

Tribine  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
i  
Kluba pravnika grada Zagreba

218. tribina

**NOVELA ZAKONA O LOKALNOJ  
SAMOUPRAVI IZ 2017. GODINE:  
NI DEMOKRATIZACIJA NI DECENTRALIZACIJA**

uvodničar: prof. dr. sc. **Ivan Koprčić**

voditelj i urednik: **Marko Bratković**

Zagreb, 24. siječnja 2018.

# NOVELA ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI IZ 2017. GODINE: NI DEMOKRATIZACIJA NI DECENTRALIZACIJA

**M. Bratković:**

Dobra večer! Dobro došli na 218. tribinu kojom započinjemo nov ciklus tribina u 2018. godini. Vjerujem da ćete i u novoj godini dolaziti na tribine i uključivati se u raspravu.

Povod je današnjoj tribini jasan iz njezina naslova. O noveli Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2017. godine uvodno će govoriti profesor zagrebačkoga Pravnog fakulteta Ivan Koprić, naš vodeći stručnjak iz područja lokalne samouprave. Sam je odabrao naslov u kojem je istaknuo – ni demokratizacija ni decentralizacija.

Profesore Kopriću, izvolite!

**I. Koprić:**

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi donesen je 2001. godine nakon velikih promjena ustavne regulacije lokalne samouprave iz studenoga 2000. godine (Narodne novine, 113/00). Najvažnija je promjena uvrštenje prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u članak 4. Ustava kojim se reformulira načelo diobe vlasti koje je od ranije bilo uvršteno u Ustav. Lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dodijeljena je uloga četvrte vlasti jer je utvrđeno da je vlast na središnjoj državnoj razini „ograničena ... Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“

Ustav je odredio da se „pravo na samoupravu ostvaruje ... preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.“ Ustav ne spominje druga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali naglašava važnost participacije samih građana u upravljanju na lokalnoj razini. Po Ustavu „građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.“

Tim je promjenama hrvatski Ustav unio u hrvatski ustavnopravni poredak više ključnih načela i odredaba koje moderno i u skladu s najboljim europskim standardima reguliraju položaj lokalne samouprave. To je učinjeno osam godina prije formalne ratifikacije preostalih odredaba Europske povelje o lokalnoj samoupravi, tj. onih koje nisu prihvaćene u ratifikaciji 1997. godine –

te su odredbe ratificirane u svibnju 2008. (Narodne novine, Međunarodni ugovori, 4/08). Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine bio je ključan zakonski instrument za provedbu nove ustavne koncepcije.

Zakon je mijenjan desetak puta (Narodne novine, 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – pročišćeni tekst, 137/15 – ispravak, 123/17). Neke prethodne novele također su privukle stručnu i javnu pozornost, no nedavna izmjena, prihvaćena u Hrvatskom saboru u prosincu 2017. koja je dobila i svoj posebni medijski naziv – *Lex šerif* – privukla je osobitu pozornost.

S pravom, jer je riječ o primjeru lošeg zakona, čija temeljna ideja odudara od ideje i namjene lokalne samouprave te umjesto jačanja demokracije podupire autoritaran model vladavine. Dugoročno će dodatno smanjiti povjerenje građana u institucije lokalne demokracije te kontaminirati samu ideju decentralizacije, jačanja lokalne samouprave kao institucije vertikalne diobe vlasti.

Ideja o pripremi ove izmjene Zakona prvi se put čula od novog ministra uprave koji je preuzeo funkciju 13. lipnja 2017., nakon rekonstrukcije Vlade i lokalnih izbora održanih 21. svibnja 2017. Od početna spominjanja ideje u javnosti do stupanja na snagu izmjene Zakona prošlo je manje od šest mjeseci unatoč tomu što je riječ o mijenjanju organskog zakona (čl. 83., st. 2. Ustava) za čije je izglasavanje potrebna apsolutna većina saborskih zastupnika, tj. većina od njihova ukupnoga broja (76). Hrvatski je sabor na kraju procedure u petak, 8. prosinca 2017. godine sa 78 glasova „za“ donio tzv. *Lex šerif*, zapravo Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i (područnoj) regionalnoj samoupravi.

Tijek pripreme i donošenja izmjene Zakona išao je ovako.

12. srpnja 2017. formirana je Radna skupina u Ministarstvu uprave (izmjene odluke 17. 7. 2017. i 27. 7. 2017.) sastavljena od četiriju članova iz Ministarstva uprave, jednog iz Ministarstva financija, triju izvršnih čelnika (župan, gradonačelnik, općinski načelnik, predsjednici udruga tih jedinica) te jednog predstavnika akademske zajednice, prof. dr. sc. Duška Lozine s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

30. kolovoza 2017. počelo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću na temelju Obrasca prethodne procjene učinaka zakona u kojoj je konstatirano da donošenje te izmjene Zakona nije dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog akta planiranja ili reformske mjere niti je Nacrt prijedloga Zakona povezan s usklađivanjem zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom

stečevinom Europske unije, a ciljevi i argumenti zakonske intervencije određeni su vrlo sumarno.

19. rujna 2017. Nacrt prijedloga izmjena Zakona pušten je u tzv. javnu raspravu (savjetovanje sa zainteresiranom javnošću) s rokom od 15 dana, a ne 30 kako se u pravilu traži.

26. listopada 2017. Vlada prihvaća prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona te ga upućuje u proceduru donošenja u Hrvatski sabor.

17. studenog 2017. Hrvatski sabor prihvaća prijedlog Zakona u prvom čitanju.

8. prosinca 2017. nakon drugog čitanja donesena je Novela Zakona.

12. prosinca 2017. Zakon je objavljen u Narodnim novinama.

13. prosinca 2017. Zakon je stupio na snagu točno šest mjeseci nakon što je ministar Kuščević preuzeo dužnost ministra, bez roka za pripremu provedbe (*vacatio legis*).

Postupak i sadržaj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. bitno odudara od standarda dobrog zakonodavstva. Javna rasprava bila je skraćena, procjena učinaka zakona provedena krajnje površno, potpuno formalistički, bez ikakva pravog argumenta. Primjedbe stručne javnosti nisu uvažene, a ministar je čak javno tvrdio da nije stigla nijedna „suvisla“ primjedba. Stvorena je opća manipulativna situacija, uz opiranje iznesenim činjenicama i argumentima onih koji su se zalagali za drukčija rješenja ili čak za odustajanje od takva zakonskog projekta, što odudara od dobre prakse oblikovanja javnih politika i propisa na temelju dokaza (*evidence-based policy-making and legislative practice*). Posebno valja naglasiti da po odredbi čl. 90., st. 3. Ustava *vacatio legis* smije izostati samo „zbog osobito opravdanih razloga“, a takvih razloga ne samo da nema, nego ih se nije ni pokušalo, barem formalno, navesti.

Zakon je trebao biti donesen apsolutnom većinom glasova saborskih zastupnika, a budući da je njih 151 ukupno, za izglasavanje je bilo dovoljno 76 glasova. Po Ustavu, naime, zakoni kojima se razrađuju ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave pripadaju organskim zakonima koji se donose većinom glasova svih zastupnika. Razloge protiv donošenja ove izmjene Zakona iznosili su određeni politički akteri, ljudi od struke te građani koji su sudjelovali u postupcima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Javno i medijski ti su argumenti bili dobro prihvaćeni. Gradska skupština Grada Zagreba čak je 30. listopada 2017. prihvatila Zaključak o protivljenju donošenju izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi.

Premda je postojala mogućnost da takav zakon ipak na kraju ne bude izglasan, mogućnosti za to bile su jako male. Time bi se, naime, pokrenula kriza većine u Hrvatskom saboru, uz moguću krizu Vlade i prijevremene parlamentarne izbore. Zakon je prihvaćen većinom od 78 glasova zastupnika, uz dva suzdržana glasa i 32 glasa protiv.

Valja napomenuti, kao što je u Obrascu prethodne procjene učinaka zakona priznao i predlagatelj Zakona, da donošenje te izmjene Zakona nije bilo dio programa rada Vlade Republike Hrvatske, drugog akta planiranja ili reformske mjere niti je Nacrt prijedloga Zakona povezan s usklađivanjem zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije. Donošenje ovakve novele Zakona o lokalnoj samoupravi nije predviđeno Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (Narodne novine, 70/15) niti ta Strategija na bilo koji način spominje razloge koji su se rabili kao „argumenti“ u pripremi i donošenju ove novele. Donošenje nije bilo predviđeno ni Godišnjim planom normativnih aktivnosti za 2017. godinu koji je donijela ista Vlada, Vlada premijera Andreja Plenkovića, a koji je na neki način i odgovor na hrvatske obveze iz tzv. europskog semestra.

Odlučan je, po svemu sudeći, bio raskid koalicije Hrvatske demokratske zajednice kao glavne političke stranke u Vladi s Mostom te rekonstrukcija Vlade s novim ministrima iz Hrvatske narodne stranke. Raskid koalicije s Mostom prijetio je nestabilnošću, pa i padom Vlade neposredno prije lokalnih izbora 2017. Nakon rekonstrukcije Vlade očito se željelo učvrstiti novostvorenu političku koaliciju i na županijskoj i lokalnoj razini te se u žarištu argumentacije za izmjene Zakona pojavila „nestabilnost lokalne vlasti“.

