

Načela i djelokrug rada članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave

Zoričić, Mario

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:849355>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-06**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

Mario Zoričić

NAČELA I DJELOKRUG RADA ČLANOVA
PREDSTAVNIČKOG TIJELA JEDINICE LOKALNE
SAMOUPRAVE
Završni rad

Šibenik, 2023.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

NAČELA I DJELOKRUG RADA ČLANOVA
PREDSTAVNIČKOG TIJELA JEDINICE LOKALNE
SAMOUPRAVE

Završni rad

Kolegij: Lokalna samouprava

Mentor: Ante Galić, dipl. iur., pred.

Student: Mario Zoričić

Matični broj studenta: 1219064192

Šibenik, rujan 2023.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Mario Zoričić, student Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG 1219064192 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom stručnom studiju Upravni studij pod naslovom: Načela i djelokrug rada članova predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 25.09.2023.

Student:

Mario Zoričić

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. RAD PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE	2
2.1. Poslovnik predstavničkog tijela.....	3
2.2. Prava vijećnika	5
2.3. Dvojbe u radu lokalnog predstavničkog tijela	10
2.4. Radna tijela	14
2.5. Načela rada vijećnika.....	15
2.6. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela	17
2.7. Nadzor predstavničkog tijela	23
2.8. Raspuštanje predstavničkog tijela	24
2.9. Transparentnost u radu predstavničkog tijela	25
2.10. Obveze nezavisnih vijećnika	27
2.11. Imunitet vijećnika	28
3. ULOGA PREDSTAVNIČKOG TIJELA U RASPOLAGANJU IMOVINOM TE DONOŠENJU OPĆIH AKATA	30
3.1. Imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	31
3.2. Temeljni financijski akt	32
3.3. Opći akti	34
4. ZAKLJUČAK.....	38
LITERATURA	39
POPIS SLIKA.....	41

**NAČELA I DJELOKRUG RADA ČLANOVA PREDSTAVNIČKOG TIJELA
JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE**

MARIO ZORIČIĆ

Ul. 8 Udarne dalmatinske brigade 83, 22000 Šibenik, mzoricic@vus.hr

Sažetak rada

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave županije i sve su one pravne osobe. Tijela tih jedinica čine predstavničko te izvršno tijelo od kojih predstavničko čine općinsko i gradsko vijeće te županijska skupština, a izvršno općinski načelnik, gradonačelnik i župan. Članovi predstavničkog tijela tih jedinica svoje dužnosti obavljaju tijekom njihova mandatnog razdoblja koje traje četiri godine, osim u iznimnim slučajevima. Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave posjeduje određenu imovinu na temelju koje ima mogućnost osnivanja ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba. Niti jedna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne može funkcionirati bez općih i financijskih akata od kojih se ističu proračun (kao financijski) i statut (kao opći akt). Svaki se opći akt mora prvo objaviti u službenom glasilu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave pa tek onda, u zakonski određenom, roku, stupa na snagu.

Ključne riječi: općine, gradovi, županije, proračun, statut, akt.

(38 stranica / 1 slika / 32 literaturna navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Mentor: Ante Galić, dipl. iur., pred.

Rad je prihvaćen za obranu:

**PRINCIPLES AND SCOPE OF WORK OF THE MEMBERS OF THE
REPRESENTATIVE BODY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNIT**

MARIO ZORIČIĆ

Ul. 8 Udarne dalmatinske brigade 83, 22000 Šibenik, mzoricic@vus.hr

Abstract

According to the Law on Local and Regional (Regional) Self-Government, local self-government units are municipalities and cities, and county (regional) self-government units are all legal entities. The bodies of these units are made up of representative and executive bodies, of which the representative ones are the municipal and city councils and the county assembly, and the executive ones are the head of the municipality, the mayor and the prefect. The members of the representative body of these units perform their duties during their term of office, which lasts four years, except in exceptional cases. Each unit of local and regional (regional) self-government owns certain assets on the basis of which it has the possibility to establish institutions, companies and other legal entities. Not a single unit of local and regional (regional) self-government can function without general and financial acts, of which the budget (as a financial act) and the statute (as a general act) stand out. Each general act must first be published in the official gazette of the local or regional self-government unit, and only then, within the legally determined period, will it enter into force.

Keywords: municipalities, cities, county, the budget, the statute, act.

(38 pages / 1 figure / 32 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic of Šibenik

Supervisor: Ante Galić, dipl. iur., pred.

Paper accepted:

1. UVOD

Pod terminom jedinica lokalne samouprave podrazumijevaju se općine i gradovi, a jedinicama područne (regionalne) samouprave županije te je osnivanje svake takve jedinice propisano zakonom. Svaka je ta jedinica pravna osoba, a tijelo državne uprave koje je nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, mora voditi evidencije općih podataka općina, gradova i županija o svim njihovim pitanjima. Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu izvršno i predstavničko tijelo. Izvršno tijelo takve jedinice čine: načelnik (općina), gradonačelnik (grad) te župan (županija). S druge strane, pod predstavničkim se tijelom podrazumijevaju općinsko (u općini) i gradsko vijeće (u gradu) te županijska skupština (u županiji). Trajanje mandata svakog člana predstavničkog tijela iznosi četiri godine, s iznimkama kad je član izabran na prijevremenim izborima jer tada isti traje do isteka tekućeg mandata predstavničkog tijela koje je izabrano na redovnim izborima. Poslove u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici te su isti točno definirani i regulirani zakonima. Nadalje, jako je važno da svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sve svoje poslove obavlja u skladu sa zakonskim propisima, normama i uredbama i upravo je glavni cilj ovoga završnoga rada prikaz svih tih poslova, a posebice poslova članova predstavničkog tijela tih jedinica.

Ovaj je završni rad strukturiran u četiri poglavlja, a prvo je uvodno. U drugome se poglavlju prikazuje predstavničko tijelo i način njegova rada, tj. njegov poslovnik, prava i načela rada vijećnika, radna tijela, dvojbe u radu te nadzor i raspuštanje predstavničkog tijela. Također, pojašnjava se i transparentnost u njegovom radu te obveze i imunitet vijećnika. Potom, treće poglavlje rada pojašnjava ulogu predstavničkog tijela u raspolaganju imovinom te donošenju općih akata. Točnije, u ovom se dijelu rada prikazuju i pojašnjavaju imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, temeljni financijski te opći akti kao i dvojbe oko provođenja akata. Četvrto poglavlje predstavlja zaključna razmatranja autora nakon kojega slijedi popis literature koja se koristila tijekom pisanja rada te popis slika.

2. RAD PREDSTAVNIČKIH TIJELA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08,36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, čl. 1.; u daljnjem tekstu: ZLPRS) definiraju se i uređuju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihovo ustrojstvo i djelokrug, načini rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te sva ostala pitanja koja su važna za njihov rad. U istom se Zakonu (čl. 3.) te u Ustavu Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl. 129.; u daljnjem tekstu: URH) navodi da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave županije i svaka se od tih jedinica osniva zakonom. Prema članku 4. istoga Zakona, općina predstavlja jedinicu lokalne samouprave do čijeg osnivanja dolazi, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja su zajedno prirodna, gospodarska i društvena cjelina te koja su povezana zajedničkim interesima svojih stanovnika. Nadalje, sljedeći članak Zakona definira grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj se nalazi sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a koje je urbana, povijesna, prirodna, gospodarska i društvena cjelina. U sastavu grada mogu se nalaziti i prigradska naselja koja, zajedno s gradskim naseljem, čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim u čvrstoj vezi. U iznimnim se slučajevima gradom može proglasiti i neko mjesto koje ne udovoljava svim prethodno navedenim uvjetima. Potom, prema članku 6. istoga Zakona, pod županijom se podrazumijeva jedinica područne (regionalne) samouprave čiji teritorij predstavlja „prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa“ (ZLPRS, čl. 6.).

Posebnim zakonom utvrđeni su teritoriji općine, grada i županije, kao i definiranje njihova naziva, sjedišta njihovih tijela, izdvajanje nekih naselja iz sastava općine ili grada te njihovo uključivanje u sastav neke druge općine ili grada, promjene granica i sva ostala pitanja vezana za hrvatske jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/2006, čl. 1.; u daljnjem tekstu: ZPŽGO).

Pri tome se, za svaku promjenu teritorija jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, prethodno mora zatražiti mišljenje njenih stanovnika (ZLPRS, čl. 7.).

Općina, grad i županija pravne su osobe, a tijelo državne uprave koje je nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, ima obvezu voditi evidencije općih podataka općina, gradova i županija o svim njihovim pitanjima.

Čelnik tijela državne uprave koje je nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu donosi pravilnik o prikupljanju, sistematiziranju i objavi podataka te vođenju takve evidencije. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj utvrđuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske te određuje „područja svih županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, njihove nazive i sjedišta, načine utvrđivanja i promjena granica općina i gradova, postupke koji prethode promjeni područnog ustrojstva i druga pitanja od značaja za područno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave“ (ZPŽGO, čl. 1.).

Odredbom članka 34. st. 1. ZLP(R)S-a propisano je da predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika, koji se biraju većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Stavkom 3. istoga članka propisano je da predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela, predsjedava sjednicama i predstavlja to tijelo. Međutim, u situaciji kada iz određenih razloga to nije moguće, predstavničko tijelo ne smije biti onemogućeno u svojem radu. Činjenica da predstavničko tijelo u određenom trenutku nema predsjednika (primjerice, jer je podnio ostavku) ne smije utjecati na rad toga tijela. Sve dok predstavničko tijelo ima potreban broj članova za valjano odlučivanje i donošenje odluka, nema zapreke da se i u situaciji kada nema predsjednika, predstavničko tijelo sastane, radi i donosi odluke (Tropina, 2023).

2.1. Poslovnik predstavničkog tijela

Na primjeru Gradskog vijeća grada Šibenika, Poslovnik opisuje njegovo konstituiranje te se na konstituirajućoj sjednici odabiru predsjednik i potpredsjednici vijeća. Također, na sjednici se odabiru i odbori kao što su Mandatno povjerenstvo, Odbor za izbor i imenovanja, ali i mnogi drugi. Što se tiče samog Poslovnika, on uređuje izbor predsjednika, potpredsjednika, njihova prava i dužnosti, prava i dužnosti vijećnika, odnos vijeća i gradonačelnika, podnošenje i usvajanje izvješća na vijeću, sazivanje i tijek sjednice, radne sjednice, vođenje zapisnika itd. (Poslovnik grada Šibenika, 2021).

Poslovnik Gradskog vijeća Grada Šibenika uređuje:

- dnevni red,
- održavanje reda na sjednici,

- javnost rada vijeća,
- sudjelovanje u raspravi,
- javnost rada,
- akte Gradskog vijeća i postupak njihovog podnošenja,
- ostvarivanje prava na predlaganje akata i
- podnošenje amandmana (posebno važno jer vijećnici imaju pravo na to, a većina njih iznimno rijetko koristi to pravo na početku njihova mandata).

