

# Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

---

**Borovac, Nikolina**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2016**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:565571>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-09-06**



*Repository / Repozitorij:*

[Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository](#)



# **VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Nikolina Borovac

**ANALIZA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT IN CROATIA**

Završni rad

Gospić, 2016.



**VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU**

Upravni odjel

Upravni stručni studij

**ANALIZA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**THE ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT IN CROATIA**

Završni rad

MENTOR

dr. sc. Branislav Šutić

STUDENT

Nikolina Borovac

MBS: 2963000141/09

Gospić, rujan, 2016.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Upravni odjel

Gospić, 27. rujna 2016.

### Z A D A T A K

za završni rad

Pristupnici Nikolini Borovac MBS: 2963000141/09

Studentu stručnog studija Upravnog stručnog studija izdaje se tema završnog rada pod nazivom Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

Sadržaj zadatka :

Studentica će analizirati organizacijsko i normativno ustrojstvo lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, uočiti eventualne slabosti u dosadašnjem razvoju te dati svoje viđenje onog što bi trebalo na ovom području napraviti u budućnosti.

*Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla“ u Gospiću.*

Mentor: Dr.sc.Branislav Šutić, prof.v.š. zadano: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Pročelnik odjela: Tomislav Lopac, predavač predati do: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Studentica: Nikolina Borovac primila zadatak: \_\_\_\_\_, N. Borovac  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Dostavlja se:

- mentoru
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom „Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“ izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora dr.sc.Branislava Šutića, prof.v.š., koristeći literaturu koja je navedena na kraju završnog rada.

Nikolina Borovac

N. Borovac

## SAŽETAK

U završnom radu pod naslovom „Analiza lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“ analizirani su pojmovi lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kako se lokalna samouprava razvijala od osamostaljenja Republike Hrvatske. Nadalje su analizirane karakteristike sustava lokalne samouprave u RH te koji su važni propisi, tj. pravni akti vezani za lokalnu samoupravu i njene poslove. Koja su tijela jedinice lokalne samouprave, kakav je nadzor rada lokalne samouprave te kakvo je prostorno uređenje na lokalnoj razini. Govorit će se o godišnjem proračunu jedinica lokalne samouprave u RH ili točnije o izvorima prihoda, općinskim i gradskim porezima, komunalnoj naknadi, doprinosima te ostalim načinima financiranja i prihodima. Ukratko će se govoriti o pravnim aktima, kako je razvijena lokalna samouprava u državama Europske unije te ostale važne informacije vezane uz lokalnu samoupravu i njene poslove. Rad je potkrijepljen mnogim primjerima i usporedbama vezanim uz osnivanje novih gradova i općina koji govore o nelogičnostima prilikom osnivanja istih.

**Ključne riječi:** lokalna samouprava, sustav lokalne samouprave, grad, općina, tijela jedinice, godišnji proračun, prostorno uređenje, propisi, statut, pravni akti.

## **SUMMARY**

This final paper, entitled "The Analysis of Local Government in the Republic of Croatia", has analyzed the concepts of local government in the Republic of Croatia as well as how the local government has developed since Croatia became independent. Furthermore, an analysis was made of the characteristics of the local government system in the Republic of Croatia and its important Regulations, ie. the Legal Acts related to the local government and its activities. What are the bodies of local self-government, what is the supervision of local government like and what is the regional planning like at the local level. The annual budget of the local governments in the Republic of Croatia or more precisely, the sources of income, municipal and city taxes, municipal fees, contributions and the other ways of financing and earning income are discussed. Legal Acts, the development of local self-government in the European Union and other important information related to the local government and its activities are also briefly discussed. This paper is supported by many examples and comparisons related to the creation of new towns and municipalities that talk about discrepancies in the establishment of the same.

**Keywords:** local government, local government System, the City, the Municipality, annual budget, spatial planning, Regulations, Statutes, Legal Acts.



## SADRŽAJ

<b>1.</b>	<b>Uvod.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.....</b>	<b>3</b>
2.1.	Pregled razvoja lokalne samouprave.....	3
2.2.	Lokalna samouprava.....	5
<b>3.</b>	<b>Karakteristike sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj...8</b>	
3.1.	Previše složena teritorijalna struktura.....	8
3.2.	Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture.....	9
3.3.	Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica.....	10
3.4.	Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave.....	11
3.5.	Slabi razvojni potencijali.....	12
3.6.	Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom.....	14
<b>4.</b>	<b>Lokalna i područna (regionalna) samouprava.....</b>	<b>16</b>
4.1.	Propisi.....	16
4.2.	Institucionalni okvir.....	17
4.3.	Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	19
4.4.	Samoupravni i preneseni djelokrug rada jedinica lokalne samouprave...21	
<b>5.</b>	<b>Lokalna samouprava u državama Europske unije.....</b>	<b>24</b>
5.1.	Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj.....	25
5.1.1.	<i>Statut jedinice samouprave.....</i>	<i>26</i>
<b>6.</b>	<b>Tijela jedinice samouprave.....</b>	<b>28</b>

<b>7.</b>	<b>Nadzor rada lokalne samouprave.....</b>	<b>30</b>
<b>8.</b>	<b>Prostorno uređenje na lokalnoj razini.....</b>	<b>32</b>
<b>9.</b>	<b>Godišnji proračun.....</b>	<b>35</b>
<b>9.1.</b>	<b>Izvori prihoda JL(R)S.....</b>	<b>36</b>
<b>9.2.</b>	<b>Općinski ili gradski porezi.....</b>	<b>37</b>
<b>9.3.</b>	<b>Komunalna naknada i doprinosi.....</b>	<b>39</b>
<b>9.4.</b>	<b>Zajednički prihodi JL(R)S koji se dijele s državom.....</b>	<b>40</b>
<b>9.5.</b>	<b>Ostali prihodi jedinica samouprave.....</b>	<b>41</b>
<b>10.</b>	<b>Zaključak.....</b>	<b>42</b>
	<b>Literatura.....</b>	<b>43</b>

# **1. UVOD**

U završnom radu detaljno će se razraditi pojam lokalne samouprave, razvoj lokalne samouprave po razdobljima, koje su najznačajnije karakteristike, na koje načine lokalna samouprava dobiva prihode te obavlja određene poslove, tj. otkud se ostvaruje godišnji proračun. Govorit će se i o tome koji zakoni i pravni akti omogućuju izvršavanje određenih funkcija i zadataka i na koji način se ostvaruju ti poslovi te ostala važna pitanja vezana uz lokalnu samoupravu i njen opstanak, govorit će se o rastu i razvoju koji je potkrijepljen raznim primjerima i različitim situacijama prilikom osnivanja novih gradova u općina.

## **1.1. Problem i predmet rada**

Završni rad bavit će se problemom jedinica lokalne samouprave, njihovim razvojem, načinima financiranja, prostornim uređenjem, važnim karakteristikama koje onemogućuju napredak i razvoj pojedinih lokalnih jedinica te "izmišljenim" gradovima i općinama, tj. koje se nelogičnosti javljaju prilikom osnivanja istih. Isto tako govorit će se koji zakoni omogućuju izvršavanje pojedinih zadataka i poslova unutar jedinica lokalne samouprave.

Problem rada predstavlja koji se svi problemi javljaju prilikom organizacije poslova i zadataka unutar jedinica lokalne uprave, tko su zaposlenici i koju vrstu poslova obavljaju, kako promjene zakona utječu organizaciju rada i ostvarivanje poslova te drži li se do donesenih zakona i odgovarajućih propisa.

## **1.2. Svrha i cilj rada**

Svrha završnog rada je predstaviti na koji način se dolazi do osnivanja jedinica lokalne samouprave koji su propisi okvir za stvaranje sustava lokalne samouprave, što je sve potrebno poštivati kako bi se stvorili novi općine i gradovi, što je potrebno sve urediti te na što je posebno potrebno misliti prilikom organizacije poslova i zadatak. Svrha je također upoznati s razvojem

jedinica lokalne samouprave od osnivanja Republike Hrvatske, što se sve promijenilo, što je išlo na bolje, a što na gore, na čemu je potrebno još raditi te koje je dijelove propisa i zakona potrebno urediti po pitanju općina i gradova, organiziranja poslova, razvoja, prihoda i sl.

### **1.3.Struktura završnog rada**

Završni rad se sastoji od uvoda, osam teorijskih naslova i zaključka. Uvod upoznaje s problemima i predmetom rada te sa svrhom i ciljem rada. Prvi teorijski „Stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“ govori o osnovnim fazama razvoja lokalne samouprave od osnivanja RH te govori o pojmu i definiciji lokalne samouprave. Drugi naslov „Karakteristike sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj“ govori o problemima, organizaciji sustava, složenoj strukturi lokalne samouprave i ostalim važnim karakteristikama te što je potrebno promijeniti unutar jedinica lokalne samouprave i koji su razlozi. „Lokalna i područna (regionalna) samouprava“ je treći teorijski naslov koji govori o važnim propisima koji su okvir za stvaranje lokalne i područne samouprave, kakav je njihov sustav te kakav je samoupravni i preneseni djelokrug rada jedinica lokalne i područne samouprave. „Lokalna samouprava u državama Europske unije“ je četvrti naslov koji govori kako je organizirana lokalna samouprava u državama EU, kako se ostvaruje pravo građana na jedinice lokalne samouprave u RH kao članici EU i čime je ono određeno, koji je okvir za sadržaj statuta, tj. što propisuje da se statutom uređuje. Koje su odredbe Europske povelje i nužni elementi lokalne samouprave. Peti naslov „Tijela jedinice samouprave“ govori o predstavničkim tijelima, izvršnim tijelima te upravnim tijelima. Nadzor rada lokalne samouprave“ je šesti teorijski naslov i on govori o nadzoru nad zakonitošću rada i akta tijela jedinica samouprave. Sedmi naslov „Prostorno uređenje na lokalnoj razini“ donosi Zakon o prostornom uređenju grada i općine te što je sve potrebno za ostvarivanje istog. „Godišnji proračun“ je deveti i posljednji naslov završnog rada koji govori: izvorima prihoda, općinskim (gradskim) porezima, komunalnoj naknadi, doprinosima, zajedničkim prihodima koji se dijele s državom i ostalim prihodima jedinica samouprave. Zaključak donosi završne riječi na temelju napisanog rada kao osvrt na obrađene teorijske podatke.

## **2. Stanje lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj**

„Analiziraju se tri faze u razvoju hrvatske lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja. Detaljno se opisuje stanje lokalne samouprave po segmentima, uz iznošenje pravne regulative i empirijskih podataka te opis relevantnih institucija. Obuhvaćene su razina lokalne samouprave, razina županija, mjesna samouprava, statističke regije, jedinice sa specijalnim statusom te jednonamjenske jedinice“ (Koprić, 2010:665).

### **2.1.Pregled razvoja lokalne samouprave**

Lokalna samouprava u samostalnoj Republici Hrvatskoj (RH) razvijala se u tri temeljne faze.