Važno je znati da je i prethodna Vlada, koju je kao predsjednik vodio Tihomir Orešković, 2016. godine pokušala promijeniti Zakon o lokalnoj samoupravi, ali neke njegove druge institute, odnosno na potpuno drukčiji način i s drukčijim ciljevima. Pokušalo se smanjiti uvjete za valjanost odluke donesene na lokalnom referendumu, smanjiti broj lokalnih vijećnika, ograničiti broj mandata lokalnih izvršnih dužnosnika na dva, ukinuti zamjenike načelnika u malim jedinicama lokalne samouprave te ograničiti broj zamjenika na samo jednoga u većim jedinicama, uvesti obvezno osnivanje zajedničkih upravnih odjela i ukidanje lokalne „administracije“ u jedinicama do 3.000 stanovnika, uvesti volontersko obavljanje izvršnih funkcija u jedinicama do 3.000 te zamjenika u jedinicama do 35.000 stanovnika itd. Takva je predložena promjena Zakona, koji je također bio upućen u savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, doživjela velik otpor i kritike iz same lokalne samouprave, odnosno iz politike. No, budući

da je došlo do prijevremenih izbora za Hrvatski sabor, procedura donošenja takve izmjene Zakona nije mogla biti dovršena.

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, koju je Hrvatski sabor donio u lipnju 2015., postavila je niz ciljeva reforme upravnog sustava. Strategija se pripremala razmjerno dugo, uz sudjelovanje široka kruga zainteresiranih aktera, struke, akademske zajednice, političara i civilnoga društva, pa i građana koji su se uključili u postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Kao jedan od ciljeva postavila je i onaj pod brojem 17: racionaliziran sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Opisane intencije i sadržaj Nacrta novele Zakona iz 2016., sadržaj Strategije razvoja javne uprave do 2020. te niz upozorenja Svjetske banke i Europske unije u okviru tzv. europskog semestra o teritorijalnoj fragmentiranosti, neefikasnosti, skupoći, neracionalnoj organizaciji lokalne samouprave te nejednakosti u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini indiciraju da postoje sasvim drukčija viđenja problema u sustavu lokalne i regionalne samouprave nego što su ona iznesena kao razlozi donošenja novele iz 2017. godine.

Ni nacionalna Strategija razvoja javne uprave do 2020. ni bilo koji drugi domaći ili međunarodni dokument ne spominju problem „nestabilnosti lokalne vlasti“ u Hrvatskoj. Problem je jednostavno izmišljen da bi poslužio u perzistentnom i perpetuirajućem političkom narativu kojem je jedina svrha bila provesti ideju koja ide na ruku lokalnim čelnicima, bez obzira na političku pripadnost i profil. Ne treba zaboraviti da razmjerno velik broj zastupnika Hrvatskog sabora ujedno obnaša i dužnost lokalnog načelnika (kumulacija mandata).

Ukupan je broj raspuštanja lokalnih vlasti u razdoblju od 1993. do 2017. godine 181 (prosječno 7,5 godišnje), od čega je bilo 48 raspuštanja (prosječno 6 godišnje) u razdoblju od 1993. do 2001., zatim 63 (prosječno 7,9 godišnje) u razdoblju od 2001. do 2009. te 72 u razdoblju od 2009. do 2017. (prosječno 9 godišnje). Sva raspuštanja nisu bila iz istog razloga jer je po Zakonu uvijek bilo više propisanih razloga za raspuštanje (uvijek više od pet različitih). Pritom se pod raspuštanjem lokalnih vlasti misli, naravno, na raspuštanje lokalnoga predstavničkog tijela.

Iz podataka je očito da je prosječan godišnji broj raspuštanja na ukupan broj od 576 jedinica iznimno malen i iznosi u razdoblju od 2009. do 2017. prosječno 1,51 % godišnje. Činjenica je da je u mandatu od 2013. do 2017. broj raspuštanja narastao na 52, odnosno 13 godišnje, ali to je još svega 2,26 % od ukupna broja jedinica. Isticati takvo stanje kao alarmantno statistički je i realno – neutemeljeno. Sve dok broj raspuštenih lokalnih tijela ne prelazi 5 %, ne može se govoriti ni o kakvoj posebnoj nestabilnosti lokalnih vlasti.

U lipnju 2017. resorni ministar počeo je govoriti da u 150 jedinica prijevremeni izbori jer netom izabrani izvršni čelnici nemaju većinu članova u predstavničkom tijelu iz svoje političke stranke, grupacije ili platforme sugerirajući da će se bez izmjene Zakona prijevremeni izbori doista dogoditi u svih tih 150 jedinica. No, fragmentirana predstavnička tijela u kojima nijedna politička stranka, grupacija ili platforma nema većinu postojala su i u svim prethodnim mandatima kad su predstavnička tijela također bivala raspuštena zbog nedonošenja proračuna – riječ je, naime, o jednom od razloga raspuštanja koji je bio propisan u sustavu hrvatske lokalne samouprave od 1993. godine i nije uveden tek od uvođenja direktnoga biranja izvršnih čelnika 2009. godine. Unatoč tomu, broj raspuštenih predstavničkih tijela uvijek je bio jako malen, a osim tog razloga postojali su, kao što i sada postoje, i drugi razlozi za raspuštanje tih tijela.

Prema podacima prikupljenima na uzorku od 45 jedinica koji čine županije i najveći gradovi, homogenost biračkog tijela na izborima 2017. godine bila je snažnija nego na izborima 2013. godine. No, bilo kako bilo, očekivati da bi se upravo donošenjem lokalnih proračuna za 2018. godinu dogodila znatno veća nestabilnost na lokalnoj razini pri nepromijenjenoj pravnoj regulaciji u kojoj kod nedonošenja proračuna biva raspušteno i samo predstavničko tijelo, kao i razriješen izvršni čelnik, kakva se nikad do tada nije dogodila, nije bilo realno.

Institut istodobnog raspuštanja lokalnoga predstavničkog tijela i razrješenja načelnika uveden je tek od 2013. zato što je u prethodnome mandatu (2009. – 2013.) bilo slučajeva očigledne zloupotrebe mogućnosti načelnika da u posljednji čas, uoči izglasavanja amandmana na svoj prijedlog proračuna, povuče prijedlog i tako onemogućiti vijeće da donese proračun. Time je načelnik „pogurnuo“ vijeće u raspuštanje i prijevremene izbore za vijeće, dok bi on ostajao na dužnosti. U nekoliko mjeseci načelnik je obično uspio promijeniti raspoloženje javnosti, odnosno mobilizirati svoje birače da iziđu na prijevremene izbore te tako dobiti vijeće koje će prihvatiti njegov prijedlog proračuna i pružati mu političku potporu u ostatku mandata. Pritom su načelnicima stajale na raspolaganju mogućnosti od dodjele sredstava za civilne organizacije, poglavito sportske, kulturno-umjetničke i druge, dodjele poticaja u raznim sektorima, dodjele socijalnih pomoći u raznim formama, upotrebe lokalnih medija, malih infrastrukturnih radova, pomoći mjesnim odborima i slično, kako je pokazala nedavna studija GONG-a.

Razlog uvođenja takva instituta, istodobnog raspuštanja lokalnoga predstavničkog tijela i razrješenja načelnika odnosno

župana, adekvatno je vrednovanje njihove faktične pozicije u pripremi i donošenju proračuna. Bez prijedloga proračuna koji treba podnijeti izvršni čelnik, proračun se ne može donijeti, a bez većine svih članova predstavničkog tijela nema odluke o proračunu.

Riječ je o staru načelu uspostavljenu na državnoj razini još od 1215. godine kad je John Lackland pristao na uvjete predstavnika velikaša i potpisao dokument koji je dobio krucijalno značenje u predstavničkoj, liberalnoj demokraciji. Bila je to *Magna carta libertatum*, općepoznat dokument iz povijesti parlamentarizma, kojim su engleski staleži ograničili samovolju kralja napose u nametanju novih poreza koji čine većinu prihoda svakoga proračuna. Poslije se u predstavničkoj demokraciji uspostavlja načelo da je za zakonito prikupljanje i trošenje državnih odnosno javnih prihoda nužno da ih u formi proračuna odobri predstavničko tijelo premda ih predlaže izvršna vlast koja nadzire i vodi čitav sustav upravnih organizacija i ima uvid u sve javne rashode na razini o kojoj je riječ (državnoj, regionalnoj, lokalnoj).

Također, upravo se u proračunu vidi smjer lokalnih (urbanih, ruralnih, regionalnih) politika koje bitno određuju smjer razvoja lokalnih i regionalnih zajednica i kroz koje se vide interesne preferencije, tj. interesi kojih se skupina građana te lokalne zajednice preferiraju pred čijima, odnosno tko dobiva koliko, pod kojim uvjetima i kako. Pritom se članstvom predstavničkog tijela koje je heterogeno i sastoji se od predstavnika različitih političkih stranaka i „nezavisnih“ aktera izražava interesni kompromis koji zastupa većina koja glasuje za proračun.