Kao što je već rečeno, predstavničko tijelo u općini čini općinsko vijeće, u gradu gradsko vijeće, a u županiji županijska skupština. Općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština predstavljaju predstavnička tijela građana i tijela lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave koja su zadužena za donošenje akata u okviru djelokruga jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave te za obavljanje drugih poslova koji su u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave (ZLPRS, čl. 27.).

Poslovníkom predstavničkog tijela utvrđuje se način rada predstavničkog tijela, a donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela, u skladu s zakonom i statutom. Gradsko vijeće, u ostvarivanju svojih prava i dužnosti, donosi Statut, Poslovník, godišnji proračun, zaključni račun, odluke, zaključke, preporuke, programe i druge opće i pojedinačne akte u skladu sa zakonom i Statutom. Predsjednik Gradskog vijeća dužan je u roku od 15 dana od dana donošenja općeg akta dostaviti Statut, Poslovník, proračun i druge opće akte nadležnom tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu opći akt radi nadzora zakonitosti općih akata. Također je dužan ove akte dostaviti Gradonačelniku. Gradsko vijeće radi na sjednicama koje saziva i vodi predsjednik vijeća, a materijal koji će se obrađivati na sjednicama šalje se najkasnije osam dana prije održavanja sjednice. Sjednice vijeća su javne te građani i druge zainteresirane osobe mogu nazočiti sjednici, ali isključivo prema pravilima koja propisuje samo Vijeće. U skladu s time, svi oni građani koji žele nazočiti na sjednici Gradskog vijeća, moraju se obratiti zahtjevom nadležnoj službi Tajništva grada kako bi im se omogućio boravak u vijećnici za vrijeme trajanja sjednice. Upravo se tim zahtjevima svima njima daje prednost u vidu prostornih mogućnosti, ali ne u smislu davanja prava glasa, rasprave ili sudjelovanja u raspravi. Kao što je prethodno rečeno, predsjednik sjednice saziva prema potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Dakle, o ovome svi vode računa jer je praksa da se, u slučaju neodržavanja sjednice (minimalno) jednom u tromjesečju, svi članovi automatski raspuštaju. Predsjednik vijeća ima obvezu sazvati sjednicu ukoliko to zahtjeva 1/3 vijećnika za što ima rok od 15 dana.

Ukoliko navedeno ne učini, sjednicu će sazvati gradonačelnik u roku od osam dana, a ukoliko to ne učini ni gradonačelnik, sjednicu će sazvati ministar pravosuđa i uprave. Ono što je važno naglasiti jest da je svaka sjednica koja je sazvana protivno ovim odredbama nezakonita, a akti koji se na istoj donesu ništavni su, tj. smatra se da niti nisu donijeti (Galić, n. d.).

Kako bi sjednica uopće započela, potrebno je prisustvo većine članova i iz tog se razloga na početku svake sjednice, prije samog prelaska na utvrđivanje dnevnog reda, utvrđuje nazočnost na sjednici Gradskog vijeća kako bi se provjerilo postoji li uopće dovoljan broj ljudi za odlučivanje na sjednici. U slučaju kada ne postoji kvorum, sjednica se ne može održati te se zakazuje za neki novi datum kada se steknu takvi uvjeti za održavanje sjednice (Galić, n. d.).

Situacija nastala proglašenjem epidemije bolesti COVID-19 izvanredna je, posebna i nepredvidljiva okolnost u kojoj je bilo potrebno poduzeti učinkovite mjere radi sprječavanja širenja zaraze i smanjivanja posljedica njezina širenja te zaštite zdravlja i života kako građana tako i članova predstavničkih tijela jedinica. Stoga je i rad predstavničkih tijela JLP(R)S-ova trebalo prilagoditi navedenoj situaciji, s ciljem smanjivanja širenja rizika zaraze, a sve u skladu s potrebama i mogućnostima svake pojedine jedinice. Činjenica je da predstavnička tijela moraju funkcionirati u danim okolnostima, ali je također činjenica da epidemiološka situacija utječe na njihov rad i redovito održavanje sjednica. Stoga se na temelju situacije prouzročene proglašenjem epidemije bolesti COVID-19 pokazala potreba za dodatnim uređenjem pitanja načina rada predstavničkog tijela u slučaju nastupanja posebnih okolnosti (Tropina, 2021).

2.2. Prava vijećnika

U obnašanju svoje dužnosti vijećnici ostvaruju određena prava, a Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je utvrđeno pravo na naknadu. Naknada koju prima član predstavničkog tijela definira se u neto iznosu po članu predstavničkog tijela na način da ukupna godišnja neto naknada po članu predstavničkog tijela ne smije biti viša od:

1. u županiji:
 - 16.000,00 kuna (s više od 300.000 stanovnika),
 - 15.000,00 kuna (s više od 200.000 do 300.000 stanovnika),
 - 14.000,00 kuna (s više od 100.000 do 200.000 stanovnika) te
 - 13.000,00 kuna (do 100.000 stanovnika),

2. u općini i gradu:

- 16.000,00 kuna (s više od 300.000 stanovnika),
- 14.000,00 kuna (s više od 100.000 do 300.000 stanovnika),
- 13.000,00 kuna (s više od 60.000 do 100.000 stanovnika),
- 12.000,00 kuna (s više od 35.000 do 60.000 stanovnika),
- 11.000,00 kuna (s više od 20.000 do 35.000 stanovnika),
- 10.000,00 kuna (s više od 10.000 do 20.000 stanovnika),
- 8.000,00 kuna (s više od 5.000 do 10.000 stanovnika),
- 6.000,00 kuna (s više od 1.000 do 5.000 stanovnika) te
- 4.000,00 kuna (do 1.000 stanovnika) (ZLPRS, čl. 32.).

Naknada se mijenjala kako se mijenjao i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno Ministarstvo pravosuđa i uprave predložilo je smanjenje tih naknada u odnosu na prijašnje stanje, uskladilo je to s razinom broja stanovnika u svakoj pojedinoj jedinici lokalne samouprave. Naknadu za predsjednika predstavničkog tijela moguće je odrediti u iznosu većem za maksimalno 50%, a za potpredsjednike u iznosu većem za maksimalno 30% od pripadajuće naknade ostalih članova predstavničkog tijela. Način rada predstavničkog tijela uređuje se poslovníkom predstavničkog tijela, u skladu sa Zakonom (ZLPRS) i statutom. Prema prije važećim odredbama Zakona, predstavničko tijelo je imalo ovlasti samostalno određivati iznos naknade koja se isplaćuje vijećnicima. Sada je Zakonom propisan maksimalan iznos vijećničkih naknada – propisano je da se naknada određuje u neto iznosu po članu predstavničkog tijela, tako da ukupna godišnja neto naknada ne smije iznositi više od iznosa propisanih zakonom, ovisno o broju stanovnika jedinice. Naknade se određuju u rasponu od 530,00 eura (maksimalan iznos neto naknade u jedinicama koje imaju do 1.000 stanovnika) do 2.123,00 eura (maksimalan iznos neto naknade u jedinicama s više od 300.000 stanovnika) (Serdar, 2023).

Zakonom je također utvrđeno pravo člana predstavničkog tijela na izostanak s posla radi sudjelovanja u radu predstavničkog tijela i njegovih radnih tijela. Predstavničko je tijelo kolegijalno tijelo koje radi na sjednicama te je pravo i obveza njegovih članova sudjelovati u njegovu radu, kao i u radu njegovih radnih tijela. Stoga je Zakonom izričito propisano navedeno pravo kako bi se svim osobama izabranima na dužnost člana predstavničkog tijela osiguralo nesmetano obnašanje njihove dužnosti, pod jednakim uvjetima (Serdar, 2023).

Naime, pitanje izostanka s radnog mjesta radi obavljanja vijećničke dužnosti i sudjelovanja na sjednici prije važećim propisima nije bilo regulirano pa su u praksi bili česti problemi članova predstavničkih tijela s njihovim poslodavcima. Odredbom članka 31. st. 3. ZLP(R)S-a nastoji se svim osobama izabranima na vijećničku dužnost osigurati nesmetano obnašanje njihove dužnosti, pod jednakim uvjetima. S aspekta primjene Zakona, kako bi se članovima predstavničkog tijela omogućilo obavljanje dužnosti na koju su izabrani, oni imaju pravo na opravdani neplaćeni izostanak s posla. Pravo na opravdani neplaćeni izostanak s posla radi sudjelovanja u radu predstavničkog tijela i njegovih radnih tijela je minimum prava koji mora biti osiguran kako bi se ostvarili preduvjeti za rad predstavničkih tijela i njihovih radnih tijela. ZLP(R)S ne ulazi u pitanje odnosa zaposlenika i njihovih poslodavaca. Članovi predstavničkih tijela pitanja vezana uz svoj izostanak s posla radi sudjelovanja u radu predstavničkog tijela i njegovih radnih tijela sporazumno reguliraju sa svojim poslodavcima u okviru propisa mjerodavnih za rad kod određenog poslodavca, bilo da je riječ o radnopravnom ili službeničkom statusu. Zakon propisuje i jedno posebno pravo – pravo uvida u registar birača za vrijeme dok član predstavničkog tijela obavlja dužnost (članak 31. st. 4. ZLP(R)S-a). Posebnim zakonom – Zakonom o registru birača propisano je da članovi predstavničkih tijela imaju pravo zatražiti u nadležnom upravnom tijelu uvid u podatke iz registra birača koji se odnose na osobno ime i adresu birača. Na primatelje osobnih podataka primjenjuje se zakon kojim se uređuje zaštita osobnih podataka (Serdar, 2023).

Član predstavničkog tijela može biti svaki pojedinac koji, na dan stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora, ima prijavljeno prebivalište na području jedinice za čije se predstavničko tijelo provode izbori (Zakon o lokalnim izborima, čl. 3.; u daljnjem tekstu: ZoLI).

Svaki član predstavničkog tijela nema obvezujući mandat i nije opoziv, a svoju dužnost mora obavljati počasnno te za nju ne prima plaću već posjeduje pravo na naknadu sukladno odluci predstavničkog tijela (Ministarstvo pravosuđa i uprave – Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, n. d.).

Član predstavničkog tijela ne može biti kazneno gonjen niti odgovoran zbog glasovanja, izjava ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama predstavničkog tijela. Članu predstavničkog tijela koji, dok traje njegov mandat, prihvati obnašanje dužnosti koja se prema odredbama posebnog zakona smatra nespojivom, za vrijeme obnašanja nespojive dužnosti mandat miruje i za to ga vrijeme zamjenjuje zamjenik u skladu s odredbama posebnog zakona.

Nadalje, član predstavničkog tijela ima pravo podnijeti svoju ostavku, ali u točno propisanoj proceduri kako je propisano Zakonom o lokalnim izborima (NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21).

Prema istom zakonu, svaki član ima pravo i staviti svoj mandat u mirovanje, glasno izreći svoje mišljenje (bez ikakvih kazni) te predlagati donošenje akata što vijećnici rijetko koriste u svojoj praksi. Broj članova predstavničkog tijela jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave ovisi o svakoj pojedinoj jedinici, pri čemu je potrebno poštivati obvezu prema nacionalnim manjinama. Sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11, čl. 20.; u daljnjem tekstu: UZoPNM), ako u predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ne bude odabran barem jedan član pripadnik nacionalne manje, broj članova predstavničkog tijela povećat će se za 1. Ukoliko se, pak, u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave ne osigura dovoljan broj članova pripadnika nacionalne manjine, broj članova predstavničkog tijela povećat će se do onoga broja koji je potreban da bi se ostvarila potrebna zastupljenost.

