

REPUBLIKA HRVATSKA
SREDIŠNJI DRŽAVNI URED ZA UPRAVU

PR. Z. BR. _____

N A C R T

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O DOPUNI
ZAKONA O IZBORU ČLANOVA PREDSTAVNIČKIH TIJELA
JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Zagreb, 19. ožujka 2007.

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O
DOPUNI ZAKONA O IZBORU ČLANOVA
PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

Članak 1.

U Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine", broj 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05 - pročišćeni tekst) u članku 7. dodaju se stavci 2. i 3. koji glase:

„Pisana ostavka člana predstavničkog tijela podnijeta na način propisan stavkom 1. podstavkom 1. ovoga članka treba biti zaprimljena najkasnije tri dana prije zakazanog održavanja sjednice predstavničkog tijela. Pisana ostavka člana predstavničkog tijela treba biti ovjerena kod javnog bilježnika najranije osam dana prije podnošenja iste.“

„Ostavka podnesena suprotno stavku 1. i 2. ovog članka ne proizvodi pravni učinak.“

Članak 2.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u "Narodnim novinama".

O B R A Z L O Ž E N J E

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI

Vlada Republike Hrvatske u siječnju 2006. godine, uputila je Predsjedniku Hrvatskog sabora Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatski sabor kao i radna tijela raspravljali su o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u veljači 2006. godine.

Hrvatski sabor dana 10. veljače 2006. godine, na svojoj 18. sjednici donio je Zaključak kojim se Prijedlog zakona prihvaća, te se sve iznijete primjedbe, prijedlozi i mišljenja upućuju predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Hrvatski sabor i radna tijela raspravljali su o Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u listopadu 2006. godine. Nakon rasprave o Konačnom prijedlogu Zakona, Hrvatski sabor donio je na 22. sjednici, 13. listopada 2006. godine, Zaključak prema kojem će se o Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, provesti treće čitanje. Pri tome je Hrvatski sabor obvezao Vladu Republike Hrvatske da pripremi novi tekst Konačnog prijedloga zakona, vodeći računa o podnesenim amandmanima i datim primjedbama i prijedlozima u drugom čitanju Zakona.

U primjeni Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nakon posljednjih lokalnih izbora, posebno određenih odredbi Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pojavile su se određene dvojbe oko primjene instituta takozvanih "bianco" ostavki na dužnost člana predstavničkog tijela, te osporavanja takvih ostavki i učinaka koje su opisane radnje proizvodile u odnosu na obnašanje mandata izabranog vijećnika i zakonito funkcioniranje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tu želimo naglasiti da je u određenom broju jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave nakon posljednjih lokalnih izbora, upravo uslijed navedenog dolazilo do situacija da su izabrani članovi predstavničkih tijela, ili njihovi zamjenici bili sprječavani i onemogućavani, često i izvan institucionalnim sredstvima u obnašanju svog vijećničkog mandata. Kako bi se ubuduće otklonile navedene nejasnoće i nepreciznosti u izbornom zakonodavstvu koje se primjenjuje na lokalnoj razini, te kako bi se uvjeti za podnošenje ostavke uredili na bolji način, ocijenjeno je da je potrebno ta pitanja urediti zakonom.

U tom smislu u Konačnom prijedlogu Zakona koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Saboru u drugo čitanje i o kojem se raspravljalo u listopadu 2006. godine, predloženo je propisivanje ovjere pisane ostavke člana predstavničkog tijela na vijećnički mandat u predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kod javnog bilježnika, a predloženim rješenjem otklanjaju se nejasnoće oko primjene zakonskih odredaba kojima se utvrđuje raspolaganje vijećničkim mandatom koje je izabrani vijećnik ostvario na lokalnim izborima.

