



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
— 1776. g. —

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI STUDIJ
JAVNO PRAVO I JAVNA UPRAVA

Eleonora Berlajolli

**OSTVARIVANJE PRAVA NA LOKALNU
SAMOPRAVU U PODRUČJU UREĐENJA
PROMETA – PRIMJER GRADA ZAGREBA**

Specijalistički rad

MENTOR: izv. prof. dr. sc. Mihovil Škarica

Zagreb, 2026.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Eleonora Berljolli izjavljujem da sam autor završnog rada *OSTVARIVANJE PRAVA NA LOKALNU SAMOUPRAVU U PODRUČJU UREĐENJA PROMETA – PRIMJER GRADA ZAGREBA* te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Eleonora Berljolli, v.r.

Zahvala

Zahvaljujem se svojem mentoru, izv. prof. dr. sc. Mihovilu Škarica, na stručnom vodstvu, savjetima i kontinuiranoj podršci tijekom izrade ovog rada. Njegova stručnost, poticajne sugestije i konstruktivne primjedbe bile su od velike važnosti u oblikovanju i dovršetku teme. Posebnu zahvalu upućujem voditelju poslijediplomskog studija *Javno pravo i javna uprava*, prof. dr. sc. Vedranu Đulabiću na potpori i stvaranju poticajnog akademskog okruženja tijekom studija. Zahvaljujem i svim profesorima Pravnog fakulteta u Zagrebu koji su me pratili na diplomskom i poslijediplomskom studiju, posebno Katedri za upravno pravo, Katedri za upravnu znanost i Katedri za ustavno pravo, Pravnog fakulteta, Sveučilišta u Zagrebu na vrijednim predavanjima, savjetima i poticanju kritičkog promišljanja o temama javnog prava, javne uprave i lokalne samouprave.

O MENTORU

Mihovil Škarica rođen je 1982. u Splitu. Upisao je studij prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu 2001. na kojem je diplomirao 2006. Nakon diplome zapošljava se kao asistent na Katedri za upravnu znanost na kojoj radi i danas – od 2013. kao viši asistent, od 2016. kao docent, a od 2021. godine kao izvanredni profesor. Poslijediplomski doktorski studij Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu u Zagrebu završava 2013. obranom disertacije *Lokalni poslovi i suradnja jedinica lokalne samouprave*. Kao nositelj ili sunositelj niza kolegija sudjeluje u izvedbi svih oblika nastave Katedre za upravnu znanost na integriranom studiju prava, preddiplomskom studiju socijalnog rada, stručnom poreznom studiju, stručnom preddiplomskom i stručnom specijalističkom studiju javne uprave te na poslijediplomskom studiju Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu u Zagrebu. U dosadašnjem je radu mentorirao oko 70 diplomskih i završnih radova. Od studenog 2016. do travnja 2017. obnašao je dužnost državnog tajnika u Ministarstvu uprave i predsjednika upravnog vijeća Državne škole za javnu upravu. U svom znanstvenom i stručnom radu redovito surađuje s tijelima javne vlasti, medijima, civilnim društvom i političkim strankama. Izlagao je na preko 30 međunarodnih i domaćih znanstvenih konferencija te na nizu stručnih savjetovanja, panela, okruglih stolova i tribina. Kao autor ili suautor objavio je više od 40 znanstvenih i stručnih radova te poglavlja u knjigama na hrvatskom i engleskom jeziku. Organizirao je nekoliko domaćih i međunarodnih znanstvenih konferencija. Redoviti je recenzent domaćih i inozemnih znanstvenih publikacija. Od 2020. godine uključen je u projekt Europske komisije *European Public Administration Country Knowledge* (EUPACK) kao nacionalni ekspert za praćenje razvoja javne uprave u Hrvatskoj. Kao nacionalni ekspert za lokalnu samoupravu, sudjelovao je u međunarodnom istraživačkom projektu Europske unije *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries 1990-2020*, kao i na brojnim drugim domaćim i međunarodnim projektima. Kao stručni konzultant uključen je u više projekata i studija Svjetske banke o reformi javne uprave, evaluaciji njezinog institucionalnog uređenja i javnim politikama u Hrvatskoj. Redoviti je član Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, kao i Akademije pravnih znanosti Hrvatske. Aktivni je član stručne udruge Institut za javnu upravu u kojem je od 2022. i član tajništva. Od 2021. izvršni je urednik znanstvenog časopisa Hrvatska i komparativna javna uprava, a od 2022. urednik je biblioteke Suvremena javna uprava pri Pravnom

fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Pri Ministarstvu pravosuđa, uprave i digitalne tranzicije član je Savjeta za reformu lokalne i regionalne samouprave i Radne skupine za izradu Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2022.-2027. Od 2023. član je Neovisne skupine eksperata za Europsku povelju o lokalnoj samoupravi koja djeluje pri Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. Stručni je recenzent materijala za državni ispit iz područja lokalne i regionalne samouprave. U znanstvenom se i stručnom radu ponajviše bavi pravnim, organizacijskim, funkcionalnim i demokratskim aspektima lokalne samouprave i njezinih institucija, odnosima različitih teritorijalnih razina, modernizacijom lokalnih javnih službi, suradnjom lokalnih jedinica, procesom decentralizacije i upravnim reformama.

Sadržaj

1	UVOD	1
2.	PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I DECENTRALIZACIJA JAVNIH POSLOVA.....	4
2.1.	Temeljne koncepcije o lokalnoj samoupravi.....	4
2.2.	Europska povelja o lokalnoj samoupravi	7
2.3.	Decentralizacija i autonomija lokalne samouprave u europskim zemljama.....	14
2.3.1.	<i>Tipovi decentralizacije i argumenti za decentralizaciju.....</i>	14
2.3.2.	<i>Komparativni trendovi razvoja lokalne autonomije i decentralizacije</i>	16
3.	LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	21
3.1.	Koncepcijski razvoj lokalne samouprave i proces decentralizacije Hrvatskoj	21
3.1.1.	<i>Sustav lokalne uprave i samouprave do 2000. godine</i>	22
3.1.2.	<i>Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj u 21. stoljeću.....</i>	24
3.1.3.	<i>Perspektive razvoja lokalne samouprave u važećim strateškim dokumentima.....</i>	26
3.1.4.	<i>Ocjene dosadašnjeg procesa decentralizacije u Hrvatskoj.....</i>	28
3.2.	Ustavni i zakonski okvir djelokruga lokalne samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi	33
3.2.1.	<i>Analiza pravnog okvira</i>	33
3.2.2.	<i>Usklađenost zakonskog okvira lokalne samouprave s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi .</i>	36
4.	OVLASTI LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U PODRUČJU UREĐENJA PROMETA – STUDIJA SLUČAJA GRADA ZAGREBA	42
4.1.	Zakonski okvir za uređenje (cestovnog) prometa na lokalnoj i područnoj razini.....	42
4.2.	Uređenje cestovnog prometa u Gradu Zagrebu – studija slučaja.....	45
4.2.1.	<i>Organizacija obavljanja poslova prometa u Gradu Zagrebu</i>	45
4.2.2.	<i>Primjeri ograničenja lokalne autonomije u području uređenja prometa.....</i>	48
5.	ZAKLJUČAK I DE LEGE FERENDA PERSPEKTIVE	61

Sažetak

Odnos između središnje države te lokalne i regionalne samouprave iznimno je relevantan element u raspravama o decentralizaciji u Hrvatskoj. U radu se analizira doseg decentralizacije u području uređenja prometa, odnosno ispituju se zakonska ograničenja koja onemogućuju jedinicama lokalne samouprave da samostalno koriste svoje Ustavom povjerene ovlasti. Budući da uređenje prometa zahtijeva brzo, fleksibilno i lokalno prilagođeno donošenje odluka, ograničena autonomija može značajno utjecati na učinkovitost i kvalitetu javnih usluga. Na početku rada postavlja se teorijski okvir koji obuhvaća temeljne pojmove za razumijevanje teme. Slijedi analiza pravnog okvira i ključni dio rada koji čini studija slučaja Grada Zagreba, kao jedinog grada s posebnim statusom grada i županije. Na tom primjeru kritički se analiziraju praktični problemi do kojih vodi nepotpunost i necjelovitost nadležnosti lokalnih institucija u području uređenja prometa. Zaključak sadržava elaborirane prijedloge za unaprjeđenje relevantnog zakonodavstva.

Ključne riječi: *lokalna samouprava, pravo na lokalnu samoupravu, decentralizacija, uređenje prometa, Grad Zagreb*

Summary

The relationship between the central government and local and regional self-government is a highly relevant element in discussions on decentralization in Croatia. This paper analyses the extent of decentralization in the area of traffic regulation, specifically examining legal constraints that prevent local self-government units from independently exercising their constitutionally assigned powers. Since traffic regulation requires swift, flexible, and locally adapted decision-making, limited autonomy can significantly impact the efficiency and quality of public services. The paper begins by establishing a theoretical framework that encompasses the fundamental concepts necessary for understanding the topic. This is followed by an analysis of the legal framework. The key part of the paper is a case study of the City of Zagreb, the only city in Croatia with the special status of both a city and a county. This example serves as a basis for critically analysing the practical problems arising from the incompleteness and fragmentation of local institutions' competences in the area of traffic regulation. The conclusion presents elaborated proposals for improving the relevant legislation.

Keywords: *local self-government, right to local self-government, decentralisation, traffic regulation, The City of Zagreb*

1 UVOD

Pravo na lokalnu samoupravu predstavlja jedno od temeljnih načela demokratskog upravljanja i nužan je preduvjet za djelotvorno obavljanje javnih poslova. U hrvatskom pravnom sustavu to je pravo Ustavom zajamčeno, a njegova važnost dodatno je naglašena kroz međunarodne sporazume poput Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Ipak, stvarni dometi lokalne samouprave u praksi ostaju predmet rasprave, osobito u sektorima koji zahtijevaju operativnu fleksibilnost, brze reakcije i (pre)poznavanje specifičnih lokalnih potreba – poput uređenja prometa. Uređenje prometa u urbanim sredinama, a osobito u glavom gradu, kompleksno je i višeslojno područje koje uključuje prostorno planiranje, izgradnju infrastrukture, sigurnost, javni prijevoz i održivu mobilnost. Pretpostavlja se da učinkovito upravljanje tim područjem zahtijeva dovoljno široku autonomiju lokalnih jedinica kako bi se javne politike i pojedinačna rješenja mogle prilagoditi specifičnim potrebama i okolnostima u lokalnoj zajednici. No, dojam je da su ovlasti lokalnih tijela u ovom sektoru ograničene, fragmentirane i podložne obuhvatnom (*ex ante* i *ex post*) nadzoru ili neprimjerenom utjecaju središnjih tijela državne uprave. Grad Zagreb, kao jedina jedinica lokalne samouprave s dvostrukim statusom grada i županije, pruža posebno zanimljiv okvir za ispitivanje stvarnog dosega lokalne autonomije u području prometa. Iako formalno raspolaže većim ovlastima u odnosu na druge jedinice, otvoreno je pitanje koliko su te ovlasti provedive u praksi te u kojoj mjeri zakonodavni okvir omogućuje stvarno samostalno djelovanje.

Ovaj rad polazi od potrebe da se kritički preispita raspodjela nadležnosti između državne i lokalne razine u području cestovnog prometa, s ciljem razumijevanja institucionalnih ograničenja i mogućnosti za jačanje lokalne autonomije te adresira jedan od temeljnih i kontinuirano aktualnih problema hrvatskog sustava lokalne samouprave - neadekvatnu distribuciju javnih poslova među teritorijalnim razinama, odnosno visok stupanj centralizacije političko-upravnog sustava. Za obradu teme i rasvjetljavanje polaznih istraživačkih pitanja odabrana je prikladna i izvediva znanstvena metodologija koja se ponajviše oslanja na analizu, interpretaciju i vrednovanje relevantnog pravnog okvira u odnosu na Ustavom i međunarodnim dokumentima kodificirana načela lokalne samouprave i lokalne autonomije.

U studiji slučaja Grada Zagreba normativna metoda nadopunjena je kvalitativnom empirijskom analizom konkretnih primjera u kojima se vidi uglavnom negativan praktični učinak relevantnih zakonskih odredbi na kvalitetu uređenja prometa te na upravljanje prometom u jednoj velikoj i složenoj urbanoj cjelini poput Zagreba.

Koristeći metodu indukcije, na temelju studije slučaja moguće je razviti općenitije zaključke koji bi vrijedili i za druge jedinice lokalne samouprave te za druge sektore lokalnog samoupravnog djelokruga. Cilj rada je kroz analizu studije slučaja Grada Zagreba ispitati narušava li središnja država ustavno pravo na lokalnu samoupravu, odnosno u kojoj mjeri poštuje autonomiju jedinica lokalne i područne samouprave u području uređenja cestovnog prometa. Očekuje se da će rezultati rada pokazati kako, unatoč formalno zajamčenoj autonomiji (ponajprije u Ustavu i općem zakonodavstvu), središnja država i dalje u znatnoj mjeri zadržava kontrolu nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih (i područnih) jedinica. Također, cilj rada je na temelju provedene analize ukazati na konkretne primjere narušavanja prava na lokalnu samoupravu u predmetnom zakonodavstvu te iznijeti prijedloge *de lege ferenda* za ostvarivanje pune zajamčene autonomije lokalne samouprave u području uređenja prometa. Istraživački okvir stoga čine sljedeća istraživačka pitanja:

1. Poštuje li zakonski okvir uređenja cestovnog prometa načela i odredbe Ustava Republike Hrvatske i Europske povelje o lokalnoj samoupravi?
2. Je li autonomija Grada Zagreba u uređenju prometa samo formalna ili i stvarna, odnosno operativna?
3. Kako zakonsko ograničavanje prava na lokalnu samoupravu u području cestovnog prometa utječe na kvalitetu i učinkovitost uređenja prometa u Gradu Zagrebu?

Rad obuhvaća nekoliko dijelova. Nakon prvog, uvodnog dijela, u drugom dijelu se postavlja teorijski okvir istraživanja u sklopu kojeg se elaboriraju temeljni pojmovi kao važan instrumentarij za razumijevanje teme i tumačenja rezultata istraživanja. Na temelju proučavanja relevantne domaće i inozemne znanstvene i stručne literature, prikupljene i sistematizirane u prvoj fazi istraživanja, obrađuju se koncepcije o ulozi lokalnih jedinica, pojmovi prava na lokalnu samoupravu, decentralizacije, autonomije lokalne samouprave te supsidijarnosti. Poseban fokus stavljen je na odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi koje stipuliraju opću nadležnost lokalnih jedinica, supsidijarnost pri distribuciji javnih poslova i ovlasti te cjelovitost i isključivost lokalnih ovlasti.

Također, ovo poglavlje u svom drugom dijelu identificira i analizira dominantne trendove razvoja lokalne i regionalne samouprave, odnosno decentralizacijske procese u europskim zemljama, oslanjajući se prvenstveno na komparativna istraživanja lokalne autonomije prevedena u posljednjem desetljeću (Ladner et al, 2015; Ladner et al., 2019; Ladner et al., 2021).

U trećem dijelu rada daje se prikaz razvoja lokalne samouprave i procesa decentralizacije u Republici Hrvatskoj te analizira domaći pravni okvir relevantan za temu istraživanja - Ustav Republike Hrvatske i Zakon o lokalnoj i područnoj regionalnoj samoupravi. Fokus je stavljen na odredbe o određivanju poslova lokalne i područne (regionalne) samouprave te na one koje uređuju centralno-lokalne odnose, odnosno nadzor nad lokalnom samoupravom. Nakon što su u prethodnim poglavljima razmotreni teorijski i pravni temelji lokalne i područne (regionalne) samouprave, poseban i najvažniji dio rada čini četvrto poglavlje u kojem se istraživanje i analiza usmjeravaju na konkretno područje uređenja prometa kao jedno od ključnih javnih poslova od lokalnog značaja. Promet, kao dinamičan i višeslojan sustav koji povezuje prostorno planiranje, komunalno uređenje i javnu sigurnost, pruža reprezentativan primjer složenosti odnosa između različitih razina vlasti. U ovom poglavlju analizira se pravno uređenje u području cestovnog prometa i praktični primjeri kroz koje se vidi negativan utjecaj zakonske regulacije na brzinu, fleksibilnost, učinkovitost i kvalitetu odluka vezanih uz uređenje prometa u Gradu Zagrebu. Kroz studiju slučaja Grada Zagreba, nastoji se rasvijetliti u kojoj mjeri postojeći sustav omogućuje - ili ograničava - ostvarenje ustavnog prava na lokalnu samoupravu u ovom specifičnom, ali ključnom segmentu javne politike. U petom, zaključnom dijelu rada predlažu se rješenja za unaprjeđenje zakonskog okvira relevantnog za promet *de lege ferenda* koji bi omogućili takvu raspodjelu nadležnosti u sektoru prometa koja bi unaprijedila učinkovitost, kvalitetu i odazivnost aktivnosti jedinica lokalne samouprave u rješavanju javnih problema. U tome se očituju praktična korisnost teme te izvorni znanstveno-stručni doprinos, kao i u zalaganju za vrijednosti decentralizacije, lokalne autonomije te vladavine prava.

2. PRAVO NA LOKALNU SAMOUPRAVU I DECENTRALIZACIJA JAVNIH POSLOVA

2.1. Temeljne koncepcije o lokalnoj samoupravi

Različite ideje o ulozi lokalnih jedinica mogu se shvatiti kao spektar između dva krajnja stava: s jedne strane, lokalne jedinice se doživljavaju samo kao produžetak centralne državne uprave i alat za provođenje njezinih odluka, a s druge strane, lokalne jedinice se smatraju samostalnim političkim zajednicama koje mogu predstavljati osnovu za potpuno novi oblik vlasti, pa čak i zamjenu za tradicionalne države. Koprić i suradnici (2021., str. 269-274) navode da se tim redom razlikuju koncepcija upravne decentralizacije, koncepcija političke decentralizacije, načelo i koncepcija supsidijarnosti i solidarnosti te anarho-marxistička koncepcija komune. Moderna lokalna samouprava zasnovana je na koncepciji političke decentralizacije uz veliku ulogu načela supsidijarnosti, upravna decentralizacija ostaje rezervirana za zemlje sa slabijim demokratskim standardima, a komunalna koncepcija je praktično svugdje napuštena.

Koncepcija upravne decentralizacije. Prema postavkama ove koncepcije lokalne jedinice su shvaćene kao instrumenti ili produžena ruka središnje državne vlasti i uprave. Ova se koncepcija uglavnom primjenjivala u centralističkim državama, poput Francuske do kraja 20. stoljeća. Također se koristila u okviru tzv. teorije razvoja zajednice (*community development theory*), službene doktrine UN-a za zemlje u razvoju, gdje je naglasak bio na racionalnoj i strogo kontroliranoj raspodjeli ograničenih resursa prema centralnim planovima. Centralna vlast usmjerava razvoj lokalnih jedinica, nadzire ih i educira lokalne aktiviste. Koncepcija upravne decentralizacije dugo je vremena bila karakteristična za Francusku, koja je tradicionalno bila unitarna država sa snažnom centralnom vlašću, a koja je kao takva proistekla iz Francuske revolucije, odnosno zahtjeva za jednakosti. Lokalna autonomija, se u tom kontekstu, smatrala prijetnjom jednakosti građana pred zakonom. U europskim zemljama ova je koncepcija uglavnom zastarjela i formalno ju ne primjenjuje nijedna zemlja, iako je i dalje u nekim državama proces decentralizacije vrlo ograničen, s izrazitom dominacijom središnjih državnih institucija.

Koncepcija političke decentralizacije. Ova se koncepcija temelji na priznavanju specifičnih poslova i interesa koji pripadaju lokalnoj samoupravi, koji su uglavnom ustavno ili zakonski definirani i zajamčeni. Lokalna politička i upravna tijela trebaju biti politički odgovorna lokalnom stanovništvu, a ne centralnoj vlasti. Lokalna samouprava predstavlja preduvjet za vertikalnu (teritorijalnu) diobu vlasti i protutežu centralnoj državi. Ova koncepcija podrazumijeva jasnu organizacijsku i personalnu razliku između lokalne državne uprave i lokalne samouprave. Središnja vlast određuje granice i okvir lokalne autonomije, regulira ovlasti i izvore financiranja. Brojne se prednosti očekuju od primjene i afirmacije koncepcije političke decentralizacije: sprečava koncentraciju političke moći, lokalizira političke konflikte, olakšava međuetničke napetosti, poboljšava kvalitetu javnih usluga, smanjuje ukupne javne troškove, povećava interes građana za poslove od javnog interesa i njihovo sudjelovanje u političkom životu, promovira političku edukaciju i razvoj demokratske kulture te priprema lokalne političare za dužnosti u nacionalnim političkim institucijama. Međutim, da bi se koncepcija političke decentralizacije ostvarila potrebni su određeni uvjeti: demokratski lokalni izbori, pravna osobnost lokalnih jedinica, financijska autonomija, pravo na vlastite poslove, samoregulaciju i samoorganizaciju, pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama te izostanak prekomjernog utjecaja centralnih vlasti.

Načelo i koncepcija supsidijarnosti. Načelo supsidijarnosti (podrednosti) sugerira da se odluke o poslovima od javnog interesa trebaju donositi na najnižem mogućem nivou društvene političke organizacije, što štiti nacionalnu suverenost u odnosu prema nadnacionalnim asocijacijama i ograničava akcije viših razina vlasti prema lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama. Načelo supsidijarnosti je primjenjivo na svaki odnos viših (širih) i nižih (užih) teritorijalnih razina političkih sustava. U kontekstu funkcioniranja Europske unije ono je primarni orijentir u raspodjeli nadležnosti između država članica i Europske unije te je kao takvo ugrađeno i u njezine temeljne akte. U unutarnjim pitanjima svake zemlje načelo supsidijarnosti služi kao orijentir i kriterij distribucije javnih poslova između države i nižih samoupravnih razina - lokalne i regionalne. Da bi načelo supsidijarnosti moglo biti efektivno, ono treba biti nadopunjeno načelom solidarnosti prema kojem država treba osposobljavati i pomagati niže teritorijalne razine da bi one mogle učinkovito i ekonomično obavljati javne poslove.

Anarho-marksistička koncepcija komune – predstavlja najradikalniji pogled na ulogu lokalnih jedinica. Lokalna zajednica (komuna) nije samo izraz autonomije nego i sredstvo za postupno "odumiranje države" te bi trebala postati primarna institucija političkog organiziranja ljudi. Politička moć bi se temeljila isključivo na lokalnim političkim zajednicama koje koriste neposrednu demokraciju, dok bi šira tijela bila samo koordinacijska, sastavljena od delegata iz komuna, bez samostalnog izbornog legitimiteta.

Shvaćanja lokalne samouprave mijenjala su se i evoluirala kroz povijest ljudskih društava. Danas je prevladalo shvaćanje da je ona civilizacijska stečevina koja je esencijalna komponenta demokratskih društava i „ugaoni kamen (*cornerstone*) dobrog javnog upravljanja (*good governance*)“ (Ladner et al, 2019, str. 6). Takvo shvaćanje temelji se na koncepcijama političke decentralizacije i supsidijarnosti. Pravo na lokalnu samoupravu, kako god ono bilo artikulirano u konkretnom pravnom sustavu, konstitucionalizirano je, odnosno zajamčeno ustavima gotovo u svim državama zapadnog civilizacijskog kruga. Jačanje lokalne autonomije i decentralizacija javnih poslova posljednjih su desetljeća postali standardni dio paketa demokratizacije zemalja, odnosno normativni zahtjevi koji su poželjni i koji se percipiraju gotovo isključivo na pozitivan način.

