL EUROPEAN STATES*

*Summary*

In every state, local self-government is part of its political system that, among other things, includes various aspects of the position, structure, and operation of all bodies with public authority.

The starting-point in investigating systems of local self-government should be the structure of the entire state system; this should be followed by an analysis of the structure of its component local self-governing units. The first part of the research deals with the system's macro-organization, while the second looks into its micro-organization. First, it is necessary to identify what the system comprises, i.e. which types of local self-government units exist and what are their characteristics regarding their size, strength and the capabilities for viable functioning; after that, their structures can be investigated individually.

In investigating macro-organization it is important to pay attention to whether the system of local self-government is single-level or multi-level, monotype or polytype and what the size of individual units is. The study of micro-organization provides a picture of the condition and the composition of certain bodies of a unit, their functioning and relations, their scope, financial situation, the degree of independence, forms of control, etc.

The article offers a basic outline of the macro-organization (structure and territorial basis) and the micro-organization (of the internal structure and range) as well as of the systems of state control of local self-government in seven European states. These brief outlines of individual systems are followed by a parallel outline of all the systems.

*Key words:* local units, territorial organization, local self-government, Europe, comparative review



*Mailing address:* Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Republike Austrije 14, HR 10000 Zagreb. *E-mail:* tantic@pravosudje.hr