

RIGHT TO LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA – CONDITION AND PERSPECTIVES

PRAVO NA LOKALNU I PODRUČNU (REGIONALNU) SAMOUPRAVU U REPUBLICI HRVATSKOJ – STANJE I PERSPEKTIVE

BLAGOJEVIC, Anita

Abstract: *This work analyses the settings of the right to local and regional self-government in the Republic of Croatia. Starting with the normative defining of the local and regional self-government, so with the constitutional guarantees and the relevant legislation, foregoing with the analyzing of the fundamental ways of the implementation of the right to local and regional self-governemnt, the author becomes to the conclusion regarding to further perspectives, problems and challanges of the local and regional self-government in the Republic of Croatia.*

Key words: *local and regional self-government, Constitution, law*

Sažetak: *U ovom radu analiziraju se odrednice prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Republici Hrvatskoj. Polazeći od normativnog definiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave, dakle od ustavnih jamstava i relevantnog zakonodavstva, preko analiziranja temeljnih načina ostvarivanja prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, autorica dolazi do zaključka o daljnjim perspektivama, problemima i izazovima lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.*

Ključne riječi: *lokalna i područna (regionalna) samouprava, Ustav, zakon*



Authors data: Anita, Blagojevic, dr.sc., Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, abлагоje@pravos.hr

1. Uvod

Unatoč dugoj tradiciji lokalne samouprave, nema sumnje kako je ova materija i danas iznimno aktualna. Tome u prilog govore aktivnosti vezane uz rješavanje problematike lokalne samouprave koje se vode na svjetskoj (u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda), na europskoj (u okviru Europske unije i Vijeća Europe), odnosno na razini svake države i njihovih lokalnih jedinica.

Kao najviši stupanj samostalnosti lokalnih tijela u odnosu na državne organizacije, lokalna samouprava s razlogom se smatra temeljem demokratskog političkog sustava. Veza lokalne samouprave i demokratičnosti temelji se na činjenici da lokalna samouprava zapravo zaokružuje i razrađuje ideju diobe vlasti – naime, pored poimanja diobe vlasti u horizontalnoj dimenziji (zakonodavna, izvršna i sudbena vlast), valja imati na umu i tzv. vertikalnu ili teritorijalnu dimenziju podjele vlasti (od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih razina). Sasvim sigurno, *"nema kvalitetne diobe vlasti u horizontalnom smislu, ako se istovremeno ne osigurava ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu."*[1]

A što se zapravo podrazumijeva pod pojmom lokalna samouprava?

Lokalna samouprava može se promišljati kao razina vlasti koja je najbližija građanima i koja ima ulogu predstavljanja važnosti lokalnih interesa. Konceptija lokalne samouprave razrađena je u prvom multilateralnom pravnom instrumentu posvećenom definiranju i zaštiti načela lokalne samouprave, usvojenom u okviru Vijeća Europe 1985. godine: Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.[2] Sukladno čl. 3. Povelje, lokalna samouprava podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Ovo pravo provodi se preko vijeća ili skupština, koji mogu imati izvršna tijela koja su im odogovorna, te uz odgovarajuću primjenu zborova građana, referendum ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana, tamo dakle gdje je to dopušteno zakonom.

2. Normativno definiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave u RH

Činjenica je da je od nastanka samostalne države Hrvatske, sustav lokalne samouprave prošao dosta promjena. Uz Ustav Republike Hrvatske, koji je donesen 22.prosinca 1990., materiju lokalne samouprave prvobitno je regulirao niz zakona, koji su svi zajedno doprinijeli visokoj koncentraciji moći i centralizaciji funkcija na središnjoj razini. Osim neadekvatnog određivanja nadležnosti lokalne samouprave, kod kojega je središnjoj vlasti omogućeno da donošenjem posebnih zakona daje ili oduzima ovlasti lokalnoj samoupravi, bitna karakteristika sustava lokalne samouprave u razdoblju prije značajnih ustavnih i zakonskih izmjena 2000.-2001. bio je neadekvatan status županije, koja je bila jedinica lokalne samouprave i uprave, što drugim riječima znači da su se u županiji ispreplitali poslovi lokalne i državne razine. Današnji sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave temelji se na Ustavu Republike Hrvatske, Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te setu

drugih relevantnih zakona kojima su uređena područja jedinica lokalne i područne samouprave, lokalni izbori, kao i financiranje lokalnih jedinica, uz napomenu da je od 1. listopada 2008. u Hrvatskoj na snazi cjelokupni tekst Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

2.1. Ustavna jamstva lokalne i područne (regionalne) samouprave

Temelj za izgradnju sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave je Ustav Republike Hrvatske, koji u svom čl.4. određuje kako je u Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, te koji u svojoj posebnoj, VI. glavi, pod nazivom: "Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava", utvrđuje temeljna načela ustrojstva lokalne i područne samouprave.[3] Sukladno čl. 132. Ustava, građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a to se pravo ostvaruje na dva načina: prvo, preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela, koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava, te drugo, neposrednim sudjelovanjem građana u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.