Naspram toga izvršni čelnik predstavnik je jedne sasvim određene grupacije u lokalnoj zajednici, tj. političke stranke ili skupine građana, kao i svih onih koji u toj konstelaciji vide ostvarenje svojih interesa povezanih s lokalnom političkom scenom. Pritom valja znati da je udio kandidata političkih stranaka koji dobivaju izbore za pozicije izvršnih čelnika vrlo visok i iznosi oko ili čak više od 90 %. Čak postoji situacija da se određen broj nezavisnih kandidata zapravo pridružio jednoj specifičnoj nacionalnoj platformi u čijoj jezgri stoji politička stranka – Most. Upravo je sudjelovanje članova Mosta na lokalnim izborima 2017. godine dovelo do povećanja udjela kandidata skupina građana, među kojima su bili i oni koji su ujedno dio platforme Mosta, na 15,8 % (91 čelnik od ukupno 576 izabranih). Smatrati da su svi ti kandidati u trenutku izbora na izvršnu poziciju zaboravili svoju političku stranku odnosno platformu koja ih je kandidirala, bilo bi više nego naivno.

Valja tomu pridodati još i moment političke legitimnosti. U sustavu u kojem građani biraju i predstavnička tijela i izvršne čelnike



oba ta tijela imaju jednaku legitimnost, uz određene nijanse. Načelnik u mnogim takvim sustavima ima načelno legitimnost kao pojedinac jer se i natječe kao pojedinac. No, u Hrvatskoj se u znatnu dijelu jedinica, napose onima najvažnijima, načelnik bira na listi s još dvoje kandidata za zamjenika načelnika. Kako zamjenik načelnika i sam ima određene ovlasti koje se pod određenim uvjetima i u određenim slučajevima propisanim Zakonom izjednačavaju s ovlastima načelnika (zamjenik koji obnaša dužnost izvršnog čelnika), ispada da načelnik dijeli legitimnost s još dvoje izvršnih funkcionara u svojoj jedinici. U onim jedinicama u kojima je predviđen samo jedan zamjenik načelnika i legitimnost se dijeli na njih dvoje.

Osim toga, faktično se formira koalicijska lista na kojoj je kandidat za načelnika iz jedne, a kandidati za zamjenika iz bar još jedne ili dvije političke stranke odnosno grupacije ili platforme. To zapravo znači da se u konačnu rezultatu odražava potpora ne samo jednoj osobi, nego dvama ili trima različitim kandidatima, koja se na neki način zbraja u konačan rezultat za njih troje.

I na kraju, legitimnost izvršnih čelnika izabranih u drugom krugu određuju dvije okolnosti. Prvo, prosječna izlaznost birača u drugom krugu, koji se održava samo za izbor izvršnih čelnika, u jedinicama u kojima nitko od kandidata ne dobije većinu glasova svih birača u prvom krugu znatno je manja od prosječne izlaznosti u prvom krugu. Dok je izlaznost u prvom krugu na izborima od 2009. nadalje oko 47 %, u drugom krugu obično iziđe oko 39 % birača. To ne začuđuje s obzirom na to da neki birači ostanu bez kandidata za kojeg su glasovali u prvom krugu. Budući da se u drugom krugu natječu samo dva najuspješnija kandidata iz prvoga kruga, u drugom ne vide razlog za sudjelovanje. Ipak, time se legitimnost onih koji budu izabrani kao izvršni čelnici i njegovi zamjenici bitno smanjuje. Svi ostali koji su glasovali za druge kandidate za načelnike ili nisu izišli na izbore, nemaju svojeg načelnika, tj. onaj koji je na kraju legalno izabran njih ne reprezentira u interesno-političkom smislu niti ima od njih dobivenu legitimnost.

Kod vijeća nema takvih okolnosti jer se svi vijećnici izaberu u prvom krugu. Iznimke su moguće, ali vrlo rijetke i uglavnom se tiču situacija da se na pojedinim biračkim mjestima trebaju ponoviti izbori zbog neke pogreške. Naravno, kao i kod kandidata za izvršne čelnike, većina vijećnika izabrana je sa stranačkih lista i članovi su političkih stranaka, što im se katkad navodi kao zamjerka. No, nejasno je i zapravo manipulativno ako se u političkoj praksi kandidate za izvršne čelnike i kandidate na listama za predstavnička tijela pokušava diskreditirati u odnosu prema onima koje podupiru skupine birača jer su političke stranke temeljni akteri svakoga

demokratskog sustava. Može se zaključiti da svaki vijećnik ima alikvotni dio legitimnosti čitava vijeća, ali je taj dobiven u prvom i jedinom krugu, a osim toga svaki vijećnik ili skupina njih koji dijele određene političke koncepte i ideje kao zajedničke predstavljaju interese određena sloja, skupine ili dijela biračkog tijela. Sve u svemu, mandat je svakog člana predstavničkog tijela vrijedan, a legitimnost predstavničkog tijela kao cjeline čak i ponešto jača od legitimnosti načelnika i njegovih zamjenika.

S obzirom na te okolnosti, jasno je da narušavanje ravnoteže u korist izvršnog čelnika znači narušavanje klasičnih načela liberalne demokracije. U tom je smislu uvođenje ravnoteže izmjenama Zakona iz 2012. bilo vraćanje izvornoj demokratskoj koncepciji lokalne samouprave, dok je uvođenje neravnoteže u korist izvršnog čelnika odstupanje od te koncepcije.

Postoji još jedan važan ustavnopravni argument u korist predstavničkog tijela, osim notorne činjenice da je moderna demokracija predstavnička, a ne načelnička. Uopće, zamisliti demokraciju koja se oslanja na monokratsku funkciju čelnika, ma kako taj demokratski bio izabran, nije moguće. Neposredno birani čelnici imaju smisla samo ako postoje i predstavnička tijela koja ih ograničavaju i nadziru te donose najvažnije lokalne propise i akte – od statuta, proračuna, drugih najvažnijih financijsko-imovinskih odluka, općih akata, organizacijskih odluka itd. Drugim riječima, uloga izvršnih funkcionara upravo je takva kako opisuje njihova definicija – izvršna spram predstavničkih tijela, a ne naredbodavna. Kao ni svi drugi izvršni funkcionari ni oni nisu mesije, nego produljena ruka lokalne zajednice.

Takvu ulogu opisuju dva najvažnija pravna dokumenta, Ustav Republike Hrvatske i Europska povelja o lokalnoj samoupravi koju je Hrvatska u cijelosti ratificirala. Ustav u čl. 133. jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu građanima. Oni ga ostvaruju preko lokalnih predstavničkih tijela, vijeća i skupština, koja čine članovi izabrani na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Slično jamstvo prava na lokalnu samoupravu sadržava i Europska povelja o lokalnoj samoupravi (čl. 3.) koja je međunarodni ugovor Vijeća Europe koji je Hrvatska ratificirala te ima nadzakonsku pravnu snagu. Povelja, doduše, spominje da vijeća i skupštine mogu imati svoja izvršna tijela koja su vijećima i skupštinama – odgovorna. Hrvatski Ustav uopće ne spominje izvršna tijela.

Zato je svako dovođenje predstavničkih tijela u pravno i faktički podređen položaj u usporedbi s izvršnim čelnicima suprotno hrvatskomu ustavnopravnom i međunarodnopravnom uređenju.

Odredbe kojima je izmijenjen Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2017. godine u dijelu koji se tiče raspuštanja predstavničkog tijela u slučaju nedonošenja proračuna do kraja kalendarske godine upravo su takve naravi jer uspostavljaju neravnotežu u korist izvršnog čelnika.

Iz toga se nadalje vidi da je „stabilnost lokalnih vlasti“ – ako ju je uopće bilo potrebno uzeti u razmatranje – trebala biti protumačena kao stabilnost lokalnih predstavničkih tijela, a ne stabilnost lokalnih izvršnih dužnosnika. No, pretjerana stabilnost vlasti, pa i lokalnih, uopće nije cilj demokratskih političkih sustava. Cilj je demokratskih političkih sustava da tijela koja su izabrali građani provode volju građana, a kad to ne čine, valja osigurati efektivne mehanizme neposrednog odlučivanja građana i napose njihove što šire i intenzivnije participacije u cjelokupnu sustavu vladavine, pogotovo lokalne vladavine jer je ona najbliža građanima *per definitionem*.

Osim što je protivna Ustavu u materijalnom smislu, izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2017. ima i dvije formalne pogreške koje ju također čine neustavnom. Riječ je o kršenju zabrane povratnog djelovanja zakona (retroaktivnosti) i kršenju načela vladavine prava, pravne sigurnosti te autonomije lokalnih vlasti uskraćivanjem roka za pripremu provedbe zakona (*vacatio legis*).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine sadržava elemente ustavno nedopustive retroaktivnosti. Retroaktivna primjena zakona zabranjena je odredbom čl. 90., st. 4. Ustava. Samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje iz posebno opravdanih razloga (čl. 90., st. 5.). Posebno opravdane razloge za povratno djelovanje u ovom slučaju zakonodavac nije ni ponudio niti su specificirane odredbe s kojima bi ti razlozi bili logički povezani u smislu da ih posebno, znači vrlo čvrsto, opravdavaju.

