

A 3D illustration of a maze with blue human figures and one red human figure. The maze is composed of white and grey rectangular blocks. Numerous blue human figures are scattered throughout the maze, some standing on the white blocks and some on the grey blocks. A single red human figure is prominently placed in the center of the maze, standing on a white block. The red figure is larger and more detailed than the blue figures. The overall scene is brightly lit, with soft shadows cast by the figures and the maze blocks.

ŠTO DONOSE NEPOSREDNI IZBORI IZVRŠNIH ČELNIKA U JEDINICAMA SAMOUPRAVE?

Pregled sustava i često postavljana pitanja

ŠTO DONOSE NEPOSREDNI IZBORI IZVRŠNIH ČELNIKA U JEDINICAMA SAMOUPRAVE?

Pregled sustava i često postavljana pitanja

Zagreb, 2009.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
2. OSNOVNI ELEMENTI NOVOG SUSTAVA VLASTI	2
2.1. Promjene u statusu izvršnih čelnika.....	5
2.2. Prestanak mandata.....	6
3. ODNOS PREDSTAVNIČKOG TIJELA I IZVRŠNOG ČELNIKA	6
3.1. Promjene u odnosima izvršnog čelnika i predstavničkog tijela	6
3.2. Obveza izvješćivanja	7
3.3. Razrješenje izvršnog čelnika	7
3.4. Promjene u načinu odlučivanja na lokalnoj razini	7
3.5. Obustava akata predstavničkog tijela	8
4. MJERODAVNOST IZVRŠNOG ČELNIKA	8
5. ODNOS IZVRŠNOG ČELNIKA I SLUŽBENIKA/NAMJEŠTENIKA	9
PITANJA I ODGOVORI	10

1. UVOD

Krajem 2007. godine hrvatski je parlament usvojio paket zakona koji omogućuje neposredan izbor čelnika izvršne vlasti lokalne samouprave, sustav koji je već poprilično rasprostranjen u Europi i Sjevernoj Americi. Zakoni stupaju na snagu u svibnju 2009. godine, a velik dio javnosti slaže se da, usprkos postojećim dvojabama hoće li neposredni izbori značiti demokratizaciju, modernizaciju ili korak unazad, oni svakako predstavljaju izvor jačeg legitimiteta za izvršnu vlast.

Znanstveno-stručna zajednica bila je gotovo suglasna s time da novom sustavu treba pristupiti sa znatnom dozom opreza, detaljno raspraviti dvojbe, započeti raznovrsne pripreme, pa tek onda krenuti u realizaciju. Međutim, neposredni izbori slijede uz još podosta nepreciziranih odnosa i situacija. Ostaje nada da će građani, koji su se u velikom broju kao i političari izjasnili za takav način biranja, naposljetku ipak biti zadovoljni mogućnošću da neposredno izaberu svoje čelnike. No, izravnim izborom participacija građana bit će veća, upozoravaju stručnjaci, samo u sredinama u kojima će se pojaviti kvalitetni kandidati, tj. u kojima će doći do stvarnog natjecanja među kandidatima.

Stručnjaci također ističu prednosti takvoga izbornog modela - znat će se točno da je izabran onaj koji je uspio dobiti većinu glasova na izborima. Bit će izbjegnute situacije mučnih dogovora oko izbora izvršnog čelnika, politička trgovina i ucjene. No, predstavničko tijelo i dalje će postojati te, kao i do sada, donositi temeljne normativne akte, od statuta do lokalnih poreza, od uvjeta izgradnje različitih objekata pa do lokalnog proračuna. Neće doći do velikog premještanja ovlasti od predstavničkih tijela na izvršna, niti obrnuto. No, neizbježno se javlja pitanje međusobnih odnosa predstavničkog tijela i neposredno izabranog čelnika izvršne vlasti, unutar kojih su opet moguća raznovrsna rješenja i iznenađenja.

2. OSNOVNI ELEMENTI NOVOG SUSTAVA VLASTI

BIRAČI NA LOKALNIM IZBORIMA NEPOSREDNO BIRAJU:			
Predstavničko tijelo	Izvršno tijelo	Predstavničko tijelo	Izvršno tijelo
ČLANOVE OPĆINSKOG / GRADSKOG VIJEĆA	OPĆINSKOG NAČELNIKA GRADONAČELNIKA	ČLANOVE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE I SKUPŠTINE GRADA ZAGREBA	ŽUPANA / GRADONAČELNIKA ZAGREBA
LOKALNA SAMOUPRAVA		PODRUČNA (REGIONALNA) SAMOUPRAVA	

Neposrednim izborom mijenjaju se ključne značajke sustava, od načina izbora do potpore i odgovornosti te razgraničenja ovlasti. Poglavarstvo kao izvršno tijelo pre-staje postojati, a izvršni čelnici i njihovi zamjenici biraju se neposredno na izborima, tajnim glasovanjem, na mandat od četiri godine. Predstavničko tijelo bira se nepo-sredno na izborima po razmjernom sustavu na mandat od četiri godine.