Za ostvarenje načela vertikalne diobe vlasti putem lokalne samouprave nužno je osigurati ravnotežu međusobnog utjecaja centralne vlasti i jedinica teritorijalne samouprave. Te bi jedinice trebale imati mogućnost utjecati na oblikovanje javnih politika i propisa koje donosi središnja državna vlast, zagovarati interese svojih lokalnih zajednica, podnositi prijedloge za unapređenje stanja, dogovarati se sa središnjom vlašću o pitanjima od zajedničkog interesa ali i suprotstaviti se neopravdanim intervencijama sa središnje razine čak i pravnim sredstvima. (Koprić et al., 2021, str. 335.). Centralno-lokalni odnosi predstavljaju temeljnu dimenziju unutarnje organizacije vlasti u svakoj državi, definirajući način na koji se javna vlast dijeli, upravlja i koordinira između središnje državne i lokalne razine. Ovi odnosi regulirani su ustavnim, zakonskim i podzakonskim aktima, a njihova svrha jest uspostavljanje jasne i funkcionalne raspodjele nadležnosti i resursa između razina vlasti. Centralno-lokalni odnosi uključuju diobu nadležnosti, gdje država zadržava ovlasti koje su od općeg državnog interesa, poput obrane, pravosuđa, javnog reda i sigurnosti, dok lokalne jedinice upravljaju poslovima lokalnog značaja, uključujući prostorno uređenje, komunalne djelatnosti, lokalni promet i socijalnu skrb.

Temeljna načela koja to jamče su (Koprić et al., 2021., str. 329): 1. načelo supsidijarnosti, 2. konstitucionalizacija prava na lokalnu samoupravu, 3. načelo lokalne autonomije, 4. načelo zakonitosti (djelovanje lokalnih vlasti mora biti utemeljeno isključivo na zakonima, a intervencije države moraju biti zakonski određene), 5. načelo razmjernosti (obaveze lokalnih jedinica moraju biti razmjerne njihovim mogućnostima, a odgovornosti ovlastima i sredstvima koje imaju na raspolaganju), 6. načelo efikasnosti i ekonomičnosti (javni se poslovi moraju obavljati optimalnim korištenjem resursa), 7. načelo pomoći i solidarnosti središnje države lokalnim jedinicama, 8. načelo europskog višerazinskog upravljanja.

2.2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS, Povelja) donesena je 1985. godine pod okriljem Vijeća Europe u Strasbourgu s ciljem uspostave jedinstvene platforme, odnosno zajedničkih smjernica i načela za razvoj institucija teritorijalne samouprave u europskim zemljama čije su se lokalne institucije stoljećima razvijale pod utjecajem različitih ideja i pristupa te specifičnih okolnosti nacionalnih tradicija te su na taj način stvorile različite modele lokalne samouprave. Usvajanje i stupanje na snagu ovog međunarodnog sporazuma predstavlja važan trenutak u promicanju ideje da lokalna razina vlasti ima ključnu ulogu u funkcioniranju demokracije i u jačanju sudjelovanja građana u odlučivanju. Njezina praktična važnost dodatno je ojačana naknadnim razvojem europskih integracija te danas i Europska unija poštuje ideje Povelje u svom odnosu prema jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Povelja je stupila na snagu 1988. godine kada ju je ratificiralo minimalan potreban broj zemalja članica Vijeća Europe (4). Povelja snažno ističe kako pravo građana da aktivno sudjeluju u upravljanju društvom predstavlja temelj svake moderne demokracije. Upravo se na lokalnoj razini to pravo može ostvariti na najneposredniji način. Cilj dokumenta nije samo zaštita lokalne samouprave, već i njezino jačanje kao ključnog faktora u razvoju demokratskih institucija i decentralizirane vlasti u Europi. Iako kao međunarodni multilateralni ugovor u zemljama koje su ju ratificirale uglavnom ima nadzakonsku pravnu snagu, od pojedinih se zemalja očekuje da načela i vrijednosti Povelje ugrade i u domaće zakonodavstvo. Tijekom posljednjih četrdesetak godina, EPLS je postala najvažnija međunarodna kodifikacija suvremenih vrijednosti decentralizacije, lokalne autonomije i lokalne demokracije čiji je utjecaj vidljiv i izvan granica Europe pa često služi kao inspiracija za modernizaciju i harmonizaciju institucija lokalne samouprave na drugim kontinentima i na svjetskoj razini.

EPLS predstavlja najvažniji međunarodni dokument koji promovira i štiti vrijednosti lokalne autonomije i decentralizacije, polazeći od jasne normativne pretpostavke da je bolje imati decentraliziranu državu, nego centraliziranu. Konceptijski gledano, Povelja počiva na koncepcijama političke decentralizacije i supsidijarnosti, a njezine su odredbe ponajviše inspirirane germanskim modelom lokalne samouprave. Povelju je potpisalo i ratificiralo svih 47 zemalja članica Vijeća Europe, no proces prihvaćanja njezinih odredaba je tekao postupno: tijekom 1980ih ratificiralo ju je tek devet članica, tijekom 1990ih još njih 21, a dodatnih 17 zemalja ju je prihvatilo u 21. stoljeću. Među zadnjim potpisnicama Povelje bile su i tradicionalne demokratske zemlje poput Belgije (2004.), Švicarske (2005.) i Francuske (2007.). Povelja predviđa mogućnost parcijalne ratifikacije, odnosno prihvaćanja tek određenog broja njezinih odredbi. Tu je mogućnost iskoristio veliki broj država tako da je Povelju cjelovito ratificirala tek 21 država članica Vijeća Europe, među kojima je i Republika Hrvatska.¹ Tekstu Povelje pridodan je i 2009. usvojeni Dodatni protokol o pravu na sudjelovanje građana u poslovima lokalne samouprave kojim je ojačana demokratska i participativna dimenzija lokalne samouprave. Protokol je stupio na snagu 2012. godine, a do kraja 2025. godine ga je potpisalo 26, a ratificiralo 23 zemlje članice Vijeća Europe, među kojima nije Hrvatska.²

Analizirajući načela i odredbe Povelje, Čepo i Ravlić (2018., str. 258-259) sustavno su ih razvrstali u četiri funkcionalna okvira koji odražavaju različite funkcije unutar institucionalne strukture sustava lokalne samouprave: politički, financijski, pravni i administrativno-upravni:

Politički okvir – stvarno odgovorne lokalne jedinice (uvod), upravljanje bitnim dijelom javnih poslova uz vlastitu dogovornost i u interesu lokalnog pučanstva (čl. 3.1.), članovi vijeća ili skupština izabrani na slobodnim i neposrednim izborima, ne ograničavati mogućnost korištenja zborovima građana, referendumima ili drugim oblikom neposrednog sudjelovanja građana (čl. 3.2.), javne ovlasti moraju pripadati vlastima koje su najbliže građanima (čl. 4.3.), nadležnosti dane lokalnim jedinicama moraju biti potpune i cjelovite (čl. 4.4.), davanje mišljenja u postupku pripremanja i donošenja odluka koje se neposredno tiču jedinica lokalne samouprave (čl. 4.6.), referendumsko mišljenje lokalne jedinice prilikom promjene lokalnog područja (čl. 5.),

¹ Europsku povelju o lokalnoj samoupravi su u cijelosti ratificirale sljedeće države: Danska, Finska, Irska, Italija, Luksemburg, Portugal, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Mađarska, Litva, Poljska, Slovenija, Albanija, Sjeverna Makedonija, Moldavija, Ukrajina, Island i Norveška (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=122>).

² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-List?module=signatures-by-treaty&treatynum=207>

slobodno obavljanje funkcije izabranih lokalnih predstavnika (čl. 7.1.), pravo na udruživanje s drugim lokalnim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu (čl. 10.1.), pravo na pristup međunarodnom udruženju lokalnih jedinica (čl. 10.2.), pravo na suradnju s lokalnim jedinicama drugih država (čl. 10.3.)

Financijski okvir – financijska naknada troškova nastalih u obavljanju javne funkcije (čl. 7.2.), pravo na odgovarajuće vlastite prihode (čl. 9.1.), prihodi lokalnih jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima (čl. 9.2.), ovlasti samostalnog određivanja vlastitih stopa poreza i prireza unutar zakonom utvrđenih granica (čl. 9.3.), sustav financiranja mora biti dovoljno raznolik i evolutivan (čl. 9.4.), financijski slabije lokalne jedinice pomagati kroz postupke i mjere financijskog ujednačavanja (čl. 9.5.), subvencije lokalnim jedinicama ne smiju biti povezane uz specifične projekte (čl. 9.7.), pravo na pristup nacionalnom tržištu kapitala za lokalne jedinice (čl. 9.8.)

Pravni okvir – načelo lokalne samouprave prihvaćeno u sustavu i u unutarnjem zakonodavstvu (čl. 2.), sloboda pokretanja inicijative o pitanjima koja nisu isključena iz njihove nadležnosti ili koja nisu dodijeljena nekoj drugoj vlasti (čl. 4.2.), zakonski utvrđena nespojivost funkcija i aktivnosti s mandatom izabranog lokalnog predstavnika (čl. 7.3.), pravo na sudsku zaštitu radi slobodnog obavljanja svojih djelatnosti (čl. 11.)

Administrativno-upravni okvir – moć određivanja vlastitog upravnog ustroja vodeći računa o svojim osebujnim potrebama (čl. 6.1.), osiguranje uvjeta za obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica (čl. 6.2.), svrha upravnog nadzora je osiguranje poštovanja načela zakonitosti i ustavnosti (i svrsihodnosti za poslove prenesene na lokalnu jedinicu (čl. 8.2.).

Tekst Povelje podijeljen je u tri glavna dijela koji uključuju ukupno 18 članaka. Već u drugom članku naglašava se važnost zakonske potvrde lokalne samouprave u nacionalnim pravnim sustavima pa i konstitucionalizacija, odnosno ustavno priznanje tog načela tamo gdje je to moguće.³ U narednim odlomcima analiziraju se odredbe Povelje koje pobliže uređuju autonomiju lokalnih jedinica u obavljanju javnih poslova. Analiza se ponajviše oslanja na službeni suvremeni komentar i eksplanatorno izvješće odredbi EPLS-a kojeg je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti usvojio 2020. (CoE, 2020).

³ Čl. 2. U unutarnjem zakonodavstvu, i, koliko je to moguće, u ustavu, prihvatit će se načelo lokalne samouprave.

U čl. 3. Povelja definira pravo i koncepciju lokalne samouprave utvrđujući da se „Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova“ (st. 1.). Ovako formulirana odredba sadržava najvažnije elemente koncepcije lokalne samouprave i trasira put za ostale članke Povelje koji te elemente dalje razrađuju. Tako se osim prava na lokalnu samoupravu, kao neizostavni element lokalne samouprave utvrđuje i mogućnost lokalnih jedinica, što podrazumijeva adekvatne kapacitete, sredstva i resurse za obavljanje javnih poslova. „Upravljanje i uređivanje“ javnih poslova ukazuje da jedinice lokalne samouprave ne smiju biti ograničene samo na operativnu funkciju izvršavanja ili upravljanja javnim poslovima, odnosno da ne djeluju kao produžena ruka države i dio njezinog aparata za provedbu zakona i javnih politika, nego da javne poslove i uređuju, što podrazumijeva određivanje vlastitih prioriteta djelovanja, oblikovanje svojih javnih politika i pravo opće pravne regulacije poslova iz svoga djelokruga. Bitan ili značajan dio javnih poslova koji bi trebali biti povjereni lokalnoj samoupravi podrazumijeva njihov širok djelokrug, ali ostavlja dovoljno diskrecijskog prostora pojedinim državama da taj djelokrug urede sukladno svojim potrebama i željama. U svakom slučaju, neznatan udio javnih poslova koji bi lokalnoj samoupravi bili povjereni bi zasigurno proturječio ovako artikuliranoj odredbi.

Članak 4. Povelje u cijelosti je posvećen djelokrugu lokalne samouprave i čini okosnicu njezine funkcionalne dimenzije, a time i punog ostvarenja prava na lokalnu samoupravu. Prvi stavak zagovara načelo zakonitosti u određivanju poslova lokalne samouprave,⁴ to jest da oni budu predmet ustavnog zakonodavnog uređivanja lokalnog djelokruga, a ne propisa koje donosi izvršna vlast. Nadalje, ova odredba bi trebala osigurati da se lokalnim jedinicama ne dodjeljuju poslovi na *ad-hoc* način, mimo zakonodavnog procesa, ali ne sprječava da jedinice lokalne samouprave šire svoj djelokrug vlastitim općim aktima.

Takva je mogućnost izričito propisana u drugom stavku ovoga članka Povelje koji utvrđuje opću ili generalnu nadležnost jedinica lokalne samouprave koja bi im trebala omogućiti da poduzimaju inicijative o svim pitanjima koja nisu izričito isključena iz njihove nadležnosti i/ili

⁴ Temeljne ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica bit će određene ustavom ili zakonom. Ova odredba ne sprječava da, u skladu sa zakonom, lokalnim jedinicama budu dodijeljene ovlasti u dužnosti u specifične svrhe.

povjerena u djelokrug nekoj drugoj teritorijalnoj razini i javnoj instituciji.⁵ Time se lokalne jedinice stavljaju u položaj primarno odgovorne razine za percepciju novih javnih problema i davanje inicijative za njihovo rješavanje. Centralizacijski trendovi i nejasna vertikalna distribucija javnih ovlasti mogu spriječiti ili smanjiti inicijativu lokalnih jedinica, čak i kada je opća klauzula formalno prisutna u zakonskom okviru. U kojoj će mjeri lokalna samouprava doista u praksi moći širiti svoj djelokrug ovisi i o detaljnosti državnih ili regionalnih propisa koji reguliraju djelovanje kako državnih, tako i lokalnih vlasti. Čak i u državama gdje je status lokalnih tijela snažan, prekomjerna regulacija može ugroziti njihovu autonomiju. Ova je opasnost posebno izražena u državama koje lokalnim vlastima dopuštaju vrlo ograničeni spektar aktivnosti. Stavak 3. članka 4. Povelje artikulira načelo supsidijarnosti koje također ističe primat lokalne samouprave te zagovara da se javni poslovi obavljaju na teritorijalnoj razini najbližoj građanima sve dok ih je ta razina sposobna obaviti učinkovito i ekonomično.⁶ Naglašavajući politički karakter decentralizacije, ovaj stavak implicira da bi poslovi samoupravnog djelokruga trebali bitno pretežati nad delegiranim poslovima. Supsidijarnost u kontekstu lokalne samouprave ima dvostruku svrhu- s jedne strane povećava transparentnost djelovanja javnih vlasti kroz blizinu građanima te tako jača demokratsku dimenziju lokalne samouprave, a s druge strane bi trebalo povoljno djelovati po učinkovitost obavljanja poslova zbog boljeg poznavanja prilika i potreba lokalnog stanovništva od strane lokalne samouprave.

Prema stavku 4. nadležnosti lokalne samouprave moraju, u pravilu, biti cjelovite i isključive (*full and exclusive*), a njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od strane neke druge središnje ili regionalne vlasti. Ova odredba zagovara jasnoću i preciznost pri distribuciji javnih poslova i ovlasti među teritorijalnim razinama te izbjegavanje njihovog preklapanja. Postojanje preklapajućih ili dijeljenih ovlasti između različitih razina može zamutiti linije odgovornosti, stvoriti pozitivne i negativne sukobe o stvarnoj nadležnosti i otežati razumijevanje građana, a time i građanski nadzor nad radom javnih tijela. Nadalje, obavljanje lokalnih javnih poslova koje bi ovisilo o prethodnim ili naknadnim diskrecijskih odlukama viših vlasti ne bi bilo pravovremeno i odazivno za lokalno stanovništvo.

⁵ Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.

⁶ Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Stavak 5. predviđa, u komparativnoj praksi široko rasprostranjenu mogućnost, da jedinice lokalne samouprave, pored svojih izvornih poslova, obavljaju i prenesene poslove državne uprave. Međutim, čak i u tim slučajevima, lokalne jedinice ne bi smjele postati produžena ruka državnih institucija na lokalnoj razini te bi trebale zadržati određenu dozu autonomije i moći prilagoditi i obavljanje prenesenih poslovima lokalnim uvjetima.⁷

Iz perspektive ostvarenja prava na lokalnu samoupravu i autonomnog obavljanja lokalnih poslova, posebno je značajan i članak 8. Povelje koji uređuje (upravni) nadzor nad aktima (općim i pojedinačnim) koje donose jedinice lokalne samouprave u obavljanju svojih poslova. Nadzor se nad lokalnim jedinicama može obavljati samo u slučajevima predviđenima zakonom (čl. 8., st. 1.). Naredni stavci utvrđuju razliku između nadzora obavljanja poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga, stipulirajući da se nadzor samoupravnog djelokruga treba ograničiti na osiguravanje poštovanja zakonitosti i ustavnosti, dok nadzor prenesenog djelokruga može obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću (svrhovitošću, *expediency*). Što su nadzorne ovlasti viših razina vlasti veće, to je stvarni opseg lokalne samouprave manji. Načela o nadzoru nad lokalnom samoupravom sadržana u Povelji dodatno su razrađena u Preporuci iz 2019. o nadzoru nad djelovanjem lokalnih vlasti (CoE, 2019) u kojoj je Odbor ministara Vijeća Europe istaknuo ključna načela i smjernice u području nadzora. Prvo, Odbor ministara je proglasio da se 12 načela dobre demokratske uprave primjenjuju na nadzor. Ta načela uključuju otvorenost i transparentnost, vladavinu prava, kompetenciju i kapacitete. Odbor ministara također je naveo tri različite vrste nadzora: administrativni, financijski i političko-demokratski, od kojih samo prvi spada u područje članka 8. Povelje. Postojanje upravnog nadzora opravdano je potrebom usklađenosti „s načelima vladavine prava i definiranim ulogama različitih javnih tijela, kao i zaštitom prava građana i učinkovitim upravljanjem javnom imovinom“. Odbor ministara preporučio je državama članicama da uspostave odgovarajući pravni, institucionalni i regulatorni okvir za nadzor djelovanja lokalnih vlasti koji je proporcionalan, kako u zakonu, tako i u praksi, interesima koje se želi zaštititi. Na kraju, upravni nadzor trebao bi se voditi nizom načela i smjernica, koje uključuju:

- aktivnosti koje podliježu nadzoru trebaju biti jasno definirane zakonom;
- nadzor bi trebao biti ograničen na aktivnosti određene važnosti;

⁷ U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.

- trebao bi se uglavnom odvijati nakon izvršenja nadležnosti (*a posteriori*);
- prethodni (*a priori, ex ante*) nadzor trebao bi biti minimalan i uglavnom rezerviran za delegirane nadležnosti;
- zakon bi trebao definirati vremenski rok ili razdoblje u kojem nadzorno tijelo mora izvršiti nadzor; u slučaju a priori nadzora, nepostojanje odluke nadzornog tijela u određenom roku trebalo bi značiti da planirana aktivnost može stupiti na snagu.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe uspostavio je detaljne procedure praćenja i nadzora primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Primjenu Povelje i poštovanje njezinih odredbi prati i nadzire Odbor za praćenje primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi te za poštivanje ljudskih prava i vladavine prava na lokalnoj i regionalnoj razini. Temeljni instrument nadzora su periodični studijski posjeti (otprilike svakih pet godina) pojedinim državama, sastavljanje izvješća i eventualnih preporuka za unaprjeđenje zakonskog okvira u skladu s vrijednostima i odredbama Povelje. U slučajevima težih i trajnijih kršenja odredaba Povelje, s pojedinim se državama otvara politički dijalog te im se pruža savjetodavna, tehnička i potencijalno financijska pomoć za unaprjeđenje njihovih problematičnih institucija.

U svom izvještaju koji objedinjava i poopćava nalaze praćenja provedbe Povelje u pojedinim državama iz 2024. o „Ponavljajućim pitanjima“ (*Recurring issues*) u primjeni Povelje u zemljama članicama Vijeća Europe u razdoblju 2021.-2024., Kongres lokalnih i regionalnih vlasti analizira problematične aspekte primjene odredbama Povelje u zemljama u kojima je na snazi, ali ističu i pozitivne razvojne momente. Kao nedostatke, odnosno slabosti u primjeni Povelje ističu se: a) manjak fleksibilnosti i diskrecije jedinica lokalne samouprave u obavljanja zadaća koje su im povjerene što je prvenstveno rezultat prekomjerne regulacije i birokratizacije; b) recentralizaciju lokalnih nadležnosti, pogotovo u području prostornog planiranja; c) širenje nadzornih i usmjeravajućih ovlasti središnje državne uprave i resornih ministarstava nad lokalnom samoupravom, što ograničava lokalnu autonomiju i inicijativu; d) neprecizno određena raspodjela funkcija i nadležnosti između lokalnih jedinica i područnih ekspozitura središnjih tijela, kao i nejasni stvarni odnosi među njima; e) ograničeni djelokrug lokalne samouprave i manjkave ovlasti lokalnih predstavničkih tijela da reguliraju znatan udio javnih poslova, kao i oduzimanje određenih ovlasti lokalnoj samoupravi protivno načelu supsidijarnosti; f) nejasna distribucija zadaća i ovlasti među različitim teritorijalnim razinama što vodi do preklapanja i povjeravanja nadležnosti sub-nacionalnim jedinicama bez adekvatne

diskrecije da prilagode njihovo obavljanje lokalnim uvjetima i okolnostima; g) ukorijenjen (u propisima i u praksi) širok upravni nadzor nad aktivnostima i odlukama lokalne samouprave, pri čemu državna prekomjerna regulacija i intervencionizam ograničava mogućnost lokalnih jedinica da uživaju cjelovite i isključive ovlasti. Kao glavne uzroke navedenih trendova Kongres ističe kontinuirane društvene i političke krize u 21. stoljeću poput: financijske i gospodarske krize koja je započela 2008., a obuhvatila je, različitim intenzitetom i trajanjem sve europske zemlje; pandemije bolesti COVID-19; kontinuiranom krizom zbog intenzivnog priljeva migranata i izbjeglica iz zemalja van Europe; rat u Ukrajini i povezane krize; politička nestabilnost i polarizacija u velikom broju europskih država. Razvidno je kako su društvene krize rizičan faktor razvoja lokalne autonomije i lokalne demokracije te da tijekom njih većina država reagira većom koncentracijom moći u središnjim institucijama.