Stupanje na snagu Zakona iz 2017. godine na dan 13. prosinca, pri čemu se mijenjaju pravila o postupku donošenja lokalnih proračuna i posljedice koje ta pravila izazivaju, i to tako da posljedice budu sasvim različite od posljedica koje je nedonošenje proračuna proizvodilo prethodne godine, po dotad valjanu zakonu, a sve to u posljednjoj fazi donošenja proračuna za 2018. godinu nedvojbeno uvodi njegovo povratno djelovanje. U tijeku donošenja lokalnih proračuna za 2018. godinu predstavnička tijela dovedena su u situaciju da su počela postupak po jednome zakonskom režimu, a onda su doslovce preko noći dovedena u situaciju da ih se raspusti jer su izmjene Zakona preokrenule situaciju za 180 stupnjeva. Pitanje je postoji li sličan atak na lokalnu demokraciju u nekoj drugoj zemlji Vijeća Europe.

Formalno, proračunski proces započinje najkasnije do 15. studenog, kako to nalaže odredba čl. 37., st. 4. Zakona o proračunu. Do toga roka lokalni izvršni čelnici trebaju predložiti proračun, s tim da ga mogu predložiti i prije. Postupak pripreme proračuna za sljedeću godinu počinje još mnogo prije određenim pripremnim radnjama i postupanjima lokalnih tijela. No, čak i da se uzme u obzir da je tek 15. studenoga ključan datum, jasno je da se nakon toga datuma pa do kraja godine ne bi smjela mijenjati pravila procedure donošenja, kao ni posljedice donošenja odnosno nedonošenja lokalnog proračuna jer u protivnom zakonska pravila o tome imaju povratno djelovanje.

Da je i sam zakonodavac bio svjestan toga, pokazuje prijelazna i završna odredba iz izmjene Zakona iz 2017. godine (čl. 33.) prema kojoj su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne uskladiti svoje statute i druge opće akte s izmijenjenim odredbama u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu izmjena Zakona. Statut je temeljni opći akt svake lokalne jedinice, neka vrsta „ustava“ kojim lokalna zajednica izražava i potvrđuje svoju autonomiju u okviru općega pravnog poretka u zemlji. To je sadržaj načela autonomije lokalnih vlasti kao jednog od najvažnijih načela povezanih s lokalnom samoupravom, bez kojeg ona potpuno gubi svoj smisao.

Statutom su propisani i nadležni odbori, postupci pripreme proračuna, način na koji se ostvaruje suradnja i nadzor nad izvršnim čelnicima i druge važne okolnosti za donošenje proračuna. Koliko su te specifičnosti važne, može se lako utvrditi uvidom u odredbe statuta županija, Grada Zagreba, drugih gradova i općina koje reguliraju postupak donošenja proračuna, rokove i ovlasti pojedinih radnih tijela i tijela tih lokalnih jedinica u okviru donošenja proračuna te njihovom analizom. Rok je za usklađenje statuta s novim zakonom 12. veljače 2018., što znači da je barem do tada trebao biti i rok pripreme za provedbu (*vacatio legis*) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine.

Odredba čl. 90., st. 3. Ustava određuje da zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno. Čim je zakonodavac odredio rok za usklađenje statuta od 60 dana, znači da postoje osobito opravdani razlozi da se ne primijeni opći rok koji treba poštovati u stupanju zakona na snagu, a koji iznosi osam dana. Čak je i rok od 60 dana činjenično prekratak, a pravno u suprotnosti s drugim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (samoupravi). Riječ je napose o odredbi čl. 34., st. 4. koja nalaže da se sjednica predstavničkog tijela mora sazvati najmanje jedanput u tri mjeseca (a

ne u dva, kako bi iz ovakve prijelazne i završne odredbe proizlazilo) te odredbi čl. 84., t. 5. prema kojoj se lokalno predstavničko tijelo raspušta ako ne može donositi odluke iz svoga djelokruga dulje od tri mjeseca.

Prema tome, jasno je da lokalne jedinice neće moći dovršiti usklađenje u roku od 60 dana jer se tako određen rok kosi s odredbama o načinu sazivanja i održavanja sjednica lokalnih predstavničkih tijela i posljedicama nemogućnosti donošenja odluka, koje se vežu tek uz rok od tri mjeseca.

Valja se, dodatno, podsjetiti da je Ustavni sud u Izvješću Hrvatskom saboru broj U-X-80/2005 od 1. lipnja 2006. (Narodne novine, 64/06) u odnosu na stupanje na snagu i početak primjene zakona i drugih propisa utvrdio da „načelo vladavine prava, a osobito načelo pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka kao njegov sastavni dio, zahtijeva da stupanje na snagu zakona bude propisano na jasan i nedvojben način. Zakon mora stupiti na snagu točno određenog dana, što ujedno znači da se od tog dana mora početi primjenjivati.“

U slučaju Novele Zakona o lokalnoj samoupravi propisan je dan stupanja na snagu, izmjene Zakona morale su se početi primjenjivati, ali je ta primjena nemoguća. Naime, tijela lokalnih jedinica bila su dužna, u skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti te načelom lokalne autonomije, primjenjivati onakav način donošenja proračuna koji je propisan njihovim statutima valjanima u trenutku stupanja izmjena Zakona na snagu, i to sve do usklađenja njihovih statuta s izmjenama Zakona.

Zaključno, izmjene Zakona trebale su odrediti primjeren rok pripreme za provedbu od najmanje tri mjeseca od dana objave u Narodnim novinama, a tek s tim datumom (13. ožujka 2018.) smjelo se započeti i s provedbom svih njegovih odredaba, osobito onih koje se tiču načina i posljedica donošenja odnosno nedonošenja proračuna.

Posljedica toga da odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine koje uređuju postupak i posljedice donošenja odnosno nedonošenja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju Ustavom zabranjeno povratno djelovanje jest ta da su svi lokalni proračuni izglasani krajem 2017. godine, odnosno preciznije, oni koji su izglasani između 13. i 31. prosinca 2017. formalno nezakoniti s obzirom na to da su doneseni kršenjem odredaba temeljnih načela pravnog poretka, načela i odredaba Ustava Republike Hrvatske, odredaba Zakona o područnoj (regionalnoj) samoupravi te statuta jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Riječ je o vrlo

grubu ataku na ustavnopravni poredak Republike Hrvatske, lokalnu samoupravu i vladavinu prava.

Među razlozima donošenja izmjena Zakona spominjala se i skupoća prijevremenih izbora do koje dolazi zbog neizglasavanja proračuna. Neizglasavanje proračuna kao razlog za raspuštanje lokalnoga predstavničkog tijela dio je hrvatskoga pravnog i upravnog sustava još od 1993. godine. Nije riječ ni o kakvoj novini. Jedina inovacija uvedena u sustav 2013. godine da zbog nedonošenja proračuna Vlada istodobno raspušta lokalno predstavničko tijelo i razrješava izvršnog čelnika. Trošak istodobnih prijevremenih izbora za vijeće i izvršnog čelnika neznatno je veći od troška prijevremenih izbora samo za vijeće.

No, prema izmjenama Zakona iz 2017. godine u slučaju da ni vijeće izabrano na prijevremenim izborima u roku od 90 dana od svojega konstituiranja ne prihvati prijedlog proračuna ponovno dolazi do raspuštanja i tog tek konstituiranog vijeća, ali uz istodobno razrješavanje izvršnog čelnika te se imenuje povjerenika, raspisuju te održavaju novi prijevremeni izbori, već drugi u toj istoj kalendarskoj godini. Umjesto jednih prijevremenih izbora održavaju se dva izbora u istoj godini u istoj jedinici. Ondje gdje se to dogodi, troškovi izbora udvostručit će se u odnosu na situacije u razdoblju od 2013. do 2017. godine kad se očigledan politički sukob oko proračuna, lokalnih javnih politika i razvojnoga koncepta razrješavao s pomoću samo jednih prijevremenih izbora u istoj lokalnoj jedinici. Prema tome, tvrdnja o postignutim uštedama nema utemeljenja u samom tekstu izmjena Zakona iz 2017. godine.

Pritom valja upozoriti na nekoliko dodatnih posljedica ove izmjene Zakona. Ponajprije, osim uvođenja neravnoteže u korist izvršnog čelnika, a na štetu predstavničkog tijela, u slučaju nedonošenja proračuna dolazi do mogućnosti da se tijekom „krizne“ kalendarske godine lokalni proračun uopće ne donese. Uzmu li se u obzir zakonski rokovi za podnošenje tužbe Visokom upravnom sudu protiv rješenja o raspuštanju predstavničkog tijela, donošenje sudske odluke, raspisivanje prijevremenih izbora, provedbu tih izbora, konstituiranje novoizabranoga predstavničkog tijela, predlaganje i prihvaćanje proračuna od toga predstavničkog tijela, moguće je da se lokalni proračun donese tek u jesenskim mjesecima one kalendarske godine za koju bi trebao vrijediti.

