

# PRAVNI ZNAČAJ EUROPSKE POVELJE O LOKALNOJ SAMOUPRAVI ZA HRVATSKI PRAVNI SUSTAV

---

**Kraljić, Antonia**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic in Pozega / Veleučilište u Požegi**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:653426>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-14**



**VELEUČILIŠTE U POŽEGI**  
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

# VELEUČILIŠTE U POŽEGI



ANTONIA KRALJIĆ, 6949

**Pravni značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi za  
hrvatski pravni sustav**

***ZAVRŠNI RAD***

Požega, 2018. godine.

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

**Pravni značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi za  
hrvatski pravni sustav**

*ZAVRŠNI RAD*

IZ KOLEGIJA LOKALNA SAMOUPRAVA

MENTOR: dr.sc. Mirela Mezak Matijević

STUDENT: Antonia Kraljić

Matični broj studenta: 6949

Požega, 2018. godine

## SAŽETAK

Republika Hrvatska je pravna država što znači da unutar nje djeluju određena prava koja se moraju poštivati, a ona postoje kako bi se vlast ograničila i ne samo državna vlast, već kako bi i sami građani znali kako se treba ponašati. 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 građana lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Razvijenost lokalne samouprave jedan je od oblika same demokracije i pravne države. Europska unija je jedinstvena nadnacionalna zajednica europskih država, nastala je kao proces integracije i suradnje šest država. Republika Hrvatska punopravnom članicom Europske unije postaje 1.7.2013. godine i samim time prihvaća pravnu stečevinu. Pravna stečevina je naziv koji se odnosi na cjelokupno pravo Europske unije, odnosno na skup pravnih normi i odluka koje obvezuju sve zemlje članice unutar Europske unije. Europsko vijeće je međunarodna organizacija čiji su glavni zadaci jačanje demokracije, zaštite ljudskih prava i pravne države. Države članice Vijeća Europe, potpisnice su Povelje o lokalnoj samoupravi koja je od iznimne pravne važnosti za hrvatski pravni sustav.

Ključne riječi: Ustav, dioba vlasti, Europska unija, lokalna samouprava

## SUMMARY

The Republic of Croatia is a legal state, which means that within it there are certain rights that must be respected, and they exist not only in order to limit the power of the state government, but also for citizens themselves, to help them know how to behave. The Constitution of the Republic of Croatia stipulates that the government in the Republic of Croatia is established on the principle of the separation of powers into legislative, executive and judiciary power, and is limited by the citizens constitutional rights to local and regional self-government. Development of regional self-government is one of the characteristics of the democracy itself, and legal state as well. The European Union is a unique supranational community of European states, created as a process of integration and cooperation of six countries. The Republic of Croatia becomes a full member of the European Union on July 1, 2013. and thus accepts the *acquis*. The *acquis* is a name that refers to the entire body of common rights and obligations that are binding on all EU countries, as EU Members. The European

Council is an international organization whose main aims are to strengthen democracy, and to uphold human rights and rule of law in Europe. Member States of the Council of Europe are the signatories of the Charter of Regional Self-Government, which is of extreme legal importance for the Croatian legal system.

Keywords: Constitution, separation of powers, European Union, Council of Europe, regional self-government

