

Pregledni članak

UDK: UDK: 352(4)

323.172(4)

Primljeno u uredništvo: 15. listopada 2010.

Prihvaćeno za tisak: 15. studenog 2010.

Ustavno određenje lokalne samouprave u nekim tranzicijskim zemljama srednje i istočne Europe (komparativni pregled)

ZORAN RADMAN*

Sažetak

U radu se želi ukazati na važnost lokalne samouprave u razvoju demokracije pojedinog društva. Ono što se posebno naglašava su ustavno zajamčena prava na lokalnu samoupravu. U prvom dijelu rada u najkraćim crtama pokušava se pojmovno razgraničiti pojam lokalne samouprave u odnosu na neke slične pojmove. U drugom dijelu rada prikazani su ustavi tranzicijskih zemalja srednje i istočne Europe, s posebnim naglaskom na ustavno određenje lokalne samouprave. Također je razmotrena i ustavna stipulacija načela Europske povelje o lokalnoj samoupravu pojedinih zemalja. Došlo se zaključka da se sva bitna obilježja koja osiguravaju samostalnost jedinica lokalne samouprave nalaze uporište u većini analiziranih ustava.

Ključne riječi: lokalna samouprava, supsidijarnost, konstitucionalizam, konsolidacija, Europska povelja

Organiziranje lokalne zajednice radi rješavanja zajedničkih problema podrazumijeva institucionalno oblikovanje lokalne vlasti. To institucionalno oblikovanje lokalne vlasti u današnje doba obilježava samoupravni karakter organizacije i funkcioniranja iz razloga što je ona bliža građanima i što omogućuje stvarnije i neposrednije sudjelovanje građana u vlasti i upravi. To institucionalno oblikovanje lokalne vlasti nazivano lokalna samouprava.

* Zoran Radman, doktor političkih znanosti, URBOS d.o.o., Split

Lokalna samouprava je autonomni oblik političkog organiziranja građana radi rješavanja problema i realizacije projekata lokalne zajednice, i ujedno je *temeljni princip demokracije i pokazatelj postojanja demokracije u društvu*. Lokalna samouprava je civilizacijska tekovina, to je, teorijski i praktično, sastavnica suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. U razmatranju lokalne demokracije, veoma je važno razmotriti pitanje kao je pravo na lokalnu samoupravu stipulirano u temeljenim pravo političkim aktima pojedinih zemlja, odnosno ustavima.

Ovdje ćemo se osvrnuti na konstitucionalno određenje lokalne samouprave, kako temeljni političko-pravni akt neke zemlje tretira i uređuje pitanje lokalne samouprave.

U razmatranju lokalne samouprave nužno je pokušati dati pojmovno određenje lokalne samouprave te izvršiti diferencijaciju sa sličnim pojmovima koje se odnose na vršenje javnih poslova i zadovoljavanje potreba građana na lokalnoj razini. Veoma značajno je razmotriti status i značaj lokalne samouprave u političkom sustavu.

Obzirom na postojeću političku praksu da se sustav lokalne samouprave konstitucionalno uređuje, težište će se dati na konstitucionalno određenje lokalne samouprave kao komparativni prikaz. Sagledat će se ustavno određenje lokalne samouprave u pojedinim tranzicijskim zemljama u usporedbi s nekim zapadnoeuropskim zemljama koje imaju izgrađeni demokratski sustav.

Lokalna samouprava

Lokalnost nije obilježje sadašnjeg trenutka. Oblikovanje lokalne zajednice seže daleko u povijest. Već su antički pisci poput Platona raspravljali o optimalnoj veličini zajednice polisa. Pusić naglašava da su u povijesnom vremenu lokalne zajednice, tj. oblici društvenog povezivanja ljudi na ograničenom teritoriju, starije od država (Pusić, 1985). One su postojale prije nego što im je monopolizacija sile na određenom području nametnula državnu vlast. U srednjovjekovnom razdoblju, u ambijentu feudalnih partikulariteta, razvijaju se elementi lokalne samouprave. S tim u vezi Pusić primjećuje da je "lokalna samouprava u povijesnom razdoblju nastala kao institucionalni odgovor da se stvori protuteža organizirane fizičke sile u društvu, koji se monopol nalazi u rukama centralnih državnih vlasti, i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovnom zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba bilo da se radi o potrebama koje su proizašle iz samog postojanja lokalnog naselja, bilo da je riječ o djelatnostima koje su po svojoj prirodi uvjetovane blizinom korisnika" (Pusić, 1990: 1288).

Lokalna samouprava je civilizacijska tekovina, to je, teorijski i praktično, sastavnica suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Prema Zvonimiru Laucu "najjednostavnija je definicija lokalne samouprave da je to razina vladavine najbližija građaninu, na kojoj se razini predstavlja važnost i gledište lokalnog" (Lauc, 1999: 140). Cilj je koncipiranje i ozbilje-

nje građanskog (civilnog) društva koje podrazumijeva u okruženju države ("odozgo") slobodu samoorganiziranja ("odozdo") od doma do domovine. Takvo civilno društvo oblik je demokracije u kojoj individue (građani) aktivno sudjeluju u javnom životu. Upravo je lokalna samouprava jedan od oblika koji pruža najizravnije sudjelovanje građana u javnom životu, koja se bazira na samoorganiziranju "odozdo", koja na najmanju moguću mjeru svodi definiranje izvana, a afirmira definiranje iznutra.

Bez obzira što u sadašnjem trenutku dominira država, procesom daljnje demokratizacije društva koje u svojoj političkoj organizaciji neće počivati na monopolizaciji sile, već na međusobnom povezivanju suradnji i konsenzusu, lokalno političko povezivanje imat će značajniju ulogu.

Iako naziv lokalna samouprava nastaje tek razvojem građanskog društva, suština prakse i društvenih odnosa koje izražava taj termin nastaje nastankom naselja kao primarne zajednice ljudi.¹ Kao što se često dešava u društvenim znanostima, postoji nesporazum oko značenja samog pojma. Taj nesporazum ogleda se u nejednakosti, čak i u slabosti terminologije.

Pojam, koji je prvi put korišten u Engleskoj (koju često nazivaju domovinom lokalne samouprave) kao *local self government*, u prijevodu bi značio "lokalno samoupravljanje" ili "lokalna vladavina". U svom nastanku lokalna samouprava je, u Engleskoj i u nekim drugim zemljama, naročito u Americi, obuhvaćala organiziranje lokalnog stanovništva i reguliranje problema "lokalnog života", a ne samo administriranje i izvršenje lokalnih poslova. Na francuskom jeziku dosada nije nađen adekvatan izraz za pojam lokalna samouprava, najčešće se koristi termin "lokalna vlada" (posebno u Francuskoj) ili "lokalna autonomija" (naročito u Švicarskoj). Međutim pojam nije dovoljno točan i jasan.

Ovdje je značajnije pitanje stvarne različitosti ustanova koje se svode pod pojam lokalna samouprava. Kroz povijest su postojali i postoje najrazličitiji tipovi oblika lokalne vlade i samouprave. Znatno broj ustavno proglašanih samouprava u stvarnosti su samo obične decentralizirane administrativne ustanove centralističkog sustava. U političkoj i pravnoj teoriji, naročito u SAD-u, općim pojmom "decentralizacija" obuhvaća se federalizam, samouprava u lokalnim jedinicama i administrativna decentralizacija. Francuska pravna teorija shvaća problem samouprave kao pitanje decentralizacije. U Engleskoj se pod samoupravom podrazumijevaju sva lokalna i centralna tijela lokalnog stanovništva koja postoje usporedno sa tijelima vlasti države.

Tomac (1990) drži da se različite definicije lokalne samouprave mogu uglavnom svrstati u dvije osnovne definicije:

Uže gledano, lokalna samouprava je onaj dio društvene organizacije i društvenih procesa u lokalnim teritorijalnim zajednicama ili jedinicama koji se odnosi na pojavu upravljanja i vlasti, u prvom redu državne vlasti;

Šire gledano, lokalna samouprava ne obuhvaća samo funkcioniranje lokalne vlasti nego organiziranje i funkcioniranje svih institucija i oblika ure-

¹ Još s prvim nastankom naselja prije pet tisuća godina, ljudi su spontano, radi održavanja određenog načina proizvodnje i života, zajednički rješavali niz svojih problema u okviru naselja i stvarali na taj način međusobnu čvrstu povezanost, stvarali prve tipove lokalnih zajednica. Tomac, Z., *Novi komunalni sistem*, RANS "Moša Pijade" i NRO "Porodica i domaćinstvo", Zagreb, 1990.

divanja odnosa u lokalnoj zajednici. To znači da lokalna samouprava obuhvaća ne samo institucije vlasti kao jedan oblik upravljanja društvenim poslovima na lokalnom prostoru nego i one oblike upravljanja društvenim poslovima u lokalnoj zajednici koji znače podružljavanje funkcija vlasti, što znači da je *bit lokalne samouprave u razvijanju neposredne demokracije*.

Za potpuno razumijevanje nužno je razgraničiti pojam lokalne samouprave od srodnih pojmova. *Lokalna samouprava nije federalizam* jer se federalizam odnosi na strukturu unutrašnjeg uređenja složene države. *De-koncentracija* je samo tehnički i administrativni oblik centralizma. Ona postoji kada centralna vlast ovlasti lokalne predstavnike za određeni djelokrug odlučivanja, ali hijerarhijski podređenih. *Decentralizaciju* je najteže razgraničiti od lokalne samouprave. Decentralizacija znači prenošenje izvršnih funkcija iz nadležnosti centralnih tijela na određene lokalne administrativne ustanove, ili čak na lokalne političke ustanove koje bira lokalno stanovništvo, ali se nalaze u hijerarhijskom odnosu prema centralnim tijelima. Kod nas imamo pojam *lokalna uprava*, gdje se radi o prenošenju upravnih poslova (bez obzira na razinu odlučivanja) na lokalne institucije. *Devolucija* je oblik prenošenja odlučivanja na lokanu samoupravu.

Na potrebu razlikovanja pojmova "lokalna uprava" i "lokalna samouprava" ukazuju brojni autori. Tako Ivanišević analizom navedenih pojmova u nekim zapadnoeuropskim državama² zaključuje da izraz lokalna uprava upućuje na veći stupanj centralizacije i manju samostalnost lokalnih jedinica u širi teritorijalni upravni sustav. Nasuprot tome lokalna samouprava upućuje na širu autonomiju lokalnih jedinica i tzv. vertikalnu diobu vlasti u kojoj se lokalna samouprava javlja kao protuteža državnoj vlasti.