No, moguće je da i novo predstavničko tijelo ne donese proračun te dolazi do novoga kruga krize lokalne vlasti: raspušta se novo predstavničko tijelo, a taj put istodobno se razrješava i izvršni čelnik. Uz mogućnost da i oni traže sudsku zaštitu te računajući zakonom propisane rokove, moguće je da u toj kalendarskoj godini

kriza uopće ne bude razriješena, nego se produlji u godinu iza toga. Time se u jednoj kalendarskoj godini u toj lokalnoj jedinici financijsko poslovanje odvija bez proračuna kao temeljnog akta koji osigurava zakonitost prihoda i rashoda.

Izmjene Zakona iz 2017. godine kao novinu naspram situacija u razdoblju od 2013. do 2017. godine donose zadržavanje izvršnog čelnika, suodgovorna za nedonošenje proračuna, na njegovoj poziciji uz ovlasti da odlučuje o načinu naplate prihoda te o rashodima uz određena ograničenja, ali ipak uz znatnu mjeru slobode u odlučivanju prema kriterijima koji nisu određeni ni jasni. Dapače, dana mu je ovlast odlučivati o financiranju nužnih rashoda i izdataka, odnosno predlagati novu odluku o financiranju nužnih rashoda i izdataka povjereniku Vlade koji preuzima ovlasti raspuštenog vijeća kad taj povjerenik bude imenovan. Povjerenik koji je preuzeo poslove raspuštenoga predstavničkog tijela ima, naime, ovlast donijeti odluku istoga naziva. Time se poništava temeljno načelo parlamentarizma da izvršna vlast, bilo lokalna (lokalni izvršni čelnik) bilo državna (povjerenik Vlade), ne bi smjela odlučivati o proračunu, što odluka o financiranju nužnih rashoda i izdataka faktično, po funkciji kojoj služi, ipak jest.

Time se otvara mogućnost za nered i nezakonitosti u javnim financijama jer jedino doneseni proračun osigurava zakonito trošenje javnih sredstava. Supstituti koje predviđa izmjena Zakona iz 2017. godine u kojima izvršni čelnik samomu sebi omogućuje isplate proizvoljno jer sam odlučuje o financiranju nužnih rashoda i izdataka potencijalni je put u lokalnu korupciju.

Dodatno se postavlja pitanje što znači ako povjerenik Vlade donosi takvu odluku. Ne uvodi li se time trošenje lokalnog novca po volji Vlade? Na što točno? Kakve su zapravo namjere Vlade u takvim slučajevima? Kakvim se načelima i odredbama ravna povjerenik Vlade u takvim slučajevima? Na ta pitanja nema odgovora u propisima, pa su ona prepuštena političkoj ili upravnoj arbitrarnosti.

I u ostalim pitanjima izvršni čelnik u razdoblju do konstituiranja novoga predstavničkog tijela sam upravlja lokalnom jedinicom, bez političke kontrole vijeća, pa i građana. Naime, tijekom krize ne samo da ne postoji predstavničko tijelo, nego na normalan način ne funkcioniraju ni oblici participacije građana, od savjeta mladih do mjesnih zborova. To otvara pitanje ustavnosti i smislenosti uloge povjerenika Vlade u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave uopće, pa i novih odredaba o povjereniku iz izmjena Zakona iz 2017. godine.

Te izmjene predviđaju da se za povjerenika mogu u pravilu imenovati rukovodeći lokalni službenik iz praktično bilo koje lokalne

ili područne (regionalne) jedinice ili rukovodeći državni službenik zaposlen u bilo kojem uredu državne uprave u županiji koji ima završen studij diplomatske razine (u ukupnu trajanju od pet godina), protiv kojeg se ne vodi kazneni postupak niti je osuđivan za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti (čl. 86.a, st. 2.).

Propisivanje da povjerenik Vlade može biti državni službenik sporno je iz načelnih i praktičnih razloga. Načelno, jer to krši Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i hrvatski Ustav. Budući da nije u skladu s načelom lokalne autonomije – postavljanje Vladina povjerenika suspendira lokalnu demokraciju i autonomiju do ponovna konstituiranja lokalnoga predstavničkog tijela odnosno izbora nova izvršnog čelnika. Ako se na dužnosti u lokalnim samoupravnim jedinicama imenuju državni službenici, nije moguće ostvariti ni standarde diobe vlasti iz čl. 4. Ustava, pa makar te dužnosti bile privremene. Pritom valja naglasiti da postoje neke Zakonom predviđene situacije kada bi dužnost povjerenika mogla i dulje potrajati.

Postavljanje državnih službenika za Vladine povjerenike sporno je i iz praktičnih razloga jer se time priznaje da postoje državni službenici koji ne rade svoje poslove, nemaju posla ili su na drugi način višak u državnoj službi ako mogu i stignu nekoliko mjeseci s punim radnim vremenom obavljati poslove povjerenika u lokalnim jedinicama. Znači li to da u državnoj upravi postoji višak državnih službenika i da se sada to javno priznaje?

Među ostalim ovlastima, povjerenici mogu odlučivati o imenovanjima u lokalnoj jedinici ili županiji „kada je to nužno radi osiguranja nesmetanog rada“ upravnih tijela tih jedinica odnosno pravnih osoba kojih je osnivač ili vlasnik lokalna jedinica ili županija, pri čemu imenuje vršitelje dužnosti (čl. 88., st. 1., al. 3.). Ispada da neki državni ili lokalni službenik imenovan za povjerenika Vlade može bez ikakve demokratske legitimnosti dobivene na izborima od građana u toj lokalnoj zajednici imenovati druge lokalne službenike pa i predstavnike lokalne jedinice u pravnim osobama (javnim ustanovama i trgovačkim društvima) koji utječu na trošenje javnih sredstava te lokalne zajednice. Time se načelo lokalne autonomije grubo narušava.

Također, trebalo je zabraniti, a ne ozakoniti, mogućnost da povjerenici Vlade u ime i za račun lokalne jedinice zaključuju ugovore, i to ugovore znatnije vrijednosti jer je to protivno demokratskim standardima i načelu lokalne autonomije i otvara mogućnost zloupotrebe.



Pritom se ističe da je zaključivanje takvih ugovora znatnije vrijednosti dopustivo „samo ako bi nezaključivanje ugovora prouzročilo znatnu materijalnu štetu, odnosno ako je zaključivanje ugovora nužno radi provedbe zakona ili izvršenja ranije preuzetih obveza ili dovršenja ranije započetih poslova“ (čl. 88., st. 1., al. 2.). No, postavlja se pitanje tko će i po kakvim pravilima procijeniti što je „znatna materijalna šteta“ i je li zaključivanje takvih ugovora doista nužno? Kako je moguće objektivizirati takve procjene? Zašto se nisu pokušali utvrditi kriteriji za takve procjene? Koja je to „znatnija vrijednost“ o kojoj se ovdje govori? Je li ona ista u najmanjoj i financijski najslabijoj općini i u Gradu Zagrebu?

Novo uređenje jača poziciju Vlade preko pozicije povjerenika u lokalnoj samoupravi tako da odudara od standarda hrvatskog Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Postavlja se pitanje nije li napokon došlo vrijeme da se institut povjerenika Vlade, koji ne postoji u mnogim zemljama Vijeća Europe, temeljito analizira, mogućnost njegova imenovanja reducira isključivo na slučajeve ugrožavanja ustavnog poretka i teritorijalne cjelovitosti zemlje, a njegova pozicija strogo i precizno regulira da bi se onemogućile zloupotrebe i neprimjereno ugrožavanje načela lokalne autonomije. Regulacija povjerenika koju donose izmjene Zakona iz 2017. godine ne samo da ne kreće u tome poželjnom smjeru, nego otvara niz dodatnih pitanja.

Politički su sukobi normalna pojava u demokraciji te na njih ne treba reagirati dekapitacijom lokalne samouprave (raspuštanjem lokalnoga predstavničkog tijela), nego osmišljavanjem takvih institucijskih, pravnih i političkih rješenja koja će olakšati razrješenje tih sukoba u okviru samih lokalnih zajednica. Umjesto povjerenika koji zamjenjuje lokalna tijela treba razmisliti o formiranju lokalnih tijela, u kojima bi osim lokalnih političara znatan udio imali građani i stručnjaci, koja bi djelovala u smjeru postizanja kompromisa kao ishoda i rješenja sukoba. Osim toga, može se razmisliti o medijaciji s pomoću posrednika koje nudi središnja vlast i o nekim drugim varijantama. Svaka od njih bila bi bolja od postojeće.

Važno je rasvijetliti još neka pitanja koja su pokrenule izmjene Zakona iz 2017. godine. Ponajprije valja istaknuti nejasne i imperfektne odredbe o obvezi da lokalni izvršni čelnik predlaže proračun. Izmjene Zakona sadržavaju odredbu čl. 69.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema kojoj će Vlada razriješiti izvršnog čelnika ako ne predloži proračun te ako povuče prijedlog proračuna prije glasovanja o proračunu u cjelini, a ne predloži nov prijedlog proračuna u roku koji omogućuje njegovo donošenje.