## SADRŽAJ

|   |    |
|---|----|
| 1. UVOD .....   | 1  |
| 2. RAZVOJ MODERNE DRŽAVE.....                                       | 2  |
| 2.1. Državni oblici u prošlosti.....                                | 2  |
| 2.2. Moderna država.....  | 3  |
| 3. DIOBA VLASTI.....  | 5  |
| 3.1. Zakonodavna, izvršna i sudbena vlast.....                      | 6  |
| 3.2. Dioba vlasti s naglaskom na lokalnu samoupravu .....           | 8  |
| 4. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....                    | 9  |
| 4.1. Povijesni razvoj lokalne samouprave.....                       | 9  |
| 4.2. Načelo supsidijarnosti, solidarnosti i proporcionalnosti ..... | 11 |
| 4.3. Tijela lokalne samouprave .....                                | 13 |
| 4.4. Pravni akti i nadzor .....                                     | 13 |
| 4.5. Izborni sustav na lokalnoj razini .....                        | 15 |
| 4.6. Financiranje.....  | 15 |
| 5. EUROPSKA UNIJA .....   | 17 |
| 5.1. Povijesni razvoj.....  | 18 |
| 5.2. Ustrojstvo .....   | 19 |
| 5.3. Sadržaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi .....           | 20 |
| 6. DOPRINOS NAČELA SUPSIDIJARNOSTI.....                             | 23 |
| 7. ZAKLJUČAK .....  | 24 |
| 8. LITERATURA.....  | 25 |
| 9. POPIS SLIKA, KRATICA I PRILOGA.....                              | 27 |



## 1. UVOD

Tema rada je Pravni značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi na hrvatski pravni sustav. Na samom početku rada ukratko će biti riječi o povijesnom razvoju države, odnosno biti će pojašnjeni oblici državne u prošlosti, kakvi su sada te u koju se skupinu ubraja Republika Hrvatska. Ukratko će biti pojašnjena i načela pravne države koje je danas najvažnije obilježje odnosa države prema građanima.

Kako bi se razumjela tematika ovog rada objašnjena je trodiobna vlast koja u Republici Hrvatskoj koja predstavlja vrlo složen i jedinstven aparat vlasti i čiji je cilj ograničavanje vlasti. Trodiobna vlast se dijeli na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast koja je u radu detaljnije obrađena. Nakon toga objašnjena je lokalna samouprava, njezin povijesni razvoj u svijetu, ali i u Hrvatskoj. Također, objašnjena su tijela unutar lokalne samouprave i koje pravne akte donose. Nakon toga objašnjeni su izbori na lokalnoj razini i kako se financiraju jedinice lokalne samouprave.

Na samom kraju ovog rada pojašnjena je Europska unija u kojoj je Republika Hrvatska ravnopravna članica. Objašnjena je povijest Europske unije i Republike Hrvatske, zatim ustrojstvo unutar Europske unije te sadržaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi i njezina važnost na hrvatski sustav. Detaljnije se objašnjava načelo supsidijarnosti, odnosno kakav je doprinos načela supsidijarnosti u Republici Hrvatskoj.



## 2. RAZVOJ MODERNE DRŽAVE

Sam pojam države oslanja se na pojam društva. U povijesti se znalo da čovjeku je potrebna zajednica jer ne može živjeti sam za sebe, međutim postojale su samo različite ideje o samom odnosu između društva i države. Aristotel je tvrdio da bi se održalo jedinstvo društva, a i kako bi se omogućio dobar život, potrebna je država te, naravno, dobri zakoni. Pojam države se u staroj Grčkoj shvaćala kao polis. Ono je predstavljalo zajednicu slobodnih i jednakih stanovnika grada. Bitno je spomenuto da od polisa potječe današnji termin politika. Tada su ljudi svoje potrebe zadovoljavali kroz obitelj i kućanstvo, ali država je bila nužna. Smatralo se da nitko ne može živjeti izvan države, odnosno polisa, osim ako nije Bog ili zvjer, tako je Aristotel zaključio da se čovjeka može smatrati kao političku životinju (Vrban, D. (1998) Uvod u državu i pravo). Prema tome, država se može gledati kao vrstu životne zajednice prema kojoj će svaki čovjek težiti prema svojoj društvenosti što ga uvelike razlikuje od drugih živih bića. Pojam moderne države prvi puta se spominje u 18.st. koji se razvija usporedno s idejom ustavnosti. Ustav se sastoji od pisanih i nepisanih dijelova, njime se uređuju prava građana, državne organizacije, položaj državnih organa. Moderna država, moglo bi se reći da je pravna država jer se osniva na ustavima i zakonima, zatim na suverenitetu čiji nositelj je narod. Potrebno je istaknuti kako je suverenitet teritorijalni pojam, što znači da se odnosi na pojam vršenja vlasti u modernoj državi po kojem se stanovništvo gleda kao jednake i politički slobodne ljude. Državljanstvo označava da neka osoba bez obzira gdje se trenutno nalazi uživa prava i snosi obveze prema nekoj državi. U Republici Hrvatskoj državljanstvo se stječe na dva načina, izvorno ili na zahtjev. Izvorno stjecanje može biti na dva načina: *ius soli* što označava pravo tla, odnosno da osoba stječe državljanstvo države na čijem teritoriju je rođena i *ius sanguinis* ili pravo krvi koje označava da osoba stječe državljanstvo roditelja bez obzira gdje je rođena, odnosno bez obzira na teritorij države na kojem je rođena (Vrban, D. (1998), Uvod u državu i pravo). Državljanstvo na zahtjev se stječe uz pomoć molbe koju sama osoba ispunjava s tim da mora ispuniti neke preduvjete prije toga, a najčešće se traži trajanje boravka.

