

Raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela i imenovanje povjerenika Vlade

*Željka Tropina Godec**

Opisuju se i analiziraju najčešći razlozi raspuštanja lokalnih predstavničkih tijela. Brojne su postupovne situacije zanimljive u kontekstu takvog raspuštanja. Hrvatska je vlada ovlaštena imenovati povjerenika ne samo u slučaju raspuštanja lokalnog predstavničkog tijela nego i u slučajevima kad se ne održe lokalni izbori ili se nakon izbora ne konstituiraju lokalno predstavničko tijelo. Analizira se pravni status povjerenika.

Ključne riječi: raspuštanje lokalnih predstavničkih tijela u Hrvatskoj, lokalna samouprava, centralno – lokalni odnosi, povjerenik vlade

1. Uvod

Krajnja posljedica, odnosno najteži oblik sankcioniranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata, raspuštanje je predstavničkog tijela na temelju Zakona

* Željka Tropina Godec, Središnji državni ured za upravu Republike Hrvatske (Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: Zakon).¹ U tom slučaju Vlada Republike Hrvatske ujedno imenuje povjerenika i u roku 60 dana raspisuje nove izbore u dotičnoj jedinici.

Vlada rješenjem raspušta lokalno predstavničko tijelo na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela taksativno su navedeni u Zakonu.

Raspuštanje je mjera koja sankcionira nezakonit rad lokalnog predstavničkog tijela, ali ujedno za sobom povlači i niz posljedica za jedinicu čije je predstavničko tijelo raspušteno, od financijskih troškova koje iziskuju izbori, narušavanja kontinuiteta rada, a često i projekata, do ostvarivanja potreba lokalne zajednice i prava građana.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. institut povjerenika Vlade uređen je na način kako ga je određivao i prijašnji Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi² koji je prestao važiti. Zakonom se određuju slučajevi u kojima se imenuje povjerenik Vlade, početak i završetak obnašanja dužnosti povjerenika te obveze povjerenika.

Osnovni zadatak povjerenika Vlade je upravljanje jedinicom u okviru zadanih ovlasti te obavljanje redovitih poslova odnosno osiguravanje ostvarivanja prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave i osnovno funkcioniranje jedinice u razdoblju do uspostave njezinih redovitih tijela. Pritom nije odlučno radi li se o raspuštanju predstavničkog tijela, nekonstituiranju predstavničkog tijela u roku 90 dana od provedbe izbora ili neodržavanju izbora za novo predstavničko tijelo, u kojim se slučajevima imenuje povjerenik Vlade.

Kako Zakonom nisu uređena sva pitanja koji se odnose na povjerenika, njih je uredila Vlada Uredbom o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske.³ Vlada je Uredbom na temelju zakonske ovlasti pobliže razradila radnopravni status povjerenika i pitanja vezanih uz prava na naknadu za rad odnosno plaću povjerenika, kao i

¹ NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje i 129/05.

² NN 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99.

³ NN 18/02 i 7/03, u daljnjem tekstu: Uredba.

U NN 7/03 objavljena je Uredba o izmjeni Uredbe o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske kojom su izmijenjeni koeficijenti za izračun naknade za rad osnovne plaće povjerenika te je utvrđeno da se osnovica za obračun naknade za rad odnosno plaće utvrđuje u visini osnovice za obračuna plaće državnih službenika i namještenika, a ne više kao do tada državnih dužnosnika.

ostvarivanja drugih prava na temelju obavljanja dužnosti te popunjavanja pravne praznine u pogledu navedene materije vezane uz ovlasti koje povjerenik preuzima raspuštanjem predstavničkog tijela i prestankom dužnosti nositelja izvršne vlasti u jedinici za koju je imenovan.

2. Raspuštanje predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

Raspuštanje predstavničkog tijela najteža je sankcija za kršenje Zakona, u slučaju nezakonitog rada i donošenja nezakonitih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Predstavničko tijelo može biti raspušteno prije redovitog isteka mandata iz Zakonom propisanih razloga.