Ponajprije takva odredba omogućuje niz oblika ponašanja izvršnog čelnika koji nastoji otežati ili onemogućiti donošenje proračuna prije isteka godine te tako dovesti do raspuštanja predstavničkog tijela s kojim je u sukobu. Postoje, naime, pravila o načinu i rokovima sazivanja sjednica lokalnih predstavničkih tijela te njihovih nadležnih radnih tijela tijekom postupka donošenja proračuna, kao i određen redoslijed radnji u tom postupku koji čini predstavničko tijelo nefleksibilnim, tj. onemogućuje da se prilagodi postupanju izvršnog čelnika koji je u svojem djelovanju u procesu donošenja proračuna ovisan samo o vlastitoj volji.

Drugim riječima, izvršni čelnik može, manipulirajući prijedlogom, dovesti do toga da predstavničko tijelo ne stigne donijeti proračun u zakonskom roku jer jednostavno nema dovoljno vremena provesti sve potrebne radnje. Nikakve sankcije nema u takvu slučaju za izvršnog čelnika. Stoga je prijetnja razrješenja iz čl. 69.a samo pucanj – u prazno. Takvih razrješenja jednostavno u praksi neće biti, a ako bi ih i bilo, zasigurno bi bila politički motivirana.

Kako će se, primjerice, tretirati slučajeve kad izvršni čelnik podnese prijedlog proračuna do 15. studenoga, povuče prijedlog na sjednici sredinom prosinca, a onda npr. 20. ili 24. prosinca podnese nov prijedlog? Koji je to zapravo „rok koji omogućuje njegovo donošenje“ iz čl. 69.a? Je li to do 15. prosinca? Do 10. prosinca? Do 24. prosinca? Formulacija „rok koji omogućuje njegovo donošenje“ omogućuje Vladi, kad odlučuje o razrješenju načelnika predviđenom za taj slučaj, tumačiti okolnosti kako ju je volja, arbitrarno, politički, pa i nejednako u različitim jedinicama ovisno o tome iz koje je političke stranke, grupacije ili platforme izvršni čelnik odnosno većina u predstavničkom tijelu.

Koja je sankcija za načelnika ako opisanim ili nekim drugim manipulacijama dovede predstavničko tijelo u situaciju da ne može ili ne stigne donijeti proračun? Nikakva. Očigledno je da se osim samog jačanja pravne i faktične pozicije izvršnog čelnika ostavilo prostora („zakonska rupa“) da se ne sankcionira izvršnog čelnika unatoč tomu što je upravo on doveo do nedonošenja proračuna. Da su takve mogućnosti realne, pokazuje situacija u Općini Muć u kojoj je načelnik predložio proračun, ali predsjednik predstavničkog tijela, unatoč želji članova toga tijela, pa i njihovu pisanom zahtjevu, nije sazvaio sjednicu, nije ju sazvaio ni načelnik Općine, a ni Ministarstvo uprave, proračun nije prihvaćen i vijeće je raspušteno.

Odredbe čl. 34.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koje reguliraju takve slučajeve ne osiguravaju pravodobno sazivanje sjednice od općinskog načelnika ili Ministarstva uprave, pogotovo uzmu li se u obzir realnosti političkog

života i činjenica da na te tri pozicije, predsjednika vijeća, izvršnog čelnika i ministra, mogu biti osobe iz iste političke stranke, grupacije ili platforme. Dapače, u takvu slučaju uopće nije vjerojatno da bi predsjednik raspuštenoga predstavničkog tijela podnio tužbu Visokom upravnom sudu u smislu odredbe čl. 85.c, st. 2. Zakona, a upravo je on jedini ovlašten podnositelj tužbe.

Novela Zakona donosi još neke novine. Tako opoziv načelnika može osim građana pokrenuti i 2/3 vijećnika. Pritom se referendum za opoziv ne smije raspisati prije proteka roka od šest mjeseci od održanih izbora ni ranije održana referenduma za opoziv, kao ni u godini u kojoj se održavaju redoviti izbori za lokalne izvršne čelnike (čl. 40.c, st. 5.). Dosad je taj rok bio 12 mjeseci, što znači da je građanima pruženo nešto više mogućnosti da pokrenu opoziv tijekom jednoga mandatnog razdoblja.

Valja ipak podsjetiti da su od 2009. godine dosad bila pokrenuta samo dva postupka opoziva (općine Pribislavec i Pučišća), a oba su propala zbog neizlaska potrebna broja birača. Za donošenje odluke potrebno je da na referendum iziđe većina ukupna broja birača te da za opoziv glasa najmanje 1/3 birača. To su puno stroži uvjeti nego za sam izbor izvršnog čelnika kad je dovoljno da na izbore iziđe bilo koji broj birača i jedino što se traži jest da za jednog od kandidata glasuje većina svih birača koji su glasovali (u prvom krugu), odnosno da jedan od dva kandidata dobije najveći broj glasova (u drugom krugu). To upućuje na zaključak da postupak opoziva, premda je pravno predviđen i reguliran, nije efektivno provediv te da birači praktično ne mogu opozvati jednom izabrane izvršne čelnike.

Novela ukida obvezu osnivanja samo jednoga upravnog odjela u manjim lokalnim jedinicama, čime se omogućuje osnivanje više od jednoga upravnog odjela u svim lokalnim jedinicama. Dosad je ukupno 448 jedinica osnovalo jedinstven upravni odjel u kojem se moglo imenovati samo jednog pročelnika. Promjena zakonske regulacije omogućuje imenovanje neograničena broja pročelnika, dodatnu birokratizaciju i širenje političkog utjecaja na štetu profesionalizma.

Određeno značenje imaju još i odredbe o

- reduciranju ovlasti upravnih odjela koji više ne smiju nadzirati provedbu lokalnih općih akata
- izostavljanju obveze načelnika da odluku o imenovanju ili razrješenju predstavnika u lokalnim servisnim organizacijama (ustanovama, trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama) dostavlja predstavničkom tijelu
- preciziranju trajanja mandata članova lokalnih predstavničkih tijela

- pravu članova predstavničkih tijela na opravdani neplaćeni izostanak s posla zbog sudjelovanja u radu predstavničkih tijela i njegovih radnih tijela
- sudjelovanju zamjenika izvršnog čelnika na sjednicama predstavničkog tijela
- ovlastima za raspuštanje tijela mjesnog odbora koje prelaze s izvršnog čelnika na predstavničko tijelo
- zabrani mijenjanja načina obavljanja dužnosti iz volonterskog u profesionalni u godini održavanja redovitih lokalnih izbora.

Izmjene Zakona u svoja 32 članka donose još neke novine koje su manjeg značenja, pri čemu su neke potpuno irelevantne, ne donose nikakav novi normativni sadržaj ni unaprijeđenje formulacija ili zakonske regulacije te su neka vrsta zakonske makulature.

Tzv. *Lex šerif* ne donosi nove mogućnosti utjecaja građana na donošenje odluka u njihovim jedinicama, kao što su oblici e-demokracije, sudjelovanje građana u utvrđivanju lokalnih problema (*agenda setting*) i odabiru rješenja, građanski forumi, fokus grupe itd. Nema ni spomena o regulaciji upotrebe modernih oblika i tehnoloških inovacija. Nema unaprijeđenja izbornog procesa (elektroničko i dopisno glasovanje, preferencijalni glasovi) ni mehanizama odgovornosti izvršnih čelnika prema građanima. Nema ni spomena o decentralizaciji ili reformi teritorijalnog ustrojstva.

Što će tzv. *Lex šerif* donijeti u smislu političkog ponašanja izvršnih čelnika i vijećnika? Ništa posebno novo, neće prestati kompromisi, koalicije, promjene političkih stavova, pokušaji rušenja većina u vijećima i županijskim skupštinama (usp. zbivanja krajem 2017. godine u Skupštini Zagrebačke županije) i slično. Vijećnike će prisiliti da razmisle je li im važnije boriti se za svoje ili stavove svojih birača, a izvršne čelnike dodatno će oboružati idejom koja im ni dosad nije bila strana o njihovu presudnom, gotovo mesijanskom značenju. Vijeća i skupštine izglasavanjem proračuna za 2018. pokazala su da su dobro razumjela što im se sprema te su u strahu od raspuštanja mahom izglasavala predložene proračune.

Politički akteri, osobito oni koje podupiru skupine birača, potrošili su svoje fondove za izborne kampanje i nisu si mogli priuštiti da se ponovno nakon godinu dana upuste u borbu za mjesta u lokalnim predstavničkim tijelima. Samo u jednoj općini nije donesen ni proračun ni odluka o privremenom financiranju (Općina Muć), dok je u jednom gradu (Gospić) donesena odluka o privremenom financiranju, ali ne i proračun. Moguće je da će i u Gospiću u proljeće doći do raspuštanja gradskog vijeća.