Ovaj se broj određuje ovisno o broju stanovnika, i to na način da predstavničko tijelo:

1. županije:

- s više od 300.000 stanovnika - ima 47 članova,
- s više od 200.000 do 300.000 stanovnika - ima 41 člana,
- s više od 100.000 do 200.000 stanovnika - ima 37 članova,
- s više od 60.000 do 100.000 stanovnika - ima 31 člana te
- do 60.000 stanovnika - ima 27 članova,

2. općine i grada:

- s više od 300.000 stanovnika - ima 47 članova,
- s više od 200.000 do 300.000 stanovnika - ima 41 člana,
- s više od 100.000 do 200.000 stanovnika - ima 31 člana,
- s više od 60.000 do 100.000 stanovnika - ima 27 članova,
- s više od 35.000 do 60.000 stanovnika - ima 21 člana,
- s više od 20.000 do 35.000 stanovnika - ima 19 članova,
- s više od 10.000 do 20.000 stanovnika - ima 15 članova,
- s više od 2.500 do 10.000 stanovnika - ima 13 članova,
- s više od 1.000 do 2.500 stanovnika - ima 9 članova te
- do 1.000 stanovnika - ima 7 članova (ZLPRS, čl. 28.).

Članak 34. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi navodi kako svako predstavničko tijelo ima jednog predsjednika i do dva potpredsjednika, koji se odabiru na temelju većine glasova članova predstavničkog tijela.

U slučajevima kada predstavničko tijelo ima dva potpredsjednika, u praksi se odabiru na način da se jedan odabire iz reda predstavničke većine, a drugi iz reda predstavničke manjine, i to na njihov prijedlog. Zadaci predsjednika predstavničkog tijela jesu sazivanje sjednice predstavničkog tijela, predsjedanje sjednicama i predstavljanje tog tijela te, pri tome, ima obvezu sazivati sjednice po potrebi, ali minimalno jednom u tri mjeseca. Svako drugo pravo i dužnost predsjednika i potpredsjednika predstavničkog tijela utvrđuje se poslovnikom predstavničkog tijela.

Zadaci predstavničkog tijela su sljedeći:

- donošenje statuta jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave,
- donošenje odluka i drugih općih akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave,
- osnivanje radnih tijela, odabir i razrješenje članova tih tijela te odabir, imenovanje i razrješenje i svih ostalih osoba određenih zakonom, drugim propisom ili statutom,
- uređivanje ustrojstva i djelokruga upravnih tijela jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave,
- osnivanje javnih ustanova i ostalih pravnih osoba koje obavljaju gospodarske, društvene, komunalne i sve ostale djelatnosti koje su od interesa za jedinicu lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave te
- obavljanje i svih ostalih poslova koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela (ZLPRS, čl. 30005.).

Članovi predstavničkog tijela imaju pravo postavljanja pitanja općinskom načelniku, gradonačelniku, tj. županu o njegovu radu, i to usmenim putem na sjednicama predstavničkog tijela, ali i pisanim putem, i to posredovanjem predsjednika predstavničkog tijela, a sve u skladu s odredbama poslovnika predstavničkog tijela jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave. Isto tako, općinski načelnik, gradonačelnik, tj. župan ima obvezu dva puta u godini dana podnositi polugodišnje izvještaje o svom radu predstavničkom tijelu koje može, osim tog izvještaja, tražiti i izvješća o pojedinim pitanjima iz njegova djelokruga (ZLPRS, čl. 35. a i b).

Pri tome, odluke predstavničkog tijela temelje se na većini glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela.

Također, na temelju većine glasova svih članova predstavničkog tijela donosi se Statut jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave, proračun i godišnji izvještaj, a o ostalim pitanjima o kojima odlučuju glasovi većine glasova predstavničkog tijela određuje poslovnik predstavničkog tijela (ZLPRS, čl. 36.).

Članovi predstavničkog tijela Gradskog vijeća ovlašteni su predlagatelji akata, a najčešći je gradonačelnik. Predlagatelji istih često jesu radna tijela, no poslovnici gradskog vijeća rijetko propisuju da su i građani ovlašteni predlagatelji akata, sukladno odredbi članka 25. ZLPRS.

Prema istom članku prijedlog građana mora se uvrstiti u dnevni red Gradskog vijeća ako ga je podržalo 10% birača upisanih u područje grada, a vijećnici imaju pravo raspraviti i glasovati o svakom pitanju koje je na dnevnom redu sjednice te pravo podnositi amandmane na prijedlog akata. Vijećnik ima pravo zatražiti i dobiti od upravnih tijela podatke koje su potrebne za obavljanje njegove dužnosti što se naziva pravom na pristup informacijama. Međutim, podatke koji mogu biti klasificirani kao tajna, vijećnici moraju čuvati za vrijeme trajanja svog mandata, a imaju pravo koristiti i stručne i tehničke usluge upravnih odjela te izvršiti uvid u registar birača (Poslovnik grada Šibenika, 2021).

Ostala su prava i dužnosti članova predstavničkog tijela utvrđena zakonom, statutom jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave i poslovníkom predstavničkog tijela (ZLPRS, čl. 27.).

2.3. Dvojbe u radu lokalnog predstavničkog tijela

Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ključno je mjesto na kojem se ostvaruje demokracija u lokalnim uvjetima. To je mjesto na kojem različiti dionici izlažu svoje ideje, o njima raspravljaju i donose odluke. Stoga je osobito važno da svaki aspekt djelovanja predstavničkog tijela bude jasan i utemeljen na propisu. U radu predstavničkih tijela (općinskog i gradskog vijeća, županijske skupštine) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u praksi često dolazi do niza prijepora i dvojbi koje se odnose na primjenu odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Tropina, 2023).

Uz to, u vezi s pojedinim pitanjima rada lokalnih predstavničkih tijela postoji i recentna sudska praksa upravnih sudova, Visokog upravnog suda RH i Ustavnog suda RH.

Stupanje na snagu općih akata koje donose predstavnička tijela JLP(R)S-a uređeno je odredbama članka 73. ZLP(R)S-a, kojim je propisano sljedeće: 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. Iz citirane odredbe Zakona jasno proizlazi kada opći akti stupaju na snagu pa oni stoga ne mogu stupiti na snagu danom donošenja, već obvezno moraju biti prethodno objavljeni u službenom glasilu jedinice, a sve to sukladno zahtjevima vladavine prava i pravne sigurnosti. Navedena načela zajamčena su odredbama članka 90. Ustava Republike Hrvatske. Citirana je odredba komplementarna odredbi članka 90. st. 4. Ustava, kojom je propisano da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako zbog osobito opravdanih razloga zakonom nije određeno drukčije. S tim u vezi, potrebno je dotaknuti se Izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojemu je Ustavni sud zauzeo stajalište da zakonodavac, sukladno Ustavu, može propisati stupanje na snagu zakona: određivanjem dana, mjeseca i godine kada zakon stupa na snagu (kalendarski) ili nastupom određenog događaja. Pri tome, Ustavni sud u Izvješću ističe da je s ustavnopravnog aspekta važno samo to da stupanjem zakona na snagu (ili pojedinih njegovih glava/odredbi) istodobno započne i njegova primjena, odnosno da se u svim zakonima propisuje samo njihovo stupanje na snagu, koje će ujedno značiti i početak njihove primjene (Tropina, 2023).

Ustavni je sud u Izvješću istaknuo i da se navedeno na odgovarajući način odnosi i na druge (podzakonske) propise čije je donošenje u nadležnosti drugih tijela državne vlasti, tijela JLP(R)S-a i pravnih osoba s javnim ovlastima. Prema tome, utvrđenja iz Izvješća Ustavnoga suda primjenjuju se i na opće akte koje donose predstavnička tijela JLP(R)S-a, odnosno u općem aktu se može navesti da on stupa na snagu točno određenog datuma, primjerice 1. travnja 2023., a što tada znači da se toga dana počinje i primjenjivati (Tropina, 2023).

U praksi su najčešći slučajevi nespojivosti vezani uz dužnosti koje su u vezi s jedinicom lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Kada je riječ o vijećničkoj dužnosti, najčešće slučajevi nespojivosti tiču se nositelja izvršnih ovlasti u jedinici, odnosno njegova zamjenika, službeničkoga radnog mjesta u upravnom odjelu ili službi iste jedinice, članstva u upravnim tijelima trgovačkih društava u vlasništvu jedinice ili u kojima jedinica ima većinski paket dionica ili udjela te ravnatelja ustanove ili druge neprofitne pravne osobe kojoj je jedinica osnivač. U okviru tih nespojivosti u praksi pojavljuju se određene dvojbe. Jedna se od njih odnosi na pitanje smije li član općinskog vijeća biti zaposlen u općini u okviru programa javnih radova?

Osobe koje ne obavljaju poslove iz djelokruga upravnih tijela, niti se primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu u skladu s odredbama Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Na te se osobe ne primjenjuju odredbe predmetnog Zakona ni podzakonskih propisa koji uređuju pitanja vezana uz lokalne službenike i namještenike, ni odredbe Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Naime, javni radovi jedna su od mjera za poticanje zapošljavanja koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje. Javni rad je društveno koristan rad koji se obavlja u ograničenom razdoblju, putem kojega se zapošljavaju nezaposlene osobe iz ciljnih skupina. Ako je, dakle, osoba zaposlena u jedinici na projektu javnih radova u okviru poticajnih mjera Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, takva osoba nije službenik ni namještenik jedinice. Stoga, s obzirom na to da kod zapošljavanja osobe na javnim radovima nije riječ o službeniku i namješteniku u upravnom odjelu ili službi jedinice, nema zapreke da takva osoba bude istodobno i član predstavničkog tijela iste jedinice jer nije riječ o nespojivim dužnostima (Serdar, 2021).

Nadalje, smije li komunalni redar biti gradski vijećnik? U skladu sa zakonskim određenjem, član predstavničkog tijela ne može istodobno biti pročelnik, službenik i namještenik u upravnom odjelu ili službi iste jedinice. Stoga, u odnosu na konkretno pitanje, ako je riječ o gradskom vijeću jedinice u kojoj je osoba zaposlena kao komunalni redar, nedvojbeno je riječ o nespojivim dužnostima te nema osnove za istodobnim obavljanjem tih dužnosti.

Međutim, ako osoba radi u drugoj jedinici (primjerice susjednoj općini), ne može se govoriti o nespojivosti te nema zapreke za istodobnim obavljanjem navedenih dužnosti (Serdar, 2021).

Smije li pročelnik jedinstvenoga upravnog odjela općine biti županijski vijećnik? Nastavljajući se na prethodno pitanje i objašnjenje uz njega, u ovom slučaju očito nije riječ o nespojivim dužnostima jer član županijske skupštine nije službenik u županiji, nego u općini (nije riječ o dužnostima u istoj jedinici).