Predstavničko tijelo raspušta se rješenjem koje donosi Vlada, a članovima predstavničkog tijela mandat prestaje njegovim raspuštanjem. Razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela taksativno su navedeni u članku 84. Zakona:

1. ako predstavničko tijelo donese odluku ili drugi akt kojim ugrožava suverenitet i teritorijalnu cjelovitost Republike Hrvatske,
2. ako predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave ne donese statut u roku 60 dana od dana konstituiranja,
3. ako predstavničko tijelo učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili zbog učestalih, težih povreda zakona i drugih propisa,
4. ako ne izabere općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana u roku 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu odnosno od podnošenja ostavke općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana,
5. ako predstavničko tijelo iz bilo kojih razloga trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka,
6. ako predstavničko tijelo ne može donositi odluke iz svog djelokruga dulje od tri mjeseca,
7. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese proračun odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju,

8. ako predstavničko tijelo u zakonom određenom roku ne donese prostorni plan.

2.1. Rješenje Vlade o raspuštanju predstavničkog tijela

Rješenje o raspuštanju predstavničkog tijela konačno je i stupa na snagu danom objave u *Narodnim novinama*. Raspušteno predstavničko tijelo ima pravo na sudsku zaštitu, odnosno predsjednik raspuštenog tijela može protiv rješenja o raspuštanju podnijeti tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku osam dana od objave rješenja.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴ utvrđeno je, a to dotada nije bilo regulirano, da ako je predsjednik raspuštenog predstavničkog tijela protiv rješenja o raspuštanju podnio tužbu Upravnom sudu, a tužba je odbačena ili odbijena, Vlada će raspisati prijevremene izbore za predstavničko tijelo u roku 60 dana od dana objave odluke Upravnog suda u *Narodnim novinama*, kako ne bi došlo do proteka rokova za raspisivanje izbora.

2.2. Najčešći razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela

Svi razlozi raspuštanja navedeni u Zakonu ne javljaju se podjednako često. Razlozi koji u praksi najčešće dovode do raspuštanja predstavničkog tijela jesu: neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja odnosno od podnošenja ostavke, trajni ostanak predstavničkog tijela bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka, nemogućnost donošenja odluka iz djelokruga dulje od tri mjeseca te nedonošenje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju za narednu računsku godinu, a jedno vrijeme bile su učestale teže povrede zakona vezane uz tzv. »bjanko ostavke« na dužnost člana predstavničkog tijela jedinice.

2.2.1. Neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana

Razlog za raspuštanje predstavničkog tijela je neizbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku 30 dana od konstituiranja

⁴ NN 129/05.

predstavničkog tijela ili od iskazanog nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu odnosno od podnošenja njihove ostavke, što je češće u praksi. Razlog za raspuštanje odnosi se samo na izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, a ne na izbor njihovih zamjenika i članova poglavarstva.

Krajnji rok za konstituiranje predstavničkog tijela je 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora, a rok za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana koji proizlazi iz Zakona iznosi 30 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela, u protivnom predstavničko tijelo treba biti raspušteno.

Prijedlog za iskazivanje nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu može podnijeti najmanje trećina članova u predstavničkom tijelu, a odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela. Kad predstavničko tijelo izglasa nepovjerenje općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, treba donijeti odluku o njihovu razrješenju s dužnosti. Ako nije donesena odluka o razrješenju i određen dan razrješenja, općinski načelnik, gradonačelnik i župan kojem je iskazano nepovjerenje smatra se razriješenim i prestaje mu dužnost izborom novog općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, a oni moraju biti izabrani u roku 30 dana od dana izglasavanja nepovjerenja.

