

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO UPRAVE

N a c r t

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI
ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI,
S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

Zagreb, lipanj 2015.

**NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA
O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI,
S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

**I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI
ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI**

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. te odredbama glave VI. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka USRH) pod nazivom “Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava”, koja obuhvaća odredbe članka 133. do odredbe članka 138. Ustava Republike Hrvatske. Navedene ustavne odredbe osnovni su pravni okvir za donošenje propisa kojima se uređuju pitanja vezana uz sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tim je odredbama utvrđeno da se pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela, a u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

**II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA TREBA UREDITI
ZAKONOM I POSLJEDICE KOJE ĆE PROISTEĆI DONOŠENJEM ZAKONA**

U skladu s odredbom članka 15. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske kojom je utvrđeno da se ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, broj 155/02, 47/10 – Odluka USRH, 80/10 i 93/11 – Odluka USRH) uređena su prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Jedno od zajamčenih prava je pravo na uporabu jezika i pisma.

Člankom 12. Ustava Republike Hrvatske propisano je da je u Republici Hrvatskoj u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo, međutim u pojedinim lokalnim jedinicama uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu se uporabu, može uvesti i drugi jezik te ćirilčno ili koje drugo pismo pod uvjetima propisanim zakonom. Pripadnicima svih nacionalnih manjina temeljem članka 15. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske, zajamčena je sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija. U duhu predmetnih ustavnih odredbi, u članku 12. stavku 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina propisano je da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice te kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, kao i kada je to propisano statutom jedinice lokalne samouprave ili statutom jedinice područne (regionalne) samouprave u skladu s odredbama posebnog zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.

Uvjeti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina, kojima se osigurava ravnopravnost s hrvatskim jezikom i latiničnim pismom uređena je posebnim zakonom – Zakonom o uporabi

jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, broj 51/00 i 56/00 – ispravak).

Navedenim Zakonom u članku 4. propisani su uvjeti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina te je određeno da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina ostvaruje u skladu s odredbama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe i ovoga Zakona pod sljedećim uvjetima:

- kada je predviđena međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka,
- kada su to statutom propisale općine i gradovi, u skladu s Ustavnim zakonom o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe i Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj te
- kada to, u odnosu na rad svojih tijela, u samoupravnom djelokrugu, statutom propiše županija na čijem je području u pojedinim općinama i gradovima u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine.

Pored jasnih zakonskih odredbi i obveza koje iz njih proizlaze, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave rečeno se ne provodi ili se provedba opstruira. U praksi se naime, događaju slučajevi kada jedinica lokalne samouprave koja ispunjava uvjete za uporabu jezika i pisma nacionalne manjine utvrđene Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina te je slijedom toga dužna svojim statutom urediti uporabu jezika i pisma nacionalne manije, to ne učini u propisanom roku od ispunjenja uvjeta. Također se događaju i situacije da jedinica statutom uredi uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, no ne u skladu s odredbama Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

Na ove situacije ukazao je i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj Odluci Broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. godine („Narodne novine“, broj 104/14 i 130/14). U tom kontekstu je Ustavni sud Republike Hrvatske predmetnom Odlukom u točki III. dispozitiva, drugoj alineji pozivajući se na članak 31. stavke 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst), odredio da je Vlada Republike Hrvatske dužna u roku od jedne godine od dana objave predmetne Odluke u „Narodnim novinama“ (Odluka je objavljena 28. kolovoza 2014. godine), uputiti u parlamentarnu proceduru izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u kojima će urediti prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, odnosno opstruiraju njegovu provedbu. Važeći Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ne predviđa posljedice u slučaju ako jedinice koje su dužne svojim statutom urediti uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina to ne učine ili učine protivno odredbama mjerodavnih propisa.

S obzirom na obvezu Vlade Republike Hrvatske da temeljem navedene Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske predloži prikladan pravni mehanizam za slučajeve neprovođenja obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj od strane predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave, predlaže se dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12). Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređen je predmetnim Zakonom koji uređuje jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada

njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad.

U okviru X. glave Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojom je regulirano pitanje državnog nadzora i zaštite lokalne i područne (regionalne) samouprave, predviđena je u članku 84. Zakona mogućnost raspuštanja predstavničkog tijela jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Riječ je o sankciji koja se primjenjuje prema predstavničkom tijelu u slučajevima određenih nezakonitosti definiranih predmetnim Zakonom. Uz institut istovremenog raspuštanja predstavničkog i razrješenja izvršnog tijela jedinice, Zakonom je predviđeno šest slučajeva u kojima se raspušta predstavničko tijelo.

U kontekstu potrebe osiguranja odgovarajućeg pravnog mehanizma za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, odnosno obveze iz Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina ili opstruiraju njegovu provedbu, ovim Zakonom se predlaže uvođenje novog, sedmog razloga za raspuštanje predstavničkog tijela jedinice: ako predstavničko tijelo općim aktom ne uredi prava nacionalnih manjina ili ih uredi suprotno posebnim propisima kojima su uređena prava nacionalnih manjina. U tom će se slučaju, dakle raspustiti predstavničko tijelo i raspisati prijevremeni izbori.

Ujedno, propisuje se ovlast povjerenika Vlade Republike Hrvatske da uredi prava nacionalnih manjina u jedinici u kojoj je predstavničko tijelo raspušteno iz prethodno navedenog razloga.

Pored navedene dopune, ovim Zakonom se predlaže i izmjena odredbe kojom je regulirano pitanje stupanja na snagu općih akata koje u okviru samoupravnog djelokruga donose predstavnička tijela općina, gradova i županija. Navedena izmjena se predlaže, također nastavno na stav Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesen u Odluci i Rješenju U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 („Narodne novine“, broj 12/13).