Smije li državni službenik biti gradski vijećnik? Jedno od prava državnih službenika zajamčenih Zakonom o državnim službenicima je pravo kandidiranja na izborima, i državnim i lokalnim (čl. 13.). S te osnove nema nikakve zapreke da se državni službenik kandidira za člana gradskog vijeća, a također nema nikakve zapreke ni da tu dužnost obnaša s obzirom da u tom slučaju nema nespojivosti (Serdar, 2021).

Smije li ravnatelj županijske bolnice biti županijski vijećnik? S obzirom na to da prema Zakonu ravnatelj ustanove kojoj je jedinica osnivač ne može biti član predstavničkog tijela te jedinice, u konkretnom je slučaju riječ o nespojivim dužnostima te stoga ravnatelj bolnice mora podnijeti zahtjev za mirovanjem mandata.

Smije li liječnik koji radi u županijskoj bolnici biti član županijske skupštine? Slijedom prethodne situacije, u ovom slučaju nema nespojivosti jer nije riječ o ravnatelju ustanove, nego njezinu zaposleniku, a što ne predstavlja nespojivost kada je riječ o vijećnicima.

Smije li liječnik koji radi u županijskoj bolnici biti član gradskog vijeća? Jednako kao i u prethodna dva slučaja, nikako nije riječ o nespojivim dužnostima jer niti je riječ o ravnateljskoj poziciji u ustanovi, niti je riječ o dužnostima u istoj jedinici.

Smije li županijski vijećnik biti zamjenik ravnatelja ili pomoćnik ravnatelja ustanove kojoj je osnivač županija? U zakonskoj odredbi među dužnostima nespojivim s istodobnim obavljanjem dužnosti člana predstavničkog tijela navedena je dužnost ravnatelja ustanove kojoj je jedinica osnivač, no ne i dužnost zamjenika ili pomoćnika ravnatelja.

Postoji li nespojivost kada je zaposlenik gradskog muzeja ujedno i gradski vijećnik? Jednako kao i u prethodnom primjeru, nema nespojivosti jer nije riječ o ravnatelju ustanove, neovisno o tome što je riječ o ustanovi čiji je osnivač ista jedinica o kojoj je riječ (grad) (Serdar, 2021).

Nema zakonske zapreke da se osoba koja obnaša neku od nespojivih dužnosti kandidira za člana predstavničkog tijela jedinice. Međutim, ako bude izabrana, obvezna je do dana konstituiranja predstavničkog tijela obavijestiti upravno tijelo jedinice nadležno za poslove predstavničkog tijela o obnašanju nespojive dužnosti (ako odluči obavljati tu nespojivu dužnost), odnosno prihvaćanju dužnosti člana predstavničkog tijela (ako odluči ne obavljati nespojivu dužnost, nego preuzeti dužnost člana predstavničkog tijela) (Serdar, 2021).

Ako navedena obavijest ne bi bila dostavljena nadležnom tijelu, članu predstavničkog tijela koji ne dostavi obavijest, mandat miruje po sili zakona. Člana predstavničkog tijela kojemu mandat miruje zamjenjuje zamjenik (Serdar, 2021).

2.4. Radna tijela

Radna tijela, tj. odbori, predstavljaju tijela koja su zadužena za proučavanje i razmatranje pojedinih pitanja te davanja mišljenja i prijedloga na odluke i akte koji se donose na sjednicama vijeća.

U radna tijela gradskog vijeća grada Šibenika ubrajaju se:

- Odbor za izbor i imenovanja,
- Mandatno povjerenstvo Gradskog vijeća Grada Šibenika,
- Odbor za statutarno-pravna pitanja,
- Odbor za plan, financije i gradsku imovinu,
- Odbor za prostorno uređenje, komunalno gospodarstvo i stambene odnose,
- Odbor za gospodarstvo,
- Odbor za razvoj mjesne samouprave,
- Odbor za suradnju s općinama, gradovima, regijama i međunarodnu suradnju,
- Odbor za društvene djelatnosti,
- Odbor za zaštitu okoliša,
- Odbor za prigovore i tužbu te
- Odbor za dodjelu nagrada i drugih priznanja (Grad Šibenik – Radna tijela Gradskog vijeća, n. d.).

Iako poslovници predstavničkih tijela najčešće propisuju da su odbori sastavljeni od članova Gradskog vijeća, isti mogu imati i vanjske članove koji, u praksi, ne mogu glasovati o točkama koje se utvrđuju na sjednici odbora već imaju pravo raspravljati o svim temama. Dakle, oni (najčešće) nemaju pravo glasa već to isto pravo pripada gradskim vijećnicima.



Slika 1. Sjednica Gradskog vijeća Grada Šibenika

Izvor: <https://www.sibenik.hr/clanci/27-sjednica-gradskog-vijeca-grada-sibenika/10670.html>

2.5. Načela rada vijećnika

Načela rada vijećnika su sljedeća:

- poštenje i savjesnost,
- principijelnost i dosljednost,
- objektivnost i nepristranost,
- pristupačnost i susretljivost,
- transparentno, aktivno i konstruktivno sudjelovanje u radu vijeća,
- argumentirano zastupanje stavova,
- lojalnost zajednici te
- djelovanje u skladu s općim interesom (Galić, n. d.).

Vijećnici se moraju ponašati u skladu s Kodeksom ponašanja gradskih vijećnika čije je donošenje propisano novim Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (NN 143/21).

Pri tome, Kodeks mora sadržavati odredbe:

- o sprječavanju sukoba interesa,

- o načinu praćenja primjene Kodeksa te
- o tijelu koje donosi odluke u 2. stupnju o odlukama Gradskog vijeća vezano za povrjedu Kodeksa koje su u njegovoj nadležnosti (Galić, n. d.).

Ukoliko se Kodeks, pak, nije donio u zakonskom roku (koji je bio 25. lipnja 2022. godine), propisana je novčana kazna za jedinicu lokalne samouprave, tj. regionalne (područne) samouprave u iznosu od 5.000 do 15.000 kuna (Galić, n. d.).

Prethodno je spomenuta mogućnost stavljanja mandata vijećnika u mirovanje (koje traje najmanje šest mjeseci, a moguće je samo jednom u mandatu, osim za privremene zamjenike gradonačelnika) pri čemu se pojavljuje pitanje zamjene istoga. Ukoliko je vijećnik izabran sa stranačke liste, stranka odlučuje koji od neizabраниh kandidata sa liste će zamijeniti vijećnika koji je mandat stavio u mirovanje bez obzira koji se na listi nalazi po redosljedu, dok vijećnika koji je izabran sa kandidacijske liste grupe birača zamjenjuje prvi slijedeći neizabrani kandidat (Galić, n. d.).

U ovoj situaciji stranka odlučuje tko će sa stranačke liste biti zamjena vijećniku koji je stavio mandat u mirovanje bez obzira koji je, po redosljedu, bio na kandidacijskoj listi. Navedeno stranke određuju sukladno sporazumu, odnosno dogovorom (ako sporazum nije zaključen). O sklopljenom sporazumu, kao i postignutom dogovoru, političke su stranke dužne obavijestiti nadležno upravno tijelo jedinice (ZoLI, čl. 81).

S liste grupe birača, situacija je nešto drugačija jer se ide po redosljedu: npr. ako je šest vijećničkih mjesta osvojila nezavisna lista, šest ih ulazi u vijeće po redu (za razliku od stranačke liste gdje vijećnik s posljednjeg mjesta može ući u Gradsko vijeće ako je stranka tako odredila). Ukoliko je netko od šest izabranih vijećnika s kandidacijske liste grupe birača podnio mandat u mirovanje (ili mu je na drugi način mandat prestao), tog vijećnika zamjenjuje prvi slijedeći neizabrani kandidat s liste (ZoLI, čl. 81).

Kao što je prethodno već rečeno, mandat započinje danom konstituiranja vijeća, a ono je konstituirano izborom predsjednika. Mandat traje sve do stupanja na snagu odluke Vlade o raspisivanju izbora, tj. do stupanja na snagu odluke Vlade o raspuštanju. Nadalje, mandat prestaje i u sljedećim slučajevima:

- kada se podnese pisana ostavka (danom dostave prema ZUP-u¹),
- potpunim gubitkom poslovne sposobnosti (danom pravomoćnosti sudske odluke),

¹ ZUP (Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21) uređuje pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela kao i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

- osudom na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci (danom pravomoćnosti sudske presude),
- promjenom prebivališta (danom prestanka prebivanja),
- prestankom hrvatskoga državljanstva (danom prestanka, osim ako je vijećnik ujedno i državljanin neke od zemalja članica Europske unije) ili
- smrću (Galić, n. d.).

2.6. Odnos predstavničkog i izvršnog tijela

Pored predstavničkog, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave djeluje i izvršno tijelo koje čini općinski načelnik (u općini), gradonačelnik (u gradu) te župan (u županiji), a iznimno i njihovi zamjenici (ZLPRS, čl. 39.). Odgovornost izvršnog tijela, na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, vezana je uz nepredlaganje i nedonošenje proračuna lokalne jedinice i mogućnost raspisivanja referenduma za opoziv izvršnog tijela. Na temelju čl. 69.a navedenog Zakona Vlada RH razriješit će općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihove zamjenike ako općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan ne predloži predstavničkom tijelu donošenje proračuna, i to u roku koji omogućuje donošenje proračuna u skladu sa zakonom.

Također, isto nastupa ako općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan povuče prijedlog prije glasovanja o proračunu u cjelini te ne predloži novi prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje. Jednako tako, u skladu s čl. 85.a Zakona, na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada RH će istodobno raspustiti predstavničko tijelo i razriješiti općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihove zamjenike koji su izabrani zajedno s njim ako nakon raspuštanja predstavničkog tijela novoizabrano predstavničko tijelo „ponovno“ ne donese proračun u roku od 90 dana od konstituiranja, odnosno ne donese proračun u roku propisanom čl. 69.a st. 4. Zakona. Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno s njima mogu se opozvati putem referenduma. Navedeni način opoziva izvršnog tijela u jedinici propisan je čl. 40.b Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Raspisivanje referenduma za opoziv izvršnog tijela može predložiti 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana i njihovog zamjenika koji je izabran zajedno s njima ili 2/3 članova predstavničkog tijela jedinice.

Opozvati neposredno izabrano izvršno tijelo mogu birači koji su ga i izabrali (Tropina, 2022). Općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici biraju se na neposrednim izborima, a njihov mandat prestaje po sili zakona u slučajevima propisanim posebnim zakonom (čl. 40. ZLPRS). Pročelnik upravnog tijela nadležnog za službeničke odnose će u roku od 8 dana obavijestiti Vladu Republike Hrvatske o prestanku mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana radi raspisivanja prijevremenih izbora za novoga općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, u slučajevima propisanim ovim Zakonom. Općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici mogu se opozvati putem referenduma, a raspisivanjem referenduma za opoziv mogu predložiti:

- 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana te njihovih zamjenika ili
- 2/3 članova predstavničkog tijela.

U prvom slučaju predstavničko tijelo raspisuje referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana te njihovih zamjenika sukladno odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zakona kojim se uređuje raspisivanje referenduma.