Pusić drži da izraz "lokalni sistem upravljanja" znači sustav upravljanja na području užem od države, izraz "lokalna zajednica" podrazumijeva oblik neposredne međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti, dok izraz "lokalna uprava" predstavlja ukupnost lokalnih sustava upravljanja unutar države, gledajući prvenstveno sa stajališta cjeline državnog sustava (Pusić, 1985).

Lozina napominje da lokalna samouprava nastoji pronaći odgovore na pitanja kako jamčiti sklad između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države (Lozina, 2003). Lozina ističe autore poput Lauca koji smatraju da je zadatak stvoriti lokalnu samoupravu gdje građani ostvaruju svoja ljudska prava i temeljne slobode na način da se sami osposobljavaju za izravno sudjelovanje u javnim poslovima radi povećanja svog utjecaja, utjecaja javnosti na programe društvenog razvoja i njihove implementacije na razini jedinica lokalne samouprave. Po Laucu, lokalna samouprava je ona razina vladavine najbližija građaninu na kojoj predstavlja važnost i gledište lokalnog.

² Izraz lokalna uprava odgovara francuskom izrazu *administration locale*, talijanskom *amministrazione locale*, njemačkom *komunale verwaltung* te španjolskom *administracion communal*, za razliku se od termina lokalna samouprava, koji je bliži engleskom izrazu *local self-govrment* i njegovim kontinentalnim izvedenicama poput švicarske *autonomie locale*, njemačkog *Gemeindeselbstverwaltung* i dr. (Ivanišević, 1981).

Za Šmidovnika, lokalna samouprava je pravnosustavska institucija koja određuje položaj lokalne zajednice, sa slijedećim elementima samoupravnosti:

1. teritorijalni element,
2. funkcionalni element,
3. organizacijski element,
4. materijalno-financijski element i
5. pravni element (Šmidovnik, 1995).

S obzirom na teškoću definiranja biti lokalne samouprave, nužno se zadržati na tri bitna uvjeta koje navode pojedini autori, a koji su nužni da bi se moglo govoriti o lokalnoj samoupravi:

1. Prvi uvjet je pravo građana da u užem području stanovanja bira svoja predstavnička tijela (koja se različito zovu) te pravo tih tijela da odlučuju neposredno ili preko svojih izvršnih tijela;
2. Drugi uvjet je postojanje materijalne i mjesne nadležnosti, tj. da na svom teritoriju vrše određeni krug poslova kao vlast;
3. Treći uvjet je pravo građana da na svom teritoriju neposredno ili putem izabраниh tijela rješavaju krug pitanja kojima se stvarno i formalno može utjecati na život i razvitak lokalne zajednice.

Pored ta tri uvjeta Tomac navodi i četvrti uvjet postojanja lokalne samouprave, da lokalna samouprava ima svoju materijalnu osnovu (Tomac, 1990).

Po svojoj logici i po svom nastajanju, lokalna samouprava je oblik ograničenja centralizma i ujedno samostalna forma. U lokalnoj samoupravi se ostvaruje pravo građana na samoupravljanje. Decentralizacija je kreacija i sastavni dio državne organizacije koja se dijeli na viša i niža tijela, na centralne i lokalne administracije, kojima se povjeravaju različite funkcije, s izvjesnom samostalnošću u vršenju tih funkcija, ali uvijek pod većom ili manjom kontrolom centralne vlasti.

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. Razlike u bitnom značenju tog 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 centralnih tijela se 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 (Antić, 2002).

Kada Arsen Bačić u Leksikonu Ustava RH objašnjava što je lokalna samouprava, ističe: "U najširem smislu, enciklopedijskom značenju pojma, lokalna samouprava predstavlja skup samoupravnih institucija i metoda upravljanja lokalnim političko-teritorijalnim jedinicama na načelu neposrednog općeg sudjelovanja stanovnika tih jedinica u svim poslovima lokalne zajednice. U užem značenju, lokalna samouprava predstavlja najviši stupanj decentralizacije koju obilježava, osim dekoncentracije poslova, i de-

centralizacija odlučivanja, i izbornost tijela lokalnih teritorijalnih jedinica" (Bačić, 2000: 188).

Na kraju bismo mogli završiti konstatacijom da je lokalna samouprava ona koja ima ustavni status i ustavima zajamčenu samostalnost. Ta samostalnost se ogleda:

1. U pravu građana da neposredno ili putem predstavnika ustanovljavaju predstavnička tijela ili da neposredno vrše funkciju upravljanje;
2. U organizacijskoj i kadrovskoj samostalnosti lokalnih institucija;
3. U postojanju ustavom utvrđene samostalne funkcije u lokalnim poslovima i izvršavanju poslova od općeg interesa bez upliva središnjih tijela vlasti
4. U postojanju samostalnih financijskih i drugih sredstava i u samostalnom raspolaganju tim sredstvima;
5. U samostalnoj lokalnoj upravi i odsustvu miješanja administrativnog središnjih tijela, naročito upravnih, bez obzira na njihovu decentraliziranost;
6. U postojanju upravnih i normativnih okvira za funkcioniranje lokalne samouprave uz osiguranje principa ustavnosti i zakonitosti.

Konstitucionalizam i lokalna samouprava

Iz do sada iznesenog može se uočiti da se na više mjesta spominje potreba ustavnog uređivanja pitanja lokalne samouprave.

Iz analize Europske povelje o lokalnoj samoupravi proizlazi da se za neka pitanja izrijeком traži ustavno uređivanje lokalne samouprave, kao:

- ustavno prihvaćanje načela lokalne samouprave,
- određivanje temeljnih ovlasti,
- upravni nadzor akata lokalne samouprave i
- sudska zaštita lokalne samouprave.

Da bismo nastavili s razmatranjem konstitucionalno-ustavnog uređivanja lokalne samouprave, nužno se kratko osvrnuti na pitanje konstitucionalizma, ustavnosti i ustava.

Pojam konstitucionalizma, kako ga vidi Branko Semrdel, glasi: "Konstitucionalizam je izraz koji obuhvaća skup političkih teorija kojima je zajedničko što, polazeći od načela narodnog suvereniteta, zahtijevaju da javna vlast u obnašanju svojih funkcija mora poštovati ograničenja i pravne postupke što iz utvrđuje ustav i zakon" (Semrdel, 1998). Nadalje, pored određenja da je konstitucionalizam skup teorija, prof. Semrdel navodi još dva određenja konstitucionalizma, prvo: "Konstitucionalizam je ukupnost ustavnih načela, i iz njih izvedenih institucionalnih rješenja, čija je primarna svrha osigurati ograničenje i provjeru djelovanja nositelja vlasti, bilo da se radi o vlasti pojedinca, kolegijalnog tijela ili pak zakonodavne skupštine."; i drugo: "Konstitucionalizam je zbiljsko funkcioniranje političkog sustava sukladno navedenim idejama, načelima i institucionalnim rješenjima." (Semrdel, 2000).

Pored ovih, navest ćemo još neke definicije.

"Ustavno pravilo je vladanje po zakonu. Ono određuje granice na području djelovanja vlade. Ustavno pravilo određuju i istaknuta liberalna mišljenja koja prevladavaju na Zapadu i pogotovo u SAD-u"; nadalje "Ustav kreira formalnu gradnju vlade, a posebno ovlasti i institucije središnje vlade i ravnotežu između središnje i drugih dijelova vlasti. Također, ustav specificiraju prava građanstva tako da ograničava službenike vlade".

Ako bi iz gornjih definicija pojednostavili pojam i bit ustava, onda bi mogli kazati da je ustav "brana ili prepreka" nositeljima vlasti, ograničenje da ne bi posezali u zaštićeno područje građanskih prava i sloboda, ali da pri tom istodobno osigura djelotvornu vlast. Još jedan od tvorca prvog pisanog ustava, J. Madison, skreće pažnju na ustavnu kontrolu same vlasti.

Mogli bismo nakraju reći da je ustav u suvremenom značenju najviši i temeljni zakon u državi. To je akt kojim se uspostavlja politički i pravni poredak, pa s njime moraju biti usuglašeni svi akti i postupanja javne vlasti i građana. Ima nadzakonsku snagu koja se ogleda u posebnom postupku njegova donošenja i mijenjanja, čime se izražava suverenitet ustavotvorne vlasti. On je zbog toga na prvom mjestu politički, a tek potom i pravni akt (Smerdel, 1998).

Sadržaj ustavnog prava, odnosno ustava, može se svrstati u tri skupine. U prvoj skupini su pravne norme kojima se uređuju međusobni odnosi čovjeka-građanina te države. Dakle radi se o pravnim normama kojima se uređuju slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina. Ovim se ostvaruje temeljna ideja ustava i ustavnosti – ideja ograničenja države i njene vlasti (vladavina prava). U drugoj skupini su pravne norme kojima se uređuje ustrojstvo, odnosno organizacija državne vlasti, temeljem koje se oblikuje cjelovita struktura državne vlasti (temeljna načela³, konstitutivna pravila⁴), odnosi između temeljnih tijela državne vlasti čime se i definira tip političkog sustava. U trećoj skupini su pravne norme kojima se uređuje složen odnos i povratan splet odnosa između nedržavnih političkih subjekata kao što su interesne skupine, a napose političke stranke i države.

Danas gotovo svi moderni ustavi sadržavaju i temeljne odrednice koje uređuju pitanje lokalne samouprave, kao prava na lokalnu samoupravu, temeljne ovlasti lokalne samouprave, mjesta lokalne samouprave u državnoj upravnoj strukturi, pravna zaštita lokalne samouprave i dr.

Lokalna samouprava u ustavima

U nastavku ćemo analizirati ustavno određenje lokalne samouprave u nekom tranzicijskim zemljama: Sloveniji, Poljskoj, Češkoj, Latviji, Hrvatskoj, SRJ/Republici Srbiji te u Španjolskoj.

³ Načelo narodnog suvereniteta, načelo diobe vlasti, načelo vladavine prava, načelo predstavničke vladavine.

⁴ Pravne norme kojima se uređuju koja su to temeljna državna tijela, izbor i postupak imenovanja u državnim tijelima, djelokrug državne vlasti, međusobni odnosi s organizacijskog i funkcionalnog aspekta državnih tijela, način rada i odlučivanja.

REPUBLIKA SLOVENIJA

U Sloveniji, kao državi nastaloj na prostoru bivše jugoslavenske federacije, došlo je do modela demokratske tranzicije kojeg zovemo transformacija (Huntington). Došlo je do upravljanog obrasca tvorbe političkih institucija gdje je demokratska tranzicija otpočela "upravljanjem odozgo", upravljanog od strane reformista u vladajućoj političkoj eliti.