Ustav određuje jedinice i poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sukladno čl.133. st.1. Ustava, jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi; njihovo područje određuje se na način propisan zakonom, a oni, sukladno čl. 134. st.1. Ustava, obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije; njihovo područje određuje se na način propisan zakonom, a one, sukladno čl.134. st. 2. Ustava, obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na: školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Glavnom gradu Zagrebu se može zakonom utvrditi položaj županije, a većim gradovima mogu se zakonom dati ovlasti županije. Ustav također otvara mogućnost osnivanja oblika mjesne samouprave u naselju ili dijelu naselja, u skladu sa zakonom (čl. 133. st. 4. Ustava).

Jedno od temeljnih načela lokalne samouprave – načelo supsidijarnosti – sadržano je u čl. 134. st. 3. Ustava, koji kaže kako se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog)

značaja uređuju zakonom, s tim da će prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima. Načelo proporcionalnosti ugrađeno je u čl. 134. st. 4. Ustava: prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Jedno od temeljnih prava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je pravo da, u okviru zakona, svojim statutima samostalno uređuju unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela, te ih prilagođuju lokalnim potrebama i mogućnostima. U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, tijela lokalnih jedinica samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Ustav sadrži i odredbe koje se odnose na financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sukladno čl.137. Ustava, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga. Pri tome je važno da prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom (čl.137. st. 2.), s tim da je država dužna pomagati slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom (čl.137. st. 3.; na ovaj je način u ustavne odredbe ukalkulirano i načelo solidarnosti).

Osim čl.4. i glave VI. Ustava, za normativno su određivanje lokalne i područne samouprave u RH relevantni još neki dijelovi Ustava. Tu prije svega mislimo na glavu II. Ustava, koja nosi naziv Temeljne odredbe, te koja definira Republiku Hrvatsku kao jedinstvenu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu i definira narod, suverenitet Republike Hrvatske, itd. Posebno je važan čl.3. Ustava, u kojemu su nabrojene najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske koje su temelj za tumačenje Ustava, a među kojima su i poštivanje prava čovjeka i vladavina prava. Osim toga, ostale relevantne ustavne odredbe ponajprije se odnose na reguliranje prava nacionalnih manjina, Ustavnog suda i međunarodnih ugovora.

2.2. Relevantno zakonodavstvo

Temeljni zakon koji se odnosi na materiju lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Osim ovog krovnog Zakona, materija lokalne i regionalne samouprave uređena je setom slijedećih zakona: Zakon o poručjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Zakon o gradu Zagrebu, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.3. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Republika Hrvatska ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi 19.rujna 1997., a ista je stupila na snagu 1.veljače 1998. godine. Međutim, Povelja je ratificirana u ograničenom opsegu (sukladno čl. 12. Povelje), što znači da određeni bitni dijelovi Povelje, kao što su načelo supsidijarnosti, načelo ekvilizacije, načelo

proporcionalnosti nadzora i dr., nisu prihvaćeni. Ipak, nakon dosta rasprava, izražena je spremnost na prihvaćanje preostalih odredbi Povelje. U skladu s tim, Hrvatski sabor je 16. svibnja 2008. usvojio Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, tako da je od 1. listopada 2008. u Hrvatskoj na snazi cjelokupni tekst Povelje.

3. Odrednice prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

Kao što je već rečeno, građanima se pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu jamči Ustavom Republike Hrvatske, a odnosno se načelo ostvaruje na dva načina: preko lokalnih i područnih (regionalnih) predstavničkih tijela i neposrednim sudjelovanjem građana u upravljanju lokalnim poslovima.

3.1. Lokalna i područna (regionalna) predstavnička tijela

Građani svoje pravo na samoupravu ostvaruju u prvom redu preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela, koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Predstavnička tijela građana putem kojih građani obavljaju funkcije upravljanja su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština. Ova tijela donose akte u okviru djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te obavljaju druge poslove i skladu sa zakonom i statutom lokalne jedinice.

Konkretno, sukladno čl.35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samopravi, predstavničko tijelo ima slijedeće ovlasti: donosi statut jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave; donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave; osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom; uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave; osniva jasvne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, te obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela.[4]

Broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan, a određuje je statutom lokalne jedinice, uglavnom ovisno o broju stanovnika lokalne jedinice. Mandat člana predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranog na redovnim izborima traje četiri godine. Članovi predstavničkog tijela nemaju obvezujući mandat i nisu opozivi.