2.3. Decentralizacija i autonomija lokalne samouprave u europskim zemljama

2.3.1. Tipovi decentralizacije i argumenti za decentralizaciju

Kada govorimo o decentralizaciji najčešće se upravo misli na političku ili upravnu decentralizaciju. Politička decentralizacija podrazumijeva povjeravanje ovlasti središnje vlasti jedinicama na nekoj od nižih teritorijalnih razina. Ona dovodi do dualizma državne uprave i lokalne samouprave pri čemu postoji primat središnje države jer ona određuje granice autonomije. Upravna decentralizacija pak podrazumijeva prenošenje državnih upravnih poslova iz djelokruga središnjih organa na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama, u njihov preneseni djelokrug. (Koprić, 2021., str. 337-338). Osim političke i upravne decentralizacije Đulabić (2018.,str. 4-5) navodi i druge oblike decentralizacije. Funkcionalna (stvarna) i fiskalna decentralizacija koje bi trebale ići zajedno jer funkcionalna decentralizacija znači prijenos javnih zadataka na lokalnu samoupravu, dok fiskalna decentralizacija podrazumijeva promjene u financijskim odnosima između različitih razina lokalnih vlasti. Međutim, često se događa da se zakonskim izmjenama prenesu ovlasti i odgovornosti za određene javne poslove na lokalnu samoupravu, ali se pritom ne osiguraju potrebna financijska sredstva za njihovo obavljanje. Dakle, prenosi se odgovornost, ali ne i financijska podrška.

Ravnomjerna decentralizacija podrazumijeva jednaku raspodjelu ovlasti na sve jedinice lokalne samouprave, bez obzira na njihove stvarne kapacitete.

Nasuprot tome, asimetrična decentralizacija prilagođava prijenos poslova veličini i mogućnostima pojedinih jedinica, uzimajući u obzir njihovu povijest, geografski položaj i druge karakteristike. Ova podjela prepoznaje stvarne razlike među lokalnim zajednicama, ali može negativno utjecati na razvoj i dostupnost javnih usluga građanima. Ovakve vrste decentralizacije često se javljaju u zemljama s regionalnim podjelama gdje različite regije imaju različit status, kao i kod velikih gradova kojima se ponekad daje poseban pravni položaj.

Teritorijalna decentralizacija označava prijenos ovlasti i financijskih sredstava s državnih tijela na lokalne jedinice, čime se jača njihova uloga i legitimitet u upravljanju lokalnim poslovima. Posebno se ističe urbana decentralizacija koja se odnosi na decentralizaciju upravljanja velikim gradovima, što je postalo važnije u drugoj polovici 20. stoljeća zbog intenzivne urbanizacije i porasta urbanog stanovništva. Decentralizacija javnih poslova na jedinice teritorijalne samouprave i jačanje njihove autonomije obično se zagovaraju sljedećim argumentima, odnosno očekivanjima (Koprić, 2005; Đulabić, 2018; Škarica, 2013; 2020; OECD, 2019):

- Bolje (pre)poznavanje potreba i interesa korisnika lokalnih javnih službi – odazivnost;
- Bolje (pre)poznavanje lokalnih okolnosti, uvjeta i interesa lokalne zajednice – lokalni razvoj i alokativna efikasnost resursa;
- Potreba diferencijalne (različite) regulacije određenih pitanja;
- Rizici inovacija su lokalizirani, a potencijalne koristi se mogu primijeniti i drugdje;
- Zainteresiranost, sudjelovanje i angažman građana u političkim procesima – legitimitet političkih institucija i demokracija;
- Veća mogućnost utjecaja građana na obavljanje javnih poslova i olakšan nadzor nad obavljanjem javnih poslova;
- Bliža i izravnija odgovornost i mehanizmi polaganja računa političkih dužnosnika građanima;
- Razvija se društvena kohezija i odgovornost za stanje u društvu;
- Jačanje lokalne samouprave i lokalne autonomije kao protuteže središnjoj vlasti – vertikalna dekoncentracija (disperzija) moći u političkom sustavu.

2.3.2. Komparativni trendovi razvoja lokalne autonomije i decentralizacije

Proces institucionalne transformacije i demokratizacije zemalja bivših socijalističkih zemalja pozitivno je utjecao na širenje ideja lokalne autonomije, decentralizacije i lokalne demokracije u Europi. Generalno, i na općoj prosječnoj razini, decentralizacijski procesi dominiraju europskim zemljama već nekoliko desetljeća. Decentralizacijom se obično namjeravaju postići dva cilja: demokratizacija i veća učinkovitost obavljanja lokalnih poslova. To se ogleda, kako u ustavnopravnom položaju lokalne samouprave, količini poslova koje obavlja, tako i u njezinoj sve većoj društvenoj važnosti. Međutim kako je analiza Vijeća Europe pokazala, decentralizacijski procesi mogu biti reverzibilni te ovisе o društvenim okolnostima. Suvremeni problemi s kojima se demokratska društva susreću često zahtijevaju komplementarne i koordinirane aktivnosti različitih teritorijalnih razina – lokalne, regionalne, nacionalne i pa i nad-nacionalne. Stoga su decentralizacijski procesi sve više obilježeni višerazinskim upravljanjem kojeg karakteriziraju partnerstvo i suradnja različitih javnih institucija i teritorijalnih razina. Jasna i nedvosmislena razdioba javnih poslova i konkretnih nadležnosti, kakva je tradicionalno zagovarana u Povelji te obilježila decentralizacijske politike 20. stoljeća, u višerazinskom je okružju sve manje moguća pa i poželjna.

Suvremene decentralizacijske procese obilježava aktivno upravljanje decentralizacijom jer se njezini učinci ne postižu slučajno ni spontano nego planiranim i usmjerenim politikama. Suvremeni pristup procesu decentralizacije obilježavaju profesionalnost i upravljanje procesom, sustavnost i integralni pristup, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanje i ekonomičnost (Koprić, 2008). Profesionalnost podrazumijeva izbjegavanje stihijskog i ležernog odvijanja procesa decentralizacije, uključivanje stručnjaka i vođenje procesa. Sustavnost i integralnost podrazumijevaju osmišljavanje i provođenje međusobno povezanih i koherentnih decentralizacijskih mjera te njihovu integralnu, a ne parcijalnu primjenu. Proces decentralizacije treba biti vremenski određen, kontinuiran i postupan u logičkom slijedu faza. U njega trebaju koliko je to više moguće, biti uključene i same samoupravne jedinice te njihove asocijacije koje će svojim inicijativama, prijedlozima i *feedbackom* surađivati s centralnom vlašću te na taj način omogućiti postizanje ravnoteže interesa između središnje države i lokalnog stanovništva.

Komparativna studija o funkcijama i kompetencijama lokalne samouprave u europskim zemljama (Marcou, 2007) razlikuju četiri funkcionalna profila u koji se mogu grupirati suvremeni poslovi lokalne samouprave: a) *socijalni profil* karakteriziraju ovlasti lokalnih jedinica u domeni socijalne skrbi, socijalne usluge i socijalna davanja, briga o starijima, djeci i drugim posebnim društvenim skupinama, obrazovanje, briga o kulturi i kulturnoj baštini, rekreacija i sport; b) *ekonomski profil* se temelji na odgovornosti lokalnih jedinica za temeljne komunalne usluge poput vodoopskrbe i odvodnje, gospodarenja otpadom, električnoj, plinskoj i električnoj energiji, upravljanja prometom i prometnom infrastrukturom, pružanjem usluga javnog prijevoza, brigu o stanovanju te različite mjere poticanja lokalnog razvoja; c) *prostorno-okolišni profil* čine poslovi i nadležnosti vezane za donošenje i provedbu planova prostornog i urbanističkog uređenja, što uključuju i izdavanje svih vrsta dozvola te planiranje namjene prostora; d) *profil javnog reda i sigurnosti* uključuju inspeksijske ovlasti održavanja komunalnog reda, regulaciju prometa i druge policijske ovlasti, održavanje javnog reda, mira i sigurnosti, upravljanje zaštitnim službama poput vatrogastva i civilne zaštite te donošenje i provedbu javnozdravstvenih mjera.

Prema podacima iz OECD-ove baze podataka o fiskalnoj decentralizaciji, odnosno indikatoru udjela rashoda sub-nacionalnih vlasti u bruto domaćem proizvodu, vidljivo je kako je u većini europskih zemalja članica OECD-a u proteklih 30 godina došlo do decentralizacijskih procesa, odnosno da sub-nacionalne vlasti u većini država obavljaju sve više poslova i troše sve veći udio društvenih resursa i javnih prihoda.

Tablica 1 Udio rashoda sub-nacionalnih jedinica u BDP-u (OECD)

Država	1995	2024
Austrija	9,77	8,27
Belgija	6,55	7,10
Češka	12,46	12,04
Danska	31,43	30,11
Estonija	9,86	10,41
Finska	18,53	23,36
Francuska	9,50	11,04
Njemačka	7,79	9,12
Grčka	2,78	4,01

Mađarska	12,82	5,07
Island	11,52	13,90
Irska	12,24	2,36
Italija	12,62	13,85
Latvija	7,01	11,25
Litva	8,26	9,99
Luksemburg	5,28	5,36
Nizozemska	21,18	13,09
Norveška	17,94	16,07
Poljska	10,81	14,39
Portugal	4,93	6,56
Slovačka	6,02	7,96
Slovenija	7,50	8,74
Španjolska	4,92	5,11
Švedska	23,51	25,67
Švicarska	7,63	6,56
Ujedinjeno Kraljevstvo	10,20	9,93

Izvor: autorica, prema OECD Fiscal Decentralisation Database:
<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>

Vrijedno je spomenuti međunarodno komparativno istraživanje o stupnju autonomije lokalne samouprave. Početni projekt „Indeks samouprave za lokalne vlasti u EU“, 1990-2014 (LAI 1.0) provela je Europska komisija u suradnji sa Švicarskom poslijediplomskom školom javne uprave (IDHEAP) Sveučilišta u Lausannei u Švicarskoj. Istraživanje je provedeno u dvije faze, prva faza istraživanja (LAI 1.0) provedena je 2014. godine, a obuhvatila je 39 europskih zemalja i razdoblje od 1990, do 2014. (Ladner et al., 2015). Druga etapa istraživanja provedena je 2021., a obuhvatila je 57 europskih i ne-europskih zemalja te razdoblje od 2015. do 2020. Osim država uključenih u prvu etapu istraživanja, uzorku su dodane još i zemlje članice Vijeća Europe koje nisu bile obuhvaćene prvim istraživanjem i zemlje članice OECD-a s drugih kontinenata (Ladner et al., 2021). Istraživanje se metodološki oslanjalo na jedinstvenu kodnu shemu mjerenja varijabli koje su za pojedine zemlje ocjenjivali nacionalni eksperti za lokalnu samoupravu. Naglasak je bio na ocjenjivanju formalnopravnog položaja lokalne samouprave.

Kompozitni indeks lokalne autonomije izračunat je kombinacijom i ponderiranjem 11 različitih varijabli koje su grupirane u dvije skupine – prvih osam varijabli tvori tkz. *self-rule* indeks, a posljednje tri tkz. *interactive rule* indeks koji u kombinaciji daju cjeloviti indeks lokalne autonomije (LAI):

1. Institucionalna dubina (*institutional depth*) – označava stupanj do kojeg je lokalna samouprava formalno autonomna u izboru zadaća i poslova koje želi obavljati;
2. Širina djelokruga (*policy scope*) – označava raspon funkcija (zadaća) u kojima lokalna je lokalna samouprava odgovorna za njihovo obavljanje;
3. Efektivna politička diskrecija (*effective political discretion*) – označava mjer u kojoj lokalna samouprava može donositi presudne odluke u funkcijama (zadaćama) koje obavlja;
4. Fiskalna autonomija (*fiscal autonomy*) – stupanj do kojeg lokalna samouprava može autonomno propisivati poreze na svom području;
5. Sustav financijskih transfera (*financial transfer system*) – udio nenamjenskih financijskih transfera (pomoći) s državne razine u ukupnim financijskim transferima (pomoćima);
6. Financijska samoodrživost (*financial self-reliance*) – udio lokalnih prihoda iz vlastitih izvora u ukupnim proračunskim приходima lokalne samouprave;
7. Autonomija zaduživanja (*borrowing autonomy*) – stupanj do kojeg se lokalna samouprava može samostalno zaduživati;
8. Organizacijska autonomija (*organisational autonomy*) – stupanj do kojeg je lokalna samouprava slobodna odlučivati o svojoj unutarnjoj organizaciji i lokalnom izbornom sustavu;
9. Pravna zaštita (*legal protection*) – postojanje ustavnih ili zakonskih instrumenata za zaštitu lokalne autonomije;
10. Upravni nadzor (*administrative supervision*) – stupanj do kojeg je upravni nadzor lokalne samouprave (ne)nametljiv;
11. Pristup središnjim institucijama (*central access*) – stupanj do kojeg jedinice lokalne samouprave imaju na raspolaganju kanale kroz koje mogu utjecati na oblikovanje javnih politika viših razina.

U razdoblju obuhvaćenim prvom etapom istraživanja (1990.-2014.) ukupni indeks lokalne autonomije je porastao u 31 obuhvaćenju državi; najznačajnije u zemljama bivšeg socijalističkog bloka – Bugarskoj za 41 bod, Albaniji za 37 bodova, Rumunjskoj za 29, Makedoniji za 26 te Češkoj za 21 bod. U zemljama u kojima je indeks lokalne autonomije pao uglavnom je to bilo neznatno, jedino je u Mađarskoj zabilježio pad za 12 bodova. U mnogo kraćem razdoblju koje je bilo obuhvaćeno drugom etapom istraživanja (2015.-2020.) indeks se pokazao stabilan i nepromijenjen u čak 24 promatrane države, povećao se u 21 državi, dok se smanjio u njih 12, znatnije u Poljskoj, Austriji i Meksiku, za oko 5 bodova.

Prema prosječnom indeksu lokalne autonomije za razdoblje 2015.-2020. najbolje rangirane države su Finska, Švicarska, Island, Švedska, Francuska, Danska, Norveška i Portugal. S druge strane, zemlje s najnižim stupnjem lokalne autonomije su Moldavija, Rusija, Bjelorusija, Izrael, Malta, Cipar, Irska i Turska (Ladner et al., 2021, str. 73). Gledajući cijelo promatrano razdoblje (1990.-2020.) indeks lokalne autonomije je ukupno porastao za sedam bodova, a beziznimno su rasle i pojedine njegove komponente – pravna autonomija za 10 bodova, širina djelokruga za pet, politička diskrecija lokalnih jedinica za sedam, financijska autonomija za pet, a organizacijska autonomija za šest bodova. Najveći napredak je zabilježen u komponenti pristupa lokalnih jedinica središnjim vlastima, odnosno mogućnosti njihovog utjecaja za nacionalne javne politike i odluke koja je u razdoblju pokrivenom istraživanjem porasla za 20 bodova.

Varijable širine djelokruga i efektivne političke diskrecije mjerile su se na ograničenom broju područja lokalnih poslova: obrazovanje, socijalne usluge, zdravstvo, prostorno planiranje, javni prijevoz, stanovanje, policija, usluge skrbi. Istraživanje je pokazalo da je lokalna autonomija najveća u poslovima prostornog planiranja i gradnje (0,82), uslugama skrbi (0,71), stanovanju (0,71) i javnom prijevozu (0,64), a najmanja u poslovima policije (0,26) i zdravstva (0,31) (Ladner et al., 2019, str. 116).

3. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Konceptijski razvoj lokalne samouprave i proces decentralizacije Hrvatskoj

Prema Kopriću (2018., str. 31-33), razvoj hrvatske lokalne samouprave od osamostaljenja može se podijeliti u četiri osnovne faze. *Prva faza (1990.–1993.)* obilježena je uvođenjem višestranačja unutar starih institucionalnih i teritorijalnih okvira. Lokalne institucije, naslijeđene iz socijalističkog sustava, zadržale su svoje dotadašnje organizacijske oblike, ali su dobile višestranački karakter. Iako su formalno uvedeni demokratski izbori, stvarna samoupravna autonomija bila je ograničena, a lokalna vlast funkcionirala je ponajprije kao produžena ruka središnjih državnih struktura. *Drugu fazu (1993.–2001.)* karakteriziraju procesi centralizacije i etatizacije, odnosno podvrgavanja lokalnih samoupravnih institucija političkoj volji središnjih državnih tijela. Tijekom ovog razdoblja došlo je do jačanja središnje državne vlasti, koja je preuzela većinu javnih poslova, zaposlenika i prihoda s lokalne razine. Lokalne jedinice bile su pod snažnim nadzorom župana, koji je djelovao kao službeni predstavnik države u županiji. Time je lokalna samouprava u praksi bila ograničena i podređena središnjoj državi. *Treća faza (2001.–2013.)* vezana je uz proces upravne decentralizacije, potaknut ustavnim promjenama iz 2000. godine, kojima su uvedeni načelo supsidijarnosti i zajamčen široki samoupravni djelokrug lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Ipak, iako su pravni temelji decentralizacije bili ojačani, u praksi je provedena samo djelomična politička decentralizacija – središnje vlasti i dalje su zadržale ključne poluge nadzora, odlučivanja i financiranja. *Četvrta faza (od 2013. nadalje)* označava razdoblje europeizacije hrvatskog sustava lokalne samouprave. Ulaskom u Europsku uniju Hrvatska je postala dio europskog višerazinskog upravnog prostora, što je zahtijevalo prilagodbu europskim standardima upravljanja, jačanje administrativnih kapaciteta za korištenje fondova Europske unije te usklađivanje s europskom pravnom stečevinom, što je dovelo do određenih funkcionalnih promjena u brojnim sektorima poput vodnih usluga, gospodarenja komunalnim otpadom, lokalnog i regionalnog razvoja itd.

3.1.1. Sustav lokalne uprave i samouprave do 2000. godine

Izgradnja novog sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj nakon stjecanja neovisnosti započela je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU) i popratnog lokalnog zakonodavstva krajem 1992. te održavanjem prvih lokalnih izbora u novoj institucionalnoj strukturi u veljači 1993. Međutim, konture novog sustava „lokalne uprave i samouprave“ postavljene su već i Ustavom usvojenim krajem 1990. Prema ustavnom tekstu (čl. 128.) građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu, no pravo na područnu (regionalnu) samoupravu Ustav tada nije kodificirao. Pravo na lokalnu samoupravu, prema čl. 128. Ustava obuhvaća „pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi te zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša.“ Novi sustav teritorijalnog upravljanja bio je organiziran u dva stupnja: na prvom stupnju osnovane su općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave, inicijalno njih ukupno 487 (417 općina i 70 gradova), a na drugom stupnju županije kao „jedinice lokalne uprave i samouprave“. Otpočeti proces teritorijalnog preslagivanja, odnosno fragmentacije, trajao je sve do 2006. kada je osnovano posljednjih šest jedinica lokalne samouprave je njihov broj dosegnuo onaj koji postoji i danas – 556 jedinica lokalne samouprave, 428 općina i 128 gradova (Škarica, 2021).

Prema ZLSU-u, samoupravni djelokrug općina i županija bio je određen enumeracijom, a samoupravni djelokrug gradova općom klauzulom. Poslovi lokalnih jedinica bili su detaljnije utvrđeni Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave. Nabrajajući poslove koji se smatraju poslovima iz samoupravnog djelokruga, taj propis međutim, lokalnim jedinicama ne daje nova ovlaštenja, već ih preuzima, kompilira i sistematizira iz postojećih sektorskih zakona. Zakonom su obuhvaćena sljedeća upravna područja: gospodarstvo, pomorstvo i promet, prostorno uređenje i zaštita okoliša, stambeno-komunalna djelatnost, kultura i šport, imovinsko-pravni poslovi i opća uprava. Sve što je ovim ili posebnim zakonom određeno predstavlja samoupravni djelokrug, a sve što nije izričito navedeno pripada djelokrugu državnih tijela. Primjerice, za upravno područje trgovine spomenuti zakon (čl. 9.), prenoseći odredbe Zakona o prometu robe i uslugama u prometu robe, određuje: 1. određivanje mjesta održavanja stočnih sajмова na svom području, 2. davanje suglasnosti na tržišni red tržnica na veliko i malo, 3. određivanje rasporeda, početka i završetka radnog vremena tržnica na malo, 4. određivanje sajamskog reda na stočnim sajmovima.

Upravno područje prometa posebno je zanimljivo jer zakon daje lokalnim jedinicama ovlast regulacije: 1. donošenje odluke o održavanju, zaštiti, rekonstrukciji i izgradnji nerazvrstanih cesta kao i poslovi nadzora nad tim cestama (prema Zakonu o cestama) te 2. donošenje odluke o uređenju prometa na području općine, odnosno grada (prema Zakonu o sigurnosti prometa na cestama).

Pojam „lokalna uprava i samouprava“ postao je ustavnopravna kategorija te je naknadno detaljno razrađen kroz različite zakone i podzakonske akte. Takav pristup odražavao je paternalistički, gotovo tutorski odnos države prema lokalnim jedinicama, pri čemu je utjecaj središnjih institucija bio izrazito snažan i dodatno je poticao centralizaciju političkog sustava. U tom kontekstu, lokalna samouprava nije bila shvaćena kao neovisna razina vlasti, već kao produžetak državne uprave. Razlike između državnih tijela i jedinica lokalne samouprave nisu bile dovoljno jasno definirane. Takvo nejasno razgraničenje posebno se očitovalo u uređenju županija, koje su istodobno bile lokalne uprave i jedinice lokalne samouprave. Time su u jednoj instituciji bile spojene dvije koncepcije: *top-down* pristup (upravna decentralizacija), prema kojem lokalna samouprava djeluje kao instrument središnje vlasti i prenosi njezine interese na niže razine te *bottom-up* pristup, koji polazi od ideje da lokalne zajednice predstavljaju temelj javne vlasti, iz koje se sustav gradi odozdo prema gore (politička decentralizacija i supsidijarnost). Ovaj dvostruki pristup odrazio se i na položaj župana, koji je imao dvojnu ulogu – s jedne strane bio je predstavnik državne vlasti u županiji, a s druge lokalno izabrani dužnosnik. Nakon izbora od strane županijske skupštine, njegov je mandat morao potvrditi Predsjednik Republike, koji je u konačnici imao pravo odlučiti o njegovom imenovanju. Osim toga, nadzor države nad lokalnim jedinicama bio je vrlo široko postavljen, što je dodatno povećavalo mogućnost centraliziranog upravljanja i ograničavalo stvarnu autonomiju lokalne samouprave (Koprić, 2005; Đulabić, 2005).

Kako navodi Koprić (2005., str. 53-54) skućeni samoupravni djelokrug bio je pravno-tehnički vrlo loše određen metodom iscrpnog zakonskog nabiranja za općine i županije, te općom klauzulom za gradove. Zbog nejasne i konfuzne zakonske odredbe gradovi su bili vrlo bojažljivi u proširivanju svojeg samoupravnog djelokruga. Metoda opće klauzule nije bila prihvaćena u hrvatskom zakonodavstvu ni nakon ratifikacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi u rujnu 1997. Naglasak je bio na obligatornom samoupravnom djelokrugu pri čemu su se jednake obveze nametale različitim tipovima lokalnih jedinica, neovisno o njihovoj veličini i/ili kapacitetu za njihovo obavljanje. Mogućnost samostalnog određivanja fakultativnog djelokruga od strane samih lokalnih samoupravnih jedinica bile su vrlo ograničene.

Obligatorni je djelokrug financijski jako opterećivao naročito lokalne jedinice sa slabijim ekonomsko-financijskim kapacitetom. U ionako usko određenom krugu lokalnih samoupravnih poslova ovlasti lokalnih jedinica najčešće nisu bile potpune i cjelovite, nego je dolazilo do preklapanja nadležnosti. Sektorski propisi doneseni nakon ZLSU-a značajno su izmijenili krug lokalnih poslova smanjujući krug poslova iz samoupravnog djelokruga. Istodobno lokalnim su jedinicama dodijeljeni brojni novi poslovi ali se za njih nije moglo utvrditi ulaze li u samoupravni djelokrug koji financiraju same lokalne jedinice ili u preneseni koji bi trebao financirati državni proračun.