2.1. Promjene u statusu izvršnih čelnika

Zakon utvrđuje mnogo nespojivih dužnosti čelnika i zamjenika, a primjera radi na-vodimo neke od njih. Čelnici i njihovi zamjenici za vrijeme obnašanja svoje dužnosti i dalje ne mogu biti članovi predstavničkog tijela iste ili druge jedinice samouprave. Osim toga, bitno je istaknuti da čelnici i zamjenici dok obnašaju dužnost ne mogu obavljati sljedeće funkcije u lokalnoj samoupravi:

- pročelnika, službenika i namještenika u upravnim tijelima i službama iste ili druge jedinice samouprave,
- člana uprave trgovačkog društva u pretežnom vlasništvu jedinice samouprave,
- ravnatelja i djelatnika ustanove kojoj je jedinica samouprave osnivač.

U gradovima i općinama koje imaju do 10 000 stanovnika čelnik ima jednog zamje-nika a u gradovima i općinama koje imaju više od 10 000 stanovnika, u gradovima sjedištima županija, i u županijama čelnik ima dva zamjenika.

U gradovima i općinama u kojima pripadnici nacionalnih manjina, na osnovi Ustav-nog zakona o pravima nacionalnih manjina, imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkom tijelu, ili ako je takva zastupljenost propisana statutom te župa-nijama gdje je statutom propisano da zamjenik župana mora biti iz reda pripadnika nacionalne manjine, jedan zamjenik čelnika mora biti iz redova nacionalnih manjina. Navedenu zastupljenost manjina treba urediti statutom jedinica samouprave. To vrijedi i za jedinice u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine većinu stanovniš-tva, a pripadnici hrvatskog naroda imaju pravo na razmjernu zastupljenost.

Ako na lokalnim izborima ne bude ostvareno to pravo, raspisat će se dopunski izbori za zamjenika čelnika, osim ako je sam čelnik iz reda pripadnika nacionalne manjine. U gradovima i općinama do 10 000 stanovnika u kojima će biti provedeni dopunski izbori čelnik će imat dva zamjenika. U ostalim jedinicama s više od 10 000 stanovni-ka, gradovima sjedištima županija i županijama čelnik će imati tri zamjenika.

U gradovima i općinama koje imaju do 10 000 stanovnika čelnik i njegov zamjenik od-lučit će hoće li dužnosti obavljati profesionalno, a u gradovima i općinama s više od 10 000 stanovnika, gradovima sjedištima županija i županijama čelnik dužnost obavlja profesionalno, a zamjenici će odlučiti hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati pro-fesionalno. Obojica su obvezni u roku od 8 dana od dana stupanja na dužnost dostaviti

pisanu obavijest mjerodavnoj službi u općini, gradu, odnosno županiji o tome hoće li dužnost na koju su izabrane obavljati profesionalno. Osnovna mjerila za određivanje plaće, odnosno naknade plaće osoba čelnika i zamjenika odredit će se posebnim zakonom.

2.2. Prestanak mandata

Čelniku i njegovom zamjeniku mandat prestaje po sili zakona ako podnese ostavku, dobije pravomoćnu sudsku odluku o oduzimanju poslovne sposobnosti, dobije pravomoćnu sudsku presudu kojom je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jednog mjeseca ili kojom je osuđen zbog počinjenja kaznenog djela protiv slobode i prava čovjeka i građanina, Republike Hrvatske i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, ako odjavi prebivalište s područja jedinice, ako mu prestane hrvatsko državljanstvo ili ako umre.

Ako mandat čelnika prestane prije isteka redovitog mandata, raspisat će se prijevremeni izbori. No ako se to dogodi u kalendarskoj godini u kojoj će se održati redoviti izbori, a prije njihova održavanja, u toj se jedinici samouprave neće provesti prijevremeni izbori. Do redovitih izbora čelnika zamjenjuje zamjenik. Ako mandat čelnika prestane opozivom, prestaje i mandat njegovu zamjeniku. U tom slučaju, kada jedinica samouprave ostane i bez čelnika i bez zamjenika, Vlada Republike Hrvatske imenovat će povjerenika koji će obnašati dužnost čelnika do provedbe izbora.