Ovjera pisane ostavke člana predstavničkog tijela kod javnog bilježnika uvodi se radi onemogućavanja raspolaganja vijećničkim mandatom i podnošenja ostavki mimo volje izabranog vijećnika, obzirom na činjenicu da članovi predstavničkog tijela nemaju obvezujući mandat i nisu opozivi. Ovjerom pisane ostavke kod javnog bilježnika kao i propisivanjem koliko ta ovjera može prethoditi samoj predaji ostavke (ovjera – najranije osam dana prije samog podnošenja ostavke), propisuje se uvjet koji mora biti ispunjen prilikom podnošenja ostavke, a koji onemogućava manipulacije ostavkama i njihovo potpisivanje i ovjeravanje prije ili neposredno nakon provedenih lokalnih izbora, deponiranje (kod stranaka), urudžbiranje od strane bilo koga osim samog izabranog vijećnika. S druge strane rok od osam dana prije podnošenja ostavke za njenu ovjeru daje se radi omogućavanja članu predstavničkog tijela koji želi podnijeti istu da dođe do javnog bilježnika, to se posebno odnosi na manje jedinice lokalne samouprave u kojima nema javnog bilježnika. Nadalje, propisivanje roka prema kojem pisana ostavka treba biti zaprimljena najkasnije tri dana prije zakazanog održavanja sjednice predstavničkog tijela, onemogućava promjene mišljenja prije same sjednice obzirom se zaprimljena i urudžbirana ostavka ne može povući, a daje mogućnost pripreme materijala za sjednicu predstavničkog tijela i određivanje zamjenika članu koji podnosi ostavku.

Također, razlika između rješenja sadržanog u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je raspravljen u Hrvatskom saboru u prvom čitanju u veljači 2006. godine i Konačnom prijedlogu zakona koji je raspravljen u drugom čitanju u listopadu 2006. godine, je odustajanje od propisivanja instituta povlačenja podnijete pisane ostavke na vijećnički mandat u predstavničkom tijelu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, pri čemu je predlagatelj ostao i u Konačnom prijedlogu zakona za treće čitanje, jer će se manipulacija ostavkama i njihovim potpisivanjem onemogućiti uvođenjem ovjere pisane ostavke kod javnog bilježnika, kao i određivanjem roka za ovjeru.

U Konačnom prijedlogu Zakona za treće čitanje predlagatelj odustaje od propisivanja provedbe izbora za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina zajedno sa izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te će se izbori za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina održati sukladno članku 24. stavak 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, broj 155/02), po isteku četverogodišnjeg mandata, budući su prvi izbori za članove vijeća nacionalnih manjina održani 18. svibnja 2003. godine.

Ustavna osnova nalazi se u odredbi članka 132. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak) i osnova za donošenje ovog Zakona budući propisuje da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, koje građani ostvaruju preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava.

Ujedno se napominje da sukladno odredbi članka 82. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske organske zakone, dakle zakone kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela, te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika. Slijedom iznijetoga, i zakon čije se donošenje predlaže potrebno je donijeti većinom glasova svih zastupnika Hrvatskoga sabora.

II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM UREĐUJU

Osnovna pitanja koja se predlažu urediti ovim Zakonom jesu:

- u izborni sustav na lokalnoj razini uvodi se institut ovjere podnijete pisane ostavke na vijećnički mandat u predstavničkom tijelu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave kod javnog bilježnika,
- propisuje se krajnji rok za predaju pisane ostavke člana predstavničkog tijela, te rok za ovjeru pisane ostavke kod javnog bilježnika prije podnošenja iste,
- propisuju se posljedice koje nastupaju u slučaju nepoštivanja postupka i roka pri podnošenju ostavke u predstavničkom tijelu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave

Posljedice koje će proisteći donošenjem ovog Zakona su sljedeće:

- spriječiti će se mogućnost urudžbiranja "bianco" ostavki na vijećnički mandat mimo volje izabranog vijećnika i na taj način omogućiti izabranim vijećnicima da ostvare svoje ustavno i zakonsko pravo na obnašanje vijećničke dužnosti na koju su na temelju zakona izabrani na lokalnim izborima,
- onemogućiti zloupotrebu zakona od strane pojedinaca, ili političkih stranaka s ciljem blokade rada predstavničkog i izvršnih tijela u odnosnoj jedinici lokalne, odnosno (regionalne) samouprave, odnosno promjene izbornih rezultata.

III. OBJAŠNJENJE ODREĐABA PREDLOŽENOG ZAKONA

Uz članak 1.

