

**KONACNI PRIJEDLOG ZAKONA
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA
O LOKALNOJ I PODRUCNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI**

Clanak 1.

U Zakonu o lokalnoj i podrucnoj (regionalnoj) samoupravi («Narodne novine», broj 33/01 i 60/01- vjerodostojno tumacenje), clanak 2. mijenja se i glasi:

«Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, posebna je i jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo ureduje Zakonom o Gradu Zagrebu.

Odredbe ovoga Zakona primjenjuju se na Grad Zagreb, ako zakonom iz stavka 1. nije drukcije određeno.»

Clanak 2.

Iza clanka 11. dodaje se clanak 11a. koji glasi:

«Opcinama, gradovima i županijama mogu se dodijeliti godišnja priznanja za doprinos razvoju i jakanju lokalne i podrucne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Vlada Republike Hrvatske na temelju prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave dodjeljuje priznanja iz stavka 1. ovoga clanka.»

Clanak 3.

Clanak 19. mijenja se i glasi:

«Opcine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog znacaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe gradana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uredenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanisticko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošaca,
- zaštitu i unapredenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom podrucju

- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se ureduju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga clanka odredit ce se poslovi obavljanje kojih su općine i gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.»

Clanak 4.

Iza clanka 19. dodaje se clanak 19a. koji glasi:

«Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju preko 40.000 stanovnika.

Gradovi iz stavka 1. ovoga clanka, kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog znacaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe gradana i to osobito poslove koji se odnose na:

- uredenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanisticko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošaca,
- zaštitu i unapredenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom podrucju
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje gradevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uredenja,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se ureduju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga clanka odredit ce se poslovi obavljanje kojih su veliki gradovi dužni organizirati te poslovi koje mogu obavljati.

Clanak 5.

Clanak 20. mijenja se i glasi:

«Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od podrucnoga (regionalnog) znacaja, a osobito poslove koji se odnose na:

- obrazovanje,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanisticko planiranje,
- gospodarski razvoj,
- promet i prometnu infrastrukturu,

- održavanje javnih cesta,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja, za područje županije izvan područja velikog grada,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi obavljanje kojih je županija dužna organizirati te poslovi koje županija može obavljati.»

Članak 6.

Članak 21. mijenja se i glasi:

«Veliki gradovi koji imaju više od 40.000 stanovnika, pored poslova iz članka 4. ovoga Zakona, na svom području mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije.»

Članak 7.

U članku 34. stavak 5. mijenja se i glasi:

«Ukoliko predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u roku iz stavka 4. ovog članka, sjednicu će sazvati općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u roku od 15 dana.»

Iza stavka 5. dodaje se stavak 6. koji glasi:

„ Nakon proteka rokova iz prethodnog stavka sjednicu može sazvati na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela, čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

Stavak 6. postaje stavak 7.

Članak 8.

Članak 37. mijenja se i glasi:

«Sjednice predstavničkih tijela su javne. Nazočnost javnosti može se isključiti samo iznimno, u slučajevima predviđenim posebnim zakonima i općima aktom jedinice.

Na sjednicama predstavničkog tijela glasuje se javno, ako predstavničko tijelo ne odluci da se, u skladu s poslovnikom ili drugim općim aktom, o nekom pitanju glasuje tajno.

Sjednice predstavničkog tijela mogu se sazivati i elektroničkim putem, te se održavati putem video-veze (video-konferencija).

Poslovnikom o radu predstavničkog tijela uredit će se osiguranje praćenja rasprave i sudjelovanje u radu i odlučivanju.»

Članak 9.

U članku 40. stavak 1. briše se.

U stavku 2. rijeci: «koji ima poglavarstvo» brišu se.

Stavci 2. do 5. postaju stavci 1. do 4.

Clanak 10.

Clanak 41. mijenja se i glasi:

„Opcinski nacelnik, gradonacelnik i župan imaju, u skladu sa statutom i zakonom, u pravilu dva zamjenika, koji se biraju vecinom glasova svih clanova opcinskog vijeca, gradskog vijeca te županijske skupštine.“

Clanak 11.

U clanku 42. stavku 3. iza rijeci: «obavijestiti», dodaju se rijeci: «predstojnika ureda državne uprave u županiji te».

Clanak 12.

Clanak 44. mijenja se i glasi:

«Izvršne poslove obavlja u općini općinsko poglavarstvo, u gradu gradsko poglavarstvo i u županiji županijsko poglavarstvo (u daljnjem tekstu: poglavarstvo).»

Clanak 13.

U clanku 45. dodaje se stavak 2. koji glasi:

«Zamjenici iz clanka 41. ovoga Zakona, po položaju su zamjenici predsjednika poglavarstva.»

Clanak 14.

U clanku 46. stavak 1. mijenja se i glasi:

«Clanove poglavarstva bira predstavnicko tijelo na prijedlog općinskog nacelnika, gradonacelnika odnosno župana, u skladu s ovim Zakonom i statutom, vecinom glasova svih clanova na vrijeme od cetiri godine.»