Ako prestane mandat zamjeniku čelnika, neće se raspisivati prijevremeni izbori. Zakon nije predvidio kako će jedinica samouprave funkcionirati bez jednoga ili svih zamjenika do održavanja redovitih izbora.

3. ODNOS PREDSTAVNIČKOG TIJELA I IZVRŠNOG ČELNIKA

3.1. Promjene u odnosima izvršnog i predstavničkog tijela

Prije neposrednog izbora izvršne poslove u jedinici samouprave izvršni čelnik obavljao je zajedno s poglavarstvom. Prema novom sustavu, izvršno tijelo jedinice samouprave je načelnik, gradonačelnik, a u županiji župan, s neposrednom legitimnošću jednakom kao što je i legitimnost predstavničkoga tijela. Predstavničko tijelo više neće moći kao do sada iskazivati nepovjerenje nositeljima izvršne vlasti i razriješiti ih dužnosti prije isteka njihova mandata, nego i jedni i drugi odgovaraju biračima.

Zakon površno definira međudnos predstavničkog tijela i čelnika propisujući samo neke mehanizme nadzora predstavničkog tijela nad čelnikom. Slijedom toga, međudnos će biti potrebno detaljnije urediti statutom (npr. održavanje sjednica na kojima mora biti čelnik i slično).

3.2. Obveza izvješćivanja

Na sjednicama predstavničkog tijela prisustvuje izvršni čelnik. Članovi predstavničkog tijela mogu čelniku postavljati pitanja o njegovu radu, usmeno na sjednicama predstavničkog tijela ili u pisanom obliku posredstvom predsjednika predstavničkog tijela, a u skladu s odredbama poslovnika predstavničkog tijela.

Čelnik dvaput godišnje mora podnijeti polugodišnja izvješća o svom radu predstavničkom tijelu u skladu s odredbama statuta jedinice samouprave. No, predstavničko tijelo može od čelnika tražiti izvješće o pojedinim pitanjima iz njegova djelokruga i češće od toga.

3.3. Razrješenje izvršnog čelnika

Čelnik i njegov zamjenik mogu biti razriješeni samo na referendumu. Predstavničko tijelo može raspisati referendum o razrješenju čelnika i njegova zamjenika u dva slučaja:

- kada krše ili ne izvršavaju odluke predstavničkog tijela,
- kada svojim radom prouzroče jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave znatnu materijalnu štetu.

Pod pojmom znatne materijalne štete smatra se šteta u iznosu 1 posto od proračuna te jedinice u tekućoj godini, a ako 1 posto od proračuna iznosi više od 500 000 kuna pod znatnom materijalnom štetom smatra se šteta u iznosu od 500 000 kuna.

Na referendum se primjenjuju odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, što znači da inicijativu za raspisivanje referenduma o razrješenju čelnika i njihova zamjenika može podnijeti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela ili 20 posto birača te jedinice.

Odluka o raspisivanju referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihova zamjenika donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Postoje i neka ograničenja prilikom raspisivanja referenduma. Naime, predstavničko tijelo ne smije raspisati referendum o razrješenju prije isteka roka od 6 mjeseci od početka mandata čelnika i njihova zamjenika. Također, referendum se ne smije raspisati prije isteka roka od 12 mjeseci od prije održanog referenduma o tom pitanju.

3.4. Promjene u odlučivanju na lokalnoj razini

Nakon neposrednih izbora izvršnih čelnika promijenit će se i način odlučivanja na lokalnoj razini, posebice vezano za one odluke koje je do sada donosilo poglavarstvo. Postaje iznimno bitno razgraničiti precizno ovlasti i mjerodavnosti predstavničkog tijela i čelnika jer oba tijela imaju jednaku legitimnost za donošenje odluka.

Čelnik preuzima neke funkcije dosadašnjeg poglavarstva, osobito one vezane za proračun. Ono što je do sada bilo u domeni predlaganja automatski se daje u mjerodavnost čelniku. Ostaje zasad neodgovoreno pitanje koje će ovlasti dobiti čelnik a koje predstavničko tijelo u odlučivanju, uz opasnost da se predstavničko tijelo pretvori u izvršno. Većina tih ovlasti u odlučivanju bit će riješena posebnim zakonima (npr. Zakon o komunalnom gospodarstvu i sl.).