Nakon prvih slobodnih izbora, koje možemo označiti kao predkonstitutivne izbore gdje dolazi do pobjede građanske oporbe, daljnji tijek tranzicije odvija se pod utjecajem novih političkih elita. Što znači da su na tvorbu političkih institucija presudno utjecale nove političke elite.

Za Sloveniju možemo kazati da je proces demokratske tranzicije završen. Slovenija je konstituirana kao republika unitarnog tipa. U Sloveniji je uspostavljen parlamentarni sustav vlasti sa dvodomnim Parlamentom, neposredno izabranim predsjednikom Republike (koji ima male ovlasti), te Vladom koja je odgovorna Parlamentu. Za Sloveniju se može tvrditi da ima konsolidiranu demokraciju⁵.

Ustav Slovenije⁶ donesen je krajem 1991. i njime su stipulirana sva bitna pitanja u vezi osnovnih sloboda i prava čovjeka, političkog i gospodarskog sustava Slovenije.

Ustav također sadrži odredbe kojima se uređuju temeljna pitanja u vezi lokalne samouprave.

Lokalna samouprava u Ustavu

Ustav Slovenije u I. odjeljku, Opće odredbe, u članku 4. naglašava da je Slovenija teritorijalno jedinstvena i nedjeljiva država. Člankom 5. jamči se zaštita prava autohtone talijanske i mađarske narode zajednice. Ovim člankom naglašava se da u slučaju kada ne postoji teritorijalna koncentracija pripadnika nacionalne grupe, zadovoljavanje njihovih specifičnih interesa može se osigurati neteritorijalnim autonomijama (personalna, kulturalna), a također mogu činiti osnovu za pojedine oblike lokalne samouprave za područja gdje su koncentrirane navedene manjine.

Također, u istom odjeljku u članku 9, u Sloveniji je zajamčena lokalna samouprava, dakle ovdje Ustav u svom Općem dijelu jamči pravo na samoupravu.

Odjeljak II regulira pitanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Odjeljak III regulira pitanja gospodarskih i socijalnih odnosa.

U Odjeljku IV. Ustava, od članka 80. do članka 137, utvrđuju se osnove državnog uređenja. U ovom odjeljku utvrđuju se temeljne državne institucije (Državni zastupnički dom, Državno vijeće, Predsjednik Republike, Vlada, Uprava, Obrana, Sudstvo, Državno tužiteljstvo, odvjetništvo i javno bilježništvo) te njihov djelokrug nadležnosti.

⁵ "Konsolidirana je demokracija u onim zemljama koje su prihvatile prvu smjenu vlasti nakon promjene sustava, odnosno kada sve relevantne skupine prihvate temeljna pravila igre" (Kasapović, M., *Demokratske tranzicije i političke stranke*, Biblioteka Politička misao, Zagreb, 1996)

⁶ *Vladavina prava*, Zagreb, 1998, god. II, br. 6, str. 129-176.

S aspekta lokalne samouprave važno je naglasiti dvodromnost slovenskog Parlamenta. U članku 96. naglašava se da je Državno vijeće zastupništvo nositelja socijalnih, gospodarskih profesionalnih i lokalnih interesa. U ovom članku se utvrđuje da drugi dom (Državno vijeće) osigurava zastupljenost lokalnih interesa na zakonodavnoj razini. U istom članku utvrđuje se da se u Državno vijeće od ukupno 40 članova biraju 22 predstavnika lokalnih zajednica. Izbori za članove Državnog vijeća su posredni, tj. zastupnike biraju posebna izborna tijela, sastavljena od delegata profesionalno-staleških udruga i lokalnih zajednica. Kako je vidljivo, natpolovičnu većinu u drugom domu čine zastupnici lokalne samouprave.

U Slovenskom primjeru dvodromnosti, s obzirom na strukturu drugog doma, riječ je o kompromisu između starijeg profesionalno-staleškog i novijeg teritorijalnog načela zastupstva.

Pojedine nadležnosti Državnog vijeća utvrđene su člankom 97, prema kojem Državno vijeće:

- Predlaže Državnom zastupničkom domu prihvaćanje zakona;
- Može tražiti da Državni zastupnički dom ponovo odlučuje o zakonu prije proglašenja;
- Može tražiti raspisivanje referenduma iz članka 90. Ustava kojima je utvrđena zakonodavna inicijativa drugog doma, zakonodavno veto i pokretanje referenduma, te uz natpolovičnu većinu lokalnih predstavnika u drugom domu, može se tvrditi da su interesi lokalnih jedinica u velikoj mjeri osigurani.

Glava V, Samouprava, od članka 138. do članka 145. pobliže ustavno regulira pitanje lokalne samouprave.

Člankom 138 ("Stanovnici Slovenije ostvaruju pravo na lokalnu samoupravu u općinama i drugim lokalnim zajednicama.") definira se oblik putem kojeg se ostvaruje pravo na samoupravu.

U članku 139. općina se definira kao samoupravna lokalna zajednica, dakle upravo se naglašava samoupravni karakter općine.

U narednom stavku istog članka ("Područje općine obuhvaća naselje ili više naselja koja su povezana zajedničkim potrebama i interesima stanovništva.") uređuje se princip teritorijalnog i funkcionalnog obuhvata općine, naglašavaju se obilježja lokalne zajednice, i to: prostor, potrebe i interesi.

U trećem stavku istog članka ističe se da se općina osniva zakonom, ali nakon što se referendumom ustanovi volja stanovništva. U ovoj odredbi se afirmira volja stanovništva da ustanovi određenu zajednicu, čime se dotiče načelo zaštite entiteta lokalne zajednice iz Europske povelje.

U članku 140. utvrđuje se djelokrug samoupravnih lokalnih zajednica, i to u prvom stavku navode se lokalni poslovi koje općina može uređivati samostalno, a tiče se stanovnika općine, čime se ostvaruje načelo supsidijarnosti (prema Europskoj povelji).

U stavku drugom govori se o prijenosu pojedinih poslova iz nadležnosti države na lokalnu samoupravu, gdje se primjenjuje načelo delegacije. U istom članku utvrđuje se pravo državnih tijela da obavljaju nadzor nad primjerenosti i stručnosti obavljanja poslova od strane lokalne zajednice koja su im povjerena.

Člankom 141. Ustav daje mogućnost uspostave i gradske općine koja pored samoupravnog ima i upravni karakter izraženiji od općine.

Člankom 142. ustavno se definiraju prihodi općine, i to u prvom redu iz vlastitih izvora. Općinama koje zbog slabije razvijenosti ne mogu u cjelini osigurati obavljanje svojih zadaća shodno zakonu osiguravaju se dodatna sredstva. Ovim člankom Ustavom se osigurava primjena načela financiranja i financijske ujednačenosti.

Članak 143. pruža mogućnost povezivanja općina u šire oblike lokalnih zajednica uključujući i pokrajine, a radi obavljanja lokalnih poslova šireg značaja.

Člankom 144. osigurana je primjena načela zakonitosti i ustavnosti.

U Slovenskom Ustavu daje se ustavna mogućnost uređivanja i drugih oblika samouprave na području društvenih djelatnosti. Člankom 145. državljanima se može prepustiti samoupravno uređivanje pojedinih poslova iz državne nadležnosti.

Odjeljak VI, Javne financije, ustavno definira osnovu financiranje države i lokalnih zajednica. Od članka 146. do članka 152. utvrđuje se da se država i lokalne zajednice financiraju porezima i drugim davanjima te od prihoda imovine. Nadalje navodi se da lokalne zajednice propisuju poreze i druga davanja. Također se utvrđuje obveza financiranja putem proračuna te način kreditiranja na račun države.

Na kraju se ustanovljuje Računski sud kao najviše tijelo nadzora državnih računa i čitave javne potrošnje.

U odjeljku VII, Ustavnost i zakonitost, u članku 153. naglašava se da zakoni, podzakonski propisi i drugi opći akti (opći akti se donose na razini lokalne zajednice) moraju biti u skladu s Ustavom. Time se naglašava načelo ustavnosti i vladavina Ustava. Nadalje, u članku 157. se regulira pitanje upravnog spora u vezi s pojedinačnim aktovima tijela lokalnih zajednica.

U dijelu VIII, Ustavni sud, koji u članku 160. navodi ovlasti Ustavnog suda, ističe se da Ustavni sud, između ostalog, odlučuje o sukladnosti propisa lokalnih zajednica s Ustavom i zakonom te o sukobima nadležnosti između države i lokalnih zajednica i između pojedinih lokalnih zajednica. Ovim odredbama uvedeno je ustavno sudovanje nad propisima lokalnih zajednica te po pitanju sukoba nadležnosti. U pitanju sukoba nadležnosti između lokalne zajednice i države dijelom se aktualizira načelo sudske zaštite utvrđenih prava na lokalnu samoupravu.

REPUBLIKA POLJSKA

Demokratska tranzicija u Poljskoj odvijala se po modelu *transplacement* (Huntington), odnosno došlo je do pogodbene promjene sustava (Von Beyme) koja je počivala na pregovorima i iz njih proizašlih kompromisa između političkih partnera vladajuće komunističke elite i predstavnika oporbenog pokreta Solidarnost kroz organizaciju "okruglih stolova".

Tvorba političkih institucija bila je rezultat kompromisa starih i novih elita.

U Poljskoj, kao i u Sloveniji, proces demokratske tranzicije je završen, a za demokraciju se može kazati da je konsolidirana. Poljska je konstituirana

kao republika unitarnog tipa. Poljska ima polupredsjednički sustav vlasti s neposredno izabranim predsjednikom te dvodomnim Parlamentom. Vijeće ministara odgovorno je predsjedniku Republike i Sejmu.

Sadašnjim Ustavom Poljske⁷, donesenom u travnju 1997, uređena su osnovna konstitutivna pitanja u vezi temeljenih prava i sloboda te ustrojstva državnih tijela vlasti. Također su Ustavom stipulirane odredbe koje se odnose na ustroj i funkcioniranje lokalne samouprave.

Lokalna samouprava u Ustavu

U Ustavu Poljske u I. poglavlju, Republika, u članku 3. naglašava se da je Poljska jedinstvena i nedjeljiva država.

Člankom 15. stavkom 1. ističe se da "Teritorijalni sustav Republike Poljske jamči decentralizaciju državne vlasti", čime se eksplicite naglašava načelo decentralizacije vlasti.

