

# *Neke institucionalne promjene u jedinicama lokalne samouprave s manje od 3.000 stanovnika*

*Željka Tropina Godec\**

## 1. Uvod

Institucionalne promjene vezane uz izvršna tijela lokalnih samoupravnih jedinica događale su se u nekoliko navrata od 1992. Tada donesenim Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>1</sup> bilo je regulirano da su nositelji izvršne vlasti u okviru prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave općinski načelnik, gradonačelnik i župan te da izvršne poslove obavljaju općinsko, gradsko i županijsko poglavarstvo.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001.<sup>2</sup> općine koje imaju manje od 3.000 stanovnika ostale su bez izvršnih tijela. S njima su bili izjednačeni i gradovi s manje od 3.000 stanovnika. Predstavničko tijelo preuzelo je nadležnosti i poslove poglavarstva, a poslove općinskog načelnika predsjednik predstavničkog tijela. Općinama i gradovima koji imaju od 3.001 do 10.000 stanovnika dana je mogućnost da sami svojim općim aktom odnosno statutom odrede da za obavljanje izvršnih poslova ne biraju poglavarstvo. Navedeno rješenje dovelo je do jedinstva lokalne predstavničke i izvršne vlasti budući da su obje vlasti bile koncentrirane u rukama predstavničkog tijela.

---

\* Željka Tropina Godec, dipl. iur., Središnji državni ured za upravu

<sup>1</sup> NN 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99.

<sup>2</sup> NN 33/01 i 60/01.

U prilog tom rješenju, da sve poslove obavlja predstavničko tijelo, govori načelo ekonomičnosti, nedostatak stručnih ljudi u malim sredinama te nedostatak neizabranih kandidata odnosno zamjenika koji su trebali biti određeni umjesto osoba izabranih na izvršne dužnosti na stranačkim, koalicijskim i nezavisnim listama. S druge strane, u korist diobe vlasti na predstavničku i izvršnu govori tromost predstavničkog tijela koje zbog svog sastava odnosno broja članova ne može brzo reagirati. I način djelovanja s relativno složenim postupkom sazivanja i održavanja sjednica, zajedno s načinom donošenja odluka koji je točno propisan poslovníkom, otežavao je i usporavao odlučivanje u izvršnim pitanjima.

Takvo rješenje nije se u praksi pokazalo ekonomičnim i djelotvornim, jer je za sve odluke trebalo sazivati predstavničko tijelo, zbog čega su općine bez poglavarstva bile u lošijem položaju u pogledu djelotvornosti rada i odlučivanja u izvršnim pitanjima.

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005.<sup>3</sup> propisano je da sve jedinice lokalne samouprave neovisno o broju stanovnika imaju poglavarstvo kao tijelo za obavljanje izvršnih poslova. To je dovelo do određenih pitanja vezanih uz postupak izbora poglavarstva i načelnika. Novelom su izvršene i određene izmjene instituta nepovjerenja koje predstavničko tijelo može iskazati općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini.

## 2. Izbor načelnika i poglavarstva u jedinicama ispod 3.000 stanovnika

Postojanje dualiteta vlasti – predstavničkog tijela i izvršnih tijela po parlamentarnom modelu osigurava suradnju i ravnotežu između tih tijela koja onemogućuje da bilo koje od njih prigrabi sve ovlasti. Bitno je za taj model da izvršna tijela proizlaze od predstavničkog tijela odnosno ono ih bira i da su odgovorna tom tijelu.

<sup>3</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 129/05 – Novela) Hrvatski je sabor donio u listopadu 2005., objavljen je u Narodnim novinama 31. listopada 2005., a stupio na snagu 8. studenoga 2005.

Na temelju Novele, jedinice lokalne samouprave koje u proteklom periodu nisu imale poglavarstvo dužne su uskladiti svoje statute i druge opće akte kako bi osigurale pravni temelj za izbor poglavarstva. Jedinicama je dan rok od 90 dana od dana stupanja na snagu Novele za usklađivanje statuta i drugih općih akata s odredbama Zakona.

Kod lokalnih jedinica koje nisu imale poglavarstvo u praksi se pojavio problem kako izabrati poglavarstvo, a posebno načelnika koji je ujedno po položaju predsjednik poglavarstva, s obzirom na to da se u nizu slučajeva za načelnika želi izabrati dotadašnji predsjednik predstavničkog tijela.

Temelj za izbor izvršnih tijela je usklađivanje općih akata, u prvom redu statuta i poslovnika, s odredbama Zakona. Jedinice lokalne samouprave u svom statutu moraju odrediti točan broj članova poglavarstva koji će birati (općine i gradovi koji imaju do 10.000 stanovnika mogu imati od tri do pet članova poglavarstva), utvrditi koliko će općinski načelnik imati zamjenika (općinski načelnik, gradonačelnik i župan imaju u pravilu dva zamjenika) te odrediti hoće li pročelnici biti članovi poglavarstva (Novela omogućuje da pročelnici budu izabrani za članove poglavarstva i daje slobodu jedinicama lokalne samouprave da odrede hoće li oni biti članovi poglavarstva). Općim se aktom utvrđuje postupak izbora općinskog načelnika i poglavarstva, utvrđuje se obavljaju li dužnost kao profesionalci ili volonteri, određuju se ovlasti, odgovornosti i druga pitanja.