Navedeno se odnosi na dio koji prikazuje utvrđivanje je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici. U drugom, pak, slučaju, predstavničko tijelo donosi odluku o raspisivanju referenduma za opoziv istih dvotrećinskom većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Pri tome se referendum za opoziv ne može raspisati samo za zamjenika gradonačelnika, tj. župana, a ne smije se raspisati niti prije nego protekne rok od šest mjeseci od održanih izbora, kao ni u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana (ZLPRS, čl. 40. b).

Ukoliko mandat općinskom načelniku i gradonačelniku, koji nemaju zamjenika, prestane prije isteka mandata, u toj se jedinici lokalne samouprave moraju raspisati prijevremeni izbori za općinskog načelnika, tj. gradonačelnika (ZLPRS, čl. 40. d).

Dok se prijevremeni izbori ne održe, dužnost općinskog načelnika, tj. obnaša povjerenik Vlade Republike Hrvatske. U slučajevima kada gradonačelniku (ili županu) koji ima zamjenika prestane mandat prije isteka dvije godine mandata, u toj će se jedinici lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave raspisati prijevremeni izbori za gradonačelnika (župana) i njihova zamjenika. Do vremena provedbe izbora, dužnost gradonačelnika (župana) obnašat će njegov zamjenik koji je izabran zajedno s njim, a ukoliko je mandat prestao i zamjeniku, istu će dužnost obnašati povjerenik Vlade Republike Hrvatske.

Ako, pak, gradonačelniku (županu) koji ima zamjenika mandat prestane nakon isteka dvije godine mandata, tada se neće raspisivati prijevremeni izbori za gradonačelnika (župana), a dužnost gradonačelnika (župana) do kraja mandata obnašat će njegov zamjenik koji je izabran zajedno s njim (ZLPRS, čl. 40. e).

Ako, pak, gradonačelnik (župan) ima više zamjenika, njegovu će dužnost obnašati zamjenik koji je na kandidaturi za izbor gradonačelnika (župana) bio prvi naveden iza kandidata za gradonačelnika (župana). Ukoliko za vrijeme trajanja mandata gradonačelnika (župana) koji ima zamjenika prestane mandat (samo zamjeniku), u toj jedinici lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave neće doći do prijevremenih izbora. Ukoliko, pak, prestane mandat zamjeniku koji obnaša dužnost gradonačelnika (župana), u toj će se jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave raspisati prijevremeni izbori za gradonačelnika (župana) i njihova zamjenika. Sve dok se ne provedu prijevremeni izbori, dužnost gradonačelnika (župana) obnašat će povjerenik Vlade Republike Hrvatske.

U slučajevima kada gradonačelniku, koji nije imao zamjenika, prestane mandat, javlja se potreba za prijevremenim izborima i dolazi do imenovanja povjerenika Vlade.

U kandidaturi za općinskog načelnika i gradonačelnika koji nema zamjenika, a koji se odabire zajedno s njim, navode se ime i prezime kandidata za općinskog načelnika, tj. gradonačelnika, prebivalište, datum rođenja, osobni identifikacijski broj (OIB) i spol. (ZoLI, čl. 19).

Ako, pak, prestane mandat gradonačelniku koji ima zamjenika, ali nisu prošle dvije godine (tj. polovina mandata), opet dolazi do prijevremenih izbora.

Pri tome se, u kandidaturi za gradonačelnika koji ima zamjenika koji se bira zajedno s njim i župana, navode ime i prezime kandidata za gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika, prebivalište, datum rođenja, osobni identifikacijski broj (OIB) i spol (ZoLI, čl. 19).

Ako prestane mandat zamjeniku koji obnaša dužnost gradonačelnika, a gradonačelnika su opozvali birači ili 2/3 vijećnika i ako prestane mandat zamjeniku iz reda nacionalnih manjina, tada se odabire samo zamjenik, a u tom se slučaju, osim svih prethodno navedenih podataka vezanih za kandidate, navodi i nacionalnost. Nadalje, do prijevremenih izbora dolazi još i kada gradonačelnika opozovu građani na referendumu te kada zamjeniku iz reda nacionalnih manjina prestane mandat te se tada odabire samo zamjenik (Galić, n. d.).

Nadalje, i u sljedećim situacijama dolazi do prijevremenih izbora:

- kada gradonačelnik ne predloži proračun ili, pak, povuče prijedlog proračuna prije glasovanja,
- kada vijeće ne donese proračun ni odluku o privremenom financiranju do 31. prosinca tekuće godine,

- kada vijeće ne donese novi proračun, a prethodni je ukinut od strane Visokog upravnog suda zbog njegove nezakonitosti,
- kada vijeće odlukom ugrozi suverenitet ili teritorijalnu cjelovitost zemlje,
- kada vijeće ne donese statut u roku od 60 dana od konstituiranja,
- kada vijeće učestalo donosi neustavne ili nezakonite akte,
- kada vijeće trajno izgubi kvorum,
- kada vijeće ne može donositi odluke dulje od tri mjeseca,
- kada vijeće ne raspiše zakonito indiciran referendum ili
- kada vijeće ne raspiše referendum o opozivu gradonačelnika na prijedlog 20% ukupnog broja birača (tada nastupa istovremeno raspuštanje Gradskog vijeća i razrješenja gradonačelnika nastupa) (Poslovnik grada Šibenika, 2021).

Nadalje, u situacijama kada prestanak mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana te zamjenika gradonačelnika i župana nastupa opozivom, u toj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave raspisat će se prijevremeni izbori. Do njihove provedbe sve će dužnosti obnašati povjerenik Vlade Republike Hrvatske. Svaku je promjenu koja nastupi za vrijeme mandata općinskog načelnika, gradonačelnika, župana te zamjenika gradonačelnika i župana, pročelnik upravnog tijela koje je nadležno za službeničke odnose u jedinici lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave dužan, bez odgode, obavijestiti tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (ZoLI, čl. 8.).

U županiji s više od 250.000 stanovnika i gradu s više od 100.000 stanovnika župan i gradonačelnik imaju po dva zamjenika čiji se odabir vrši zajedno s odabirom župana i gradonačelnika, i to na neposrednim izborima. Nadalje, u županiji s manje od 250.000 stanovnika te jedinici lokalne samouprave s 10.000 do 100.000 stanovnika i gradu koji je sjedište županije, župan i gradonačelnik, tj. općinski načelnik imaju po jednog zamjenika čiji se odabir vrši zajedno s odabirom župana i gradonačelnika, i to na neposrednim izborima (ZLPRS, čl. 41.).

U svakoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj je potrebno osigurati pravo na zastupljenost pripadnika nacionalne manjine u izvršnom tijelu, neophodan je odabir jednog zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina te on predstavlja predstavnika nacionalne manjine u izvršnom tijelu. Jedan se zamjenik iz reda pripadnika nacionalnih manjina odabire i u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima je statutom propisano takvo pravo, neovisno o udjelu pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu jedinice.

U jedinici lokalne samouprave u kojoj pripadnici jedne od nacionalnih manjina, pak, predstavljaju većinu stanovništva, „pripadnici hrvatskog naroda imaju pravo na zastupljenost u izvršnom tijelu pod uvjetima kako je to propisano za nacionalne manjine (jedan zamjenik općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika bira se iz reda pripadnika hrvatskog naroda“ (ZLPRS, čl. 41 a.).

Nadalje, u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj više od jedne nacionalne manjine ima pravo na zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana, odabire se zamjenik iz reda pripadnika svake od tih nacionalnih manjina i u tom se slučaju broj zamjenika povećava za po jednog zamjenika iz reda svake od tih nacionalnih manjina koje ostvaruju pravo na zamjenika (ZLPRS, čl. 41 a.).

Ukoliko prije isteka mandata prestane mandat zamjeniku općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana koji je izabran iz reda pripadnika nacionalnih manjina, doći će do raspisivanja prijevremenih izbora za zamjenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina.

O svakoj je promjeni u vrijeme trajanja mandata zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina pročelnik upravnog tijela koje je nadležno za službeničke odnose u jedinici lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave dužan, bez odgađanja, obavijestiti tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (ZLPRS, čl. 41 a.). Općinski načelnik, gradonačelnik i župan zastupaju općinu, grad i županiju pri čemu snose odgovornosti za zakonitost i pravilnost obavljanja povjerenih poslova državne uprave, i navedeno podnose tijelu državne uprave koje je nadležno za upravni nadzor u odgovarajućem upravnom području.

Svaki svoj posao obavljaju sukladno statutu općine, grada, tj. županije u skladu sa zakonom (ZLPRS, čl. 42.).

Pri tome, prilikom obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga općine, grada ili županije, imaju pravo obustave od primjene općinjskog akta predstavničkog tijela. Ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili neki drugi propis, općinski načelnik, gradonačelnik, tj. župan ima pravo donijeti odluku o obustavi općinjskog akta i otklanjanja svih uočenih nedostataka u roku od osam dana od dana njegova donošenja. Ukoliko ih, pak, predstavničko tijelo ne otkloni, općinski načelnik, gradonačelnik, tj. župan mora, bez odgađanja, o tome obavijestiti nadležno tijelo državne uprave u čijem je djelokrugu općinjski akt i dostaviti mu odluku o obustavi općinjskog akta (ZLPRS, čl. 42.).

U slučaju dulje odsutnosti ili nekih razloga spriječenosti gradonačelnika, tj. župana, istoga zamjenjuje njegov zamjenik, ukoliko ga ima.

Pri tome, može zamjenika ovlastiti za obavljanje određenih poslova koji se, onda, obvezno mora pridržavati svih uputa gradonačelnika, tj. župana. „Ako za vrijeme trajanja mandata općinskog načelnika i gradonačelnika koji nemaju zamjenika nastupe okolnosti zbog kojih je općinski načelnik, odnosno gradonačelnik onemogućen obavljati svoju dužnost zbog duže odsutnosti ili drugih razloga spriječenosti, općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika zamijenit će privremeni zamjenik kojeg će imenovati općinski načelnik, odnosno gradonačelnik na početku mandata iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno pripadnika hrvatskoga naroda u jedinicama u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine većinu stanovništva ili iz reda članova predstavničkog tijela“ (ZLPRS, čl. 43 a.).

Svaki općinski načelnik, gradonačelnik, tj. župan može, tijekom svog mandata, promijeniti svoju odluku o imenovanju privremenog zamjenika iz reda članova predstavničkog tijela općinski načelnik, odnosno gradonačelnik može promijeniti tijekom mandata. Privremeni zamjenik, za vrijeme zamjenjivanja općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana, ostvaruje sva prava općinskog načelnika, gradonačelnika, tj. župana.

Sve ovlasti privremenog zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana prestaju danom nastavljanja obavljanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana po prestanku razloga zbog kojih je isti bio onemogućen u obavljanju svojih dužnosti (ZLPRS, čl. 44.).