U 2. stavku naznačeni su kriteriji za teritorijalnu podjelu "Temeljenja teritorijalna podjela države određena je Ustavom, a vodi brigu o društvenim, privrednim i kulturnim vezama koje teritorijalnim jedinicama jamče mogućnost izvršavanja njihovih nadležnosti."

U članku 16. naglašava se da lokalne zajednice (jedinice osnovne teritorijalne podjele) osnivaju lokalnu zajednicu. Stavkom 2. se navodi temeljni dio javnih dužnosti koje obavlja lokalna samouprava, da ih obavlja u svoje vlastito ime i na vlastitu odgovornost, čime se ističe načelo autonomije.

Člankom 17. daje se Ustavna mogućnosti samouprave u okviru profesije, kao i drugih oblika samouprave.

II. poglavlje stipulira slobode, prava i obveze čovjeka i građanina.

U III. poglavlju, Izvorišta zakona, uređuju se pitanja zakonodavstva (inicijativa, donošenja, promulgacija) te se utvrđuje struktura Parlamenta. Parlament je dvodoman sa Zastupničkim domom (Sejmom) kao prvim i Senat kao drugim domom. U slučaju Poljske oba doma biraju se izravno. Senat ima pravo odlučivanja o prijedlogu zakona kojeg je prihvatio Sejm donošenjem rezolucije, o rezoluciji Senata odlučuje Sejm.

Međutim iz Ustava se ne vidi da Senat ima drugačiju biračku osnovicu i posebni postupak izbora, kao što je slučaj sa slovenskim Državnim vijećem, stoga se ne vidi neka posebna predstavnička uloga teritorijalnih jedinica niti artikulacija posebnih lokalnih interesa kroz drugi dom. Već drugi dom ima neku opću kontrolnu ulogu prvog doma.

U članku 87. stavak 2. naglašava se: "Donošenje lokalnih zakona bit će izvorom općeobvezujućeg zakona Republike Poljske na teritoriju organa koji ga je usvojio." Ovim Ustav osnažuje lokalne propise do razine zakona.

U poglavlju VII, Lokalna samouprava, od članka 163. do članka 172. na razini Ustava pobliže se reguliraju pitanja lokalne samouprave.

U članku 164. utvrđuje se da je općina osnovna jedinica lokalne samouprave, a da se ostale jedinice regionalne i ili lokalne samouprave utvrđuju zakonom.

⁷ *Vladavina prava*, Zagreb, 2000, god. IV, br. 1, str. 177-185.

Prema stavku 3. općina obavlja sve dužnosti lokalne samouprave koje nisu predviđene za druge jedinice lokalne samouprave. Ovim člankom Ustav dotiče načelo supsidijarnosti, s tim da pitanje dužnosti lokalne samouprave ostavlja zakonu, premda se to izrijeком ne ističe.

Člankom 165. jedinicama lokalne samouprave osigurava se pravna osobnost s pravom vlasništva. Istim člankom osigurava se sudska zaštita lokalnoj samoupravi, čime se implementira načelo sudske zaštite.

U članku 166. ističe se da jedinice lokalne samouprave imaju izravnu odgovornost za poslove iz samoupravnog djelokruga. Istim člankom se utvrđuje zakonska mogućnost određivanja i drugih javnih poslova jedinicama lokalne samouprave, čime se primjenjuje načelo delegacije.

Ustav definira da se prihodi jedinice lokalne samouprave sastoje od vlastitih prihoda i dotacija, a što se utvrđuje zakonom. Ovdje važno naglasiti da Ustav osigurava ravnotežu između ovlasti jedinca lokalne samouprave s mogućnosti financiranja.

Nadalje se člankom 169. implementira načelo predstavništva, gdje se ističe da se dužnosti jedinica lokalne samouprave obavljaju kroz konstitutivne i izvršne organe. Ustavom se utvrđuju načela izbora konstitutivnih i izvršnih organa, čija se detaljna razrada ostavlja zakonu.

Također se istim člankom ističe načelo samoustrojavanja jer unutarnje ustrojstvo uređuju predstavnička tijela jedinice lokalne samouprave.

Ustav osigurava oblike neposrednog odlučivanja svih članova lokalne zajednice putem referendumu. Ustavna rješenja idu tako daleko da je putem referendumu moguće raspuštanje tijela lokalne samouprave izabrane na neposrednim izborima. Ovim se osigurava visok stupanj odgovornosti lokalnih tijela čime se snažno afirmira načelo demokracije.

Člankom 171. osigurava se primjena načela zakonitosti i ustavnosti kroz kontrolu zakonitosti rada jedinica lokalne samouprave.

Ustav na kaju ovog poglavlja regulira pitanje udruživanja jedinica lokalne samouprave.

U VIII. poglavlju, Sudbena vlast, u dijelu o ustavnom sudovanju nije izrijeком navedeno da su akti lokalne samouprave podložni ocjenama Ustavnog suda. Međutim u domeni Ustavnog sudovanja jedinice lokalne samouprave, odnosno njihova konstitutivna tijela, imaju pravo pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. Ovim se osigurava ustavna zaštita prava jedinica lokalne samouprave, kao i njihov utjecaj na zakonodavstvo.

U IX. poglavlju, Tijela državne kontrole i za obranu prava, Ustav ustanovljava Vrhovnu komoru za kontrolu. Vrhovna komora za kontrolu je vrhovno tijelo državne revizije koje pored zakonitosti vrši kontrolu dobrog gospodarenja i učinkovitosti.

Stavkom 2. članka 142. Ustav propisuje da Vrhovna komora za kontrolu može obavljati reviziju rada tijela lokalne samouprave, i to glede zakonitosti, dobrog gospodarenja i učinkovitosti.

Kao je vidljivo poljski Ustav utvrđuje dvije bitne stvari glede odgovornosti tijela lokalne samouprave, i to: mogućnost građana da referendumom raspuste tijela lokalne vlasti prije izbora te kontrolu učinkovitosti tijela lokalne samouprave od strane revizijskog tijela. Time se uz običajnu kontrolu

zakonitosti ostvaruju ustavne pretpostavke za odgovorno i učinkovito djelovanje lokalne samouprave.

REPUBLIKA ČEŠKA

Za razliku od prethodne dvije zemlje, tranzicija u Češkoj odvijala se po *kapitaulacijskom obrascu* po kojem je došlo do urušavanja totalitarnog sustava, stare elite nisu predstavljale partnera za pregovore. U ovom modelu pretvorbe oporba je imala dominantan utjecaj na daljnji tijek procesa tranzicije, pa i za tvorbu političkih institucija.

Ustav Republike Češke⁸ donesen je u prosincu 1992. Ustav je odredio konstitutivni oblik Češke kao unitarne države, po kojem je Češka parlamentarna republika s dvodomnim Parlamentom, posredno izabranim predsjednikom (na zajedničkoj sjednici oba parlamentarna doma) te Vladom koja je odgovorna Parlamentu. Za Češku se također može kazati da je demokratska tranzicija dovršena te da ima konsolidiranu demokraciju.

Ustavnim odredbama normirana su sva bitna pitanja koja se odnose na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast.

Nadalje, Ustav je uredio temeljna pitanja u vezi lokalne samouprave.

Lokalna samouprava u Ustavu

Ustavnim člankom 8. jamči se samostalnost upravljanja samostalnih područnih cjelina. Time se primjenjuje načelo autonomije kao izuzetno važno načelo.

U glavi II, Zakonodavna vlast, Ustav od članka 15. do 53. utvrđuje ustrojstvo zakonodavnih tijela. Prema Ustavu, Češka ima dvodomni parlament - Zastupnički dom i Senat. Ovdje, slično kao i kod Poljske, prema Ustavu drugi dom nema posebnu izbornu osnovicu na način da bi predstavljao teritorijalne jedinice i njihove interese. U odredbama koji utvrđuju odnose domova u vršenju zakonodavne funkcije vidljivo je da drugi dom u slučaju raspuštanja Zastupničkog doma može donositi neodgodive zakone. Drugi dom, u odnosu na Zastupnički, ima opću korektivnu ulogu putem ulaganja veta na prikvačene zakone, u kojem slučaju Zastupnički dom ponovo raspravlja i za usvajanje treba kvalificiranu većinu. Međutim Senat prema Ustavu nema istaknutu funkciju u pogledu zastupanja posebnih interesa lokalnih jedinica.

U glavi IV koja govori o Ustavnom sudu jedna odredba u članku 87. odnosi se na sporove o opsegu kompetencija državnih organa i organa područne samouprave.

Glava VII, Lokalna samouprava, pobliže u okviru Ustava uređuje pitanja lokalne samouprave.

Člankom 99. utvrđeno je načelo teritorijalne podjele prema kojem je država podijeljena na općine koje su osnovne teritorijalne cjeline, a više teritorijalne upravne cjeline su županije. Ovim se afirmira načelo decentralizacije.

U članku 100. naglašava se jedno od temeljnih demokratskih načela, a to je pravo građana na samoupravu, s tim da Ustav ostavlja zakonu da utvrdi

⁸ *Vladavina prava*, Zagreb, 1999, god. III, br. 6, str. 247-270.

koje su cjeline samoupravne. Prema istom članku općina je uvijek dio više teritorijalne zajednice koja se utvrđuje zakonom.

Načelo predstavništva se ističe odredbom "...da je općina i viša upravna cjelina vođena zastupiteljstvom". Također se Ustavom osigurava pravna samostalnost u obliku pravne osobnosti i time joj se omogućava slobodno raspolaganje imovinom. Ustav ističe načelo zakonitosti na način da dozvoljava intervenciju države na polju zaštite zakona.

Ustav Češke člankom 102. utvrđuje principe izbora predstavničkih tijela lokalnih jedinica. Pitanje djelokruga rada predstavničkih tijela Ustav prepusti zakonu. Međutim daje ustavnu osnovu primjene načela delegacije time što omogućava povjeravanje državne uprave organima samoupravljanja.

REPUBLIKA LATVIJA

Republika Latvija nastala je kao država bivšeg SSSR-a u kojoj se tranzicija odvijala po upravljanoj i secesijskom obrascu. Latvija je konstituirana kao parlamentarna republika s izabranim predsjednikom u jednodomnom parlamentu te s Vladom odgovornom Parlamentu.

Ustav Latvije⁹ donesen je u veljači 1992. i njime se konstitutivno uređuju temeljna državna tijela vlasti te njihovi odnosi.

Ustav u Općim odredbama u točki 3. navodi teritorijalnu podjelu Latvije na četiri područja.