### 2.1.Moderna država

Za suvremeno razlikovanje modernih država postoje 4 kriterija i u svakom po nekoliko podkriterija, a to su: oblik vladavine prema kojem se države dijele na republike i monarhije, zatim državno uređenje prema kojem se države dijele na jedinstvene i složene, odnos centra i periferije gdje ih se dijeli na centralizirane i decentralizirane. Ovdje je vrlo važno istaknuti da poseban oblik decentralizacije je lokalna samouprava. Što se tiče zadnje podjele, ona se odnosi

na politički sustav, a može biti demokracija i samovlada. Navedeni kriteriji bit će ukratko objašnjeni. Bitna razlika kod republika i monarhija je ta da u monarhijama državni poglavar, odnosno monarh na vlast dolazi nasljedno. Ni u kojem pogledu ga ne bira narod, vlast mu je neograničena te ga se ne može smijeniti, dok u republikama državni poglavar je predsjednik kojeg na izborima bira narod, odnosno ovisi koji način biranja se koristi. Postoji američki način po kojem narod, odnosno svi građani na izborima biraju predsjednika i europski način u kojem parlament bira predsjednika. Kod republika je vrlo važno istaknuti njezine podjele s obzirom na to tko bira vladu. Tako postoji predsjednička, parlamentarna i polupredsjednička. Zatim sljedeći kriterij je državno uređenje, odnosno jednostavne i složene države. Kratko rečeno, jednostavne države su one kod kojih postoji samo jedna državna organizacija, a kod složenih više. Tako u složene države pripadaju federacija, konfederacija i personalna unija. Sljedeći kriterij je odnos centra i periferije. Radi lakšeg shvaćanja, najbolje je istaknuti kako je država jedna velika organizacija koja se sastoji od mnoštvo središnjih i područnih organa te se njihov odnos može ravnati po načelima centralizacije, decentralizacije, samouprave i autonomije. Centralizirana država je država u kojoj područni organi nisu samostalni nego od središnjih organa dobivaju upute i poslove. Kod decentraliziranih država većina područnih organa su samostalni, odnosno ljudi koji rade u tim organima samostalno donose odluke o određenim pitanjima. Tu je važno istaknuti da lokalna samouprava je oblik proširene decentralizacije, odnosno može se reći da je ona preslika države u malom, iako ne donosi zakone niti sudjeluje u pravosudnoj djelatnosti. Posljednji kriterij je politički sustav i tu se susreće s autokracijom i demokracijom. Autokracija ili samovlada obilježava taku vlast gdje pojedinac ili skupina ljudi su nositelji vlasti te vladaju neograničeno, dok kod demokracije društvo uvelike utječe na to tko će vladati državom. Demokracija je vladavina naroda, može biti posredna i neposredna. Kod posredne demokracije građani biraju svoje predstavnike na izborima, neposrednim glasovanjem, a oblici neposredne demokracije su referendum, pravo na peticije te pravo na zakonodavne inicijative. Vrlo važno je istaknuti da se vlast u modernoj državi osniva na četiri načela, a to su legitimitet, suverenitet, pravnost i javni karakter.