Što se tiče poslova općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, radi se o sljedećem:

- pripremanje prijedloga općih akata,
- izvršavanje ili osiguravanje izvršavanja općih akata predstavničkog tijela,
- usmjeravanje djelovanja upravnih tijela jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadziranje njihova rada,
- upravljanje nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,
- odlučivanje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave i drugom raspolaganju imovinom u skladu s ovim Zakonom, statutom jedinice i posebnim propisima,
- imenovanje i razrješivanje predstavnika jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba te
- obavljanje i drugih poslova koji su utvrđeni zakonom i statutom (ZLPRS, čl. 48.).

Stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina te drugo raspolaganje imovinom mora se planirati u proračunu jedinice te se provesti u skladu sa zakonom. Odluku o imenovanju i razrješivanju predstavnika jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave općinski načelnik, gradonačelnik, tj. župan dužan je objaviti u prvom broju službenoga glasila jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji slijedi nakon donošenja te odluke (ZLPRS, čl. 48.).

2.7. Nadzor predstavničkog tijela

Nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela, u skladu s čl. 78. a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi obavlja tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pri tome se nadzire samo zakonitost, odnosno legalnost rada, a ne nadzire se svrhovitost (Tropina, 2022).

Na temelju navedenog članka obavlja se nadzor rada ako postoji sumnja na postojanje nepravilnosti vezanih uz rad na sjednici predstavničkog tijela, odnosno propisuje se postupanje u slučaju nezakonitog rada predstavničkog tijela na sjednici, na temelju čega se sjednica ili dio sjednice proglašava nezakonitom. Inicijativu za pokretanje postupka nadzora zakonitosti rada mogu dati različiti subjekti, u praksi su to najčešće članovi predstavničkog tijela, političke stranke, ali i građani. Pri nadzoru zakonitosti rada predstavničkih tijela, bitne činjenice koje se obuhvaćaju, tj. utvrđuju su (Tropina, 2022):

- postupak sazivanja sjednice,
- postojanje kvoruma na sjednici,
- pitanje mandata članova predstavničkog tijela,
- prestanak mandata,
- stavljanje mandata u mirovanje,
- zamjenjivanje članova predstavničkog tijela,
- aktiviranje mandata,
- donošenje odluka propisanom većinom glasova te
- poštivanje rada na sjednicama predstavničkih tijela u skladu s općim aktima jedinica.

Kod nadzora rada predstavničkih tijela, za utvrđivanje relevantnih činjenica tijelo državne uprave koristi se svom dostupnom dokumentacijom te zapisnicima sa sjednica predstavničkih tijela jedinica.

Ako nadležno tijelo pri nadzoru rada utvrdi nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, donijet će odluku kojom će sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio proglasiti nezakonitom, a akte donesene na sjednici proglasiti ništavim. U pogledu prava na zaštitu protiv takve odluke nadležnog tijela nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Također, u postupku nadzora tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, nakon utvrđenih činjenica daje odgovore, mišljenja i tumačenja. Tumačenjima i mišljenjima pruža se stručna i druga pomoć, odnosno ostvaruje se suradnja s jedinicama radi unaprjeđenja njihova rada (Tropina, 2022).

2.8. Raspuštanje predstavničkog tijela

Raspuštanje predstavničkog tijela krajnja je posljedica, odnosno najteža sankcija za kršenje Zakona, u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata predstavničkih tijela JLP(R)S-ova.

U tom slučaju Vlada može raspustiti predstavničko tijelo, imenovati povjerenika i u roku od 90 dana raspisati nove izbore. Predstavničko tijelo raspušta se rješenjem koje donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Članovima predstavničkog tijela mandat prestaje njegovim raspuštanjem (Tropina, 2022).

Predstavničko tijelo raspušta se zbog sljedećih razloga (Tropina, 2022):

- ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
- ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja,
- ako predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
- ako predstavničko tijelo zbog bilo kojih razloga trajno ostane bez broja članova potrebnog za rad i donošenje odluka,
- ako predstavničko tijelo ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od 3 mjeseca,
- ako predstavničko tijelo ne raspiše referendum na prijedlog birača kada je utvrđeno da je dopušteni prijedlog podnesen od dovoljnog broja birača, u skladu su odredbama Zakona i zakona kojim se uređuje raspisivanje referenduma,

- ako predstavničko tijelo ne raspiše referendum za opoziv izvršnog tijela iz čl. 40.b st. 3. Zakona (kada je raspisivanje referenduma / opoziv tražilo 20 % birača u jedinici),
- ako predstavničko tijelo u tekućoj godini ne donese proračun za sljedeću godinu niti odluku o privremenom financiranju te ako ne donese proračun do isteka roka privremenog financiranja, osim u slučaju iz čl. 69.a st. 1. Zakona,
- ako predstavničko tijelo ne donese proračun u roku od 45 dana od objave presude Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske kojom je ukinut proračun, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta, osim u slučaju iz čl. 69.a st. 1. Zakona (ako izvršno tijelo ne predloži proračun ili povuče prijedlog proračuna).

Rješenje Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju predstavničkog tijela stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama. Predsjednik raspuštenoga predstavničkog tijela ima pravo na sudsku zaštitu, odnosno može protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske o raspuštanju, podnijeti tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, a postupak rješavanja po tužbi protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske je hitne naravi te se Odluka Suda objavljuje u Narodnim novinama (Tropina, 2022).

2.9. Transparentnost u radu predstavničkog tijela

Kada se govori o dostupnosti informacija javnosti i građanima, koriste se različiti pojmovi – transparentnost, javnost, otvorenost, informacija, prava na informiranje i dr. Transparentnost znači da su javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima (privatni ili civilni sektor) na zahtjev.

Ustav Republike Hrvatske propisuje jamstvo slobode mišljenja i izražavanja, zabranu cenzure, pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji te pravo na ispravak, javnost sjednica Hrvatskog sabora, objavljivanje zakona i drugih propisa državnih tijela. Načelo javnosti, zajedno s načelom zakonitosti, načelom samostalnosti i načelom efikasnosti, ubraja se u najvažnija načela za obavljanje poslova državne uprave. Njegovim propisivanjem i provedbom omogućava se javnosti da bude upoznata s načinom obavljanja rada državne uprave i rezultatima toga rada. U hrvatskom pravnom sustavu postoji opće zakonsko načelo da je rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti javan (Tropina, 2021).

Rad tijela državne uprave je javan, a javnost se može isključiti samo iznimno, u slučajevima propisanim zakonom ili pravnom stečevinom Europske unije.

Poslovi državne uprave obavljaju se tako da građani mogu na jednostavan i djelotvoran način ostvariti svoja Ustavnom zajamčena prava i zakonom zaštićene interese te ispunjavati svoje građanske dužnosti. Jednako tako, transparentnost znači da su informacije dostupne javnosti, tj. potrebno je informirati građane i sve zainteresirane o tome kako rade tijela javne vlasti (i lokalne jedinice) i kako troše javne prihode. Tijela javne vlasti trebaju upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga te je izvještavati o svom radu sredstvima javnog informiranja, službenim glasilima, mrežnim stranicama, putem brošura i publikacija, javnim kampanjama, odnosom s javnošću, javnosti sjednica i događanja, izvješćima o radu ili na drugi prikladan način. Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje se ostvaruje preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela. Predstavničko i izvršno tijelo su, uz upravna tijela, sastavni dijelovi lokalnih sustava i međusobno su povezani u postupku donošenja i predlaganja odluka od interesa za lokalne jedinice. S jedne strane, na predstavničkom je tijelu naglasak na političkom odlučivanju, odnosno donošenju odluka važnih za razvoj jedinice i građane koji žive u toj jedinici, a izvršno je tijelo, s druge strane, tijelo koje inicira proces odlučivanja i preuzima odgovornost za izvršavanje donesenih odluka (Tropina, 2021).

Transparentnost proračuna može se opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sustavan način. Zadnjim izmjenama i dopunama ZLPRS-a iz prosinca 2020. godine, jedna je od novina u dijelu kojim je utvrđena transparentnost javnih financija i obvezivanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na javnu objavu utroška javnog novca, tako da informacije budu lako dostupne i pretražive (Tropina, 2021).

Tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima obvezne su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, a pri donošenju općih akata kao i drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Savjetovanje s javnošću JLP(R)S-ovi i pravne osobe s javnim ovlastima provode putem mrežne stranice ili središnjega državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću, objavom nacрта općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići donošenjem akta ili drugog dokumenta te pozivom javnosti da dostavi svoje prijedloge i mišljenja (Tropina, 2021).

Tijela javne vlasti, među kojima su i tijela JLP(R)S, obvezna su provesti savjetovanje s javnošću, u pravilu, u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi u skladu s propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa (Tropina, 2021).

Nakon isteka roka za dostavu mišljenja i prijedloga JLP(R)S-ovi su obvezni izraditi i objaviti na mrežnoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje sadržava zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedaba. Izvješće o savjetovanju s javnošću nositelj izrade nacрта obvezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi opći akt (predstavničko tijelo) ili dokument. Jednako tako, u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti obvezna su donijeti i na svojoj mrežnoj stranici objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu najkasnije do isteka prethodne kalendarske godine. Izmjenama plana savjetovanja tijelo javne vlasti obvezno je istim putem izvijestiti javnost (Tropina, 2021).

Navedeni plan savjetovanja s javnošću sadržava naziv općeg akta ili dokumenta za koji se provodi savjetovanje, očekivano vrijeme njegova donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja te druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacрта propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo. Nakon provedenog savjetovanja tijelo javne vlasti obvezno je, u skladu s propisima o arhivskom gradivu, čuvati dokumentaciju koja nastaje u postupku savjetovanja s javnošću, bilo u elektroničkom obliku bilo na papiru. Nadzor nad provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama obavlja povjerenik za informiranje na temelju odredaba samog Zakona (Tropina, 2021).

2.10. Obveze nezavisnih vijećnika

Nezavisni vijećnici, poput nezavisnih zastupnika, imaju određene obveze (koje se odnose na redovito godišnje financiranje) (Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, n. d.).

U te se obveze ubrajaju (Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, n. d.):

- vođenje financijskog poslovanja i računovodstva u skladu s propisima o vođenju računovodstva neprofitnih organizacija, ovisno o vrijednosti imovine i visini ostvarenih prihoda u prethodnoj godini,

- vođenje Knjige blagajne, Knjige primitaka i izdataka, Knjige ulaznih računa, Knjige izlaznih računa, Popisa dugotrajne nefinancijske imovine i Knjige potraživanja i obveza primjenom novčanog računovodstvenog načela (nezavisni zastupnici i nezavisni vijećnici koji imaju imovinu i prihode manje od propisanih za obvezno vođenje dvojnog knjigovodstva),
- sastavljanje i dostava financijskog izvještaja za izvještajno razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca (Godišnji financijski izvještaj), unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja,
- donošenje programa rada za mandatno razdoblje na početku mandata,
- donošenje godišnjeg programa rada i financijskog plana za iduću kalendarsku godinu najkasnije do završetka tekuće godine,
- dostava izvješća o donacijama koje su primili u prvih šest mjeseci tekuće godine (polugodišnje izvješće) ili obavijesti da u navedenom razdoblju nisu primili donacije, unosom u informacijski sustav za nadzor financiranja, najkasnije do 15. srpnja tekuće godine,
- dostava potvrde banke o zatvaranju posebnog računa za redovito financiranje i unos podataka o zatvaranju računa u informacijski sustav za nadzor financiranja, najkasnije u roku od osam dana od dana zatvaranja posebnog računa.