Iza stavka 1. dodaje se stavak 2. koji glasi:

„ Procelnici upravnih tijela jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave mogu biti birani za clanove poglavarstva.“

Stavak 2. postaje stavak 3.

Clanak 15.

U clanku 47. stavak 1. iza riječi «poglavarstva» dodaje se zarez i riječi: «uključujući predsjednika i njegove zamjenike», a podstavak 1. mijenja se i glasi:

«– općine i grada koji imaju do 10.000 stanovnika ima od tri do pet članova,»

Stavak 2. briše se.

Članak 16.

Članak 51. mijenja se i glasi:

«Predstavničko tijelo može općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini iskazati nepovjerenje i razriješiti ga dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran.

Prijedlog za iskazivanje nepovjerenja može podnijeti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela.

O prijedlogu za iskazivanje nepovjerenja ne može se raspravljati i glasovati prije nego što protekne sedam dana od dana njegova podnošenja.

Rasprava i glasovanje o prijedlogu za iskazivanje nepovjerenja mora se provesti najkasnije u roku 30 dana od dana dostave prijedloga predsjedniku predstavničkog tijela.»

Članak 17.

Iza članka 52. dodaje se članak 52a. koji glasi:

«Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može tražiti glasovanje o povjerenju poglavarstvu.

Ako predstavničko tijelo povodom prijedloga općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana ne donese odluku kojom potvrđuje povjerenje poglavarstvu, time se ne smatra da je poglavarstvu iskazano nepovjerenje.»

Članak 18.

U clanku 53. stavak 2. mijenja se i glasi:

«U općinama i gradovima, do 3. 000 stanovnika, ustrojava se jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga, a u općinama i gradovima iznad 3.000 stanovnika može se ustrojiti jedinstveni upravni odjel. »

Stavak 4. briše se.

Članak 19.

Iza članka 53. dodaje se članak 53. a koji glasi:

„Upravnim tijelima upravljaju procelnici koje na temelju javnog natjecaja imenuje poglavarstvo.

Poglavarstvo može razriješiti procelnike iz stavka 1. ovoga clanka:

1. ako procelnik sam zatraži razrješenje,
2. ako nastanu takvi razlozi koji po posebnim propisima kojima se ureduju radni odnosi dovode do prestanka radnog odnosa,
3. ako procelnik ne postupa po propisima ili općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili neosnovano ne izvršava odluke tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili postupa protivno njima,
4. ako procelnik svojim nesavjesnim ili nepravilnim radom prouzroci jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave veću štetu ili ako zanemaruje ili nesavjesno obavlja svoje dužnosti koje mogu štetiti interesima službe u obavljanju poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Procelnik koji bude razriješen sukladno stavku 2. ovoga clanka rasporedit će se na drugo slobodno radno mjesto u jedno od upravnih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za koje ispunjava stručne uvjete.

Na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi rada procelnika koja nisu uređena ovim zakonom, primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.“

Clanak 20.

Iza clanka 56. dodaju se clanci 56a., 56b. i 56c. koji glase:

«Clanak 56a.

Pripadnici nacionalnih manjina koji sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (“Narodne novine”, broj 155/02) imaju pravo na srazmjernu zastupljenost u općinskim i gradskim vijećima budući u stanovništvu tih jedinica sudjeluju s više od 15%, imaju pravo na zastupljenost u upravnim tijelima i službama tih jedinica.

Kada pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 1. ovog clanka podnose prijavu na natjecaj za prijam u službu imaju se pravo pozvati na ostvarivanje prava koja im pripadaju sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Općine i gradovi iz stavka 1. ovog clanka dužni su politiku upošljavanja novih službenika, odnosno službenika koji se primaju na upražnjena radna mjesta provoditi na način koji će osigurati poštivanje prava pripadnika nacionalnih manjina sukladno odredbi stavka 4. clanka 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Clanak 56b.

Službenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi poticat će se na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja.

Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, koje će na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, donijeti Vlada Republike Hrvatske.

Članak 56c.

Vlada Republike Hrvatske osnovat će ustanovu za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, radi provedbe trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika, u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Članak 21.

U članku 76. stavku 3. iza riječi «upravna tijela županije» dodaju se riječi: «i velikih gradova», a umjesto točke stavlja se zarez i dodaju riječi: «ako posebnim zakonom nije drugacije propisano.»

Članak 22.

Iza članka 77. dodaje se članak 77a. koji glasi:

«Članak 77a.

Protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i poglavarstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drukcije propisano, ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor.»

Članak 23.

U članku 78. stavku 2. riječi: «se uređuje državna uprava», zamjenjuju se riječima: «je uređen sustav državne uprave».

Članak 24.

Članak 79. mijenja se i glasi:

«Nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave svako u svojem djelokrugu sukladno posebnom zakonu.