Prva faza obuhvaća razdoblje od 1990. do 1993. godine. U prve tri godine nakon izbora za Sabor održanih u proljeće 1990. godine i sve do 1993. godine lokalna samouprava je zadržala institucionalni oblik naslijeđen iz socijalističkog perioda koji je prethodio ovoj fazi. Zadržane su jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije te njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Radilo se o sto općina i Gradu Zagrebu kao jedinstvenoj općini (od 1. siječnja 1991. godine). Prva Predstavnička tijela bila su skupštine općina te su one birale svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom izvršnog vijeća. Skupštine su bile trodomna (trodijelna) tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U tom su institucionalnom okviru bili provedeni i prvi višestranački izbori u svibnju 1990. godine, kojima su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica općina i Sabor (Koprić, 2010).

Druga faza obuhvaća razdoblje od 1993. do 2001. godine. Dana 29. prosinca 1992. doneseno je nekoliko zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela. Tada je reguliran uveden sustav lokalne samouprave i uprave, kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim jedinicama. Radilo se o općinama kojih je bilo 418 i gradovima kojih je bilo 69, na razini lokalne samouprave te o županijama kojih je bilo 20 na razini lokalne uprave i samouprave. Uz to utemeljena su i dva autonomna kotara, Knin i Glina, na području sa značajnim udjelom srpskog stanovništva. Navedena dva kotara nisu počela nikada

funkcionirati, zbog rata i kasnijih institucionalnih promjena. Isto tako ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina postala vlasništvom općina i gradova. Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su u proljeće 1993. godine, a nakon toga, četiri godine kasnije su održani opći lokalni izbori (1997. godine). Tijekom druge faze razvoja lokalne samouprave osnivane su nove lokalne jedinice. Minimalan krug odredbi Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS) ratificiran je 1997. godine, a EPLS je počela obvezivati Republiku Hrvatsku od 1. veljače 1998. godine (NN-Međunarodni ugovori 14/97). Brojni nedostaci sustava počeli su izazivati kritiku domaće stručne zajednice (Ivanišević, 1999; etc.) i Vijeća Europe (Palarić, 1999:618). Na udaru je posebno bila kritika institucija župana koja je nastala po uzoru na prijašnjeg francuskog prefekta<sup>1</sup>, koja je osiguravala centralizaciju i strogu državnu kontrolu lokalne samouprave. U Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi iz studenoga 1999. (NN 128/99) bilo je predviđeno razdvajanje pozicije župana od tada uvedenog županijskog načelnika, ali zbog kasnijih političkih promjena, županijski načelnici nikad nisu bili izabrani niti je ta institucija počela funkcionirati (Koprić, 2010).

Treća faza obuhvaća razdoblje od 2003. do 2010. godine. Ustavne promjene iz 2000. godine stvorile su novi temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, jamči širok samoupravni djelokrug županijama i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama), uvodi opću klauzulu u određivanje lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti<sup>2</sup> i solidarnosti. Nakon tih ustavnih promjena trebalo je osam godina da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti (NN – MU 4/08). U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. godine ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti (NN-MU 10/03). Nova zakonska regulacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine (ZLRS; NN 33/01, 60/01-vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09) te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio dosta stroži što se tiče određivanja lokalnih poslova, ali je zadržao opću klauzulu. Mnogobrojni specijalni zakoni nakon toga su široku listu poslova iz samoupravnog djelokruga

---

<sup>1</sup>predstavlja centralnu državnu vlast u departmanu (administrativno-teritorijalna jedinica lokalne uprave) ili regiji.

<sup>2</sup>načelo prema kojemu odlučivanje o zajedničkim pitanjima mora biti preneseno na najniži mogući stupanj društvene organizacije, a središnja vlast ima samo ulogu nadopune političkog odlučivanja na mjesnoj razini.

znatno suzili. U trećoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. godine. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave i utjecaju inozemnih donatora (posebno United States Agency for International Development-USAID-a), od svibnja 2009. godine ukinuta su poglavarstava kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama. Umjesto poglavarstava građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane (Koprić, 2010).

## **2.2.Lokalna samouprava**

„Lokalna razina je temeljna razina samouprave, ona na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji“ (Koprić, 2001:422-423). Organizacija lokalne samouprave u RH je zamišljena kao politipska, a to je ona u kojoj se tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije ili po nekim drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika i sl.; Pavić, 1998:131; Ivanišević, 2006: 212-215). Na razini lokalne samouprave od 1993. godine funkcioniraju općine i gradovi, a zakonskom definicijom su općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Općine se u pravilu osnivaju za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti-zajednički interesi stanovnika istaknute su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.734 stanovnika. Njihov je broj narastao na 420 koliko ih je bilo 1998 godine., s prosječno 3.627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3.145 stanovnika, 2009. godine (Ivanišević et al., 2001: 185; Pavić, 2010:114-115; Statistički ljetopis). Ukupno broj općina u razdoblju od 1993. do 2010. godine povećan je za 2,63%. Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij), ali dodatnim je kriterijima ta kategorija znatno proširena (Koprić, 2010). „Dodatni kriteriji su:

- Administrativni koji status grada osigurava svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije i
- Gravitacijski koji omogućuje da se stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima čime ono stječe mogućnost prijeći granicu od 10.000 stanovnika“ (Koprić, 2010:668).

„Zakonodavac je omogućio da se i bez dodatnih kriterija neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i posebnog značenja koje može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo naselje (kriterij iznimke)“ (Koprić, 2010:668).

Od 1993. godine funkcionira najprije 68 gradova, uz Grad Zagreb koji ima višestruko posebni status, a ti gradovi su prosječno imali 28.124 stanovnika. 19 gradova dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom kriteriju i 14 zbog posebnih razloga. Već 1998. bila su 122 grada s prosječno 20.353 stanovnika. 52 grada dobila su status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije. Posebni razlozi su bili dosta opširno tumačeni te je do 1998. godine čak 51 grad taj status dobio zbog posebnih razloga (Ivanišević et al., 2001:186).

2010. godine je postojalo 126 gradova s prosječno 18.328 stanovnika. Njihov broj je povećan 85,29%, tj. gotovo je udvostručen, a posebno je ekspandirala kategorija gradova koji su taj status dobili zbog posebnih razloga (sa 14 na 54). „Povećanje broja takvih posebno važnih gradova čak 286% pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv (Koprić, 2010:669).

„Sveukupno gledajući, broj temeljnih lokalnih jedinica od 1993. do 2010. godine povećan je sa 486 na 555, tj. 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova i 69 novih općina. 2010. godine na području općina je živjelo 1,349.037 stanovnika, a na području gradova 2,309.278, uz još 779.145 stanovnika Grada Zagreba. Prosječna veličina lokalne jedinice mjerena brojem stanovnika je 6.592 stanovnika bez Grada Zagreba, a 7.981 stanovnik ako se uračuna i Grad Zagreb. Omjer stanovništva na području općina i gradova je 30,4 : 69,6 (Koprić, 2010:669).

Važno je spomenuti definiciji definiciju da se općine i gradovi sastoje od više naselja (npr. Grad Zagreb se sastoji od 70 naselja, Split od 8, Osijek od 11, Križevci od 61, Vrbovec od 42, a Trilj od 26 naselja, itd.). Rijeka, Županja i Biograd na Moru su gradovi koji se sastoje samo od jednog naselja, Pula, Makarska, Rovinj, Otok i Vinkovci sastoje se od dva naselja, Slavonski Brod, Vukovar i Opuzen od tri naselja, itd. Većina nabrojanih naselja ulaze u sastav gradova ruralnog karaktera. Isto tako navodi se podatak o 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010:118). S obzirom na to da u RH postoji 6.759 naselja, ispada da se prosječna lokalna jedinica sastoji od 12 naselja (Koprić, 2010).



Važno je spomenuti da prosječna veličina općina i gradova skriva velik raspon veličine konkretnih jedinica u obje kategorije. Tako je u kategoriji općina raspon između općine Cijevane sa 137 stanovnika i najveće općine Čepin s 12.901 stanovnikom 1:94. U kategoriji gradova raspon između Komiže s 1.677 stanovnika i grada Splita sa 188.694 stanovnika 1:113. Grad Zagreb je prema Ustavu glavni grad RH, a ima dvostruki status grada i županije. Isto tako Grad Zagreb je jedina lokalna jedinica koja obavlja znatan dio poslova državne uprave za svoje građane u prenesenom djelokrugu. Radi se o poslovima koje inače, na području drugih županija, obavljaju uredi državne uprave, ali i o drugim poslovima (npr. katastarski, zaštita spomenika kulture i prirode, itd.) (Koprić, 2010).

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Velikih gradova je 15, bez Zagreba, a to su: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja. Veliki dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica pa ne mogu imati potrebe koje imaju gradske aglomeracije stanovništva i ne zahtijevaju neke javne službe koje bi inače gradovi zahtijevali. Isto tako i u kategoriji općina ima izuzetno malih jedinica, ali nisu sve općine male pa onda vjerojatno nisu niti ekonomski slabe i neodržive (Koprić, 2010).

### **3. Karakteristike sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj**

„Teritorijalnu strukturu hrvatske lokalne samouprave obilježava prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost, slabiji razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Potrebu teritorijalne reorganizacije određuju promjena temeljnog modela upravljanja zemljom, premještanje težišta na nove, razvojne svrhe lokalne samouprave te prijelaz od romantičarskih ideja o obnovi povijesnih modela k racionalnoj ideji efikasne lokalne samouprave i javne uprave u cjelini. Teritorijalna struktura Hrvatske previše je složena, nedovoljno stabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje, ali zato osigurava centralistički način upravljanja zemljom. Reorganizacija je moguća samo ako su ispunjene neke temeljne pretpostavke, koje u osnovi znače promjenu općeg društvenog i političkog pristupa organizaciji države“ (Koprić, 2010:372).

Karakteristike sustava lokalne samouprave u RH su:

1. Previše složena teritorijalna struktura
2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture
3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica
4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave
5. Slabi razvojni potencijali
6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom

#### **3.1.Previše složena teritorijalna struktura**

Prva karakteristika sustava lokalne samouprave u RH previše složena teritorijalna struktura. Jednostavna struktura monotipskih općina koje je lokalna samouprava zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave od 1990. do 1993., zamijenjena je modelom samouprave sličnom onome s kraja 19. stoljeća (razlozi promjene su povijesno-romantičarskih i praktično-politički). U toj fazi s kraja 19. st. bilo je sto općina te „općina Grad Zagreb“ kao jedinstvena lokalna jedinica (od 1. siječnja 1991.). Umjesto te strukture u drugoj je fazi razvoja lokalne samouprave od 1993. do 2001. godine uvedena je dvostupanjska struktura koja je

sastavljena od 486 jedinica lokalne samouprave na prvom i temeljnom stupnju te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave na drugom stupnju. Grad Zagreb dobio je dvostruki status: grada i županije. Na razini temeljnih jedinica uvedena je politipska (dvotipska) struktura koja razlikuje općine, sveukupno njih 418, kao pretežno ruralne od gradova kojih je 68 i Grad Zagreb, kao pretežno urbane jedinice. Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika (Koprić, 2010).