## 2.2. Pravna država

Najbolji pojam kojim država može biti opisana je pojam organizacije jer država nadživljava svoje članove, odnosno država opstaje bez obzira na generacije ljudi. Vrlo važno je istaknuti da je država prije svega teritorijalna organizacija jer njezin suverenitet, odnosno vlast organa djeluje na točno određenom teritoriju. Država je pravni subjekt naročite vrste te je se označava kao pravnu osobu, što znači da je nositelj pravnih pravila, ali i da ispunjava pravne

obveze. Kako država je nositelj pravnih pravila, to dovodi do toga da njezini državni organi djeluju po njima i to državu čini pravnom državom. Načelo pravne države je danas najvažnije obilježje odnosa države prema građanima. Unutar pravne države državni organi djeluju prema Ustavu i zakonima. Ograničena vlast se smatra kao najbolji oblik uređenja vlasti. Kada se govori o Ustavu, zakonu i podzakonskim aktima potrebno je istaknuti što se njima uređuje, tako Ustav kao najviši pravni akt koristi se u kontekstu za utemeljenje države, organizaciju vlasti, društvene i političke reforme itd. Zakonima se definiraju: društvene potrebe, javni interes, ideologije, itd., a podzakonski akti su za provođenje zakona, izvanredne okolnosti, itd. Kada se govori o donošenju zakona, vrlo važno je načelo zakonitosti koja može biti formalno i materijalno. Materijalna zakonitost je tvrdnja da se niži akt sadržajno poklapa s višim aktom dok formalna zakonitost naznačava da je akt donio nadležni organ (Vrban D. (1998), Uvod u državu i pravo). Bitno je voditi računa je li akt zakonit ili nije, ukoliko se utvrdi da je akt nezakonit, taj akt se ukida (što znači da je akt oboriv, odnosno prestaje važiti od trenutka donošenja odluke o njegovoj oborivosti), a ako se radi o težoj povrijedi načela, akt se poništava, uzima se kao da on nikada nije i postojao (akt je ništav, znači brišu se sve pravne posljedice i odluka nevaljanosti djeluje retroaktivno). Po tome se da zaključiti da postoje dvije vrste tehnika. Zakonitost akta uvijek ispituje više tijelo.

### 3. DIOBA VLASTI

Država se može definirati kao trodimenzionalni prostor koji uključuje njezinu površinu, unutrašnjost zemlje te zračni stup između kopna i mora (Vrban D. (1998), Uvod u državu i pravo). Država je teritorijalno-politička zajednica u kojoj postoji suverena vlast čiji nositelj je narod. Država ima tri elemenata, a to su stanovništvo, teritorij i vlast, dakle država ne raspolaže samo određenim teritorijem nego raspolaže i složenim aparatom vlasti koji se dijeli na zakonodavstvo, izvršnu vlast i sudstvo. Državna vlast se razlikuje od svih moći jer se odnosi na jednu veliku organizaciju ljudi koji raspolaže prisilom fizičke prirode, a, isto tako, vrlo važno je istaknuti da državna vlast se ne služi silom kako bi ostvarila svoje ciljeve već pravom, a samim time ima povjerenje građana. Kada govorimo o načelu diobe vlasti, potrebno je istaknuti kako je ono razrađeno unutar ustavno pravne i političke teorije. U Republici Hrvatskoj, kada se govori o diobi vlasti, govori se o vrlo složenom aparatu vlasti te se vlast dijeli na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Cilj trodiobe vlasti je ograničavanje vlasti, odnosno kroz međusobne ovlasti ograničavaju se međusobno državna tijela odnosno dolazi do ograničavanja vlasti. Na slici jedan prikazana je trodioba vlasti u Republici Hrvatskoj.

Slika1.