Općinski načelnik, gradonačelnik i župan dužni su dostaviti statut, poslovnik, proračun ili drugi opći akt (u daljnjem tekstu: «opći akt») predstojniku ureda državne uprave u županiji (u daljnjem tekstu: «predstojnik») zajedno sa izvatkom iz zapisnika koji se odnosi na postupak donošenja općeg akta propisan statutom i poslovnikom, u roku od petnaest dana od dana donošenja općeg akta.»

Clanak 25.

Clanak 80. mijenja se i glasi:

Kada predstojnik ocijeni da je opci akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom ovlašten je i dužan, u roku 15 dana od dana njegove dostave, donijeti odluku o obustavi od primjene opceg akta, koja mora biti obrazložena.

Odluka o obustavi opceg akta dostavlja se bez odgode predsjedniku predstavnickog tijela jedinice lokalne, odnosno podrucne (regionalne) samouprave, opcinском nacelniku, gradonacelniku ili županu, središnjem tijelu državne uprave u cijem je djelokrugu obustavljeni opci akt, te središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i podrucne (regionalne) samouprave.»

Clanak 26.

Iza clanka 80 dodaje se clanak 80a. koji glasi:

«Odluku o obustavi opceg akta od primjene mogu donijeti neposredno i središnja tijela državne uprave u okviru svoga djelokruga utvrdenog posebnim zakonom.

Odluka o obustavi od primjene koju je neposredno donijelo središnje tijelo državne uprave dostavlja se bez odgode predsjedniku predstavnickog tijela koje je donijelo obustavljeni opci akt, opcinском nacelniku, gradonacelniku ili županu, predstojniku i središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i podrucne (regionalne) samouprave ukoliko ono nije neposredno donijelo odluku o obustavi.»

Clanak 27.

Clanak 81. mijenja se i glasi:

«Kada nadležno središnje tijelo državne uprave zaprimi odluku predstojnika o obustavi opceg akta ocijenit ce osnovanost odluke u roku od 15 dana od dana njezina prijama.

Ukoliko središnje tijelo državne uprave odluku o obustavi ocijeni neosnovanom, ukinut ce odluku predstojnika.

Odluka središnjeg tijela državne uprave o ukidanju odluke predstojnika dostavlja se bez odgode predsjedniku predstavnickog tijela koje je donijelo obustavljeni opci akt, opcinском nacelniku, gradonacelniku ili županu, predstojniku i središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i podrucne (regionalne) samouprave ukoliko ono nije neposredno donijelo odluku kojom se ukida odluka predstojnika.»

Clanak 28.

Clanak 82. mijenja se i glasi:

«Ukoliko središnje tijelo državne uprave obustavi od primjene opci akt, odnosno odluku predstojnika ocijeni osnovanom, predložit će bez odgode Vladi Republike Hrvatske da u roku od 30 dana od dana primitka prijedloga pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.

Odluka središnjeg tijela državne uprave kojom je odluka predstojnika ocijenjena osnovanom, te prijedlog Vladi Republike Hrvatske za pokretanjem postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske dostavljaju se bez odgode predsjedniku predstavničkog tijela koje je donijelo obustavljeni opci akt, općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, predstojniku i središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave ukoliko ono nije neposredno postupalo.»

Članak 29.

Iza članka 82. dodaje se članak 82a. koji glasi:

«Vlada Republike Hrvatske pokrenut će postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općeg akta pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka **prijedloga** za pokretanjem postupka.

Ukoliko Vlada Republike Hrvatske ne pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od primitka prijedloga za pokretanje postupka, prestaje obustava od primjene općeg akta.»

Članak 30.

U članku 85. iza stavka 4. dodaje se stavak 5. koji glasi:

«Ukoliko je predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju podnio tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske, a tužba je odbacena ili odbijena, Vlada će raspisati prijevremene izbore za predstavničko tijelo u roku 60 dana od dana objave odluke Upravnog suda Republike Hrvatske u «Narodnim novinama».

Članak 31.

U članku 92. dodaje se stavak 2. koji glasi:

« Općinski načelnik, gradonačelnik i župan od dana raspisivanja izbora za članove predstavničkog tijela pa do dana izbora novog općinskog načelnika, gradonačelnika i župana mogu obavljati samo poslove koji su neophodni za redovito i nesmetano funkcioniranje jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 32.

Veliki gradovi i županije kojima se dodjeljuju dosadašnji poslovi državne uprave koje su obavljali uredi državne uprave u županijama, preuzet će službenike, poslove i pismohranu u skladu s posebnim zakonom koji će propisati postupak i rokove preuzimanja.

Članak 33.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na koje se odnose promjene propisane odredbama ovoga Zakona uskladit će statute i druge opće akte s odredbama ovoga Zakona u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona.

Članak 34.

Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana primjenjuju se do neposrednih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana sukladno posebnom zakonu.

Članak 35.