Umjesto ukinutih mjesnih zajednica, naslijeđenih iz prve faze, osnovali su se novi oblici mjesne samouprave na razini ispod lokalne samouprave. Riječ je bila o mjesnim odborima i gradskim kotarevima te o gradskim četvrtima u Gradu Zagrebu. Oblici mjesne samouprave dobili su pravnu osobnost u trećoj fazi razvoja lokalne samouprave koja započinje 2001. godine. Od 2005. godine RH je uvela i statističke regije, a od 2005. do 2007. godine kod Europskog ureda za statistiku (Eurostat) bile su prijavljene četiri takve jedinice te od 2007. godine tri takve jedinice. Zakon o regionalnom razvoju donesen potkraj 2009. godine omogućio je osnivanje partnerskih vijeća tzv. svojevrsnog regionalnog razvojnog foruma. Partnerska su vijeća osnovana Uredbom Vlade RH u ožujku 2010. godine. Predsjednik partnerskih vijeća svih triju statističkih regija je ministar regionalnog razvoja. RH također ima i nekoliko vrsta jedinica s posebnim statusom, a riječ je o jedinicama na područjima posebne državne skrbi. Jedinice od posebne državne skrbi i se same dijele na tri kategorije: brdsko-planinska područja, otoci, gradovi Vukovar i Zagreb te jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih (Koprić, 2010).

### **3.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture**

Druga karakteristika sustava lokalne samouprave u RH je nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture. Broj jedinica lokalne samouprave od 1993. do 2010. godine povećan je sa 486 na 555, tj. za 14,20%. Osnovano je 58 novih gradova i 69 novih općina, s tim da je 58 općina koje su osnovane 1992. godine tijekom niza reorganizacija dobilo status grada. Reorganizacije su se događale nekoliko puta, a i između većih reorganizacija osnivale su se pojedine jedinice u inkrementalnoj maniri. Zakon o područjima županija, gradova i općina donesen je krajem

1992., objavljen u Narodnim novinama br. 90/92, a zatim nekoliko puta mijenjan i dopunjavan (2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94). Novi zakon istog naziva donesen je 1997. godine, objavljen u Narodnim novinama br. 10/97, a onda mnogo puta mijenjan i dopunjavan (124/97, 68/98, 22/99, 117/99, 128/99, 44/00, 125/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03). Treći po redu zakon o teritorijalnoj organizaciji, opet pod istim nazivom, donesen je 2006. godine te objavljen u Narodnim novinama br. 86/06 (16/07 – ispravak). Ukupno je u teritorijalnoj organizaciji mijenjano dvadeset puta u manje od dvadeset godina. Broj općina tijekom tih promjena sa 418 povećan je na 429 ili za 2,63%. Broj gradova je povećan za 85,29%, tj. sa 68 na 126. Ukupno 19 gradova dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, što se nije mijenjalo. Uz početnih 35 poslije je još 18 gradova dobilo status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije (2010. godine bila su 53 takva grada). Naročito je porasla kategorija gradova koji su status dobili zbog posebnih razloga, sa 14 na 54 (Koprić, 2010:374-375).

Mijenjao se izgled nekih županija, broj jedinica lokalne samouprave u sastavu i granice Zagrebačke županije, Grada Zagreba, Zadarske, Šibensko-kninske i još nekih županija. Mijenjala se i njihova ustavna uloga, oblik institucija, krug poslova, itd. Sve to indicira nedovoljnu stabilnost teritorijalne strukture. Sve teritorijalne promjene događale su se u okviru iste temeljne koncepcije o lokalnoj samoupravi, bez unaprijed donesenog i promišljenog plana. Jedini promišljeni plan bio je iz 1992. godine, ali o njemu se nije nikad javno raspravljalo, nije stručno pripremljen ni formalno usvojen. O njemu se može zaključivati na osnovi onoga što je učinjeno u odnosu na prethodno stanje. Jedan od ciljeva je bio zaustavljanje osnivanja novih lokalnih jedinica, a onda se tijekom mandata te vlade Zakon o područjima mijenjao osam puta (Koprić, 2010).

### **3.3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica**

Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica je treća karakteristika sustava lokalne samouprave u RH. Unutar broja jedinica u svake od tih kategorija moguće je naći vrlo male i vrlo velike jedinice (npr. Općina Cviljane sa 137 stanovnika i Općina Čepin s gotovo 13.000 stanovnika). Među gradovima ima i onih općina s manje od 2.000 stanovnika, ali i onih s gotovo 200.000 stanovnika (npr. Split je 113 puta veći od Komiže, i sl.). Općine po zakonskoj definiciji

povezuju više naseljenih mjesta, pretežno ruralnog karaktera, ali se i gradovi zapravo sastoje od više naselja (npr. Grad Zagreb se sastoji od 70 naselja). Samo se tri grada sastoje od jednog naselja, a to su Rijeka, Županja i Biograd na Moru. Većina tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo je ruralnog karaktera, a postoje 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja (Pavić, 2010:118). Na taj se način poništava jedna od temeljnih intencija politipske organizacije, koja i postoji zato da bi se izrazili i rješavali specifični problemi u jedinicama koje su različite po objektivnim okolnostima i po političkim interesima ljudi (Koprić, 2010).

### **3.4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave**

Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave je četvrta karakteristika sustava lokalne samouprave. Efikasnost rada u čitavoj javnoj upravi je jedno od temeljnih pitanja. Orijentacija prema efikasnosti započinje još kameralizmom kao jednom od glavnih europskih modernizacijskih doktrina 18. i 19. stoljeća. Karmelizam je bio usmjeren i prema postizanju efikasnije državne uprave, a na efikasniju se upravu troši manje, a dobra je ekonomija solidnija osnova za ubiranje poreza. To je bila temeljna teza tadašnjih razmatranja o državnoj upravi, ekonomiji i državnim financijama (Koprić, 2010).

U RH nema sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave tako da nije poznato koje su rezultate ostvarile općine, gradovi i županije u protekle 23 godine. Po općem dojmu pokrenuli su se mnogi infrastrukturni projekti koji su vrlo važni za kvalitetu života i održanje stanovanja u malim mjestima, od plinifikacije do izgradnje ili rekonstrukcije škola, uključujući područne škole, itd. (Koprić, 2010).

„Zasad nije definirano što bi se sve u okviru utvrđivanja produktivnosti i efikasnosti lokalne samouprave, trebalo mjeriti. Isto tako nema kataloga, tj. sistematizacije javnih usluga koje bi općine, gradovi i županije trebale pružati građanima, poduzetnicima i lokalnoj zajednici kao cjelini, a niti onih usluga koje lokalna samouprava stvarno pruža. Nije utvrđen ni objektivizirani način mjerenja, jer postojeće praćenje rashoda lokalnih proračuna daje agregirane podatke koji možda govore o namjenama trošenja sredstava iz proračuna, ali ne i o konkretnim rezultatima lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. U takvim uvjetima otvorena je javna rasprava o postojećoj lokalnoj samoupravi i potrebi njezine reforme. Dominiraju ocjene o neefikasnosti

lokalne samouprave, koja je pretežno orijentirana na zadovoljavanje apetita politike, a ne potreba građana i lokalne zajednice“ (Koprić, 2010:379).

Broj ljudi koji primaju plaće ili naknade izjednačene s plaćama u jedinicama lokalne samouprave i županijama stalno raste. Tako ih je 1997. godine bilo 9.150, a 2008. godine ih je bilo 13.940. U taj broj su uključeni i lokalni politički dužnosnici koji svoju dužnost obavljaju profesionalno (njih između 900 i 1.000). Tu su i dužnosnici, službenici i namještenici upravnih tijela Grada Zagreba (njih oko 2.760). (Bajo, 2009). Radi se o ukupno o povećanju za 52 % čitavu tu kategoriju u dvanaest godina, a uvjetovano je decentralizacijom određenih poslova (npr. u području obrazovanja, kulture, socijalne skrbi, graditeljstva, itd.), ali i općim upravnim razvojem tih jedinica te konsolidacijom njihova administrativnog i profesionalnog kapaciteta. Tome treba pridodati osoblje ustanova i drugih pravnih osoba kojih su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (npr. dječji vrtići, narodne knjižnice, muzeji i druge kulturne ustanove, pučka otvorena učilišta, itd.) koji plaće primaju iz proračuna tih jedinica. Njihov se broj povećao sa 11.703 u 1997. godini na 23.555 u 2008. godini (od toga je 7.820 u ustanovama i pravnim osobama kojima je osnivač Grad Zagreb). Svega 240 jedinica uspije pokriti svoje rashode vlastitim prihodima preko 75%. Onih kojima nedostaje više od 25% pa sve do 50% da bi pokrile rashode ima 150, dok s manje od 50% rashode vlastitim prihodima pokriva čak 170 jedinica. Isto tako mnoge su lokalne jedinice prezadužene (npr. zaduživanje preko komunalnih poduzeća koja su im u vlasništvu, itd.). Po tim bi podacima proizlazilo da je 240 jedinica (43%) donekle održivo, dok su druge ovisne o pomoći s centralne razine. Jedan dio problema je taj što središnja država ima puno kvalitetnije prihode, dok lokalnoj samoupravi prepušta loše poreze i male udjele u kvalitetnijim porezima, isto tako su lokalna vodstva inertna te se ne znaju snaći i povećati prihode vlastitom menadžerskom aktivnošću (npr. uključivanje u projekte financirane od Europske unije i drugih donatora i sl.). Najveći dio problema je taj što su lokalne jedinice premale te nemaju dovoljno građana i poduzetnika koji rade i privređuju (Koprić, 2010).

### **3.5.Slabi razvojni potencijali**

Peta karakteristika sustava lokalne samouprave u RH su slabi razvojni potencijali. Iz slabog ekonomskog potencijala i malog fiskalnog kapaciteta proizlaze problemi u realizaciji značajnijih zadataka, kao što je lokalni i regionalni razvoj (v. i Scott, 2009: 10–13).

Smatra se da se tijekom povijesnog razvoja razvilo i promijenilo nekoliko temeljnih zadataka lokalne samouprave. Lokalna samouprava je politički instrument u rukama lokalnog stanovništva i osigurava demokratski politički kanal utjecaja na javno upravljanje, ali je bila i okvir za obavljanje javnih poslova administrativne naravi (npr. vođenje službenih evidencija, izdavanje potvrda i uvjerenja, itd.) i poslova u okviru socijalne države (npr. socijalna pomoć ugroženim skupinama, predškolski odgoj, knjižnice i muzeji, itd.). U novije vrijeme mnoge su okolnosti usmjerile lokalne i regionalne jedinice na ekonomski razvoj, na traženje novih rješenja kako bi se poboljšale lokalne i regionalne ekonomske prilike, ublažavanje ekonomskih problema i jačanje vlastitih financijskih i fiskalnih kapaciteta. Podjednako je riječ o lokalnom i regionalnom, ruralnom i urbanom razvoju (Giguère, 2007; Lyngstad, 2010).