Tzv. *Lex šerif* ne donosi rješenja za velik problem gradnje mreža utjecaja lokalnih vođa koji je identificirala studija o zarobljenim

lokalnim jedinicama koju je prezentirao GONG. Također, nema ni naznake da se razmišlja o instrumentima financiranja lokalnih medija i udruga kojima bi se izbjegle situacije da o njihovu financiranju odlučuje načelnik ili župan kojega bi upravo oni trebali u ime javnosti – propitivati i kritizirati. Nema u novu Zakonu ni odgovora o transparentnosti lokalnih troškova i prihvaćanju politike transparentnosti uopće.

Tzv. *Lex šerif* protivan je slovu i duhu hrvatskog Ustava i Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je jedan od najvažnijih međunarodnih ugovora Vijeća Europe, a koju je Hrvatska ratificirala još 1997. u minimumu te 2008. u preostalim dijelovima. Znakovito je da Hrvatska dosad nije ratificirala dodatni protokol o participaciji građana u lokalnoj samoupravi (Protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalne zajednice iz 2009. koji je stupio na snagu 2012. godine). Umjesto da zakonodavca zabrine okolnost da na lokalnim izborima ne sudjeluje čak 53 % građana, njegova se energija usredotočila na učvršćenje pozicije 576 načelnika i župana.

Potreban je model participativne u odnosu prema autoritarnoj demokraciji. Može li se do toga doći putem kojim je krenuo tzv. *Lex šerif*? Nije li taj zakon distopijski primjer projekta koji ide suprotno od ideala lokalne demokracije kako ih je, primjerice, vidio Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, 1835., str. 40) kad je pisao: „Lokalne skupštine građana čine snagu slobodnih nacija. Lokalne samoupravne institucije su za slobodu ono što su osnovne škole za znanost: one ju dovode u doseg ljudi i uče ih kako ju upotrebljavati i kako ju uživati. Nacija može uspostaviti sustav slobodne vladavine, ali bez duha lokalnih samoupravnih institucija naciju ne može prožeti duh slobode.“

**M. Bratković:**

Hvala našem uvodničaru na širem kontekstu Novele Zakona o lokalnoj samoupravi kojim se dotaknuo ne samo problema nedemokratizacije i nedecentralizacije nego i ostalih problema koji, prema njegovu mišljenju, tište lokalnu samoupravu.

Vrijednost tribini daje, prije svega, mogućnost rasprave, pa vas pozivam da se uključite u nju. Vaša će zapažanja biti zabilježena u Biltenu te u našem Godišnjaku. Izvolite!

**R. Podolnjak:**

Slažem se s onim što je profesor Koprić rekao 95 %. Možda samo u nijansama drukčije razmišljam.

Još postoji mogućnost da Ustavni sud na temelju zahtjeva koji će doći od jednoga predstavničkog tijela odluči da su određene odredbe ovog Zakona protivne Ustavu. Bilo bi dobro kada bismo tekst s ove tribine mogli uputiti Ustavnom sudu jer je kolega Koprić

upozorio na odredbu članka Ustava koja govori o pravu na samoupravu preko predstavničkog tijela. To je pravo, prema mome mišljenju, dovedeno u pitanje u donesenom Zakonu, i to sam rekao u Hrvatskom saboru, kada je riječ o tome da gradonačelnik povlači proračun jer ga može povući pa onda dati nov prijedlog i to sve u trenutku kada se ne mogu poštovati rokovi zadani Zakonom o proračunu, što je rekao i profesor Koprić u svojoj prezentaciji.

Samo jedna mala dopuna. U nekim predstavničkim tijelima proračun se donosi u dvije faze. Dakle, postoje dva čitanja, prvo nacrt proračuna, potom se svi prijedlozi iz rasprave dostavljaju gradonačelniku koji radi prijedlog na koji se podnose amandmani. To je proces koji traje dulje.

Gledali smo Poslovnik Grada Zagreba kao primjer koji ima vrlo pomno razrađen taj postupak i kada gledate u kojim se rokovima to sve odvija, dovoljno vremena do kraja godine imate ako počnete 15. studenoga. Ako bi u kojem trenutku gradonačelnik postupio po Zakonu i povukao prijedlog proračuna pa ga nakon toga ponovno predložio jer ga na to obvezuje Zakon, svi ti zakonski i poslovnički rokovi više se ne bi mogli poštovati. To je jedan od razloga što smatramo da Zakon, kako je donesen, nije u skladu s Ustavom.

Nije ni ona odredba koju ste spomenuli da Zakon stupa na snagu dan nakon objave u Narodnim novinama, tj. 13. prosinca. Kada sam gledao obrazloženje predlagatelja i pitajući u saborskoj raspravi o tome, obrazloženje je bilo vrlo jednostavno, u jednoj rečenici – da bi Zakon stupio na snagu što prije. Je li to u smislu Ustava osobito opravdan razlog? Predlagatelj zakona mogao bi uvijek navesti razlog da zakon stupi na snagu što prije. Naravno, stupanje zakona na snagu 13. prosinca, u tijeku donošenja proračuna, apsolutno je protivno Ustavu.

Spomenuli ste Općinu Muć kao jedinu općinu u kojoj nije donesen proračun. Dopustite mi da kažem kakva se ondje manipulacija zbila. Načelnik je, zbog promjene odnosa snaga u lokalnom vijeću gdje je zbog prelaska jednog vijećnika u redove oporbe izgubio svoju većinu, odlučio nekako eliminirati vijeće pa je formalno dostavio proračun predsjedniku predstavničkog tijela. Predsjednik nije uopće sazvao sjednicu vijeća. Kada je dobio prijedlog proračuna, nije učinio ništa. Sjednica vijeća nije bilo, proračun nije donesen, a predstavničko tijelo nije ni moglo glasovati o proračunu. Predsjednik vijeća vjerojatno neće podnijeti bilo kakav podnesak Visokom upravnom sudu jer je, kako je pisalo u medijima, on sam sabotirao donošenje proračuna.

To je mehanizam kako se načelnik može riješiti predstavničkog tijela koje mu nije po volji. On je ostao na dužnosti.

Predstavničko tijelo ići će na izbore i još se dodatno stvorila ta neravnoteža te se opet dogodila situacija koja nije predviđena Zakonom i koju će vjerojatno iduće godine primijeniti mnogi drugi načelnici i gradonačelnici jer su vidjeli da je prošla i da se mogu riješiti vijeća u kojem nemaju većinu samo uz pomoć predsjednika predstavničkog tijela koji je u pravilu osoba iz njegove političke opcije.

To je jedan biser za kraj kako se može manipulirati čitavim tim procesom na koji nije reagiralo Ministarstvo iako su ga vijećnici obavijestili. Imalo je saznanje i moglo je sazvati sjednicu vijeća jer ima tu ovlast. Nije učinilo ništa. Hvala!

**M. Palić:**

Teško je ne složiti se s detaljnim izvješćem kolege Koprića. Rekao bih nešto povezano s Ustavom i lokalnom samoupravom.

Izvršno tijelo nije ustavna kategorija nego samo predstavničko tijelo. U Povelji o lokalnoj samoupravi koja je kod nas po pravnoj snazi iznad svih zakona jasno stoji da moraju postojati predstavnička tijela, a da izvršna tijela mogu postojati. Europska povelja favorizira predstavničko tijelo izriekom i u nastavku teksta stoji formulacija da su izvršna tijela odgovorna predstavničkom tijelu.

Ne shvaćam – ako oba tijela imaju istu legitimnost, zašto zbog iste stvari jedno mora dvaput na izbore, a drugo jedanput. Isto tako kod nas je pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno Ustavom i oblik je diobe vlasti. Osnovni su mehanizam razrade diobe vlasti kočnice ravnoteže, odnosno uzajamne provjere ravnoteže. To se u ovakvu rješenju gubi.

Samo bih se osvrnuo još na spomenutu retroaktivnost. Slažem se. Međutim, Ustav kaže da samo pojedine odredbe Zakona mogu imati povratno djelovanje, ali postoji obveza u proceduralnom dijelu Odbora za zakonodavstvo kao i zaključka da svoje mišljenje o tome ima li konkretna odredba povratno djelovanje i da dobro obrazloži jer se time narušava pravna sigurnost, a ona je sastavni dio vladavine prava koja je jedna od najviših vrednota u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Gledajući generalno i u biti na temelju svega što smo iscrpno čuli od našega uvaženog profesora Koprića i profesora Podolnjaka – ovaj Zakon ovakav kakav jest, banalizirat ću stvar do kraja i reći – bolje je izgubiti nego pronaći. Hvala!

**M. Bratković:**

Kada smo već pokrenuli pitanje ustavnosti, imate li možda saznanja ima li formalnih prijedloga za ocjenu ustavnosti?

**R. Podolnjak:**

Ima. Bilo bi jako dobro dopuniti zahtjev za ocjenu ustavnosti s onim što su rekli profesor Koprić i kolega Palić jer je to dodatno važno

naglasiti – riječ je o profesorima koji dobro poznaju lokalnu samoupravu. Bilo bi dobro da ovaj tekst bude što prije autoriziran.

**M. Škarica:**

Izlaganje profesora Koprića ne bih posebno komentirao – sve je rečeno i sa svime se slažem. Mogu se samo pridružiti žaljenju što je takav propis uopće donesen.