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

Ustav Republike Hrvatske utvrđuje pravo građana Republike Hrvatske na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. O značaju lokalne i područne (regionalne) samouprave zorno svjedoci ustavna odredba sukladno kojoj je i sama državna vlast u Hrvatskoj ograničena jedino i isključivo Ustavom zajamčenim pravom građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Uz navedeno, Ustav proklamira i načelo samostalnosti i samoodlučivanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje su u obavljanju lokalnih poslova samostalne, u skladu sa zakonom i statutom, te podliježu jedino i isključivo nadzoru zakonitosti ovlaštenih državnih tijela koji se provodi u zakonom razrađenom postupku i protiv kojega je zajamčena daljnja, pravna, sudbena zaštita kako bi se u cijelosti otklonila mogućnost arbitrarnosti u postupanju od strane državnih tijela.

Utvrđivanje samostalnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljaju poslova iz samoupravnog djelokruga, te nemogućnost ispitivanja svrsishodnosti donijetih odluka od strane državnih tijela, već jedino nadzor zakonitosti rada i akata, čine domicilni pravni okvir, a time i sam sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave kompatibilnim sa standardima već verificiranim u zakonodavstvima europskih zemalja, te posebice sa standardima sadržanima u aktima međunarodnog značaja, kao što je primjerice Europska povelja o lokalnoj samoupravi, pretežitim dijelom ratificirana 1997. godine. Vrijedno je spomenuti kako su temeljni postulati Europske povelje prihvaćeni i već se godinama primjenjuju u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Na temelju Ustava Republike Hrvatske, usvojenog 1990. godine, koji je utvrdio osnovna načela i odrednice ustrojstva državne vlasti i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, usvojen je 1992. godine i sam Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi koji je, tada primjereno vremenu i potrebama prijelaznog razdoblja, utvrdio osnove sustava lokalne samouprave, nadležnost i ovlasti tijela lokalnih jedinica, njihove međusobne odnose i odgovornosti, osnove njihova financiranja i ostala temeljna pitanja od značaja za djelovanje lokalnih jedinica.

Uz navedeno, tadašnji Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi uredio je i osnovna pitanja načelno ustanovljavajući ujedno okvir preciziranju i daljnjoj razradi nadležnosti lokalnih jedinica, te mehanizme kontrole i nadzora nad zakonitošću njihova rada, a ujedno i ovlasti Vlade Republike Hrvatske pri provedbi kontrolnih instituta i mehanizama.

Uz temeljni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, koncem 1992. godine, te neposredno početkom 1993. godine, donijeti su i ostali organski zakoni čije je usvajanje bilo nužno za početak funkcioniranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

U razdoblju ustanovljavanja sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj gotovo u hodu su otklanjane nelogičnosti i sustav je ponekad s manje ili više uspješnosti nadograđivan

i usavršavan, no zadaca svih dosadašnjih Vlada Republike Hrvatske u domeni unutarnje politike, bila je stvaranje pravnih i politickih pretpostavaka za konstantno jacanje lokalne i regionalne samouprave.

Ta se zadaca ostvarivala, izmedu ostaloga i širenjem kruga poslova lokalnih jedinica, posebice vecih gradova, osiguranjem višeg stupnja samostalnosti u odnosu na središnju vlast i upravu, te poštivanjem prakse ogranicavanja nadzora isključivo na nadzor zakonitosti. Logicno jest i jedino moguće da se citav proces odvijao u fazama.

Donošenjem ustavnih promjena, konkretno odredbama clanka od 63. do 71. Promjena Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 113/00), omogućeno je mijenjanje ranije usvojene koncepcije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, u prvom redu decentraliziranje države, te diferenciranje nadležnosti koje će obavljati pojedini tip jedinice lokalne i podrucne (regionalne) samouprave.

Jedan je od ciljeva reforme lokalne i podrucne (regionalne) samouprave koja predstoji nakon već provedenog stvaranja osnova i pravnih pretpostavaka za decentraliziranje nadležnosti i njihovo diferenciranje tijekom 2001. godine, te početnog i već provedenog decentraliziranja, svakako daljnji prijenos ovlasti na veće jedinice lokalne samouprave, u prvom redu veće gradove, kao urbane i gravitacijske centre u zemlji.

Receno konkretizira i Zaključak Vlade Republike Hrvatske usvojen na sjednici Vlade održanoj dana 23. travnja 2004. godine kojime je Vlada obvezala sve ministre da u roku 30 dana od dana usvajanja Zaključka dostave Središnjem državnom uredu za upravu, kao središnjem tijelu državne uprave nadležnom za ustrojstvo sustava lokalne i podrucne (regionalne) samouprave u zemlji, popis svih poslova državne uprave obavljanje kojih je moguće prenijeti na velike gradove, te posebno na ostale gradove i općine (točka 3. Zaključka).