Uz ekonomski se razvoj veže i socijalni jer se u boljim ekonomskim prilikama lakše rješavaju i socijalni problemi. Na lokalnoj razini se najbolje vide štetni nuzefekti nekih oblika ekonomske aktivnosti, sve se više naglašavaju ekološki trenutci i vrijednosti te se govori o održivom razvoju. U RH su se 2005. godine po stanovniku prosječno investirale 11.884 kune, a raspon je išao od 3.782 kune u Virovitičko-podravskoj županiji do 22.874 kune u Gradu Zagrebu. Grad Zagreb također ima ekonomskih poteškoća, tj. problema u rješavanju temeljnih pitanja (npr. javni prijevoz, razvoj prometne mreže, škole, itd.) (Koprić, 2010).

Mnoge su lokalne jedinice nelikvidne. Mnoge traže pomoć iz županijskih proračuna i državnog proračuna čak i za osnovne potrebe. Zahvaljujući nekim od povoljnih okolnosti, tj. pomoći iz županijskih proračuna, državnih i sl. dobar dio malih lokalnih jedinica riješio je temeljne probleme ili točnije riješeni su najnužniji infrastrukturni zahvati (npr. izgradnja i obnova nogostupa, plinovoda, područne škole, itd.). Lokalne jedinice nemaju dalje ni potreba ni uvjeta za izgradnju javnih objekata i njihov razvoj, a razvojni potencijali su također nejednako raspoređeni (Koprić, 2010).

„Podaci po statističkim regijama, koje su jedinice za praćenje ekonomske razvijenosti, pokazuju da postoje velike razlike u ekonomskoj razvijenosti, gospodarskoj aktivnosti i razvojnim potencijalima u različitim dijelovima RH. U 2006. Sjeverozapadna Hrvatska bila je na 73,2%, Panonska na 42%, a Jadranska na 56,2% prosjeka 27 zemalja članica Europske unije

(hrvatski je prosjek bio 58,4% europskog). Razlika između najrazvijenijeg dijela zemlje, Sjeverozapadne Hrvatske (uključuje Grad Zagreb) i najslabije razvijenog dijela, Panonske Hrvatske, bila je impresivnih 30%, promatrano u odnosu prema europskom prosjeku. Zapravo je ona još veća, jer je BDP po stanovniku te godine u Sjeverozapadnoj Hrvatskoj bio 72.370, a u Panonskoj Hrvatskoj svega 39.839 kuna, što je gotovo dvostruko manje (Panonska je Hrvatska na razini 55% BDP-a Sjeverozapadne Hrvatske). Po udjelu prerađivačke industrije u 2007. Panonska i Jadranska Hrvatska podjednako su slabe, njihov je udio oko 20%, dok je udio Sjeverozapadne Hrvatske gotovo 60% (Rajko, 2010). Pritom treba uzeti u obzir da Sjeverozapadna Hrvatska obuhvaća tek 37,4% stanovništva. Posebno su razlike velike između općina i gradova“ (Koprić, 2010:382).

Gradovi su pravi pokretači razvoja, snažniji su i proaktivniji u razvoju. U uvjetima međusobne kompeticije koja je postala uobičajena u mnogim europskim zemljama (Koprić, 2010 prema Coplák, 2001), male lokalne jedinice i male općine imaju vrlo male šanse nadjačati velike gradove i uspjeti u privlačenju investitora. Iznimka je ako je riječ o općinama u okolici velikih gradova (npr. okolica Zagreba) ili uzduž glavnih prometnih pravaca (npr. uz autoput). U takvim uvjetima može se govoriti o razvojnom potencijalu tek nekog dijela jedinica lokalne samouprave te manjeg dijela županija (Koprić, 2010).

### **3.6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom**

Šesta i posljednja karakteristika sustava lokalne samouprave u RH je osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Postavlja se pitanje jesu li postojeće općine, gradovi i županije uopće skrojeni zato da služe ekonomskom i ukupnom društvenom razvoju. Razlozi njihova osnivanja su različiti, a u samom početku, jedan od razloga oblikovanja nove strukture lokalne samouprave bio je romantičarski. Cilj je bio obnoviti lokalne institucije slične onima s kraja 19. stoljeća. Jedan od razloga bio je politički, a cilj je bio osigurati dovoljno mjesta za politički utjecaj građana, za funkcioniranje višestranačkog sustava, za praktično vježbanje stranačke baze, itd. Neki od razloga su isto tako bili: slomiti središta moći u tadašnjim velikim, jakim i zatvorenim općinama, ovladati čitavom organizacijom države iz jednog centra, itd. (Koprić, 2010).



Povećanje broja lokalnih jedinica išlo je samo do mjere koja još uvijek osigurava optimalni raspon kontrole s više razine. Središnja država nadzire 21 jedinicu na drugom stupnju, dok svaka županija nadzire u prosjeku 28 jedinica lokalne samouprave. Krajem 18. stoljeća rasprava o racionalnoj organizaciji lokalne razine na početku stvaranja moderne državne organizacije vodile su puno računa o rasponu kontrole (npr. R. J. Turgot je predložio kralju Luju XVI. trostupanjsku organizaciju Francuske po modelu 30 x 30 x 30 (Ivanišević, 2006: 198)). Hrvatski su pokazatelji raspona kontrole dosta blizu tom modelu, a pokazatelj toga je da se sa šire razine nadzire između dvadesetak i tridesetak jedinica koje djeluju na užoj razini. Navedena centralistička koncepcija nije se puno promijenila ni nakon ustavnih promjena iz 2000.-te godine. Ustav 2000.-te godine je zagantirao širok djelokrug jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2001. godine je propisivao da će se svaka grupa poslova zagantiranih Ustavom dalje regulirati zakonom, a ne lokalnim propisima. Ustav je također je propisao da će se zakonom u svakom od tih zagantiranih područja određivati poslovi koje lokalne i područne (regionalne) jedinice moraju obaviti i oni poslovi koje mogu obaviti. To naravno faktično nije moguće izvesti, jer bi zakonodavac morao moći izlistati sve moguće poslove kojih bi se lokalne jedinice mogle dosjetiti. Isto tako je pokazatelj straha središnje vlasti da bi lokalne i područne (regionalne) jedinice mogle pokazati preveliku inicijativu i početi se ponašati suviše autonomno. Centralistički način upravljanja ne osigurava se samo teritorijalnom organizacijom jer i slabi lokalni kapaciteti također su izravno određeni politikom središnje države. Teritorijalna je organizacija početak i kraj centralističkog modela, a stvaranjem takve organizacije koja omogućuje jačanje lokalnih kapaciteta može se započeti istinska decentralizacija (Koprić, 2010).

## **4. Lokalna i područna (regionalna) samouprava**

Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi prema članku 1. uređuju se jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad.

### **4.1. Propisi**

Propisi za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj čine: Ustav Republike Hrvatske, zakoni i međunarodni ugovori.

Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10-pročišćeni tekst i 5/14-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) je najviši pravni akt Republike Hrvatske, kojim su u Poglavlju VI.: Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava (čl. 133.-138. Ustava), uspostavljeni opći okvir i utvrđena opća načela za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13-pročišćeni tekst) uređuje jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad.

Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14) uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske.

Zakon o lokalnim izborima uređuje lokalne izbore, tj. izbore članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i izbore općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika.

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06-ispravak, 16/07-ispravak, 95/08, 46/10-ispravak, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13) utvrđuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske te određuje područja svih županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Utvrđuje njihove nazive i sjedišta, način utvrđivanja i promjene granica

općina i gradova, postupak koji prethodi promjeni područnog ustrojstva i druga pitanja od značaja za područno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuje izvore sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga županije, općine i grada.

„Sastavni dio nacionalnog pravnog okvira za ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj čine i dva međunarodna ugovora kojima je Republika Hrvatska pristupila i koji su pravno obvezujući: Europska povelja o lokalnoj samoupravi i Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti. Ova su dva međunarodna ugovora potvrđena Zakonom o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN-Međunarodni ugovori 14/97 i 4/08) i Zakonom o potvrđivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti“ (Mikić, 2008:24).

#### **4.2. Institucionalni okvir**

Ključne državne institucije za nadzor nad djelovanjem i za pružanje potpore unapređenju djelovanja jedinica samouprave su Ministarstvo uprave i Državna škola za javnu upravu. Ministarstvo uprave je tijelo državne uprave ustrojeno Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave. Ministarstvo je središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. U okviru svoga djelokruga obavlja i upravne te stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave, politički i izborni sustav, stručno osposobljavanje i usavršavanje te radno-pravni položaj zaposlenih u državnoj upravi i lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ministarstvo uprave isto tako provodi upravni i inspekcijski nadzor u svim tijelima državne uprave i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Mikić, 2008).

Državna škola za javnu upravu djeluje kao javna ustanova, a osnovana je Uredbom o osnivanju Državne škole za javnu upravu. Osnivač Državne škole je RH, a osnivačka prava i dužnosti u ime osnivača obavlja Vlada Republike Hrvatske putem Ministarstva uprave. Djelatnost Škole je stručno osposobljavanje državnih službenika, kao i izabranih dužnosnika i

službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te u pravnim osobama s javnim ovlastima. Cilj Državne škole je poticanje trajnog podizanja razine i kvalitete njihovog znanja, vještina i sposobnosti, radi oblikovanja profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će pružati pravodobne i kvalitetne javne usluge, u skladu s najboljim općeprihvaćenim standardima (Mikić, 2008).

Potporu radu i djelovanju te promicanju interesa jedinica samouprave pružaju i nacionalne interesne udruge jedinica samouprave: Hrvatska zajednica županija (HZŽ), Udruga gradova u Republici Hrvatskoj (UGRH), Udruga općina u Republici Hrvatskoj (UORH) te Koordinacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj (KOLOS), koje su osnovane temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl.12.).

1. Hrvatska zajednica županija (HZŽ) je nacionalna udruga jedinica područne (regionalne) samouprave, koja djeluje na promicanju područne (regionalne) samouprave te poticanju i pružanju potpore gospodarskom i društvenom razvitku jedinica područne (regionalne) samouprave u RH. HZŽ-u je pristupilo je svih 20 županija u Republici Hrvatskoj.
2. Udruga gradova u Republici Hrvatskoj (UGRH) organizacija je gradova RH čiji su osnovni ciljevi poticanje suradnje jedinica lokalne samouprave i promicanje zajedničkih interesa gradova u Republici Hrvatskoj. Od 127 gradova u Republici Hrvatskoj, članstvu UGRH su do početka 2013. godine pristupila 104 grada.
3. Udruga općina u Republici Hrvatskoj (UORH) organizacija je općina RH čiji su osnovni ciljevi suradnja te promicanje i zaštita zajedničkih interesa općina u RH. Od 429 općina u RH članstvu UORH-a je do početka 2013. godine pristupilo njih 274.
4. Koordinacija lokalne samouprave (KOLOS) u RH je nacionalna udruga jedinica lokalne samouprave koju čine Udruga gradova u Republici Hrvatskoj i Udruga općina u Republici Hrvatskoj. KOLOS-u je osnovni cilj usklađeno djelovanje udruga članica u promicanju i zastupanju zajedničkih interesa jedinica lokalne samouprave u RH (Mikić, 2014).