U nizu slučajeva za načelnika se želi izabrati dotadašnji predsjednik predstavničkog tijela koji je ujedno obavljao poslove načelnika te se to želi provesti automatizmom bez točno propisanog postupka. Nesporazum je postojao već otprije kad su u općinama koje nisu imale općinskog načelnika i poglavarstvo smatrali da je predsjednik vijeća ujedno općinski načelnik. No, predsjednik općinskog vijeća samo je obavljao poslove općinskog načelnika te su se na njega glede izbora, razrješenja, odgovornosti i slična pitanja odnosile odredbe Zakona koje se odnose na predsjednika predstavničkog tijela.

Kod postupka razrješenja predsjednika predstavničkog tijela i njegova izbora za načelnika riječ je o pitanjima poslovničke prirode koje jedinice lokalne samouprave mogu same urediti svojim poslovníkom. U navedenoj situaciji, na sjednici predstavničkog tijela na kojoj se bira načelnik može se prvo pristupiti razrješenju predsjednika predstavničkog tijela, ako se istu osobu želi izabrati za načelnika. Naime, Zakonom

je propisano da predsjednicima predstavničkog tijela prava na temelju obavljanja dužnosti prestaju danom donošenja odluke o razrješenju od dužnosti kad ih je predstavničko tijelo razriješilo prije isteka mandata predstavničkog tijela odnosno kad je predstavničko tijelo utvrdilo činjenicu podnošenja ostavke na dužnost. Razrješenjem osoba prestaje obavljati dužnost predsjednik predstavničkog tijela, ali i dalje ostaje aktivni član vijeća.

Izborom osobe iz reda članova predstavničkog tijela na dužnost načelnika ona se mora izjasniti prihvaća li obnašanje te dužnosti koja se smatra nespojivom (inkompatibilnom) prema odredbama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>4</sup> (u daljnjem tekstu Izborni zakon), jer prema tom zakonu član predstavničkog tijela jedne jedinice ne može istodobno biti član predstavničkog tijela druge jedinice ni član poglavarstva iste jedinice. Ako član predstavničkog tijela prihvati obnašanje nespojive dužnosti, mandat mu miruje do prestanka obnašanja nespojive dužnosti, a zamjenjuje ga zamjenik, u skladu s odredbama Izbornog zakona.

Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo na prijedlog načelnika većinom glasova svih članova na vrijeme od četiri godine.<sup>5</sup> Svi članovi poglavarstva ne moraju biti izabrani na istoj sjednici predstavničkog tijela, ali je potrebno voditi računa da poglavarstvo donosi odluke većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina njegovih članova, dok određene odluke propisane Zakonom donosi većinom glasova svih članova.<sup>6</sup>

### 3. Nepovjerenje izvršnim tijelima

Zakonom je propisana mogućnost da predstavnička tijela iskazuju nepovjerenje tijelima koja obavljaju izvršne dužnosti. Predstavničko tijelo

<sup>4</sup> NN 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05 i 44/05 – pročišćeni tekst.

<sup>5</sup> Izborom osoba za članove poglavarstva, ako su članovi poglavarstva izabrani iz reda vijećnika, nastupa nespojivost obavljanja dužnosti kao i kod izbora načelnika te se može izvršiti zamjena na isti način kao i za osobu izabranu za načelnika ili se sjednica može završiti, ovisno u utvrđenom dnevnom redu.

<sup>6</sup> Detaljnije o novinama u regulaciji položaja poglavarstva v. u: Sanja Duspara, *Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* iz 2005.

može općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, pojedinom članu poglavarstva ili poglavarstvu u cjelini iskazati nepovjerenje (na prijedlog 1/3 članova) i razriješiti ga dužnosti prije isteka vremena na koje je izabran. Pritom se raspravlja i glasuje o iskazivanju nepovjerenja, a u prijedlogu treba biti naznačeno na koga se prijedlog odnosi. Odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako je za nju glasovala većina svih članova predstavničkog tijela. Poglavarstvo i predsjednik poglavarstva dobili su naime povjerenje predstavničkog tijela prilikom izbora i to povjerenje uživaju sve dok im predstavničko tijelo koje ih je i izabralo ne iskaže nepovjerenje.

Ako se iskaže nepovjerenje općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu, s njime odlazi i cijelo poglavarstvo te je potrebno razriješiti članove poglavarstva. Budući da članove poglavarstva bira predstavničko tijelo na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana, koji nastoje uspostaviti tim s kojim će raditi u interesu jedinice, njegovu sudbinu dijele i drugi članovi poglavarstva. Osim toga, novoizabrani predsjednik poglavarstva treba imati mogućnost sam predložiti članove poglavarstva s kojima će surađivati i nastojati voditi jedinicu.