Temeljem navedenog Zaključka, Vlada Republike Hrvatske pokrenula je konkretne aktivnosti i poduzela niz mjera kojima je cilj daljnja decentralizacija, te razvitak lokalne demokracije kao ključne osnove u kontekstu približavanja europskim standardima.

Upravo su daljnji razvitak lokalne demokracije, decentralizacija i jacanje kapaciteta, te ohrabivanje i poticanje partnerstva izmedu državnih vlasti na središnjoj i lokalnoj razini s relevantnim udruženjima jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, ocijenjeni prioritarnim ciljevima na koje se ostvarenje Republika Hrvatska opredijelila i Završnom deklaracijom usvojenom na Ministarskoj konferenciji održanoj dana 25. i 26. listopada 2004. godine u Zagrebu, pod nazivom «Učinkovito demokratsko upravljanje na lokalnoj i regionalnoj razini».

Nastavno na započete pripremne aktivnosti, Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Nacionalni program rada za područje lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, Zaključkom od dana 06. listopada 2004. godine.

Nacionalnim programom se, uz nacelno opredjeljenje daljnjem nastavku reforme, odlučuje da će daljnji proces decentralizacije biti proveden na osnovi Programa decentralizacije uz razradu sadržaja i opsega funkcija, te prateću financijsku podlogu.

U tu svrhu, dakle kako bi iznašla modalitete selektivnog prijenosa poslova u djelokrug jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, pracene financijskim podlogama, kako bi osigurala veću samostalnost i utjecaj jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave na

odlucivanje o bitnim pitanjima, te posebice kako bi izbjegla situaciju tehnickog prijenosa poslova jedinicama lokalne i podrucne (regionalne) samouprave jedino i isklucivo radi obavljanja istih, a da pri tome izostaje prijenos bitnih ingerencija u odlucivanju i posebice bitno prethodno financijsko uskladenje potencijala nužnih za uspješno obavljanje decentraliziranih poslova, Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj dana 09. prosinca 2004. godine usvojila je Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004. - 2007. godine, te imenovala Povjerenstvo za njegovu provedbu.

Buduće zakonske odredbe ustanovljavaju postupanje državnih tijela vezano uz Program najbolje prakse koji jest dio međunarodnog projekta pokrenutog od strane Vijeća Europe, a usmjeren je na širenje informacija o najboljoj praksi jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave, kao i na razmjenu iskustava u njezinoj provedbi. U Republici Hrvatskoj program provodi Savez Udruge gradova i Udruge općina u Republici Hrvatskoj, no bitno je istaci da se Program provodi pod pokroviteljstvom Središnjeg državnog ureda za upravu i Vijeća Europe.

Predlaže se, između ostaloga, osnivanje ustanove za razvoj lokalne i podrucne (regionalne) samouprave (Akademije lokalne demokracije), koju bi radi osiguranja i provedbe kontinuirane edukacije službenika i lokalnih dužnosnika osnovala Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, u suradnji s nacionalnim savezima općina, gradova i županija u Republici Hrvatskoj.

Zaključno, državni nadzor propisuje se drukcije u odnosu na danas postojeća zakonska rješenja. Veće ovlasti u nadzoru daju se samim predstojnicima ureda državne uprave i resorno nadležnim tijelima državne uprave. Naime, provedba nadzora pokazala je svoje nedostatke i nedosljednost u praksi, te je stoga nastalo neodrživo stanje koje je nametnulo potrebu korjenitih promjena u provedbi državnog nadzora.

II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM UREĐUJU

Osnovna pitanja koja se predlažu urediti ovim Zakonom i posljedice koje će proisteci donošenjem ovog Zakona:

- zakonsko definiranje poticanja što bolje prakse u lokalnoj i podrucnoj (regionalnoj) samoupravi,
- motiviranje jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave u provedbi najbolje prakse,
- ustanovljavanje velikih gradova i definiranje njihova djelokruga,
- decentralizacija poslova i jačanje lokalne samouprave, u prvom redu velikih gradova, ali i županija,
- racionalnije organiziranje obavljanja određenih poslova, a time i maksimiziranje ušteda i uopće podizanje stupnja ekonomičnosti obavljanja poslova na lokalnoj razini,
- unificiranje unutarnjeg ustrojstva svih jedinica lokalne samouprave bez obzira na broj stanovnika
- državni nadzor kao preduvjet zakonitosti u funkcioniranju jedinica lokalne i podrucne (regionalne) samouprave i bitan preduvjet postizanja zakonitosti općih akata, rada i postupanja,

- radi osiguranja i provedbe kontinuirane edukacije službenika i lokalnih dužnosnika predlaže se osnivanje ustanove za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave (Akademije lokalne demokracije), koju će osnovati Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom.

III. OBJAŠNJENJE ODREDBA PREDLOŽENOG ZAKONA

Uz članak 1.

Članak daje definiciju Grada Zagreba sukladno ustavnim odredbama. Grad Zagreb definira se kao glavni grad Republike Hrvatske, te kao posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu.

Uz članak 2.