Ostavka nije u Zakonu detaljnije uređena budući da je riječ o činu osobne slobodne volje. Ostavka na dužnost osobni je jednostrani čin kojim osoba koja je izabrana ili imenovana na određenu dužnost izjavljuje svoju volju da više ne želi obavljati dužnost. Time predstavničko tijelo ne donosi odluku o prihvaćanju ili neprihvaćanju ostavke, odnosno predstavničko tijelo kojem je podnesena ostavka ne može je odbiti niti može odbiti razriješiti dužnosti osobu koja je podnijela ostavku. Iako Zakonom nije točno propisan rok u kojem predstavničko tijelo mora razriješiti dužnosnike, njega je moguće odrediti pomoću ostalih odredbi Zakona. Naime, u slučaju obavljanja dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana taj se rok može izvesti iz odredbe čl. 52. Zakona, kojom se propisuje obveza predstavničkog tijela da u slučajevima kada tim dužnosnicima prestane dužnost, u roku od 30 dana izabere novu osobu na tu dužnost, kao i odredbe čl. 84. st. 1. t. 4. Zakona. Stoga je utvrđeno da se općinski načelnik, gradonačelnik i župan moraju razriješiti najkasnije u roku 30 dana od dana podnošenja ostavke odnosno da se protekom tog roka smatraju razriješenima, što proizlazi i iz činjenice da se novi općinski načelnik, gradonačelnik od-

nosno župan treba izabrati u roku 30 dana od podnošenja ostavke dotadašnjeg ili će u protivnom predstavničko tijelo biti raspušteno.⁵

2.2.2. Minimalni broj članova

Predstavničko tijelo raspušta se i kad trajno ostane bez minimalnog broja članova potrebnih za rad i donošenje odluka iz bilo kojih razloga, a ne samo zbog podnošenja ostavki natpolovične većine svih izabраниh članova. U praksi je moguće da politička stranka ili stranke kojih su članovi predstavničkog tijela podnijeli ostavke ne žele imenovati njihove zamjenike.

Sukladno Zakonu, predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova predstavničkog tijela. Pojedine odluke (kao donošenje statuta, proračuna, izbor općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, izbor poglavarstva) donose se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

2.2.3. Nedonošenje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju

Predstavničko tijelo raspušta se zbog nedonošenja godišnjeg proračuna za narednu proračunsku godinu. Zakonom o proračunu⁶ propisano je da predstavničko tijelo mora donijeti proračun do konca tekuće godine za iduću proračunsku godinu, i to u roku koji omogućuje primjenu proračuna sa 1. siječnja godine za koju se donosi proračun. Odatle proizlazi da se proračun može donijeti do početka fiskalne godine na koju se odnosi, što proizlazi i iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Predstavničko se tijelo raspušta i kad ne donese odluku o privremenom financiranju, a stekli su se zakonski uvjeti za njezino donošenje.

Nadalje, u praksi je moguće da predstavničko tijelo bude raspušteno zbog nedonošenja proračuna ako je proračun donesen na sjednici predstavničkog tijela koju je središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu poništilo u postupku nadzora rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zbog određenih nepravilnosti u radu sjednice, broju glasova, načinu glasovanja ili

⁵ Mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu u predmetu općine P., klasa 023-01/06-01/0278, ur. broj 515-11-03-06-5 od 19. listopada 2006. Mišljenje Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u predmetu općine G. K., klasa 023-01/01-01/0539, ur. broj 514-11-01-2 od 23. listopada 2001.

⁶ NN 96/03.

npr. donošenju odluka koje su suprotne zakonu i općim aktima jedinice. Naime, Zakonom je propisano da država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.2.4. Nedonošenje odluka dulje od tri mjeseca

Sukladno Zakonu, predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice predstavničkog tijela po potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Predsjednik je dužan sazvati sjednicu i na obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova predstavničkog tijela u roku 15 dana od primitka zahtjeva. Ako predsjednik predstavničkog tijela ne sazove sjednicu u navedenom roku, sjednicu saziva općinski načelnik, gradonačelnik ili župan u daljnjem roku od 15 dana.

U praksi se događa da se sjednice ne održavaju po tri i više mjeseci, pa se ne mogu donijeti odluke iz djelokruga predstavničkog tijela dulje od tri mjeseca, što predstavlja razlog za raspuštanje predstavničkog tijela. Važno je voditi računa je li u navedenom razdoblju bilo inicijativa za sazivanje sjednica i neuspjelih pokušaja održavanja sjednica predstavničkog tijela. Međutim, valja napomenuti da je mišljenje u praksi da se predstavničko tijelo može valjano sastati i nakon proteka tri mjeseca od održavanja posljednje sjednice (čime se konvalidira propuštanje održavanja sjednice u roku tri mjeseca od posljednje održane sjednice) odnosno da bi se moglo sastati sve dok Vlada ne raspusti predstavničko tijelo, ako postoji volja odnosno kvorum za održavanje sjednice.⁷ Osim toga, izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđeno je da, nakon što su iscrpljene zakonom propisane mogućnosti, na zahtjev 1/3 članova predstavničkog tijela sjednicu može sazvati čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravo kako bi se onemogućilo da nesazivanje sjednice uzrokuje raspuštanje predstavničkog tijela.