3.5. Obustava akata predstavničkog tijela

Čelnik u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice samouprave ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela ako ocijeni da je tim aktom prekršen zakon ili drugi propis te zatražiti od predstavničkog tijela da u roku od petnaest dana ukloni uočene nedostatke. Ako predstavničko tijelo to ne učini, čelnik je obavezan u roku od osam dana o tome obavijestiti čelnika Središnjega državnog ureda za upravu.

Nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela općina, gradova i županija i dalje obavljaju uredi državne uprave u županijama i mjerodavna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, u skladu s posebnim zakonom.

4. MJERODAVNOSTI IZVRŠNOG ČELNIKA

Čelnik prije svega zastupa jedinicu samouprave. Osim toga, čelnik ima inicijativu predlaganja općih akata, od kojih je najvažniji proračun, a obavezan je izvršavati ili osiguravati izvršavanje općih akata predstavničkog tijela. Također, ima mogućnosti suspenzivnog veta odnosno obustave od primjene odluka predstavničkih tijela.

Dodatno, čelnik usmjeruje djelovanje upravnih tijela jedinice samouprave u obavljanju poslova iz njihova djelokruga te nadzire njihov rad. U tom smislu on je šef lokalne uprave. Čelnik je odgovoran središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela jedinice samouprave.

Čelnik upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinice samouprave i njezinim prihodima i rashodima. No, postoji ograničenje u raspolaganju imovinom. Čelnik odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5 posto iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1 000 000 kuna te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima. Odluku o raspolaganju imovinom koja prelazi taj iznos donosi predstavničko tijelo.

Čelnik također ima u mjerodavnosti nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora te može raspustiti vijeće mjesnog odbora ako ono često krši statut jedinice samouprave, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene poslove.

5. ODNOS IZVRŠNOG ČELNIKA I SLUŽBENIKA / NAMJEŠTENIKA

U jedinicama samouprave i dalje će djelovati upravni odjeli i službe (upravna tijela) kojima upravljaju pročelnici. Prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima uređuju se posebnim zakonom.

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na osnovi javnog natječaja imenuje čelnik. Čelnik može razriješiti pročelnika:

- ako pročelnik sam zatraži razrješenje,
- ako nastanu takvi razlozi koji po posebnim propisima kojima se uređuju radni odnosi dovode do prestanka radnog odnosa,
- ako pročelnik ne postupa po propisima ili općim aktima jedinice samouprave, ili neosnovano ne izvršava odluke tijela jedinice samouprave, ili postupa protivno njima,
- ako pročelnik svojim nesavjesnim ili nepravilnim radom prouzroči jedinici samouprave veću štetu, ili ako zanemaruje ili nesavjesno obavlja svoje dužnosti koje mogu štetiti interesima službe u obavljanju poslova jedinica samouprave.

Valja znati da čelnik lokalne samouprave nije apsolutni šef uprave, ali ima određene ovlasti, primjerice, donosi pravilnik o unutarnjem redu, godišnji plan prijema u službu te sklapa kolektivne ugovore.

ČESTO POSTAVLJANA PITANJA

Mogu li čelnik ili zamjenik istovremeno biti kandidati na izborima za čelnika ili zamjenika i nositelji liste za predstavničko tijelo?

Kandidat za čelnika ili zamjenika može istovremeno biti nositelj liste za predstavničko tijelo i kandidat na toj listi.

Mogu li birači svojim potpisom poduprijeti više od jednog kandidata ili liste?

Državno izborno povjerenstvo propisat će svojim obvezatnim uputama detaljan postupak kandidiranja i uvjete za prikupljanje potpisa birača. Na dosadašnjim izborima pravilo je bilo da birač može svojim potpisom poduprijeti samo jednu listu ili kandidata.

U slučaju ponavljanja izbora, isplaćuju li se naknade izbornim povjerenstvima više puta za svaki izborni dan ili se isplaćuje jedna cjelovita naknada?

Državno izborno povjerenstvo odlukom će urediti pitanje isplate naknade svim izbornim povjerenstvima i biračkim odborima.

Moraju li se čelnik i zamjenik zajednički ili odvojeno očitovati o načinu obavljanja dužnosti?

S obzirom na to da zakonska odredba ne navodi da je uvjet za valjanost očitovanja istovremeno podnošenje pisane obavijesti čelnika i zamjenika o tome hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno, očitovanja će biti valjana ako su podnesena odvojeno, u zakonskom roku.