Predviđa se mogućnost dodjele godišnjeg priznanja jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave za doprinos razvoju i jačanju lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Uz članak 3.

Određuje se djelokrug jedinica lokalne samouprave, dok se posebnim propisima prepušta urediti djelokrug poslova koje su jedinice lokalne samouprave dužne organizirati te djelokrug poslova koje mogu obavljati.

Uz članak 4.

Definira se pojam velikog grada te se propisuje da se radi o gradovima koji imaju preko 40.000 stanovnika. Dodatno se preciziraju i utvrđuju poslovi velikih gradova i gradova sjedišta županija. Takvo rješenje predstavlja daljnje jačanje lokalne samouprave, posebno onih jedinica koje imaju preduvjeta preuzeti i obavljati poslove u znatno širem opsegu spram dosadašnjih zakonskih rješenja, posebno imajući u vidu poslove koji se odnose na promet, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, te drugih akata vezanih uz gradnju.

Uz članak 5.

Određuje se djelokrug županija, dok se posebnim propisima prepušta urediti djelokrug poslova koje su županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave dužne organizirati te djelokrug poslova koje mogu obavljati.

Uz članak 6.

Utvrđuje se da veliki gradovi koji imaju preko 40.000 stanovnika mogu na svom području obavljati i poslove iz djelokruga županije.

Uz članak 7.

Predloženom odredbom osigurava se kontinuitet u radu predstavničkog tijela.

Uz članak 8.

Naglašava se javnost rada predstavničkih tijela, te se predviđa mogućnost da sjednice predstavničkog tijela budu sazivane i elektroničkim putem, te se održavaju putem video-veze i primjenom ostalih oblika suvremenih komunikacijskih tehnologija, naravno u slučajevima predviđenim poslovníkom ili drugim općim aktom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Uz članak 9.

Propisuje se i unificira način izbora općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, budući se dopušta mogućnost da i općine ispod 3.000 stanovnika imaju općinskog načelnika i općinsko poglavarstvo.

Uz članak 10.

Predloženom izmjenom članka 41. propisuje se da općinski načelnik, gradonačelnik i župan imaju u pravilu dva zamjenika koji se biraju većinom glasova svih članova općinskih vijeća, gradskog vijeća te županijske skupštine.

Uz članak 11.

Obveza dostave akata proširuje se i na obvezu dostave akata predstojniku ureda državne uprave u županiji.

Uz članak 12.

Preciziraju se izvršna tijela. Novina je napuštanje preuzimanja dužnosti poglavarstva od strane predstavničkog tijela u općinama do 3.000 stanovnika, budući se prema dosadašnjem zakonskom rješenju u općinama do 3.000 stanovnika nije biralo poglavarstvo, veće je njegove dužnosti obavljalo predstavničko tijelo.

Uz članak 13.

Budući je općinski načelnik, gradonačelnik i župan, koji ima u skladu sa statutom i zakonom u pravilu dva zamjenika, predsjednik općinskoga, gradskog, odnosno županijskog poglavarstva, iz navedenog proizlazi da su njihovi zamjenici po položaju zamjenici predsjednika poglavarstva.

Uz članak 14.

Propisuje se i drukčiji način izbora članova poglavarstva. Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana većinom glasova svih članova na vrijeme od četiri godine.

Stavkom 2. propisana je mogućnost da pročelnici upravnih tijela općine, grada i županije budu imenovani za članove poglavarstva.

Uz članak 15.

Utvrđuje se broj članova poglavarstva jedinice lokalne samouprave u ovisnosti od broja stanovnika. Broj mora biti neparan.

Uz članak 16.

Utvrđuje se da se na prijedlog najmanje trećine članova u predstavničkom tijelu može pokrenuti pitanje nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini.

Uz članak 17.

Precizira se u zakonskom tekstu da općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan mogu tražiti glasovanje o povjerenju poglavarstvu, s tim da ukoliko predstavničko tijelo povodom prijedloga ne donese odluku kojom potvrđuje povjerenje, neće se smatrati da je poglavarstvu iskazano nepovjerenje.

Uz članak 18.

Buduci se ovim Zakonom dopušta svim jedinicama lokalne samouprave da imaju poglavarstvo, zakonodavac predviđa mogućnost da se u jedinicama lokalne samouprave do 3.000 stanovnika ustrojava jedinstveni upravni odjel, a da se u jedinicama lokalne samouprave iznad 3.000 stanovnika može ustrojiti jedinstveni upravni odjel.

Uz članak 19.

Dodaje se novi članak 53. a kojim se propisuje da pročelnike na temelju javnog natjecaja imenuje poglavarstvo, te ih i razrješuje pod uvjetima iz stavka 2. ovoga članka. Ovim zakonom trebalo je propisati i prava razriješenog pročelnika, obzirom da navedena situacija nije propisana Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, kao posebnog zakona kojim se uređuje radnopravni status državnih službenika (dakle, i pročelnika).