Trodioba vlasti u Republici Hrvatskoj



Izvor: Pusić, E. (2007) Država i državna uprava, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2007., str.

### 3.1. Zakonodavna, izvršna i sudbena vlast

Zakonodavne vlasti, kako i sam naziv kaže, glavni cilj je donošenje zakona, a zakonodavna vlast je jedna od najvažnijih vlasti jer zakone i propise koje donese temelj su za način rada i ponašanje državnih tijela, ali, samim time, i građana. Nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj je Hrvatski sabor koji ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika, a biraju se na razdoblje od četiri godine. Zastupnike biraju građani na temelju jednakog i općeg biračkog prava i to tajnim neposrednim glasovanjem. Hrvatski sabor ima Poslovnik i prema tom Poslovniku se određuje samo ustrojstvo Sabora, odnosno određuje da Sabor ima jednog predsjednika i dva do pet podpredsjednika te oni zajedno čine Predsjedništvo. U Predsjedništvu, na poziv predsjednika Sabora, sudjeluje i tajnik Sabora. Što se tiče nadležnosti Hrvatskog sabora, odlučuje o donošenju i promjeni Ustava, donosi zakone, donosi državni proračun, odlučuje o ratu i miru, donosi akte kojima izražava politiku Hrvatskoga sabora, donosi Strategiju nacionalne sigurnosti i Strategiju obrane Republike Hrvatske, ostvaruje građanski nadzor nad oružanim snagama i službama sigurnosti Republike Hrvatske, odlučuje o promjeni granica Republike Hrvatske, raspisuje referendum, obavlja izbore, imenovanja i razrješenja, u skladu s Ustavom i zakonom, nadzire rad Vlade Republike Hrvatske i drugih nositelja javnih dužnosti odgovornih Hrvatskom saboru, u skladu s Ustavom i zakonom, daje amnestiju za kaznena djela, obavlja druge poslove utvrđene Ustavom. (Ustav Republike Hrvatske, članak 81. NN 85/10, 05/14). Izbor zastupnika je uređen Zakonom o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, a same izbore raspisuje predsjednik Republike, a za zastupnika može biti izabran hrvatski državljanin s navršениh 18 godina života. Zastupniku može mandat prestati i prije isteka roka od četiri godnine i to ukoliko podnese ostavku, ukoliko pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta poslovna sposobnost, ukoliko je pravomoćnom sudskom presudom osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju duljem od 6 mjeseci te smrću. ( Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 19/15). Hrvatski sabor ima svog opunomoćenika koji se naziva pučki pravobranitelj. Pučkog pravobranitelja promiče i štiti ljudska prava i slobode utvrđenih Ustavom, zakonom i međunarodnim pravnim aktima za ljudska prava. Prema Zakonu o pučkom pravobranitelju iz 1992. godine, on razmatra različite slučajeve ugrožavanja ljudskih prava od strane tijela državne uprave, drugih tijela s javnim ovlastima ili pak službenika takvih tijela. Trenutni pučki pravobranitelj u Republici Hrvatskoj je Lora Vidović.

Izvršnu vlast u Republici Hrvatskoj obavljaju predsjednik republike i vlada. Predsjednik Republike Hrvatske predstavlja i zastupa Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu, biraju ga hrvatski državljani s navršениh 18 godina neposrednim izborima tajnim glasovanjem na