3.1.2. Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj u 21. stoljeću

Prvi korak decentralizacije te pravno-institucionalnog jačanja teritorijalne samouprave predstavljale su promjene Ustava s kraja 2000. koje su bile posljedica političkih promjena s početka te godine kada je oporbena koalicija pobijedila na izborima te formirala Vladu. One su, između ostalog, u ustavni tekst unijele ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 4./1.). Pored diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu prihvaćena je koncepcija o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti. Ustav je eksplicitno artikulirao načela supsidijarnosti i solidarnosti: prilikom određivanja poslova iz samoupravnog djelokruga prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima, a država je dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave. Županije su Ustavom definirane kao jedinice područne (regionalne) samouprave te su prestale biti dvojne jedinice „lokalne uprave i samouprave“, a Ustavom je zajamčeno i pravo na područnu (regionalnu) samoupravu (čl. 128./1.). Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabраниh na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava (čl. 128./2.). Novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPRS), usvojen u travnju 2001., opredijelio se za metodu opće klauzule u određivanju lokalnog samoupravnog djelokruga za sve samoupravne jedinice te je preuzeo ustavno jamstvo samoupravnog djelokruga samoupravnih jedinica koje se odnosi na niz upravnih područja javnih poslova.

Od 1. srpnja 2001. došlo je od promjena u sustavu lokalnih financija, izmijenjen je Zakon o sustavu državne uprave te su novelirani zakoni o osnovnom i srednjem školstvu, zdravstvenom osiguranju i socijalnoj skrbi. Tijekom srpnja 2001. donesen je i novi Zakon o Gradu Zagrebu. Navedenim izmjenama zakonskog okvira lokalne samouprave proširen je financijski kapacitet lokalnih jedinica, ostvarene su neke pretpostavke za afirmaciju lokalne i regionalne autonomije u školstvu, zdravstvu i socijalnoj skrbi. Najavljen već 1999. decentralizacijom vatrogasnog sustava, decentralizacijski trend je zahvatio i navedene sektore. Na samoupravne jedinice su prenesena osnivačka prava nad javnim ustanovama u navedenim sektorima – školama, bolnicama, domovima za starije i javnim vatrogasnim postrojbama. Posljedično, na njih je decentralizirana obveza financiranja njihovih materijalnih troškova, kako svojim sredstvima, tako i sredstvima fiskalnog izravnjanja. Decentralizacija u navedenim sektorima po nekoliko je dimenzija bila limitirana: 1. na samoupravne jedinice su prenesene uglavnom (financijske) obveze, bez širenja njihove diskrecije i autonomije; 2. decentralizacija se uglavnom ograničila samo na županije, čak i u sektorima koji su Ustavom bili zajamčeni kao poslovi lokalnog samoupravnog djelokruga⁸ (više u: Koprić & Đulabić, 2016). Zaključno, u razdoblju neposredno nakon ustavnih promjena došlo je do decentralizacije, „opsežne po ustavnoj zamisli, a skromne i neuspješne po rezultatima“ (Koprić, 2018., str. 31-36).

Sljedeći veći decentralizacijski iskorak dogodio se 2005. godine kada je novelom ZLPRS-a inaugurirana kategorija velikih gradova kao onih koji su „gospodarska, financijska, kulturna, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika“ (čl. 19a). Velikim gradovima, kao i s njima izjednačenima gradovima koji su sjedišta županija, proširen je djelokrug poslova na način da im je ZLPRS dodijelio i poslove održavanja javnih cesta te izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedba dokumenata prostornog uređenja. Pored ovih poslova, zakon je velikim gradovima omogućio da obavljaju i poslove iz djelokruga županije (čl. 21. ZLPRS). Međutim, nove su poslove počeli obavljati tek izmjenom sektorskih propisa nekoliko godina kasnije. Analizirane decentralizacijske mjere, iako dobrodošle, su poremetile ravnotežu u teritorijalnom sustavu jer su rezultirale asimetričnom decentralizacijom, to jest onom koja ovlasti, poslove i resurse ne distribuira ravnomjerno, nego samo određenim kategorijama jedinica.

⁸ U socijalnoj skrbi i zdravstvu decentralizacija je u potpunosti stala na razini županija, dok je decentralizirane funkcije u osnovnom školstvu preuzeo i određen broj većih gradova (2026. 38 gradova prema Uredbi o načinu financiranja decentraliziranih funkcija te izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2026. Godinu). Samo su u domeni vatrogastva poslovi u većoj mjeri decentralizirani na jedinice lokalne samouprave.

Pokazalo se kako u teritorijalno nekonsolidiranom sustavu lokalne samouprave ravnomjerna decentralizacija nije ni moguća. Iako su i u razdoblju nakon 2005. gotovo sve Vlade bile deklarativno opredijeljene za nastavak procesa decentralizacije⁹, do sustavnog nastavka procesa nije došlo.

Štoviše, u recentnom periodu vidljivi su i određeni (re)centralizacijski trendovi, kako u sektorima koji su tradicionalni pripadali samoupravnom djelokrugu lokalne samouprave, tako i u onima koji se djelomično decentralizirani početkom stoljeća. Vodoopskrba i odvodnja, gospodarenje komunalnim otpadom, socijalna skrb, zdravstvo recentnim su zakonskim promjenama stavljeni pod jaču centralnu kontrolu, bilo na način da je detaljnija centralna regulacija smanjila manevarski prostor, a time i autonomiju lokalne samouprave, bilo da su samoupravnim jedinicama oduzeta osnivačka prava i druge ovlasti nad ustanovama koje pojedine poslove obavljaju (Đulabić & Lopžić, 2025).

3.1.3. Perspektive razvoja lokalne samouprave u važećim strateškim dokumentima

Republika Hrvatska je donijela Nacionalni plan oporavka i otpornosti za razdoblje 2021. - 2026. (NPOO), kojim su definirani ključni reformski smjerovi i investicijski prioriteti. Plan obuhvaća reformske mjere i investicije usmjerene na zelenu i digitalnu tranziciju, jačanje konkurentnosti gospodarstva, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstveni sustav te obnovu potresom pogođenih područja. NPOO je strukturiran kroz pet komponenti i jednu inicijativu, pri čemu se pitanja javne uprave, uključujući lokalnu samoupravu, razmatraju unutar Komponente 2: Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, odnosno podkomponente 2.2. - Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave. Cilj ove komponente je modernizacija javne uprave, povećanje njezine učinkovitosti i usmjerenosti na korisnike te jačanje administrativnih kapaciteta na svim razinama vlasti.

⁹ Vlada Ive Sanadera je 2004. usvojila *Okvirni program decentralizacije* za razdoblje od 2004. do 2007. u kojem se poprilično detaljno analiziraju dotadašnja postignuća, problem lokalnih jedinica, čimbenici (ne)uspješnosti decentralizacije, njezini ciljevi i konkretne mjere po resorima za daljnju decentralizaciju. Također, Vlada Jadranke Kosor je 2010. usvojila dokument pod nazivom *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*, no u preostalom (kratkom) mandatu ove Vlade po pitanjima decentralizacije i teritorijalnog preustroja vrlo je malo napravljeno. Vlada Zorana Milanovića pred sami je kraj svog mandata donijela Strategiju razvoja javne uprave 2015.-2020. Njome je bio predviđen niz mjera za racionalizaciju sustava lokalne samouprave: a) definiranje modela funkcionalne i fiskalne decentralizacije; b) utvrđivanje optimalnoga teritorijalnog ustrojstva Republike Hrvatske; c) ograničavanje prethodnih mehanizama nadzora nad lokalnom samoupravom. Političke okolnosti koje su uslijedile u narednom razdoblju (promjena vlada i politička nestabilnost državne vlasti, kao i već poslovična politička nevoljkost) bile su glavni razlozi zbog kojih su proklamirani ciljevi ostvareni u vrlo maloj, gotovo nikakvoj mjeri (Škarica, 2025).

Jedna od reformskih mjera u okviru NPOO-a odnosi se na poticanje funkcionalnog i stvarnog povezivanja jedinica lokalne samouprave putem modela sufinanciranja. Cilj ove mjere nije primarno ukidanje postojećih jedinica, već njihovo postupno povezivanje kroz zajedničko obavljanje pojedinih funkcija, što bi u dugoročnom razdoblju moglo dovesti i do stvarnog spajanja. U tu je svrhu Vlada Republike Hrvatske u rujnu 2022. godine uvela financijske poticaje za jedinice koje se dobrovoljno odluče na funkcionalno ili stvarno povezivanje. Poticaji uključuju financijsku potporu jedinicama lokalne samouprave koje uspostave zajedničke službe, dijele upravne odjele ili osnivaju zajedničke ustanove i trgovačka društva, dok su za stvarna spajanja predviđena veća financijska sredstva. Iako se navedena mjera na prvi pogled može tumačiti kao korak prema decentralizaciji, budući da formalno omogućuje lokalnim jedinicama dobrovoljno povezivanje i zajedničko obavljanje poslova, njezin sadržaj upućuje na zadržavanje dominantno centraliziranog modela upravljanja. Inicijativa i ciljevi mjere definirani su na razini središnje države, dok su financijski poticaji ključni instrument provedbe, što lokalne jedinice čini ovisnima o državnim sredstvima. Istodobno, ne dolazi do prijenosa dodatnih ovlasti niti jačanja fiskalne autonomije lokalne samouprave, dok središnja država zadržava kontrolu nad kriterijima, iznosima i evaluacijom provedbe. U tom smislu, lokalna samouprava ostaje prije svega provedbeni mehanizam centralno definiranih politika, a ne autonomni nositelj odlučivanja. Ovakva dinamika podsjeća na ranije kritike Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe, koji su još u ranim fazama razvoja hrvatske lokalne samouprave upozoravali na izraženu centralizaciju, financijsku ovisnost lokalnih jedinica i ograničenu institucionalnu zaštitu njihove autonomije (CoE, 1996; 1998; 2007). NPOO, iako usmjeren na modernizaciju, digitalizaciju i povećanje učinkovitosti, ta strukturna pitanja na razini lokalne i regionalne samouprave ne rješava, već ih zaobilazi tehničkim i financijskim rješenjima. Zaključno, iako NPOO formalno potiče funkcionalno i stvarno povezivanje jedinica lokalne samouprave, navedena mjera ne predstavlja decentralizaciju u normativnom ili političkom smislu. Povezivanje se provodi unutar centralno definiranog okvira, uz financijsku uvjetovanost i zadržavanje ključnih upravljačkih ovlasti na razini središnje države, čime se lokalne jedinice integriraju u učinkovitiji sustav provedbe državnih politika, bez stvarnog jačanja njihove autonomije.

Nacionalni plan razvoja javne uprave usvojen 2022. za razdoblje do 2027. kao jedan od svojih pet glavnih ciljeva proklamira 'Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave' unutar kojeg su najavljena tri glavna prioriteta: a) konsolidacija sustava lokalnih jedinica kombinacijom poticanja zajedničkog obavljanja poslova i dobrovoljnog spajanja; b) unaprjeđenje sustava organizacije poslova u djelokrugu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje će potaknuti jedinice na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova iz njihova djelokruga; c) jačanje administrativnih kapaciteta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito u području transparentnosti, pružanja javnih usluga i participacije; d) povećanje fiskalnih kapaciteta JLPRS-ova radi postizanja održive decentralizacije. Nacionalni plan nije razradio konkretne mjere kojima će se ostvariti navedeni prioriteti pa tako nije jasno npr. na koji će se način povećati fiskalni kapaciteti lokalne i regionalne samouprave. Iako su postavljena četiri prioriteta, Plan ističe tek dva indikatora postizanja ciljeva: očekuje se da će do kraja razdoblja provedbe Nacionalnog plana više od 40% JLS-ova uspostaviti neki oblik zajedničkog obavljanja poslova (funkcionalno spajanje) te da će udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu porasti s trenutnih 6,9 % na 10 %. Međutim, za dostizanje ovog drugog indikatora, koji predstavlja najavu daljnje decentralizacije, nije predviđena nijedna konkretna mjera, bilo funkcionalne, bilo fiskalne (financijske) prirode (Škarica, 2025).

3.1.4. Ocjene dosadašnjeg procesa decentralizacije u Hrvatskoj

Škarica (2018; 2020) u svojim analizama ističe da se stvarna slika funkcionalnog odnosa između lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj može sagledati tek kroz temeljitu i sustavnu analizu brojnih sektorskih zakona, kojima su detaljno definirani njihovi poslovi, ovlasti i obveze. Na temelju popisa funkcija utvrđenih Ustavom i Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Škarica razvrstava sve poslove u tri osnovne skupine. Prvu skupinu čine sektori u kojima su nadležnosti podijeljene između lokalne i županijske razine, poput prostornog i urbanističkog planiranja, zdravstva i prometa. Drugu skupinu čine poslovi koji su Ustavom povjereni isključivo jedinicama lokalne samouprave - primjerice komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, zaštita okoliša te protupožarna i civilna zaštita. U treću skupinu spadaju područja koja Ustav ni Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izriječno ne navode kao dio samoupravnog djelokruga ni jedne razine, kao što su poslovi u sektoru poljoprivrede, upravljanje državnim nekretninama, gospodarenje prirodnim resursima i pomorskim dobrom.

Škarica napominje da se u svim tim skupinama funkcionalni odnos između lokalnih jedinica i županija može promatrati kroz nekoliko tipičnih situacija: (a) slučajeve u kojima županije djeluju kao zamjena za lokalne jedinice, (b) situacije u kojima dolazi do preklapanja nadležnosti, odnosno do konkurencije između lokalnih jedinica i županija, te (c) slučajeve u kojima su lokalne jedinice podređene županijskim propisima ili nadzoru, čime im se nepotrebno pa čak i protuustavno ograničavaju ovlasti. U konačnici, Škarica razlikuje dva osnovna oblika funkcionalnog preklapanja između lokalne i područne samouprave: prvo, preklapanje na razini funkcija, kada su poslovi u određenom sektoru raspodijeljeni između različitih razina samouprave, i drugo, preklapanje na razini ovlasti i dužnosti, kada su iste nadležnosti alternativno dodijeljene i lokalnim jedinicama i županijama. Škarica zaključuje da procesi decentralizacije u Hrvatskoj u velikoj mjeri stagniraju. Odnos između lokalne i županijske razine razvija se pod snažnim utjecajem centralizirane države, čime se ograničava samostalnost i učinkovitost lokalne samouprave. Iako se analiza ne bavi izravno ulogom države, ističe se da središnja razina i dalje bitno utječe na fragmentaciju i preklapanje lokalnih ovlasti. Sektorski zakoni često zaobilaze ustavne norme, dajući županijama poslove koji bi trebali pripadati lokalnim jedinicama. Takvo stanje proizlazi iz nejasno definirane svrhe županija, koje su postale prepreka stvarnoj decentralizaciji i ostvarivanju načela supsidijarnosti. Zbog vertikalne organizacije sektorskih sustava, ni lokalne ni županijske razine ne mogu učinkovito rješavati međusektorske probleme, a županije se u praksi sve više nameću kao produžena ruka državne uprave. Preklapanje ovlasti u područjima poput vatrogastva, civilne zaštite i prometa dovodi do raspršenosti odgovornosti i neučinkovitosti, dok istodobno povećava troškove koordinacije. Daljnju decentralizaciju ograničavaju fragmentirana teritorijalna struktura i velike razlike u kapacitetima lokalnih jedinica, što produbljuje nejednakosti među njima. Kao rješenje, predlažu se izmjene zakonodavstva koje bi lokalne ovlasti uskladile s načelima Europske povelje o lokalnoj samoupravi – jasnije definiranje položaja velikih gradova, ukidanje hijerarhijskog odnosa prema županijama, te širenje opće klauzule koja bi lokalnim jedinicama omogućila da samostalno uređuju i upravljaju poslovima od javnog interesa. Ipak, bez teritorijalne konsolidacije i jačanja kapaciteta lokalnih jedinica, stvarna decentralizacija ostat će neostvariva.

Takvo stajalište zauzima i Đulabić (2018.) u istraživanju stavova lokalnih jedinica o decentralizaciji. Provedeno istraživanje decentralizacije poprilično je dobro ocrtalo stanje tog procesa nakon gotovo dva desetljeća njegove provedbe.

Na osnovi anketnog upitnika, na koji je odgovorilo 43% ukupnog broja općina i gradova potvrđene su dvije polazne pretpostavke: a) decentralizacija je proces koji središnja država ne vodi na smislen način, već se odvija stihijski, te b) zbog nedostatka vođenja procesa i slabog kapaciteta jedinice lokalne samouprave ne vide pretjeranu korist od procesa decentralizacije. Velik broj lokalnih jedinica raspodjelu nadležnosti u različitim sektorima smatra lošom¹⁰, a potrebu za pokretanjem procesa decentralizacije ponajviše vide u sektorima upravljanja državnom imovinom, poljoprivrede i gospodarskog razvoja. Autor u članku daje 11 *policy* preporuka kako proces decentralizacije pokrenuti s mrtve točke i voditi smislenu i na iskustvima sudionika utemeljenu politiku decentralizacije. Od rješavanja konkretnih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave fokus se postupno treba premješati na osmišljavanje novih mjera i prijenos sve većih i značajnih poslove na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Pri tome svakako treba imati na umu jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave ali i ograničenja sadašnje teritorijalne strukture, bez čije će značajnije promjene biti vrlo teško osmisliti i voditi značajniju politiku decentralizacije.

Analizirani uvidi i ocjene dodatno su potkrijepljeni indikatorima kakvima je autonomija lokalne samouprave u Hrvatskoj ocijenjena u analiziranom komparativnom istraživanju indeksa lokalne autonomije u europskim zemljama (LAI 1.0). Rezultati istraživanja su u skladu s fazama decentralizacije kako su prethodno iznesene te LAI 1.0 potvrđuje da je u prvom razdoblju nakon osamostaljenja države autonomija bila formalna, ne stvarna. Pad indeksa 1995 u odnosu na 1990. godinu, posebno u području širine djelokruga i političke diskrecije, odražava centralizaciju koja je obilježila drugu fazu razvoja lokalne samouprave, odnosno koncept „lokalne uprave i samouprave“. Određeni porast lokalne autonomije nakon 2000. povezan je sa ustavnim i zakonskim promjena početkom novog tisućljeća, međutim u području fiskalne autonomije Hrvatska ostaje pri dnu ljestvice. Blagi pad financijske samostalnosti 2010.-2014. povezana je s financijskom krizom koja je pogodila državu.

¹⁰ Raspodjelu odgovornosti između lokalnih jedinica i županija u sektoru zdravstva 'dobrom i vrlo dobrom' ocjenjuje 11 % JLS, u sektoru obrazovanja njih 27%, u sektoru socijalne skrbi 22%, u sektoru vatrogastva 32%, a u sektoru održavanja javnih cesta 28 % (Đulabić, 2018).

U nastavku se daje tablični prikaz podataka istraživanja lokalne autonomije za Hrvatsku u razdoblju od 1990. do 2014.

Tablica 2 Indeks lokalne autonomije u Hrvatskoj u razdoblju 1990-2014 po kategorijama

	1990.	1995.	2000.	2005.	2010.	2014.	Prosjek 1990- 2014	Rang N=39
Institucionalna dubina	2,00	2,00	2,00	1,99	1,99	2,00	2,00	30.
Širina djelokruga	2,00	1,33	1,33	2,25	2,26	2,28	1,92	26.
Politička diskrecija	2,00	1,83	1,83	2,40	2,41	2,42	2,15	18.
Fiskalna autonomija	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	31.
Sustav financijskih transfera	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,71	1,07	26.
Financijska samostalnost	2,00	2,00	2,68	2,69	2,29	2,29	2,39	12.
Autonomija zaduživanja	2,00	2,00	2,00	1,99	1,99	2,00	2,00	16.
Organizacijska autonomija	1,00	1,00	1,00	1,00	2,99	3,00	1,48	34.
Pravna zaštita	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	36.
Upravni nadzor	2,00	2,00	2,00	1,99	1,99	2,00	2,00	24.
Pristup središnjoj razini	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	32.
Indeks lokalne autonomije	17,00	16,17	16,84	18,31	19,92	20,70	18,00	24.

Izvor: autorica, prema podacima iz Ladner et al. 2015.

Iz navedene je tablice evidentno kako je u promatranom razdoblju indeks lokalne autonomije u Hrvatskoj postupno rastao, odnosno kako su ustavne, zakonske i institucionalne promjene unaprijedile opći položaj lokalnih institucija. Prema rezultatima za 2014. godinu (posljednju u promatranom razdoblju), Hrvatska je, prema ukupnom indeksu lokalne autonomije, zauzela 24. mjesto od 39 država čija se autonomija lokalnih institucija ispitala. Hrvatska je grupirana u

3. od pet skupina, među zemlje srednjeg stupnja lokalne autonomije, zajedno sa Slovačkom, Portugalom, Belgijom, Nizozemskom, Sjevernom Makedonijom, Rumunjskom, Luksemburgom, Latvijom i Španjoskom (Ladner et al., 2015., str. 69).

Tijekom 2021. navedeno istraživanje lokalne autonomije je provedeno nanovo, obuhvativši razdoblje između 2015. i 2020. godine. Budući da se metodologija prve studije pokazala relevantnom projekt je oslonjen na istu shemu kodiranja uz neke prilagodbe. Podatke je prikupljala mreža stručnjaka za lokalnu samoupravu koji su ocjenjivali svoje zemlje na temelju zajedničke kodne sheme.

Tablica 3: Indeks lokalne autonomije u Hrvatskoj u razdoblju 2015.-2020. po kategorijama

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Prosjek 2015.- 2020.	Rang N=57
Institucionalna dubina	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	1.
Širina djelokruga	1,19	1,19	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	53.
Politička diskrecija	1,13	1,13	1,13	1,13	1,14	1,14	1,13	45.
Fiskalna autonomija	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	31.
Sustav financijskih transfera	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	1.
Financijska samostalnost	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	26.
Autonomija zaduživanja	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	36.
Organizacijska autonomija	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	37.
Pravna zaštita	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	22.
Upravni nadzor	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	18.
Pristup središnjoj razini	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	51.
Indeks lokalne autonomije	20,32	20,32	20,33	20,33	20,34	20,34	20,33	33.

Izvor: autorica, prema podacima iz Ladner et al. 2021.

U promatranom razdoblju (LAI 2.0) lokalna autonomija u Hrvatskoj ostala je praktički nepromijenjena u svim analiziranim dimenzijama i za sve tipove lokalnih jedinica - ukupan indeks lokalne autonomije porastao je tek za 0,02 boda, no manji je od indeksa zabilježenog 2014. godine. Među 57 promatranih zemalja Hrvatska je prema indeksu lokalne autonomije (za 2020. godinu, ali i za cijelo razdoblje 2015.-2020.) rangirana na 33. mjestu. Taj ju plasman svrstava, kao i u prethodnom istraživanju, u skupinu zemalja srednjeg stupnja lokalne autonomije, u koju spadaju još i Nizozemska, Bugarska, Argentina, Andora, Luksemburg, Crna Gora, Češka, Gruzija, Sjeverna Makedonija, Albanija, Slovenija, Latvija, Bosna i Hercegovina, Rumunjska i Australija. To ukazuje na stabilan, ali relativno ograničen model decentralizacije gdje nema pomaka prema većoj lokalnoj samostalnosti ili obrnuto, većem centralizmu. Situacija je vrlo statična, što može biti znak nedostatka reformskog impulsa u području lokalne samouprave. Posebno je loše ocijenjena funkcionalna dimenzija lokalne samouprave koja se ogleda u pokazateljima širine djelokruga i političke diskrecije. Navedeno ukazuje na trend ograničavanja autonomije lokalne samouprave.