U slučaju da je iskazano nepovjerenje, predstavničko tijelo razrješuje poglavarstvo, a u slučaju neizbora novog predsjednika poglavarstva odnosno poglavarstva u zakonom propisanom roku, Vlada raspušta predstavničko tijelo te imenuje povjerenika i raspisuje izbore. Novelom je utvrđeno da općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan mogu i sami tražiti glasovanje o povjerenju poglavarstvu.

### 3.1. Razrješenje u povodu iskazanog nepovjerenja

Općinskom načelniku, gradonačelniku i županu, njihovim zamjenicima te članovima poglavarstva prava na temelju obavljanja dužnosti u povodu iskazanog nepovjerenja prestaju danom kad ih predstavničko tijelo razriješi. Odlukom o iskazanom nepovjerenju određuje se dan razrješenja i prestanka dužnosti. Ako odlukom o iskazivanju nepovjerenja nije određen dan razrješenja i prestanka dužnosti (čl. 52.), te se osobe smatraju razriješenima i prestaje im dužnost izborom novoga općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.

Rok u kojem predstavničko tijelo mora razriješiti dužnosnika zbog iskazanog nepovjerenja ne može biti duži od 30 dana. To proizlazi iz čl.

52/2. Zakona prema kojem predstavničko tijelo mora izabrati novoga općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u roku 30 dana od dana izglasavanja nepovjerenja prethodnome.

Odlukom o iskazivanju nepovjerenja općinskom načelniku, gradonačelniku, županu i članu poglavarstva ne prestaje dužnost člana predstavničkog tijela te navedene osobe mogu tražiti aktiviranje mandata odnosno prestanak mirovanja mandata s obzirom na prestanak obnašanja nespojive dužnosti.

### 3.2. Prestanak mirovanja mandata

Osoba koja je obavljala izvršnu dužnost od svog razrješenja stječe pravo i mogućnost podnošenja pisanog zahtjeva (rok 8 dana) za nastavljanje obnašanja dužnosti u predstavničkom tijelu odnosno za prestanak mirovanja mandata. Mirovanje mandata člana predstavničkog tijela prestat će osmog dana od dana podnošenja pisanog zahtjeva. Nastavljanje s obnašanjem dužnosti na temelju prestanka mirovanja mandata može se tražiti jednom za trajanja mandata.

## 4. Prava nakon prestanka dužnosti

Zakonom su propisana prava osoba izabranih odnosno imenovanih na određene dužnosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakonom je propisano koje osobe mogu dužnost obavljati profesionalno odnosno koje osobe izabrane ili imenovane na određene dužnosti ostvaruju određena prava za vrijeme obnašanja dužnosti kao i prava nakon prestanka dužnosti.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi krug osoba koje ostvaruju ta prava bitno je sužen u odnosu na prethodno razdoblje pa ta prava mogu ostvarivati općinski načelnik i njegovi zamjenici, gradonačelnik i njegovi zamjenici te župan i njegovi zamjenici, ako je općim aktom predstavničkog tijela određeno da svoje dužnosti obavljaju profesionalno. Vjerodostojnim tumačenjem Zakona<sup>7</sup> utvrđeno je da

<sup>7</sup> Vjerodostojno tumačenje Hrvatskog sabora od 28. lipnja 2001.

se ta prava odnose i na članove poglavarstava, dok predsjednici predstavničkih tijela tu dužnost ne mogu obnašati profesionalno ni ostvarivati prava koja iz toga proizlaze.

Navedene osobe ostvaruju prava za vrijeme profesionalnog obnašanja dužnosti – pravo na plaću odnosno naknadu plaće te druga prava iz rada, a ostvaruju i pravo na naknadu plaće i staž osiguranja za vrijeme od 180 dana nakon prestanka dužnosti, i to u visini prosječne plaće koja im je isplaćivana za vrijeme 12 mjeseci koji su prethodili donošenju odluke o prestanku dužnosti. Te osobe mogu ostvarivati ta prava bez obzira na način na koji im je dužnost prestala: istekom mandata, podnošenjem ostavke, izglasavanjem nepovjerenja, imenovanjem povjerenika ili na drugi način.

## 5. Umjesto zaključka

Institucionalne promjene u Noveli vezane uz izvršna tijela najvjerojatnije su privremenog karaktera i ostat će na snazi do redovitih lokalnih izbora koji bi se trebali održati 2009. zbog vjerojatnog uvođenja neposrednog izbora općinskog načelnika, gradonačelnika i župana. Neposrednim izborom lokalnih i područnih čelnika želi se postići stabilnija i efikasnija lokalna samouprava uz reguliranje odnosa između predstavničkog tijela i nositelja izvršne vlasti izabranih voljom birača. Promjene bi se odnosile i na samo poglavarstvo koje više ne bi postojalo kao izvršno tijelo u njegovu današnjem značenju, već bi vjerojatno postojala neka vrsta stručne službe odnosno ureda načelnika, gradonačelnika odnosno župana kao profesionalno i stručno tijelo. Stoga treba očekivati nove izmjene i dopune Zakona ili donošenje novog zakona kako bi se uredili odnosi i raspodjela ovlasti između predstavničkog tijela i neposredno izabranog općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana.