



REPUBLIKA HRVATSKA

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Studij Javno pravo i javna uprava

Student:

Silvija Knezić Vrhovec

ZAVRŠNI RAD

Samoupravni i preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi

Mentor:

prof. dr. sc. Vedran Đulabić

Zagreb, 2024.

Izjava o odgovornosti

Ja, Silvija Knezić Vrhovec, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Silvija Knezić Vrhovec

Sažetak

U Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Lokalna samouprava trebala bi biti korektiv središnjoj vlasti, samostalna u obavljanju svojih ovlasti koje proizlaze iz njezinog samoupravnog djelokruga, propisanog Ustavom i zakonom. Isto tako, Republika Hrvatska se želi etablirati kao moderna, demokratska europska država u kojoj se poštuju odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi koju je u cijelosti ratificirala još 2008. Ovim radom provest ću analizu stvarnog stanja u lokalnoj samoupravi u području obavljanja poslova samoupravnog djelokruga te na primjeru dva trenutno najaktualnija sektora-vatrogastvo i predškolski odgoj, utvrditi poštujemo li odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi kao i samog Ustava, u pogledu poštivanja zajamčenog prava na lokalnu samoupravu. Također ću analizirati, na temelju odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, položaj jedinica lokalne samouprave pred Ustavnim sudom u predmetima zaštite njihovih ustavnih prava. Koji su to poslovi koje u stvarnosti obavlja jedan mali grad u svojem djelokrugu, i je li zaista samostalan i slobodan u odlučivanju u pogledu tih poslova, istražiti ću na primjeru samoupravnog djelokruga Grada Donja Stubica.

Ključne riječi: lokalna samouprava, samoupravni djelokrug, Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Grad Donja Stubica

Summary

In the Republic of Croatia, state power is organized on the principle of separation of powers into legislative, executive and judicial, and is limited by the constitutionally guaranteed right to local and regional self-government. Local self-government should be a corrective to the central government, independent in the exercise of its powers arising from its self-governing scope, prescribed by the Constitution and the law. Likewise, the Republic of Croatia wants to establish itself as a modern democratic European state in which the provisions of the European Charter of Local Self-Government which it fully ratified in 2008, are respected. With this paper, I will analyze the actual situation in local self-government in the field of performing tasks of self-government and on the example of the two currently most current sectors - firefighting and preschool education, determine whether we respect the provisions of the European Charter of Local Self-Government as well as the Constitution itself, in terms of respecting the guaranteed right to local self-government. I will also analyse, on the basis of the decisions of the

Constitutional Court of the Republic of Croatia, the position of local self-government units before the Constitutional Court in cases of protection of their constitutional rights. What are the tasks that a small town actually performs within its scope, and whether it is really independent and free in deciding regarding these jobs, I will explore on the example of the self-governing scope of the City of Donja Stubica.

Keywords: local self-government, self-governing scope, European Charter of Local Self-Government, City of Donja Stubica

SADRŽAJ

1. UVOD.....	7
2. TRADICIJE ODREĐIVANJA LOKALNIH POSLOVA	8
2.1. Francuska tradicija.....	8
2.2. Germanska tradicija.....	8
2.3. Engleska tradicija.....	9
3. TEMELJNA NAČELA ODREĐIVANJA LOKALNIH POSLOVA.....	9
3.1. Načelo supsidijarnosti.....	10
3.2. Načelo solidarnosti.....	10
4. SAMOUPRAVNI I PRENESENI DJELOKRUG U LOKALNOJ SAMOUPRAVI...11	
4.1. Osnovne karakteristike samoupravnog i prenesenog djelokruga.....	11
4.2. Pravne tehnike za određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga.....	12
5. DECENTRALIZACIJA I PRENESENI DJELOKRUG.....	14
6. EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI.....	17
7. FAZE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	19
8. PRENESENI DJELOKRUG I DECENTRALIZIRANE FUNKCIJE.....	24
9. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE.....	27
10. ANALIZA SAMOUPRAVNOG DJELOKRUGA U SEKTORU VATROGASTVA I PREDŠKOLSKOG ODGOJA.....	29
10.1. Vatrogastvo.....	29
10.2. Predškolski odgoj.....	35
11. SAMOUPRAVNI DJELOKRUG U GRADU DONJA STUBICA.....	39
11.1. Od Općine do Grada.....	39
11.2. Lokalni poslovi u Gradu Donja Stubica.....	40
11.3. Gradski proračun.....	41
11.4. Komunalne djelatnosti na području Grada Donja Stubica.....	43
11.5. Fiskalni i upravni kapaciteti.....	44
11.6. Može li se bolje od sadašnjeg stanja?.....	46
12. ZAŠTITA PRAVA NA LOKALNU SAMOUPRAVU PRED USTAVNIM SUDOM..48	
12.1. <i>Locus standi</i> jedinica lokalne samouprave.....	48
12.2. Analiza odluka Ustavnog suda o komunalnim ustavnim tužbama u 2021. g i 2022.g.....	50

13. REZULTATI PRAĆENJA PRIMJENE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI U HRVATSKOJ.....	60
13. ZAKLJUČAK.....	64
LITERATURA.....	67
POPIS GRAFIKONA I SLIKA.....	70

1. UVOD

Lokalna samouprava rezultat je diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Unutar područja države postoje teritorijalne jedinice određene zakonom, one imaju svoje stanovništvo te se u njima odvijaju procesi javnog upravljanja¹. Javna uprava predstavlja skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove i dijeli se na državnu upravu, teritorijalnu samoupravu i javne službe². Javni poslovi općenito su oni koji se obavljaju u javnom interesu, bilo da su odgovornost same države ili nižih teritorijalnih jedinica.

Temeljnim odredbama Ustava Republike Hrvatske³ (dalje u tekstu: Ustav) u čl. 4. st. propisano je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Time je pored horizontalne diobe vlasti ustanovljena i vertikalna dioba vlasti između samoupravno organiziranih teritorijalnih jedinica i središnje državne vlasti.

Pravo na lokalnu samoupravu građanima je zajamčeno čl. 128. Ustava. To pravo građani ostvaruju preko lokalnih i područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava (čl. 128. st. 2. Ustava). Također, građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom (čl. 128. st. 3. Ustava).

Na razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i njezin djelokrug utjecala je povijesno najviše germanska tradicija lokalne samouprave, obzirom su hrvatski krajevi bili dijelom Austro-Ugarske Monarhije, a u novije vrijeme razvija se pod utjecajem članstva u Vijeću Europe i ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi⁴ te članstva u Europskoj uniji.

¹ Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb, str. 267

² Koprić, I., Lokalna samouprava u razvoju: Vrijednosti i uloge, str. 1., https://www.academia.edu/21588077/Uloge_lokalne_samouprave

³ Narodne novine, broj: 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

⁴ Narodne novine- Međunarodni ugovori, broj: 14/1997, 2/2007, 4/2008, 5/2008

2. TRADICIJE ODREĐIVANJA LOKALNIH POSLOVA

Po svojoj definiciji, javni poslovi se obavljaju u javnom interesu, a za njihovo obavljanje može biti zadužena sama država ili niže razine teritorijalnog sustava pojedine države. Na način određivanja javnih poslova kao državnih ili lokalnih utjecale su tradicije europskih zemalja od kojih su najznačajnije: francuska, germanska i engleska⁵. Radi jasnijeg pregleda, u nastavku ću iznijeti osnovne značajke svake pojedine tradicije određivanja lokalnih poslova.

2.1. Francuska tradicija

Ova tradicija određivanja lokalnih poslova polazi od centralističkog uređenja države, u pogledu obavljanja javnih poslova razlikuje dekoncentraciju i decentralizaciju. Pod pojmom dekoncentracije razumijeva se obavljanje državnih upravnih poslova putem regionalnih, okružnih i lokalnih ekspozitura središnje vlasti čija je glavna karakteristika čvrsti hijerarhijski nadzor. S druge strane, lokalne jedinice su samostalne i obavljaju specifične lokalne poslove koji su im povjereni, pa tu govorimo o decentralizaciji. Za francusku tradiciju specifična je monistička formulacija, odnosno nema razlikovanja vlastitih i prenesenih lokalnih poslova, već svi poslovi koje je država povjerila lokalnim jedinicama ulaze u njihov vlastiti djelokrug.

2.2. Germanska tradicija

Germansku tradiciju karakterizira dualizam državne uprave i teritorijalne samouprave. Kao posljedica tog dualizma došlo je do nastanka tzv. dvostrukog i jednostrukog kolosijeka, pri čemu se pod pojmom jednostrukog kolosijeka podrazumijeva obavljanje lokalnih poslova u jedinicama lokalne samouprave, dok se kod dvostrukog kolosijeka lokalni poslovi obavljaju i u okviru lokalnih samoupravnih jedinica i pomoću lokalnih ekspozitura središnjih vlasti. Također se razlikuju vlastiti i preneseni poslovi. Poslovi iz vlastitog djelokruga se dijele na fakultativne samoupravne poslove, dakle one koje su same jedinice odredile da će obavljati i

⁵ Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb, str.297.-299.

na obvezne, obligatorne samoupravne poslove, a koje obavljaju jer je država odredila njihovo obavljanje kao obvezni minimum lokalnih službi. Preneseni djelokrug predstavlja poslove državne uprave koje za državnu vlast obavljaju lokalne jedinice.

2.3. Engleska tradicija

Specifičnosti engleske tradicije proizlaze iz specifičnosti samog anglosaksonskog pravnog sustava. Osnovna karakteristika odnosi se na nepostojanje pisanog ustava pa tako i nepostojanje ustavne garancije lokalne samouprave. Najvažniji i središnji položaj u sustavu pripada parlamentu te je središnjim i lokalnim tijelima za bilo kakvo djelovanje potrebno zakonsko utemeljenje, a zakone donosi upravo parlament (ultra vires doktrina). Još jedna od specifičnosti lokalne samouprave vezana je uz predstavnička tijela koja u ovom sustavu imaju pravnu osobnost, za razliku od lokalnih jedinica koje pravnu osobnost nemaju. Same lokalne jedinice nemaju nikakvih prava niti svojih poslova, osim onih koje odobri parlament. Ne postoji razlikovanje javnih poslova na državne i lokalne, niti razlikovanja lokalnih poslova na vlastite i prenesene. S druge strane, zakoni su se provodili gotovo isključivo putem lokalnih jedinica. U novije vrijeme se navedene karakteristike engleske lokalne samouprave ublažavaju na način da se lokalnim jedinicama osigurava više samostalnosti i odstupa od ultra vires doktrine.

3. TEMELJNA NAČELA ODREĐIVANJA LOKALNIH POSLOVA

Razlikovanje državnih i lokalnih poslova proizlazi iz koncepta diobe vlasti. Lokalnost određenih javnih poslova javlja se zbog potrebe da se određeni poslovi zbog njihove specifičnosti obavljaju u blizini korisnika, također pojedine lokalne zajednice imaju svoje određene interese i kroz obavljanje poslova lokalno, zadovoljavaju se potrebe te zajednice. Ukoliko je državnoj vlasti cilj da se poveća sudjelovanje građana u demokratskim procesima, to se na najlakši način postiže kroz djelovanje na lokalnoj razini, jer su građani zainteresiraniji ako se radi o zadovoljavanju njihovih interesa i potreba na razini koja im je najbliža-lokalnoj razini. Približavanje građanima značajno se apostrofira kroz načelo supsidijarnosti, koje najviše dolazi do izražaja kroz djelovanje Europske unije i Vijeća Europe.

3.1. Načelo supsidijarnosti

Zapadnoeuropske integracije značajno zagovaraju načelo supsidijarnosti te isto ima status pravnog načela⁶. Unutar Europske unije utvrđeno je Ugovorom o Europskoj uniji te definira okolnosti u kojima Unija ima prednost u djelovanju u odnosu na države članice, kada je riječ o područjima u kojima ona nema isključivu nadležnost. Na europskoj razini prednost u donošenju odluka i djelovanju se uvijek daje državama članicama, tek ukoliko se bolji rezultati mogu postići na razini Unije, ona ima prednost. Pojednostavljeno rečeno, prednost uvijek imaju niže razine upravljanja te se ističe njihova autonomija u odnosu na više razine.

No važno je naglasiti da njegovom primjenom više razine vlasti nisu oslobođene odgovornosti za niže razine, a nižim razinama nije dozvoljena samoživost. Više razine tako ostaju odgovorne za niže razine i dužne su ih osposobiti za njihovu samostalnost i autonomiju.

Krajnji cilj ovog načela je zapravo zaštita pojedinca od svakog uplitanja vlasti u njegov privatni život.

3.2. Načelo solidarnosti

Uz načelo supsidijarnosti značajno je spomenuti i načelo solidarnosti kao još jedno pravno načelo koje služi kao potpora načelu supsidijarnosti. Ono ističe da unatoč autonomiji nižih razina u odnosu na više razine, više razine nisu time oslobođene odgovornosti za niže razine. Na razini države to znači da je ona odgovorna za niže razine upravljanja te im je dužna pružiti pomoć i potporu kada one nisu u stanju same zadovoljiti potrebe građana ili osigurati ostvarenje određenih javnih interesa. Na taj način se načela supsidijarnosti i solidarnosti međusobno nadopunjuju i zajedno služe ostvarenju potreba zajednice.

⁶ Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5 No. 1. str.43.-44.

4. SAMOUPRAVNI I PRENESENI DJELOKRUG U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

4.1. Osnovne karakteristike samoupravnog i prenesenog djelokruga

Do nastanka lokalne samouprave dolazi kada država priznaje lokalnim zajednicama građana pravo na političko odlučivanje o određenim javnim pitanjima koja se tiču konkretne lokalne zajednice. U zemljama koje su se razvijale pod utjecajem germanske tradicije javne poslove koje lokalne zajednice obavljaju dijelimo na poslove samoupravnog, vlastitog ili izvornog djelokruga te na poslove prenesenog djelokruga, ukoliko ih je država povjerila na obavljanje lokalnim zajednicama⁷.

Osnovne karakteristike poslova iz samoupravnog djelokruga:

- opća pravna regulacija poslova putem donošenja općih akata od strane lokalnih predstavničkih tijela
- samostalno financiranje poslova samoupravnog djelokruga iz vlastitih lokalnih proračuna
- odgovornost za poslove samoupravnog djelokruga je na samim jedinicama lokalne samouprave, odnosno njihovim političkim tijelima
- nadzor središnje države dolazi u blažem obimu- država nadzire ustavnost i zakonitost

U okviru poslova samoupravnog djelokruga razlikuju se poslovi obligatornog i fakultativnog djelokruga, pri čemu država određuje koji su to obvezni, minimalni poslovi koje je svaka jedinica lokalne samouprave dužna osigurati svojim građanima o svojem trošku i u svojoj organizaciji, dok s druge strane kod fakultativnog djelokruga država ostavlja na volju jedinicama lokalne samouprave da same putem svojih predstavničkih tijela propišu poslove koje će obavljati kako bi zadovoljile specifične potrebe svojih građana, ovisno o lokalnim prilikama i financijskim mogućnostima same jedinice.

Osnovne karakteristike poslova iz prenesenog djelokruga:

- opća pravna regulacija poslova u isključivoj je ovlasti države putem zakonodavne i izvršne vlasti

⁷ Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5 No. 1, str.44.-45.

- obavljanje poslova prenesenog djelokruga financira država iz državnog proračuna
- odgovornost za poslove prenesenog djelokruga je na državi
- stroži nadzor nad obavljanjem poslova prenesenog djelokruga-uz ustavnost i zakonitost nadzire se i svrsishodnost lokalnog djelovanja u obavljanju prenesenih poslova

Utjecaj poslova prenesenog djelokruga na jedinice lokalne samouprave može biti različit, prvenstveno ovisno o njihovoj snazi, financijskim i upravnim kapacitetima. Kod snažnijih jedinica proširenje djelokruga poslova koje obavljaju može ih još više osnažiti i učvrstiti njihov položaj naspram države, dok kod slabijih jedinica, kojima i poslovi vlastitog djelokruga predstavljaju veliko opterećenje svih raspoloživih kapaciteta, dodatni poslovi ih mogu samo još više oslabiti i učiniti ovisnima o državnoj vlasti.

4.2. Pravne tehnike za određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga

Prilikom određivanja poslova lokalnog samoupravnog djelokruga koriste se dvije pravne tehnike. Radi se o određivanju poslova općom ili generalnom klauzulom i enumeracijom⁸. Ove dvije tehnike u potpunosti su suprotne te ću u nastavku iznijeti osnovne karakteristike svake od njih.

Kod određivanja poslova općom klauzulom temeljna je postavka da su svi javni poslovi lokalnog karaktera, osim onih koji su posebnim zakonom određeni kao državni. Navedeno se određuje ustavnim odredbama ili zakonom koji sustavno regulira lokalnu samoupravu. U slučaju bilo kakve dvojbe o prirodi javnog posla, pravna je pretpostavka da se radi o poslu lokalnog karaktera.

Suprotno općoj klauzuli, tehnika enumeracije polazi od postavke da su svi javni poslovi državnog karaktera, dok bi se lokalnim poslovima smatrali samo oni koji bi kao takvi bili izričito navedeni u zakonu ili drugom propisu nadležnog državnog tijela. Jedinice lokalne samouprave bi u svojem samoupravnom djelokrugu mogle obavljati samo poslove koji su im izričito zakonom povjereni. U slučaju dvojbe o kakvom je poslu riječ, presumpcija je na strani državnih poslova.

⁸ Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb, str. 302.-304.

Svaka od navedenih tehnika ima svoje prednosti i nedostatke. Općom klauzulom potiče se razvoj autonomije jedinica lokalne samouprave jer jedinice lokalne samouprave same određuju koji su to poslovi koje će one obavljati kako bi zadovoljile interese i potrebe svojih građana na za njih najprikladniji način. Na taj način snaže se same jedinice i njihova politička tijela u odnosu na državnu vlast. Opća klauzula također pogoduje razvoju jedinica lokalne samouprave, ali samo ukoliko one same imaju dovoljno snažne vlastite kapacitete, u protivnom kod malih i slabih jedinica može doći do još izraženije stagnacije, a čemu osobito pogoduje činjenica da u ovom slučaju država ne snosi odgovornost za lokalni razvoj niti pruža pomoć slabim jedinicama.

Kod enumeracije prevaga je na strani države pa država zadržava i odgovornost za lokalni razvoj te ima obvezu financirati slabije lokalne jedinice kada je to potrebno. No, takav način određivanja poslova djeluje ograničavajuće i onemogućava daljnji razvoj velikih i snažnijih lokalnih jedinica te dovodi posljedično do centralističkog upravljanja državom jer svaka potreba za proširenjem poslova mora prvo biti definirana zakonom ili drugim propisom, a što nije ni brz ni jednostavan postupak.

Teorijsko razlikovanje i primjena obje ove potpuno suprotne tehnike u praksi izgleda znatno drugačije i posljedično dolazi do stvaranja različitih oblika raspodjele poslova, istovremene primjene obiju tehnika i njihovog međusobnog približavanja.

U današnje vrijeme zapadnoeuropske države kao i bivše socijalističke zemlje se opredjeljuju za tehniku opće klauzule kod određivanja poslova lokalnog samoupravnog djelokruga.

5. DECENTRALIZACIJA I PRENESENI DJELOKRUG

Kad spomenemo pojam decentralizacije on nas nužno asocira na ograničenje političke moći središnje države, vertikalnu diobu vlasti, ali i povećanu učinkovitost javne uprave.

„Tenzija između centralizacije i decentralizacije obilježje je gotovo svakoga sustava ljudske suradnje koji se sastoji od dvaju i više elemenata. U odnosu središnje države i jedinica teritorijalne samouprave opreka između centralizacije i decentralizacije postavlja se kao latentna i uvijek prisutna tenzija“⁹.

Upravna doktrina obrađuje više vrsta decentralizacije, među kojima su najzastupljeniji koncepti upravne decentralizacije i političke decentralizacije.

Kod upravne decentralizacije lokalne jedinice samo su instrument središnje države, a koncept je karakterističan za države u kojima demokratski procesi nisu osobito razvijeni te se državom upravlja centralistički. Poslovi središnje države u tom konceptu se prenose na ispostave (ekspoziture) državnih tijela koji su tada u tom slučaju prvostupajnske jedinice državne uprave ili se poslovi središnje države prenose na jedinice lokalne samouprave, koje ih obavljaju u okviru poslova prenesenog djelokruga.

U modernim demokratskim sustavima puno je zastupljeniji sustav političke decentralizacije koji polazi od teze da su određeni javni poslovi karakteristični i specifični za lokalno određena područja i da povjeravanje njihovog obavljanja lokalnim političkim tijelima donosi prednost i koristi građanima. Državna uprava i lokalna samouprava su različite razine vlasti te lokalna samouprava predstavlja protutežu središnjoj vlasti kroz autonomiju koja je dana lokalnim vlastima. Za poslove koji spadaju u lokalni djelokrug lokalna politička tijela snose političku odgovornost, sami ih financiraju i uređuju vlastitim propisima, a podložni su jedino nadzoru ustavnosti i zakonitosti njihova obavljanja. No i u ovom konceptu ostaje prevaga na strani središnje države, jer je ona ta koja postavlja granice lokalne samouprave kroz opću regulaciju poslova i ovlasti lokalnih jedinica kao i njihovo financiranje.

Da bi se kroz autonomiju lokalnih jedinica uspostavila politička decentralizacija potrebno je ispunjenje određenih preduvjeta, a to su ¹⁰:

⁹ Đulabić, V. (2018) Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Zagreb, str. 3.

¹⁰ Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb, str. 272.-273.

- lokalni politički izbori kao slobodni i neposredni izbori s tajnim glasanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava koji služe kao način dobivanja političkog legitimiteta lokalnih političkih tijela,
- pravna osobnost lokalnih jedinica kao preduvjet osiguravanja posebnog identiteta u pravnom prometu,
- financijska autonomija koja se ostvaruje kroz vlastite prihode i poreze dovoljne za financiranje vlastitih lokalnih poslova i službi te slobodno raspolaganje njima,
- pravo na određeni krug vlastitih poslova koji se obavljaju u samoupravnom djelokrugu,
- pravo na samoregulaciju koja se ogleda u mogućnosti lokalnih predstavničkih tijela da samostalno, općim aktima uređuju obavljanje poslova iz vlastitog samoupravnog djelokruga,
- pravo na samoorganizaciju kroz ustrojavanje vlastitih upravnih tijela i zapošljavanje u njima, osnivanje odbora predstavničkog tijela i različitih povjerenstava,
- pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama,
- odsustvo neprimjerenog utjecaja i intervencija središnjih državnih organa, odnosno ograničavanje utjecaja i intervencija isključivo na propisane slučajeve.

Obavljanje poslova državne uprave koje državna vlast prenosi teritorijalnim jedinicama pri čemu država zadržava regulaciju, odgovornost i financiranje te vrši strogi nadzor nad njihovim obavljanjem, predstavlja preneseni djelokrug, a javlja se kao rezultat upravne decentralizacije¹¹. U tom modelu jedinice lokalne samouprave obavljaju dvije vrste poslova- poslove u vlastitom samoupravnom djelokrugu i dodatno, prenesene državne poslove, koje obavljaju u prenesenom djelokrugu.

Prenošenje poslova u preneseni djelokrug obavlja se temeljem zakona, upravnog ugovora središnje države s lokalnim jedinicama o uvjetima obavljanja poslova državne uprave te sporazuma središnje vlasti i jedne ili više udruga lokalnih jedinica s druge strane. Među poslovima koji se najčešće prenose su poslovi registriranja činjenica rođenja, sklapanja braka i smrti te vođenje evidencija o tim činjenicama, statistički poslovi, poslovi izdavanja

¹¹ Lopižić, I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, 37, str. 129.-130.

identifikacijskih iskaznica i vozačkih dozvola, nadzor gradnje, vojne evidencije i provedba izbora¹².

Prenošenje poslova u preneseni djelokrug lokalnih jedinica ima značajan utjecaj na razvoj lokalne samouprave, a posebno jer:

- jača teritorijalno i multifunkcionalno načelo u organizaciji obavljanja javnih poslova (širi se krug javnih poslova koje obavlja lokalna jedinica),
- jača ulogu izvršnog tijela u odnosu na predstavničko tijelo (jer je izvršni čelnik taj koji usmjerava i nadzire rad upravnih tijela koja izvršavaju prenesene poslove, a predstavničko tijelo nad njima nema formalnih ovlasti),
- jača upravnu ulogu lokalnih jedinica (pružaju sve širi krug javnih usluga svojim građanima, iako su ograničene nadzorom središnjeg tijela)¹³.

No da bi prenošenje poslova u preneseni djelokrug zaista imalo razvojnu ulogu u lokalnim jedinicama važno je da one imaju dovoljne kapacitete za obavljanje tih poslova, prije svega financijske i ljudske. U protivnom im ti poslovi predstavljaju samo teret i otežavaju obavljanje i samih poslova samoupravnog djelokruga.

¹² Lopižić, I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, 37, str. 132.

¹³ Lopižić, I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, 37, str. 132.

6. EUROPSKA POVELJA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Republika Hrvatska postala je 6. studenoga 1996. godine punopravna članica Vijeća Europe i tom prigodom je preuzela obvezu potvrditi više međunarodnih dokumenata.

Između ostalih, ratificirala je Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i od 1. listopada 2008. ona je sastavni dio hrvatskog pravnog poretka, po pravnoj snazi iznad zakona. Prvotno, Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1997. je Republika Hrvatska prihvatila samo obvezni, minimalni dio njezinih odredaba, koje su bile uvjet za ratifikaciju, da bi je tek 2008. prihvatila u cijelosti.

Članice Vijeća Europe su putem ovog dokumenta istaknule važnost lokalne samouprave kao temelja svakog demokratskog sustava i načina njihovog međusobnog povezivanja s ciljem unapređenja ideala i načela zajedničke baštine. Osobito su naglasile sudjelovanje građana u upravljanju javnim poslovima kao demokratsko načelo zajedničko svim državama članicama Vijeća Europe.

U pogledu djelokruga lokalne samouprave Europska povelja se zalaže za širok krug lokalnih poslova i izričito se opredjeljuje za opću klauzulu kao metodu njihova određivanja (čl. 3. st.1. i čl. 4. st. 2 Europske povelje). Bitno je naglasiti da Europska povelja inzistira na tome da nadležnosti povjerene lokalnim jedinicama moraju biti u pravilu potpune i cjelovite, bez njihova ograničavanja i onemogućavanja od strane regionalne ili središnje vlasti (čl. 4. st. 4). Uz opisani samoupravni djelokrug, predviđa i poslove prenesenog djelokruga.

Za istaknuti je i primjena načela supsidijarnosti na koje se Povelja poziva u čl. 4. st. 3 kada govori da će se javni poslovi obavljati “tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima.“ Na taj način se želi osigurati kvalitetna javna usluga i zadovoljavanje javnog interesa od strane onog najnižeg stupnja u sustavu koji je sposoban tu uslugu pružiti, te ujedno osigurava autonomija od svake više razine upravljanja.

Za potrebe praćenja primjene i provođenja Europske povelje osnovan je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe kao jedinstvena institucija u Europi, nadležna za ocjenu stanja lokalne i regionalne demokracije u državama članicama Vijeća Europe. Glavna mu je uloga jačanje i praćenje razvoja događaja u lokalnoj i regionalnoj demokraciji. U praćenju primjene Europske povelje u Hrvatskoj, Kongres je putem Odbora za praćenje donio četiri izvješća o

primjeni Europske povelje u Hrvatskoj otkako je ratificirana 1997. Izvješća su donesena 1998., 2007., 2016. i zadnje 2024., nakon nadzornog posjeta delegacije Kongresa u lipnju 2023. kada se ista sastala s predstavnicima različitih institucija na svim razinama vlasti. O zaključcima i preporukama iz posljednjeg izvješća pisat ću više u završnom dijelu ovog rada.

7. FAZE RAZVOJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj lokalna samouprava se razvijala kroz tri faze. Prva u razdoblju od 1990.-1993., druga 1993.-2001., a treća 2001.-2010.¹⁴.

U prvoj fazi je zadržana naslijeđena organizacija iz prethodne države, s oko sto općina prosječne površine od 500 km² i s oko 46000 stanovnika.

Druga faza počinje 1993. nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi kada dolazi do reforme kojom se izgrađuje novi sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te se održavaju prvi lokalni izbori. Uspostavlja se politipski sustav lokalne samouprave i uprave s dvije razine jedinica. Na razini lokalne samouprave postojali su gradovi i općine, a na razini lokalne uprave i samouprave županije. Tijela upravljanja u lokalnim jedinicama bila su predstavničko tijelo (općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština) i izvršno tijelo (načelnik, gradonačelnik, župan). Načelnike i gradonačelnike biralo je predstavničko tijelo iz svojih redova, a župana je birala županijska skupština, ali uz njegovu naknadnu potvrdu od strane predsjednika Republike Hrvatske.

Priprema Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi 1992. predviđjela je teritorijalnu podjelu na 16 gradova i 190 općina, no usvajanjem Zakona, broj je višestruko premašen (418 općina i 68 gradova). Pritom se uvidjela tendencija novonastalih lokalnih političkih elita da svoju jedinicu, pod svaku cijenu, svrstaju u kategoriju grada. Biti proglašen gradom, postalo je pitanje prestiža i uspješnosti lokalnih političkih vođa i dokaz njihove povezanosti s političkim vrhom. Počeli su se smanjivati početni kriteriji o potrebnom broju stanovnika za proglašenje neke jedinice gradom od 12.000,00 na 10.000,00, da bi se došlo do odredbe prema kojoj grad može biti i jedinica koja taj uvjet ne zadovoljava, ukoliko za to postoje određeni posebni povijesni, gospodarski ili geoprometni razlozi (npr. Grad Donja Stubica-broj stanovnika jedva premašuje 5000). Slično kao s gradovima bilo je i s općinama. Naglo se povećavao njihov broj, pa je tako velik broj zaseoka stekao status općine, što je rezultiralo formiranjem novih upravnih tijela, zapošljavanjem službenika i daljnjim širenjem upravnog sustava te njegovom birokratizacijom.

Nagli porast broja lokalnih jedinica doveo je do logične posljedice smanjivanja njihove ekonomske moći. Njihovi kapaciteti bili su krajnje nedostatni za zadovoljavanje lokalnih potreba građana jer nisu imali niti materijalnih sredstava niti stručnih kadrova, niti su bili

¹⁴ Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb, str. 295.

sposobni oživotvoriti razvojnu ulogu lokalne samouprave. U fokusu njihova djelovanja nužnog za opstanak bilo je prikupljanje pomoći od države, što ih je učinilo u potpunosti ovisnima o državnim sredstvima, uz nepobitnu činjenicu da su na taj način postajale same sebi svrha.¹⁵

Povijesna posebnost tog razdoblja, koju ne smijemo smetnuti s uma, kako bismo bolje artikulirali i objasnili razloge za određena postupanja političkog vrha, bila je svakako činjenica ratnog stanja u državi. Centralističke tendencije vladajućih u tom kontekstu dobivaju određeni smisao. Sve to rezultiralo je pokušajima provođenja središnjeg nadzora nad područjima koja su tada bila pod slabijim nadzorom, što je posljedično dovodilo do ograničavanja lokalne samouprave. Izražena teritorijalna autonomija značila bi fragmentaciju Hrvatske, a to se u danim okolnostima nije moglo dozvoliti. Zbog podilaženja političkim interesima i naglašavanja važnosti jakih osobnih veza s vrhom vlasti, provedena reforma teritorijalnog preustroja nije provedena racionalno, vodeći računa o ekonomskim i financijskim posljedicama izražene fragmentacije, već je bila vođena isključivo političkim razlozima.

U toj fazi poslovi lokalne samouprave određivani su tehnikom enumeracije, odnosno zakonskim nabranjem, bez mogućnosti određivanja poslova od strane lokalnih političkih tijela. Kao što je navedeno, to razdoblje političke povijesti naše države karakterizirala izrazita centralizacija koja je do izražaja dolazila i u postupanju središnjih tijela prema lokalnim samoupravnim jedinicama. Od strane državne uprave lokalnim samoupravnim jedinicama bio je povjeren samo manji dio javnih poslova, dok je većinu obavljala državna uprava. Od povjerenih poslova najviše ih je bilo iz sfere obligatornog djelokruga, dok je fakultativni djelokrug bio vrlo ograničen. Takva raspodjela poslova predstavljala je značajan financijski teret, pogotovo za slabije i siromašnije lokalne jedinice, a što je ujedno i aktualiziralo pitanje opstojnosti postojeće izrazito fragmentirane teritorijalne organizacije.

Ovlasti lokalnih jedinica nisu bile potpune ni cjelovite, kako je to propisivala Europska povelja o lokalnoj samoupravi, već je zbog lošeg normativnog uređenja dolazilo do preklapanja nadležnosti te proceduralne obveze pribavljanja mišljenja, prijedloga ili suglasnosti od državnih tijela¹⁶. Zbog navedenog, učestalo se nije znalo pripadaju li određeni poslovi samoupravnom ili prenesenom djelokrugu te tko bi ih trebao financirati, a ostaje i činjenica da središnje država nikad zapravo nije preuzela financiranje poslova prenesenog djelokruga.

¹⁵ Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S. & Rogić Lugarić, T. (2011). Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 1.-33.

¹⁶ Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 5 No. 1, str. 53.-54.

Značajno je istaknuti i postojanje strogog hijerarhijskog upravnog nadzora nad obavljanjem poslova prenesenog djelokruga koji prelazi okvire nadzora ustavnosti, zakonitosti i svrsishodnosti. Samoupravni djelokrug poslova bio je nadziran u pogledu ustavnosti i zakonitosti općih akata.

Bitno je napomenuti da Hrvatska nije odskakala puno u svojoj tranziciji, iz sustava komunističkog jednoulja prema sustavu višestranačke demokracije, od svojih istočnoeuropskih susjeda koji su prošli to iskustvo. Tranzicijske države prelazile su zajedničke prepreke koje se odnose prvenstveno na:

- izostanak političke volje u provođenju decentralizacije dijelom iz shvaćanja da jačanje lokalne samouprave znači slabljenje središnje vlasti
- značajan nedostatak dostatnih resursa (financijskih, pravnih, ljudskih i organizacijskih) za obavljanje javnih poslova
- zbog izrazite fragmentacije teritorijalnog sustava umanjen je i institucionalni kapacitet lokalnih jedinica. Broj lokalnih jedinica u tranzicijskim zemljama naglo se povećavao te je svako naselje moglo steći status lokalne jedinice (npr. nakon reforme broj lokalnih jedinica u Češkoj porastao je za 152 %, Mađarskoj 229%, a Sloveniji za 339%).
- građani su nezainteresirani za političku participaciju te postoji izraženo nepovjerenje prema javnim institucijama zbog čega je kapacitet lokalnog demokratskog odlučivanja vrlo ograničen
- javne službenike karakterizira izrazita politiziranost, nedostatak profesionalizma, etike te potrebnih znanja i vještina za prilagodbu novom sustavu. Prilikom zapošljavanja premalo se primjenjuju *merit* kriteriji, politički čelnici odlučuju o zapošljavanju prema neobjektivnim kriterijima, a usavršavanje službenika je sporadično i ovisi o dobroj volji čelnika, dok kriteriji za napredovanje u službi ne postoje
- neophodnom se ukazuje zamjena starih kulturoloških pretpostavki novim sustavom vrijednosti. Hrvatska je naslijedila dobre kulturološke pretpostavke i dobre temelje za razvoj sustava lokalne samouprave jer je u Jugoslaviji postojala jaka lokalna samouprava, iako bez višestranačkog demokratskog sustava. No, ta prednost nije iskorištena, već je razvoj lokalnog sustava išao u drugom smjeru.¹⁷

¹⁷ Marčetić, G., Lopižić, I. (2017) Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 17 No. 3, 2017., str. 1-22

Do sveobuhvatnih promjena dolazi ustavnim promjenama 2000. godine koje označavaju početak decentralizacije čitavog sustava i pomak položaja lokalne samouprave u sustavu vlasti. Prvi puta je ustavnom regulacijom predviđeno da je lokalna samouprava korektiv i protuteža središnjoj vlasti te oblik vertikalne diobe vlasti, a građanima je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu samoupravu. Ovakav novi pristup predstavljao je dugo očekivano usklađenje s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi i početak njene primjene u hrvatskom pravnom sustavu.

Ustav je tada uveo i prihvatio određena načela među kojima su načela supsidijarnosti i solidarnosti na način da je utvrdio da bi se javni poslovi lokalnog djelokruga trebali raspodjeljivati tako da prednost imaju tijela najbliža građanima (supsidijarnost) te da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave (solidarnost). Nadalje je uvedeno načelo samostalnosti prema kojem su jedinice lokalne samouprave u obavljanju poslova samoupravnog djelokruga samostalne i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Sve jedinice lokalne samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova (načelo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima). Prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima previđenim Ustavom i zakonom (načelo razmjernosti prihoda i ovlasti). Ustav je isto tako ustanovio pravo lokalne samouprave na samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga svojih tijela, ovisno o lokalnim potrebama i mogućnostima.

Normativna regulacija temeljena na ustavnim odredbama nastavljena je donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine¹⁸. Zakonom je predviđena opća klauzula u određivanju lokalnog samoupravnog djelokruga, no tu je došlo do pretjerane regulacije lokalnih poslova, suprotno ustavnim određenjima kao i onome što Europska povelja propisuje.

Naime, zakonodavac je predvidio da će se posebnim zakonima odrediti obligatorni samoupravni djelokrug poslova kao minimum koji lokalne jedinice moraju osigurati građanima, ali isto tako je propisao da će se i poslovi fakultativnog samoupravnog djelokruga - kao poslovi koje same jedinice mogu odrediti kao javne, propisima vlastitih političkih tijela, a prema potrebama i okolnostima vlastite okoline i građana -isto tako propisati posebnim zakonima. Propisivanje fakultativnog djelokruga koji bi trebao po svojem smislu biti stvar autonomije

¹⁸ Narodne novine broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020

lokalnih jedinica suprotno je i ustavnoj garanciji i Europskoj povelji i čini se kao centralistički pokušaj središnje države da čim više drži lokalnu samoupravu pod nadzorom.

Poslovi koje je Ustav tada zajamčio jedinicama lokalne samouprave odnose se na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Navedeni poslovi podjednako su zajamčeni i gradovima i općinama.

Županijama kao jedinicama područne (regionalne) samouprave zajamčeni su poslovi od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslovi koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi predvidio je i mogućnost da veliki gradovi mogu obavljati poslove iz djelokruga županija, kao i da se poslovi lokalnog samoupravnog djelokruga mogu prenijeti na županiju ili mjesnu samoupravu. Predviđa se i mogućnost da se poslovi samoupravnog djelokruga županije mogu povjeriti jedinici lokalne samouprave, uz uvjet da ista može osigurati dovoljno prihoda za njihovo obavljanje te da ima suglasnost tijela državne uprave i odluku županijske skupštine.

U daljnjem razvoju lokalne samouprave prema današnjem vremenu, a kroz više izmjena Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nastavljen je razvoj i modernizacija lokalne samouprave. Smanjen je broj članova predstavničkih tijela i broj lokalnih dužnosnika - ovisno o broju stanovnika jedinica lokalne samouprave, ukinuti su uredi državne uprave i njihovi poslovi preneseni na županije, a radi nastavka i kontinuiteta rada u lokalnim jedinicama, izmijenjen je način razrješenja izvršnog tijela i raspuštanja predstavničkog tijela, u slučaju kada ne bi bio usvojen proračun. No, sve te promjene možemo smatrati samo malim dijelom nasušno potrebne, veće i sveobuhvatnije reforme lokalne samouprave i usklađenja ovog našeg sustava s modernim i demokratskim sustavima lokalne samouprave, kakvi u europskim državama u koje se ugledamo već dugo postoje.

8. PRENESENI DJELOKRUG I DECENTRALIZIRANE FUNKCIJE

Kako je već ranije istaknuto, obavljanje poslova u prenesenom djelokrugu karakteristično je za germansku upravnu doktrinu koja je izvršila značajan utjecaj na način raspodjele javnih poslova na našem području i pod čijim se utjecajem lokalna samouprava na našem području razvijala.

Obavljanje poslova u prenesenom djelokrugu u Republici Hrvatskoj postoji jedino na primjeru Grada Zagreba, koji je posebnim zakonom definiran kao jedinica lokalne samouprave koja ujedno ima položaj jedinice područne (regionalne) samouprave¹⁹, dakle po statusu posve različit od svih ostalih lokalnih jedinica. Na primjeru lokalne samouprave tako ne možemo govoriti o obavljanju poslova u prenesenom djelokrugu u pravom smislu riječi, jer ono kao takvo ne postoji.

Do značajnijih promjena u sustavu državne uprave došlo je donošenjem Zakona o sustavu državne uprave 2019.²⁰ kojim je provedena upravna decentralizacija na način da su poslovi koje su obavljali dotadašnji uredi državne uprave povjereni županijama u njihov preneseni djelokrug, obzirom su uredi državne kao prvostupanjska tijela državne uprave ukinuti, dakle s modela dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave, prešlo se na model upravne decentralizacije.

Nakon ukidanja ureda državne uprave županije su preuzele sve njihove poslove osim upravnog i inspeksijskog nadzora, kao i sve službenike. Organizacija obavljanja poslova odvijala se kroz više modela pa su tako neke primjenjivale odvojeni model u kojem su poslove prenesenog djelokruga obavljala jedna upravna tijela, a poslove samoupravnog djelokruga druga upravna tijela. Primjenjivan je i integrirani model u kojem ista upravna tijela obavljaju sve poslove te mješoviti model u kojem su ustrojeni posebni odjeli za obavljanje poslova prenesenog djelokruga, ali se isti obavljaju i u sklopu upravnih odjela koji obavljaju obje vrste poslova.²¹

Prema zakonskim odredbama, dio sredstava za obavljanje prenesenih poslova dolazi iz državnog proračuna, dok je odgovornost za njihovo obavljanje na izvršnom čelniku - županu, a samo obavljanje poslova predmet je upravnog nadzora.

¹⁹ Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine, broj 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020

²⁰ Narodne novine, broj 66/2019

²¹ Lopižić. I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, 37, str. 142.

Poznata je činjenica da županije kao jedinice područne samouprave nisu ujednačenih kapaciteta pa tako ni kvaliteta usluga koje one građanima pružaju u okviru poslova prenesenog djelokruga ne može biti ujednačena²².

Ustavnim promjenama 2000. i donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine. teoretski su stvoreni preduvjeti za prelazak s koncepta upravne decentralizacije na koncept političke decentralizacije.

No, u tom razdoblju od strane države provedena je jedna posebna vrsta decentralizacije u područjima zdravstva, obrazovanja, socijalne skrbi i vatrogastva, gdje su jedinice lokalne i područne samouprave preuzele tzv. decentralizirane funkcije u navedenim područjima. Ovaj pokušaj decentralizacije pokazao se umotvorinom bez uporišta u Ustavu i Europskoj povelji, obzirom je opća regulacija tih decentraliziranih poslova ostala u rukama središnje države, a organizacija, financiranje, praćenje i briga za zaposlenike su postali teret jedinica lokalne i područne samouprave²³. Zbog svojih slabih financijskih i ljudskih kapaciteta većina gradova i općina nije sposobna preuzeti decentralizirane funkcije pa je većina decentraliziranih poslova prenesena županijama, osobito zdravstvo, školstvo i socijalna skrb, dok su vatrogastvo preuzele jedinice lokalne samouprave, ali opet zbog skromnih financijskih i svih drugih kapaciteta, osnivanje javnih vatrogasnih postrojbi često je išlo od strane više jedinica lokalne samouprave koje su zajednički osnovala jednu javnu vatrogasnu postrojbu za zajedničke potrebe (npr. Zagorska javna vatrogasna postrojba koju su osnovala čak 23 jedinice lokalne samouprave!).

Uvidom u provedeno istraživanje decentralizacije u Hrvatskoj u razdoblju od listopada 2017. do kraja siječnja 2018.²⁴, uočava se da su polazne pretpostavke istraživanja bile sljedeće:

- decentralizacija je proces koji se ne vodi na strateški način, nego se manje-više odvija po inerciji
- jedinice lokalne samouprave zbog slaboga kapaciteta i odsutnosti vođenja procesa ne vide pretjeranu korist od dosadašnjega procesa decentralizacije

²² Lopižić, I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, Pravni vjesnik, 37, str. 142.

²³ Koprić, I. (2014) Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 14 No. 1, str. 138.-139.

²⁴ Đulabić, V. (2018) Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj- Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Nažalost, provedeno istraživanje je potvrdilo obje početne pretpostavke i ukazalo da se postupak decentralizacije ne vodi na način koji lokalne jedinice to očekuju pa stoga same ni nemaju želju ni potrebu u njemu sudjelovati.

Upravo zapanjujuća je činjenica, utvrđena spomenutim istraživanjem, da je na razini svih jedinica područne i lokalne samouprave decentralizirane funkcije preuzelo njih svega 6%. Uzimajući u obzir ovu brojku, postavlja se pitanje, možemo li uopće govoriti o stvarno provedenom postupku decentralizacije? Ili ova brojka ukazuje na toliko zanemarivo niski postotak uključenosti u postupak, toliko nizak da možemo tvrditi da stvarne decentralizacije niti nema, obzirom je prisutna samo u županijama i velikim gradovima i gradovima središtima županija.

Razlozi za takvo stanje su brojni, ali bitno je istaknuti da je za stvarno provođenje političke decentralizacije, prvenstveno i neupitno, potrebna politička volja kao prvi korak i temelj svakog djelovanja na ovom području. Bez postojanja stvarne političke volje i odlučnosti da se taj postupak provede na nivou države, rezultata neće biti. Ako i kada vodeći politički akteri pokažu volju i odlučnost za promjenom odnosa središnje države i lokalne samouprave, idući obvezujući korak je izrada strateškog dokumenta kojim će se definirati ciljevi i koraci postizanja zacrtanog. Nastavno na cjelovit strateški dokument donesen kroz uključivanje stručne zajednice, primjenom komparativnih iskustava drugih srodnih država koje su ove procese uspješno prošle, zatim uključivanjem lokalnih jedinica i ne manje važno, organizacija civilnog društva, postaviti će se temelji budućeg djelovanja. Na strateški pristup nužno se nadovezuje sustavna normativna djelatnost, koja će međusobno usklađeno urediti pojedina upravna područja. Da bi se ove pretpostavke mogle ostvariti, nužno je i učinkovito vodstvo tijela državne uprave nadležnog za lokalnu samoupravu kao nositelja ovog zahtjevnog procesa.

Kao kamen spoticanja u razvoju lokalne samouprave, a i daljnje decentralizacije nastavlja se pitanje teritorijalne organizacije države i prevelike fragmentiranosti lokalnih jedinica, te onda posljedično i manjak potrebnih financijskih i upravnih kapaciteta na strani lokalne samouprave, koji su osnovni preduvjet obavljanja šireg kruga poslova na njihovom području, a koji bi im bili preneseni od strane države.

9. FINANCIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustavom je propisano da jedinice lokalne samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga te da sukladno načelu razmjernosti, prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima. Ustav i državi nameće obveze u pogledu financiranja lokalnih jedinica na način da obvezuje državu da pomaže financijski slabije jedinice.

Izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga propisano je Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave²⁵. Sredstva potrebna za obavljanje poslova iz vlastitog samoupravnog djelokruga lokalne jedinice osiguravaju u svojem proračunu. Financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda. Pod porezne prihode spadaju lokalni porezi i zajednički porez-porez na dohodak kao najznačajniji porezni prihod. Porez na dohodak dijeli se između lokalnih i područnih jedinica u sljedećim postocima:

- lokalne jedinice 74%
- područne 20%
- udio za decentralizirane funkcije 6%

U daljnjoj raspodjeli udio za decentralizirane funkcije raspoređuje se u postocima:

- za osnovno školstvo 1,9%
- za srednje školstvo 1,3%
- za socijalnu skrb - domovi za starije osobe 0,8%
- za zdravstvo 1,0%
- za vatrogastvo - javne vatrogasne postrojbe 1,0%.

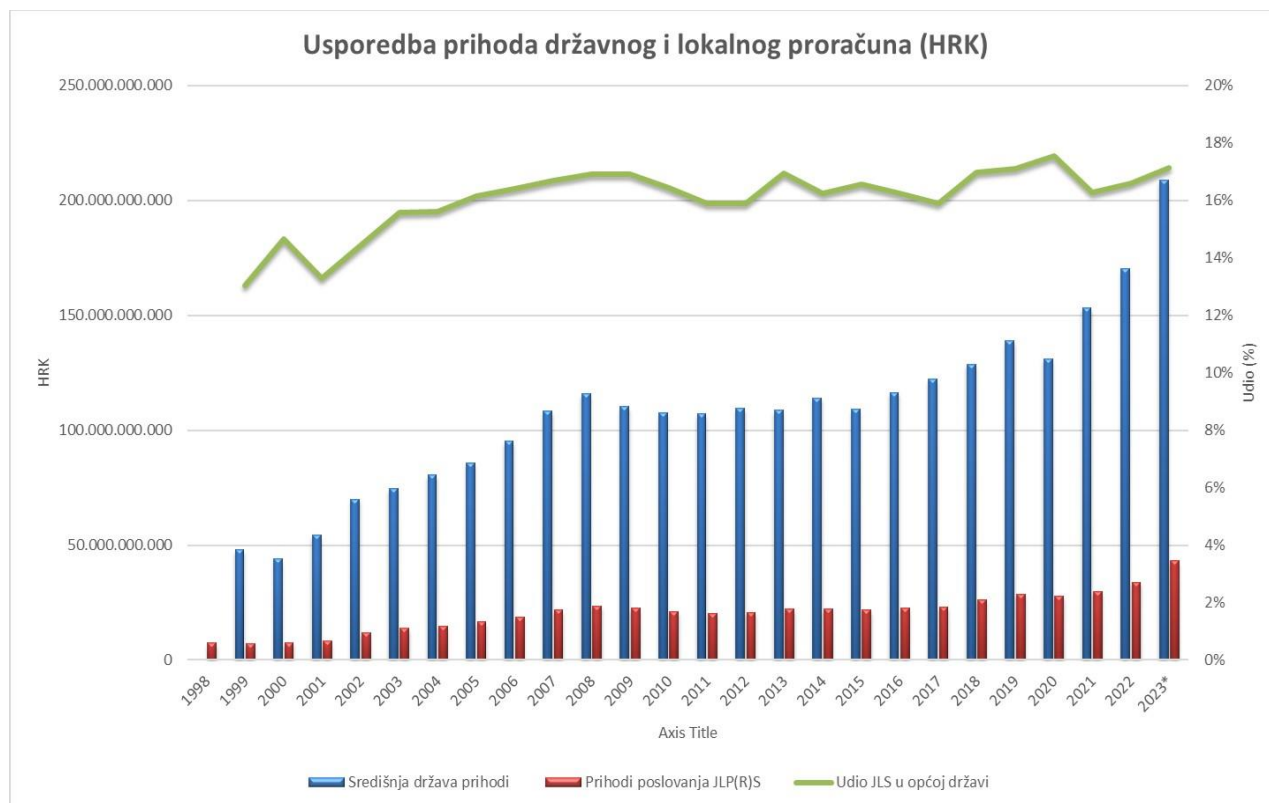
Važno je spomenuti i sredstva fiskalnog izravnanja na koja pravo imaju jedinice lokalne i područne samouprave čiji je kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda. Način utvrđivanja kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda propisan je detaljnije odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

²⁵ Narodne novine, broj:127/2017,138/2020,151/2022,114/2023

Navedena ustavna određenja o financiranju lokalne samouprave nadalje su potvrđena i uređena odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Prema odredbama spomenutog Zakona razlikujemo sljedeće prihode jedinica lokalne samouprave:

- lokalni porezi, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
- prihodi od naknada za koncesije,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom,
- udio u zajedničkom porezu,
- sredstva pomoći Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

Kad govorimo o udjelu lokalne samouprave u općoj državi, podaci su prilično poražavajući. Iz donjeg grafičkog prikaza jasno je vidljivo koliko je zapravo mali postotak financijskih sredstava kojima lokalna samouprava raspolaže, te isti ne prelazi 18% ukupnih sredstava opće države.



Izvor: Udruga gradova, 2023.

10. ANALIZA SAMOUPRAVNOG DJELOKRUGA U SEKTORU VATROGASTVA I PREDŠKOLSKOG ODGOJA

U nastavku ću obraditi sektorska područja vatrogastva i predškolskog odgoja unutar samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kako bi se utvrdilo provodi li se na nivou države stvarna politika decentralizacije i redistribucije ovlasti, na koju suvremeni trendovi javnog upravljanja neupitno upućuju, kao i poštuju li se prilikom donošenja zakona ustavne odredbe te odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

10.1. Vatrogastvo

Sustav vatrogastva reguliran je odredbama Zakona o vatrogastvu²⁶. Njime je vatrogasna djelatnost definirana kao neprofitna, stručna i humanitarna djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku. Vatrogastvo je ustrojeno na državnoj razini, županijskoj razini te na razini jedinica lokalne samouprave.

Središnji državni ured nadležan za vatrogastvo je Hrvatska vatrogasna zajednica s glavnim vatrogasnim zapovjednikom kao njezinim čelnikom. Njega imenuje Vlada Republike Hrvatske i on Vladi odgovara za zakonitost rada Hrvatske vatrogasne zajednice, za opremljenost, organiziranost, osposobljenost i intervencijsku spremnost vatrogasnih organizacija, vatrogasnih postrojbi i vatrogasaca na području Republike Hrvatske. Sama Hrvatska vatrogasna zajednica je proračunski korisnik državnog proračuna. Unutar Hrvatske vatrogasne zajednice ustrojeno je:

- Predsjedništvo Hrvatske vatrogasne zajednice kao savjetodavno tijelo, koje čine predsjednici županijskih vatrogasnih zajednica i predsjednik Vatrogasne zajednice Grada Zagreba,
- Vatrogasni stožer Hrvatske vatrogasne zajednice kao savjetodavno strukovno tijelo glavnog vatrogasnog zapovjednika, a čine ga glavni vatrogasni zapovjednik, njegov zamjenik, županijski vatrogasni zapovjednici te vatrogasni zapovjednik Grada Zagreba
- Vatrogasno zapovjedništvo Hrvatske vatrogasne zajednice kao međuresorno operativno tijelo za praćenje stanja, zapovijedanje vatrogasnim snagama i koordinaciju uporabe drugih snaga te predstavlja izvršno operativno tijelo Hrvatske vatrogasne zajednice, a

²⁶ Narodne novine, broj 125/2019, 114/2022, 155/2023

ima stalni i povremeni sastav. Stalni sastav čine glavni vatrogasni zapovjednik, njegov zamjenik i državni službenici s posebnim položajem zaduženi za zračne snage, operativu, logistiku, priobalje i kontinent. Povremeni sastav čine predstavnici drugih tijela državne uprave i drugih organizacija koje određuju čelnici tih tijela odnosno organizacija na zahtjev glavnog vatrogasnog zapovjednika.

Na županijskom nivou djeluje Vatrogasna zajednica županije odnosno Grada Zagreba kao tijelo nadležno za vatrogastvo, koje u okviru svog djelokruga i nadležnosti odgovara županu, odnosno gradonačelniku Grada Zagreba. Unutarnje ustrojstvo i poslovanje vatrogasne zajednice županije, odnosno Grada Zagreba, uređuje se statutom kao temeljnim aktom. Članice vatrogasne zajednice županija su vatrogasne zajednice gradova, područja, odnosno općina s područja županije. Ako na području grada, područja, odnosno općine nije osnovana vatrogasna zajednica grada, područja odnosno općine, dobrovoljna vatrogasna društva, profesionalne vatrogasne postrojbe, profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu i dobrovoljna vatrogasna društva u gospodarstvu članice su i osnivači vatrogasne zajednice županije. Unutar Vatrogasne zajednice županije odnosno Grada Zagreba ustrojena su skupština, županijski vatrogasni zapovjednik odnosno vatrogasni zapovjednik Grada Zagreba, predsjednik vatrogasne zajednice, predsjedništvo odnosno upravni odbor Vatrogasne zajednice Grada Zagreba i zapovjedništvo.

Nastavno na ustrojstvo vatrogastva na državnoj i županijskoj razini, ustrojava se i vatrogastvo u jedinicama lokalne samouprave. I na ovoj razini tijelo nadležno za vatrogastvo je vatrogasna zajednica grada, odnosno općine. Ključna je uloga čelnika jedinice lokalne samouprave jer on osigurava organiziranost, opremanje i djelovanje vatrogastva na svom području te osigurava obavljanje vatrogasne djelatnosti putem osnivanja potrebnog broja vatrogasnih postrojbi u skladu s vatrogasnim planom grada, općine, županije odnosno Grada Zagreba, a i odgovoran je za financiranje vatrogasne djelatnosti i aktivnosti na svojem području. Vatrogasna zajednica grada, područja, odnosno općine ima sljedeća tijela: skupštinu, vatrogasnog zapovjednika, predsjednika vatrogasne zajednice, predsjedništvo i zapovjedništvo.

Samu vatrogasnu djelatnost neposredno obavljaju vatrogasne postrojbe: javna vatrogasna postrojba, postrojba dobrovoljnog vatrogasnog društva, profesionalna vatrogasna postrojba u gospodarstvu, postrojba dobrovoljnoga vatrogasnog društva u gospodarstvu, vatrogasna postrojba vatrogasne zajednice županije odnosno Grada Zagreba i intervencijska vatrogasna postrojba.

Za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, odlukom predstavničkog tijela jedinice, a uz suglasnost glavnog vatrogasnog zapovjednika osniva se javna vatrogasna postrojba kao tijelo nadležno za provedbu vatrogasne djelatnosti. Osnivanje ove vatrogasne postrojbe temelji se na odredbama zakona kojim se uređuje osnivanje ustanova te se ista osniva kao neprofitna pravna osoba. Javna vatrogasna postrojba je proračunski korisnik svojeg osnivača te je osnivač dužan osigurati financijska sredstva, vatrogasnu tehniku, prostor i predviđeni broj profesionalnih vatrogasaca. Unutarnje ustrojstvo javne vatrogasne postrojbe uređuje se statutom i aktom o osnivanju, a njome upravlja vatrogasno vijeće. Javnu vatrogasnu postrojbu predstavlja i zastupa zapovjednik kojeg imenuje izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu suglasnost županijskog vatrogasnog zapovjednika.

Značajno je spomenuti i dobrovoljno vatrogasno društvo s pripadajućom vatrogasnom postrojbom koje kao nadležno tijelo za vatrogastvo djeluje na području jedinice lokalne samouprave i odgovorno je za provedbu vatrogasne djelatnosti, a u okviru svog djelokruga i nadležnosti odgovara izvršnom tijelu lokalne jedinice. Tijela dobrovoljnog vatrogasnog društva su skupština, zapovjedništvo, zapovjednik, predsjednik i upravni odbor. Samu vatrogasnu djelatnost kao operativna snaga obavlja postrojba dobrovoljnog vatrogasnog društva, a njome zapovijeda zapovjednik. Zapovjednik se bira sukladno odredbama statuta, uz potvrdu izvršnog tijela i suglasnost gradskog ili općinskog vatrogasnog zapovjednika, odnosno županijskog vatrogasnog zapovjednika, ako je jedino društvo u jedinici. Glavni vatrogasni zapovjednik pravilnikom propisuje kriterije za određivanje područja odgovornosti i područja djelovanja postrojbi dobrovoljnog vatrogasnog društva, vatrogasne intervencije te načine određivanja vatrogasne opreme i broja vatrogasaca kao i program i način temeljnog osposobljavanja vatrogasaca koji moraju biti u vatrogasnoj postrojbi.

Financiranje u sustavu vatrogastva podijeljeno je po razinama vatrogasne djelatnosti pa se tako sredstva za financiranje vatrogasne djelatnosti i aktivnosti dobrovoljnih vatrogasnih društava i vatrogasnih zajednica osiguravaju u lokalnim proračunima, na razini županije vatrogasne djelatnosti i aktivnosti financiraju se iz županijskih proračuna dok se djelatnost Hrvatske vatrogasne zajednice financira iz državnog proračuna. Nabava opreme i sredstava za gašenje požara vatrogasnih postrojbi osiguravaju se u državnom proračunu.

Osnovicu za izračun sredstava vlastitog proračuna koja jedinice lokalne i područne samouprave moraju osigurati utvrđuje glavni vatrogasni zapovjednik, uz prethodnu suglasnost ministra financija, a ovisi o iznosu nenamjenskih prihoda pojedinog lokalnog ili područnog proračuna. Sredstva se utvrđuju u postocima od 2%-5% iz utvrđene osnovice, a postotak varira ovisno o

veličini proračuna. No ukoliko financijska sredstva koja gradovi, općine, županije izdvajaju nisu dovoljna za provedbu vatrogasne djelatnosti i aktivnosti, sukladno vatrogasnom planu i planu zaštite od požara, njihova predstavnička tijela moraju odlukom povećati iznos financijskih sredstava. Za financiranje vatrogasne djelatnosti i aktivnosti na svojim područjima odgovorni su čelnici-načelnici, gradonačelnici i župani. Nedostajuća sredstva za financiranje decentraliziranih funkcija javnih vatrogasnih postrojbi osiguravaju se u državnom proračunu, a odnose se na rashode za zaposlene u javnim vatrogasnim postrojbama, materijalne rashode za javne vatrogasne postrojbe i financijske rashode za javne vatrogasne postrojbe. Odluku o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje navedenih rashoda donosi Vlada Republike Hrvatske za svaku proračunsku godinu.

Analizirajući suštinski odredbe predmetnog zakona u pogledu financiranja reklo bi se da problema ne bi trebalo biti, no u stvarnosti opće je poznato da je sustav vatrogastva neuređen i u stalnom nedostatku potrebnih financijskih sredstava za redovno funkcioniranje. Osnovni problem leži u činjenici da su minimalna sredstva koja država osigurava nedostatna, a osnivači jedinice lokalne samouprave u nemogućnosti osigurati povećani iznos potrebnih financijskih sredstava. U konkretnom slučaju svakako govorimo o nesrazmjeru prihoda i ovlasti lokalnih vlasti, a što je u suprotnosti s ustavnom odredbom iz čl. 131. Ustava koja propisuje da prihodi jedinica lokalne samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima, a identično je utvrđeno i čl. 9. toč. 2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Protupožarna zaštita je djelatnost i aktivnost iz lokalnog djelokruga kako je definira Ustav u čl. 129. a, svakako vrlo značajna svakom čelniku jedinice lokalne samouprave, te on ujedno i snosi odgovornost za njezino financiranje. U vremenima izraženih prirodnih nepogoda iskustvo pokazuje da su upravo vatrogasne postrojbe najznačajnija operativna snaga na terenu koja je spremna u svakom trenutku reagirati, bilo da se radilo o potrebi gašenja požara, saniranju posljedica poplava ili olujnog nevremena, jakih vjetrova ili bilo kojih drugih prirodnih katastrofa. Polazeći od te činjenice, svakom čelniku je od osobite važnosti imati na raspolaganju spremnu i dobro opremljenu vatrogasnu postrojbu. Činjenica da ne postoji zakonska obveza osnivanja javnih vatrogasnih postrojbi ili dobrovoljnih vatrogasnih društava ne umanjuje njihovu potrebu na području bilo koje lokalne jedinice jer se upravo organiziranjem vatrogastva na lokalnom području neposredno ostvaruju potrebe građana u dijelu protupožarne zaštite, a što je i cilj i ustavna garancija.

No, analizirajući odredbe Zakona o vatrogastvu postavlja se pitanje je li zakonodavac prilikom definiranja funkcija i ovlasti u cijelosti poštovao kako ustavne odredbe, a tako i odredbe

Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Prije svega krećemo od čl. 130. Ustava prema kojem su jedinice lokalne samouprave samostalne u obavljanju poslova lokalnog djelokruga, a podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Nadalje, čl. 4. toč. 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi propisuje da nadležnosti povjerene lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite, bez ograničenja od neke druge središnje ili regionalne vlasti.

U svjetlu tih odredbi postaje upitno je li ih zakonodavac imao na umu prilikom propisivanja postupka imenovanja županijskog vatrogasnog zapovjednika te vatrogasnog zapovjednika Grada Zagreba (čl. 19. st. 1 i 2 Zakona o vatrogastvu), obzirom je za njihova imenovanja potrebna suglasnost glavnog vatrogasnog zapovjednika koji je čelnik Hrvatske vatrogasne zajednice ustrojene kao središnji državni ured. Odredbom iz čl. 23. st. 4 Zakona o vatrogastvu propisuje se osnivanje zajedničke vatrogasne zajednice od strane više jedinica lokalne samouprave njihovim međusobnim sporazumom, ali na temelju suglasnosti županijskog vatrogasnog zapovjednika. Nastavno, odredbom iz čl. 25. st. 2 određeno je da skupština vatrogasne zajednice grada, kao najviše tijelo upravljanja, donosi statut, ali uz prethodnu suglasnost vatrogasne zajednice županije. Čl. 26. propisuje se imenovanje gradskog vatrogasnog zapovjednika od strane izvršnog tijela, ali opet uz suglasnost županijskog vatrogasnog zapovjednika, dok sam postupak izbora gradskog vatrogasnog zapovjednika propisuje glavni vatrogasni zapovjednik pravilnikom. Osnivanje javne vatrogasne postrojbe u nadležnosti je predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, ali opet je potrebna suglasnost glavnog vatrogasnog zapovjednika (čl. 31. st. 6). Imenovanje zapovjednika javne vatrogasne postrojbe u nadležnosti je lokalnog izvršnog tijela, ali uz suglasnost županijskog vatrogasnog zapovjednika, dok je za imenovanje zapovjednika javne vatrogasne postrojbe Grada Zagreba potrebna suglasnost glavnog vatrogasnog zapovjednika (čl. 34. st. 2 i 3). Nadalje, u čl. 49. propisan je postupak donošenja vatrogasnih planova na lokalnoj razini u nadležnosti predstavničkog tijela, ali uz prethodnu suglasnost županijskog vatrogasnog zapovjednika.

Dakle, može se zaključiti da u pogledu imenovanja vatrogasnih zapovjednika, osnivanja vatrogasnih organizacija i postrojbi kao i donošenja strateških dokumenata u području vatrogastva, nadležnosti povjerene lokalnim jedinicama nisu potpune niti cjelovite, već ovise o suglasnostima središnjih i regionalnih vlasti, koje postupanje nije sukladno čl. 4. toč. 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

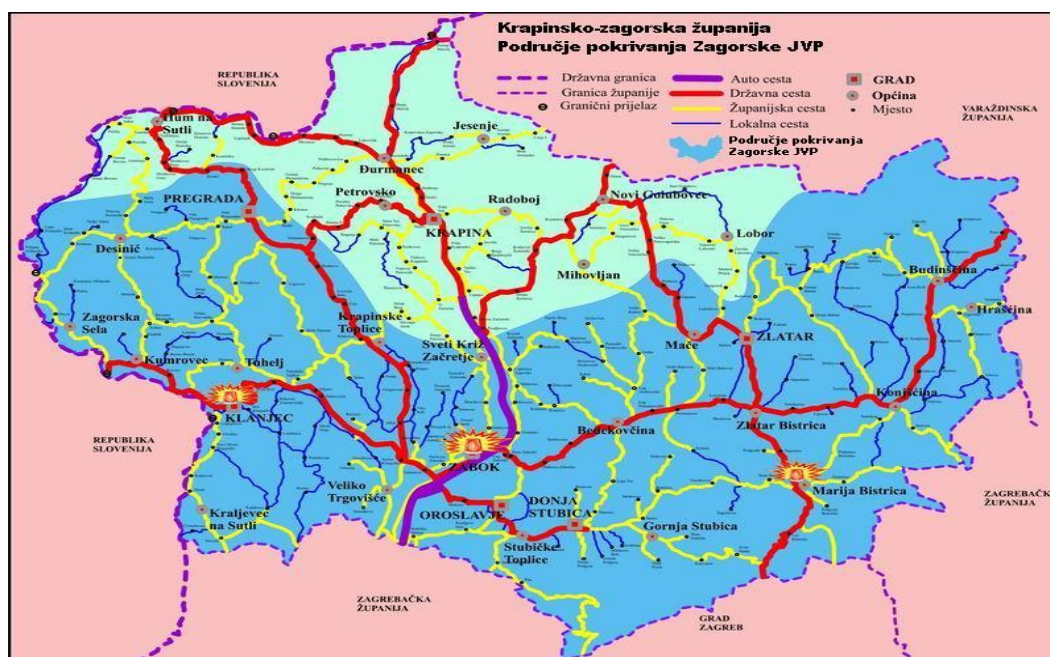
Kao posebno osjetljivo pitanje izdvaja se financiranje vatrogastva, posebno zaposlenika tog sustava. Jedinice lokalne samouprave su osnivači javnih vatrogasnih postrojbi, no ne određuju koeficijente složenosti poslova i radnih mjesta i osnovice za obračun plaća zaposlenika. Prema

čl. 68. st. 3 koeficijenti su u nadležnosti glavnog vatrogasnog zapovjednika koji ih određuje pravilnikom, uz određena izuzeća, a osnovica je predmet kolektivnih pregovora ili se primjenjuje ona za izračun plaća državnih i javnih službenika i namještenika. Isto tako, zakonom su definirani iznosi otpremnina profesionalnih vatrogasaca pa je evidentno da u području radnopravnih odnosa i materijalnih prava vatrogasaca lokalne jedinice ne odlučuju niti su samostalne, ali su dužne prema unaprijed propisanim standardima ih financirati.

Kako je već ranije navedeno, zakonom je striktno propisan način izračuna sredstava za financiranje vatrogastva i lokalne jedinice na to nemaju nikakvog utjecaja, osim dodatne obveze da povećaju iznose financiranja ukoliko isti nisu dostatni.

Sagledavanjem takvog zakonskog rješenja proizlazi da isto nije sukladno ustavnoj odredbi iz čl. 131. prema kojoj lokalne jedinice imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga, a niti čl. 9 toč. 1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koji govori o pravu lokalnih jedinica na odgovarajuće svoje prihode i njihovom slobodnom raspolaganju u obavljanju svojih ovlasti.

Zagorska javna vatrogasna postrojba-Područje djelovanja



Izvor: <https://zagorskajvp.hr/postrojba/>

Na primjeru Zagorske javne vatrogasne postrojbe koju su zajedno osnovale 23 lokalne jedinice s područja Krapinsko-zagorske županije objasniti ću nedostatnost postojećeg sustava financiranja vatrogastva.

Zagorska javna vatrogasna postrojba se financira iz sredstava dodatnog udjela poreza na dohodak od 1% koja dobiva od svojih 23 osnivača, a razliku potrebnih sredstava ostvaruje iz pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna. Minimalne financijske standarde za 2024. godinu Odlukom o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje rashoda javnih vatrogasnih postrojbi u 2024. godini²⁷ utvrdila je Vlada Republike Hrvatske te isti iznose za Zagorsku javnu vatrogasnu postrojbu 1.036,205,00 EUR. Napominjem da su svi osnivači sporazumno, temeljem ugovora o dodatnom financiranju, ugovorili i financiranje iznad minimalnog standarda u iznosu od 128.965,91 EUR godišnje, podijeljeno na sve osnivače.

Na temelju navedenih brojki postrojba je I. rebalansom proračuna za 2024.²⁸ utvrdila iznos od potrebnih 1.960.281,00 EUR za redovno poslovanje. Jednostavnom matematikom, nakon umanjenja iznosa od 148.964,00 EUR vlastitih prihoda koje ostvaruje dodatnim djelatnostima servisiranja vatrogasnih aparata, vatrodojava i osiguranja, proizlazi da Zagorskoj javnoj vatrogasnoj postrojbi u 2024. godini za redovno poslovanje nedostaje 775.112,00 EUR.

Iz opisnog više je nego jasno da se takvim uređenjem financiranja vatrogastva ne poštuju odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi, prvenstveno ovdje misleći na čl. 9. toč. 2. prema kojem prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima, obzirom povećane rashode za vatrogastvo ne prati povećanje prihoda, a same lokalne jedinice nemaju nikakvog utjecaja na normativno uređenje, iako se radi o njihovom samoupravnom djelokrugu.

10.2. Predškolski odgoj

Dio samoupravnoga djelokruga koji obavljaju lokalne jedinice u okviru odgoja, obrazovanja i skrbi o djeci odnosi se na predškolsko odgoj. Ovo područje sustavno je uređeno Zakonom o predškolskom odgoju²⁹ i Državnim pedagoškim standardom predškolskog odgoja i obrazovanja³⁰ koji donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.

²⁷ Narodne novine, broj 10/2024

²⁸ Plan rashoda i izdataka 2024.-2026. , I. rebalans proračuna za 2024.

<https://zagorskajvp.hr/plan-rashoda-i-izdataka-2024-2026-god/>

²⁹ Narodne novine, broj 10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022, 101/2023, 145/2023

³⁰ Narodne novine, broj 63/2008, 90/2010, 57/2022

Predškolski odgoj obuhvaća programe odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi koji se ostvaruju u dječjim vrtićima.

Osnivanje dječjih vrtića kao javnih ustanova koje obavljaju djelatnost predškolskog odgoja u nadležnosti je države, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, vjerske zajednice te drugih pravnih i fizičkih osoba, no kao najzastupljeniji osnivači javljaju se upravo jedinice lokalne samouprave, što je i logično jer se upravo na razini lokalne samouprave najbolje uočavaju potrebe za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja, posebno kada se prate pokazatelji poput doseljavanja novih mladih obitelji ili podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na pomoć za novorođenu djecu na lokalnom području.

Možemo reći da je predškolski odgoj dio obligatornog djelokruga za lokalne jedinice, obzirom Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u čl. 2 st. 1 navodi da se radi o pravu, ali i obvezi lokalnih jedinica da odlučuju o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja te radi zadovoljavanja tih potreba osnivaju dječje vrtiće. Isto tako, zakonodavac lokalnim jedinicama nameće dužnost sufinancirati pohađanje programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu sa svog područja u dogovoru s najbližom susjednom jedinicom lokalne samouprave, ukoliko na svojem području nemaju organizirani program ranog i predškolskog odgoja.

Sam postupak osnivanja dječjeg vrtića pod formalnim je nadzorom tijela državne uprave nadležnog za obrazovanje, obzirom isto tijelo donosi rješenje o sukladnosti akta o osnivanju sa zakonom, a potom nadležno upravno tijelo regionalne samouprave, u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na predškolski odgoj i obrazovanje, utvrđuje ispunjavanje uvjeta za početak obavljanja djelatnosti dječjeg vrtića.

Dječji vrtići ostvaruju više vrsta programa od redovitih, zatim programa za djecu rane i predškolske dobi s teškoćama u razvoju, programa za darovitu djecu rane i predškolske dobi, programa na jeziku i pismu nacionalnih manjina, programa predškole, te druge odgojno-obrazovni programe. No, za provođenje bilo kojeg od navedenih programa dječji vrtići trebaju suglasnost tijela državne uprave nadležnog za obrazovanje. Programe za djecu s teškoćama u razvoju i programe rada s darovitom djecom propisuje ministar nadležan za obrazovanje, programe zdravstvene zaštite utvrđuje ministar nadležan za zdravstvo, programe socijalne skrbi ministar nadležan za socijalnu skrb te za oba posljednja programa potrebna je prethodna suglasnost ministra nadležnog za obrazovanje.

Nadalje, zakonodavac je propisao i obvezu lokalnim jedinicama da osiguraju mjesto u dječjem vrtiću ili osnovnoj školi koja provodi obvezni program predškole, za svako dijete koje je obvezno pohađati predškolu, s određivanjem prednosti pri upisu za djecu koja do 1. travnja tekuće godine navršu četiri godine života. Isto tako, propisani su kriteriji za ostvarivanje prednosti pri upisu, a lokalnim jedinicama kao osnivačima je jedino dana mogućnost da urede svojim aktom način ostvarivanja tih prednosti.

Jedinica lokalne samouprave dužna je osigurati provođenje programa predškole za djecu koja ne pohađaju dječji vrtić, na način da osigura prijevoz djece do najbližeg dječjeg vrtića ili osnovne škole koja izvodi program predškole, ako se ne radi o udaljenosti većoj od 20 kilometara u odnosu na mjesto stanovanja djeteta, ako je najbliži dječji vrtić ili osnovna škola koja izvodi program predškole udaljeni više od 20 kilometara od mjesta stanovanja djeteta, jedinica lokalne samouprave dužna je osnovati dječji vrtić ili njegovu podružnicu ili organizirati program predškole pri osnovnoj školi na području unutar 20 kilometara od mjesta stanovanja djeteta.

U pogledu financiranja predškolskog odgoja obveza je osnivača - lokalne jedinice osigurati sredstva za osnivanje i rad, a predstavničko tijelo jedinice propisuje mjerila prema kojima dječji vrtić naplaćuje usluge od roditelja korisnika usluga. Bitno je istaknuti da mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja na području jedinica lokalne samouprave utvrđuje predstavničko tijelo županije, a same jedinice moraju izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko svojim mjerilima utvrdi predstavničko tijelo županije. Dio sredstava osigurava i država u svojem proračunu, a odluku o raspodjeli tih sredstava donosi ministar nadležan za obrazovanje temeljem pravilnika koji sam donosi, a kojim se propisuje način raspolaganja sredstvima državnog proračuna. U državnom proračunu osiguravaju se sredstva za fiskalnu održivost dječjih vrtića koja se doznavaaju jedinicama lokalne samouprave na temelju mjerila i kriterija koje uredbom propisuje Vlada Republike Hrvatske, a odluku o dodjeli tih sredstava za svaku pedagošku godinu donosi Vlada Republike Hrvatske. Nadalje, lokalne jedinice zakon obvezuje na osiguranje sredstava za financiranje pomoćnika za djecu s teškoćama u razvoju, a trendovi ukazuju da se svake godine povećava broj zahtjeva za upis djece s teškoćama u razvoju u predškolske ustanove, što sve dodatno opterećuje proračune osnivača.

Kao posebno goruće pitanje, posebno od ove godine pojavljuje se pitanje utvrđivanja i obračuna plaća, naknada i drugih prihoda radnika dječjih vrtića. Naime, zakonodavac je propisao obvezu osnivačima da na utvrđivanje i obračun plaća primjenjuje propise kojima se uređuju plaće,

naknade i drugi prihodi javnih službenika i namještenika zaposlenih u osnovnom školstvu, ako su ti propisi povoljniji za radnike. Donošenjem Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama³¹ nastao je značajan, ali i opravdan pritisak predškolskog sindikata na lokalne jedinice radi primjene novih koeficijenata i osnovica. Njihova primjena dovodi do značajnog povećanja plaća i drugih materijalnih prava radnika, a za koje osnivači moraju iznaći sredstva u svojim ionako ograničenim proračunima. No, to nije jedina sporna i teško prihvatljiva situacija koji je snašla lokalne jedinice kao osnivače, naime zbog neusklađenosti plaća lokalnih službenika i dužnosnika događaju se stvarne situacije u kojima ravnatelji dječjih vrtića imaju sada, primjenom novih koeficijenata i osnovica, veće plaće od gradonačelnika i pročelnika upravnih tijela lokalnih jedinica, dakle veće plaće od čelnika svojih osnivača. Osnovni problem potječe iz činjenice da se osnovica koja se primjenjuje za izračun plaća svih dužnosnika, pa tako i gradonačelnika i načelnika, nije mijenjala i usklađivala od 2014. godine kada je donesena, a ni Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³² nije pratio najnovija kretanja na području rada javnog sektora.

Analizom ovog zakona u cjelini i pojedinih njegovih odredbi, dolazimo do zaključka, kao i u području vatrogastva, da je pitanje samostalnosti odlučivanja u poslovima predškolskog odgoja kao poslovima samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica vrlo suženo i ozbiljno ugroženo davanjem ovlasti odlučivanja i reguliranja tijelima državne uprave putem raznih suglasnosti i odobrenja. Zatim, financijski okvir unaprijed je zadan od strane države, ali i regionalnih tijela definiranjem iznosa sredstava koja su lokalne jedinice dužne osigurati za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja. Iz svega navedenog evidentno je da se i u ovom području ne poštuju odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi u dijelu koji se odnosi na potpunost i cjelovitost nadležnosti, kao i u dijelu koji govori o slobodnom raspolaganju svojim prihodima u obavljanju svojih ovlasti te njihovoj razmjernosti ovlastima. Također, nisu poštovane ni odredbe Ustava o samostalnosti u obavljanju poslova te slobodnom raspolaganju prihodima i njihovoj razmjernosti dobivenim ovlastima.

³¹ Narodne novine broj 22/2024

³² Narodne novine broj 28/2010, 10/2023

11. SAMOUPRAVNI DJELOKRUG U GRADU DONJA STUBICA

11.1. Od Općine do Grada

Donja Stubica status grada stječe 1997. na temelju Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj³³ i to temeljem posebnih kriterija, prije svega svojeg povijesnog značaja. U razdoblju bivše države, Donja Stubica je imala status općine koja je u svojem sastavu imala današnje gradove Donju Stubicu i Oroslavje (5834 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.) te općine Marija Bistrica (5553 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.), Gornja Stubica (4622 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.), Stubičke Toplice (2740 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.) i Jakovlje (3797 stanovnika prema popisu stanovništva iz 2021.) te je predstavljala administrativno središte ovog dijela Zagorja. Podaci o broju stanovnika su iz posljednjeg popisa stanovništva 2021.³⁴, okvirno možemo reći da s radilo o području koje je obuhvaćalo otprilike oko 30.000,00 stanovnika. Danas, u postojećem hrvatskom teritorijalnom ustroju, Grad Donja Stubica broji 5326 stanovnika, prema popisu stanovništva iz 2021., te se sastoji od 10 naselja u sklopu kojih je ustrojena mjesna samouprava u obliku 10 mjesnih odbora. Prostire se na području od 44 km² i dio je Krapinsko-zagorske županije kao jedinice regionalne samouprave. Ostale nabrojane jedinice danas imaju statuse općina i jednog grada-Oroslavje, te su sve u sastavu Krapinsko-zagorske županije, osim općine Jakovlje koja je pripojena Zagrebačkoj županiji. Za sve jedinice, osim Jakovlja koje je dio Zagrebačke županije, Donja Stubica je i dalje administrativno središte te građani Oroslavja, Stubičkih Toplica, Gornje Stubice, Marije Bistrice i Donje Stubice poslove vezane uz poreznu upravu, policijsku postaju, mirovinsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zavod za zapošljavanje, zavod za socijalnu skrb, prekršajni i općinski sud sa zemljišnim knjigama te uz katastar nekretnina i dalje obavljaju na području Grada Donja Stubica, gdje navedene službe imaju svoje ispostave i urede. Također su ovdje i ispostave županijskih upravnih odjela za prostorno uređenje i gradnju te imovinsko pravne poslove, kao nadležna tijela za građane svih navedenih lokalnih jedinica.

³³ Narodne novine 10/1997

³⁴ Popis 2021. Stanovništva po gradovima i općinama

https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis_2021-stanovnistvo_po_gradovima_opcinama.xlsx

11.2. Lokalni poslovi u Gradu Donja Stubica

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Donja Stubica ustrojen je jedinstveni upravni odjel³⁵.

Za obavljanje komunalnih djelatnosti na području grada, unutar jedinstvenog upravnog odjela osnovan je vlastiti pogon, kao organizacijska jedinica jedinstvenog upravnog odjela. Na čelu jedinstvenog upravnog odjela je pročelnik koji je ujedno i upravitelj vlastitog pogona. U jedinstvenom upravnom odjelu u službu je primljeno ukupno 13 osoba i to 6 službenika i 7 namještenika, od čega se 5 namještenika nalazi u vlastitom pogonu i bavi se poslovima održavanja javnih površina te grobljanskim poslovima. Također je iskorištena zakonska mogućnost organizacije zajedničkog obavljanja poslova iz vlastitog djelokruga s drugim lokalnim jedinicama na način da je Grad Donja Stubica s općinama Gornja Stubica, Stubičke Toplice i gradom Oroslavje organizirao zajedničko obavljanje poslova poljoprivrednog redara, kao zajedničkog službenika koji poslove obavlja na području svih navedenih lokalnih jedinica. Uz poljoprivrednog redara, u službu je primljen i zajednički komunalni redar za područje Donje Stubice, Stubičkih Toplica i Gornje Stubice.

Grad Donja Stubica osnivač je dviju ustanova i to Dječjeg vrtića Bubamara i Pučkog otvorenog učilišta, u sklopu kojeg djeluje i gradska knjižnica. Od trgovačkih društva Grad ima u većinskom vlasništvu od 95% trgovačko društvo Radio Stubica d.o.o., a vlasnik je i udjela u Zagorskom vodovodu d.o.o. i to 4,94 % te je jedan od 23 osnivača Zagorske javne vatrogasne postrojbe, a ima osnovano i Dobrovoljno vatrogasno društvo Donja Stubica, s pripadajućom vatrogasnom postrojbom. Također na području Grada Donja Stubica i Općine Donja Stubica djeluje Turistička zajednica područja Donja Stubica i Gornja Stubica, osnovana na inicijativu obje lokalne jedinice, s ciljem promoviranja Gupčevog kraja kao prepoznatljive turističke destinacije. Na mjestu predsjednika ove Turističke zajednice periodički se svake 2 godine izmjenjuju gradonačelnik Donje Stubice i načelnik Gornje Stubice. Turistička zajednica se financira dijelom iz gradskih i općinskih proračunskih sredstava, a bavi se organiziranjem manifestacija, koncerata i drugih događanja na ovom području.

³⁵ Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 54/2019

U okviru poslova od lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana Grad Donja Stubica tako brine o uređenju naselja i komunalnoj infrastrukturi, donosi prostorno plansku dokumentaciju na temelju koje osigurava gospodarski i turistički razvoj grada te potiče razvoj stanovanja i zaštitu okoliša. Kroz djelovanje pučkog otvorenog učilišta i knjižnice brine o kulturi i obrazovanju odraslih održavanjem jednostavnijih obrazovnih programa, održavanjem predstavljanja novih knjiga i autora te održavanjem izložbi. Kao osnivač dječjeg vrtića, grad organizira djelatnost predškolskog odgoja za svu djecu s područja grada u sjedištu dječjeg vrtića, no uslijed povećanih potreba za upisom sve većeg broja djece osigurava i uvjete za dopunjenu djelatnost u novim prostorima, na način da postojeće prostore u gradskom vlasništvu preuređuje za potrebe predškolske djelatnosti. Uređenjem postojećih i izgradnjom novih sportskih terena i sadržaja brine o zadovoljavanju sportskih potreba građana. Iako nije osnivač osnovne škole, financira manje troškove tekućeg održavanja kao i troškove pomoćnika u nastavi za djecu s teškoćama u razvoju, na koji način brine i o osnovnoškolskom obrazovanju. U pogledu primarne zdravstvene zaštite, koja je u nadležnosti Krapinsko-zagorske županije, zadovoljava potrebe svojih građana na način da financira troškove medicinsko-biokemijskog laboratorija u sklopu Doma zdravlja Krapinsko-zagorske županije, bez navedenog financiranja od strane grada, medicinsko-biokemijski laboratorij ne bi uopće radio te bi građani potrebne usluge morali ostvarivati van gradskog područja. Na području grada obavljaju se i poslovi komunalnog gospodarstva, a kojima će se zbog njihove važnosti i značajnih financijskih sredstava koja iziskuju, posvetiti posebna pažnja u nastavku rada. Gospodarenje otpadom na području grada uređeno je Odlukom o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Donja Stubica³⁶. Navedenu javnu uslugu pruža trgovačko društvo EKO FLOR PLUS d.o.o. kojem je povjereno pružanje javne usluge temeljem koncesije dodijeljene odlukom Gradskog vijeća Grada Donja Stubica.

11.3. Gradski proračun

Naravno, da bi se kroz obavljanje lokalnih poslova mogle zadovoljiti potrebe građana Donje Stubice, potrebna su značajna proračunska sredstva. Bez, barem osnovne, analize gradskog proračuna nije moguće utvrđivati razmjernost gradskih prihoda sa zakonskim i ustavnim ovlastima grada. U nastavku ću, na temelju financijskih podataka Godišnjeg izvještaja o

³⁶ Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 2/22, 60/22, 2/24

izvršenju proračuna Grada Donja Stubica za 2023.³⁷ prikazati financiranje poslova samoupravnog djelokruga.

Proračun Grada Donja Stubica za 2023. iznosio je 9.731.879,62 EUR. Od tog ukupnog iznosa na izvorne prihode otpada iznos od svega 2.766.929,55 EUR. Obzirom je gradski kapacitet ostvarenih poreznih prihoda manji od referentne vrijednosti kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda, sukladno odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Grad Donja Stubica ostvaruje pravo na sredstva fiskalnog izravnjanja koja su u 2023. iznosila ukupno 530.584,00 EUR. Najznačajniji proračunski prihod u 2023. bila su sredstva ostvarena putem apliciranja na natječaj za sredstva Fonda solidarnosti Europske unije za potrebe obnove infrastrukture oštećene u potresu 22.3.2020. na području Krapinsko-zagorske županije. Grad Donja Stubica je s te osnove ostvario sredstva u iznosu od 6.333.853,97 EUR, koja su uložena u obnovu infrastrukture stradale u potresu, i to najviše u obnovu nerazvrstanih cesta te obnovu 2 javne zgrade te krova gradske sportske dvorane.

Kako sam spomenula ranije, Grad ima dva proračunska korisnika, Dječji vrtić i Pučko otvoreno učilište. Financiranje predškolskog odgoja zahtijeva iz godine u godinu sve značajnija proračunska sredstva pa je tako u 2023. za potrebe financiranja spomenutog Dječjeg vrtića izdvojeno ukupno 547.265,39 EUR iz proračuna, a tom iznosu se pribrajaju i sredstva roditelja korisnika usluga Dječjeg vrtića koja su iznosila 227.081,95 EUR. Važno je napomenuti da u 2024. zbog povećanja izdvajanja za plaće radnika primjenom novih propisa (*Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama*³⁸, koju je donijela Vlada RH, a koja se sukladno odredbi iz čl. 51. Zakona o predškolskom odgoju primjenjuje na obračun plaća radnika u dječjim vrtićima) te potpisanog Kolektivnog ugovora za djelatnost predškolskog odgoja i obrazovanja za Grad Donju Stubicu sa Sindikatom radnika u predškolskom odgoju i obrazovanju Hrvatske, prinudno se povećavaju i planirana sredstva koja osigurava grad za iznos od oko 200.000,00 EUR godišnje, a na povećanje kojih financijskih izdvajanja grad nema nikakvog utjecaja, osim što jednostavno mora iznaći sredstva kojima će ih pokriti.

Na Pučko otvoreno učilište izdvojeno je u 2023. ukupno 64.288,50 EUR.

Za financiranje vatrogastva izdvojena su sredstva definirana odredbama Zakona o vatrogastvu i to za djelatnost Dobrovoljnog vatrogasnog društva u iznosu od 66.366,00 EUR te za

³⁷ Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 18/2024

³⁸ Narodne novine, broj 22/24

financiranje Zagorske javne vatrogasne postrojbe iznos od 36.948,61 EUR, a koji iznos uključuje i nadstandard ugovoren temeljem međusobnog sporazuma svih 23 osnivača te javne vatrogasne postrojbe.

11.4. Komunalne djelatnosti na području Grada Donja Stubica

Posebno područje poslova od lokalnog značaja predstavlja komunalno gospodarstvo, moglo bi se reći temelj lokalnih poslova svih gradova i općina. Komunalno gospodarstvo definirano je odredbama Zakona o komunalnom gospodarstvu³⁹, a predstavlja sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području grada te slobodno možemo konstatirati da iziskuje vrlo značajna proračunska sredstva.

Odlukom o komunalnim djelatnostima na području Grada Donja Stubica⁴⁰ određene su vrste komunalnih djelatnosti koje se na gradskom području obavljaju i organizacijski oblici obavljanja komunalnih djelatnosti. U sklopu komunalnih djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture na području Grada Donja Stubica obavljaju se slijedeće djelatnosti: održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene, održavanje groblja i mrtvačnice, održavanje čistoće javnih površina i održavanje javne rasvjete. Od uslužnih komunalnih djelatnosti Grad Donja Stubica obavlja poslove ukopa pokojnika unutar groblja i dimnjačarske poslove.

Organizacijski se komunalni poslovi obavljaju na više načina i to putem vlastitog pogona kao organizacijske jedinice Jedinog jedinog upravnog odjela Grada Donja Stubica, na temelju ugovora o koncesiji s pravnom ili fizičkom osobom i na temelju ugovora o obavljanju komunalne djelatnosti s pravnom ili fizičkom osobom.

Vlastiti pogon kao organizacijska jedinica Jedinog jedinog upravnog odjela Grada Donja Stubica obavlja:

- održavanje nerazvrstanih cesta (ophodnja i praćenje stanja, uništenje nepoželjne vegetacije, manji radovi na održavanju)
- održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima

³⁹ Narodne novine, broj 68/2018, 110/2018, 32/2020

⁴⁰ Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 32/20, 2/22

- održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda
- održavanje javnih zelenih površina
- održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene
- održavanje groblja
- održavanje čistoće javnih površina (osim strojnog čišćenje snijega i leda u gradskim naseljima)
- usluge ukopa pokojnika unutar groblja

Na temelju ugovora o koncesiji pružaju se građanima dimnjačarske usluge.

Ugovorom o obavljanju komunalnih djelatnosti ugovara se:

- održavanje nerazvrstanih cesta
- održavanje čistoće javnih površina (strojno čišćenje snijega i leda na području gradskih naselja)
- održavanje javne rasvjete.

Postupak odabira osobe s kojom se sklapa ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti, te sklapanje, provedba i izmjene tog ugovora provode se prema propisima o javnoj nabavi.

Na području Grada Donja Stubica utemeljeno je jedno groblje- Gradsko groblje Donja Stubica. Grobljem upravlja Jedinostveni upravni odjel Grada Donja Stubica kao uprava groblja.

Kao što je vidljivo iz opisanog, na području grada nema osnovanog trgovačkog društva za obavljanje komunalnih djelatnosti jer je procjena gradskih tijela da bi osnivanje trgovačkog društva dodatno pretjerano opteretilo ionako ne baš izdašan gradski proračun, a ne bi poboljšalo kvalitetu usluga građanima, pa se za sad najosnovniji i jednostavniji komunalni poslovi obavljaju u sklopu vlastitog pogona, a oni koji zahtijevaju stručna znanja i ozbiljniju mehanizaciju povjeravaju se temeljem ugovora pravnim ili fizičkim osobama.

11.5. Fiskalni i upravni kapaciteti

Prema Godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna Grada Donja Stubica za 2023. u dijelu koji se odnosi na gradnju komunalne infrastrukture u 2023. godini utrošeno je 5.506.368,64 EUR, od toga je 5.133.519,63 EUR došlo iz ranije spomenutog Fonda solidarnosti i utrošeno je na

sanaciju nerazvrstanih cesta od potresa. Za potrebe održavanja komunalne infrastrukture utrošeno je 266.718,44 EUR. Za usporedbu, godinu ranije za potrebe građenja komunalne infrastrukture utrošeno je svega 556.022,54 EUR, od čega iz europskih fondova 129.482,79 EUR, a za održavanje 299.389,18 EUR, od toga iz pomoći države 100.377,42 EUR. Analizom navedenih iznosa lako možemo zaključiti da je fiskalni kapacitet Grada Donja Stubica daleko od poželjnog i da bez pomoći države u vidu fiskalnog izravnjanja i bez sredstava osiguranih mukotrpnim i iscrpljujućim apliciranjem na natječaje fondova Europske unije, na gradskom području gotovo i ne bi bilo gradnje, pogotovo uzevši u obzir povećanje troškova gradnje koji su posljednjih godina rasli preko 30%.

Tu se ne možemo ograničiti samo na mali fiskalni kapacitet Grada Donja Stubica, potrebno je skrenuti pažnju i na ograničene personalne kapacitete unutar Jedinственог управног одјела, potrebne za obavljanje redovnih zadataka kao i dodatnih poslova na prijavi na natječaje za europska sredstva. Obrazovnu strukturu svega 6 zaposlenih službenika čine 2 službenice s visokom stručnom spremom i to 1 pravne, a 1 ekonomske struke, dok preostalo 4 službenika ima višu stručnu spremu-2 ekonomske struke, 1 upravne i 1 građevinske struke. Bilo kakvo dobivanje, a potom i trošenje sredstava europskih fondova uključuje i provođenje postupaka javne nabave za koje je potrebno stručno znanje i iskustvo i neizostavni certifikat iz javne nabave, koji se stječe edukacijom i polaganjem ispita, te periodičkim obnavljanjem certifikata, uz uvjet odslušanih sati edukacije. Jedna od u posebnosti Grada Donja Stubica je svakako ta da nedostatne stručne ljudske kapacitete unutar Jedinственог управног одјела nadomješta svojim radom sam gradonačelnik, po struci diplomirani pravnik s prijašnjim dugogodišnjim radnim iskustvom u regionalnoj samoupravi te nekadašnjem uredu državne uprave. Uz svoje dužnosničke obveze, on svaki dan odradi i dio radnih sati kao službenik, sudjelujući u pripremi prijave na natječaje te pripremi dokumentacije za javnu nabavu. S obzirom na mali broj zaposlenih, bez njegova dodatnog angažmana i stručnosti u područjima europskih natječaja i javne nabave, navedeni poslovi se ni približno ne bi mogli obavljati. A sama činjenica njegove uključenosti u radne procese stvara motiviranije radno okruženje među službenicima. Svakako bi logičnije bilo zaposliti dodatne visokoobrazovane službenike koji bi obavljali takve poslove, no i tu proračunska ograničenja, prvenstveno ograničenja postavljena odredbama čl. 14., 15. i 16. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁴¹, vezana uz masu

⁴¹ Narodne novine, broj 28/10, 10/23

sredstava za plaće koja ne smije iznositi više od 18% prihoda poslovanja jedinice, ne dozvoljavaju zapošljavanje kvalitetnih službenika, pa se male jedinice moraju snalaziti na razne načine, a mislim da je primjer Grada Donja Stubica svakako jedan od pozitivnijih u tom smislu.

11.6. Može li se bolje od sadašnjeg stanja?

Analizirajući primjer samoupravnog djelokruga Grada Donja Stubica možemo samo zaključiti da je opstojnost malih jedinica lokalne samouprave u postojećem teritorijalnom ustrojstvu neodrživa. Nedostatnost fiskalnih, ljudskih, administrativnih i ukupnih upravnih kapaciteta jednostavno ne omogućuje prosperitet većine malih lokalnih sredina niti omogućuje da lokalna samouprava bude temelj i pokretač gospodarskog razvoja. Ovisnost o pomoćima države čini ih zavisnima, slabima i nemoćnima. Upravo fiskalna ograničenja predstavljaju najveću kočnicu, jer svima je jasno da odluke donosi onaj tko drži kasu u svojim rukama, a ostali se samo mogu prikloniti takvoj raspodjeli i nadati se da će dobiti dovoljno barem za puko preživljavanje, a to nam ne može niti ne smije biti cilj.

Iako rezolutno odbacujemo sve što ima veze s bivšim sustavom, na primjeru Grada Donja Stubica zaključujem da postojanje jedne lokalne samouprave za područje gradova i općina koje je nekadašnja Općina Donja Stubica obuhvaćala, kao teritorijalnog sustava s oko 30.000,00 stanovnika, bio bi puno bolji organizacijski oblik lokalnog upravljanja od postojećih zasebnih 6 jedinica lokalne samouprave, koje sve jedva krpaju proračunski kraj s krajem. Donja Stubica ima već postojeće infrastrukturne preduvjete, obzirom na sve službe i javne servise za građane koji su ovdje smješteni, institucionalno znanje i samu činjenicu da stanovništvo ionako i dalje gravitira tom području u pitanjima zadovoljavanja svojih javnih i administrativnih potreba, a znakovita je i činjenica da građani i dalje, i nakon 27 godina od stjecanja statusa grada, još uvijek sve službe koje se nalaze u istoj zgradi gdje i gradski jedinstveni upravni odjel, nazivaju „općinom“.

U ustrojstvenom smislu bilo bi za cijelo područje bolje kada bi postojali specijalizirani upravni odjeli, umjesto da svaka od ovih jedinica ima jedan jedinstveni upravni odjel na čelu kojeg su pročelnici koji bi trebali biti stručni u svim sferama javnog upravljanja, a što naravno nije moguće. Primjerice, niti jedna od ovih jedinica nema stručne službenike, a kamoli upravni odjel koji bi se bavio javnom nabavom u punom smislu i bio samostalan, već sve te usluge moraju kupovati na tržištu. Bilo bi logično ustrojiti jedan upravni odjel samo za javnu nabavu unutar kojeg bi se službenici mogli specijalizirati za to područje rada i ne bi bilo potrebe za trošenjem

ogromnih financijskih sredstava na vanjske konzultantske usluge. Isto tako, jedan upravni odjel financija izrađivao bi samo jedan proračun, a jedna kadrovska služba vodila bi poslove upravljanja svim ljudskim resursima na jednom mjestu. U takvom sustavu ne bi trebalo 6 pročelnika, možda bi 3 bilo dovoljno, a ostala 3 bi nadomjestili stručnjaci specijalizirani u svojim područjima. A status jedinice lokalne samouprave, koji se čini kao pitanje prestiža svakog većeg naselja u našoj državi, mogao bi se na odgovarajući način zamijeniti jačanjem mjesne samouprave koja bi se trebala oživotvoriti u punom smislu kao oblik neposrednog upravljanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima koji neposredno utječu na njihov život i rad. U sadašnjem sustavu su previše zanemareni i često postoje samo radi postojanja samog.

12. ZAŠTITA PRAVA NA LOKALNU SAMOUPRAVU PRED USTAVNIM SUDOM

12.1. *Locus standi* jedinica lokalne samouprave

Pravo na lokalnu samoupravu je ustavno pravo, a što znači da je jedinicama lokalne samouprave osigurana aktivna legitimacija (*locus standi*) pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud), ali i pred međunarodnim sudbenim institucijama radi zaštite tog prava. Ustav Republike Hrvatske decidan je i jasan u pogledu zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda kada u čl. 14. st. 1 propisuje da „svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode...” te nadalje kada u st. 2 navodi da su pred zakonom svi jednaki.

Nastavno na ove ustavne odredbe nadovezuje se Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴² u čl. 62. navodeći ovlaštenike podnošenja ustavne tužbe Ustavnom sudu radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom. Kao ovlaštenik tog prava javlja se svaka pravna ili fizička osoba u slučaju povrede njezinih osobnih prava ili temeljnih sloboda pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima.

Uvidom u praksu Ustavnog suda u pogledu prava pravnih osoba, puno je teže odrediti koje su to pravne osobe koje mogu biti nositelji ljudskih prava ili temeljnih sloboda. Najveća distinkcija proizašla iz prakse Ustavnog suda postoji između pravnih osoba privatnog prava (npr. trgovačka društva osnovana od strane privatnih osoba s ciljem ostvarenja dobiti) i pravnih osoba javnog prava (npr. ustanove kojima je osnivač država ili jedinica lokalne samouprave), gdje je položaj pravnih osoba privatnog prava manje prijeporan i gotovo izjednačen s položajem fizičkih osoba, za razliku od pravnih osoba javnog prava, čija je stranačka sposobnost u ustavnopravnom postupku u najmanju ruku dvojbeni i ispituje se u svakom slučaju zasebno⁴³.

Potrebno je istaknuti da je Ustavni sud Republici Hrvatskoj, kao državi, ranije priznavao aktivnu legitimaciju u ustavnosudskom postupku⁴⁴. Unatrag deset godina taj se stav Ustavnog suda promijenio te Republika Hrvatska više ne može biti nositeljica zaštićenih ustavnih prava⁴⁵.

⁴² Narodne novine, broj 99/99, 29/02, 49/02

⁴³ Krapac, D., Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora, Narodne novine, Zagreb, veljača 2014., str. 198-199.

⁴⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1568/2002 od 25.5.2006.

⁴⁵ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-1709/2009 od 5.III.2013.

Za istaknuti je da je Ustavni sud to stajalište proširio te ga primjenjuje i na javnopravna tijela kojima je država osnivač, na način da ta javnopravna tijela poistovjećuje s državom. Prema takvom restriktivnom tumačenju, javnopravna tijela kojima je država osnivač ne mogu imati aktivnu legitimaciju (*locus standi*) pred Ustavnim sudom jer su po stavu Ustavnog suda organizacijski, funkcionalno i financijski povezana s Republikom Hrvatskom⁴⁶.

Postavlja se pitanje što je s jedinicama lokalne samouprave jer i one potpadaju pod pojam javnopravnih tijela.

Jedinice lokalne samouprave u prvom su redu obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, obzirom mogu svojim pojedinačnim aktom ta prava i slobode zajamčene Ustavom povrijediti. Stoga Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u čl. 62. utvrđuje pravo svakog da traži ustavnopravnu zaštitu u slučaju povrede svojih prava i sloboda počinjenih i od strane jedinica lokalne samouprave, putem njihovih pojedinačnih akata.

Uz to što su obveznici zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, jedinice lokalne samouprave su i nositelji zaštite ustavnih prava.

Spomenuta Europska povelja o lokalnoj samoupravi u čl. 11. govori o pravnoj zaštiti lokalne samouprave na način da propisuje pravo lokalnih jedinica na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u Ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu.

Pravo na lokalnu samoupravu je, kako je već navedeno, ustavno pravo te Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske štiti to pravo na način da omogućuje jedinicama lokalne samouprave pravo na ustavnu tužbu u svim područjima u kojima se pojedinačnim aktima zadire u njihovo pravo na lokalnu samoupravu (čl. 62.) Takve ustavne tužbe ustavnosudska praksa poznaje pod nazivom komunalne ustavne tužbe.

Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. (čl. 129.a Ustava), samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i djelokruga svojih tijela putem statuta (čl. 129. b Ustav), samostalnost u obavljanju poslova iz

⁴⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-432/2017 od 18.12.2018.

svojem djelokruga, uz nadzor ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela (čl. 130. Ustava) i pravo na slobodno raspolaganje vlastitim prihodima u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga (čl. 131. Ustava).

Ukoliko bi došlo do neustavnih zahvata državne vlasti u neko od navedenih ustavnih prava na štetu jedinca lokalne samouprave, one bi u tom slučaju bile ovlaštene tražiti zaštitu pred Ustavnim sudom na način da ustanu ustavnom tužbom protiv tih neustavnih zahvata.

Naizgled jednostavno postavljene temelje ustavnopravne zaštite prava na lokalnu samoupravu, Ustavni sud tumači u svojoj praksi na specifičan i vrlo restriktivan način, zbog čega je uopće upitna mogućnost ostvarenja zaštite tog prava, a što ću kroz analizu pojedinih odluka Ustavnog suda u nastavku i obrazložiti.

12.2. Analiza odluka Ustavnog suda o komunalnim ustavnim tužbama u 2021. i 2022.

U-III-2189/2020 od 1. travnja 2021.

Grad Zadar podnio je ustavnu tužbu povodom presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske kojom je ukinuta je Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja stambene zone "SUHA" u Zadru ("Glasnik Grada Zadra" broj 6/14.) dakle, donesene u upravnom sporu zbog ocjene zakonitosti općeg akta Gradskog vijeća Grada Zadra.

Grad Zadar navodi da mu je povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava i pravo na lokalnu samoupravu koje je zajamčeno člankom 129. a Ustava.

Razmatrajući navode ustavne tužbe i okolnosti konkretnog slučaja ocjena je Ustavnog suda da je u konkretnom slučaju riječ o komunalnoj ustavnoj tužbi, odnosno o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnog prava podnositelja na lokalnu samoupravu. Naime, osporenom presudom Visokog upravnog suda ukinut je opći akt koji je donijelo Gradsko vijeće Grada Zadra, a kojim se uređuju odnosi u vezi prostornog planiranja na dijelu područja koje obuhvaća Grad Zadar, te se takva odluka može smatrati miješanjem u ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu.

Ustavna tužba je meritorno razmotrena u ustavnosudskom postupku.

Ustavni sud utvrdio je da nije riječ o pretjerano formalističkom i arbitrarnom tumačenju mjerodavnog prava, a koji bi za posljedicu mogao imati povredu prava podnositelja na pravično

sudjenje u vezi s pravima podnositelja kao jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu iz članka 129.a Ustava u odnosu na prostorno planiranje.

Slijedom navedenog, ustavna tužba Grada Zadra je odbijena.

U-III-3777/2020 od 26. listopada 2021.

U konkretnom predmetu Grad Bakar traži zaštitu pred Ustavnim sudom radi povrede ustavnih odredbi o pravu na pravično suđenje (čl. 29 st.1 Ustava), jamstvu prava vlasništva (čl. 48. st.1 Ustava) i jamstvu prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 128. st. 1 Ustava), a koje povrede su počinjene sudskom odlukom redovnog suda-u parničnom postupku radi isplate (gdje tužitelj traži od Grada isplatu nakon utvrđenja ništavim ugovora o kupoprodaji nekretnine).

Ustavni sud je prvo ispitao postojanje ovlaštenja podnositelja Grada Bakra na podnošenje ustavne tužbe na temelju čl. 62. st. 1 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Pozvavši se na svoje stajalište zauzeto u rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. prema kojem su jedinice lokalne samouprave samo pod određenim pretpostavkama ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, i to ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu, Ustavni sud je zaključio da sudska odluka u povodu koje je podnesena ustavna tužba nije usmjerena na urušavanje ili ograničavanje ustavnog prava Grada Bakra na obavljanje poslova iz njegovog samoupravnog djelokruga. Slijedom toga, Grad Bakar u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositelj ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (locus standi) za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavni sud je temeljem čl. 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ustavnu tužbu odbacio kao nedopuštenu jer ju je podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava.

U-III-1407/2020 od 26. listopada 2021.

U konkretnom predmetu Općina Brtonigla traži zaštitu pred Ustavnim sudom radi povrede ustavnih odredbi o pravu na pravično suđenje (čl. 29 st.1 Ustava), jamstvu prava vlasništva (čl. 48. st.1 Ustava) i prava iz članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda počinjenih presudom Visokog trgovačkog suda.

Ovdje je Ustavni sud odbacio tužbu obzirom su prestale postojati pretpostavke za postupanje. Vrhovni sud je donio rješenje kojim je ukinuo osporenu presudu te je predmet vratio sudu na ponovno suđenje, to su prestale postojati pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u smislu odredbe čl. 62. Ustavnog zakona. No i ovdje Ustavni sud naglašava da su jedinice lokalne samouprave samo pod određenim pretpostavkama ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, pozivajući se na rješenje broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013.

U-III/2534/2020 od 26. listopada 2021.

Općina Perušić podnijela je ustavnu tužbu u povodu sudske odluke redovnog suda, koja je donesena u parničnom postupku radi povrata tužitelju iznosa koji je podnositeljica stekla bez osnove.

U ustavnoj tužbi navodi se da su osporenim pojedinačnim aktom podnositeljici povrijeđene ustavne odredbe sadržane u članku 19. stavku 1. Ustava iz kojeg proizlazi da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Iz sadržaja ustavne tužbe proizlazi da se podnositeljica žali i na povredu ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog čl. 29. st.1. Ustava.

Ustavni sud je zaključio da sudska odluka u povodu koje je podnesena ustavna tužba nije usmjerena na urušavanje ili ograničavanje ustavnog prava Općine Perušić na obavljanje poslova iz njezinog samoupravnog djelokruga.

I ovdje je Ustavni sud ponovio svoje stajalište koje je zauzeo u predmetu broj: U-III-462/2010 te zaključuje da Općina Perušić u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositeljica ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavni sud je temeljem čl. 72. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ustavnu tužbu odbacio kao nedopuštenu jer ju je podnijela pravna osoba koja ne može biti nositelj ustavnih prava.

U-III/5865/2020 od 26. listopada 2021.

Općina Sućuraj podnijela je ustavnu tužbu u povodu presude Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske kojom joj je naloženo isplatiti pojedinačno naznačene iznose s pripadajućim zateznim kamatama tužitelju, kao i naknaditi troškove parničnog postupka. U

ustavnoj tužbi tvrdi da su joj osporenim aktima povrijeđena prava na pravično suđenje zajamčena čl. 29. st. 1. Ustava, kao i prava zajamčena člancima 6. i 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ustavni sud se i ovdje poziva na rješenje broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. prema kojem su jedinice lokalne samouprave samo pod određenim pretpostavkama ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu te zaključuje da podnositeljica u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositeljica ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe.

Slijedom navedenog, ustavna tužba je odbačena kao nedopuštena.

U-III/5020/2020 od 26. listopada 2021.

Ustavnu tužbu podnio je Grad Pula u povodu sudske odluke redovnog suda koja je donesena u parničnom postupku radi isplate. Navodi se da su osporenim pojedinačnim aktom podnositelju povrijeđene ustavne odredbe sadržane u člancima 14. st. 2., 29. st. 1. i 48. st. 1. Ustava.

Ustavni sud je utvrdio da sudska odluka u povodu koje je podnesena ustavna tužba nije usmjerena na urušavanje ili ograničavanje ustavnog prava Grada Pule na obavljanje poslova iz njegovog samoupravnog djelokruga. Vođenje parničnog postupka radi isplate spornog iznosa na ime plaćenog poreza na promet nekretnina ne može se, prema ocjeni Ustavnog suda, smatrati miješanjem u ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu.

Primjenjujući stajalište koje je Ustavni sud zauzeo u predmetu broj: U-III-462/2010 na ovaj predmet, Ustavni sud zaključuje da Grad Pula u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositelj ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavna tužba Grada Pule odbačena je kao nedopuštena.

U-III/1792/2021 od 26. listopada 2021.

Općina Škabrnja podnijela je ustavnu tužbu u povodu presude redovnog suda donesene u parničnom postupku radi isplate. Navodi da su joj osporenim pojedinačnim aktom povrijeđena ustavna prava i jamstva zajamčena člancima 14. st. 2., 18. st. 1., 29. st. 1. i 48. st. 1. Ustava.

Ustavni sud je zaključio da u konkretnom slučaju nije riječ o tzv. komunalnoj ustavnoj tužbi, odnosno o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnog prava na lokalnu samoupravu jer sudska odluka u povodu koje je podnesena ustavna tužba nije usmjerena na urušavanje ili ograničavanje ustavnog prava Općine Škabrnja na obavljanje poslova iz njenog samoupravnog djelokruga. Vođenje parničnog postupka radi isplate spornog iznosa na ime izvedenih građevinskih radova ne može se, prema ocjeni Ustavnog suda, smatrati miješanjem u ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu.

Primjenjujući stajalište zauzeto u predmetu broj: U-III-462/2010 na ovaj predmet, Ustavni sud zaključuje da Općina Škabrnja u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositeljica ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavna tužba Općine Škabrnja odbačena je kao nedopuštena.

U-III-115/2021 od 26. listopada 2021.

Grad Benkovac podnio je ustavnu tužbu u povodu presude Upravnog suda kojom je gradonačelniku Grada Benkovca naloženo je da u roku od 30 dana od dana primitka navedene presude odluči o žalbi tužitelja, izjavljenoj u povodu rješenja Upravnog odjela za prostorno planiranje, komunalno gospodarstvo, zaštitu okoliša i razvoj o stavljanju tužitelja na raspolaganje zbog nepostojanja odgovarajućega slobodnog radnog mjesta za koje ispunjava stručne i druge uvjete.

U ustavnoj tužbi Grad Benkovac navodi da mu je osporenim pojedinačnim aktom povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st. 1. Ustava.

Ocjena je Ustavnog suda da u konkretnom slučaju nije riječ o tzv. komunalnoj ustavnoj tužbi, odnosno o ustavnoj tužbi zbog povrede ustavnog prava Grada Benkovca na lokalnu samoupravu te da osporena sudska odluka u povodu koje je podnesena ustavna tužba nije usmjerena na urušavanje ili ograničavanje ustavnog prava Grada Benkovca na obavljanje poslova iz njegovog samoupravnog djelokruga. Prema ocjeni Ustavnog suda, u konkretnom slučaju nije došlo do miješanja u ustavno pravo jedinice lokalne samouprave na lokalnu samoupravu.

Primjenjujući stajalište koje je Ustavni sud zauzeo u predmetu broj: U-III-462/2010 na ovaj predmet, Ustavni sud zaključuje da Grad Benkovac u okolnostima konkretnog slučaja ne može biti nositelj ustavnih prava pa stoga nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe.

Ustavna tužba Grada Benkovca odbačena je kao nedopuštena.

U-III-B-927/2019 od 26. listopada 2021.

Općina Vir podnijela je ustavnu tužbu na temelju čl. 63. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske u povodu presude Upravnog suda u Splitu. Osporenim presudom odbijen je tužbeni zahtjev podnositeljice za poništenje rješenja tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske.

Ustavni sud je u tijeku postupka utvrdio da je Visoki upravni sud presudom odbio žalbu podnositeljice i potvrdio presudu Upravnog suda u Splitu.

Budući da je Visoki upravni sud meritorno odlučio u pravnoj stvari podnositeljice ustavne tužbe, čime je u konkretnom slučaju iscrpljen pravni put, Ustavni sud utvrđuje da su prestale postojati pretpostavke za odlučivanje o biti stvari u povodu ustavne tužbe podnositeljice podnesene na temelju čl. 63. st. 1. Ustavnog zakona.

Ustavni sud i ovdje napominje da je svoje stajalište o pravu jedinice lokalne samouprave na podnošenje ustavne tužbe, odnosno o njezinoj sposobnosti da bude nositeljica ustavnih prava, a time i stranka u postupcima zaštite tih prava pred Ustavnim sudom, zauzeo u rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013.

Ustavna tužba Općine Vir odbačena je kao nedopuštena.

U-III-2640/2022 od 29. studenoga 2022.

Općina Lopar je podnijela ustavnu tužbu u povodu rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske u kojoj ističe povrede ustavnih odredbi iz članaka 3., 26., 48. i 117. stavka 3. (115. stavka 3.). Ustavni sud, primjenjujući svoje stajalište koje je zauzeo u predmetu broj: U-III-462/2010, zaključuje da podnositeljica Općina Lopar nema aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavne tužbe jer, po prirodi stvari, nije moguće da joj pojedinačnim aktom budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode.

Ustavna tužba Općine Lopar odbačena je kao nedopuštena.

Analizom odluka Ustavnog suda o komunalnim ustavnim tužbama tijekom 2021. i 2022., podnesenim od strane jedinica lokalne samouprave, razvidno je da je Ustavni sud odlučivao u

deset predmeta. Od toga, u šest predmeta su podnositeljice ustavne tužbe općine, a u četiri gradovi.

Glede povrede ustavnih prava, u osam predmeta su jedinice lokalne samouprave u ustavnim tužbama tvrdile da im je određenim pojedinačnim aktom, između ostalog, povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno čl. 29. st. 1 Ustava, u pet predmeta su se pozivale na povredu prava vlasništva iz čl. 48. st. 1 Ustava, u dva predmeta na povredu jamstva jednakosti svih pred zakonom iz čl. 14. st. 2 Ustava, također su se u tri predmeta pozivale i na povredu odredbi iz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i to čl. 6., čl. 13. i čl. 1. Protokola broj 1 uz Konvenciju. Na povredu prava na lokalnu samoupravu iz čl. 128. i čl. 129. a Ustava pozivale su se samo dvije jedinice lokalne samouprave.

Od deset ustavnih tužbi Ustavni sud je odbacio njih devet, od toga dvije temeljem čl. 32. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske jer nisu postojale pretpostavke za odlučivanje o biti stvari, a sedam njih je odbačeno temeljem čl. 72., uz obrazloženje da iste nisu dopuštene jer su ih podnijele pravne osobe koje ne mogu biti nositelji ustavnih prava.

U svih navedenih sedam predmeta u kojima su ustavne tužbe odbačene, Ustavni sud se poziva na jedno te isto stajalište koje je zauzeo u rješenju broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. u kojem navodi:

"... jedinice lokalne samouprave pod određenim su pretpostavkama ipak ovlaštene podnijeti ustavnu tužbu, ali samo ako se njome traži zaštita protiv neustavnih zahvata u njihovo ustavno pravo na lokalnu samoupravu (tzv. komunalna ustavna tužba). Samo se u tom slučaju, dakle, jedinicama lokalne samouprave priznaje svojstvo nositelja ustavnih prava, a ne obveznika njihove zaštite."

U konkretnih sedam predmeta Ustavni sud tvrdi da jedinice lokalne samouprave koje su podnijele ustavne tužbe ne mogu biti nositelji ustavnih prava pa stoga nemaju niti aktivnu legitimaciju (*locus standi*) za podnošenje ustavnih tužbi.

Ustavni sud je u samo jednom predmetu meritorno razmatrao ustavnu tužbu i to u predmetu U-III-2189/2020 od 1. travnja 2021. koju je podnio Grad Zadar pozivajući se na povredu prava na lokalnu samoupravu iz čl. 129. a Ustava. Ista je odbijena temeljem čl. 75. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske jer nisu postojali razlozi zbog kojih se akt osporavao.

U svakom drugom slučaju, Ustavni sud je donio rješenje o odbacivanju ustavne tužbe zbog nedopuštenosti temeljem čl. 72. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske,

obrazlažući da nije riječ o ustavnoj tužbi zbog povrede Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.

Analizirajući postupanje Ustavnog suda u 2021. i 2022. povodom ustavnih tužbi jedinica lokalne samouprave kojima one traže zaštitu svojih ustavnih prava, koja po definiciji pripadaju svima (čl. 14. Ustava), za zaključiti je da je Ustavni sud samo učvrstio svoje restriktivno stajalište zauzeto rješenjem broj: U-III-462/2010 od 10. rujna 2013. u pogledu ovlaštenja jedinica lokalne samouprave na podnošenje ustavne tužbe i time im zapriječio put ka ustavnopravnoj zaštiti.

U najvećem broju predmeta, kako je već u analizi odluka navedeno, podnesene ustavne tužbe su odbačene zbog nedopuštenosti jer je ustavnu tužbu podnijela pravna osoba (jedinica lokalne samouprave) koja po tumačenju Ustavnog suda ne može biti nositelj ustavnih prava.

Jedina mogućnost jedinica lokalne samouprave je tražiti zaštitu ustavnog prava na lokalnu samoupravu putem komunalne ustavne tužbe, ukoliko bi se radilo o neustavnim zahvatima u to njeno pravo. No u tim slučajevima, kao najveći problem i prepreka ostvarenju ustavnopravne zaštite, ispriječilo se stajalište Ustavnog suda što zapravo ustavna komunalna tužba jest.

Po tumačenju Ustavnog suda, ne radi se o miješanju u pravo na lokalnu samoupravu u slučajevima kada jedinica lokalne samouprave traži zaštitu svojih prava povrijeđenih pojedinačnim pravnim aktima radi zaštite svoje imovine i svojih prihoda, iako im ta imovina i ti prihodi služe za obavljanje poslova samoupravnog djelokruga definiranog Ustavom i zakonom. Isto tako, ni u slučajevima kada jedinice lokalne samouprave nastupaju u sporovima privatnopravne naravi *iure gestionis*, Ustavni sud im ne omogućava zaštitu ustavnih prava, iako u tim sporovima pred sudovima nemaju drugačiji pravni tretman u odnosu na druge stranke spora.

Upitni su razlozi ovakvog pravnog stajališta Ustavnog suda, osobito jer je u njegovim ranijim odlukama, prije navedenog rješenja U-III-462/2010 od 10. rujna 2013., Ustavni sud priznavao *locus standi* i jedinicama lokalne samouprave i meritorno raspravljao u predmetima koje su one inicirale tražeći zaštitu svojih ustavnih prava koja im svakako pripadaju (npr. U-III-1594/2008 od 25.2.2010., U-III-893/2000 od 2.2.2001.) Činjenica je da ni sami suci nisu jednoglasni u stavu oko ustavnih prava jedinica lokalne samouprave, što je rezultiralo i izdvojenim

mišljenjima pojedinih sudaca koji smatraju da bi jedinice lokalne samouprave trebale imati *locus standi* pred Ustavnim sudom⁴⁷.

⁴⁷ III. SUPROTNO MIŠLJENJE O LOCUS STANDI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE SAMOUPRAVE I NJIHOVIH USTANOVA (PREDMETI: U-III-5171/2017, U-III-3831/2018, U-III-4016/2019, U-III-2534/2020, U-III-3777/2020, U-III-5865/2020, U-III-635/2021, U-III-1792/2021)

U pogledu locusstandi problematike u odnosu na jedinice lokalne i područne samouprave (u daljnjem tekstu: JLS) načelnog sam mišljenja, iz razloga navedenih pod točkom I. ovog izdvojenog mišljenja, da bi uvijek trebale imati locusstandi pred Ustavnim sudom. Država je prema članku 1. Ustava Republika Hrvatska, a državnu vlast strictosensu u smislu članka 4. Ustava ne obnašaju lokalne jedinice, nego je pravo na lokalnu samoupravu tek čimbenik ograničavanja državne vlasti ustrojene na načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, pa u tom smislu tzv. lokalna vlast nije državna vlast u onom aspektu kojim se opravdava locusstandi deficit države za pokretanje ustavnosudskog postupka. Navedeno potvrđuje i članak 130. Ustava kada navodi da u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela JLS-a su samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Stoga ove odredbe Ustava upućuju na ustavno načelo odvojenosti JLS-a od države zbog čega se iste ne mogu primjenom konvencijskih autonomnih koncepata kategorizirati u kategoriju podnositelja koji predstavljaju "državu". U tom smislu, ESLJP je i obrazložio da navedene nemaju locusstandi pred tim sudom jer Konvencija ne štiti "kolektivni javni interes" (vidjeti Antilly protiv Francuske, br. 45129/98), odnosno ne poznaje pravo na lokalnu samoupravu, nasuprot Ustava Republike Hrvatske.

Nije sporno da JLS imaju pravo na podnošenje takozvane "komunalne" ustavne tužbe zbog povrede ustavnog prava na lokalnu samoupravu. Problem je u tome što Ustavni sud smatra komunalnom tužbom. Dosadašnje tumačenje ove vrste ustavne tužbe svodi se isključivo na postojanje spora između JLS-a i tijela središnje vlasti, odnosno države, o samoupravnom djelokrugu JLS-a.

Međutim, JLS se u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga definiranih člankom 129.a Ustava i detaljnije razrađenih u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi pojavljuju u nizu pravnih odnosa i s privatnim osobama, odnosno u privatnopravnom kontekstu, koji se samo naizgled nalazi izvan okvira izvršavanja javnih ovlasti JLS-a.

Nadalje, članak 131. stavak 1. Ustava izrijeком jamči JLS-ima pravo na vlastite prihode, i pravo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima, a ta je ustavna osnova vrlo široko razrađena u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi na način da pokriva sve prihode od ukupne imovine JLS-a.

U tom smislu, u predmetu broj: U-III-2534/2020 Općina Perušić nema locusstandi pred Ustavnim sudom iz spora s privatnom osobom, premda je predmet spora naplata komunalnog doprinosa koji predstavlja prihod zaštićen člankom 131. stavkom 1. Ustava.

Isto tako, ni VEGIUM d.o.o. u predmetu broj: U-III-1848/2019 nema locusstandi iz spora u kojem pokušava naplatiti naknadu za uslugu zbrinjavanja otpada, premda od tih naknada JLS financiraju sustav zbrinjavanja otpada koji je u njihovom samoupravnom djelokrugu.

Nadalje, u predmetu broj: U-III-1792/2021 Općina Škabrnja nema locusstandi pred Ustavnim sudom za podnošenje prigovora o tome da će morati nezakonito potrošiti proračunska sredstva za građevinske radove za koje smatra da ne postoji osnova isplate. Isto tako i u predmetu broj: U-III-635/2021 Istarske županije koja odbija isplatiti proračunska sredstva za poticanje poduzetništva.

Na kraju, u predmetima broj: U-III-5865/2020 Općine Sućuraj i broj: U-III-3777/2020 Općine Bakar, u sporovima u kojima su izgubile vrijedne nekretnine, ove JLS nemaju locusstandi pred Ustavnim sudom, premda je Grad Bakar izrijeком predložio u ustavnoj tužbi da se posebno razmotri pitanje njegovog pravnog interesa za podnošenje ustavne tužbe uslijed povrede prava vlasništva JLS-a u kontekstu prava i obveze JLS-a da zaštiti vlastitu imovinu. Slijedi da Ustavni sud ne smatra da bi JLS, radi zaštite prihoda i imovine nužne za obavljanje poslova iz njihova ustavnog samodjelokruga kako je definiran člankom 129.a Ustava, te radi obavljanja svoje zakonske dužnosti da naplate prihode i zaštite imovinu JLS-a koja služi za obavljanje poslova samoupravnog djelokruga (a ta je imovina zapravo imovina građana koja služi općem javnom interesu) trebale imati pravo podnošenja ustavne tužbe.

Iz navedenog proizlazi da je ustavno pravo JLS-a na vlastite prihode i slobodno raspolaganje istima, zajamčeno člankom 131. stavkom 1. Ustava, iluzorna kategorija, gotovo nepostojeća, jer se ono pred Ustavnim sudom očito može pojaviti samo u nekim rijetkim, ekstremnim situacijama spora s državom, dok zapravo u svim ostalim situacijama redovnog poslovanja i obavljanja javnih ovlasti te ubiranja prihoda s tim u vezi, unatoč tome što su izrijeком zaštićeni člankom 131. stavkom 1. Ustava, JLS nemaju locusstandi pred Ustavnim sudom.

S druge strane, nedokučiva mi je nesklonost priznati locusstandi JLS-ima u odnosu na klasične sporove privatnopravne naravi u kojima javnopravna dimenzija lokalne jedinice nije od značaja za meritum spora, odnosno supstancijalno je posve irelevantna jer je riječ o iuregestionis aktivnostima i o pravnim odnosima bitno određenim načelom ravnopravnosti sudionika tih odnosa u koje JLS ulazi neovisno o svojim javnopravnim zadaćama. Ako je

Smatram da bi postojeću ustavnopravnu praksu trebalo mijenjati, posebno u svjetlu ustavne odredbe čl. 14. st. 1 prema kojoj svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode te st. 2 istog članka, koji navodi da su svi su pred zakonom jednaki. Na ove ustavne odredbe nadovezuju se odredbe iz čl. 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske prema kojima svatko može podnijeti ustavnom sudu ustavnu tužbu, stoga spora oko postojanja prava jedinica lokalne samouprave na ustavnopravnu zaštitu ne bi trebalo biti.

npr. općina titular prava vlasništva nekretnine stečene privatnopravnim poslom i glede iste nekretnine u parnici pred redovnim sudom traži vlasničku zaštitu npr. od uznemiravanja svojatanjem prava služnosti (actione negatoria), čini se vrlo nategnutim zaključak da, samo zato što inače obnaša i funkcije lokalne vlasti, nema pravo tražiti ustavnosudsku zaštitu pozivom na ustavno jamstvo vlasništva iz članka 48. Ustava u vezi s ustavnom vrednotom nepovredivosti vlasništva iz članka 3. Ustava. Pretenciozno i argumentacijski prezahtjevno, da ne kažem nemoguće, bilo bi upuštati se u uvjeravanje da se i u takvom slučaju može smatrati da zahtjev ustavnom sudu u biti podnosi država pa da zbog toga tužba "pada" na locus standi uvjetu njezine formalne dopuštenosti. Suprotno tome, potonja interpretacija rezultirala bi ratione personae eliminacijom pojedinih punopravnih vlasnika (u cijelosti zaštićenih instrumentima vlasničkopravnih propisa) iz kategorije ustavno zaštićenih titulara prava vlasništva. Ne nalazim razumnoga opravdanja za takav diskriminirajući tretman JLS-a. Ovo posebice stoga što aktualno mjerodavne službene instrukcije o načinu koncipiranja ustavnih tužbi ("UPUTE za ispunjavanje obrasca ustavne tužbe /pitanja i odgovori/ od 2. siječnja 2020.") određeno upućuju da pravne osobe javnoga prava ("pravne osobe s javnim ovlastima") u svrhu dokazivanja aktivne legitimacije moraju uvjeriti Sud da je riječ o stvari u kojoj nastupaju u privatnopravnom svojstvu u vezi s dispozicijama s imovinom koja se ne odnosi na njezine javnopravne zadaće i djelatnost javne vlasti. Ne nalazim razloga koji priječe da se JLS kao nesumnjivo "pravne osobe s javnim ovlastima" podvedu pod ovaj pristup u odnosu na pitanje legitimacije za ustavnu tužbu te da time ostvare potrebne pretpostavke za ustavnosudsku zaštitu njihovih prava koja ostvaruju neovisno o javnopravnim aspektima njihova statusa.

SUDAC

Miroslav Šumanović, v. r.

Ustavni sud Republike Hrvatske

Zagreb, 2. studenoga 2021.

Broj: U-III-3676/2021

13. REZULTATI PRAĆENJA PRIMJENE EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI U HRVATSKOJ

„Povelja je postala osnovni međunarodni ugovor za čuvanje prava lokalnih i regionalnih vlasti, kao što su pravo na samostalnost i samoupravu, na izbor svojih lokalnih tijela, na vlastite nadležnosti, upravne strukture i financijska sredstva, te pravo na sudsku zaštitu u slučaju miješanja s ostalih razina.“⁴⁸

Praćenje primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje: Povelja), u državama koje su članice Vijeća Europe, u nadležnosti je Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Obveza je Kongresa pripremati izvješća o stanju lokalne i regionalne demokracije i osigurati učinkovitu primjenu načela Povelje. Kongres prati lokalnu i regionalnu samoupravu putem redovitih posjeta državama u svrhu praćenja, provjerava konkretne vidove Povelje i prati lokalne i regionalne izbore.

Na temelju svojih posjeta Kongres priprema izvješća i raspravlja o njima u Odboru za praćenje, a svojim preporukama državama članicama doprinosi poboljšanju lokalne i regionalne samouprave u Europi.

Kongres je putem Odbora za praćenje donio četiri izvješća o primjeni Povelje u Hrvatskoj otkako je ratificirana 1997. Izvješća su donesena 1998., 2007., 2016. i zadnje 2024., nakon nadzornog posjeta delegacije Kongresa u lipnju 2023. Nadzorni posjet je trajao od 13. do 15. lipnja 2023. tijekom kojeg se delegacija s različitim institucijama na svim razinama vlasti.

U prva dva izvješća 1998. i 2007. Kongres je pozivao vlasti da ratificiraju Povelju u cijelosti, obzirom to do 2008. nije bio slučaj, te je ukazao na nisku razinu lokalne demokracije i pozivao na neovisnost lokalnih vlasti o središnjoj vlasti, jasno razgraničenje ovlasti između različitih razina vlasti, reviziju teritorijalnog ustroja lokalne i regionalne samouprave te značajno povećanje lokalnih resursa i proračunske neovisnosti lokalnih vlasti.

Nakon nadzornog posjeta 2016. hrvatske vlasti su pozvane na preispitivanje podjele odgovornosti između središnje i nižih razina vlasti kako bi se izbjeglo preklapanje, omogućilo lokalnim vlastima dostatna financijska sredstva razmjerna njihovim odgovornostima, revidirali lokalni porezi i potaknulo dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave. Također je

⁴⁸ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, Vijeće Europe, prosinac 1986., Izdavaštvo Vijeća Europe F-67075 Strasbourg Cedex

hrvatska vlada pozvana na potpisivanje i ratificiranje Dodatnog protokola uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (CETS br. 207).

Nadzornim posjetom Kongresa 2023. ponovno je provedena analiza stanja lokalne demokracije na temelju Povelje te je analizirano poštovanje svake pojedinačne odredbe Povelje. Za potrebe ove analize zadržat ću se na onim odredbama za koje je u izvješću utvrđeno da se ne poštuju.

Vrlo je značajno napomenuti da su izvjestitelji Kongresa uočili da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ograničava diskrecijsko pravo svake lokalne jedinice da samostalno odlučuje o poslovima koje želi obavljati u svojoj nadležnosti, obzirom se u čl. 19. st. 2 propisuje da će se posebnim zakonima odrediti poslovi koje lokalne jedinice mogu obavljati, u kontekstu poslova samoupravnog djelokruga. Navedeno upućuje na činjenicu da se time zapravo isključuje primjena opće klauzule pri određivanju poslova samoupravnog djelokruga, već se samoupravni djelokrug svodi na čistu enumeraciju, a što je u suprotnosti s Poveljom. Navedenim postupanjem ne poštuju se odredbe iz čl. 4. toč. 2. Povelje.