Ustav u svojim sedam dijelova i ukupno 88. točaka ustavno ne regulira pitanje lokalne samouprave.

REPUBLIKA HRVATSKA

Demokratska preobrazba u Hrvatskoj složenija je nego u drugim državama. Tranzicija započinje u jednoj, a završava u drugoj državi, započela je u miru, a nastavljena je u ratu. Demokratska preobrazba započinje po modelu "upravljanoj odozgo", liberalizacijom političkog života dok je Hrvatska bila u jugoslavenskoj federaciji. Vladajuća politička elita stvarala je tranzicijske pretpostavke i kreirala je predkonstitutivane institucije (legalizacija političkih stranaka, donošenje izbornog zakona za prve slobodne izbore). Nakon prvih slobodnih izbora koji su bili predkonstitutivni, dojučerašnja politička oporba preuzima potpunu vlast i nastavlja proces tranzicije.

U nastavku tranzicijskog procesa nove elite dominantno su utjecale na konstitutivni izgled Hrvatske i tvorbu političkih institucija.

Ustav Republike Hrvatske¹⁰ donesen je u prosincu 1991. Po njemu je Republika Hrvatska ustanovljena kao unitarna republika s polupredsjedničkim sustavom vlasti i dvodomnim Parlamentom. Vlada treba potporu Parlamenta, ali odgovara predsjedniku i Parlamentu.

Ustavnim izmjenama iz studenog 2000. i ožujka 2001. Hrvatska uvodi parlamentarni sustav vlasti s jednodomnim parlamentom.

Za Hrvatsku se može kazati da je proces tranzicije završen, ali ne i proces konsolidacije demokracije koji je u tijeku.

⁹ *Vladavina prava*, Zagreb, 2000, god. IV, br. 1, str. 177-185.

¹⁰ *Narodne novine*, br. 124/00.

Lokalna samouprava u Ustavu

Ustav RH svojim odredbama stipulira bitna pitanja u vezi lokalne samouprave.

U glavi I Ustava navedene su izvorišne osnove Ustava RH.

U glavi II, Temeljne odredbe, u članku 4. stavku 1. navodi se: "U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu."

Ovom odredbom se stipulira načelo diobe vlasti uz promicanje demokratskog načela kojim se državna vlast ograničava pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu jer demokracija se ostvaruje u većoj mjeri kada građani imaju značajniji utjecaj na vršenje javnih poslova, odnosno što njihova volja izravnije dolazi do izražaja.

U glavi III utvrđuju se temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, kojim se obuhvaćaju osobne i političke slobode i gospodarska, socijalna i kulturna prava.

Glavom IV uređuje se ustrojstvo državne vlasti. Prema odredbama Ustava, Republika Hrvatska je parlamentarna republika s jednodomnim Parlamentom, neposredno izabranim predsjednikom i Vladom odgovornom Parlamentu.

Do nedavno (02.04.2001) Hrvatska je imala dvodomni Parlament, sa Zastupničkim kao prvim i Županijskim kao drugim domom. Drugi, Županijski dom birao se neposredno na općim izborima, po izbornim jedinicama koje su sačinjavale županije, a iz svake županije birala su se tri zastupnika.

Člankom 81. Ustava utvrđene su nadležnosti Županijskog doma u pogledu donošenja zakona koji se tiču djelokruga i financiranja jedinica lokalne i područne samouprave kada Županijski dom ravnopravno odlučuje sa Zastupničkim. U slučaju kada Županijski dom drži da je Zastupnički dom povrijedio prava lokalne samouprave, ima pravo zatražiti ponovno odlučivanje. Ovim odredbama u određenoj je mjeri bila osigurana zaštita prava i interesa lokalne samouprave na zakonodavnoj razini.

Ovim se ovlastima Županijski dom u svom desetgodišnjem postojanju nije koristio, s obzirom na to da je Županijski dom duplirao predstavničku osnovicu prvog doma. Stranački sastav Županijskog doma bio je odraz stranačko-političkih odnosa u prvom domu, a nakon izbora 3. siječnja izražavao je interese političke oporbe u prvom domu. U nijednom slučaju nije bio autentičan izraz posebnih regionalnih i lokalnih interesa.

Posljednjim izmjenama Ustava RH, drugi dom je ukinut.

Glava V uređuje pitanja o Ustavnom sudu RH. Jednom odredbom utvrđena je nadležnost Ustavnog suda na upravnim poslovima lokalne samouprave, kada Ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama protiv pojedinačnih odluka tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Na ovaj način pojedinačni akti lokalne samouprave podliježu ustavnom sudovanju.

U glavi VI, od članka 133. do 138, pobliže se utvrđuju osnove za ustrojavanje i funkcioniranje lokalne samouprave.

Polazna odredba je ustavno jamstvo građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Nadalje Ustav ističe načine ostvarivanja tog pra-

va preko predstavničkih tijela sastavljenih putem izbora. Ovom se odredbom naglašava načelo predstavništva kao jedno od temeljnih demokratskih načela. Pored predstavništva, Ustav posebno stipulira oblike neposredne demokracije tako da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.

Ustav navodi oblike jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi) te propisuje način utvrđivanja njihovog područja putem zakona. Također zakonu ostavlja mogućnost ustanovljavanja i drugih jedinica lokalne samouprave.

Kao oblike područne (regionalne) samouprave, Ustav utvrđuje županije čije područje također prepušta određivanju na način propisan zakonom.

Hrvatski Ustav posebno ističe grad Zagreb koji ima, i velike gradove koji mogu imati, ovlasti regionalne samouprave.

Važno je istaknuti da Ustav predviđa mogućnost da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnovati oblici mjesne samouprave. Ovom se odredbom pruža mogućnost daljnje distribucije javnih ovlasti i njihovo približavanje građanima do najniže razine teritorijalnog organiziranja, čime se još više izražava decentralizacija i afirmira načelo supsidijarnosti.

U definiranju oblika lokalne samouprave Ustav ostavlja zakonsku mogućnost osnivanja i nižih razina lokalne samouprave, određenih oblika mjesne samouprave, čime se još više osigurava neposredno učešće građana u odlučivanju o vlastitim potrebama i interesima.

Ustav na određeni način vrši enumeraciju poslova iz djelokrug jedinica lokalne i regionalne samouprave, s naznakom da se radi o poslovima kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana.

Pobliže definiranje vrste i obima poslova lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga Ustav prepušta zakonu, uz veoma važnu odredbu da će kod dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima te da prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Ovom se odredbom na najizravniji način primjenjuje načelo supsidijarnosti iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Prema članku 136, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo, u okviru zakona, svojim statutima samostalno urediti unutarne ustrojstvo i djelokrug svojih tijela te ih prilagoditi lokalnim potrebama i mogućnostima. Ovom odredbom se primjenjuje načelo samoustrojavanja.

Ustav naglašava da su u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna, čime se jasno ističe načelo autonomije. Međutim, s tim u vezi veže se načelo ustavnosti i zakonitosti prema kojem vršenje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne samouprave podliježe samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Još bi mogli spomenuti primjenu načela financiranja po kojem jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga te načela razmjernosti po kojem prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne)

samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

Ustav u financiranju jedinica lokalne samouprave osigurava i financijsku ujednačenost tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

Ustav u glavi VII regulira pitanje međunarodnih odnosa i na kraju glavom VIII postupak promjene Ustava.

REPUBLIKA SRBIJA

Ustav Republike Srbije¹¹ donesen je 30.09.2006.

Ustav Republike Srbije ima 206 članaka u devet dijelova.

Lokalna samouprava u Ustavu

U I dijelu, Načela, u članku 12. Ustav utvrđuje da je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu koja podliježe samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.

Drugi dio uređuje ljudska i manjinska prava i slobode.

Treći dio uređuje ekonomsko uređenje i javne financije. Ustav u članku 87. određuje da se imovina jedinica lokalne samouprave i način njenog korištenja uređuju zakonom.

U članku 92. se određuje da jedinice lokalne samouprave imaju proračune u kojima se prikazuju prihodi i rashodi kojima se financiraju njihove nadležnosti.

Članak 93. dopušta jedinicama lokalne samouprave zaduživanje.

Dio IV utvrđuje nadležnosti Republike Srbije.

Dio V sadrži uređenje vlasti gdje se utvrđuju republički organi, njihov djelokrug i međusobni odnosi. Prema Ustavu, zakonodavnu vlast obavlja jednodomna skupština, a izvršnu Vlada koja je odgovorna Skupštini. Republika Srbija ima predsjednika Republike koji se bira na neposrednim izborima.

Člankom 137. određuju se mogućnosti osnivanja javnih službi u jedinicama lokalne samouprave.

U VI dijelu uređuju se pitanja u vezi Ustavnog suda.

Dijelom VII regulira se teritorijalno uređenje. Ustav u članku 176. određuje pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu.

Člankom 177. pitanje razgraničenja nadležnosti se načelno određuje na način da su pokrajine i jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima u kojima nije nadležna Republika, a što se određuje zakonom. Nadalje, člancima od 178. do 181. uređuju se opća pitanja nadležnosti lokalne samouprave i pokrajina te položaj Skupštine.

Autonomne pokrajine uređuju se člancima 182. do 188. Ustav određuje da Republika Srbija ima autonomne pokrajine Vojvodinu te Kosovo i Metohiju.

Od članka 188. do 193. pobliže se na razini Ustava uređuju osnovna pitanja o ustrojstvu lokalne samouprave. Ustav određuje da su jedinice lokalne samouprave općina i grad, a poseban položaj ima grad Beograd.

¹¹ *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.

Člankom 190. taksativno se navode poslovi iz djelokruga općine. Ovdje Ustav utvrđuje da se sustav lokalne samouprave uređuje zakonom.

Pojedini poslovi mogu se zakonom iz nadležnosti Republike prenijeti na općine, čime se primjenjuje načelo delegacije.

Ustav nadalje regulira nadzor nad radom lokalne samouprave i zaštitu lokalne samouprave te da općini za obavljanje predviđenih poslova pripadaju prihodi utvrđeni zakonom.

Dio VIII regulira pitanja ustavnosti i zakonitosti.

Dio IX uređuje pitanje promjene Ustava.

KRALJEVINA ŠPANJOLSKA

Na kraju smatram potrebnim analizirati i jednu tranzicijsku zemlju iz trećeg tranzicijskog vala (Kasapović, 1996) koji se odvijao sredinom 70-ih pod snažnim utjecajem Katoličke crkve.

Španjolska je ustanovljena kao parlamentarna monarhija s dvodomnim Parlamentom i Vladom odgovornom Parlamentu.