### 4.3. Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ustavom Republike Hrvatske propisano je da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu<sup>3</sup>.

Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave. Sadašnji sustav lokalne samouprave oživotvoren je provedbom prvih lokalnih izbora 1990. godine<sup>4</sup>.

Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a u Republici Hrvatskoj je ustrojeno ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, a to je 428 općina i 127 gradova. Općine i gradovi osnivaju se zakonom (Članak 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Grad Zagreb je posebna i jedinstvena, teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu (Članak 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva (Članak 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu

---

<sup>3</sup> Republika Hrvatska. Ministarstvo uprave. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, pristupljeno 25. kolovoza 2016.

<sup>4</sup> Republika Hrvatska. Ministarstvo uprave. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, pristupljeno 25. kolovoza 2016.

cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja (Članak 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava uvjete iz stavka 1. ovoga članka.

Veliki grad je jedinica lokalne samouprave koja je ujedno gospodarsko, financijsko, kulturno, zdravstveno, prometno i znanstveno središte razvitka šireg okruženja i ima više od 35.000 stanovnika.

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu.

Područje općine, grada i županije, njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređuju se posebnim zakonom. Pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prethodno će se tražiti mišljenje stanovnika te jedinice (Članak 7. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Općina, grad i županija imaju statut. Statutom se detaljnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza (Članak 8. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Općina, grad i županija su pravne osobe (Članak 9. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

#### **4.4.Samoupravni i preneseni djelokrug rada jedinica lokalne samouprave**

Kao što je već spomenuto, općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog, a županije poslove od područnog (regionalnog) značaja. Poslovi koje obavljaju jedinice samouprave dijele se na poslove iz samoupravnog djelokruga i na poslove iz prenesenog djelokruga (Mikić, 2014).

„Samoupravni je djelokrug određen tzv. „metodom opće klauzule“, što znači da jedinice samouprave obavljaju sve poslove od lokalnog, odnosno regionalnog značenja, osim onih koji su Ustavom i zakonom utvrđeni kao poslovi u izričitoj nadležnosti tijela središnje vlasti. Samoupravni djelokrug jedinica samouprave uređen je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl.19. - 21.). Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija, pored Zakonom utvrđenih poslova lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, na svom području mogu obavljati i poslove od područnoga (regionalnog) značaja iz djelokruga županije. Jedinice samouprave samostalno odlučuju o poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga. Obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, međutim, podliježe nadzoru ustavnosti i zakonitosti koji obavljaju ovlaštena državna tijela“ (Mikić, 2014:27-28).

„Posebnim zakonima kojima je uređeno obavljanje pojedinih djelatnosti (npr. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakon o socijalnoj skrbi, Zakon o vatrogastvu, Zakon o zaštiti potrošača i dr.) utvrđeni su poslovi iz samoupravnog djelokruga koje je jedinica samouprave dužna obavljati (obvezni, obligatorni poslovi) te one koje može obavljati (fakultativni poslovi), ako je za to osigurala neophodne uvjete“ (Mikić, 2014:28). Troškovi obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice samouprave se podmiruju iz proračuna jedinice samouprave.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 22. st. 1.) utvrdio je mogućnost da se odlukom predstavničkog tijela općine ili grada pojedini poslovi iz njihovog samoupravnog djelokruga prenesu na mjesnu samoupravu, tj. na mjesni odbor, gradsku četvrt ili kotar, ako je to u skladu sa statutom općine, tj. grada i županijskim statutom. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema čl. 22. st. 2. je utvrđena i mogućnost da županijska skupština, na zahtjev predstavničkog tijela općine ili grada i uz suglasnost Ministarstva uprave povjeri općini, tj. gradu obavljanje određenih poslova iz samoupravnog

djelokruga županije na području te jedinice samouprave. Uvjet je da općina može osigurati dovoljno prihoda za obavljanje povjerenih poslova. (Mikić, 2014).

Uz poslove iz samoupravnog djelokruga, jedinice samouprave obavljaju i različite djelatnosti iz tzv. prenesenog djelokruga. Preneseni se djelokrug odnosi na poslove koji su u nadležnosti tijela državne uprave, ali je njihovo obavljanje povjereno jedinicama lokalne samouprave. Obavljanje poslova iz prenesenog djelokruga pod nadzorom je ustavnosti i zakonitosti koju obavljaju ovlaštena državna tijela. Troškovi obavljanja djelatnosti iz prenesenog djelokruga podmiruje se iz državnog proračuna. Poslovi iz prenesenog djelokruga određuju se zakonom (npr. Zakonom o obrani uređeno je da županije i Grad Zagreb u okviru svojih nadležnosti u području obrane obavljaju poslove utvrđene tim Zakonom i Planom obrane Republike Hrvatske, itd.) (Mikić, 2014).

#### Okvir sustava lokalne samouprave:

Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske)

Zakon o potvrđivanju europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN- Međunarodni ugovori 14/97 i 4/08)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 i 19/13 - pročišćeni tekst)

Zakon o lokalnim izborima (NN 144/12)

Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06-ispravak, 16/07-ispravak, 95/08, 46/10-ispravak, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13)

Osim navedenih propisa koji su okvir sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, doneseni su i propisi kojima su uređeni službenički odnosi i plaće u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, i to:



Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08 i 61/11)

Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10)

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 74/10)

## 5. Lokalna samouprava u državama Europske unije

Lokalna samouprava u državama Europske unije (EU) različito je organizirana. Različitost postojećih modela je rezultat aktualnih političkih snaga, konkretnih potreba i tradicije pojedine države. Unutar EU postoje sustavi s jednim, dva i tri stupnja lokalnih jedinica, monotipni i politipni sustavi, sustavi s malim i s velikim jedinicama, itd. Europska unija nema posebnih propisa koji se odnose na lokalnu samoupravu, već su u odnosu na to područje prihvaćeni odgovarajući akti Vijeća Europe. U okviru Vijeća Europe države članice usvojile su Europsku povelju o lokalnoj samoupravi kojom su odredili minimum osnovnih načela upravljanja koje bi svaki demokratski sustav lokalne samouprave trebao poštovati. Europska povelja je pravni instrument koji osigurava osnovne standarde za učinkoviti rad lokalne samouprave i jamči političku, administrativnu i financijsku neovisnost lokalnih vlasti. Prema Europskoj povelji lokalna samouprava 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“ (Antić, 2014).

Sukladno odredbama Europske povelje nužni elementi lokalne samouprave su:

1. Izbor predstavničkog tijela na slobodnim i neposrednim izborima tajnim glasovanjem na temelju općeg i jednakog biračkog prava.
2. Ustavom ili zakonom određene temeljne ovlasti i dužnosti u obavljanju određenih javnih poslova.
3. Sloboda pokretanja vlastitih inicijativa o pitanjima iz vlastite nadležnosti.
4. Autonomija lokalnih tijela u obavljanju poslova iz svog djelokruga koja može biti oduzeta ili ograničena zakonom
5. Pravo samostalnog određivanja unutarnjeg upravnog ustroja u suglasnosti sa zakonom.
6. Ustavom i zakonom definiran upravni nadzor koji osigurava kontrolu ustavnosti i zakonitosti.
7. Pravo na vlastite prihode koji moraju biti razmjerni ovlastima te samostalnost u određivanju stopa lokalnih poreza u zakonskim granicama.
8. Pravo na suradnju i udruživanje u interesu ostvarenja zajedničkih potreba.
9. Osiguranje odgovarajućih sredstava sudske zaštite radi osiguranja poštivanja ustavom ili zakonom prihvaćenih načela lokalne samouprave.

Republika Hrvatska je 6. studenoga 1996. godine postala punopravnom članicom Vijeća Europe te je tako preuzela obvezu da u roku od godinu dana potvrdi niz međunarodnih dokumenata. Među tim je dokumentima bila i Europska povelja o lokalnoj samoupravi, a RH je tu obvezu izvršila donošenjem Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi 19. rujna 1997. te je Povelja u Republici Hrvatskoj stupila na snagu 1. veljače 1998. godine.

### **5.1. Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj**

Pravo građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu utvrđeno je i zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske. Ustavom su utvrđeni način i razina na kojoj se ostvaruje pravo na samoupravu te mogućnost i način neposrednog sudjelovanja građana u upravljanju lokalnim poslovima. Ustav nadalje određuje općine, gradove i županije kao ustrojstvene oblike jedinica samouprave te utvrđuje okvir njihovih nadležnosti i nadzor nad radom njihovih tijela.

Samouprava se ostvaruje na razini jedinica samouprave, putem izabраниh predstavničkih tijela (općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština). Građani mogu sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima preko predstavničkih tijela, tj. posredno, ali i neposredno putem mjesnih zborova građana, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom jedinice samouprave. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima moguće je ostvarivati i preko mjesne samouprave tj. mjesnih odbora i gradskih četvrti ili kotareva, koji se mogu osnovati za naselje, više međusobno povezanih manjih naselja, za dio većeg naselja te za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu i koje je povezano zajedničkim interesima građana. Građani također imaju pravo predstavničkom tijelu neposredno predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga.

Općine i gradovi obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana. Djelokrug poslova jedinica samouprave detaljno je uređen Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a obavljaju ih upravna tijela jedinica samouprave. U obavljanju poslova iz svojega djelokruga tijela jedinica samouprave djeluju samostalno i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Za

obavljanje poslova iz svojeg djelokruga jedinice samouprave imaju pravo ostvarivati vlastite prihode i njima slobodno raspolagati.

### *5.1.1. Statut jedinice samouprave*

Statut je temeljni akt jedinice samouprave te je najviši i najvažniji pravni akt jedinice. Sa statutom moraju biti usklađeni svi ostali opći akti koji se odnose na lokalni samoupravni djelokrug. Statut za jedinicu samouprave ima isti značaj kao ustav za razinu cijele države. Statut isto tako mora biti usklađen s osnovama pravnog uređenja države, tj. mora biti usklađen s Ustavom, zakonima i drugim važnim propisima. Statut lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi predstavničko tijelo (čl. 35. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi).