U pogledu načela decentralizacije i supsidijarnosti, sadržanih u čl. 4. toč. 3. Povelje, uočeno je da lokalne jedinice ne pružaju standardizirane javne usluge svojim građanima, već je opseg usluga vezan uz njihovu veličinu i ekonomsku snagu. Zbog prevelikog broja malih jedinica slabih kapaciteta, potrebno je poticati njihovo spajanje, kako stvarno, tako i funkcionalno. Na navedeni način je jedino moguće stvoriti snažnije jedinice koje će onda moći na sebe preuzeti obavljanje javnih poslova u onom obimu kako to Ustav predviđa, a takvim obavljanjem poslova na razini najbližoj građanima ostvarit će se i potpuno poštovanje načela decentralizacije i supsidijarnosti.

Izvjestitelji Kongresa su utvrdili da Hrvatska ne poštuje odredbe čl. 4. toč. 4. Povelje prema kojima nadležnosti povjerene lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite, bez preklapanja s drugim razinama vlasti. Na navedeno sam već na primjerima predškolskog odgoja i vatrogastva ukazala ranije u tekstu. Uočeno je od strane izvjestitelja da su pojedini poslovi samoupravnog djelokruga u nadležnosti i lokalne i regionalne samouprave, primjerice primarna zdravstvena zaštita, prostorno i urbanističko planiranje, obrazovanje i promet. Također je uočeno da povjeravanje ovlasti lokalnim vlastima ovisi o aktima središnje države i dostupnosti financijskih sredstava.

U dijelu prenošenja ovlasti sa središnje ili regionalne razine na lokalne jedinice (preneseni djelokrug), one bi trebale imati slobodu prilagoditi izvršavanje tih ovlasti lokalnim uvjetima,

no zbog restriktivnih propisa središnje države, strogog nadzora i nedostatka financijske autonomije, to se ne događa, pa se ne poštuju ni odredbe Povelje iz čl. 4. toč. 5.

Povelja propisuje i obvezu savjetovanja s lokalnim vlastima kod donošenja odluka koje ih se neposredno tiču, no u našem pravnom sustavu ne postoji uspostavljen i propisan model obveznog savjetovanja koji bi ministarstva kao tijela državne uprave, obvezao na traženje mišljenja ili konzultacija s lokalnim vlastima. Lokalne jedinice mogu svoja mišljenja izraziti putem saborskog odbora za lokalnu i regionalnu samoupravu te putem svojih udruženja – Hrvatske zajednice općina, Udruge gradova, no njihov utjecaj je slab, obzirom njihova mišljenja nisu obvezatna i ne moraju se prihvatiti. Iako nije tema ovog rada, ali iluzorno bi bilo ne spomenuti i politički utjecaj koji dolazi iz činjenice da su na čelu udruženja članovi vladajuće političke stranke, koja ima većinu u parlamentu, što naravno ima utjecaja na način komunikacije i slabi pritisak tih udruženja na nadležna ministarstva, u pogledu borbe za bolji položaj lokalnih jedinica. Zbog poštivanja odredbi Povelje iz čl. 4. toč. 6. traži se da se oblici savjetovanja između lokalnih jedinica i središnje države formaliziraju i kodificiraju kako bi postali obvezujući način međusobne komunikacije.

Kritike su upućene i u dijelu nepoštivanja odredbi o upravnom nadzoru koji bi trebao biti razmjernan važnosti interesa koji se štiti prema čl. 8. toč. 3. Povelje, te su hrvatske vlasti pozvane na izmjene zakonskih procedura u tom dijelu i usklađenje s načelom razmjernosti upravnog nadzora. Naime, izvjestitelji ističu da odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz čl. 85.a, 85.b i 85. c, koje govore o istovremenom raspuštanju predstavničkog tijela i razrješenju izvršnog tijela su previše stroge i nisu razmjerne interesima koje štite (nužnost donošenja proračuna i nužnost raspisivanja referenduma za opoziv izvršnog tijela). Također, ukazuju i na nerazmjernost odredbi o obustavi općih akata lokalnih jedinica prije nego što njihovu zakonitost utvrde sudovi. Do obustave akata nikako ne bi smjelo doći prije relevantne sudske presude o njihovoj valjanosti.

Posebno važna pitanja sadržana su u čl. 9. Povelje, a govore o financijskim izvorima lokalnih jedinica. U toč. 1. određeno je da lokalne jedinice imaju pravo na svoje odgovarajuće prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju svojih ovlasti. Ono što je lokalnim jedinicama dobro poznato, a odnosi se na nedostatak odgovarajućih prihoda i njihovo slobodno raspolaganje, uočeno je i od strane izvjestitelja. Polazeći od obrazloženja Povelje prema kojem su zakonske ovlasti za obavljanje određenih funkcija besmislene, ako su lokalne vlasti lišene financijskih sredstava za njihovu provedbu te takva sredstva moraju dolaziti iz vlastitih izvora, u startu je jasno da ovu odredbu hrvatske vlasti ne poštuju. Lokalne jedinice ovisne su o prihodima od

poreza na dohodak i načinu njegove raspodjele. Tu nastaje i najveći problem, pogotovo za jedinice s malim brojem stanovnika, koje onda posljedično i ostvaruju skromne porezne prihode, a što uzrokuje i njihov slabi fiskalni kapacitet. Nedostatak odgovarajućeg financiranja pojačava ovisnost lokalnih jedinica o državnim pomoćima, zbog čega se ukazuje na nužnost reforme fiskalne decentralizacije, u vidu daljnjih izmjena poreznih propisa, poticanja dobrovoljnih spajanja jedinica i izmjene fiskalnih pravila za manje jedinice. Toč. 2. određuje da prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima, no konstantna nedostatnost financijskih sredstava, koja se javlja kao posljedica propisivanja širih odgovornosti lokalnih jedinica, koje ne prate razmjernu dodjelu financijskih sredstava za njihovu provedbu, ukazuje da hrvatske vlasti ne poštuju ni ovu odredbu Povelje. Izvjestitelji su utvrdili da se ne poštuju ni odredbe toč. 3 prema kojima dio prihoda mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, a što je sve posljedica ovisnosti o raspodjeli poreza na dohodak kao najvažnijeg prihoda lokalnih jedinica. Lokalne jedinice su ovisne o poreznim primicima koji su fiksni i nepromjenjivi te ne prate njihove rashode definirane zakonom, stoga se ne poštuju ni odredbe iz toč. 4. Kritike su upućene i na zaštitu financijski slabijih lokalnih jedinica putem fonda fiskalnog izravnjanja, obzirom sredstva dobivena iz ovog fonda i dalje ne pokrivaju potrebe, osobito malih i slabih jedinica, koje su u potpunosti o njemu ovisne, a i sama sredstva fonda dolaze iz prihoda središnje države, stoga se u potpunosti ne poštuju ni odredbe iz toč. 5. Prema toč. 6. ističe se, i u području financiranja, potreba propisivanja obvezatnosti konzultiranja i savjetovanja između središnje države i lokalnih jedinica o načinima na koje će se lokalnim vlastima dodjeljivati financijska sredstva. Hrvatske vlasti ne poštuju ni toč. 7. koja se odnosi na namjenske pomoći središnje države koje se kod nas koriste u značajnoj mjeri, a što u konačnici ugrožava slobodu lokalnih jedinica da samostalno odlučuju o raspolaganju sredstvima u izvršavanju svojih nadležnosti.

Kad analiziramo preporuke Kongresa kroz sve obavljene nadzorne posjete i donesena izvješća, proizlazi da nam se konstantno pripisuju kršenja određenih odredbi Povelje. Prvenstveno se to odnosi na samoupravni djelokrug lokalne samouprave, način i izvore financiranja, te nadzor središnje države nad lokalnim jedinicama.

14. ZAKLJUČAK

Današnje trenutno stanje u sustavu lokalne samouprave i dalje je daleko od političke decentralizacije koju moderni demokratski sustavi podržavaju i žive. Iako smo se deklaratorno i stvarno odmaknuli od bivšeg komunističkog režima i glasno preziremo sve što on predstavlja, kad bolje i realnije sagledamo način upravljanja državom i položaj lokalne samouprave u odnosu na državnu vlast i dalje vidimo da se našom državom upravlja centralistički i da je to modus operandi od kojeg ne odustaje niti jedna vladajuća garnitura.

Sama činjenica, a koja je danas poznata svakome, pa i laicima, je da je teritorijalna organizacija države neodrživa i prva i osnovna prepreka za bilo kakav pokušaj razvoja i jačanja lokalne samouprave. Prevelika fragmentiranost ima za posljedicu male, fiskalno i upravno podkapacitirane jedinice. Takve ekonomski nedorasle jedinice ne mogu svojim građanima pružiti ni minimum javnih usluga, a niti zadovoljiti njihove potrebe. Postavlja se pitanje koje je rješenje? Teritorijalna reorganizacija? Svakako, samo koliko je ona izgledna na način da postojeće jedinice dobrovoljno predaju svoju stečenu autonomiju nekoj drugoj, jačoj i većoj jedinici. Rekla bih da su šanse za to skoro pa nikakve. Poticanje funkcionalnog i stvarnog spajanja pokazuje se kao izglednije rješenje, ali ostavlja se dojam da se resorno tijelo državne uprave baš i ne trudi previše djelovati na svijest kako građana, tako i lokalnih tijela vlasti. Poticanje funkcionalnog spajanja kako je ponuđeno putem *Javnog poziva Ministarstva financija za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave*, KLASA:400-01122-0114, URBROJ:513-05-06-22-1 od 8. rujna 2022.⁴⁹, sufinanciranjem maksimalno 50% troškova za zajedničkog službenika, zajednički upravni odjel ili službu jedinicama preko 1000 stanovnika je poticaj, ali možda ne baš dovoljan. Smatram da bi ti iznosi svakako trebali biti u još većem postotku da doista djeluju poticajno. Također bi nadležno Ministarstvo pravosuđa i uprave zajedno s Ministarstvom financija trebalo biti zaduženo za širenje svijesti o neodrživosti postojećeg sustava te nužnosti prihvaćanja ponuđenih mjera spajanja, pogotovo jer se financiraju europskim novcem.

⁴⁹ Javni poziv Ministarstva financija za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://mfina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/ZajmoviJLPRS/Javni%20poziv%20za%20dodjelu%20pomo%C4%87i%20na%20ime%20poticaja%20za%20dobrovoljno%20funkcionalno%20odnosno%20stvarno%20spajanje%20jedinica%20lokalne%20samouprave.pdf

Teoretski smo ustavnim odredbama stvorili pravne preduvjete da lokalna samouprava zaista bude korektiv središnje vlasti, a pristupanjem Europskoj uniji, Vijeću Europe i potpisivanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi, priklonili se modernim zapadnoeuropskim demokracijama i pokazali svijetu u kakvom se smjeru naša država želi razvijati. No, ostaje činjenica da ono što smo sami propisali i ratificirali nije ono što zaista imamo u stvarnosti. Samoupravni djelokrug je sve samo ne samoupravni, zakonskim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojima će se odrediti poslovi koje lokalne jedinice mogu obavljati, zakonodavac je prepriječio put autonomiji lokalnih jedinica da same odrede, prema svojim potrebama, koji su to poslovi koje njihovi građani trebaju od svoje jedinice lokalne samouprave. Time je zakonodavac onemogućio primjenu opće klauzule kao tehnike određivanja lokalnih poslova, prihvaćene u modernim demokratskim sustavima i zadržao enumeraciju kao tehniku koja mu više odgovara, naravno jer njome široke ovlasti ostaju u rukama središnje države. U tom dijelu bi svakako trebalo mijenjati zakonske odredbe na način da se briše dio koji propisuje da će se posebnim zakonima odrediti poslovi koje lokalne jedinice mogu obavljati.

Znakovito je i postupanje Ustavnog suda u predmetima u kojima zaštitu svojih prava vezanih uz obavljanje poslova samoupravnog djelokruga traže lokalne jedinice. U tim slučajevima Ustavni sud zauzima vrlo restriktivna stajališta, praktično im onemogućujući pravo na ustavnopravnu zaštitu kada se radi o sporovima s osobama privatnog prava, pritom ih izjednačujući s državom, te im na taj način djelotvorno onemogućuje pravo na zaštitu svojeg samoupravnog djelokruga pred Ustavnim sudom.

I za kraj sam ostavila, središnjoj državi zasigurno, najbolnju točku čitavog sustava lokalne samouprave, a to je njezino financiranje. Analizom sektora vatrogastva i predškolskog odgoja, ali i samoupravnog djelokruga na primjeru malog grada, prvi i osnovni zaključak koji se izvodi jest da lokalne jedinice nemaju na raspolaganju dovoljno financijskih sredstava za obavljanje poslova iz svojeg djelokruga. Ustav i Povelja izričito propisuju da prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima, a središnja država sustavno te odredbe zanemaruje. Upravo u području načina i izvora financiranja lokalnih jedinica nam Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe upućuje najviše kritika, te od 8 točaka kojima se u Povelji definiraju financijski izvori lokalnih jedinica, hrvatske vlasti ne poštuju njih 7, a sva kršenja su u ranijem poglavlju detaljno opisana. Jedino u čemu se ne krše odredbe Povelje, jest pristup nacionalnom tržištu kapitala, dakle omogućeno je da se lokalne jedinice kratkoročno i dugoročno zadužuju, a što im je obzirom na postojeći sustav financiranja često i jedini izlaz.

Kao razlog ovakvog postupanja nameće se jedini logični odgovor – gubitkom nadzora nad financiranjem, gubi se i moć nad upravljanjem lokalnim sustavom, a to si centralistički ustrojena država ne želi dozvoliti. Središnja država je i dalje ta koja određuje koje poslove želi dati lokalnoj samoupravi na obavljanje, pritom im dodjeljujući na raspolaganje financijska sredstva koja za njihovo obavljanje nisu dovoljna, a sve s ciljem da lokalna samouprava i dalje bude vrlo ovisna o državi i njezinim pomoćima.

Dolazimo do zaključka da lokalna samouprava u stvarnosti nije, kako Ustav propisuje, korektiv središnje vlasti niti ona državnu vlast ograničava već se svodi na produženu ruku državne vlasti koja po načelu *divide et impera* želi pod svaku cijenu imati puno malih i slabih lokalnih jedinica kojima lako upravlja i vlada, stvarajući vojsku vjernih i odanih sljedbenika koji se zbog svoje nemoći i financijske ovisnosti, neće pobuniti protiv jake i moćne države. A ta ista država kroz zadržavanje upravljanja najvećim dijelom financija i zadržavanjem opće regulacije svih javnih poslova u svojim rukama i dalje pokazuje nesigurnost i nespremnost u oživotvorenju osnovnih načela moderne demokracije i političke decentralizacije, unatoč dokazanim benefitima koje ona nosi za same građane.

LITERATURA

1. Đulabić, V. (2018) Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj- - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
2. Đulabić, V. (2017) Javna uprava: poticaj ili prepreka društvenom razvoju? U: T. Jakovina (ur.), Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje? Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
3. Lopižić, I. (2021) Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva, *Pravni vjesnik*, 37
4. Koprić, I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet, Zagreb,
5. Koprić, I. (2014) Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14 No. 1
6. Koprić, I. (2008). Upravljanje procesom decentralizacije. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 8(1)
7. Koprić, I. (2005) Djelokrug lokalne i područne samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 5 No. 1
8. Krapac, D. (2014), Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, *Ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora*, Narodne novine, Zagreb
9. Kregar, J., Đulabić, V., Gardašević, Đ., Musa, A., Ravlić, S. & Rogić Lugarić, T. (2011). *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
10. Marčetić, G., Lopižić, I. (2017) Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 17 No. 3
11. Masarić, H., Ljubanović V. (2000) Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (Grad Opatija), *Hrvatska javna uprava*, Br. 2
12. Ott, K., Bajo, A., Pitarević, M. (2002): *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, Radovi s konferencije, Institut za javne financije, Zagreb
13. Rogić Lugarić, T. (2005), *Normativna decentralizacija u Hrvatskoj i njezine granice*, Društvena istraživanja Zagreb, Br. 6

14. Smerdel, B., Sokol, S. (2009): Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb
15. Odluke, rješenja i izvješća Ustavnog suda Republike Hrvatske navedeni u radu

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02., 49/02. - pročišćeni tekst.)
3. Europska povelja o lokalnoj samoupravi („Narodne novine-Međunarodni ugovori“, broj: 14/97, 2/07, 4/208, 5/08)
4. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17)
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20)
6. Zakon o Gradu Zagrebu („Narodne novine“, broj 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20)
7. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 127/17, 138/20, 151/22, 114/23)
8. Zakon o predškolskom odgoju („Narodne novine“, broj 10/97, 107/07, 94/13, 98/19, 57/22, 101/23, 145/23)
9. Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i obrazovanja („Narodne novine“, broj 63/08, 90/10, 57/22)
10. Zakon o vatrogastvu („Narodne novine“, broj 125/19, 114/22, 155/23)
11. Odluka o minimalnim financijskim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje rashoda javnih vatrogasnih postrojbi u 2024. godini („Narodne novine“, broj 10/24)

12. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 68/18,110/18, 32/20)
13. Zakon o grobljima („Narodne novine“, broj 19/98, 50/12, 89/17)
14. Zakon o gospodarenju otpadom („Narodne novine“, broj 84/21,142/23)
15. Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19)
16. Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, broj 10/97)
17. Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/10, 10/23)
18. Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama („Narodne novine“, broj 22/24)
19. Odluka o ustrojstvu i djelokrugu Jedinstvenog upravnog odjela Grada Donja Stubica („Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije“, broj 54/19)
20. Odluka o načinu pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada na području Grada Donja Stubica („Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije“, broj 2/22, 60/22, 2/24)
21. Odluka o komunalnim djelatnostima na području Grada Donja Stubica („Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije“, broj 32/20, 2/22)

Mrežni izvori:

1. Izvješća o praćenju primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj [https://www.coe.int/en/web/congress/congressreports#%7B%2254213415%22:\[8\]%7D](https://www.coe.int/en/web/congress/congressreports#%7B%2254213415%22:[8]%7D)
2. Koprić, I., Lokalna samouprava u razvoju: Vrijednosti i uloge, https://www.academia.edu/21588077/Uloge_lokalne_samouprave
3. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada Donja Stubica za 2023., Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 18/24 <https://www.donjastubica.hr/godisnje-izvršenje-proracuna/>
4. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada Donja Stubica za 2022., Službeni glasnik Krapinsko-zagorske županije, broj 11/2023 <https://www.donjastubica.hr/godisnje-izvršenje-2022/>
5. Plan rashoda i izdataka 2024.-2026. , I. rebalans proračuna za 2024. <https://zagorskajvp.hr/plan-rashoda-i-izdataka-2024-2026-god/>

6. Javni poziv Ministarstva financija za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/ZajmoviJLPRS/Javni%20poziv%20za%20dodjelu%20pomo%C4%87i%20na%20ime%20poticaja%20za%20dobrovoljno%20funkcionalno%20odnosno%20stvarno%20spajanje%20jedinica%20lokalne%20samouprave.pdf
7. Popis 2021. Stanovništva po gradovima i općinama
https://podaci.dzs.hr/media/td3jvrbu/popis_2021-stanovnistvo_po_gradovima_opcinama.xlsx

POPIS GRAFIKONA I SLIKA

Grafikon 1

Usporedba prihoda državnog i lokalnog proračuna

Slika 1

Zagorska javna vatrogasna postrojba-Područje djelovanja