2.2.5. Donošenje općih akata suprotnih Ustavu i zakonu

Razlog za raspuštanje predstavničkog tijela jest i učestalo donošenje općih akata suprotnih Ustavu, zakonu ili drugom propisu ili učestale, teže povrede zakona i drugih propisa. Zakonom nije regulirano što se razumije pod

⁷ Mišljenje Središnjeg državnog ureda za upravu u predmetu općine V. L., klasa 023-01/06-01/0289, ur. broj 515-11-03-06-5 od 23. listopada 2006.

pojmom učestalosti te to ovisi o procjeni Vlade u skladu sa zakonskim odredbama. Jedan od primjera za to je istovremeno obavljanje dužnosti člana predstavničkog i izvršnog tijela iste jedinice, što je protivno Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,⁸ koji je svojom odredbom da član predstavničkog tijela jedne jedinice ne može istodobno biti član poglavarstva iste jedinice utvrdio inkompatibilitet između istovremenog obavljanja obiju dužnosti.

Kao što je već navedeno, u jednom razdoblju učestale su teže povrede zakona i drugih propisa vezane uz tzv. »bjanko ostavke« na vijećničku dužnost u predstavničkom tijelu jedinice, koju najčešće umjesto vijećnika urudžbira politička stranka s liste koje je vijećnik izabran.⁹ Vijećnici su takve ostavke negirali u većini slučajeva. Izbornim zakonom propisano je da članu predstavničkog tijela mandat prestaje prije isteka redovitoga četverogodišnjeg mandata ako podnese ostavku, danom dostave pisane ostavke shodno pravilima o dostavi propisanim Zakonom o općem upravnom postupku. Prema pravnom mišljenju Katedre za ustavno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu od 25. siječnja 2006., vijećnik ne može ovlastiti političku stranku na listi koje je izabran da raspolaže njegovim mandatom te u tom smislu takozvana »bjanko ostavka« ne može proizvesti pravne učinke na mandat vijećnika niti kad je on na takav učinak izrijeком pristao.¹⁰

Također, razlog za raspuštanje je i djelovanje predstavničkog tijela u nepravilnom sastavu, ako je u njegovu radu i odlučivanju sudjelovao član predstavničkog tijela koji nije imao status vijećnika jer mu je mandat prestao ili nije bio valjan iz razloga propisanih zakonom (npr. promjena prebivališta), što je teža povreda opisana u odredbi čl. 84. st. 1. t. 3. Zakona.

⁸ NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05 – pročišćeni tekst, u daljnjem tekstu: Izborni zakon.

⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u saborskoj proceduri prošao je prva dva čitanja te je u pripremi Konačni prijedlog za treće čitanje. Zakonom o izmjenama i dopunama nastoje se pravnim normama regulirati pitanja vezana uz podnošenje ostavki na vijećnički mandat u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave upravo zbog problema koji su se javljali uz tzv. »bjanko ostavke«.

¹⁰ U predmetu Grada V. G. (klasa 023-01/05-01/0431, ur. broj 515-11-03-06-7) Središnji državni ured za upravu utvrdio je da je izabrani vijećnik osporio da je osobno podnio ostavku na vijećnički mandat u gradskom vijeću, navodeći da je to učinila politička stranka na listi koje je izabran, pa navedena urudžbirana ostavka nije proizvela pravni učinak. Stoga je utvrđeno da je gradsko vijeće na nekoliko sjednica djelovalo u nepravilnom sastavu, budući da je u njegovu radu i odlučivanju sudjelovao zamjenik vijećnika koji u to vrijeme nije imao status vijećnika u gradskom vijeću i pritom bio odlučujući glas, a ne izabrani vijećnik, što je teža povreda opisana u čl. 84. st. 1. t. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

2.2.6. Nedonošenje statuta i prostornog plana

Preostali razlozi za raspuštanje predstavničkog tijela jesu nedonošenje statuta u roku 60 dana od dana konstituiranja predstavničkog tijela novoustrojene lokalne jedinice jer je statut temeljni opći akt. Ta se odredba odnosi *samo* na novoustrojene jedinice. Nedonošenje prostornog plana u zakonom određenom roku te donošenje odluka i akata od predstavničkog tijela kojima se ugrožava suverenitet i teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske razlozi su raspuštanja predstavničkog tijela.

Zakon o prostornom uređenju¹¹ propisao je jedinicama obvezu donošenja prostornih planova. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju¹² od 20. srpnja 2004. određeno je da su općine i gradovi koji još to nisu učinili dužni donijeti prostorni plan uređenja općine i grada najkasnije do 31. prosinca 2005.

Kako je 1. siječnja 2004. bilo doneseno samo 157 prostornih planova, tim su zakonom propisani rokovi (instruktivne prirode) za donošenje prostornih planova radi poticanja jedinica na njihovo donošenje, budući da se postavilo pitanje »racionalnosti« raspuštanja tolikog broja predstavničkih tijela jedinica.¹³

U rješenju o raspuštanju predstavničkog tijela utvrđuje se da će Vlada posebnim rješenjem imenovati povjerenika za tu jedinicu. Protiv rješenja o raspuštanju predstavničkog tijela dopuštena je sudska zaštita podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske.

Također, neovisno o raspuštanju, nakon provedbe redovitih lokalnih izbora (zadnji su provedeni u svibnju 2005.), češće je nego inače da se u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjerenik Vlade imenuje zato što u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora nije konstituirano predstavničko tijelo. To je razumljivo budući da je riječ o redovitim izborima, a u Hrvatskoj ima 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (20 županija, 126 gradova i Grad Zagreb te 429 općina).

¹¹ NN 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04.

¹² NN 100/04.

¹³ Mišljenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, klasa 021-12/06-01/30, ur. broj 531-01-06-2 od 4. prosinca 2006. Nadalje, iz mišljenja Ministarstva proizlazi da je u međuvremenu donošenje prostornih planova intenzivirano te ih je do 31. listopada 2006. završeno 499. Većina preostalih u završnoj je fazi, što znači da ih je donijela velika većina jedinica, pa se postavlja pitanje primjene odredbe čl. 84. st. 1. t. 8. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

3. Povjerenik Vlade Republike Hrvatske prema uređenju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Rješenje o imenovanju povjerenika Vlade u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave Vlada donosi:

1. kad raspusti njezino predstavničko tijelo,
2. kad se u jedinici ne održe, u skladu sa zakonom, izbori za novo predstavničko tijelo,
3. kad se ni u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora ne konstituira predstavničko tijelo.

Sukladno Zakonu, Vlada imenuje povjerenika¹⁴ kad se predstavničko tijelo raspusti zbog jednog od osam razloga koji su taksativno navedeni u čl. 84. Zakona, kad se ne održe izbori za novo predstavničko tijelo (redoviti se izbori održavaju svake četvrte godine, treće nedjelje u mjesecu svibnju, a zbog raspuštanja predstavničkog tijela prijevremeni se izbori imaju održati u roku 60 dana od dana raspuštanja) odnosno kad se u roku 90 dana od dana objave službenih rezultata izbora ne konstituira predstavničko tijelo, koje se smatra konstituiranim izborom predsjednika predstavničkog tijela.

Rješenje o imenovanju povjerenika stupa na snagu danom objave u *Narodnim novinama*, što znači da povjerenik počinje s obnašanjem dužnosti danom objave rješenja.

Kad je u jedinici imenovan povjerenik Vlade, danom stupanja na snagu rješenja o imenovanju povjerenika smatra se razriješenim i općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, kao i poglavarstvo u cjelini, a njihove ovlasti kao i ovlasti predstavničkog tijela preuzima povjerenik.