Prema čl. 8. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje se okvir za sadržaj statuta, tj. propisuje da se statutom uređuje:

1. Samoupravni djelokrug općine, grada i županije.
2. Obilježja jedinice samouprave.
3. Javna priznanja koja jedinica samouprave dodjeljuje.
4. Ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela jedinice samouprave.
5. Način obavljanja poslova.
6. Oblici konzultiranja građana.
7. Provođenje referenduma u pitanjima iz lokalnog djelokruga.
8. Mjesna samouprava.
9. Ustrojstvo i rad javnih službi.
10. Oblici suradnje jedinica.
11. Druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza.

„Za razliku od drugih općih akta, za donošenje i izmjenu statuta određuju se posebna pravila koja se odnose na inicijativu za donošenje ili njegovu promjenu, postupak predlaganja, postupak rasprave, postupak odlučivanja i donošenja. Izmjene statuta također su podvrgnute

strožim pravilima, a sam postupak izmjena statuta uređuje se u statutu i poslovniku predstavničkog tijela. Važnost statuta ogleda se i u većini glasova koji su potrebni za njegovo donošenje. Dok predstavničko tijelo većinu općih akta donosi većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova (obična većina), statut se donosi kvalificiranom većinom odnosno većinom glasova svih članova predstavničkog tijela“ (Manojlović, 2014:49).

Jedinica samouprave ne može funkcionirati bez svog temeljnog akta, a to potvrđuje i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji propisuje da će Vlada RH raspustiti lokalno predstavničko tijelo novoustrojene jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ako se ne donese statut u roku od 60 dana od dana konstituiranja. Konačnu odluku o zakonitosti općih akta jedinica samouprave donosi Visoki upravni sud. Zakonitost statuta kontrolira Ustavni sud RH zbog velike važnosti koju statut ima u ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, ustavnost i zakonitost statuta (Manojlović, 2014).

## 6. Tijela jedinice samouprave

„Jedinica samouprave ima tri tijela: predstavničko tijelo, izvršno tijelo te upravna tijela. Predstavničko tijelo je tijelo u koje građani biraju svoje predstavnike radi donošenja različitih akta iz samoupravnog djelokruga općine, grada, tj. županije te obavljanja drugih poslova u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće, u gradu gradsko vijeće, u županiji županijska skupština, a u Gradu Zagrebu Skupština Grada Zagreba“ (Antić, 2014:33).

Članove predstavničkog tijela biraju građani tajnim glasovanjem na neposrednim izborima. Za člana predstavničkog tijela može se kandidirati i biti izabrana osoba koja ima navršenih osamnaest godina, koja ima hrvatsko državljanstvo i koja na dan stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora ima prebivalište na području jedinice za čije se predstavničko tijelo izbori provode. Broj članova predstavničkog tijela određen je Zakonom i to s obzirom na broj stanovnika jedinice (Antić, 2014).

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan. Općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i njihove zamjenike biraju građani tajnim glasovanjem na neposrednim izborima. Za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovog zamjenika može se kandidirati i biti izabrana osoba koja ima navršenih osamnaest godina, koja ima hrvatsko državljanstvo i koja na dan stupanja na snagu odluke o raspisivanju izbora ima najmanje šest mjeseci prijavljeno prebivalište na području jedinice za čije se tijelo izbori provode (Antić, 2014).

„U jedinicama u kojima se treba osigurati pravo na zastupljenost pripadnika nacionalne manjine u izvršnom tijelu sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, neposredno se bira još jedan zamjenik općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina“ (Antić, 2014: 36).

Za obavljanje upravnih poslova u jedinici se ustrojavaju upravna tijela, a to su: odjeli, službe i druge organizacijske jedinice u kojima se obavljaju poslovi iz njezinog djelokruga. Ustrojstvo upravnih tijela i raspored poslova iz djelokruga jedinice uređuje njezino predstavničko tijelo

općim aktom u skladu sa zakonom i statutom jedinice. Koliko će upravnih tijela jedinica ustrojiti i kako će između njih rasporediti poslove iz svog djelokruga najviše ovisi o poslovima koje treba obaviti. Poslovi koje treba obaviti trebaju biti predodređeni potrebama građana koje lokalna uprava treba zadovoljiti, a ovisi i o mogućnostima lokalne samouprave. Sve skupa ovisi i o drugim čimbenicima kao što su: veličina jedinice, ekonomska snaga, kadrovski kapaciteti, prirodni položaj, itd.(Antić, 2014).

Djelovanje i rad upravnih tijela jedinice samouprave usmjerava i nadzire općinski načelnik, gradonačelnik te župan. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik i župan, a pročelnici imaju status službenika. Upravne i stručne poslove iz djelokruga upravnog tijela jedinice samouprave obavljaju službenici, a prateće i pomoćne poslove obavljaju namještenici (Antić, 2014).

## 7. Nadzor rada lokalne samouprave

„Država zbog zaštite ustavnosti, zakonitosti i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akta tijela jedinica samouprave. Nadzor zakonitosti rada predstavničkog tijela obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu samoupravu i područnu (regionalnu) samoupravu. Kada se utvrde nepravilnosti u radu predstavničkog tijela, to tijelo donosi odluku kojom sjednicu predstavničkog tijela ili njezin dio proglašava nezakonitom, a akte donesene na sjednici proglašavaju nevažećim. Protiv donesene odluke nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske“ (Antić, 2014).

„Nadzor zakonitosti općih akta koje donose predstavnička tijela općina, gradova i županija obavljaju uredi državne uprave u županijama i resorna središnja tijela državne uprave, svi u svojem djelokrugu. Kad predstavničko tijelo donese određeni opći akt, njegov predsjednik dužan ga je dostaviti u roku od petnaest dana od donošenja predstojniku ureda državne uprave u županiji. Ako predstojnik ocijeni da je opći akt u suprotnosti s Ustavom i zakonom ili da su u postupku donošenja općeg akta počinjene nepravilnosti, treba bez odgode predstavničkom tijelu dati uputu da u roku ode petnaest dana od primitka upute otkloni uočene nedostatke. U slučaju da predstavničko tijelo ne postupa po uputi predstojnika i ne otkloni nedostatke u zadanom roku, predstojnik u daljnjem roku od petnaest dana donosi odluku o obustavi od primjene općeg akta koja mora biti obrazložena. Odluku o obustavi predstojnik dostavlja predsjedniku predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, tj. područne (regionalne) samouprave, općinskom načelniku, gradonačelniku i županu. Odluka o obustavi također se dostavlja središnjem tijelu državne uprave u čijem je djelokrugu obustavljeni opći akt te središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. Resorno središnje tijelo državne uprave ukida odluku predstojnika o obustavi općeg akta ako je ocijeni neosnovanom, a ako je ocijeni osnovanom, Visokom upravnom sudu podnosi zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta“ (Antić, 2014:41).

Kad se radi o nadzoru statuta jedinice, postupak za ocjenu njegove zakonitosti pokreće Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove



lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedeni postupak vodi se pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (Antić, 2014).

Pojedinačni akti pomoću kojih nadležna lokalna tijela odlučuju o pravima, obvezama i interesima građana te drugim važnim pitanjima iz svog djelokruga moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom i općim aktima jedinice samouprave. „Protiv pojedinačnih akata općinskih i gradskih tijela može se podnijeti žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv pojedinačnih akata županijskih tijela i tijela Grada Zagreba žalba se podnosi odgovarajućem resornom ministarstvu“ (Antić, 2014:41).

„Na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu Vlada RH donosi rješenje kojim istodobno raspušta predstavničko tijelo jedinice i razrješava njezinog općinskog načelnika, gradonačelnika i župana zajedno sa zamjenicima, ako se u zakonom određenom roku u jedinici ne donese proračun odnosno odluka o privremenom financiranju“ (Antić, 2014:41).

## 8. Prostorno uređenje na lokalnoj razini

Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi se obvezno za područje grada, odnosno općine (čl. 75. Zakona o prostornom uređenju).

(1) Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine određuje:

1. Građevinsko područje naselja, izdvojeno građevinsko područje izvan naselja i izdvojeni dio građevinskog područja naselja.
2. Neizgrađeni dio građevinskog područja naselja, izdvojenog građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan te neuređeni dio tih područja.
3. Dio građevinskog područja naselja, izdvojenog građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan, planiran za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju.
4. Obuhvat generalnog urbanističkog plana.
5. Obuhvat urbanističkih planova uređenja koji se donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području izvan naselja koje određuje grad, odnosno općina, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan.
6. Koridore infrastrukture značajne za grad, odnosno općinu (čl. 76. Zakona o prostornom uređenju).

(2) Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine propisuje:

1. Uvjete provedbe svih zahvata u prostoru izvan građevinskog područja, osim zahvata državnog i županijskog značaja.
2. Uvjete provedbe svih zahvata u prostoru u dijelu građevinskog područja naselja i dijelu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja kojeg određuje grad, odnosno općina, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan ili urbanistički plan uređenja, te u izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja.
3. Smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja koji se prema ovom Zakonu donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području

izvan naselja, a za koje se ne donosi generalni urbanistički plan (čl. 76. Zakona o prostornom uređenju).

- (3) Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine može za dijelove građevinskog područja, za koje se prema ovom Zakonu obvezno donosi urbanistički plan uređenja, propisivati uvjete provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja (čl. 76. Zakona o prostornom uređenju).

U Članku 122. Zakona o prostornom uređenju nalazi se primjena propisa u postupku izdavanja akta za provedbu prostornog plana.

- (1) Akt za provedbu prostornog plana se izdaje u skladu s ovim Zakonom, prostornim planom i drugim propisima donesenim na temelju ovoga Zakona i posebnim propisima, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.
- (2) U slučaju protivnosti odredbe prostornog plana odredbi ovoga Zakona, prilikom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje se odredba ovoga Zakona.
- (3) U slučaju protivnosti odredbe prostornog plana donesenog na temelju ovoga Zakona, odredbi propisa donesenog na temelju ovoga Zakona prilikom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje se odredba propisa donesenog na temelju ovoga Zakona.
- (4) Akt za provedbu prostornog plana izdaje se u skladu s prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje.

Na lokalnoj razini donose se strateški i provedbeni dokumenti prostornog uređenja.

#### A) Strateški dokumenti:

1. Prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine određuje usmjerenja za razvoj djelatnosti i namjenu površina te uvjete za održivi i uravnoteženi razvitak na području velikoga grada, grada ili općine (Manojlović, 2014:56).

## B) Provedbeni dokumenti:

1. Urbanistički plan uređenja detaljnije određuje prostorni razvoj naselja ili dijela naselja s osnovom prostornih i funkcionalnih rješenja, uvjeta i oblikovanja pojedinih prostornih cjelina naselja.
2. Detaljan plan uređenja detaljno razrađuje uvjete za gradnju i uređenje pojedinih zahvata u prostoru, osobito u odnosu na njihovu namjenu, položaj, veličinu, opće smjernice oblikovanja i način priključivanja na komunalnu infrastrukturu. Detaljan plan uređenja određuje i mjere za zaštitu okoliša, prirodnih, krajobraznih, kulturno-povijesnih i drugih vrijednosti propisanih zakonom (Manojlović, 2014:56-57).