3.2. Ustavni i zakonski okvir djelokruga lokalne samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi

3.2.1. Analiza pravnog okvira¹¹

Pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu izričito je zajamčeno člankom 128. Ustava RH: „Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.“ Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.“). Članak 129.a Ustava propisuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se

¹¹ Iscrpnu analizu i kritiku zakonskog okvira djelokruga lokalne i područne (regionalne) samouprave dao je Koprić (2014).

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. Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove 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. Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Ističe se načelo supsidijarnosti te se propisuje da će prilikom dodjeljivanja poslova prednost imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Članci 129.b do 131. Ustava utvrđuju osnovne odredbe koje jamče lokalnoj i regionalnoj samoupravi samostalnost u organizaciji, izvršavanju poslova i financijskom upravljanju. Iz navedenih članaka jasno proizlazi temeljno načelo lokalne autonomije i decentralizacije, koje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osigurava značajnu samostalnost u organizaciji vlastitog unutarnjeg ustrojstva i definiranju djelokruga prema specifičnim potrebama svojih zajednica. Pritom, tijela jedinica lokalne samouprave djeluju neovisno u izvršavanju svojih ovlasti, pod nadzorom samo ustavnosti i zakonitosti, što im jamči pravnu sigurnost i zaštitu od neopravdanih državnih intervencija. Nadalje, pravo na vlastite prihode i slobodu njihove raspodjele omogućuje im financijsku samostalnost, ali uz odgovornost da ti prihodi budu razmjerni njihovim ovlastima. Državna obveza financijske potpore slabijim jedinicama dodatno osigurava ravnopravnost i održivost lokalne samouprave, potičući ravnomjeren razvoj i kvalitetnu javnu uslugu na svim razinama.

Pravo na lokalnu i područnu samoupravu zajamčeno Ustavom RH dodatno je regulirano zakonom, prije svega Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji definira samoupravni djelokrug općina i gradova, velikih gradova i županija. Posebnim zakonima odrediti će se koje su poslove jedinice dužne obavljati, a koje mogu obavljati. U sustavu opće klauzule lokalne jedinice mogu obavljati sve javne poslove koji im nisu izričito zabranjeni ili dodijeljeni središnjim tijelima vlasti, a ne samo one koje im zakon posebno dopušta. Iako je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uveo opću klauzulu kao temeljni način definiranja samoupravnih djelokruga brojni drugi zakoni ipak vrlo precizno određuju nadležnosti lokalnih jedinica, ostavljajući im malo slobode da fakultativno proširuju svoj samoupravni djelokrug.

Zbog toga se u praksi opća klauzula u Hrvatskoj ne primjenjuje kao stvarno načelo. Štoviše, takvo ustavno rješenje, iako nije glavni razlog, dodatno učvršćuje uvjerenje da lokalne jedinice svoje ovlasti crpe isključivo iz zakona. U takvom okruženju, u kojem se čeka da država propiše “što i kako treba raditi”, lokalne vlasti teško ostvaruju svoju osnovnu ulogu - da budu istinski zastupnici interesa svojih građana i pokretači lokalnog razvoja (Škarica, 2013., str. 78 – 79). ZLPRS propisuje mogućnost

Ustav i posebni zakoni i dalje ne daju dovoljno jasno razgraničene ovlasti između općina, gradova i županija. Primjeri poput prostornog planiranja i prometa pokazuju kako se iste funkcije često dodjeljuju samoupravnim jedinicama različitih razina. Poseban problem predstavlja činjenica da lokalne jedinice nemaju potpunu kontrolu nad obavljanjem poslova jer izvršenje često ovisi o središnjoj državi i financijskim sredstvima koje osigurava središnja vlast. Naime, veliki broj jedinica lokalne samouprave, osobito one s manjim brojem stanovnika, suočava se s financijskim ograničenjima i nedostatnim administrativnim kapacitetima za učinkovito obavljanje javnih funkcija. Također, središnja država zadržava široke ovlasti nadzora i intervencije, što u praksi može ograničiti stvarnu samostalnost lokalne samouprave.

Kako je prethodno navedeno razlikuje se nadzor u samoupravnom djelokrugu koji je ograničen na nadzor ustavnosti i zakonitosti te stroži nadzor obavljanja prenesenih poslove državne uprave koji uz nadzor ustavnosti i zakonitosti obuhvaća i nadzor svrsihovitosti. Opseg i intenzitet nadzora nad jedinicama lokalne i područne regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj većinom je usklađen sa standardima Europske povelje o lokalnoj samouprave te više ne obuhvaća nadzor djelotvornosti i ekonomičnosti rada te svrhovitost unutarnjeg ustrojstva nadziranih tijela. Međutim, ipak nije u cijelosti usklađen jer nadzor još uvijek obuhvaća i nadzor osposobljenosti službenika koji obavljaju prenesene poslove državne uprave.

Lokalne vlasti imaju pravo na sudsku zaštitu kako bi osigurale slobodno vršenje svojih ovlasti i poštivanje načela lokalne samouprave kako su utvrđena Ustavom ili domaćim zakonodavstvom. Jedinice lokalne i područne samouprave doista su posljednjih godina koristile svoje pravo na traženje sudskih sredstava od Ustavnog suda. Od 2017. godine nadalje do danas, Ustavni sud donio je niz odluka u vezi s tužbama jedinica lokalne i područne samouprave kojima se tražila zaštita od neustavnog zadiranja u pravo na lokalnu i područnu samoupravu.

3.2.2. Usklađenost zakonskog okvira lokalne samouprave s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi

U Republici Hrvatskoj proces prihvaćanja i implementacije Europske povelje o lokalnoj samoupravi bio je postupan i složen. Na početku devedesetih godina prošlog stoljeća, unatoč interesu za jačanje lokalne samouprave, Povelja nije bila ratificirana. Pravni okvir unutar zemlje u početku je relativno ograničavao izravnu primjenu odredaba Povelje na lokalne jedinice, što je potvrdio i Ustavni sud 1995. godine u slučaju Statuta Istarske županije. Ustavni sud je tada naglasio da lokalne jedinice ne mogu direktno temeljiti svoje djelovanje na međunarodnim aktima, već se za to mora osloniti na nacionalni zakonodavni okvir. Tek je 1997. godine Republika Hrvatska donijela zakon kojim je službeno potvrdila Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, ali je tada prihvaćen samo osnovni set obveznih odredaba. Taj djelomični pristup ostavio je prostor za različita tumačenja i neujednačenu praksu. Kasnije, 2008. godine, nakon inicijative Udruge gradova i drugih aktera, usvojen je zakon kojim su u potpunosti prihvaćene sve odredbe Povelje, što je označilo završetak formalnog procesa ratifikacije.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe (Odbor za praćenje provedbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi i poštivanju ljudskih prava i vladavine prava na lokalnoj i regionalnoj razini) dosad je usvojio pet izvješća o stanju lokalne demokracije, odnosno samouprave u Hrvatskoj i to 1996., 1998., 2007., 2016. godine, i posljednje izvješće iz ožujka 2024. (nadzorni posjet 13.-15. lipnja 2023.) Izvješća detaljno oslikavaju sliku stanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, odnosno razinu usklađenost pravnog položaja lokalne samouprave s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Izvješće iz 1996. (CoE, 1996) te naknadno izvješće iz 1998. (CoE, 1998) pokazuje izražen diskontinuitet između normativnog uređenja lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj i njezina stvarnog funkcioniranja u praksi. Iako je hrvatski ustavni i zakonski okvir formalno uspostavio dvije razine samouprave - lokalnu i regionalnu - Kongres dosljedno utvrđuje da je regionalna razina koncipirana na način koji omogućuje snažnu prisutnost središnje države u samoupravnoj sferi, ponajprije kroz dvojnu ulogu župana kao državnog predstavnika i čelnika regionalne samouprave. Takav institucionalni dizajn ne samo da proizvodi pravnu i funkcionalnu nejasnoću, već i sustavno potkopava načelo supsidijarnosti te onemogućuje razvoj autentične regionalne autonomije u smislu Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Posebno problematičnim u oba izvješća ocjenjuje se odnos središnje vlasti prema demokratski izabranim tijelima lokalne samouprave, što se najočitije očitovalo u slučaju Grada Zagreba, gdje je praksa neodobravanja izabranih gradonačelnika od strane predsjednika Republike dovela do izravnog konflikta između izborne volje građana i izvršne vlasti. Kongres takvu praksu kvalificira kao suštinsko kršenje temeljnih načela predstavničke i pluralističke demokracije, naglašavajući da svaka ovlast potvrđivanja ili nadzora nad izborom lokalnih čelnika mora biti strogo ograničena na ispitivanje zakonitosti, a nikako političke podobnosti. Izostanak učinkovitih pravnih lijekova pred neovisnim sudovima dodatno produbljuje demokratski deficit, jer lokalnim i regionalnim jedinicama uskraćuje mogućnost zaštite njihove ustavom zajamčene autonomije. Unatoč formalnoj uspostavi sustava financiranja lokalne i regionalne samouprave, izvješća upozoravaju da visoka razina fiskalne ovisnosti o središnjoj državi, u kombinaciji s diskrecijskom raspodjelom sredstava, ozbiljno ograničava stvarnu samostalnost lokalnih jedinica. Kongres pritom ističe da financijska centralizacija, zajedno s administrativnim preuzimanjem lokalnih funkcija od strane ministarstava i posebnih državnih tijela, dovodi do „pražnjenja sadržaja“ lokalne samouprave, koja se u takvim okolnostima svodi na formalni institucionalni okvir bez stvarne političke i upravne autonomije. Time se potvrđuje temeljna ocjena Kongresa da hrvatski model lokalne i regionalne vlasti u promatranom razdoblju ostaje obilježen snažnom državnom dominacijom, nespojivom s europskim standardima decentralizacije i lokalne demokracije.

Daljnje izvješće Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe iz listopada 2007. godine, koje su pripremili Karsten Behr i Cees Bijl, analizira stanje lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj s osvrtom na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi (CoE, 2007). Zaključak izvješća jest da, iako postoji "očita predanost na svim razinama vlasti" načelu decentralizacije i uspostavi stvarne autonomije, unatoč napretku ostvarenom od 2001. godine, i dalje postoje značajni nedostaci koje je potrebno riješiti. Jedan od ključnih problema tiče se teritorijalne organizacije Hrvatske. Izvjestitelji smatraju da je uređenje teritorijalne podjele od 1992. bilo „slučajno, nesustavno i podložno političkim pritiscima“, što je osobito dovelo do osnivanja brojnih neefikasnih, sićušnih općina. Te su općine često preslabe za provedbu lokalne samouprave. S tim u vezi, izvješće preporučuje opću i sustavniju reviziju granica jedinica lokalne samouprave, uključujući razmatranje rješavanja posebnog statusa Grada Zagreba, predlažući uspostavu niže razine lokalne vlasti unutar glavnog grada.

Nadalje, zabilježeni su problemi s dodjelom funkcija. Konstatirano je da su funkcije često neprecizno raspoređene, a da je njihovo obavljanje otežano nedostatkom potrebnih zakonskih akata. Tvrdi se da prava decentralizacija nije postignuta, budući da mnoge funkcije ostaju zapravo "državne delegirane funkcije" bez dovoljne diskrecije za lokalne vlasti. Također, značajni problemi i nestabilnost prisutni su u području lokalnih i regionalnih financija, gdje se sustav financiranja pokazao neadekvatnim, posebno za najmanje općine, ostavljajući ih bez stabilnih i pouzdanih prihoda. Konačno, izvješće naglašava nedovoljnu uključenost lokalnih vlasti u proces reformi. Proces decentralizacije percipiran je kao *top-down* pristup, centralno upravljani, s nedovoljnim konzultacijama s lokalnim i regionalnim interesima. U kontekstu međunarodnih obveza, snažno se preporučuje da Hrvatska proširi opseg primjenjivosti Europske povelje o lokalnoj samoupravi i da u potpunosti provede njene odredbe, naglašavajući potrebu za obnovljenom predanošću ne samo slovu, već i duhu decentralizacije i supsidijarnosti. Stoga, preporuke hrvatskim vlastima uključuju sustavnu reviziju teritorijalne organizacije, poboljšanje financiranja (posebno za manje općine), te uvođenje općih zakonskih odredbi kojima bi se osiguralo obvezno i široko savjetovanje lokalnih i regionalnih vlasti u svim pitanjima koja ih se izravno tiču.

Kongres je u izvješću iz 2016. izrazio zadovoljstvo visokom razinom zakonodavne zaštite lokalne i regionalne samouprave, uvođenjem izravnih izbora za gradonačelnike i župane od posljednjeg nadzornog posjeta 2007. godine, te provedbom politike financijskog izravnjanja. Uvođenje inicijative otvorenih podataka, uključujući portale e-građani i e-savjetovanja, također je prepoznato kao olakšavanje pristupa javnim uslugama i informacijama. Međutim, unatoč tom napretku, Kongres je izrazio zabrinutost zbog nekoliko pitanja. Nadležnosti su često neprecizno raspoređene različitim razinama vlasti, što, u kombinaciji s još uvijek previše centraliziranom državnom organizacijom, ometa njihovo izvršavanje (članci 4.4. i 8.3. Povelje). Nedovoljnost raspoloživih resursa za lokalne i regionalne vlasti za izvršavanje njihovih ovlasti dovodi do ovisnosti o državi (članci 6.1., 6.2. i 9.2.). Nadalje, došlo je do smanjenja prihoda od lokalnih poreza zbog izmjena Zakona o porezu na dohodak, uz smanjenje najviše stope prireza porezu na dohodak (članci 9.1. i 9.3.). Ističe se nedostatak formalnog savjetovanja s predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti, posebno o financijskim i fiskalnim pitanjima. Konačno, postoje značajne teritorijalne razlike, što znači da je pojam univerzalne razine javnih usluga daleko od ostvarenja (CoE, 2016).

Unatoč prethodnoj Preporuci Kongresa (2007.) koja je ukazivala na potrebu za ugradnjom eksplicitnih odredbi u važeće zakone i Ustav Republike Hrvatske kako bi se učvrstilo pravo lokalnih vlasti da imaju punu diskreciju u ostvarivanju svoje inicijative u vezi s bilo kojim pitanjem koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno bilo kojem drugom tijelu, hrvatski zakoni i dalje ne govore ništa o tom pitanju. Ustav i Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi ne predviđaju šire pravo koje dopušta ostvarivanje diskrecijskog prava jedinice lokalne samouprave u pogledu nadležnosti koje nisu izričito isključene ili dodijeljene drugim tijelima, već bilježe popis specifičnih poslova i pitanja koja spadaju u nadležnost svake jedinice. Posljedično, hrvatski zakoni ograničavaju granice nadležnosti jedinica, umjesto da im daju autonomiju da upravljaju vlastitim lokalnim poslovima. Takvo proširenje nadležnosti ili ostvarivanje inicijative uvjetovani su zakonskim ovlaštenjem, čime se takvo proširenje nadležnosti ili ostvarivanje inicijative čini izvan dosega jedinica lokalne samouprave i pod kontrolom središnje države. Ovime se jedinicama lokalne samouprave daje samo uvjetno pravo, a ne diskrecijsko pravo za provedbu vlastitih inicijativa u vezi s bilo kojim pitanjem koje nije dodijeljeno nijednoj drugoj ovlasti (nije u skladu s čl. 4.2. Povelje).

Konačno, u posljednjem izvješću o stanju lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj 2024. (CoE, 2024) izvjestitelji prepoznaju pozitivne pomake ostvarene tijekom posljednjih godina. Posebno se ističu značajne zakonodavne promjene, uključujući prijenos upravnih funkcija na županije nakon ukidanja ureda državne uprave u županijama, provedbu porezne reforme te uvođenje poticaja za dobrovoljna spajanja općina. Dodatno, vidljivo je i poboljšanje u praksi savjetovanja s lokalnim i regionalnim tijelima, osobito u području financijskog i fiskalnog odlučivanja. Izvješće Kongresa iz 2024. potvrđuje da Hrvatska zakonskim okvirom osigurava zaštitu granica lokalnih jedinica, omogućuje im određeni stupanj autonomije u organizaciji unutarnje strukture te postavlja okvir za zapošljavanje stručnog kadra i unaprjeđenje radnih uvjeta, čime u cijelosti ispunjava standarde postavljene Poveljom u pogledu funkcionalne i administrativne neovisnosti lokalne samouprave te da osigurava slobodno i neometano izvršavanje dužnosti lokalnih izabраниh predstavnika, jamči odgovarajuću financijsku naknadu i socijalnu zaštitu te propisuje jasne mehanizme za sprečavanje sukoba interesa i nespojivosti funkcija. Međutim, unatoč pozitivnim koracima, izvješće ukazuje i na niz strukturnih izazova. Posebno se problematičnima ističu ograničeni administrativni i fiskalni kapaciteti većeg broja manjih općina i gradova, nedovoljna financijska sredstva dostupna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, nejasna podjela nadležnosti te neučinkovit sustav

financijskog izravnjanja. Uz to, središnja državna tijela i dalje zadržavaju znatne nadzorne ovlasti nad lokalnom samoupravom, a sustav formalnih konzultacija o pitanjima od važnosti za lokalnu i regionalnu razinu vlasti još nije sustavno uspostavljen. U skladu s time, izvjestitelji predlažu niz mjera koje bi trebale doprinijeti daljnjoj demokratizaciji i osnaživanju lokalne samouprave. Među preporukama ističe se potreba za jačanjem međuopćinske suradnje, pružanjem poticaja za spajanje općina, osiguravanjem dostatnih financijskih sredstava za subnacionalne jedinice vlasti te preispitivanjem zakonodavnog okvira lokalnog oporezivanja i sustava fiskalnog izravnjanja. Također se preporučuje redefiniranje kriterija za dodjelu potpora, usklađivanje nadzornih mehanizama s načelom proporcionalnosti, jasnije razgraničenje odgovornosti između razina vlasti te uspostava pravno obvezujućeg i sustavnog mehanizma savjetovanja s lokalnim i regionalnim tijelima. Sve u svemu, prema izvješću Kongresa iz 2024. vidljivo je kako pravni sustav Republike Hrvatske još uvijek nije u potpunosti usklađen s odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi; usklađenost s gotovo polovicom odredbi je ocijenjena kao djelomična ili nikakva. U tablici 4. navedeni su članci Povelje s kojima hrvatski pravni sustav nije usklađen, djelomično ili u cjelini.

Tablica 4 Usklađenost pravnog sustava u Hrvatskoj s odredbama EPLS-a 2024

1. Djelomična usklađenost (*partial compliance*)

čl. 3./1. Pod lokalnom samoupravom podrazumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova.

čl. 4./2. Jedinice lokalne samouprave imaju, u zakonskim okvirima, slobodu pokretati inicijativu o svakom pitanju ako nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti.

čl. 4./3. Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

čl. 4./6. Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču.

čl. 9./5. Zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica traži prihvaćanje odgovarajućih postupaka ili mjera financijskog ujednačavanja u cilju ispravljanja učinaka nejednake diobe mogućih izvora financiranja, odnosno financijskog opterećenja što ga moraju podnositi. Takvim postupcima ili mjerama ne smije se sužavati slobodno odlučivanje lokalnih jedinica o pitanjima koja su u njihovom djelokrugu.

čl. 9./6. Od lokalnih će se jedinica, na odgovarajući način, tražiti mišljenja o tome kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja.

2. Neusklađenost (*not in conformity*)

čl. 4./4. Nadležnost koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju, u pravilu, biti potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.

čl. 4.5. U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima.

čl. 8.3. Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koji se smjera štititi.

čl. 9.1. Lokalne će jedinice imati, u okviru državne gospodarske politike, pravo na odgovarajuće vlastite prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.

čl. 9.3. Najmanje dio prihoda lokalnih jedinica mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, čije stope, u granicama utvrđenima zakonom, same određuju.

čl. 9.4. Sustavi financiranja prihoda lokalnih jedinica moraju biti dovoljno raznoliki i evolutivni kako bi mogli slijediti, koliko je to praktički moguće, promjene stvarnih troškova obavljanja lokalnih ovlasti.

čl. 9.7. Koliko je to moguće, subvencije lokalnim jedinicama, neće biti namijenjene financiranju specifičnih projekata. Dodjelom tih sredstava neće se ugrožavati temeljna sloboda politike odlučivanja lokalnih jedinica u području njihovih vlastitih nadležnosti.

Izvor: autorica, prema Council of Europe (2024.)

4. OVLASTI LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U PODRUČJU UREĐENJA PROMETA – STUDIJA SLUČAJA GRADA ZAGREBA

4.1. Zakonski okvir za uređenje (cestovnog) prometa na lokalnoj i područnoj razini

Ustav Republike Hrvatske u čl. 129a, koji uređuje samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, poslove prometa povjerava isključivo u samoupravni djelokrug županija, ne navodeći taj sektor kao područje samoupravnih poslova jedinica lokalne samouprave. Međutim, iz nepoznatih razloga, od takve jasne i precizno utvrđene nadležnosti u području prometa odstupa ZLPRS. Iako gotovo u potpunosti vjerno prenosi ustavnu odredbu o samoupravnom djelokrugu općina i gradova, ZLPRS u čl. 19. nju nadopunjava poslovima „prometa na svom području“, pri čemu taj sektor djelatnosti postaje jedini koji je tim propisom dodan u odnosu na citiranu ustavnu odredbu. U čl. 20., definirajući samoupravni djelokrug županija, ZLPRS vjerno prenosi ustavnu odredbu te „promet i prometni infrastrukturu“ navodi kao područje poslova iz samoupravnog djelokruga županija. Potrebno je napomenuti kako ni Ustav ni ZLPRS pobliže ne uređuju na koje se sve vrste prometa odnose navedene odredbe pa bi ih se načelno moglo tumačiti na način da se odnose na sve vrste i modalitete prometa (cestovni, željeznički, zračni i pomorski). Ipak, u zakonodavnoj i upravnoj praksi te stručnoj javnosti uobičajilo se navedenim odredbama davati uže tumačenje po kojemu se one odnose primarno (ne i isključivo) na cestovni promet.

Problem preklapajućih, odnosno konkurentskih ovlasti samoupravnih jedinica različitih razina u području regulacije prometa kakve su uspostavljene općim zakonodavstvom, nije riješen ni u relevantnom sektorskom zakonodavstvu. Zakonom o sigurnosti prometa na cestama (ZSPNC) iz 2008. određeno je da *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području tako da određuju 15 različitih prometnih aspekata (čl. 5/1.):

1. ceste s prednošću prolaska,
2. dvosmjerni, odnosno jednosmjerni promet,
3. sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanje prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora,

4. ograničenja brzine kretanja vozila,
5. promet pješaka, vozača bicikla, vozača osobnih prijevoznih sredstava, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, jahača te gonjenje i vođenje stoke,
6. parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja,
7. zone smirenog prometa,
8. blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila,
9. postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima,
10. pješačke zone, sigurne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i vozača bicikla u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl.,
11. uklanjanje dotrajalih, oštećenih i napuštenih vozila,
12. površinu na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (*cross*), vožnja izvan kolnika (*off road*), sportske, *enduro* i promidžbene vožnje,
13. uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama,
14. uvjete ulaza, prometovanja i izlaza vozila iz zone prometa u zaštićenoj kulturno-povijesnoj cjelini i kontaktnoj zoni
15. područje prometovanja potpuno automatiziranih vozila¹².