3.2. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju

Građani imaju pravo neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima, a to se pravo ostvaruje putem referenduma i mjesnog zbora građana, u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Referendum se može raspisati, temeljem čl.24. st.2. Zakona, radi odlučivanja: o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.

Na temelju odredaba zakona i statuta, nadležno tijelo za raspisivanje referenduma je predstavničko tijelo, koje referendum može raspisati na prijedlog jedne trećine njegovih članova, potom na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine ili grada i na prijedlog 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada. Odluka donesena na referendumu je obvezatna za predstavničko tijelo.

O prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga općine ili grada, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom, općinsko, odnosno gradsko vijeće može tražiti mišljenje od mjesnih zborova građana.

Nadalje, građani imaju pravo predlaganja predstavničkom tijelu donošenja određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela.

Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su građanima i pravnim osobama omogućiti podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad, kao i na rad njihovih upravnih tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Na podnijete predstavke i pritužbe čelnik tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno upravnih tijela tih jedinica, dužan je građanima i pravnim osobama dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno pritužbe.

4. Perspektive lokalne i područne (regionalne) samouprave u RH

Neupitno je kako je Republika Hrvatska tijekom čitavog razdoblja od osamostaljivanja imala, a i danas ima, temeljno opredjeljenje za decentralizacijom i razvijanjem lokalne samouprave. Međutim, upitno je kako se to načelno opredjeljenje provodilo. Upitno je, nadalje, koliko su reformski zahvati hrvatske lokalne samouprave bili utemeljeni na znanstvenim i stručnim osnovama, odnosno koliko su kvalitetno bili pripremljeni.

Iako su u razdoblju nakon promjena Ustava iz 2000. učinjeni određeni dobri potezi u smjeru jačanja lokalne samouprave (jedan od njih je sasvim sigurno neposredan izbor nositelja izvršne vlasti), činjenica je da je Hrvatska još uvijek visoko centralizirana država.[5] Sve ovo upućuje na potrebu daljnjih primišljanja razvoja lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Koja se to pitanja i odgovori nameću kao nužnost?

Kao prvo, iznimno je važno preispitati je li egzistencija svih do sada uspostavljenih lokalnih jedinica doista održiva? Treba li Hrvatskoj doista toliki broj općina, gradova i županija? Ili je potrebno postupno preobraziti teritorijalni ustroj?

Drugo pitanje, a u svezi s prvim: temelje li se dosad provedeni zahvati u sustav lokalne samouprave na jasno koncipiranoj viziji i strategiji razvoja? Ili, jesu li "pravila igre" svima poznata i jasna? Ili, je li praksa političkog oblikovanja rješavanja pravilo?

Treće, postoji li u Hrvatskoj doista snažna politička volja za kvalitetnom i učinkovitim reformom lokalne i regionalne samouprave?

Četvrto, imaju li lokalne jedinice dostatne kapacitete – personalne, prostorne, financijske i dr., za kvalitetno izvršavanje zakonom određenih nadležnosti?

Ovo su samo neka pitanja koja govore u prilog činjenici da lokalna i regionalna samouprava još uvijek generira niz problema i izazova, a kao prvi nužni korak prema poboljšanju stanja nameće se izrada jasne vizije i strategije daljnjeg razvoja lokalne i regionalne samouprave, koje će se temeljiti na znanstvenim i stručnim podlogama, te na europskim pravilima igre, a sve to uzimajući u obzir hrvatsku tradiciju i identitet.

5. Zaključak

Činjenica je da je od osamostaljivanja Republike Hrvatske, sustav lokalne samouprave prošao dosta promjena. Današnji sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj temelji se na Ustavu Republike Hrvatske, Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, te na setu drugih relevantnih zakona. Unatoč znatnom broju do sada provedenih reformi i unatoč uvijek prisutnom načelnom opredjeljenju za decentralizacijom i jačanjem lokalne i regionalne samouprave, sa stanjem lokalne i regionalne samouprave ne možemo biti zadovoljni. Još uvijek lokalna i regionalna samouprava generira niz problema i izazova, a kao prvi nužni korak k svjetlijoj budućnosti ovog sustava nameće se izrada jasne vizije i strategije daljnjeg razvoja, koje će se temeljiti na znanstvenim i stručnim podlogama, te na europskim pravilima igre, a sve to u korelaciji s hrvatskom tradicijom i identitetom.