Uz članak 20.

Pripadnicima nacionalnih manjina predviđa se pravo na zastupljenost u upravnim tijelima i službama onih jedinica u cijem udjelu u stanovništvu sudjeluju s više od 15%. Predviđa se i planira stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika, te osnivanje ustanove za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave radi osiguranja i provedbe kontinuirane edukacije službenika i lokalnih dužnosnika, naravno u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.

Uz članak 21.

Odredbu je trebalo dopuniti na predloženi način, a imajući u vidu uvođenje nove jedinice lokalne samouprave-veliki grad.

Uz članak 22.

Dodaje se novi članak kojim se propisuje kako se protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i poglavarstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba ne može izjaviti žalba, već samo pokrenuti upravni spor.

Uz članak 23.

Utvrđuje se da nadzor nad zakonitošću rada i akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave provodi se na način i u postupku utvrđenim zakonom kojim je uređen sustav državne uprave.

Uz članke 24. do 30.

Navedenim se odredbama uređuje državni nadzor i zaštita lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Propisuje se da nadzor zakonitosti općih akata predstavničkog tijela općina, gradova i županija u njihovom samoupravnom djelokrugu obavljaju uredi državne uprave u županijama i tijela središnje državne uprave svako u svojem djelokrugu koji je utvrđen posebnim zakonima.

Ujedno se definiraju ovlasti predstojnika te središnjih tijela državne uprave vezano uz donošenje odluke o obustavi općeg akta predstavničkog tijela.

Jednako tako, navode se okolnosti stjecanjem kojih je Vlada Republike Hrvatske ovlaštena na raspisivanje prijevremenih izbora za raspušteno predstavničko tijelo.

Uz članak 31.

Utvrđuje se da općinski načelnik, gradonačelnik i župan od dana raspisivanja izbora za članove predstavničkog tijela pa do dana izbora novog općinskog načelnika, gradonačelnika i župana mogu obavljati samo one poslove koji su neophodni za redovito i nesmetano funkcioniranje jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Uz članak 32.

Propisuje se da će veliki gradovi i županije kojima su dodijeljeni dosadašnji poslovi državne uprave koje su obavljali uredi državne uprave u županijama, preuzeti službenike, poslove i pismohranu u skladu s posebnim zakonom koji će propisati postupak i rokove preuzimanja.

Uz članak 33.

Propisuje se obveza uskladjivanja statuta i drugih općih akata s odredbama ovoga Zakona onih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na koje se odnose promjene propisane odredbama ovoga Zakona, i to u roku od 60 dana od stupanja na snagu Zakona.

Uz članak 34.

Na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, sukladno predloženoj odredbi, primjenjuju se odredbe ovoga zakona, do donošenja posebnog zakona.

Uz članak 35.

Određuje se da će ovaj Zakon stupiti na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".

IV. FINACIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA PROVEDBU OVOG ZAKONA

Ocjenjuje se da će provedba ovog Zakona iziskivati osiguranje određenih dodatnih financijskih sredstava u Državnom proračunu Republike Hrvatske. Predviđa se da će u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2006. godinu biti potrebno osigurati 1.000.000 kn kako bi se omogućio početak rada ustanove s ciljem razvoja lokalne i područne (regionalne) samouprave, te trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika.

Daljnje decentraliziranje funkcija koje će uslijediti svakako će zahtijevati pracenje sredstvima nužnim za redovito i nesmetano obavljanje poslova, te je stoga izvjesno da predstoje izmjene u normativi iz domene financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

V. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA I RAZLOZI ZBOG KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE

Razlike između rješenja koja se predlažu u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona, koji je u ožujku 2005. godine raspravljen u prvom čitanju, te rješenja sadržanih u Konacnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u pretežitom su dijelu nomotehnicke naravi i predstavljaju poboljšanja u odnosu na tekst koji je raspravljen u prvom čitanju.

Jednako tako, bitno je naglasiti da je pri izradi Konacnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi usvojena većina primjedbi iznijetih od strane zastupnika i radnih tijela- saborskih odbora koji su o Prijedlogu proveli raspravu.

Tako je primjerice izvršeno poboljšanje odredaba određenih članaka, radi otklanjanja mogućih nedoumica u njihovoj budućoj primjeni.

Rješenja koja se predlažu vezano uz pojedina pitanja, poboljšana su sukladno iznijetim primjedbama i sugestijama zastupnika, te je tako primjerice definiran pojam „velikog grada“, a poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradova usklađeni sa terminologijom posebnih zakona (npr. Zakona o sigurnosti prometa na cestama).

Nadalje, brisana je odredba kojom se iza članka 20. važećeg Zakona dodaje nova odredba, koja je propisivala odlučivanje u drugom stupnju i nadzor nad obavljanjem poslova koji se odnose na izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, budući je nadzor ureden posebnim zakonom, dok je odlučivanje u drugom stupnju sadržaj odredbe članka 21. Konacnog

prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Uvođenjem mogućnosti sazivanja sjednice predstavničkog tijela na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela, i od strane celnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržane u clanku 7. Konacnog prijedloga osigurava se kontinuitet u radu predstavničkog tijela.