Osnovno pravilo odnosa među dokumentima prostornog uređenja je da niži dokumenti moraju biti usklađeni s višima. To podrazumijeva da prostorni planovi lokalne razine moraju biti usklađeni s dokumentima prostornog uređenja države, tj. s prostornim planom županije. U slučaju da dokumenti nisu usklađeni primjenjuje se izravno dokument prostornog uređenja države, tj. prostorni plan županije (Manojlović, 2014).

Donošenje dokumenata prostornog uređenja jedna je od najosjetljivijih zadaća članova predstavničkih tijela. Prilikom njihovog donošenja vijećnici moraju voditi brigu i o socijalnim, kulturnim i ostalim interesima stanovnika područja za koje se donosi provedbeni dokument. Svi dokumenti prostornog uređenja donose se u vrlo složenom i precizno opisanom postupku koji uključuje nekoliko faza, što je vidljivo u člancima 78.-102. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Manojlović, 2014).

## 9. Godišnji proračun

„Financiranje jedinica samouprave uređeno je brojnim propisima, a najvažnija tri zakona su:

1. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.
2. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
3. Zakon o proračunu“ (Zuber, 2014:63).

Prema Zakonu o proračunu svaka je jedinica samouprave dužna za svaku kalendarsku godinu donijeti godišnji plan prihoda i rashoda koji se naziva proračun. U proračunu se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu. Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa tijela lokalnih jedinica i korisnika lokalnih proračuna u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje. Proračun mora biti uravnotežen, a to znači da ukupni prihodi i primici moraju pokriti ukupne rashode i izdatke. Prihodi su iznosi svih potraživanja proračuna (naplaćeni i oni koji su trebali biti naplaćeni), a primici su iznosi prihoda koji su stvarno naplaćeni. Rashodi su iznosi ukupnih proračunskih obveza (plaćenih i neplaćenih), a izdaci su iznosi plaćenih obveza. Za financiranje određenih rashoda i izdataka koriste se određeni namjenski prihodi i primici propisani zakonom. U proračunu se prihodi, primici, rashodi i izdaci iskazuju prema proračunskim klasifikacijama<sup>5</sup>.

„Ako se u toku proračunske godine zbog nepredviđenih okolnosti povećaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. U tom se slučaju provode izmjene i dopune proračuna za određenu proračunsku godinu (tzv. rebalans proračuna)“ (Zuber, 2014:63).

Proračun donosi predstavničko tijelo jedinice samouprave za svaku proračunsku godinu, prije početka godine na koju se odnosi, a uz proračun se donosi i odluka o izvršavanju proračuna. Proračunska godina obuhvaća razdoblje od dvanaest mjeseci koja počinje 1. siječnja

---

<sup>5</sup>Zakon o proračunu. <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>, pristupljeno 11. rujna 2016.

i završava 31. prosinca kalendarske godine. Proračun jedinice samouprave sastoji se od tri dijela:

1. Opći dio, kojeg čine Račun prihoda i rashoda i Račun financiranja.
2. Posebni dio koji se sastoji se od plana rashoda i izdataka proračunskih korisnika iskazanih po vrstama, raspoređenih u programe koji se sastoje od aktivnosti i projekata.
3. Plan razvojnih programa koji čine planovi proračunskih korisnika jedinice samouprave utvrđeni dokumentima o srednjoročnim i dugoročnim planovima razvitka, posebnim zakonima, drugim propisima ili općim aktima (Zuber, 2014).

„Ako se iz nekog razloga godišnji proračun ne donese prije početka godine na koju se odnosi, provodi se privremeno financiranje, ali najduže za razdoblje od 3 mjeseca. Odluku o privremenom financiranju donosi predstavničko tijelo. U razdoblju privremenog financiranja financiraju se isti programi kao u prethodnom tromjesečju, a korisnici ne smiju povećavati broj zaposlenih u odnosu na stanje 31. prosinca prethodne godine i ne smiju preuzimati nove obveze. Za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna odnosno odluke o privremenom financiranju odgovorna je odgovorna osoba jedinice samouprave“ (Zuber, 2014:64).

## **9.1. Izvori prihoda JL(R)S**

Vlastiti prihodi općina i gradova su:

1. Općinski i gradski porezi.
2. Komunalne naknade, doprinosi i druge naknade po posebnim propisima.
3. Prihodi od stvari u vlasništvu općina ili gradova i imovinskih prava (npr. prihod od zakupnine poslovnog prostora).
4. Prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u vlasništvu općina i gradova, tj. u kojima JL(R)S ima udjele ili dionice.
5. Prihodi od naknada za koncesiju.
6. Upravne pristojbe.

7. Boravišne pristojbe.
8. Naknada za uporabu javnih općinskih ili gradskih površina.
9. Novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje u skladu sa zakonom propisana od općine ili grada (Zuber, 2014).

U strukturi vlastitih prihoda JL(R)S najvažniji su prihodi od lokalnih poreza te prihod od komunalne naknade i komunalnog doprinosa. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno je koje vrste lokalnih poreza mogu propisati županije, a koje vrste poreza mogu na svom području uvesti općine i gradovi. Za neke porezne oblike određen je najviši iznos porezne obveze, a za neke vrste poreza propisan je raspon u okviru kojeg lokalna jedinica donosi odluku o visini poreznog opterećenja. JL(R)S samostalno donosi odluku o uvođenju određenog poreznog oblika i odluku o visini tog poreza, uvažavajući zakonska ograničenja, ako su propisana<sup>6</sup>.

## **9.2. Općinski ili gradski porezi**

Općine ili gradovi mogu uvesti sljedeće poreze:

1. Prirez porezu na dohodak je porezni oblik kojim se mogu oporezivati fizičke osobe koje stječu dohodak. Općina ili grad može obveznicima poreza na dohodak sa svog područja uvesti obvezu plaćanja prireza, ali najviše do visine propisane Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Najviša stopa prireza može iznositi:
  - Općine-najviše 10%,
  - Gradovi-ovisno o broju stanovnika (grad ispod 30.000 stanovnika najviše 12%; grad iznad 30.000 stanovnika najviše 15% i grad Zagreb najviše 30%) (Zuber, 2014).

Zakonom o porezu na dohodak je uređena: osnovica, dospjeće obveze i plaćanje predujma prireza porezu na dohodak. Općina ili grad može odlučivati o uvođenju obveze plaćanja prireza i o stopi prireza pri tom vodeći računa o najvišoj propisanoj

---

<sup>6</sup> Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave [http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave), pristupljeno 11. rujan 2016.

stopi. Općina ili grad nemaju mogućnosti propisivati porezne obveznike, poreznu osnovicu ni porezna oslobođenja drugačije od Zakona o porezu na dohodak<sup>7</sup>.

2. Porez na potrošnju je poseban oblik poreza na promet koji se plaća na potrošnju alkoholnih pića (npr. prirodna i specijalna vina, vinjak, rakija i ostala žestoka pića), piva i bezalkoholnih pića u ugostiteljskim objektima. Obveznici poreza na potrošnju su pravne i fizičke osobe koje pružaju ugostiteljske usluge. Stopu poreza na potrošnju propisuje grad ili općina na području na kojem se pružaju ugostiteljske usluge (najviše do 3% na osnovicu prodajne cijene u koju nije uključen porez na dodanu vrijednost) (Zuber, 2014).
3. Porez na kuće za odmor je prihod općine ili grada na čijem se području nalazi kuća za odmor. Porezni obveznici su vlasnici kuća za odmor, a kućom za odmor se smatra svaka zgrada, dio zgrade ili stan koji se koristi povremeno ili sezonski. Općina ili grad svojom odlukom uređuje visinu poreza (raspon od 5 do 15 kuna po kvadratnom metru površine objekta koji služi za odmor). Pri određivanju visine poreznog opterećenja općina ili grad uzimaju u obzir lokaciju mjesta, starost objekta, stanje infrastrukture i druge važne okolnosti koje utječu na kvalitetu korištenja kuće za odmor (Zuber, 2014).
4. Porez na tvrtku ili naziv obvezne su plaćati pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit ili poreza na dohodak te su registrirani za obavljanje djelatnosti. „Pravne i fizičke osobe koje u svom sastavu imaju poslovne jedinice, pogone, radionice ili prodajna mjesta, obveznici su poreza na tvrtku za svaku poslovnu jedinicu, a porez je prihod one lokalne jedinice na čijem se području nalazi poslovna jedinica. Porez na tvrtku ili naziv plaća se u godišnjem iznosu koji propisuje općina ili grad“ (Zuber, 2014:69).
5. Porez na korištenje javnih površina svojom odlukom može propisati općina ili grad. Općina ili grad propisuje koji se prostori na njezinom području smatraju javnom površinom te uvodi obvezu plaćanja poreza na korištenje takvih površina. „U odluci o uvođenju poreza na korištenje javnih površina uređuje se tko su obveznici plaćanja, visina porezne obveze, način i rokovi plaćanja poreza“ (Zuber, 2014:69).

### **9.3. Komunalna naknada i doprinosi**

---

<sup>7</sup>Zakon o porezu na dohodak. <http://www.zakon.hr/z/85/Zakon-o-porezu-na-dohodak>, pristupljeno 11. rujna 2016.



Komunalna naknada i komunalni doprinosi prihodi su proračuna jedinica lokalne samouprave uređeni Zakonom o komunalnom gospodarstvu., a radi se o namjenskim prihodima lokalnih jedinica koji se isključivo koriste za financiranje komunalnih djelatnosti (Zuber, 2014).

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici (korisnici) stambenog i poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi obavljanju poslovnih aktivnosti i neizgrađenog građevinskog zemljišta. Iz komunalne naknade financira se odvodnja atmosferskih voda, održavanje čistoće (čišćenje javnih površina), održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, javna rasvjeta, itd. Odluku o visini komunalne naknade donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a visina se određuje prema dva kriterija:

1. Korisnoj površini i lokaciji nekretnine za koju se utvrđuje obveza, a određuje se koeficijentom zone ovisno o pogodnosti položaja i komunalnoj opremljenosti određenog područja.
2. Vrsti nekretnine koja se određuje koeficijentom namjene koji je različit za različite vrste nekretnina, u rasponu od 0,5 do 5 (Zuber, 2014).

Komunalni doprinos namijenjen je građenju i korištenju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a plaća ga vlasnik (investitor) građevne čestice na kojoj se gradi građevina. Kada se odlučuje o visini komunalnog doprinosa lokalna jedinica mora voditi računa o pogodnosti položaja određenog područja ili zone unutar općine (grada) i o stupnju opremljenosti tog područja komunalnom infrastrukturom. Komunalni doprinos se plaća prema metru kubičnom građevine koja se gradi. U slučaju da se uklanja stara građevina radi gradnje nove i u slučaju dogradnje postojeće građevine, komunalni doprinos se obračunava na razliku u obujmu u odnosu na prijašnju građevinu (Zuber, 2014).