Prema važećim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, no iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave. S obzirom da je Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo stav da je najkraće dopušteno vakacijsko razdoblje jedan dan te slijedom toga propisi na snagu mogu u iznimnim situacijama stupiti najranije tek prvog dana od dana objave, predloženo je usklađivanje zakonskih odredbi s rečenim mišljenjem Ustavnog suda.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi organski je zakon kojim se uređuje ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. Temeljem članka 83. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske zakone (organski zakoni) kojima se razrađuje ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

III. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske, kao ni u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

IV. PRIJEDLOG ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Sukladno članku 204. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, broj 81/13) predlaže se donošenje ovoga Zakona po hitnom postupku iz osobito opravdanih razloga, s obzirom da je Vlada Republike Hrvatske temeljem Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, obvezna u utvrđenom roku predložiti adekvatan mehanizam za rješenje problema koji proizlaze iz nepoštivanja odredbi Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

V. TEKST KONAČNOG PRIJEDLOGA ZAKONA, S OBRAZLOŽENJEM

Tekst prijedloga zakona dan je u obliku Konačnog prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

VI. TEKST ODREDABA VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU I DOPUNJUJU

Uz Konačni prijedlog za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prilaže se tekst odredaba Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01- vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12), koje se mijenjaju i dopunjuju.

NACRT KONAČNOG PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENI I DOPUNI ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

Članak 1.

U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011 i 144/2012) u članku 73. stavku 4. riječi: „danom objave“ zamjenjuju se riječima: „prvog dana od dana objave“.

Članak 2.

U članku 84. u točki 6. iza riječi: „Zakona“ točka se zamjenjuje zarezom.

Iza točke 6. dodaje se točka 7. koja glasi:

„7. ako općim aktom ne uredi prava nacionalnih manjina ili ih uredi suprotno posebnim propisima kojima su uređena prava nacionalnih manjina.“

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

„U jedinici u kojoj je predstavničko tijelo raspušteno sukladno stavku 1. točki 7. ovoga članka, prava nacionalnih manjina uredit će povjerenik Vlade Republike Hrvatske.

Članak 3.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su uskladiti svoje statute i druge opće akte s odredbama ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana njegovog stupanja na snagu.

Članak 4.

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

OBRAZLOŽENJE

Uz članak 1.

Ovim člankom izvršeno je usklađivanje sa stavom Ustavnog suda Republike Hrvatske iznesenim u Odluci i Rješenju U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 („Narodne novine“, broj 12/13) sukladno kojem je najkraće dopušteno vakacijsko razdoblje jedan dan, shodno čemu propisi na snagu u iznimnim situacijama mogu stupiti najranije tek prvog dana od dana objave. Stoga je ovim člankom izmijenjena druga rečenica važećeg stavka 4. članka 73. Zakona i to na način da je propisano da se iznimno općim aktom može iz osobito opravdanih razloga, odrediti da opći akt na snagu stupa prvog dana od dana objave.

Uz članak 2.

Ovim člankom je temeljem obveze Vlade Republike Hrvatske koja proizlazi iz Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. godine („Narodne novine“, broj 104/14 i 130/14) da se predvidi prikladan pravni mehanizam za slučajeve kad predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave ne provode obveze iz Zakona o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, dopunjen članak 84. koji propisuje razloga za raspuštanja predstavničkih tijela jedinica. Predviđeno je da će Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu raspustiti predstavničko tijelo ako općim aktom ne uredi prava nacionalnih manjina ili ih uredi suprotno posebnim propisima kojima su uređena prava nacionalnih manjina.

Budući da se nakon raspuštanja predstavničkog tijela, do konstituiranje novog saziva predstavničkog tijela nakon održanih prijevremenih izbora, u toj jedinici imenuje povjerenik Vlade Republike Hrvatske, koji slijedom odredbe članka 88. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi može donositi ili mijenjati opće akte jedinice samo ako je to potrebno radi provedbe zakona ili drugog propisa ili usklađivanja sa zakonom ili drugim propisom, odredbom stavka 2. ovoga članka propisuje se da će u jedinici u kojoj je predstavničko tijelo raspušteno (iz razloga što općim aktom nije uredilo prava nacionalnih manjina ili ih je uredilo suprotno posebnim propisima kojima su uređena prava nacionalnih manjina), prava nacionalnih manjina urediti povjerenik Vlade.

Uz članak 3.

Ovim se člankom propisuje da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne uskladiti svoje statute i druge opće akte s odredbama ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana njegovog stupanja na snagu. Odredba je karaktera prijelaznih i završnih odredbi.

Uz članak 4.

Ovom odredbom određeno je da zakon stupa na snagu osmi dan od dana njegove objave u „Narodnim novinama“.

**TEKST ODREDABA VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU I
DOPUNJAVAJU**

ZAKON O LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI
(„Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12)

Članak 73.

Predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu donosi odluke i druge opće akte, u skladu sa svojim statutom.

Prije nego što stupi na snagu opći akt obavezno se objavljuje u službenom glasilu jedinice.

Ako općina i grad nema svoje službeno glasilo, opći akt općine i grada objavljuje se u službenom glasilu županije.

Opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave. Iznimno, općim se aktom može iz osobito opravdanih razloga odrediti da stupa na snagu danom objave.

Opći akt ne može imati povratno djelovanje.

Članak 84.

Na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada Republike Hrvatske raspustit će predstavničko tijelo:

1. ako donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako iz bilo kojih razloga trajno ostane bez broja članova potrebnog za rad i donošenje odluka,
5. ako ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca,
6. ako ne raspiše referendum iz članka 24. stavka 5. i članka 40.b ovoga Zakona.