Nadalje, a propisana je i mogućnost da općinski načelnik, gradonačelnik i župan imaju u pravilu dva zamjenika.

Clancima 16. i 17. Konacnog prijedloga uređena su pitanja koja se odnose na institut nepovjerenja i povjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, a zbog uocjenih problema u provedbi odredbi važećeg Zakona.

Odredbama clanka 19. Konacnog prijedloga propisani su razlozi za razrješenje pročelnika, ali i prava razriješenog pročelnika obzirom da navedena situacija nije propisana niti važećim Zakonom niti Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji se odgovarajuće primjenjuje na zaposlene u tijelima jedinca lokalne i područne (regionalne) samouprave.

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

Uvodno isticemo kako je predlagatelj prihvatio veliku većinu prijedloga koji su isticali tijekom saborske rasprave, te ih inkorporirao u zakonski tekst čije se donošenje predlaže, a sa ciljem sadržajnog, ali i nomotehničkog poboljšanja budućeg zakonskog teksta.

Tako je primjerice, sukladno iznijetim primjedbama i sugestijama zastupnika, predloženo rješenje prema kojem sve jedinice lokalne samouprave imaju pravo ustrojstva izvršnih tijela, odnosno poglavarstva bez obzira na broj stanovnika istih jedinica. Jednako tako, prihvacene su primjedbe da pročelnik ne smije biti član poglavarstva, kako je predviđeno i važećim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Medutim, tijekom saborske rasprave istaknuto je nekoliko prigovora na Prijedlog zakona u prvom citanju, koje Vlada Republike Hrvatske pri izradi Konacnog prijedloga zakona nije prihvatila.

Nisu prihvaceni prijedlozi Kluba zastupnika SDP-a.

Naime, nije prihvacen prijedlog da se status velikog grada na kojega se prenose dodatne ingerencije veže uz 30.000 stanovnika. Predlagatelj je i nadalje opredjeljenja da se velikim gradom definira onaj grad koji ima preko 40.000 stanovnika.

Nadalje, nije prihvacena primjedba kojom se kao neprihvatljivo rješenje smatra da je predstojnik Ureda državne uprave u županiji ovlašten donijeti odluku o obustavi primjene općeg akta koje je donijelo predstavničko tijelo jedinice.

Vlada Republike Hrvatske navedenu primjebu ne prihvaca jer se radi i o sada važećem pravnom rješenju koje je korigirano radi usklađivanja s pravnom terminologijom Zakona o sustavu državne uprave. Naime, važeći Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da je pročelnik županijskog ureda ovlašten donijeti odluku o obustavi od primjene općeg akta, ali donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave («Narodne novine», broj 59/01) županijski uredi prestali su s radom, dakle i županijski ured za

opcu upravu na celu kojeg je bio procelnik, te su ustrojeni Uredi državne uprave u županijama kao tijela državne uprave u županijama na celu kojih je predstojnik ureda.

Što se tice primjedbe koja se odnosi na neposredan izbor gradonacelnika, općinskih nacelnika i župana kao nositelja izvršne vlasti, Vlada Republike Hrvatske ocijenila je da i ove posljednje redovne lokalne izbore provede po istoj proceduri kako je to bilo i do sada, a u pogledu izbora nositelja izvršne vlasti. Neposredan izbor nositelja izvršne vlasti zahtijeva znatnu izmjenu odnosno donošenje novog propisa u domeni izbornog zakonodavstva na lokalnoj razini.

Nije uvažena ni primjedba Kluba zastupnika HSLŠ-a, LS-a i DC-a, kao ni zastupnice Ingrid Anticevic-Marinovic te zastupnika Krunoslava Markovinovica, da ce doci do dupliranja poslova, odnosno sukoba nadležnosti između velikih gradova i županija, ukoliko ne budu kvalitetno razgranicene djelatnosti. Predlagatelj smatra kako je ovim Zakonom kvalitetno razraden djelokrug lokalnih jedinica, pri čemu se ujedno vrši definiranje, ali i diferenciranje djelokruga poslova između velikih gradova i županija. Naime, predlagatelj smatra kako veliki gradovi imaju dovoljan gospodarski i kadrovski potencijal da mogu obavljati širi opseg poslova od onog koji imaju općine i gradovi, dok županije te poslove obavljaju za područje koje je izvan područja velikog grada.

Primjedba Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske ne prihvaća se u dijelu u kojem se predlaže propisivanje odredbe kojom bi se odredila nadležnost za rješavanje predmeta u radu, a u trenutku preuzimanja. Predlagatelj ne prihvaća iznesenu primjedbu jer predložena odredba jasno definira da ce se to pitanje urediti posebnim zakonom.