Nadalje, stavak 4. navedenog članka predviđa mogućnost proširenja lokalnog djelokruga stipulirajući da „poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, sukladno odredbama ovog zakon, mogu, osim ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, obavljati i jedinice lokalne samouprave¹³, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove“.

¹² Navedena točka je unesena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama s kraja 2024. godine.

¹³ Treba primijetiti da citirani stavak, za razliku od stavka 1., spominje isključivo jedinice lokalne, a ne i jedinice područne (regionalne) samouprave kao potencijalne nositelje navedenih poslova nadzora nad prometom u mirovanju.

Poslovi enumerirani u stavku 1. nesumnjivo spadaju u samoupravni djelokrug lokalne i područne samouprave jer zakon ne predviđa mogućnost da ih obavlja netko drugi, a lokalne jedinice podredno. Za razliku od toga, stavak 4. bi se u ovoj formulaciji trebao tumačiti kao mogućnost povjeravanja (delegiranja) poslova u preneseni djelokrug lokalnih jedinica jer je predviđena mogućnost njihovog obavljanja od strane nadležnog ministarstva, i to kao primarna.

Na temelju iznesenog može se zaključiti da nadležnost u području prometa nije jasno i precizno razgraničena između lokalne i područne (regionalne) razine. Dok jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove koji se odnose na promet na vlastitom području, jedinice područne samouprave nadležne su za promet i prometnu infrastrukturu od šireg, regionalnog značaja. Takva formulacija dovodi do preklapanja u nadležnostima, osobito u pitanjima planiranja, upravljanja i financiranja prometne infrastrukture. Nadležnost nad prometom podijeljena je između više razina vlasti što dovodi do preklapanja ovlasti, usporava donošenje odluka i čini sustav manje razumljivim građanima. Primjeri poput uređenja prometa jasno pokazuju da važeća zakonska rješenja ne daju dovoljno precizno razgraničene ovlasti između različitih razina lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na ovu problematiku već je ukazivao Škarica (2018; 2020), ističući da se u praksi često javljaju problemi preklapanja nadležnosti i nejasne podjele odgovornosti. Stoga se može zaključiti da promet u Republici Hrvatskoj predstavlja područje djelomično lokalnog, a djelomično područnog (regionalnog) značaja, ali da postojeća zakonska rješenja ne osiguravaju dovoljno preciznu podjelu nadležnosti ni učinkovitu koordinaciju između razina vlasti. U kontekstu poslova i ovlasti Grada Zagreba koji objedinjava ovlasti grada i županije, nije jasno koje ovlasti u području uređenja prometa Grad Zagreb ima kao jedinica lokalne, a koje kao jedinica područne, odnosno regionalne samouprave. Problem konkurirajućih ovlasti lokalnih jedinica i županije, kakve proizlaze iz citiranog čl. 5. ZSPNC-a, u praksi je riješen na način da navedene poslove uređenja prometa obavljaju gotovo isključivo jedinice lokalne samouprave. Iz navedenog proizlazi da Grad Zagreb u području prometa, unatoč statusu županije, zapravo nema nikakve dodatne ovlasti u odnosu na sve druge jedinice lokalne samouprave.

4.2. Uređenje cestovnog prometa u Gradu Zagrebu – studija slučaja

4.2.1. Organizacija obavljanja poslova prometa u Gradu Zagrebu

Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban i jedinstven položaj u sustavu lokalne i regionalne samouprave. Već sam Ustav predviđa mogućnost (čl. 129./3.) da se Zagrebu, kao glavnom gradu Republike Hrvatske, može zakonom utvrditi položaj županije. Takav mu je status i dodijeljen Zakonom o Gradu Zagrebu (ZGZ). Naime, definiran je kao jedinica lokalne samouprave koja ima položaj županije (ZGZ čl. 1.-2.) čime mu je osigurana specifična uloga i prošireni djelokrug u odnosu na ostale jedinice lokalne samouprave. Navedenim propisom su uređeni njegov položaj, djelokrug i ustroj te se njime Gradu Zagrebu povjerava obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga grada i županije, kao i drugih poslova u skladu sa zakonom. U okviru samoupravnog djelokruga Grad Zagreb obavlja poslove od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji Ustavom ili zakonom nisu povjereni državnim tijelima. To se osobito odnosi na područja gospodarskog razvoja, komunalnog gospodarstva, prostornog i urbanističkog planiranja, uređenja naselja i stanovanja, odgoja i obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, sporta, prometa i prometne infrastrukture, zaštite okoliša, civilne i protupožarne zaštite, održavanja javnih cesta, kao i na izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Navedeni poslovi detaljnije su razrađeni Statutom Grada Zagreba, kojim se dodatno potvrđuje širok opseg ovlasti koji proizlazi iz ustavnog i zakonskog položaja Grada. Predstavničko tijelo građana Grada Zagreba je Gradska skupština, koja donosi opće akte u okviru samoupravnog djelokruga te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom, dok je izvršno tijelo gradonačelnik Grada Zagreba, koji ima dva izabrana zamjenika. Za obavljanje poslova iz djelokruga Grada Zagreba ustrojavaju se gradska upravna tijela, odnosno gradski uredi i službe, čime se osigurava funkcionalna i organizacijska provedba dodijeljenih ovlasti. Trenutno je ustrojeno 16 upravnih tijela, i to 14 gradskih ureda, kao resorno nadležnih tijela te dvije stručne službe, nadležne za obavljanje unutarnjih funkcija u gradskoj upravi.

Cestovni prometni sustav Grada Zagreba suočen je s brojnim izazovima, među kojima se ističu kontinuirani rast broja osobnih vozila, česte prometne gužve, nedovoljna integriranost sustava javnog prijevoza te nerazvijena biciklistička i pješačka infrastruktura. Ovi problemi prepoznati su u ključnim strateškim dokumentima, poput Master plana prometnog sustava Grada Zagreba 2020.–2030. i Strategije razvoja urbane aglomeracije Zagreb do 2027. koji predviđaju mjere usmjerene na povećanje učinkovitosti javnog prijevoza, integraciju različitih prometnih sustava, poticanje održive mobilnosti, modernizaciju semaforizacije te razvoj sustava *Park & Ride* i biciklističke infrastrukture.

U organizacijskom smislu i u kontekstu teme ovog rada, bitno je spomenuti da je unutar Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, promet, komunalne poslove, civilnu zaštitu i sigurnost ustrojen Sektor za promet, koji ima ključnu ulogu u planiranju, organizaciji i upravljanju cestovnim prometnim sustavom Grada Zagreba. Njegov djelokrug obuhvaća poslove tehničke regulacije i sigurnosti prometa, razvoj održive urbane mobilnosti, prometno planiranje, praćenje i analizu funkcioniranja javnog gradskog prijevoza, uređenje i unaprjeđenje biciklističke infrastrukture te provedbu razvojnih prometno-infrastrukturnih i logističkih projekata. Uz to, sektor obavlja i poslove izdavanja dozvola i odobrenja za kretanje vozila u pješačkim zonama, davanja mišljenja i suglasnosti na projekte vezane uz korištenje javnoprometnih površina (ugostiteljske terase, kiosci, panoi i slično), kao i poslove vezane uz svjetlosnu prometnu signalizaciju i upravljanje prometom. Osim navedenoga, u širem smislu uređenja prometa spomenuti ured obavlja i poslove vezane uz upravljanje izgradnjom i rekonstrukcijom nerazvrstanih cesta i cestovnih objekata, objekata javnog gradskog prijevoza te izvanredno održavanje cestovne infrastrukture i pripadajućih objekata. Osim toga nadležan je i za poslove zauzimanja javnoprometnih površina, izvanrednog prijevoza, prekomjerne uporabe nerazvrstanih cesta, kao i gradnje priključaka i prilaza na nerazvrstane ceste. Prometno redarstvo (od 1. siječnja 2026. u nadležnosti Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, promet, komunalne poslove, civilnu zaštitu i sigurnost) obavlja nadzor nad nepropisno zaustavljenim i parkiranim vozilima, organizira njihovo premještanje te poduzima mjere sukladno ovlastima propisanim Zakonom o sigurnosti prometa na cestama, Prekršajnim zakonom i gradskom Odlukom o uređenju prometa.

Već iz navedene organizacijske strukture i širine nadležnosti razvidno je da se radi o iznimno složenom i zahtjevnom području. Grad Zagreb provodi i konkretne projekte u cilju unaprjeđenja prometnog sustava, poput uvođenja blokovskog parkiranja i osnivanja Centra za automatsko upravljanje prometom. Međutim, unatoč navedenim mjerama, prometni izazovi i dalje su prisutni, ponajprije zbog stalnog porasta motoriziranog prometa te nedostatne koordinacije i suradnje svih relevantnih dionika uključenih u uređenje i provedbu prometnih rješenja i mjera koje proizlaze iz važećih sektorskih zakona i drugih propisa. Posebice se to odnosi na Zakon o sigurnosti prometa na cestama, koji u normativnom smislu predstavlja ključni instrument uređenja cestovnog prometa, ali istodobno bitno sužava prostor za samostalno djelovanje jedinica lokalne samouprave.

Pravo na samostalnu regulaciju predstavlja jedno od temeljnih obilježja samoupravnog djelokruga. To pravo ostvaruje se donošenjem općih akata. U području prometa u Gradu Zagrebu i u vezi s njim to su prije svega Odluka o uređenju prometa, kojom se uređuje promet na javnoprometnim površinama, Odluka o uvjetima korištenja javnih parkirališta, javnih garaža, nerazvrstanih cesta i drugih površina javne namjene za parkiranje vozila na području Grada, Odluka o nerazvrstanim cestama (uređuje primjerice privremenu regulaciju prometa), Naredba o uvjetima prometovanja vozila u središnjem dijelu Grada Zagreba i pješačkim zonama i dr.

Tekst koji slijedi opisuje i analizira konkretne probleme s kojima se Grad Zagreb susreće pri uređenju cestovnog prometa na svom području, a koji uglavnom proistječu iz neadekvatne zakonske regulacije.

4.2.2. Primjeri ograničenja lokalne autonomije u području uređenja prometa

Primjer 1: Uvođenje zone ograničenog prometa

Kako je analiza u 3. poglavlju pokazala, Hrvatska je svoje opće zakonodavstvo o lokalnoj i regionalnoj samoupravi uglavnom primjereno uskladila s načelima i odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Međutim, zakonodavac se u sektorskom zakonu (ZSPNC-u) vraća enumeraciji, zanemarujući načelo supsidijarnosti i opću klauzulu te ograničava slobodu jedinica lokalne samouprave da iniciraju i uređuju sva pitanja koja nisu izrijekom isključena iz njihovog djelokruga te stavljena u djelokrug drugih (državnih) javnopravnih tijela na uređenje. Primjer toga je pokušaj uvođenja „zone ograničenog prometa“ u Gradu Zagrebu koja je predložena u okviru Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o uređenju prometa na području Grada Zagreba. Predloženim izmjenama i dopunama omogućilo bi se da se područja ograničenog prometa mogu urediti i u drugim gradskim dijelovima i površinama ne samo u pješačkim zonama, odnosno u dijelovima grada koji nisu pješačke zone, a pokaže se opravdanim i potrebnim da se u istima ograniči promet, kao što su primjerice sportsko rekreacijske zone poput ŠRC Jarun.

Naime, prema postojećem zakonskom okviru ne postoji mogućnost uspostave zone u kojoj bi promet bio ograničen ili zabranjen određenim kategorijama vozila, osim da se to učini uspostavom pješačke zone u kojoj je u potpunosti zabranjen promet motornim vozilima. Realnost je takva da u nizu područja u urbanim sredinama postoji potreba za reguliranjem i djelomičnim ograničavanjem prometa, a da se pritom ne mora nužno uspostaviti pješačka zona. Ministarstvo unutarnjih poslova rješenjem je uskratilo suglasnost obrazlažući da ZSPNC ne poznaje zonu ograničenog prometa već samo pješačku zonu u kojoj nije dozvoljeno kretanje motornih vozila osim vozila s dozvolom, stoga jedinica lokalne samouprave ne može ograničiti promet osim u okviru pješačke zone u kojoj propisuje uvjete prometovanja. Ovaj prijedlog je upravo adresirao navedenu potrebu i pokušao uspostaviti pravni temelj za regulaciju koja nije ekstremna i ide u smjeru europske prakse jer uvodi nužnu gradaciju između „dozvoljeno je sve“ i „zabranjeno je sve“ istovremeno ostavljajući diskreciju nadležnom tijelu da uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove određuje uvjete prometovanja.

Pri tome važno je istaknuti da predloženo rješenje ne predstavlja potpuno novi institut već se temelji na postojećim oblicima prometne regulacije, drugim riječima, predložena zona ograničenog prometa predstavljala bi funkcionalnu kombinaciju i nadogradnju postojećih

rješenja s ciljem omogućavanja proporcionalnije i fleksibilnije regulacija, u skladu s potrebama konkretnih prostora (poput sportsko-rekreacijskih područja). Slijedom navedenog, područje ŠRC Jarun proglašeno je pješačkom zonom, iako bi po svojoj funkciji i stvarnim potrebama više odgovaralo modelu ograničenog prometa.

Primjer 2: Nadzor od strane Ministarstva unutarnjih poslova (prethodni i naknadni)

Načelo cjelovitosti lokalnih ovlasti, kako ga utvrđuje EPLS (čl. 4/4.) podrazumijeva da jedinice lokalne samouprave trebaju imati potpunu autonomiju u obavljanju poslova iz svog samoupravnog djelokruga, bez *ex ante* ili *ex post* intervencija drugih razina vlasti. Također, ovlasti ne bi smjele biti isključivo izvršne, već bi trebale uključivati pravo opće regulacije. Načelo isključivosti nalaže da lokalne jedinice imaju nepodijeljenu nadležnost u svom području djelovanja, bez konkurirajućih ovlasti drugih razina vlasti. U slučaju članka 5. ZSPNC-a, ni jedno ni drugo načelo nije u potpunosti ispoštovano. Ovlaсти jedinica lokalne samouprave su ograničene obvezom dobivanja prethodne suglasnosti ministarstva. Iako se takav mehanizam pravno obrazlaže kao mehanizam zaštite zakonitosti, u stvarnosti takve suglasnosti nerijetko zadiru u sadržaj političkih odluka lokalnih jedinica, odnosno u svrsishodnost regulacijskih mjera. Samouprava se ne ostvaruje samo kroz provedbu državnih odluka, već i kroz vlastitu političku samostalnost u uređivanju lokalnih pitanja - uključujući i promet. Prethodna suglasnost trebala bi se odnositi isključivo na provjeru usklađenosti s odredbama ZSPNC-a s aspekta sigurnosti prometa (međutim, nisu jasno propisani kriteriji za davanje ili odbijanje davanja suglasnosti) te bi trebala biti dana u razumnom roku (ZSPNC ne propisuje rok u kojem se nadležno ministarstvo treba očitovati na prijedlog odluke kojom se uređuje promet), a ne biti mehanizam koji lokalnu samoupravu pretvara u operativno tijelo s ograničenom autonomijom što je suprotno i temeljnim odredbama Ustava i načelu vertikalnog ograničavanja državne vlasti kako je propisano čl. 4. Ustava RH. Potreba ishoda prethodne suglasnosti MUP-a, odnosno nadležne policijske uprave, ne samo da produljuje vrijeme donošenja i primjene već pripremljenih propisa, nego njihovo usvajanje može i blokirati, a jedinica lokalne samouprave protiv takve blokade (koja je diskrecijska i može biti motivirana nizom razloga), nema na raspolaganju adekvatno pravno sredstvo ni pristup nadležnom sudu jer Visoki upravni sud o zakonitosti općih akata JLPRS-ova može meritorno odlučivati tek kad su oni doneseni i obustavljeni od primjene odlukom nadležnog tijela državne uprave.

Nadalje, osim analizirane problematičnosti prethodnog nadzora od strane ministarstva, sektorskim je zakonom predviđen i neprimjeren mehanizam naknadnog (ex-post) nadzora. Člankom 5./12. ZPSNC-a ustanovljena je ovlast ministarstva nadležnog za unutarnje poslove za provedbu upravnog i inspeksijskog nadzora nad obavljanjem poslova koji su u istom članku nabrojani kao samoupravni poslovi jedinica lokalne samouprave. Propisani upravni nadzor mnogo je širi i zahvaća i druge aspekte djelovanja nadziranih tijela no što je to nadzor zakonitosti, koji bi trebao biti uobičajen za poslove samoupravnog djelokruga.

Primjer 3: Propisivanje prekršajnopравnih sankcija

Jasan primjer narušavanja autonomije lokalne samouprave je i rješenje Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave zagrebačke iz listopada 2025. kojim se odbija izdavanje suglasnosti na prijedlog Odluke o izmjenama i dopunama Odluke o uređenju prometa na području Grada Zagreba. Odredbama članka 2. stavcima 1. i 2. Prekršajnog zakona propisano je da se prekršaji i prekršajnopравne sankcije mogu propisivati zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) mogu propisivati prekršaje i prekršajnopравne sankcije samo za povredu propisa koje donose na temelju nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga. Grad Zagreb predlaže propisati visine novčanih kazni za prekršaje određene Odlukom o uređenju prometa u okviru raspona kako je predviđeno člankom 33. stavcima 4., 5. i 6. Prekršajnog zakona.

S obzirom na sve učestalije probleme prometa u pješačkim zonama, Grad Zagreb je prijedlogom navedene Odluke predvidio uvođenje prekršajnopравnih sankcija za kršenje uvjeta prometovanja u pješačkoj zoni, koje nisu predviđene važećim ZSPNC-om te koji do sada nisu uređeni, a koji bi uz već postojeće pravne instrumente kojima raspolažu policijski službenici (prvenstveno odredbe članka 12. i članka 82. ZSPNC-a) i prometni redari (prvenstveno odredbe članka 82. ZSPNC-a), predstavljalo cjelovito uređenje nadzora prometa u pješačkim zonama. Odredbama članka 2. stavcima 1. i 2. Prekršajnog zakona propisano je da se prekršaji i prekršajnopравne sankcije mogu propisivati zakonom i odlukama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) mogu propisivati prekršaje i prekršajnopравne sankcije samo za povredu propisa koje ona donese na temelju nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom i tu ovlast ne mogu prenijeti na drugoga.

Dakle, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na temelju zakonske ovlasti, u okviru svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i zakonom, ovlaštene su propisati ne samo prekršaje, već i prekršajnepravne sankcije za te prekršaje, bez koje ovlasti bi pravo propisivanja prekršaja ostalo na razini deklaracije bez ikakvog pravnog učinka. Time bi se omogućilo sankcioniranje kršenja uvjeta prometovanja u pješačkoj zoni kako je to određeno prijedlogom Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa i Naredbom o uvjetima prometovanja u središnjem dijelu Grada Zagreba i pješačkim zonama iz 2024. Nadzor nad provođenjem Odluke o uređenju prometa ne mijenja se i u nadležnosti je prometnih redara, a konkretne prekršaje bilo bi moguće utvrditi putem videonadzora i provjerom u bazi izdanih dozvola za prometovanje pješačkom zonom. U obrazloženju rješenja kojim se odbija davanje suglasnosti Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava zagrebačka navodi:

- da se u konkretnom slučaju u prijedlogu Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa, u članku 1., kojim se u članku 26. iza stavka dodaju stavci 3. i 4. propisuje identična obaveza za vlasnika vozila kakva je već propisana odredbama članka 229. ZPNC-a,
- da se u članku 2., kojim se mijenja članak 27. i propisuje novčane kazne za prekršaje, u iznosima koji nisu sukladni propisanim novčanim kaznama za identične prekršaje iz ZPNC-a, nastoji ići *contra legem* u mjerodavnom području. Nadalje tvrdi da nije riječ o materiji koju regulira jedinica lokalne samouprave pa da bi imala i ovlast propisati ponašanja koja predstavljaju prekršaj i iznose novčanih kazni za njih sukladno odredbama Prekršajnog zakona već da je riječ o materiji koja je već regulirana zakonskim odredbama,
- da novčane kazne koje se žele propisati odredbama novog članka 27., osim što svojim iznosima nisu sukladne iznosima novčanih kazni koje su za te prekršaje propisane zakonskim odredbama i da impliciraju postojanje stvarne nadležnosti Grada Zagreba za procesuiranje nekih prekršaja protiv sigurnosti prometa na cestama za čije procesuiranje jedinice lokalne samouprave nemaju stvarnu nadležnost (prometovanje motornim vozilom bez dozvole ili suprotno dozvoli, prometovanje pješačkim zonama suprotno Odluci o uređenju prometa.

Člankom 229. ZPNC-a propisano je: „Vlasnik vozila odnosno korisnik dužan je, na zahtjev policijskog službenika ili službene osobe jedinice lokalne samouprave koja obavlja poslove iz članka 5. stavka 4. ovoga Zakona, dati vjerodostojan podatak o osobi koja je upravljala vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja, a pritom se dostava podataka o više osoba koje su upravljale vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja ne smatra dostavom vjerodostojnih podataka o identitetu osobe kojoj je dao vozilo na upravljanje.“

Sukladno navedenom službenik lokalne jedinice je prilikom obavljanja poslova iz članka 5. stavka 4. ZSPNC-a ovlašten zatražiti vjerodostojan podatak o osobi koja je upravlja vozilom u vrijeme počinjenja prekršaja. S obzirom da predmetni stavak 4. propisuje da poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila, upravljanja prometom te premještanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila takvu ovlast službenika lokalne jedinice valjalo bi tumačiti isključivo u okviru poslova koje obavlja na temelju prenesenih ovlasti nadzora i izricanja prekršaja iz ZSPNC-a (prvenstveno prekršaji iz članka 82. i 84. ZSPNC-a koji uređuju nepropisno zaustavljanje i parkiranje).

ZSPNC-om određeno je da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove, uređuju promet na svom području te se u nastavku članka 5. određuju koji su osobito poslovi uređenja prometa, a između ostalog: „određuju uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama“.

U opisanom slučaju ne može se složiti s tumačenjem MUP-a da je riječ o derogiranju zakonskih odredbi *contra legem*, već uređenju samoupravnog djelokruga Grada Zagreba, sukladno Ustavu i zakonima kojima se uređuje samoupravni djelokrug te u je u skladu s normom o nadležnosti sadržanoj u samom članku 5. stavku 1. točki 13. ZSPNC-a - za određenje uvjeta prometovanja u pješačkoj zoni. Zakon s druge strane ne uređuje uvjete prometovanja pješačkom zonom već propisuje zabranu zaustavljanja i parkiranja u pješačkoj zoni uz ostala taksativno nabrojana mjesta zabrane zaustavljanja i parkiranja vozila te općenito propisuje prekršaje kršenja prometnog znaka pri čemu kršenje uvjeta prometovanja ostaje nesankcionirano (primjerice vožnja kroz pješačku zonu bez zaustavljanja i/ili parkiranja suprotno uvjetima iz dozvole ili bez dozvole).