Mogu li čelnik ili zamjenik promijeniti svoju odluku o profesionalnom obavljanju dužnosti?

Zakonski rok za podnošenje pisane obavijesti čelnika i zamjenika o tome hoće li dužnost na koju su izabrani obavljati profesionalno iznosi 8 dana od dana stupanja na dužnost. Unutar tog roka osoba može dostaviti promijenjenu odluku.

Može li pročelnik upravnog odjela biti volonterski zamjenik čelnika?

Zakon izričito propisuje da čelnici i zamjenici dok obnašaju dužnost ne mogu obavljati funkcije pročelnika, službenika i namještenika u upravnim tijelima i službama iste ili druge jedinice samouprave.

Može li izvršni čelnik imati savjetodavno tijelo?

Postoji mogućnost osnivanja stručnih i savjetodavnih tijela kao potpore čelniku ako je njihovo osnivanje predviđeno statutom jedinice samouprave. Takva tijela mogu imati ulogu zamjene za poglavarstvo, ali bez prava odlučivanja.

Koji je postupak predviđen ako zamjenik čelnika prestane obavljati dužnost?

Ako prestane mandat zamjeniku čelnika, neće se raspisivati prijevremeni izbori. Zakon nije predvidio kako će jedinica samouprave funkcionirati bez jednoga ili svih zamjenika do održavanja redovitih izbora.

Koji je postupak razrješenja zamjenika člника?

Čelnik i njegov zamjenik mogu biti razriješeni samo na referendumu, a postupak razrješenja je isti. Na referendum se primjenjuju odredbe Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, što znači da inicijativu za raspisivanje referenduma o razrješenju člника i njihova zamjenika može podnijeti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela ili 20 posto birača te jedinice.

Tko će procjenjivati što je to „znatna materijalna šteta“ u slučaju mogućeg razrješenja člника ili zamjenika?

Zakonom je određeno da se pod pojmom znatne materijalne štete smatra šteta u iznosu od 1 posto od proračuna te jedinice u tekućoj godini, a ako 1 posto od proračuna iznosi više od 500 000 kuna pod znatnom materijalnom štetom smatra se šteta u iznosu od 500 000 kuna. Iznos materijalne štete utvrdit će Državni ured za reviziju.

Koje su posljedice ako predstavničko tijelo raspiše referendum o razrješenju člника ili zamjenika, a on ne uspije?

Zakon ne predviđa posljedice neuspjelog referenduma. Međutim, referendum se ne smije ponovo raspisati prije isteka roka od 12 mjeseci od prethodno održanog referenduma o istom pitanju.

Može li predsjednik predstavničkog tijela biti profesionalno zaposlen na toj dužnosti?

Predsjednik predstavničkog tijela, kao i članovi toga tijela, dužnost obavlja počasno i za to ne prima plaću.

Ako predstavničko tijelo odbije prihvatiti proračun dva ili tri puta, hoće li ono biti raspušteno?

Vlada Republike Hrvatske raspustit će predstavničko tijelo ako u zakonom određenom roku ne donese proračun, odnosno ako ne donese odluku o privremenom financiranju, neovisno o tome koliko je puta predstavničko tijelo odbijalo donijeti odluku o proračunu.

Koje su posljedice ako predstavničko tijelo predloži amandmane na proračun koji je neprovediv?

Predstavničko tijelo donosi konačnu odluku o prihvaćanju proračuna i snosi odgovornost za njegovu provedivost. Shodno tome, predstavničko tijelo ne bi trebalo donijeti takvu odluku.

Koji je najbolji način za usklađivanje statuta jedinica samouprave?

Preporuka Središnjeg državnog ureda za upravu jest da jedinice samouprave izrade nove statute kako bi se izbjeglo donošenje ponovnih izmjena i dopuna statuta te kako bi jedinica imala konsolidirani akt. Međutim, zakonito je donijeti i izmjene i dopune statuta.

Nakladnik

Udruga općina u Republici Hrvatskoj
Hrgovići 59
10000 Zagreb
www.udruga-opcina.hr

Autor

Vanja Škorić

Urednik

Mladen Ivanović

Lektura

Zinka Joh

Grafičko oblikovanje i dizajn

Saletto d.o.o.

Tisak

Printera Grupa d.o.o.

ISBN 978-953-55612-0-0



Ova publikacija izrađena je u okviru projekta Upoznavanje s novim sustavom izvršne vlasti na lokalnoj razini koji financijski podupire Vlada Kraljevine Nizozemske.



ISBN 978-953-55612-0-0