Za Španjolsku se može kazati da ima konsolidiranu demokraciju.

Ustav Španjolske¹² donesen je 29.12.1978.

Lokalna samouprava u Ustavu

U Uvodnom dijelu Ustav utvrđuje temeljne postulate španjolske države, po kojima je Španjolska parlamentarna monarhija.

U članku 2. Ustav priznaje i jamči pravo na autonomiju narodnosti i regija. Ova odredba čini osnovu za teritorijalnu organizaciju zemlje.

Prvi dio španjolskog Ustava uređuje osnovna prava i dužnosti.

Drugi dio Ustava regulira pitanje Krune, kralja kao poglavara, njegove ovlasti i dužnosti te odnose s drugim državnim tijelima.

U trećem dijelu ustavno se definira Generalni Cortes (španjolski parlament). Prema Ustavu Generalni Cortes je dvodomni parlament koji se sastoji od Kongresa i Senata. Kongres je dom koji izražava predstavništvo svih građana, a Senat je dom teritorijalnog predstavništva.

U članku 69. utvrđuje se predstavnička osnovica Senata, a u stavku 2 se navodi: "U svakoj pokrajini, putem općih, slobodnih, jednakih, neposrednih i tajnih izbora birači svake od njih biraju četiri senatora, pod uvjetima utvrđenim organskim zakonom." Nadalje, u sljedećem stavku utvrđuje se broj senatora u otočkim pokrajinama i na otocima te broj senatora posebnih autonomnih jedinica.

U odjeljku koji govori o donošenju zakona, u članku 87. utvrđuje se zakonodavna inicijativa Senata. Također je stipulirana odredba o inicijativi Skupštine autonomne zajednice prema Vladi, a radi donošenja određenog zakona s pravom da skupština autonomne zajednice delegira tri predstavnika u Kongres radi obrane prijedloga.

U članku 90. uređuje se uloga Senata kod donošenja zakona u pogledu stavljanja veta na zakone koji su doneseni u Kongresu, čime se vrši korektivna funkcija drugog doma.

¹² *Vladavina prava*, Zagreb, 1999, god. III, br. 5. str. 175-227.

S obzirom na predstavničku osnovicu drugog doma, na zakonodavnoj razini osigurava se zaštita i promicanje interesa lokalnih zajednica.

U četvrtom dijelu uređuju se pitanja u vezi djelovanja Vlade i Uprave.

U petom dijelu reguliraju se odnosi između Vlade i Generalnog Cortesa.

U šestom dijelu stipulirane su odredbe o sudskoj vlasti.

Sedmi dio Ustava uređuje pitanje ekonomije i financija. Člankom 133. osigurava se primjena načela financiranja lokalne samouprave, koji u 2. stavku kaže da autonomne zajednice i lokalne zajednice mogu uvoditi i ubirati poreze u skladu s Ustavom i zakonom.

Osmi dio Ustava člancima 137. do 158. razrađuje pitanje teritorijalnog ustrojstva države.

Odmah na početku utvrđuje da je država teritorijalno ustrojena u općine, pokrajine i autonomne zajednice. Dakle, radi se trostupanjkoj razni teritorijalnog ustroja.

Poglavlje Lokalna uprava posvećeno je općinama i pokrajinama.

Člankom 140. utvrđuje se način upravljanja općinom te se naglašava načelo predstavnštva (u općini upravljanje pripada vijećima, koji se biraju na općim, slobodnim i tajnim izborima).

Nadalje, regulira se ustavni položaj pokrajina i način njihove tvorbe.

U članku 142. utvrđuje se osnova lokalnog financiranja po kojem sredstva trebaju biti dostatna za obavljanje zakonom utvrđenih funkcija. Ovim se osigurava princip razmjernosti djelokruga i izvora financiranja.

Posebno poglavlje u ovom dijelu odnosi se na autonomne zajednice, i to od članka 143. do 157. Ustav izrijekom zabranjuje federalizaciju autonomnih zajednica.

Ovim poglavljem je utvrđen ustavni položaj autonomnih zajednica, inicijativa za stvaranje autonomije, te se taksativno navodi ovlaštenja autonomnih zajednica. U ovom poglavlju navode se isključive nadležnosti države po pojedinim oblastima. U članku 150. Ustav daje mogućnost Generalnom Cortesu da na autonomne zajednice prenese pojedine ovlasti, čime se primjenjuje načelo delegacije.

Ustav također utvrđuje način kontrole ustavnosti i zakonitost rada autonomnih zajednica. Kod uređivanja financiranja autonomnih zajednica, ističe se financijska autonomija.

U devetom dijelu uređuju se ovlasti Ustavnog suda, gdje se pored ostalih odredbi utvrđuje nadležnosti Ustavnog suda u rješavanju sukoba ovlaštenja između države i autonomnih zajednica ili između tih zajednica.

Ustav Španjolske sadržava dopunske i prijelazne odredbe.

U dopunskim odredbama treća i četvrta odredba odnose se na autonomne zajednice, koje se tiču izmjena poreznog režima Kanarskih otočja, te pitanja apelativnih sudova.

Sedam od ukupno devet prijelaznih odredbi tiču se pitanja autonomnih zajednica.

Zaključna razmatranja

Nakon prikaza ustavnog određenja lokalne samouprave, osvrnut ćemo se na pojedina obilježja tranzicijskih procesa, stanja demokracije, oblika vlasti, strukture parlamenta te strukture ustava u odnosu na ustavno određenje lokalne samouprave.

U tablici 1 dan je pregled tranzicijskih obrazaca, stanja demokracije i ustavnog uređenja lokalne samouprave.

Iz prikaza je vidljivo da su kod razmatranih zemalja prisutni svi tranzicijski obrasci, i to četiri upravljana, jedan kapitulacijski i jedan pogodbeni.

Demokracija je konsolidirana u svih sedam analiziranih zemalja.

Tablica 1. Pregled tranzicijskih obrazaca, stanja demokracije i ustavnog uređenja lokalne samouprav

DRŽAVE	TRANZICIJSKI OBRAZAC	TRANZICIJSKI PROCES	KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE	USTAVNO ODRE- ĐENJE LOKALNE SAMOUPRAVE
SLOVENIJA	upravljani – secesijski	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno
POLJSKA	pogodbeni	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno
ČEŠKA	kapitulacijski	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno
LATVIJA	upravljani-secesijski	dovršen	konsolidirana	
HRVATSKA	upravljani-secesijski	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno
SRBIJA	upravljani	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno
ŠPANJOLSKA	-	dovršen	konsolidirana	ustavom uređeno

Kada navedena obilježja stavimo u odnos s ustavnim određenjem lokalne samouprave, vidimo da je skoro u svim zemljama (osim Latvije) ustavno uređeno pitanje lokalne samouprave. Može se zaključiti da nema uočene korelacije između navedenih obilježja (obrasca tranzicije, stanja demokracije i konsolidacije) i ustavnog određenja lokane samouprave.

Na idućem primjeru, u tablici 2, usporedili smo oblik vladavine, uređenje države, konstitucionalni sustav i strukturu parlamenta s ustavnim uređenjem lokalne samouprave.

Od sedam razmatranih zemalja, šest su republike. Razmatrane su države gotovo sve unitarne. Od navedenih unitarnih država možemo istaknuti Španjolsku koja ima ustavno razrađenu teritorijalnu organizaciju sa znatnom autonomijom i ovlastima autonomnih zajednica, čime se ističe znatan stupanj decentralizacije španjolske države. U odnosu na konstitucionalni sustav, Slovenija, Češka, Latvija, Hrvatska (poslije ustavnih izmjena 2000), Španjolska i Srbija (nakon 2006) imaju parlamentarni sustav, dok Poljska ima polupredsjednički sustav kakav su imale Srbija prije 2006. i Hrvatska prije 2000. Ovdje, kao i kod prethodne analize, možemo zaključiti da između oblika vladavine, uređenja države i konstitucionalnog sustava u odnosu na karakter ustavnog određenja lokalne samouprave nema izražene povezanosti.

Tablica 2. Oblik vladavine, uređenje države, konstitucionalni sustav

DRŽAVE	OBLIK VLADAVINE	UREĐENJE DRŽAVE	KONSTITUCIONALNI SUSTAV	STRUKTURA PARLAMENTA	USTAVNO ODREĐENJE LOKALNE SAMOUPRAVE
SLOVENIJA	republika	unitarna	parlamentarni	dvodomni	ustavom uređeno
POLJSKA	republika	unitarna	polupredsjednički	dvodomni	ustavom uređeno
ČEŠKA	republika	unitarna	parlamentarni	dvodomni	ustavom uređeno
LATVIJA	republika	unitarna	parlamentarni	jednodomni	
HRVATSKA	republika	unitarna	polupredsjednički do 2001, poslije parlamentarni	dvodomni do 2001, poslije jednodomni	ustavom uređeno
SRBIJA	republika	unitarna s autonomnim pokrajinama	polupredsjednički do 2006, poslije parlamentarni	jednodomni	ustavom uređeno
ŠPANJOLSKA	monarhija	unitarna (s decentralizacijom)	parlamentarni	dvodomni	ustavom uređeno

Međutim potrebno je posebno sagledati strukturu parlamenta razmatranih zemalja. Većina razmatranih zemalja (Slovenija, Poljska, Češka, Španjolska) imaju dvodomni parlament, a Latvija, Hrvatska i Srbija jednodomni.

Ako pogledamo zemlje s dvodomnim parlamentima, može se kazati da ne postoji "prirodna" okolina, odnosno ustavna realnost za drugi dom jer je on ustrojen kao legitimno političko predstavništvo federalnih jedinica. Što se tiče dvodomnosti u unitarnim državama (Slovenija, Poljska, Češka, Španjolska), radi se o izrazu političkih vrijednosti i institucionalnih preferencija novih političkih elita prilikom tvorbe političkih institucija.

Za druge domove u navedenim zemljama mogli bismo kazati da se temelje na zamisli teritorijalnog predstavništva, odnosno političkog predstavništva teritorijalnih jedinica.

Teritorijalno predstavništvo drugih domova značajno je za ustavno određenje lokalne samouprave jer se upravo kroz teritorijalnu zastupljenost u zakonodavnom tijelu osigurava promicanje interesa i zaštita prava na zakonodavnoj razini.