Ovaj slučaj jasno ilustrira problem ograničavanja lokalne autonomije u Hrvatskoj. Odbijanjem suglasnosti na izmjene i dopune Odluke o uređenju prometa u Gradu Zagrebu kojima se propisuju prekršajne odredbe za kršenje uvjeta prometovanja u pješačkim zonama, s obrazloženjem da se time zadire u područje već uređeno zakonom, pokazuje se kako središnja tijela vlasti često tumače ovlasti lokalne samouprave restriktivno, umjesto u duhu načela supsidijarnosti i samoupravne cjelovitosti, a pri tome ne razlikuje samoupravni djelokrug (uvjeti prometovanja pješačkom zonom) od prenesenih poslova (nadzor nad nepropisno zaustavljenim i parkiranim vozilima). Ovakvi primjeri pokazuju potrebu za jasnijim tumačenjem i dosljednijom primjenom ustavnog načela lokalne samouprave te za smanjenjem nadzora i ograničavanja lokalnih odluka od strane državnih tijela.

U konačnici, samo se jačanjem pravne zaštite samoupravnih ovlasti i priznavanjem pune regulativne uloge lokalnih jedinica može ostvariti stvarna decentralizacija i učinkovito upravljanje na lokalnoj razini.

Primjer 4: Preklapanje ovlasti različitih razina vlasti

Specifičnost Grada Zagreba dodatno komplicira činjenica da su od uređenja prometa isključene državne ceste koje prolaze kroz Grad Zagreb te se u praksi izravna nadležnost za uređenje prometa vezuje uz odredbe Zakona o cestama, iako ZSPNC propisuje da kada se promet uređuje na dijelu državne ili županijske ceste, potrebna je (osim suglasnosti ministarstva nadležnog na unutarnje poslove) i suglasnost ministarstva nadležnog za poslove prometa (čl.5./2.). Prema tome nadležnost za uređenje prometa na dijelu državne ili županijske ceste koja teritorijalno pripada jedinici lokalne i (područne) regionalne samouprave također pripada predstavničkom tijelu te jedinice uz pribavljene suglasnosti koje se daju na temelju izrađenog prometnog elaborata. Zakonodavac je pri tome izradu prometnog elaborata izričito vezao uz uređenje prometa na dijelu županijske i državne ceste, upravo zbog potrebe ujednačavanja prometnih rješenja na cesti koja teritorijalno pripada različitim jedinicama. S druge strane, sukladno članku 61. Zakona o cestama, prometni znakovi, signalizacija i oprema te turistička i ostala signalizacija postavljaju se na javnoj cesti na temelju prometnog elaborata. Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o. i koncesionar uz prethodnu suglasnost ministra, odnosno županijska uprava za ceste uz prethodnu suglasnost ureda državne uprave u županiji nadležnog za poslove prometa ovlašteni su izmijeniti prometni elaborat. Sadržaj, namjenu i razinu razrade prometnog elaborata propisuje ministar. Člankom 109. istog zakona propisano je da jedinice lokalne samouprave uređuju zaštitu nerazvrstanih cesta uz odgovarajuću primjenu članka 61. te prekršajne odredbe.

Elaborat služi kao podloga za projektiranje zahvata za koje je propisan postupak ishoda akata o gradnji i kao podloga za izvođenje radova i aktivnosti na cesti za koje nije propisan postupak ishoda akata o gradnji. Elaborat kao podloga za izvođenje radova i aktivnosti na cesti za koje nije propisan postupak ishoda akata o gradnji izrađuje se u slučajevima:

- izmjene postojećeg stanja prometne signalizacije i opreme na cestama,
- uspostave privremene regulacije prometa za sigurno odvijanje prometa, nesmetano izvođenje radova ili obavljanje drugih aktivnosti na cesti, osim u slučajevima kad je nužno poduzeti hitne mjere za sigurnost prometa i uspostaviti privremenu regulaciju u najkraćem mogućem roku (u slučaju prometne nezgode i nesreće, iznenadnih i izvanrednih okolnosti – odroni, klizišta, snježni zapusi, elementarnih nepogoda – lavina, potres, vjetar, bura, poplava, požar i dr.) i kad to zahtijevanju razlozi održavanja javnog reda i mira.

Slučaj uređenja prometa u Gradu Zagrebu jasno ilustrira manjkavosti postojećeg zakonodavnog okvira u pogledu uređenja cestovnog prometa. Naime, iako ZSPNC propisuje postupak uređenja prometa i na dijelovima državnih i županijskih cesta koje prolaze kroz područje jedinica lokalne i područne regionalne samouprave, u praksi Grad Zagreb nije obuhvatio državne ceste na svom području. Time se stvorila pravna praznina i neujednačenost u primjeni propisa.

Dodatno, normativno područje uređenja prometa - sustav tehničkog uređenja prometa dijelom ulazi i u područje građenja, rekonstrukcije i održavanja cesta jer Pravilnik o sadržaju, namjeni razini razrade prometnog elaborata za ceste uključuje i izmjenu postojećeg stanja prometne signalizacije i opreme na cestama. Time se poklapaju dva pravna režima što u praksi uzrokuje nejasnoću oko primjene prometnog elaborata i pribavljanja suglasnosti nadležnih tijela. Gradska Odluka o nerazvrstanim cestama donesena 2025. pod redovitim održavanjem nerazvrstanih cesta podrazumijeva popravak, zamjenu i obnovu vertikalne i horizontalne signalizacije i opreme. Iz takvog normativnog rješenja proizlazi da se onda izmjena tehničke regulacije prometa na nerazvrstanim cestama koja ne uključuje zahvate građenja ili rekonstrukcije ceste provodi sukladno propisima iz područja sigurnosti prometa na cestama, dakle bez obveze izrade prometnog elaborata za nerazvrstanu cestu. Nasuprot tome, državne ceste se uopće ne spominju u lokalnim aktima Grada Zagreba i izmjenu stanja prometne signalizacije obavljaju Hrvatske ceste sukladno Zakonu o cestama i Pravilniku o sadržaju, namjeni i razini razrade prometnog elaborata za ceste. Osim što se time u praksi dodatno produbljuje institucionalna podjela i otežava koordinirano upravljanje prometom, prekršeni su i ustavnopravni zahtjevi dostupnosti, jasnoće, preciznosti, izvjesnosti i predvidivosti koje zakoni moraju ispunjavati da bi bili usklađeni s načelom vladavine prava.

Primjer 5: Antinomija in abstracto (sukob zakona)

Primjer antinomije *in abstracto* nalazimo kod određivanja cijene premještanja nepropisno parkiranih vozila. U području koji se odnosi na parkirališne površine i način parkiranja, zabranu parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja navedeni članak ZSPNC-a valjalo bi tumačiti isključivo u okviru sigurnosti prometa na cestama i ovlasti lokalnih jedinica da uz suglasnost nadležnog ministarstva prostorno i tehnički urede promet (uspostava parkirališnih mjesta na javnoprometnoj površini i tehničko uređenje prometa u mirovanju), dok se način i uvjeti korištenja parkirališnih mjesta na prethodno određenim parkirališnim površinama određuju na način kako je to kasnije predvidio Zakon o komunalnom gospodarstvu (ZKG) iz 2018.

Dakle, uvjeti korištenja javnih parkirališta odnosno drugih površina javne namjene za parkiranje vozila nisu predmet ZSPNC-a kojim se utvrđuju temeljna načela međusobnih odnosa, ponašanje sudionika i drugih subjekata u prometu na cesti, osnovni uvjeti kojima moraju udovoljavati ceste glede sigurnosti prometa, pravila prometa na cestama, sustav prometnih znakova i znakova koje daju ovlaštene osobe i druga pitanja iz područja sigurnosti prometa na cestama već je to pitanje isključivo u domeni komunalnog gospodarstva, a odluka kojom se uređuje naselje i uspostavlja održavanje komunalnog reda sukladno članku 104. ZKG-a ne podliježe obvezi ishoda prethodne suglasnosti drugog javnopravnog tijela. Zbog konkurencije ta dva zakona svakako bi bilo preporučljivo područje parkiranja cjelovito urediti. Nedostatak jasnoće i preciznosti posebno dolazi do izražaja kod poslova premještanja vozila („pauk“). ZKG poslove premještanja vozila svrstava u uslužne komunalne aktivnosti stoga, cjenik donosi isporučitelj komunalne usluge (Podružnica Zagrebparking) uz suglasnost gradonačelnika.

ZKG: čl. 25. st.1. „ Pod uslugama parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama podrazumijeva se upravljanje tim površinama i garažama, njihovo održavanje, naplata i kontrola naplate parkiranja i drugi poslovi s tim u vezi te obavljanje nadzora i premještanje parkiranih vozila na površinama javne namjene sukladno posebnim propisima. Pod navedenim uslugama ne podrazumijeva se pružanje usluga parkiranja na površinama i garažama koje nisu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave.“. Sukladno čl. 55. st. 1., Isporučitelj komunalne usluge dužan je za cjenik komunalnih usluga i za svaku njegovu izmjenu ili dopunu pribaviti prethodnu suglasnost gradonačelnika odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na području na kojem se isporučuje komunalna usluga.“.

ZSPNC u čl. 86. st.2. propisuje: „ Visinu troškova premještanja ili pokušaja premještanja vozila propisuju jedinice lokalne samouprave, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove.“. To znači da visinu troškova premještanja ili pokušaja premještanja vozila propisuju jedinice lokalne samouprave, da tu cijenu donosi gradonačelnik zaključkom (uz suglasnost ministarstva).

ZKG donesen je 2018. godine, a posljednje izmjene i dopune donesene su 2024. Konkretno odredbe (čl. 25. i 55.) donesene su 2018. godine te od tada nisu mijenjane. Sukladno tome prilikom razmatranja problema antinomije potrebno se voditi *ration* navedenih članaka koji je naveden u konačnom prijedlogu ZKG-a 2018. godine. Odredbama ovih članaka određuju se komunalne djelatnosti te se propisuje njihova podjela na komunalne djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti (komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture) i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: uslužne komunalne djelatnosti). Komunalna djelatnost (usluga parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama) jest i premještaje parkiranih vozila na površinama javne namjene („pauk“), kao što je zakonom izričito propisano (čl. 25. st.1). Dalje se obrazlažu i navode vrste komunalnih djelatnosti među koje spada i usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama. Ratio čl. 55. jest uređenje pitanja vezanih uz cjenik komunalnih usluga tj. uz određivanje cijene tih usluga, te uz plaćanje cijene komunalne usluge.

Prema tim odredbama isporučitelj komunalne usluge dužan je za cjenik komunalnih usluga i za svaku njegovu izmjenu ili dopunu pribaviti prethodnu suglasnost gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika jedinice lokalne samouprave na području koje se isporučuje komunalna usluga.

ZSPNC stupio je na snagu 2008. godine, a kasnije izmjene i dopune ZSPNC - a nisu se odnosile na dio koji se odnosi na nadležnost donošenja cijene premještanja vozila. Odredbama prijedloga ZSPNC-a uređuju se temeljna načela međusobnih odnosa, ponašanje sudionika i drugih subjekata u prometu na cesti, ovlaštenja za nadzor i uređenje prometa, osnovni uvjeti kojima moraju udovoljavati ceste glede sigurnosti prometa, pravila prometa na cestama, sustav prometnih znakova i znakova koje daju ovlaštene osobe, prometna pravila, radnje vozilom u prometu, dopuštena brzina kretanja vozilom u prometu na cestama, promet na raskrižju, pretjecanje, obilaženje i mimoilaženje, zaustavljanje i parkiranje, kretanje pješaka, dužnosti u

slučaju prometne nesreće, športske i druge priredbe ili aktivnosti na cestama, ograničenje prometa, osposobljavanje kandidata za vozače, polaganje vozačkog ispita i uvjeti za stjecanje prava na upravljanje vozilima, zdravstveni pregledi vozača, trajanje upravljanja motornim vozilom, vuča vozila, uređaji i oprema koje moraju imati vozila, dimenzije, ukupna masa i osovinsko opterećenje vozila, uvjeti kojima moraju udovoljavati vozila u prometu na cestama, registracija motornih i priključnih vozila, tehnički pregledi vozila, ispitivanje i homologacija vozila i posebne mjere za sigurnost prometa na cestama.

ZSPNC donio se radi usklađivanja s Prekršajnim zakonom i pravnom stečevinom Europske unije, čime su se otklonile postojeće neusklađenosti i ispunili uvjeti za pristupanje EU. Poseban naglasak stavljao se na učinkovitije sankcioniranje prekršaja kroz naplatu manjih kazni na mjestu počinjenja te korištenje žurnih prekršajnih naloga, čime se olakšavao rad policije i trebalo se doprinijeti rasterećenju sudova. Osim toga, zakon je uveo strože kazne za najteže prekršaje povezane s prometnim nesrećama, jaču edukaciju vozača, osobito mladih, poboljšao tehničku ispravnost vozila i posredovao poticanju prometne kulture i ekološke svijesti svih sudionika u prometu, s ciljem povećanja ukupne sigurnosti na cestama.

Ratio članka 86. proizlazi iz konačnog prijedloga ZSPNC-a iz 2008. jer od tada navedeni članak nije bio predmet izmjena (dopunjen sa „pokušaj premještanja vozila“). Njim se htjelo propisati kada se može odrediti premještanje nepropisno zaustavljenog ili parkirano vozila na drugo mjesto i obvezu da se, prije izdavanja naredbe za premještanje, položaj vozila utvrđuje fotografijom ili skicom. U Prijedlogu Zakona o sigurnosti prometa na cestama propušteno je obrazložiti stavak 2. navedenog članka, dok je to u Konačnom prijedlogu ZKG-a učinjeno.

U ovom slučaju dolazi do antinomije, odnosno sukoba *in abstracto* između dviju zakonskih normi različitih propisa istoga ranga – ZKG-a i ZSPNC-a . S jedne strane ZKG detaljno uređuje komunalne djelatnosti, uključujući usluge parkiranja (premještanje parkiranih vozila na površinama javne namjene) i određivanje cijena tih usluga. S druge strane, ZSPNC, iako opsežan i značajan za sigurnost cestovnog prometa, ima širu primjenu te ne ulazi u razradu konkretnih komunalnih pitanja, a što cijena premještanja vozila jest. Ratio članka 86. tog zakona nije dovoljno obrazložen, osobito u dijelu stavka 2., dok su odredbe čl. 25. i 55. ZKG-a jasno razrađene i potvrđene zakonodavnim obrazloženjem.

U skladu s time, u rješavanju predmetne antinomije prednost za određivanje cijena premještanja vozila treba dati ZKG-u (bez suglasnosti MUP-a), čime se osigurava dosljedna i svrhovita primjena pravnih normi u području komunalnih djelatnosti i upravljanja uslugama parkiranja (premještanje parkiranih vozila na površinama javne namjene).

Pri analizi predmetnih odredbi primijećeno je kako su u lokalnim jedinicama postupanja različita (npr. Zaključak temeljem ZSPNC-a ima grad Varaždin, a temeljem ZKG-a ima grad Osijek). Podružnica Zagrebparking u postupku je donošenja novog cjenika za poslove premještanja vozila.

Primjer 6: Problemi koji proizlaze iz nadležnosti za donošenje odluke o uređenju prometa

Navedenom odredbom članka 5. ZSPNC-a dana je ovlast jedinicama lokalne i područne regionalne samouprave urediti promet na svom području ali ni tom ni nekom drugom odredbom ZSPNC –a nije propisano koje je tijelo te jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku slijedom čega je s tim u vezi mjerodavan Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹⁴. Pod uređenjem prometa podrazumijeva se regulacija prethodno (v. 4.1.) navedenih 15 aspekata prometa pobrojanih u čl. 5. st. 1. ZSPNC-a¹⁵.

U području normativnog uređenja prometa u Gradu Zagrebu Gradska skupština Grada Zagreba, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva, donijela je Odluku o uređenju prometa kojom se uređuje promet na javnoprometnim površinama na području Grada Zagreb (dalje u tekstu:

¹⁴ Treba napomenuti kako je prethodni propis (Zakon o sigurnosti prometa na cestama iz 2004.) ovlasti uređenja prometa eksplicitno dao predstavničkim tijelima, navodeći (čl. 5/1.): “Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u skladu s odredbama ovog zakona, uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnje poslove uređuje promet na svom području tako da određuje:...”

¹⁵ 1. ceste s prednošću prolaska, 2. dvosmjerni, odnosno jednosmjerni promet, 3. sustav tehničkog uređenja prometa i upravljanje prometom putem elektroničkih sustava i video nadzora, 4. ograničenja brzine kretanja vozila, 5. promet pješaka, vozača bicikla, vozača osobnih prijevoznih sredstava, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, jahača te gonjenje i vođenje stoke, 6. parkirališne površine i način parkiranja, zabrane parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja, 7. zone smirenog prometa, 8. blokiranje autobusa, teretnih automobila, priključnih vozila i radnih strojeva na mjestima koja nisu namijenjena za parkiranje tih vrsta vozila i način deblokade tih vozila, 9. postavljanje i održavanje zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima, 10. pješačke zone, sigurne pravce za kretanje školske djece, posebne tehničke mjere za sigurnost pješaka i vozača bicikla u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kino dvorana i sl., 11. uklanjanje dotrajalih, oštećenih i napuštenih vozila, 12. površinu na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (*cross*), vožnja izvan kolnika (*off road*), sportske, *enduro* i promidžbene vožnje, 13. uvjete prometovanja vozila opskrbe u zonama smirenog prometa i pješačkim zonama, 14. uvjete ulaza, prometovanja i izlaza vozila iz zone prometa u zaštićenoj kulturno-povijesnoj cjelini i kontaktnoj zoni, 15. područje prometovanja potpuno automatiziranih vozila.

Odluka). Međutim, Odluka u svojem tekstu ne slijedi dosljedno numeraciju i strukturu prethodno navedenih 15 točaka, a Odlukom je određeno da gradsko upravno tijelo nadležno za promet, uz prethodnu suglasnost nadležne policijske uprave, rješenjem određuje uređenje prometa: 1) cesta s prednošću prolaska; 2) dvosmjernog, odnosno jednosmjernog prometa; 3) sustava tehničkog uređenja prometa i upravljanja prometom elektroničkim sustavima i video nadzorom; 4) ograničenja brzine kretanja vozila; 5) prometa pješaka, biciklista, vozača mopeda, turističkog vlaka i zaprežnih kola, gonjenja i vođenja stoke; 6) parkirališnih površina i načina parkiranja, zabrana parkiranja i mjesta ograničenog parkiranja; 7) zona smirenog prometa; 8) postavljanja i održavanja zaštitnih ograda za pješake na opasnim mjestima; 9) pješačkih zona, sigurnih pravaca za kretanje školske djece, posebnih tehničkih mjera za sigurnost pješaka i biciklista u blizini obrazovnih, zdravstvenih i drugih ustanova, igrališta, kinodvoranama i sl.; 10) površina na kojoj će se obavljati: test vožnja, terenska vožnja (*cross*), vožnja izvan kolnika (*off road*), sportska, enduro i promidžbena vožnja. Pretpostavka je da su razlozi za takvo uređenje u Odluci bili olakšati provedbu u području koje zahtjeva operativnu fleksibilnost (u visokourbaniziranom području poput Grada Zagreba nemoguće je jednom odlukom odrediti sve ceste s prednošću prolaska, ograničenja brzine ili primjerice tehničku regulaciju prometa), no takvo je *ad hoc* rješenje dvojbeno jer Odluka s jedne strane ne daje dovoljan pravni okvir za provedbu (budući da uopće ne spominje pojedine točke), a s druge propisuje i dodatnu suglasnost na pojedinačna rješenja bez zakonske utemeljenosti.

Slično normativno rješenje već je osporio Visoki upravni sud u postupku ocjene zakonitosti Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela koji je presudom iz 2023. ukinuo odredbu članka 1. koja glasi: “Uređenje prometa te postavljanje prometnih znakova, signalizacije i opreme ceste utvrđuje nadležni Upravni odjel“. Donositelj osporenog akta navodi da je konkretni akt iz kojeg je nastao spor bila pojedinačna odluka donesena na temelju Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela za točno određeno raskrižje pa da se ne može govoriti o izmjeni općeg akta niti prenošenju ovlasti s Gradskog vijeća na upravni odjel već da je pojedinačnu odluku donio nadležni upravni odjel, a koja odluka zapravo predstavlja provedbenu odluku sporne odredbe Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o uređenju prometa na području Grada Kaštela koju je donijelo Gradsko vijeće. Gradonačelnik Grada Kaštela smatra da osporena Odluka nije nezakonita, odnosno da je u cijelosti je u skladu s pozitivnim normama, prvenstveno ZSPNC-om, a nije u suprotnosti ni sa ZLPRS-om, pri čemu ističe da je stvarni problem podnormiranost ZSPNC-a glede ovlasti za donošenje odluka o

uređenju prometa, što treba tumačiti »ciljno«, jer se ovakvim povezivanjem tog Zakona s odredbama kojima su općenito uređene nadležnosti u ZLPRS-u, gubi svrha iz ZSPNC-a koja se odnosi na uređenje prometa i nepotrebno otežava donošenje odluka (o pojedinačnom uređenju prometa na određenom lokalitetu), što sigurno nije bio cilj zakonodavca. Sud nije prihvatio takvo tumačenje te je u svom obrazloženju navodi da je navedenom odredbom ZSPNC-a dana ovlast jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave urediti promet na svom području, ali ni tom niti nekom drugom odredbom ZSPNC-a nije propisano koje je tijelo te jedinice ovlašteno donijeti takvu odluku, slijedom čega je s timu vezi mjerodavan ZLPRS. Prema članku 35. točki 2. i članku 73. stavku 1. ZLPRS-a, odluke i druge opće akte kojima uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose predstavnička tijela općine, grada i županije, u skladu sa svojim statutom. Člankom 53. stavkom 1. ZLPRS-a, među ostalim je propisano da se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ustrojavaju upravni odjeli i službe (upravna tijela). Ovlasti upravnih tijela uređene su člankom 76. stavkom 1. ZLPRS-a, prema kojemu upravna tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba (upravne stvari). Sud smatra da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave nije ovlašteno svojim općim aktom ovlastiti upravno tijelo te jedinice (u konkretnom slučaju upravni odjel) na donošenje drugog općeg akta, jer za to nema uporišta u zakonu.

Osim toga, Odluka o uređenju propisuje da je u pješačkim zonama zabranjen promet motornih vozila, osim za vozila s posebnom dozvolom za prometovanje motornih vozila te da gradonačelnik, uz prethodnu suglasnost nadležne policijske uprave, naredbom određuje pješačke zone, područje središnjeg dijela Grada Zagreba, uvjete prometovanja vozila, te uvjete za izdavanje i rok važenja dozvole za prometovanje vozila. Naredba o uvjetima prometovanja vozila u središnjem dijelu Grada Zagreba i pješačkim zonama, donesena 2024. još nije bila predmet postupka ocjene zakonitosti.