2.11. Imunitet vijećnika

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nedvojbeno je utvrđen imunitet članova predstavničkih tijela te je otklonjena svaka, kaznenopravna i građanskopravna odgovornost istih radi mišljenja, stavova, izjava i glasovanja iznesenih na sjednicama predstavničkih tijela. Takvom zakonskom odredbom, u određenom dijelu, a vezano za postupanja članova na sjednicama tijela lokalne i regionalne samouprave dana su veća prava, tj. povlastice nego što zakon i Ustav jamče saborskim zastupnicima (Dubrovnik insider, 2018).

Jasna je namjera zakonodavca, u smislu zaštite osoba koje obnašaju javne dužnosti u predstavničkim tijelima, da iste mogu vršiti neometano i u potpunoj slobodi prilikom iznošenja svojih mišljenja i stavova. Međutim, ukidanje bilo kakve odgovornosti istih dovodi do potencijalne zlouporabe navedene zakonske odredbe.

Navedeni problem kompromisno bi se mogao riješiti revidiranjem zakonske odredbe na način da se dozvoljava pokretanje građanske parnice za naknadu neimovinske štete radi povrede prava osobnosti protiv članova predstavničkih tijela gradova, općina i županija (Dubrovnik insider, 2018).

S navedenim se dubrovačka odvjetnica Ana Birimiša nikako ne slaže te tvrdi: „Hrvatski ustav jamči da smo svi pred zakonom jednaki te da se svakom jamči pravna zaštita dostojanstva, časti i ugleda. Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi članovi predstavničkih tijela uživaju svojevrsnu zaštitu od kaznene i građanskopravne odgovornosti radi iznošenja svojih mišljenja stavova i izjava. Da li je to ispravno? Naravno da nije. Jer je to u suprotnosti sa Ustavom i zakonom, pogodno zloupotrebama predstavnika vlasti da iznošenjem neistina te često vrlo kompromitirajućim izjavama dovode drugog u ponižavajući položaj, a da pri tom za to ne odgovaraju. Smatram da se zakon u tom dijelu treba revidirati, jer zakon treba biti jednak za svih i djelovati jednako prema svima, to je osnovni postulat pravne države.” (Dubrovnik insider, 2018).

Dakle, članovi predstavničkih tijela u općinama, gradovima i županijama ne odgovaraju kazneno ni građanski za riječi koje izgovore na sjednicama, a istu zaštitu imaju i saborski zastupnici. Lokalni su vijećnici takvu zaštitu dobili još 2012. godine putem ZLPRS-a, a zastupnici početkom 2013. godine. Naime, prema čl. 5. prijedloga ZLPRS-a „član predstavničkog tijela ne može biti kazneno gonjen ni odgovoran na bilo koji drugi način zbog glasanja, izjave ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama predstavničkog tijela” (Glas Slavonije, 2012).

3. ULOGA PREDSTAVNIČKOG TIJELA U RASPOLAGANJU IMOVINOM TE DONOŠENJU OPĆIH AKATA

Općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i ovim Zakonom (ZLPRS, čl. 18.).

Pri tome, općine i gradovi obavljaju poslove koji podrazumijevaju:

- uređivanje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet i
- ostale poslove sukladno posebnim zakonima (ZLPRS, čl. 19.).

S druge strane, županije obavljaju poslove koji su od područnog (regionalnog) značaja, a neki od njih podrazumijevaju:

- obrazovanje,
- zdravstvo,
- prostorno i urbanističko 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 velikoga grada i
- sve ostale poslove u skladu s zakonima (ZLPRS, čl. 20.).

3.1. Imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima određenu imovinu, a prema Zakonu o proračunu (NN 144/21, čl. 92.; u daljnjem tekstu: ZOP), imovina Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest sva financijska i nefinancijska imovina čiji je vlasnik Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S ciljem izvršavanja javnih službi i djelatnosti u javnom interesu Republika Hrvatska, tj. jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima mogućnost da svojom imovinom osnuje ustanove, trgovačka društva i ostale pravne osobe. Svim raspoloživim novčanim sredstvima na računima proračuna općine, grada ili županije upravlja općinski načelnik, gradonačelnik ili župan pri čemu obvezno mora poštivati „načela sigurnosti, likvidnosti i isplativosti ulaganja“ (ZOP, čl. 93.).

Ista je novčana sredstva moguće polagati u Hrvatsku narodnu banku, kreditnu instituciju ili ih, pak, ulagati u vrijednosne papire Republike Hrvatske temeljem odluke koju donosi ministar financija, tj. načelnik, gradonačelnik ili župan. Jako je važno naglasiti da se sva ta novčana sredstva ne smiju ulagati u dionice niti u udjele pravnih osoba (ZOP, čl. 93.).

Vezano za financiranje, svaka pravna osoba čiji je većinski vlasnik jedinica lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave ima obvezu (najkasnije u roku od devet mjeseci od isteka poslovne godine) Ministarstvu financija dostaviti financijske izvještaje, a način na koji će isto učiniti određuje ministar financija (ZOP, čl. 94.).

Odluku o osnivanju, kao i o prestanku pravnih osoba čiji je osnivač (ili suosnivač) Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi Sabor, tj. predstavničko tijelo na prijedlog Vlade, tj. općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana (ZOP, čl. 95.). Što se tiče stjecanja dionica i udjela u kapitalu pravnih osoba, Republika Hrvatska navedeno može ostvariti bez ikakve naknade i iz sredstava proračuna. Pri tome se dionice i udjeli u kapitalu pravnih osoba mogu stjecati:

- pretvaranjem potraživanja na temelju neplaćenih poreza, doprinosa i drugih obveznih davanja dužnika,
- pretvaranjem potraživanja na temelju danih zajmova i danih i/ili plaćenih jamstava,
- ulaganjem pokretnina i nekretnina, osim nekretnina koje se koriste za obavljanje javnih službi,
- zamjenom dionica i udjela te
- kupnjom iz sredstava osiguranih u državnom proračunu (ZOP, čl. 96.).

Kod jedinica lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave odluke o stjecanju dionica i udjela donosi predstavničko tijelo na prijedlog načelnika, gradonačelnika, tj. župana. Međutim, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja prima pomoć za potpomognuta područja iz državnog proračuna ne smije kupovati dionice i udjele u kapitalu pravnih osoba (ZOP, čl. 96.).

Općinski načelnik, gradonačelnik ili župan može odlučivati o visini pojedinačne vrijednosti do najviše 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se donosi odluka o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina. Ukoliko je taj iznos veći od 1.000.000,00 kuna, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan može odlučivati upravo do tog iznosa, a ukoliko je iznos manji od 70.000,00 kuna, isti može odlučivati do 70.000,00 kuna. Svako se stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina, kao i drugo raspolaganje imovinom, mora planirati u sklopu proračuna jedinice te provesti u skladu sa zakonom (ZLPRS, čl. 48.).

3.2. Temeljni financijski akt

Temeljni financijski akt svake jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je proračun koji donosi predstavničko tijelo. Proračun predstavlja akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obuhvaća „plan za proračunsku godinu i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine u kojima se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i njezinih proračunskih korisnika“ (ZOP, čl. 4.).

U slučajevima kada ukupni prihodi i primici nisu jednaki ukupnim rashodima i izdacima, državni se proračun uravnotežuje prijenosom sredstava iz prethodne i prijenosom sredstava u sljedeću godinu, a proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uravnotežuje se prenesenim viškom ili prenesenim manjkom prihoda nad rashodima (ZOP, čl. 10.).

Za planiranje te izvršenje proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorno je izvršno tijelo pri čemu se podrazumijeva odgovornost za:

- planiranje te izvršavanje vlastitog dijela proračuna, tj. financijskog plana,
- naplatu prihoda i primitaka iz vlastite nadležnosti te uplatu u proračun i evidentiranje u proračunu,
- preuzimanje i verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret sredstava tijela koje vodi, utvrđivanje prava naplate te izdavanje naloga za naplatu u korist sredstava tijela koje vodi kao i

- „zakonitost, svrhovitost, učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost u raspolaganju sredstvima tijela koje vodi“ (ZOP, čl. 17.).

Pri tome, izvršno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima mogućnost i pravo ovlastiti nekoga drugoga za navedene poslove, ali sve na način da poštuje načelo razdvajanja dužnosti. Uputu za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi Ministarstvo financija te ju dostavlja jedinicama najkasnije do 20. kolovoza tekuće godine. U uputi su neophodni podaci o:

- temeljnim makroekonomskim pretpostavkama za izradu prijedloga proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- opisu planiranih politika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- procjenama prihoda i rashoda te primitaka i izdataka proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u sljedeće tri godine,
- visini rashoda (za provođenje postojećih te novih aktivnosti) koji se financiraju iz općih prihoda i primitaka te namjenskih primitaka za sljedeće tri godine,
- visini manjka, tj. viška prihoda nad rashodima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, za sljedeće tri godine te
- način izrade i rok za dostavu prijedloga financijskih planova korisnika proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (ZOP, čl. 26.).

Sa svrhom izvršavanja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iste imaju jedinstveni račun proračuna koji se otvara i vodi u kreditnoj instituciji, a na kojem se ostvaruju svi priljevi te izvršavaju svi odljevi proračuna i proračunskih korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Za provođenje specifičnih transakcija proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može otvoriti račun, uz prethodnu suglasnost ministra financija, tj. načelnika, gradonačelnika ili župana pri čemu način i uvjete propisuje Ministar financija (ZOP, čl. 50.).

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna je za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, njihovu uplatu u proračun te za izvršenje svih rashoda i izdataka u skladu s njihovim namjenama (ZOP, čl. 51.).

Nadalje, svaka takva jedinica ima obvezu provjere je li korištenje sredstava zakonito i namjensko (ZOP, čl. 63.).

Svako sredstvo koje glasi kao neprihvatljivi trošak, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora uplatiti u državni proračun na temelju zahtjeva za uplatu nadležnih tijela.

Također, svaka takva jedinica mora Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju dostaviti godišnje izvješće o izvršenju proračuna, i to u roku od 15 dana od dana donošenja istog od strane predstavničkog tijela (ZOP, čl. 90.).

Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja ima obvezu izraditi višegodišnji plan uravnoteženja, sastavlja godišnji izvještaj o provedbi višegodišnjeg plana uravnoteženja (ZOP, čl. 91.).

Ukoliko jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne donese proračun isteka razdoblja privremenog financiranja, financiranje se, „do donošenja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, obavlja izvršavanjem redovnih i nužnih rashoda i izdataka na temelju odluke o financiranju nužnih rashoda i izdataka koja se donosi u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava“ (ZOP, čl. 44.).

Ukoliko se u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave ne donese proračun za sljedeću godinu niti odluka o privremenom financiranju, privremeno se, a najviše za prva tri mjeseca proračunske godine, na temelju odluke o privremenom financiranju, nastavlja financiranje poslova, programa i funkcija tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te ostalih proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Ako se proračun ne donese do 31. ožujka, povjerenik donosi odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka za razdoblje do donošenja proračuna (ZLPRS, čl. 70.).