U ustavima Slovenije i Španjolske ističe se posebna izborna osnovica (Slovenija u Državno vijeće bira 22 predstavnika općina posrednim putem, a u Španjolskoj se u svakoj općini i pokrajini putem općih, slobodnih, neposrednih izbora biraju senatori za Senat, a autonomne zajednice imenuju još po jednog senatora). Za druge domove u Poljskoj (Senat) i Češkoj (Senat) Ustav nije utvrdio posebnu izbornu osnovicu, odnosno teritorijalno predstavništvo.

Što se tiče ustavne uloge drugog doma, odnosno mogućnosti drugog doma da promiče i štiti posebne interese lokalnih zajednica prilikom donošenja zakona, u Sloveniji drugi dom ima istaknutu ulogu. Obzirom na sastav Državnog vijeća, gdje predstavnici lokalnih zajednica imaju natpolovičnu većinu, i ustavne mogućnosti drugog doma (zakonodavna inicijativa,

pravo veta i pokretanje referendum), može se zaključiti da drugi dom u znatnoj mjeri osigurava promicanje i zaštitu interesa lokalnih jedinica na zakonodavnoj razini.

U hrvatskom Ustavu (prije izmjena 2001) bilo je stipuliran posebni postupak donošenja zakona i uloga Županijskog doma kada se odlučuje o ustrojstvu i djelokrugu državne uprave te ustrojstvu, djelokrugu i financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tada Županijski dom ravnopravno odlučuje sa Zastupničkim. Također je bila utvrđena mogućnost ulaganja veta Županijskog doma ako smatra da su zakonom koji je donio Zastupnički dom povrijeđena prava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ovakva ustavna rješenja pružaju mogućnost promicanja i zaštite interesa lokalne zajednice u zakonodavnom tijelu.

U Španjolskoj, s obzirom na predstavničku osnovicu drugog doma i ustavom utvrđenu ulogu Senata (zakonodavnu inicijativu i pravo veta), uz zakonodavnu inicijativu autonomne zajednice, može se zaključiti da je ustavom osigurano promicanje i zaštita interesa teritorijalnih zajednica.

Što se tiče drugih domova Poljske i Češke koji nemaju teritorijalnu izbornu osnovicu, čime nije osigurano predstavništvo lokalnih zajednica, uz to Ustavom nije propisan ni posebni postupak glede odlučivanja o pitanjima koja se tiču posebnih lokalnih interesa. Drugi domovi imaju opću korektivnu ulogu.

S aspekta promicanja i zaštite interesa užih teritorijalnih zajednica drugi domovi Slovenije i Španjolske imaju značajniju ulogu nego poljski i češki.

U slijedećem prikazu (Tablica 3) data je struktura ustava i zastupljenost lokalne samouprave u ustavima razmatranih zemalja.

Svi razmatrani ustavi broje od 88 članka (Latvija) do 242 članka (Poljska). Samom strukturom ustavi se razlikuju, imaju od sedam do 13 poglavlja. Svi ustavi sadrže poglavlja koja uređuju temeljna ljudska prava i slobode, državno ustrojstvo, javne financije, odredbe o ustavnosti i zakonitosti.

Svi ustavi, osim latvijskog, imaju zasebno poglavlje koje se odnosi lokalnu samoupravu (teritorijalnu organizaciju).

Ustav Slovenije u šest, od ukupno 10 dijelova, uređuje pitanja lokalne samouprave, te u 20, od 171 članaka, ili u 12 posto članaka. U španjolskom se Ustavu u sedam ustavnih dijelova i 36 članaka uređuju pitanja teritorijalne organizacije države, tako da je zastupljenost Ustavnih odredbi u Ustavu koja uređuju lokalnu zajednicu 20 posto. U manjem opsegu su zastupljeni Ustavni članci koji se odnose na lokalnu samoupravu u ustavima Poljske (7 posto), Češke (8 posto), Hrvatske (6 posto) i Srbije (7 posto), dok Ustav Latvije ne regulira pitanja lokalne samouprave.

Kvantitativni pokazatelji zastupljenosti ustavnih odredbi koje se odnose na lokalnu samoupravu nisu dostatni da bi se kvalitetno sagledalo ustavno određenje lokalne samouprave u ustavima. Stoga je nužan kratak osvrt na kvalitativni sadržaj ustavnog reguliranja lokalne samouprave.

Tablica 3. Usporedni prikaz strukture ustava

	REPUBLIKA SLOVENIJA	REPUBLIKA POLJSKA	REPUBLIKA ČEŠKA	REPUBLIKA LATVIJA	REPUBLIKA HRVATSKA	REPUBLIKA SRBIJA	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA
STRUKTURA USTAVA	PREAMBULA	PREAMBULA	PREAMBULA	I. OPĆE ODREDBE	I. IZVORIŠNE OSNOVE	I. NAČELA USTAVA	UVODNI DIO
	I. OPĆE ODREDBE	I. REPUBLIKA	I. OPĆE ODREDBE	II. SEJM (PARLAMENT)	II. TEMELJNE ODREDBE	II. LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA I SLOBODE	PRVI DIO OSNOVNA PRAVA I DUŽNOSTI
	II. LJUDSKA PRAVA I TEMELJNE SLOBODE	II. SLOBODE I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA	II. ZAKONODA-VNA VLAST	III. PREDSEDNIK	III. TEMELJENE SLOBODE I PRAVA ČOVJEKA I GRAĐANINA	III. EKONOMSKO UREĐENJE I JAVNE FINACIJE	DRUGI DIO GENERALNI CORTES
	III. GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODNOS	III. IZVORIŠTA ZAKONA	III. IZVRŠNA VLAST	IV. VLADA	IV. USTROJSTVO DRŽAVNE VLASTI	IV. NADLEŽNOSTI REPUBLIKE SRBIJE	TREĆI DIO KRUNA
	IV. DRŽAVNO UREĐENJE	IV. REFERENDUM	IV. SUDSKA VLAST	V. ZAKONODA-VSTVO	V. USTAVNI SUD	V. UREĐENJE VLASTI	ČETVRTI DIO VLADA I UPRAVA
	V. SAMOUPRAVA	V. PREDSEDNIK REPUBLIKE	V. VRHOVNI KONTROLNI URED	VI. SUDOVI	VI. MJESNA, LOKALNA I PODRUČNA UPRAVA	VI. USTAVNI SUD	PETI DIO VLADA I GENERALNI KORTES
	VI. JAVNE FINACIJE	VI. VIJEĆE MINISTARA	VI. ČEŠKA NARODNA BANKA	VII. DRŽAVNA KONTROLA	VII. MEĐUNARODNI ODNOSI	VII. TERITORIJALNO UREĐENJE	SEDMI DIO EKONOMIJA I FINACIJE
	VII. USTAVNOST I ZAKONITOST	VII. LOKALNA SAMOUPRAVA	VII. LOKALNA SAMOUPRAVA		VIII. PROMJENA USTAVA	VIII. USTAVNOST I ZAKONITOST	OSMI DIO TERITORIJALNO USTROJSTVO
	VIII. USTAVNI SUD	VIII. SUDBENA VLAST	VIII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE			IX. PROMJENE USTAVA	DEVETI DIO USTAVNI SUD
	IX. POSTUPAK PROMJENE USTAVA	IX. TIJELA DRŽAVNE KONTROLE					DESETI DIO PROMJENA USTAVA
	X. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE	X. JAVNO FINANCIRANJE					DOPUNSKA ODREDBE
		XI. IZVANREDNE MJERE					PRIJELAZNE ODREDBE
		XII. PROMJENA USTAVA					ODREDBA O UKIDANJU
	XIII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE					ZAVRŠNA ODREDBA	
Ukupan broj ustavnih članaka	171	242	109	88	146	206	184
Broj članaka koji se tiču lokalne samouprave	20	16	9	0	8	15	36
Udio članaka koji reguliraju lok. samup. u ustavu	12 %	7%	8%	0	6%	7%	20%
Dijelovi USTAVA u koji se tiču pitanja lokalne samouprave							

Ustav Slovenije u Općim odredbama jamči pravo na lokalnu samoupravu i time naglašava načelo demokracije i decentralizacije. U dijelu gdje se utvrđuju osnovi državnog uređenja utvrđuje se uloga drugog doma koja je od značaja za lokalnu samoupravu. U posebnom odjeljku koji se odnosi na lokalnu samoupravu pobliže se ustavno regulira pitanje lokalne samouprave kao: pravo na samoupravu, princip teritorijalnog i funkcionalnog obuhvata, djelokrug samoupravnih lokalnih zajednica, mogućnost prijenosa posjednih poslova iz nadležnosti države na lokalnu samoupravu, definiraju se prihodi općine i dotacije, naglašava se primjena načela zakonitosti i ustavnosti. Odjeljak o javnim financijama definira osnovu financiranja države i lokalnih zajednica. Ustav definira pitanje kontrole ustavnosti i zakonitosti te ustavnog sudovanja u vezi lokalne samouprave.

Ustav Poljske u I. poglavlju jamči decentralizaciju državne vlasti te se ističe načelo autonomije. Ustav osnažuje lokalne propise do razine zakona. U posebnom poglavlju, Lokalna samouprava, pobliže se reguliraju pitanja lokalne samouprave kao: utvrđuje se općina kao osnovna jedinica lokalne samouprave kojoj se utvrđuje osnova za određivanje djelokruga poslova, osigurava se pravna osobnost općine s pravom vlasništva, osigurava se sudska zaštita lokalnoj samoupravi, utvrđuje se zakonska mogućnost određivanja i drugih javnih poslova jedinicama lokalne samouprave, definiraju se prihodi jedinice lokalne samouprave, ističe se da se poslovi jedinica lokalne samouprave obavljaju kroz konstitutivne i izvršne organe, naglašava se načelo samoustrojavanja, oblici neposrednog odlučivanja, primjena načela zakonitosti i ustavnosti i pitanje udruživanja jedinica lokalne samouprave.

U domeni ustavnog sudovanja utvrđena je uloga jedinice lokalne samouprave čime se osigurava ustavna zaštita prava jedinica lokalne samouprave. U dijelu o tijelima državne kontrole propisana je kontrola lokalne samouprave, i to glede zakonitosti, dobrog gospodarenja i učinkovitosti.

Ustav utvrđuje dvije bitne stvari glede odgovornosti tijela lokalne samouprave, i to: mogućnost građana da referendumom raspuste tijela lokalne vlasti prije izbora te kontrolu učinkovitosti tijela lokalne samouprave od strane revizijskog tijela.

Ustav Češke na samom početku jamči samostalnost upravljanja samostalnih područnih cjelina, čime se primjenjuje načelo autonomije kao izuzetno važno načelo. U dijelu o Ustavnom sudu govori se o sporovima između državnih organa i organa područne samouprave.