5. ZAKLJUČAK I *DE LEGE FERENDA* PERSPEKTIVE

Ovaj rad, naslovljen *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području uređenja prometa – primjer Grada Zagreba*, imao je za cilj kritički preispitati stvarni doseg Ustavom zajamčenog prava na lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj. Kroz analizu teorijskih koncepcija, ustavnog i zakonskog okvira, te studije slučaja Grada Zagreba u području uređenja cestovnog prometa, rasvijetljen je složen odnos između središnje države i lokalnih jedinica, te je adresiran problem neadekvatne distribucije javnih poslova i visokog stupnja centralizacije.

Analiza teorijskih postavki i pravnog okvira u prvim poglavljima rada ukazuje na to da Republika Hrvatska, unatoč formalnom prihvaćanju i inkorporiranju načela Europske povelje o lokalnoj samoupravu u Ustavu RH, u praksi nailazi na značajne prepreke u punom ostvarivanju lokalne autonomije. Odnos između središnje države i jedinica lokalne i regionalne samouprave ključan je element u raspravama o decentralizaciji u Hrvatskoj. U radu je utvrđeno da je hrvatski političko-upravni sustav i dalje opterećen visokim stupnjem centralizacije, što se očituje u neadekvatnoj distribuciji javnih poslova među teritorijalnim razinama te u neprimjerenim nadzornim institutima koji bitno sužavaju diskreciju jedinica lokalne samouprave u obavljanju Ustavom povjerenih poslova.

Jedan od ključnih problema leži u neprikladnoj zakonodavnoj razradi temeljnih načela EPLS-a, posebno načela opće klauzule, supsidijarnosti te cjelovitosti i isključivosti lokalnih nadležnosti. Hrvatski zakonodavni okvir, umjesto da dosljedno primijeni opću klauzulu (i) u sektorskom zakonodavstvu, kojom bi se jedinicama lokalne samouprave dozvolilo obavljanje svih poslova koji nisu izričito isključeni ili dodijeljeni drugim tijelima (kako nalaže čl. 4.2. EPLS-a), i dalje u analiziranim primjerima koristi restriktivan pristup temeljen na nabrojanju specifičnih poslova i ograničavanju lokalnih ovlasti samo na njih. Time se *de facto* ograničavaju granice nadležnosti jedinica, umjesto da im se daje diskrecijsko pravo i autonomija za upravljanje vlastitim lokalnim poslovima i pokretanje inicijativa koje su u interesu lokalnog stanovništva. Ustav i Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi ne predviđaju šire diskrecijsko pravo jedinica u pogledu nadležnosti koje nisu izričito isključene, čime se onemogućuje fakultativno širenje poslova koji nisu dodijeljeni državnoj vlasti.

Nadležnost nad nekim ključnim javnim poslovima, poput uređenja prometa, podijeljena je između više razina vlasti (lokalne, područne/regionalne i državne). Takva nejasna i preklapajuća nadležnost ne samo da usporava donošenje odluka i čini sustav manje razumljivim za građane, već i ukazuje na nepotpunost i necjelovitost nadležnosti lokalnih institucija. Dodatni problem predstavlja zamagljivanje razlike između samoupravnog i prenesenog djelokruga. Središnja država često zadržava znatnu kontrolu nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga, čime se narušava autonomija lokalnih vlasti. Mehanizmi poput prethodne suglasnosti na odluke lokalnih jedinica, posebno u sektorskim zakonima (kao što je prikazano u slučaju uređenja cestovnog prometa u Gradu Zagrebu), postaju instrument kojim središnja vlast zadire u sadržaj, odnosno svrsishodnost odluka lokalnih jedinica pod izlikom nadzora zakonitosti. Sve to dovodi do fragmentacije ovlasti i narušavanja načela cjelovitosti i isključivosti lokalnih ovlasti (čl. 4.4. EPLS).

Navedena ograničenja, koja onemogućuju jedinicama lokalne samouprave da samostalno koriste svoje Ustavom povjerene ovlasti, negativno utječu na učinkovitost i kvalitetu javnih usluga, osobito u područjima koja zahtijevaju brzo, fleksibilno i lokalno prilagođeno donošenje odluka, kao što je uređenje prometa. Opisani opći kontekst funkcionalne dimenzije lokalne samouprave poslužio je kao temelj za detaljnu analizu specifičnog područja uređenja cestovnog prometa kroz studiju slučaja Grada Zagreba, jedinice s posebnim statusom grada i županije te za rasvjetljavanje konkretnih polaznih istraživačkih pitanja. Nastavak ovog poglavlja posvećen je osvrtu i odgovorima na njih.

Istraživačko pitanje 1: Poštuje li zakonski okvir uređenja cestovnog prometa načela Ustava RH i Europske povelje o lokalnoj samoupravi?

Analiza odredbi ZSPNC-a pokazuje kako je zakonodavac, unatoč ustavnom jamstvu prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, u praksi znatno ograničio autonomiju jedinica lokalne samouprave u uređenju prometa. Slučaj Grada Zagreba, ilustrira sustavne probleme – restriktivno tumačenje samoupravnih ovlasti lokalnih jedinica od strane državnih tijela i nepoštivanje načela opće klauzule prilikom donošenja posebnih zakona, nemogućnost fakultativnog širenja poslova koji nisu dodijeljeni državnoj vlasti, zamućivanje razlike samoupravnog i prenesenog djelokruga. Ovlast reguliranja prometa trebala bi biti ojačana zakonskom odredbom koja im jamči mogućnost regulacije u svrhu donošenja mjera koje po svojoj naravi pripadaju uređenju prometa, a nisu izričito nabrojane niti dodijeljene zakonom

državnoj razini (načelo supsidijarnosti i opće klauzule). Mehanizam prethodne suglasnosti postao je instrument kojim središnja vlast, pod izlikom nadzora zakonitosti, diskrecijski zadire u sadržaj odluka lokalnih jedinica, odnosno njihovu svrsishodnost. Suglasnost bi trebala biti iznimka, a ne pravilo, zbog čega bi trebalo ograničiti njezinu proceduralnu primjenu na ograničen broj slučajeva (primjerice na uređenje dijela županijske i državne ceste na svom području, a za koje je propisana obveza izrade prometnog elaborata) i uvesti obvezujuće rokove za njezino davanje i uskraćivanje kako bi se spriječilo administrativno odugovlačenje i blokiranje lokalnih propisa diskrecijom tijela državne uprave, kao i predvidjeti sredstvo pravne zaštite lokalnih jedinica u slučajevima uskrate suglasnosti. Ako ministarstvo u propisanom roku ne izda ili ne uskrati suglasnost, bilo bi potrebno uvesti pozitivnu presumpciju, odnosno smatrati da je suglasnost dana (načelo cjelovitosti). Treba podsjetiti kako tijela države, i prema općem i prema sektorskom zakonodavstvu, uvijek imaju mogućnost naknadnog nadzora općih akata donesenih od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tako da relaksacija ili potpuno ukidanje instituta prethodne suglasnosti ne bi onemogućilo nadzor zakonitosti akata lokalne samouprave.

Istraživačko pitanje 2: Je li autonomija Grada Zagreba u uređenju prometa samo formalna ili i stvarna, odnosno operativna?

Autonomija Grada Zagreba u uređenju prometa u praksi je pretežito formalna. Premda Grad ima određene ovlasti propisane zakonom, njihovo ostvarivanje ovisi o prethodnim suglasnostima i tumačenjima središnjih tijela državne uprave. Time se sužava prostor za samostalno odlučivanje i onemogućuje stvarno operativno upravljanje prometnim sustavom koje bi bilo pravovremeno, učinkovito i responsivno na konkretne potrebe i okolnosti u pojedinim općinama i gradovima. Visoki upravni sud RH kroz posljednjih desetak godina u svojim presudama opetovano je ukidao odluke o uređenju prometa niza jedinica lokalne samouprave u dijelu u kojem su ovlasti dane jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave člankom 5. ZSPNC-a prenesene na izvršno tijelo, pozivajući se na ZLPRS. Pritom u presudama ističe da bi takvu ovlast izvršno tijelo jedinice moglo imati temeljem posebnog zakona, a čemu nije udovoljeno jer odredbama ZSPNC-a nije propisano takvo ovlaštenje. Promjene u prometnoj regulaciji često su hitne i specifične, a predstavničko tijelo ne može pravodobno reagirati na sve izazove. Prebacivanje određenih ovlasti na izvršno tijelo omogućilo bi brže i fleksibilnije upravljanje dok predstavničko tijelo može utvrditi jasne kriterije i okvire.

Stoga je preporučljivo definirati okvirnu nadležnost predstavničkog tijela za donošenje općih politika i odluka, uz mogućnost da se posebni tehnički aspekti prometa uređuju aktima izvršnog tijela te pojedinačnim upravnim aktima (primjerice prometni režim u pojedinoj ulici). Pri tome prethodni nadzor kroz institut suglasnosti nadležnog ministarstva nije primjeren kada je riječ o pojedinačnim prometnim rješenjima, budući da se time prelazi granica nadzora zakonitosti i ulazi u ocjenu njihove svrsishodnosti, što je protivno načelu samostalnosti lokalne samouprave. Svojevrsna „zakonodavna delegacija“, koja bi odlukom predstavničkog tijela omogućila izvršnom tijelu detaljnije uređenje određenih prometnih aspekata vlastitim općim aktima bila bi slična ovlasti čelnika tijela državne uprave da provedbenim propisima detaljnije razrađuju odredbe zakona radi njihove primjene, odnosno detaljnije propisuju način rada u tijelima državne uprave. Osim u području prometa, takva mogućnost delegacije prava na opću regulaciju poslova samoupravnog djelokruga s predstavničkog na izvršna tijela vrlo će vjerojatno biti sve potrebija i u drugim sektorima poslova lokalne samouprave, s obzirom na rastuću složenost društvene okoline i brzinu promjena na koje je potrebno reagirati. Stoga bi takvu mogućnost, osim i mimo sektora prometa, valjalo predvidjeti i u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Poseban naglasak je potrebno staviti na sustav tehničkog uređenje prometa koji dijelom ulazi i u područje građenja, rekonstrukcije i održavanja cesta jer ono uključuje i izmjenu postojećeg stanja prometne signalizacije i opreme na cestama. Time se preklapaju dva pravna režima što u praksi uzrokuje nejasnoće u vezi primjene prometnog elaborata i pribavljanja suglasnosti nadležnih tijela. Sve to posljedično dovodi i do različitih normativnih rješenja lokalnih jedinica što dodatno naglašava nužnost i potrebu cjelovitog, sustavnog i preciznog uređenja prometa (načelo isključivosti). Iz svega navedenog jasno je da u području prometa nije ostvaren cilj članka 4.2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi koji jamči jedinicama lokalne samouprave slobodu pokretanja inicijative o svakom pitanju koje nije isključeno iz njihove nadležnosti ili dodijeljeno nekoj drugoj vlasti, članak 4.3. Povelje koji utvrđuje načelo decentralizacije, kao i načelo supsidijarnosti, zahtijevajući da javne odgovornosti obavljaju ona tijela koja su najbliža građanima, kao niti članak 4.4. Povelje koji potiče izbjegavanje preklapanja nadležnosti. Što se tiče zahtjeva za savjetovanje s lokalnim vlastima o svim pitanjima koja ih se izravno tiču ili na njih neizravno utječu na pravovremen način u skladu s člankom 4.6. Povelje, takva savjetovanja u pravilu se provode uglavnom kroz neformalne i neobvezujuće načine, bivajući više izraz dobrohotnosti državnih tijela koja propise pripremaju, nego njihove obveze i osjećaja partnerstva s lokalnom samoupravom. Iako se mišljenje Grada Zagreba povremeno traže

prilikom donošenja relevantnih propisa, njihov utjecaj nije zakonski obvezujući i ograničen je na davanje prijedloga.

Istraživačko pitanje 3: Kako zakonsko ograničavanje prava na lokalnu samoupravu utječe na kvalitetu i učinkovitost uređenja prometa u Gradu Zagrebu?

Postojeći sustav dovodi do formalne, a ne stvarne decentralizacije - lokalne jedinice preuzimaju operativne obveze bez odgovarajuće slobode odlučivanja. Ograničena autonomija može značajno utjecati na učinkovitost i kvalitetu javnih usluga, s obzirom na to da uređenje cestovnog prometa zahtjeva brzo, fleksibilno i lokalno prilagođeno donošenje odluka. Praksa pokazuje negativan utjecaj zakonske regulacije na brzinu, fleksibilnost i kvalitetu odluka vezanih uz uređenje cestovnog prometa u Gradu Zagrebu. Zbog toga su prometna rješenja često kompromisna, sporije se provode i nisu optimalno prilagođena gradskim potrebama. Uvođenje novih prometnih rješenja (npr. posebni prometni režimi i sl.) gotovo je nemoguće ostvariti unutar zadanog pravnog i institucionalnog okvira.

Osim toga, iz navedenih primjera uočeno je da se dovodi u pitanje i pravo Grada Zagreba na opću regulaciju prometnih pravila. Ako se nešto regulira gradskim općim aktom u smislu zabrane ili drugih specifičnih limita, a za to nije utvrđena odgovarajuća prekršajnopravna sankcija (ili nije uopće, kao u primjeru kršenja uvjeta prometovanja motornim vozilom u pješačkoj zoni koje se kažnjava samo primjenom opće odredbe iz ZSPNC kao kršenje prometnog znaka za koje predviđena kazna od 60,00 eura nije dovoljno odvraćajuća te kazna za parkiranje u pješačkoj zoni), dovodi se u pitanje opća svrha prekršajnopравnih sankcija propisane člankom 6. Prekršajnog zakona. U konačnici, nužna je daljnja normativna i institucionalna dorada sustava kako bi se smanjili problemi koji proizlaze iz sadašnjeg modela. Područje uređenja prometa zahtijeva *de lege ferenda* cjelovito normativno preuređenje radi postizanja unutarnje pravne dosljednosti, pri čemu treba uvažiti načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja jamče jedinicama lokalne samouprave pravo na samoupravno odlučivanje u pitanjima od lokalnog značaja, uključujući organizaciju i uređenje prometa. Također, potrebno bi bilo poslove nadzora nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila te njihovog premještanja u potpunosti decentralizirati, odnosno prebaciti iz režima prenesenih poslova u režim samoupravnih. U tom bi kontekstu trebalo utvrditi isključivu nadležnost jedinica lokalne samouprave, što bi obavljanje tih poslova oslobodilo neposredne involviranosti policijskih službenika te dokinulo potrebu za stalnom operativnom koordinacijom između lokalnih komunalnih službi i policije. Na taj bi način obavljanje tih poslova i sankcioniranje

nepropisno zaustavljenih vozila bilo efikasnije, brže i s jasnom odgovornošću lokalnih službenika prema građanima. Takvo je rješenje već predloženo u obuhvatnoj studiji Ekonomskog instituta iz 2010., ali nikad nije implementirano (Jurlina Alibegović et al., 2010). Analizirani pravni i stvarni problemi u području uređenja prometa nisu prisutni od jučer, nego je riječ o dugotrajnom i kontinuiranom pristupu državnih tijela ovoj problematici (Rešetar, 2014). Područje cestovnog prometa koje je analizirano u ovom radu predstavlja samo jedan aspekt neadekvatnog, i s temeljnim pravnim dokumentima neusuglašenog položaja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Ograničena cjelovitost lokalnih ovlasti, preklapanje ovlasti različitih razina i ekstenzivan nadzor nad radom i aktima lokalnih jedinica problemi su i mnogih drugih sektora, poput gospodarenja otpadom, zdravstva, socijalne skrbi, vatrogastva itd. Oni ukazuju, a provedena istraživanja potvrđuju, da je u Hrvatskoj još uvelike prisutna zastarjela pravna i politička kultura koja jedinice lokalne samouprave primarno vidi kao produženu ruku države te sveopća etatizacija. Stoga se problemima treba pristupiti cjelovito i sistematično.

LITERATURA

Babić, Z., Botrić, V., Božić, L.J., Jurlina Alibegović, D., Kordej-De Villa, Ž., Masarić, H., Rašić Bakarić, I., Redžepagić, D., Slijepčević, S., Starc, N. & Vehovec, M. (2010). *Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj*. Zagreb: Ekonomski institut.

Council of Europe (1996). Conclusions on the various Reports concerning the state of Local and Regional Democracy in Croatia. Dostupno na <https://rm.coe.int/1680719924>

Council of Europe (1998). Report on the state of local and regional democracy in Croatia. Dostupno na <https://rm.coe.int/report-on-the-state-of-local-and-regional-democracy-in-croatia-26-28-m/168071ace1>

Council of Europe (2007). Local and regional democracy in Croatia. Dostupno na <https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-on-local-and-regional-democracy-in-croatiainsti/1680718a00>

Council of Europe (2016). Local and regional democracy in Croatia. Dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680718dbe>

Council of Europe (2019). Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on supervision of local authorities' activities. Dostupno na <https://rm.coe.int/090000168093d066>

Council of Europe (2020). A contemporary commentary by the Congress on the Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. Dostupno na <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>

Council of Europe (2024). Monitoring the application of the European Charter of Local Self-Government in Croatia. Dostupno na [https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680aecea2%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680aecea2%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Čepo, D. & Ravlić, S. (2018). Politički okvir Europske povelje o lokalnoj samoupravi: uspjesi i neuspjesi lokalne demokracije u Hrvatskoj. U: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 251-272). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Đulabić, V. (2005). Neki razvojni procesi uređenja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 5(1), 110-136.

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

Đulabić, V. & Lopižić, I. (2025). Reforms without reforming: Trends in local and regional governance and decentralization in Croatia. *Pravni zapisi* 16(1), 119-145.

Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 5(1), 35-79.

Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava* 8(1), 95-133.

Koprić, I. (2014). Problemi s decentralizacijom ovlasti u Hrvatskoj – između ustavnih načela i stvarnosti. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14(1), 133-148.

Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. U: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 1-56). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. & Đulabić, V. (2018). *Evaluation of the Decentralisation Programme in Croatia: Expectations, Problems and Results*. U: I. Koprić, H. Wollmann & G. Marcou (ur.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Service in Europe: More Evidence for Better Results* (str. 243-260).

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (II. izdanje). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i financije.

Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015). *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Houndmills Basingtoe, UK: Palgrave Macmillan.

Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries*. Release 2.0. Brussels: European Commission.

Marcou, G. (2007). *Local authority competences in Europe*. Dostupno na <https://rm.coe.int/1680746fbb>

OECD (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Publishing: Paris.

Rešetar, V. (2014). *Osvrt na pravo uređenje prometa na području Grada Zagreba*. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14(4), 1099-1114.

Škarica, M. (2013). *Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave*. U: Koprić, I. (ur.). *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj* (str. 55-98). Zagreb: Institut za javnu upravu; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Škarica, M. (2018). *Funkcionalni odnos lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u svjetlu odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. U: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 493-519). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Škarica, M. (2020). *Interplay Between the Tiers in Croatian Local Government: Who Is Winning the Interdependence Game*. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration* 20(2), 207-240.

Škarica, M. (2021). *Process of local government fragmentation in Croatia: From a big-bang to a status quo*. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development* 25(1), 46-53.

Škarica, M. (2025). *Reforma lokalne samouprave u strateškim dokumentima Republike Hrvatske: potrebe, ciljevi i ishodi*. U: Barbić, J. (ur.) *Priprema i provedba reformi u javnoj upravi i pravosuđu Republike Hrvatske* (str. 41-64). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

Vlada Republike Hrvatske (2021). *Nacionalni plan oporavka i otpornosti*. Dostupno na <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//55%20-%201%20NPOO.pdf>

Vlada Republike Hrvatske (2022). *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.* Dostupno na https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf

PRAVNI IZVORI

Propisi:

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 - službeni pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišć. tekst, 28/01, 41/01 – pročišć. tekst, 76/10, 55/01 – pročišć. tekst, 5/14, 85/10 – pročišć. tekst

Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 14/97 – međunarodni ugovori

Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 4/08 – međunarodni ugovori

Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

Zakon o cestama, NN 84/11, 18/13, 22/13, 54/13., 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/23, 4/23, 133/23

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

Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 68/18, 110/18, 32/20, 145/24

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

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

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, 105/00

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98, 69/99

Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN 67/08, 48/10, 74/11, 80/13., 158/13, 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20, 85/22, 114/22, 133/23, 145/24

Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, 155/23

Pravilnik o sadržaju, namjeni i razini izrade prometnog elaborata za ceste, NN 140/13

Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba 23/16, 2/18, 23/18, 3/20, 3/21, 11/21-pročišć.tekst, 16/22

Odluka o nerazvrstanim cestama, Službeni glasnik Grada Zagreba 37/25

Odluka o uređenju prometa, Službeni glasnik Grada Zagreba 21/14, 9/15, 20/183, 15/20, 15/23-pročišć.tekst, 32/24

Naredba o uvjetima prometovanja vozila u središnjem dijelu Grada Zagreba i pješačkim zonama, Službeni glasnik Grada Zagreba 27/94

Prijedlog Zakona o sigurnosti prometa na cestama, PZE 39

Konačni prijedlog Zakona o komunalnom gospodarstvu, PZ 264

Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske:

Odluka i rješenje USRH U-II-1342 od 5. svibnja 2009.

Odluka USRH U-II-5157/2005 od 10. listopada 2017.

Odluka USRH U-II-627/2022 od 7. veljače 2023.

Odluka USRH U-III-1734/2017 od 10. listopada 2019.

Odluka USRH U-III-273/2016 od 17. travnja 2019.

Odluka USRH U-III-3006/2019 od 18. ožujka 2019.

Odluka USRH U-III-4846/2015 od 11. listopada 2018.

Odluka USRH U-III-4846/2015 od 11. listopada 2018.

Odluka USRH U-III-4868/2017 od 15. veljače 2018.

Odluka USRH U-III-6136/2016 od 17. rujna 2020.

Odluka USRH U-III-6143/2016 od 22. ožujka 2017.

Odluka USRH U-III-6143/2016 od 22. ožujka 2017.

Odluka USRH UI-3198/2019 od 7. srpnja 2020.

Odluka USRH UI-529/2020 od 4. svibnja 2021.

Odluka USRH UI-5827/2013 od 24. lipnja 2020.

Rješenje USRH U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012.

Presude Visokog upravnog suda:

Presuda VUS, poslovni broj: Usz-36/16-5 od 13. lipnja 2016.

Presuda VUS, poslovni broj: USOZ-56/22-6 od 29. lipnja 2023.

Presuda VUS, poslovni broj: Usoz-150/2024-5 od 27. svibnja 2025.

Presuda VUS, poslovni broj: Usoz-333/2023-7 od 14. srpnja 2025.

Rješenja tijela državne uprave:

Rješenje MUP-a, KLASA: UP/I-211-05/24-05/85, URBROJ: 511-19-06-24-5 od 21. veljače 2024.
(Ured gradonačelnika, Službenik za informiranje, KLASA: 008-02/25-002/458)

Rješenje MUP-a, KLASA: UP/I-211-05/25-05/565, URBROJ: 511-19-06-25-3 od 14. listopada 2025.
(Ured gradonačelnika, Službenik za informiranje, KLASA: 008-02/25-002/458)

TABLICE:

Tablica 1 Udio rashoda sub-nacionalnih jedinica u BDP-u (OECD).....	17
Tablica 2 Indeks lokalne autonomije u Hrvatskoj u razdoblju 1990-2014 po kategorijama	31
Tablica 3: Indeks lokalne autonomije u Hrvatskoj u razdoblju 2015.-2020. po kategorijama.....	32
Tablica 4 Usklađenost pravnog sustava u Hrvatskoj s odredbama EPLS-a 2024	40