Stavkom 2. članka 7. Konačnog prijedloga ovog Zakona propisuje se krajnji rok do kojeg se može podnijeti pisana ostavka člana predstavničkog tijela podnijeta na način propisan stavkom 1. podstavak 1. istog članka Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pa je propisano da ona treba biti zaprimljena najkasnije tri dana prije zakazanog održavanja sjednice predstavničkog tijela. U istom je stavku također propisana i obveza ovjere pisane ostavke člana predstavničkog tijela kod javnog bilježnika s time da se propisuje rok za ovjeru iste, te ovjera treba biti izvršena najranije osam dana prije podnošenja ostavke, kako bi se izbjegla mogućnost da političke stanke na čijim listama su izabrani vijećnici raspoložu vijećničkim mandatom mimo volje vijećnika.

Stavkom 3. članka 7. Konačnog prijedloga ovog Zakona propisana je posljedica popuštanja roka za podnošenje ostavke na vijećnički mandat. Stoga, ostavka podnijeta nakon roka iz ovog članka, stavka 3. ne proizvodi pravni učinak.

Uz članak 2.

Ovim člankom propisuje se da će ovaj Zakon stupiti na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

IV. FINANCIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA PROVEDBU ZAKONA

Ocjenjuje se da provedba ovog Zakona neće iziskivati osiguranje dodatnih financijskih sredstava u Držanom proračunu Republike Hrvatske.

V. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA ZA DRUGO ČITANJE, TE RAZLOZI ZBOG KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE

Predlagatelj je izvršio izmjenu u nazivu zakona u odnosu na prvo i drugo čitanje, te predlaže da umjesto „Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ naziv predloženog Zakona glasi: „Zakon o dopuni Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“. Navedena promjena je izvršena jer u tekstu nema ni jedne odredbe kojom bi se mijenjao postojeći Zakon, a isti se dopunjuje samo jednom dopunom.

Razlike između rješenja sadržanih u Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je raspravljen u Hrvatskom saboru u drugom čitanju u listopadu 2006. godine, te rješenja sadržanih u Konačnom prijedlogu zakona za treće čitanje, nomotehničke su prirode, uz odustajanje od propisivanja provedbe izbora za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina zajedno sa izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te predstavljaju doradu zakonskog teksta u skladu sa podnesenim amandmanima.

Amandman istaknut od Odbora za zakonodavstvo Hrvatskog sabora kojim se nomotehnički uređuje izričaj usvojen je, te su u članku 1. u dodanom stavku 2. riječi: „člankom 7. stavkom 1. podstavkom 1. ovog Zakona“ zamijenjene riječima: „stavkom 1. podstavkom 1. ovoga članka“, a riječi: „iz stavka 1. ovoga članka“ brisane su.

Odredbe članka 2. i članka 3. iz Konačnog prijedloga zakona za drugo čitanje, koje su se odnosile na izbore za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina, brisane su. Navedenim odredbama bilo je utvrđeno da će se izbori za članove vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina održavati zajedno sa izborima za članove predstavničkih tijela jedinica, te se time produljivalo trajanje mandata članova vijeća nacionalnih manjina izabranih na prvim izborima 2003. godine. Klub zastupnika SDSS-a Hrvatskog sabora podnio je amandman na Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim je tražio izmjenu članka 2. i članka 3. na način da se izbori za vijeća nacionalnih manjina i predstavnika nacionalnih manjina ne provode zajedno sa lokalnim izborima, već sa izborima za zastupnike u Hrvatski sabor. Nadalje, i Klub zastupnika nacionalnih manjina Hrvatskog sabora podnio je amandman na Konačni prijedlog zakona tražeći da se članak 2. i članak 3. briše. Navedeno se obrazlaže činjenicom da je Konačni prijedlog zakona utvrdio da se članovima vijeća i predstavnicima manjina produži sadašnji mandat do redovnih lokalnih izbora 2009. godine. To je duži period i dovodi u pitanje odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina o četverogodišnjem trajanju mandata tih tijela. Trajanje mandata članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina

utvrđeno je Ustavnim zakonom. Člankom 24. stavak 5. Ustavnog zakona propisano je da se članovi vijeća i predstavnici nacionalnih manjina biraju za razdoblje od četiri godine. Slijedom iznijetoga, predlagatelj je usvojio amandmane da se izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina ne održavaju zajedno sa izborima za članove predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji bi se trebali održati 2009. godine, jer bi se time njihov mandat produžio za dvije godine. Izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održati će se po isteku četverogodišnjeg mandata sukladno Ustavnom zakonu, obzirom na činjenicu da su prvi izbori za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održani 18. svibnja 2003. godine.