Poglavlje o lokalnoj samoupravi pobliže u okviru Ustava uređuje pitanja lokalne samouprave, i to: utvrđeno je načelo teritorijalne podjele, pravo građana na samoupravu, ističe se načelo predstavnštva te načelo zakonitosti, utvrđuju se principi izbora predstavničkih tijela lokalnih jedinica, način određivanja djelokruga rada predstavničkih tijela, daje se ustavna osnova primjene načela delegacije.

Ustav Hrvatske u II. glavi jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. U djelu o Ustavnom sudu navodi se odredba kada Ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama protiv pojedinačnih odluka tijela jedinica lokalne i područne samouprave.

Poseban dio pobliže utvrđuju osnove za ustrojavanje i funkcioniranje lokalne samouprave kao: ustavno jamstvo građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ostvarivanje tog prava preko predstavničkih tijela sastavljenih putem izbora, oblike neposredne demokracije, oblike jedinica lokalne i samouprave, način utvrđivanja njihovog područja, osnivanje oblika mjesne samouprave, enumeraciju poslova iz djelokruga jedinica lokalne i regionalne samouprave, uređivanje unutarnjeg ustrojstva, pitanje nadzora ustavnosti i zakonitosti, financiranje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ustav Srbije u osnovnim odredbama utvrđuje općinu kao teritorijalnu jedinicu u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava. U dijelu gdje se utvrđuju osnove ekonomskog i socijalnog uređenja, Ustav obvezuje grad Beograd i općine da imaju proračune kojima iskazuju prihode i rashode.

Posebним odjeljkom uređuje se teritorijalna organizacija Republike. Ustav utvrđuje autonomne pokrajine Vojvodinu i Kosovo, te uređuje pitanja njihovih nadležnosti. Ustav kao jedinice lokalne samouprave utvrđuje općine i gradove te posebni status glavnog grada Beograda. Pobliže se na razini Ustava uređuju osnovna pitanja o ustrojstvu i djelokrugu gradova i općina, i to: taksativno se navode poslovi iz djelokruga općine, mogućnost prijenosa poslova iz nadležnosti republike na općine, osnove financiranja, uređivanje načina obavljanja poslova te unutrašnja organizacija, način sudjelovanja građana u obnašanju lokalne vlasti, tvorba predstavničkog tijela općine putem izbora te mogućnost ustrojavanja gradova kao posebnih oblika jedinica lokalne samouprave. Posebno se regulira pitanja ustavnosti i zakonitosti.

Ustav Španjolske u uvodnom dijelu priznaje i jamči pravo na autonomiju narodnosti i regija. U trećem dijelu ustavno se definira Generalni Cortes (španjolski parlament) gdje se definira predstavnička osnovica drugog doma (Senata) doma kao teritorijalnog predstavništva. U odjeljku koji govori o donošenju zakona nalazi se odredba o zakonodavnoj inicijativi Skupštine autonomne zajednice. U dijelu koji uređuje pitanje ekonomije i financija osigurava se primjena načela financiranja lokalne samouprave.

Posebni dio razrađuje pitanje teritorijalnog ustrojstva države, utvrđuje način upravljanja općinom, regulira se ustavni položaj pokrajine i način njihove tvorbe i utvrđuje se osnova lokalnog financiranja.

Posebno poglavlje u ovom dijelu odnosi se na autonomne zajednice kojim se: utvrđuje ustavni položaj autonomnih zajednica, inicijativa za stvaranje autonomije, taksativno navode ovlaštenja autonomnih zajednica, navode isključive nadležnosti države po pojedinim oblastima, daje mogućnost Generalnom Cortesu da na autonomne zajednice prenese pojedine ovlasti, utvrđuje način kontrole ustavnosti i zakonitost rada autonomnih zajednica i uređuje financiranje autonomnih zajednica gdje se stiče se financijska autonomija.

U poglavlju o ovlastima Ustavnog suda utvrđuju se nadležnosti Ustavnog suda u rješavanju sukoba ovlaštenja između države i autonomnih zajednica ili između tih zajednica.

Ustav Španjolske sadržava dopunske i prijelazne odredbe kojima se reguliraju još neka pitanja glede autonomnih zajednica i lokalnih jedinica.

Na kraju ovog razmatranja osvrnut ćemo se na proklamirana načela iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi i kako su ona zastupljena u ustavima razmatranih zemalja.

Iz donjeg tabelarnog prikaza vidimo da je u većini ustava zastupljen veći dio načela o lokalnoj samoupravi iz Europske povelje. Načelo demokracije i decentralizacije zastupljeno je kod svih zemalja (osim Latvije čiji Ustav ne regulira pitanja lokalne samouprave), načelo predstavnništva izrijeком je navedeno u svim ustavima osim u slovenskom, načelo supsidijarnosti nije izrijeком naglašeno u ustavima Češke i Srbije, načelo ustavnosti i zakonitosti zastupljeno je u svim ustavima. Načelo sudske zaštite naglašeno je jedino u slovenskom i poljskom ustavu, dok je načelo financiranja izrijeком navedeno u svima osim u češkom. Ustavi većine zemalja ističu načelo delegacije.

Tablica 4. Načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi u ustavima

Načela koja promiče Europska povelja o lokalnoj samoupravi	Slovenija	Poljska	Češka	Latvija	Hrvatska	SRI/Srbija	Španjolska
načelo demokracije i decentralizacije	+	+	+		+	+	+
načelo predstavnništva		+	+		+	+	+
načelo supsidijarnosti	+	+			+		+
načelo delegacije	+	+	+			+	+
načelo autonomije		+	+		+		+
načelo sporazumijevanja i dogovaranja							
načelo zaštite entiteta lokalne zajednice	+						
načelo kakvoće, sposobnosti i stručnosti zaposlenih							
načelo zakonitosti i ustavnosti	+	+	+		+	+	+
načelo financiranja	+	+			+	+	+
načelo financijske ujednačenosti	+	+			+		
načelo sudske zaštite	+	+					
načelo samoustrojavanja		+			+	+	

Iz ovih prikaza vide se raznolikost ustavnih određenja lokalne samouprave i primjene načela o lokalnoj samoupravi iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Može se zaključiti da su pitanja jamstva na lokalnu samoupravu, utvrđivanje djelokruga poslova, utvrđivanje osnova financiranja, pitanja ustavnosti i zakonitosti ustavno regulirana u svim razmatranim ustavima. Najvažnija načela iz Europske povelje zastupljena su u većini razmatranih ustava. Po širini ustavne regulacije lokalne samouprave, republike Sloveniju i Poljsku moguće je staviti u prvu grupu, Hrvatsku i Španjolsku u drugu, Češku i Srbiju u treću grupu, a Latviju u četvrtu.

Sva bitna obilježja koja osiguravaju samostalnost jedinica lokalne samouprave, a koja se očituju u:

- Pravu građana da neposredno ili putem predstavnika ustanovljavaju predstavnička tijela ili da neposredno vrše funkciju upravljanja;
 - Organizacijskoj i kadrovskoj samostalnosti lokalnih institucija;
 - Postojanju ustavom utvrđene samostalne funkcije u lokalnim poslovima i izvršavanju poslova od općeg interesa;
 - Postojanju samostalnih financijskih i drugih sredstava i u samostalnom raspolaganju tim sredstvima;
 - Samostalnoj lokalnoj upravi i odsustvu miješanja administrativnog središnjih tijela naročito upravnih;
 - Postojanju upravnih i normativnih okvira za funkcioniranje lokalne samouprave uz osiguranje principa ustavnosti i zakonitosti;
- nalaze usporište u većini analiziranih ustava.

Literatura

- Antić, T., *Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama*, Politička misao, vol. XXXIX, 2002, br 4, str. 44-86.
- Bačić, A., *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2000.
- Dorđević, J., *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985.
- Ivanišević, S., *Izvršni sloj u lokalnom sistemu upravljanja*, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1981.
- Kasapović, M., *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1996.
- Kasapović, M. i Nolen, D., *Izborni sustavi u istočnoj Europi*, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 1996.
- Lauc, Z., "Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti", u: *Javna uprava u demokratskom društvu – Zbornik radova*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 1999, str. 131-154.
- Lauc, Z., *Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda*, Zbornik PF, 50(1-2), 2000, str. 65-87.
- Lozina, D., "O nekim aspektima lokalne samouprave u Europi", *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, god. 33/43-44, Split, 1996, str. 358-393.
- Lozina, D., *Ogledi o lokalnoj samoupravi*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2003.
- Nohlen, D., *Izborni pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Pusić, E., *Lokalna zajednica*, Zagreb, 1963.
- Pusić, E., *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.
- Pusić, E., *Upravni sistemi*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985.
- Pusić, E., *Lokalna samouprava, Zakonitost*, br.11-14/1990, str.1288, Zagreb, 1990.
- Smerdel, B., *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, *Zbornik PF*, 50(1-2), 2000, str. 65-87.
- Sokol, S. i Smerdel, B., *Ustavno pravo*. Zagreb, Informator, 1998.
- Šmidovnik, J., *Lokalna samouprava*, Cankarijave založba, Ljubljana, 1995.

Tomac, Z., *Novi komunalni sistem*, RANS "Moša Pijade" i NRO "Porodica i domaćinstvo", Zagreb 1990.

Vladavina prava, Zagreb (1998), god. II, br. 6, str. 129-176

Vladavina prava, Zagreb (1999), god. III, br. 6, str. 247-270

Vladavina prava, Zagreb (2000), god. IV, br. 1, str. 177-185

Vladavina prava, Zagreb (2000), god. IV, br. 3-4, str. 125-182

Vladavina prava, Zagreb (1999), god. III, br. 5, str. 175-227

Dokumentacija

Ustav RH, Novi informator, Zagreb, 2003.

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN, br. 14/97.

Narodne novine br. 124/00.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik, Beograd, 2006.

Summary

Constitutional Determination of Local Self-government in Transitional Countries of Central and Eastern Europe (comparative analysis)

The article deals with the importance of local self-government in development of particular society. It particularly stresses right to local self-government guaranteed by constitution. In the first part author deals with the definition of the term of local self-government. The second part presents the constitution of transitional countries of Central and Eastern Europe with the accent on constitutional determination of local self-government. The author also analysis the constitutional stipulation of principles of the European Charter dealing with the local self-government of particular countries. Finally author concludes that all important characteristic of local self-government autonomy are found in most of the constitutions being analyzed.

Key words: local self-government, subsidiarity, constitutionalism, consolidation, European Charter