3.1. Dužnosti povjerenika

Za vrijeme obnašanja funkcije, osnovna je dužnost povjerenika osigurati ostvarivanje prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne

¹⁴ Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nisu utvrđeni uvjeti koje treba ispunjavati osoba imenovana za povjerenika. Smatra se da bi kandidati za povjerenika »trebali« biti nestranačke osobe, osobe koje nisu sudjelovale u radu npr. raspuštenog predstavničkog tijela i nisu izabrani članovi predstavničkog tijela koje nije konstituirano u zakonskom roku, osobe s »terena« koje su upoznate sa situacijom u jedinici za koju se imenuju te bi trebale imati visoku stručnu spremu, po mogućnosti pravnog ili nekog drugog društvenog smjera.

odnosno područne (regionalne) samouprave do uspostave njezinih tijela, odnosno predstavničkog tijela i izvršnih tijela. Sukladno navedenom, povjerenik je osoba koja treba upravljati jedinicom do uspostave njezinih redovitih tijela te u tom razdoblju, u okviru zakonskih ovlasti, osigurati redovito i osnovno obavljanje poslova u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, kako bi se osigurao određeni kontinuitet u poslovima koji se odnose prije svega na građane i pravne osobe te spriječili zastoji u funkcioniranju jedinice.

S obzirom na privremenost i kratkoću funkcije povjerenika,¹⁵ kao i neke druge momente, njegove su ovlasti ograničene na donošenje i mijenjanje općih akata jedinice samo ako je to potrebno radi provedbe zakona ili drugog propisa ili usklađivanja sa zakonom ili drugim propisom. Povjerenik ne može donositi ili mijenjati proračun jedinice niti može raspolagati njezinom imovinom, osim ako je to nužno radi izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započetih poslova. Odatle proizlazi da se ograničenja odnose prvenstveno na donošenje najvažnijih akata – općih akata jedinice te na raspolaganje imovinom i materijalnim sredstvima jedinice.

Na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ako u jedinici nije donesen proračun kao i kad je donesena odluka o privremenom financiranju, financiranje se provodi na temelju proračuna prethodne godine, a najkasnije do proteka roka 90 dana od dana konstituiranja novoizabranoga predstavničkog tijela. Zakonom o proračunu propisano je privremeno financiranje u prvom tromjesečju proračunske godine kad se rashodi izvršavaju u skladu s ostvarenjem proračunskih prihoda u prvom tromjesečju prethodne godine, a najviše do $\frac{1}{4}$ prihoda ostvarenih u prethodnoj godini.

Ako se razdoblje u kojem povjerenik Vlade obavlja poslove iz djelokruga predstavničkog tijela i izvršnih tijela produžuje izvan granica privremenog financiranja iz Zakona o proračunu (čl. 35.), povjerenik može izvršavati proračun prethodne godine prateći dinamiku ostvarivanja prihoda tekuće godine i izvršenje rashoda iz prethodne godine, uključujući planirane, a neizvršene obveze iz prethodne godine (rashode za zaposlene, ostala materijalna prava zaposlenika i druge rashode), s time da proračun ne može mijenjati i ne može raspolagati imovinom jedinice, osim ako je to nužno radi izvršenja prije preuzetih obveza ili dovršenja prije započetih poslova.¹⁶

¹⁵ Svega dva do tri mjeseca odnosno najduže šest do sedam mjeseci ako se predstavničko tijelo ne konstituiraju ubrzo nakon provedenih izbora, jer je rok za konstituiranje 90 dana od provedenih izbora.

¹⁶ Mišljenje Ministarstva financija, klasa 015-01/06-01/11, ur. broj 513-05-01/06-3 od 13. travnja 2006.

Povjerenik za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske koja ga je i imenovala te kojoj podnosi periodična izvješća ili konačno izvješće nakon završetka funkcije o svom radu, zatečenom stanju, poduzetim radnjama, putem središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Prema Zakonu, povjerenik obavlja dužnost do konstituiranja novog predstavničkog tijela odnosno do izbora općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, tj. danom konstituiranja predstavničkog tijela prestaje ovlast povjerenika za obavljanje poslova iz djelokruga predstavničkog tijela, a danom izbora općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana prestaje dužnost povjerenika u cijelosti.