Predlagatelj ostaje kod navedenog u Konačnom prijedlogu zakona za drugo čitanje kojim propisuje da pisana ostavka člana predstavničkog tijela mora biti ovjerena kod javnog bilježnika i to najranije osam dana prije podnošenja iste, kako bi se spriječila zlouporaba očitovanja volje članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ostavka na dužnost člana predstavničkog tijela mora biti zaprimljena najkasnije tri dana prije zakazanog održavanja sjednice predstavničkog tijela. Nadalje, u Konačnom prijedlogu zakona stavkom 3. članka 7. propisane su posljedice za slučaj da bi član predstavničkog tijela propustio podnijeti ostavku na način i u roku propisanim stavkom 1. i 2. istog članka.

VI. PRIJEDLOZI I MIŠLJENJA KOJI SU BILI DANI NA KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA, A NISU PRIHVAĆENI, S OBRAZLOŽENJEM

Određeni prijedlozi koji su dani u toku Saborske rasprave o Konačnom prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za drugo čitanje u listopadu 2006. godine, nisu usvojeni. Odnosi se to na podnošenje ostavke usmeno na zapisnik na samoj sjednici predstavničkog tijela. Predlagatelj Zakona smatra da bi se usvajanjem tog prijedloga omogućilo „manipuliranje“ ostavkom na samoj sjednici predstavničkog tijela, davanje ostavke u „afektu“, te onemogućilo određivanje zamjenika, a time i blokirao rad predstavničkog tijela na sjednici, te u tom smislu prijedlog nije prihvaćen. Nadalje, davanje ostavke putem punomoćnika dovelo bi do daljnjeg kompliciranja postupka podnošenja ostavke, osim toga ostavka predstavlja izražavanje volje izabranog vijećnika kao osobni čin i osigurava izabranim vijećnicima da ostvare svoje ustavno i zakonsko pravo na obnašanje vijećničke dužnosti, a ujedno se onemogućava zlouporaba zakona od strane pojedinaca, ili političkih grupa s ciljem blokade rada predstavničkog i izvršnih tijela u jedinicama, odnosno promjene izbornih rezultata.

Prijedlog dan u Saborskoj raspravi da se mijenja podstavak 1. stavka 1. članka 7. Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nije usvojen, budući navedeni podstavak propisuje shodnu primjenu pravila o dostavi propisanih Zakonom o općem upravnom postupku na dostavu pisane ostavke, (te ne predviđa usmenu ostavku). Shodna primjena pravila o dostavi prvenstveno se odnosi na predaju pisane ostavke neposredno u stručnim službama jedinice ili na dostavu pisane ostavke putem pošte, pri čemu se dan predaje ostavke koja je upućena poštom preporučeno smatra danom predaje predstavničkom tijelu, odnosno stručnim službama jedinice (time da ta predaja mora biti tri dana prije zakazanog održavanja sjednice). Odredbom članka 1. Konačnog prijedloga zakona utvrđeno je da pisana ostavka člana predstavničkog tijela treba biti zaprimljena najkasnije tri dana prije zakazanog održavanja sjednice predstavničkog tijela, a da

pritom bude dostavljena uz shodnu primjenu pravila o dostavi propisanim ZUP-om (neposredno, putem pošte) iz čega proizlazi da se pravila ZUP-a o dostavi ne derogiraju. Ukoliko pisana ostavka ne bi bila dostavljena u propisanom roku, te uz shodnu primjenu pravila o dostavi propisanih Zakonom o općem upravnom postupku ne bi proizvodila pravne učinke.