6. Literatura

[1] Lauc, Z. (2006.). Temeljni pojmovi lokalne samouprave, U: *Lokalna samouprava, hrvatska i nizozemska iskustva*, Grafika, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, str.32, ISBN 953-6072-34-3

[2] Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, "Narodne novine" – Međunarodni ugovori br. 14/1997.

[3] Ustav Republike Hrvatske, "Narodne novine" br. 41/2001 – pročišćeni tekst i 55/2001 – ispravak

[4] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, "Narodne novine" br. 33/2001, 60/2001 – vjerodostojno tumačenje, 129/2005, 109/2007 i 125/2008.

[5] Lauc, Z. (2007.). Stanje i perspektive lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, U: *Lokalna samouprava i decentralizacija*, Zbornik radova sa znanstvenog skupa, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, str. 9, ISBN 978-953-270-017-

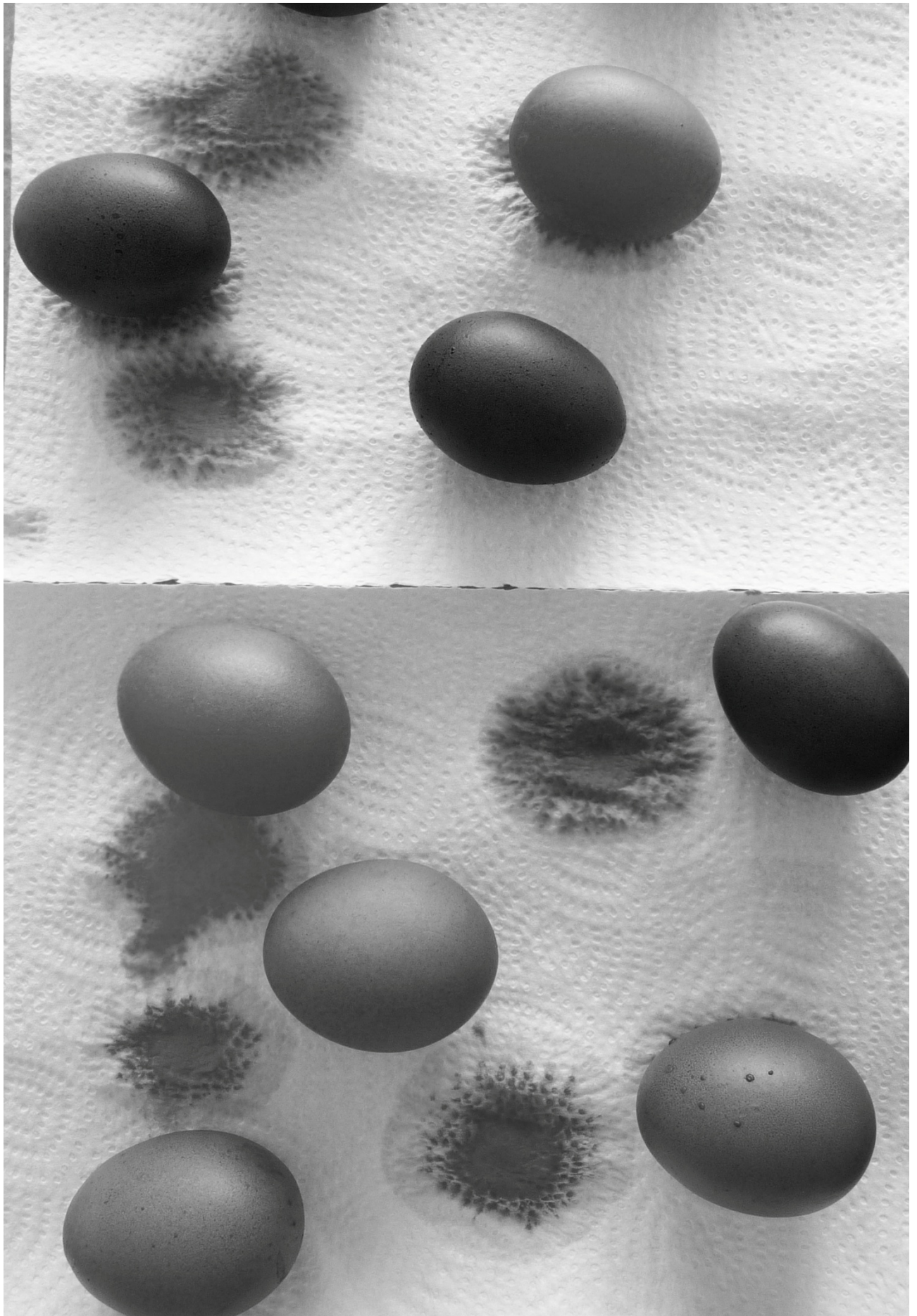


Photo 016. Easter / Uskrs