4. Uredba o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade Republike Hrvatske

Uredbom o mjerilima za naknadu za rad odnosno plaću povjerenika Vlade uređuje se radnopravni status povjerenika odnosno mjerila za utvrđivanje visine naknade za rad povjerenika odnosno plaće povjerenika za vrijeme obnašanja dužnosti, u slučajevima kad predstavničko tijelo nije konstituirano ili je raspušteno pod uvjetima utvrđenim zakonom odnosno ako u jedinici nisu provedeni redoviti lokalni izbori.

4.1. Radnopravni status povjerenika

Povjerenik u pravilu svoju dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Samo iznimno, ako to zahtijevaju razlozi veličine jedinice po broju stanovnika ili složenost problema u jedinici koji su uzrokovali imenovanje povjerenika, svoju dužnost povjerenik može obnašati profesionalno u radnom odnosu u jedinici. Kako Uredbom nije propisano tko donosi odluku o profesionalnom obnašanju dužnosti povjerenika, odluku o tome mogao bi donijeti sam povjerenik koji je preuzeo ovlasti tijela jedinice, poštujući pritom uvjete propisane Uredbom (koji su utvrđeni kako ne bi dolazilo do zlouporaba ovlasti) te imajući na umu da je profesionalno obnašanje dužnosti povjerenika samo iznimka. Jedan je od bitnih razloga obnašanja dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa i kratkoća obnašanja dužnosti povjerenika, budući da je u pravilu riječ o svega dva do tri mjeseca, odnosno o obavljanju dužnosti do provedbe izbora, tj. uspostave tijela jedinice lokalne i

područne (regionalne) samouprave. Naime, povjerenik dužnost obnaša od dana stupanja na snagu rješenja o imenovanju do konstituiranja predstavničkog tijela odnosno do izbora općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. Osim toga, jedan od razloga za obnašanje dužnosti bez zasnivanja radnog odnosa je i taj što se za povjerenike najčešće predlažu i imenuju osobe koje već imaju zasnovan radni odnos ili su u mirovini.

Za vrijeme obnašanja dužnosti povjerenik ostvaruje određena prava: pravo na naknadu za rad odnosno plaću, pravo na naknadu materijalnih troškova i druga prava u vezi s obnašanjem dužnosti. Za vrijeme obavljanja dužnosti povjerenik ostvaruje pravo na naknadu za rad ako dužnost obnaša bez zasnivanja radnog odnosa u jedinici, dok pravo na plaću ostvaruje ako svoju dužnost obnaša profesionalno u radnom odnosu u jedinici. Razlika između naknade za rad i plaće je i u visini iznosa koji se povjereniku isplaćuje.

Navedena prava povjerenik ostvaruje samo za vrijeme obnašanja dužnosti, što znači da ostvarivanje prava utvrđenih Uredbom prestaje nakon prestanka dužnosti povjerenika. Povjerenik ne ostvaruje prava iz Zakona (čl. 90.), odnosno ne ostvaruje pravo na naknadu plaće za vrijeme 180 dana nakon prestanka dužnosti kao što to ostvaruju osobe koje su izabrane odnosno imenovane na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne samouprave. To je također u vezi i s kratkoćom obnašanja funkcije povjerenika te bi vrijeme obavljanja dužnosti bilo znatno kraće od vremena u kojem bi se ostvarivala prava nakon prestanka dužnosti, odnosno posljedica toga bilo bi duže ostvarivanje prava nakon prestanka dužnosti od stvarnog obavljanja dužnosti.

4.2. Mjerila za izračun naknade za rad odnosno plaće povjerenika

Uredbom se uređuju mjerila za izračun naknade za rad odnosno plaće na ime obnašanja dužnosti povjerenika tako da se naknada za rad povjerenika odnosno plaća povjerenika utvrđuje množenjem osnovice i pripadajućeg koeficijenta za određenu razinu jedinice. Koeficijent za izračun naknade odnosno plaće povjerenika utvrđuje se prema veličini odnosno broju stanovnika u jedinici, i to u:

– županiji i Gradu Zagrebu	4,26
– gradu preko 100.000 stanovnika	3,54
– gradu i općini od 10.000 do 100.000 stanovnika	3,11

- | | |
|--|------|
| – gradu i općini od 3.000 do 10.000 stanovnika | 2,53 |
| – gradu i općini do 3.000 stanovnika | 1,76 |

Osnovica za obračun naknade za rad povjerenika odnosno plaće povjerenika kojom se množi pripadajući koeficijent utvrđuje se u visini osnovice za obračun plaće državnih službenika i namještenika.