Međutim, zanima me mišljenje profesora Koprića i njegov pogled u budućnost o jednoj dimenziji ove teme. Cijela je rasprava zapravo plod situacije u kojoj se zbog određenih okolnosti (u ovom slučaju nedonošenja proračuna) suspendiraju redovite političke institucije lokalne samouprave njihovim raspuštanjem, odnosno razrješenjem. Mi smo nekako navikli na takvu situaciju i pristali na to da je ona polazna točka daljnje diskusije. Rijetko uopće problematiziramo činjenicu da je za negativan ishod jednoga tako uobičajenog lokalnog procesa kao što je donošenje proračuna propisana tako rigorozna zakonska sankcija koja zapravo kontrira suvremenim te Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi utvrđenim standardima lokalne autonomije.

Koja bi bila alternativa tomu? Mogu li se slične situacije riješiti bez intervencija i arbitriranja središnje vlasti i kako?

**I. Koprić:**

Znamo da, dok nema proračuna, lokalna jedinica funkcionira po prošlogodišnjem proračunu, s tim da Ministarstvo financija nadzire kako se to izvršava. Dakle, i u tom slučaju postoji neki okvir lokalnih financija za tu lokalnu jedinicu. Ona mora primjenjivati svoj proračun od prošle godine koji je napravljen prema nekom vjerojatno sličnom stanju prihoda i rashoda. Treba početi od pitanja zašto se proračun ne izglasa. Zbog političkog sukoba. Taj politički sukob mora se razriješiti u toj lokalnoj jedinici, a ne tako da Vlada postavi nekoga tko će maljem opaliti ove dolje i reći – nemate više pravo sami o sebi odlučivati, nego će to napraviti naš povjerenik.

Po mome mišljenju, uopće ne bi trebalo raspuštati predstavničko tijelo, osim ako ono više doista ne može funkcionirati. To je drugo. Može se dogoditi da pola vijećnika pogine u nesreći autobusa na izletu pa morate izabrati nov sastav vijeća. Za sve situacije u kojima je naš zakonodavac prihvatio instituciju povjerenika kao čudotvorca i spasitelja koji dolazi iz Vlade može se rješenje prepustiti samim lokalnim tijelima. Možda se može predvidjeti neki postupak među sukobljenim političkim stranama, koncilijacija koju bi obavilo neko tijelo koje nikako ne smije biti Vladin povjerenik.

Što je i tko može biti povjerenik Vlade? Ova je Novela Zakona barem taj dio precizirala te rekla tko može biti imenovan povjerenikom. To je u pravilu neki rukovodeći lokalni ili državni



službenik. To znači da taj službenik nema što raditi. Kada ga imenuješ da radi sve ono što je radio cijeli niz članova lokalnog vijeća, odnosno čak i načelnik, znači da on do sada na svojem radnom mjestu u lokalnoj ili državnoj upravi nije radio ništa. Ako je pak radio, pitamo se tko će preuzeti njegove poslove. On uopće ne mora biti iz te lokalne jedinice u koju ga se imenuje. Vas može Vlada postaviti u Općinu Muć za povjerenika. Niti znate gdje je Općina Muć, niti kakva je ondje situacija, niti na što ćete naići. To nije način rješavanja problema.

Povjerenika se imenuje samo kad, primjerice, imate pobunu pa trebate riješiti temelje funkcioniranja lokalne jedinice. Ti povjerenici koje je Vlada imenovala za okupirane jedinice za vrijeme rata bili su ovdje u Zagrebu, ali su omogućili početak funkcioniranja lokalne samouprave odmah nakon što je njihov teritorij oslobođen. Povjerenik služi kao nekakva poluga u takvim situacijama, ali ne u normalnim situacijama gdje nema takvih opasnosti. Riječ je samo o tome da jedni misle da iduće godine treba graditi dječji vrtić, a drugi da treba uložiti u kulturno-umjetničko društvo.

To znači da ukidate lokalnu samoupravu, autonomiju lokalne zajednice jer u tom trenutku kad raspustite vijeće, ona prestaje autonomno funkcionirati. Dođe službenik i on preuzima ovlasti koje je dotad ta zajednica imala. On može potpisivati ugovore, imenovati ljude, potpisivati financijske dokumente, pa čak i odlučivati o privremenom financiranju rashoda te jedinice. Temeljno je načelo parlamentarizma, pa i civilizacijsko načelo, da proračun donose predstavnička tijela. Sada će Hrvatska to načelo prekršiti i reći da se ono nama više ne sviđa, nije oportuno.

**J. Leko:**

Dopustite mi da kažem nekoliko rečenica za koje smatram da su važne i za Zakon i za skup. Neobično je važno da čujemo znanstvenu kritiku, ali i kritiku vijećnika. Bez toga demokracija ne može funkcionirati. Da bi sustav uopće funkcionirao, morate imati snagu, a ta je snaga u sposobnosti da razumijete o čemu je riječ i da ste neovisni da o tome odlučite. Ovdje je Zakon, ali nije cjelina. Zakon je donio Sabor. Ne mogu razumjeti da je Zakon donio Sabor zato što ne zna. Donio je Zakon svjesno. Komu to odgovara? Kako funkcionira cijeli Ustav? Komu je to u interesu?

**I. Koprić:**

Je li to Vaše pitanje ili komentar?

**J. Leko:**

To je moj komentar. Postavio bih pitanje kako funkcionira vlast u Hrvatskoj općenito. Gdje je moć? Gdje je demokratska moć? Vi vrlo dobro govorite, pa i profesor Palić, da je po Ustavu u Republici

Hrvatskoj predstavnička demokracija i lokalna se uprava ostvaruje i po Ustavu preko predstavničkog tijela. Tu nema spora. A onda Sabor donese ovakav zakon, mi nemamo punu sliku o stvarima. Trebalo bi vidjeti zašto ga je Sabor donio.

Na kraju bih rekao – što znači u demokraciji stabilnost vlasti? Je li to glavna odluka vlasti u demokraciji? Mislim da nije. Stabilnost vlasti imali smo puno godina pa to nismo zvali demokracijom. Da, trebamo stručno utemeljene analize da provjerimo kako živi ono što smo deklaratorno prihvatili? Ne samo zakon nego i Ustav i da te analize idu u javnost. Snaga javnosti može pomoći vama iz akademske zajednice.

Oprostite što iznosim svoje stajalište koje nije povezano s pojedinačnim problemom Zakona. Često gledam na Hrvatskoj televiziji kako govore lokalna uprava i samouprava, a tog rješenja već dugo nema.

**M. Bratković:**

Rasprava i služi tomu da se čuju različita mišljenja.

**I. Koprić:**

Naš ustavni sudac dobro je sve to primijetio. Ne znam smijem li sada komentirati njegovo stajalište. U demokraciji ovakvo što ne bi moglo biti prihvaćeno. Zašto je kod nas prihvaćeno? Pogledajte tko je glasovao za taj Zakon pa će vam biti jasno. Čak i oni desniji od desnih *nisu* glasovali za ovu Novelu. Doista se onda treba zapitati što to drži skupa one koji su za njega glasovali.

Problem je u tome što Hrvatska, kao i još neke zemlje, nije nikad smogla snage uvesti inkompatibilnost lokalnih izvršnih funkcija i funkcije zastupnika u Saboru. Zato u Saboru imamo taj tzv. načelnički lobi. Načelnici i gradonačelnici koji su zastupnici Hrvatskog sabora jesu, doduše, u različitim strankama, ali kada su u pitanju njihovi interesi, oni su posebna „stranka“ i imaju dovoljno ruku i političke moći za ostvarenje presudna utjecaja na političke odluke i donošenje zakona. U njihovim je rukama zapravo bila odluka. Naravno, nije formalno. Uspio sam nekim svojim aktivnostima dovesti do toga da je dio načelnika iz određenih političkih stranaka koji su ujedno zastupnici glasovalo protiv Novele Zakona. Naravno da su im se gotovo ruke osušile kad su glasovali protiv. No, bilo je dovoljno ovih drugih za koje se znalo da će glasovati za Novelu. Bila je to vrlo napeta utakmica. Kad su vidjeli da će se ipak postići većina, glasovali su ili „protiv“ ili „suzdržano“, ali su čekali do posljednjeg trena.

Mi smo kao društvo zarobljeni u interesima gradonačelnika i općinskih načelnika. Imamo 576 načelnika, gradonačelnika i župana. Oni nisu u političkom sustavu sami ni potpuno samostalni. Gotovo svaki od njih ima neku političku stranku, njezin je član. Oni se brinu i

za to da te političke stranke imaju novca – jako je važno kontrolirati izvršne funkcije. Onaj tko kontrolira izvršnu funkciju, može odlučivati o tome kakvi će se radovi i kada pokrenuti, može utjecati na izbor izvođača i na sve ostalo što dalje zapravo i ne smijem reći.

**M. Bratković:**

Ovo su ujedno bile i završne riječi našeg uvodničara. Zahvalimo pljeskom profesoru Kopriću. Ovo je pravi put za rasvjetljavanje nekih problema ne samo lokalne samouprave.

Hvala svima na dolasku! Sljedeći je mjesec na redu kaznenopravna tema. Do viđenja!