„Komunalna naknada i komunalni doprinos nisu jedini izvori financiranja komunalnog gospodarstva. Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz cijene komunalnih usluga, iz drugih prihoda lokalnih jedinica i iz drugih posebnih izvora“ (Zuber, 2014:70).

#### **9.4.Zajednički prihodi JL(R)S koji se dijele s državom**

Zajednički prihodi države i lokalne samouprave su porezni prihodi i prihodi po posebnim propisima. Zajednički prihodi dijele se između države, općine i grada prema određenom kriteriju, a od poreznih prihoda zajednički su:

- porez na dohodak koji se dijeli između države, općine, grada i županije te
- porez na promet nekretnina, koji se dijeli između države, općine i grada (Zuber, 2014).

„Raspodjela prihoda od poreza na dohodak ovisi i o tome jesu li na lokalnu jedinicu prenijete obveze financiranja decentraliziranih funkcija u osnovnom obrazovanju, srednjem obrazovanju, socijalnoj skrbi, zdravstvu i vatrogasnoj djelatnosti. Gradovi, županije i grad Zagreb koji prema posebnom zakonu financiraju decentralizirane funkcije u nabrojanim djelatnostima imaju pravo na dodani udio u porezu na dohodak za svaku od djelatnosti koju financiraju“ (Zuber, 2014:71).

„Gradovi, općine i županije koji financiraju određene decentralizirane funkcije imaju veći udio u prihodu od poreza na dohodak (npr. Grad Zagreb je preuzeo financiranje svih decentraliziranih funkcija, udio u raspodjeli poreza na dohodak povećan je i iznosi ukupno 84,5% = 72,5% + 12%). Sredstva namijenjena za decentralizirane funkcije namjenski su prihod i isključivo se koriste za podmirenje minimalnih standarda u određenoj djelatnosti. Dio zajedničkih prihoda od poreza na dohodak u visini od 21% namjenski je prihod Državnog proračuna, a koristi se za pomoći izravnjanja lokalnih jedinica čiji prihod nije dostatan za osiguravanje minimalnog standarda decentraliziranih djelatnosti“ (Zuber, 2014:72).

„Općine i gradovi koji po posebnim zakonima imaju status područja posebne državne skrbi i status brdsko-planinskih područja imaju pravo na veći udio prihoda od poreza na dohodak. Općine i gradovi na otocima koji zaključe međusobni sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnih projekata od interesa za razvoj otoka također imaju pravo na povoljniji udio u raspodjeli prihoda od poreza na dohodak“ (Zuber, 2014:72).

Porez na promet nekretnina dijeli se između općine (grada) i države na taj način da općini(gradu) pripada 60% prihoda od poreza na promet nekretnina, a državi 40% prihoda (Zuber, 2014).

Osim zajedničkih poreznih prihoda, država i lokalne jedinice ostvaruju zajedničke prihode i iz sljedećih izvora:

- od spomeničke rente koja se plaća prema površini poslovnog prostora koji je zaštićeno kulturno dobro,
- od spomeničke rente koja se plaća na ukupni prihod ostvaren od obavljanja djelatnosti,
- od naknade za koncesiju za crpljenje mineralnih i termalnih voda,
- od naknade za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu,
- od naknade za koncesiju pomorskog dobra,
- od naknade za koncesiju na pravo lova na državnom lovištu,
- od naknade koja se naplaćuje u slučaju prenamjene poljoprivrednog u građevinsko zemljište,
- od naknada koje se naplaćuju za korištenje, zakup ili prodaju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države,
- od naknade za iskorištavanje mineralnih sirovina,
- od prihoda od boravišne pristojbe,
- od šumskog doprinosa te
- od pristojbe od prodanih državnih biljega (Zuber, 2014:73).

### **9.5. Ostali prihodi jedinica samouprave**

Ostali prihodi jedinica samouprave su prihodi od dotacija (novčane pomoći koje jedinicama samouprave ili korisnicima lokalnih proračuna daju trgovačka društva, druge pravne osobe i fizičke osobe) te prihodi koje jedinice samouprave ostvaruju zaduživanjem.

Jedinice samouprave uz propisano ograničenje mogu se zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira. Najviša godišnja obveza za otplatu anuiteta (slijed jednakih uplata ili isplata) ne smije iznositi više od 20% prihoda ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje. Tu se ubrajaju krediti, zajmovi i po osnovi izdani vrijednosni papiri, dana jamstava iz prethodne godine i neplaćene obveza iz ranijih godina (Zuber, 2014).

## 10. Zaključak

Organiziranje i uređenje jedinica lokalne samouprave i poslova vezanih uz njih je vrlo složen posao koji zahtjeva veliku organizaciju i predanost radu koju od njih zahtijevaju zakoni i pravni akti koji to propisuju. Posao otežavaju česte promjene i izmjene u postojećim zakonima koji se mijenjaju dolaskom nove vlade te novim mandatarima koji propisuju nove zakone. Jedinice lokalne samouprave (gradovi i općine) imaju višestruke poslove i zadatke koje potrebno temeljito razraditi i odraditi, a to je vezano uz njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te ostala važna pitanja od značenja za njihov rad. Vrlo su važna i sredstva financiranja i prihodi te koliko ta novčana sredstva pokrivaju i je li se moguće sve s njima pokriti. Potrebno je mnogo organizacije, rada i promjena kako bi sustav bio temeljito ureden, a to zahtijeva mnoge napore, rezove, a moguća i smanjenja radnih mjesta. Neke općine i gradovi imaju statut općine i grada, a to njihov broj stanovnika i veličina ne opravdavaju pa to predstavlja nepremostiv jaz između velikih općina i gradova koji opravdavaju zakonom dobiveni statut općine i grada. Velik je broj primjera koji o tome govore pa je pitanje do kad će se trenutna situacija održati. Međutim postoje i posebne kategorije po kojima neki grad ili općina mogu postojati neovisno o broju stanovnika i veličini. Zakoni su vrlo složeni te je potrebno detaljno proučavanje i uređivanje pojedinih novela zakona kako bi se postiglo što bolje uređenje po pitanju gradova i općina te njihovom organiziranju i organiziranju poslova. Godinama se govori o podjelama županija u regije, smanjenu broja općina i gradova kako bi se došlo do lakše organizacije poslova, ali to dovodi do novog problema, a to je smanjenje broja zaposlenika pri čemu bi veliki broj ljudi ostao bez posla. Potrebne su godine kako bi se sve organiziralo i uredilo na obostranu korist za što bolji napredak te razvoj općina i gradova po uzoru na neke uspješne zemlje.

Nikolina Borovac

N. Borovac

## LITERATURA

1. Antić, T. (2008). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Savez udruge gradova i Udruge općina u Republici Hrvatskoj. Zagreb.
2. Antić, T., Mikić, Lj. i sur. (2014). Priručnik za članove predstavničkih tijela jedinica samouprave. Savez Udruga općina u Republici Hrvatskoj. Zagreb.
3. Bajo, Anto (2009). Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama. Newsletter Instituta za javne financije br. 43, srpanj 2009.
4. Coplák, J. (2001). *Competition and Markets in Urban Space-Creating the Market Position of a City*. U: Gindlová, D., Kusý, I. (eds.) *Socio-Economic Aspects of Spatial Development*. Bratislava: Road
5. Giguère, Sylvain (ed.) (2007). *Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD
6. Ivanišević, S. (2006) *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*. U: Koprić, I. (ur.) *Javna uprava-nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
7. Ivanišević, S. (1999) *Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Hrvatska javna uprava 1(4): 587-598.
8. Ivanišević, S., Koprić, I., Omejec, J., Šimović, J. (2001) *Local Government in Croatia*. U: Kandeva, E. (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: OSI/LGI, str. 179–240.
9. Koprić, Ivan (2001). *Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj*. Hrvatska javna uprava 3(3-4): 411–454.
10. Koprić, Ivan (2001). *Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine*. Hrvatska javna uprava 3(1): 63–87.
11. Koprić, I. *Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 2., str. 371–386.
12. Koprić, I. *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3., str. 665–681.
13. Palarić, Antun (1999). *Prijedlog reforme lokalne samouprave*. Hrvatska javna uprava 1(4): 609–621.

14. Pavić, Ž. (2010). *Veličina lokalnih jedinica-europske tendencije i hrvatske nedoumice*. Hrvatska javna uprava 10(1): 81–131.
15. Scott, Z. (2009). *Decentralisation, Local Development and Social Cohesion: An Analytical Review*. GSDRC Research Paper, University of Birmingham
16. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 – pročišćeni tekst)
17. Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine br. 62/01, 125/08 i 36/09) Zakon o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine br. 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11 i 144/12)
18. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10 i 145/10)
19. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
20. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10 i 93/11)
21. NN-Međunarodni ugovori 14/97
22. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 128/99)
23. Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – MU 4/08).

## MREŽNI IZVORI

24. Legalis-hrvatski pravni portal. <http://www.legalis.hr/forum/downloads.php?do=cat&id=2>, pristupljeno 21. kolovoza 2016.
25. Wikipedia. Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Hrvatskoj. [https://hr.wikipedia.org/wiki/Lokalna\\_i\\_podru%C4%8Dna\\_\(regionalna\)\\_samouprava\\_u\\_Hrvatskoj](https://hr.wikipedia.org/wiki/Lokalna_i_podru%C4%8Dna_(regionalna)_samouprava_u_Hrvatskoj), pristupljeno 21.kolovoza 2016.
26. Republika Hrvatska. Ministarstvo uprave. <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>, pristupljeno 25. kolovoza 2016.

27. [http://www.academia.edu/10350113/Dvadeset godina lokalne i podru%C4%8Dne regionalne samouprave u Hrvatskoj](http://www.academia.edu/10350113/Dvadeset_godina_lokalne_i_podru%C4%8Dne_regionalne_samouprave_u_Hrvatskoj), pristupljeno 30. kolovoza 2016.
28. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 i 137/15 – pročišćeni tekst zakona)  
[http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](http://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi), pristupljeno 20. kolovoza 2016.
29. Zakon HR. Zakon o prostornom uređenju. <http://www.zakon.hr/z/689/Zakon-o-prostornom-ure%C4%91enju>, pristupljeno 5. rujna 2016.
30. Zakon HR. Zakon o gradnji. <http://www.zakon.hr/z/690/Zakon-o-gradnji>, pristupljeno 5. rujna 2016.
31. Zakon o proračunu. <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dnu>, pristupljeno 11. rujna 2016.
32. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne)  
[.http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](http://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave), pristupljeno 11. rujna 2016.
33. Zakon o komunalnom gospodarstvu. <http://www.zakon.hr/z/319/Zakon-o-komunalnom-gospodarstvu>, pristupljeno 11. rujna 2016.
34. Zakon o porezu na dohodak. <http://www.zakon.hr/z/85/Zakon-o-porezu-na-dohodak>, pristupljeno 11. rujna 2016.