Uredbom je, nadalje, utvrđena razlika u visini naknade za rad odnosno plaće povjerenika s obzirom na to obnaša li dužnost bez zasnivanja radnog odnosa ili profesionalno u radnom odnosu. Sukladno tome, naknada za rad povjerenika, ako dužnost obnaša bez prijma u radni odnos, utvrđuje se u visini 30% iznosa dobivenog umnoškom osnovice i pripadajućeg koeficijenta određenog prema veličini jedinice. Ako dužnost obnaša profesionalno u radnom odnosu, plaća povjerenika utvrđuje se u punom iznosu umnoška osnovice i pripadajućeg koeficijenta.

Materijalna i druga prava na osnovi rada, tj. obavljanja dužnosti na koja povjerenik također ima pravo (kao što su dnevnice za službena putovanja, troškovi prijevoza i slično), povjerenik ostvaruje u visini i na način utvrđen općim aktom kojim su utvrđena ta materijalna prava zaposlenih i u upravnim odjelima i stručnim službama te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što znači da je određivanje visine i načina utvrđivanja materijalnih i drugih prava na temelju rada zajamčenih Uredbom u nadležnosti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojoj je imenovan povjerenik.

Financijska sredstva za naknadu za rad odnosno plaću te pripadajuća materijalna i druga prava koja povjerenik ostvaruje za vrijeme obnašanja dužnosti osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave za koju je imenovan.

Rješenje o naknadi za rad povjerenika odnosno plaći povjerenika na temelju mjerila određenih Uredbom u ime Vlade imenovanim povjerenicima izdaje Kadrovska komisija Vlade Republike Hrvatske, što je jasan slijed jer i rješenje o imenovanju povjerenika u pojedinoj jedinici donosi Vlada.

5. Umjesto zaključka

Djelujući *in favorem* lokalne samouprave, a pri tome posebno imajući u vidu odredbu čl. 8. t. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi,¹⁷ koja ut-

¹⁷ NN – Međunarodni ugovori 14/97.

vrđuje da se »upravni nadzor nad radom lokalnih jedinica mora obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se štiti«, krajnji cilj nije raspuštanje predstavničkog tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, imenovanje povjerenika i održavanje prijevremenih izbora.

Raspuštanje je sankcija za kojom se ne poseže olako, ali ponekad je i ona nužna da bi se uspostavilo zakonito funkcioniranje predstavničkog tijela te da sami građani na prijevremenim neposrednim izborima donesu odluku o svojim predstavnicima, koja je u njihovu interesu i interesu njihove zajednice.

U interesu je ravnomjernog razvoja i napretka jedinice da predstavničko tijelo opstane i zadrži kontinuitet rada, ako nije riječ o povredama zakona koje taj opstanak onemogućuju. Pritom ne treba zanemariti ni razloge racionalnosti rada – izbori su dodatno opterećenje za proračun jedinice. Stoga, ako ne dođe do prijevremenih izbora, mogli bi se izbjeći razmjerno veliki troškovi izbora i stvaranje izvanredne situacije u upravljanju jedinicom lokalne ili područne (regionalne) samouprave, zastoj u radu, a time i u razvoju jedinice, kao i narušavanje ostvarivanja prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

DISSOLVING LOCAL REPRESENTATIVE BODIES AND APPOINTMENT OF THE GOVERNMENT'S COMMISSIONER

Summary

The most frequent reasons for dissolving local representative bodies are described and analysed. There are a plenty of procedural situations, which are interesting in the context of dissolving such bodies. The Croatian Government is entitled to appoint its commissioner not only in case of dissolving local representative body, but also in cases when local elections are not held and when local representative body cannot be constituted after the elections. Legal status of the commissioner is reviewed.

Key words: dissolution of local representative bodies in Croatia, local self-government, central – local relations, Government's commissioner