3.3. Opći akti

Sve odluke i opće akte jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije u svom samoupravnom djelokrugu, u skladu sa svojim statutom. Pri tome, opći akt stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave (iznimno je, iz osobito opravdanih razloga, moguće odrediti da stupa na snagu prvog dana od dana objave) (čl. 73. ZLPRS -a). Bitne novosti u područje upravnog sudovanja uveo je Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21) prema kojemu se nadležnost Visokog upravnog spora proširuje i na ocjenu zakonitosti općih akata (Berlengi Fellner i Karlovčan-Đurović, 2013).

Općim se aktom može smatrati isključivo onaj akt koji ispunjava određene pretpostavke, a one se odnose na:

- donositelja,
- sadržaj i
- objavu općeg akta (Berlengi Fellner, 2015).

Kako bi se opći akt uopće donio, neophodno je da postoji pravna osnova što znači da takav akt može biti donesen isključivo od strane tijela ili osobe koji su ovlaštene za isto. Zahtjev koji se podnosi za ocjenu zakonitosti akta, a koji nije donesen od strane ovlaštene osobe, Visoki upravni sud Republike Hrvatske odbacit će rješenjem (Berlengi Fellner, 2015).

Nadalje, prema svom sadržaju opći se akt odnosi na prethodno neodređen i neizvjestan broj pravnih situacija zbog čega je nužno da odgovara sadržaju koji je određen zakonom. Općim aktom nije moguće uređivati pravne situacije koje nije predvidio zakon, a prije nego što stupi na snagu, opći akt mora biti objavljen sukladno zakonu (ZLPRS, čl. 73.). Pod općim se aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podrazumijevaju:

- eksterni te
- interni opći akti (Berlengi Fellner, 2015).

Pod eksternim se općim aktima podrazumijevaju svi opći akti koje u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije. Njima se uređuju pravne situacije za sve subjekte na tom području ili, pak, njegovom dijelu na kojemu se prostire nadležnost predstavničkog tijela koje je donijelo akt. Neki od eksternih općih akata su prostorni planovi, odluke o komunalnom redu, odluke o komunalnom doprinosu, o porezu na dohodak itd. (Berlengi Fellner, 2015). Upravo se najveći broj podnesenih zahtjeva odnosi upravo na eksterne akte. Nadalje, interni opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su oni koje donosi čelnik jedinice, a koji se odnose na unutarnji red za upravna tijela jedinice. Temeljem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19 , čl. 4.; u daljnjem tekstu: ZSN) čelnik je ovlašten za donošenje pravilnika o unutarnjem redu za upravna tijela jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

Upravo se tim pravilnikom propisuju uvjeti na temelju kojih se „službenici i namještenici primaju u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta, njime se utvrđuje unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja važna za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne odnosno područne jedinice“ (ZSN, čl. 4.). Svi takvi pravilnici ispunjavaju jedno od obilježja kojim se smatraju propisom, a to je njihova neodređenost i neizvjesnost, ali nedostaje im obilježje generalnosti kojim se označava da djeluju „prema van“, tj. prema svima. Naime, ovi se pravilnici odnose samo na zatvoreni krug osoba javnopravnog tijela te uređuju njihove odnose, djeluju „prema unutra“ zbog čega se i nazivaju unutarnjim pravom uprave (Omejec i Banić, 2012).

Prema Zakonu o upravnim sporovima (čl. 83.), postupak ocjene zakonitosti općeg akta pokreće se na zahtjev fizičke ili pravne osobe (ili više osoba) koje su povezane zajedničkim interesom onda kada je, odlukom općeg akta, nastupila povreda njihovih prava ili pravnog interesa (Berlengi Fellner, 2014).

Međutim, zahtjev za ocjenu zakonitosti može podnijeti i sud pri čemu nije dužan navesti veže li se zahtjev uz konkretan postupak. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, središnje tijelo državne uprave, nakon što neposredno obustavi od primjene opći akt, Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske podnosi zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta (ZLPRS, čl. 82.).

Za podnošenje zahtjeva za ocjenu zakonitosti internog općeg akta ovlašteno je i Ministarstvo uprave jer ono obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i poslove upravnog i inspekcijskog nadzora nad svim tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19, čl. 10.; u daljnjem tekstu: ZoUiD). Naime, kada ocijeni da je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom ili da su u postupku donošenja općeg akta počinjene nepravilnosti, Ministarstvo uprave ovlašteno je donijeti odluku o obustavi općeg akta od primjene. Pri tome, Ministarstvo nema ovlasti ukinuti isti akt, ali ima ovlasti podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske.

Također, Ministarstvo uprave, na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ima ovlasti provoditi nadzor i donositi odluke o obustavi od primjene općih akata jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Berlengi Fellner i Karlovčan-Đurović, 2013). Temeljni opći akt jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest statut kojim se detaljnije uređuje sljedeće:

- „samoupravni djelokrug općine, grada, tj. županije,
- obilježja jedinice,
- javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela,
- mjesna samouprava,
- ustrojstvo i rad javnih službi,
- oblici suradnje jedinica lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave te
- sva druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza“ (Ministarstvo pravosuđa i uprave – Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, n. d.).

Za donošenje statuta zaduženo je predstavničko tijelo općine, grada i županije, i to na temelju većine ukupnog broja članova predstavničkog tijela. Statutom ili statutarnom odlukom jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave utvrđuju se i grb i zastava jedinice, uz prethodno odobrenje tijela državne uprave koje je nadležno za lokalno i područnu (regionalnu) samoupravu. Statutom se (i odlukom predstavničkog tijela) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice mogu prenijeti na županiju, tj. mjesnu samoupravu. Ukoliko se želi promijeniti statut, moguće je i raspisivanje referenduma koji može predložiti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan (ZLPRS, čl. 24.).

4. ZAKLJUČAK

Dok su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, pod jedinicama područne (regionalne) samouprave podrazumijevaju se županije. Njihovo se osnivanje provodi na temelju zakonskih propisa i uredbi te je svaka takva jedinica pravna osoba. U tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svrstavaju se izvršno (načelnik, gradonačelnik i župan) te predstavničko tijelo (općinsko i gradsko vijeće te županijska skupština). Svaki član predstavničkog tijela izabran je na mandat koji traje četiri godine, osim onda kada se član odabire na prijevremenim izborima kada isti traje do isteka tekućeg mandata predstavničkog tijela koje je izabrano na redovnim izborima. Za obavljanje poslova u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zaduženi su službenici i namještenici te se načini i uvjeti obavljanja istih propisuju zakonima od kojih je posebno značajan Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima određenu imovinu, i to onu financijsku i nefinancijsku čiji je vlasnik Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Svaka takva jedinica može vlastitom imovinom osnivati ustanove, trgovačka društva i druge pravne osobe. Nadalje, svim raspoloživim novčanim sredstvima na računima proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave proračuna upravlja općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, a ista se sredstva mogu polagati u Hrvatsku narodnu banku, kreditnu instituciju ili vrijednosne papire Republike Hrvatske. Za funkcioniranje svake lokalne i područne (regionalne) samouprave vrlo su značajni njeni financijski i opći akti. Temeljni je financijski akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave proračun koji donosi predstavničko tijelo, a njime se prikazuju planovi za proračunsku godinu kao i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine. Za planiranje, ali i izvršenje proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorno je izvršno tijelo koje smije i ovlastiti nekoga drugoga za iste poslove. Za svaku su jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave jako važni i njeni opći akti od kojih je svakako najznačajniji statut, a postoje još i razni interni i eksterni akti. Jako je važno da se opći akt „najavi“, tj. objavi u službenom glasilu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave prije nego stupi na snagu.

LITERATURA

- Berlengi Fellner, A. (2015). Opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Informator*, br. 6361. Preuzeto sa: <https://informator.hr/informatori/6361>.
- Berlengi Fellner, A. (2014). Ocjena zakonitosti općih akata-pokretanje postupka. *Informator*, br. 6270. Preuzeto sa: <https://informator.hr/strucni-clanci/ocjena-zakonitosti-opc-ih-akata>.
- Berlengi Fellner, A., Karlovčan-Đurović, Lj. (2013). Ocjena zakonitosti općih akata. *Odvjetnik*, 9(10), 21-30.
- Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske (n. d.) Obveze političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i nezavisnih vijećnika vezano za redovito godišnje financiranje. Preuzeto sa: <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/1956>.
- Dubrovnik insider (2018). Preuzeto sa: <https://dubrovnikinsider.hr/jeste-li-znali-gradski-vijecnici-imaju-pravo-iznijeti-neistine-i-vrijedati-druge-vijecnike-bez-da-za-to-odgovaraju/>.
- Galić, A. (n. d.) Predavanja iz kolegija Lokalna samouprava.
- Glas Slavonije (2012). Imunitet vijećnicima. Preuzeto sa: <http://www.glas-slavonije.hr/184100/1/Imunitet-vijecnicima>.
- Grad Šibenik – Radna tijela Gradskog vijeća, n. d. Preuzeto sa: <https://www.sibenik.hr/stranice/radna-tijela-gradskog-vijeca/43.html>.
- Grad Zagreb, n. d. Preuzeto sa: <https://www.zagreb.hr/gradski-uredi-zavodi-i-sluzbe/175262>.
- Ministarstvo pravosuđa i uprave – Mjesna samouprava, n. d. Preuzeto sa: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/rezultati-istrazivanja-o-transparentnosti-rada-lokalnih-i-regionalnih-jedinica/mjesna-samouprava/7675>.
- Ministarstvo pravosuđa i uprave – Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave, n. d. Preuzeto sa: <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-23139/23139>.
- Omejec, J., Banić, S. (2012). Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 309-324.
- Poslovnik grada Šibenika, 2021. Preuzeto sa: <https://www.sibenik.hr/stranice/djelokrug-statut-grada-i-poslovnik-gradskog-vijeca/44.html>.
- Serdar, K. (2021). Otklanjanje nespojivosti u predstavničkim tijelima. *RRiF*.
- Serdar, K. (2023). Institut vijećničkih pitanja. *Novi informator*.
- Tropina, Ž. (2021). Transparentnost u radu predstavničkog tijela. *Prilog časopisu Računovodstvo, revizija i financije*, br. 7/2021.
- Tropina, Ž. (2022). Državni nadzor lokalne samouprave. *Prilog časopisu Računovodstvo, revizija i financije*, br. 6/2022.
- Tropina, Ž. (2023). Dvojbe u radu lokalnog predstavničkog tijela. *Novi informator*.
- Tropina, Ž. (2023a). Prijepori u radu lokalnog predstavničkog tijela. *Prilog časopisu Računovodstvo, revizija i financije*, br. 5/2023.
- Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 74/2010, 125/2014, 48/2023.

Uredba o izmjenama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 48/2023

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11

Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu, NN 29/19, 98/19

Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20

Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/2006

Zakon o proračunu, NN 144/21

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, NN 143/21

POPIS SLIKA

<i>Slika 1.</i> Sjednica Gradskog vijeća Grada Šibenika	15
---	----