vrijeme od 5 godina. Nitko ne može biti biran više od dva puta za predsjednika Republike Hrvatske. Predsjednik se bira većinom svih glasova birača koji su glasovali, a ukoliko niti jedan kandidat ne dobije većinu takvih glasova, izbori se ponavljaju za 2 tjedna. Izbor predsjednika se obavlja minimalno 30 a maksimalno 60 dana pred istek mandata. Osoba koja je izabrana za predsjednika mora prije preuzimanja dužnosti pred predsjednikom Ustavnog suda Republike Hrvatske položiti svečanu prisegu kojom se obvezuje na vjernost Ustavu. Ukoliko dođe do nesposobnosti, spriječenosti ili bolesti predsjednika te ne može obaviti svoju dužnost, njegovu dužnost privremeno obavlja predsjednik Hrvatskog sabora. Sadašnja predsjednica Republike Hrvatske je Kolinda Grabar-Kitarović i predsjednik Hrvatskog sabora je Gordan Jandroković. Sudbena vlast u Republici Hrvatskoj je samostalna i neovisna i nju obavljaju sudovi koji svoj rad temelje na Ustavu i zakonu. Sudovi, također, moraju suditi i na temelju međunarodnog ugovora koji su sukladno Ustavu Republike Hrvatske postali dio hrvatskog pravnog poretka i po pravnoj snazi su iznad zakona.

Slika 2. Ustroj sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj



Izvor: Vrhovni sud RH, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=30>, učitano 20. studeni 2017

Kao što je vidljivo na slici 2. u Republici Hrvatskoj postoje redoviti i specijalizirani sudovi. Vrhovni sud je i najviši sud te on osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana pod zakonom. Djelokrug, ustrojstvo i sustav sudova i postupka te državno odvjetništvo se određuju zakonom. Županijski sud je vrsta redovitih sudova i njihove ovlasti su provođenje istražnog i javnobilježničkog postupka kao i disciplinskih prijestupa te odlučivanje o tim prijestupima u prvom stupnju, odlučuju o žalbama protiv odluka o disciplinskim postupcima te provode izvršenje inozemne kaznene odluke. Županijski sudovi su nadležni za drugostupanjski postupak nakon odlučivanja općinskih sudova. Općinski sud uspostavlja se za područje jedne ili više općina, jednog ili više gradova ili dijela gradskog

područja i obavlja izvanparnične, ostavinske i ovršne predmete, također i zemljišnoknjižne predmete te vodi zemljišne knjige, a, isto tako, mogu obavljati poslove međunarodne pravne pomoći u postupcima iz svoje nadležnosti. Sve sudske rasprave su javne kao i presude. Radi zaštite privatnih života stranaka ili ukoliko se radi o bračnim sporovima i postupcima za skrbništvo i usvajanje ili zbog drugih razloga, javnost se može isključiti. Potrebno je istaknuti kako u suđenju sudjeluju i porotnici. Sudačka dužnost je stalna što znači da se suci imenuju doživotno, a imenuje ih Državno sudbeno vijeće. Suci moraju biti nezavisni, ali stručni i pošteni te iz toga proizlazi načelo nezavisnosti sudbene vlasti. Ustavni sud Republike Hrvatske ima poseban položaj u sustavu ustroja državne vlasti, počeo je djelovati 1964. godine, a njegovo unutarnje ustrojstvo uređuje se Poslovníkom koji donosi sam Ustavni sud dok djelokrug Ustavnog suda uređen je Ustavom Republike Hrvatske.

### 3.2. Dioba vlasti s naglaskom na lokalnu samoupravu

U prošlosti većinom su vladari bili sudci i zajedno sa staležom činili su zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, no kako su se države teritorijalno širile, bilo je teško kontrolirati cijelu državu i tako je došlo do rješenja dvojne, a kasnije i trojne diobe vlasti. Nakon Francuske revolucije to se i usavršilo. Uz to došlo je do podjele na lokalnu i regionalnu samoupravu. U sudbenoj vlasti došlo je do podjela na općinske, trgovinske, prekršajne i upravne sudove, u zakonodavstvu na dužosnike dok u izvršnoj vlasti ključnu ulogu imaju ministri s premijerom i predsjednikom. Kada se govori o diobi vlasti lokalne samouprave, tada govorimo o horizontalnoj i vertikalnoj diobi. Odnosno pod horizontalnoj podrazumijeva se stvaranje novih upravnih resorsa za iste krajne korisnike. Pod pojmom vertikalne diobe podrazumijeva se obavljanje istovrsnih poslova, ali za različite krajne korisnike, odnosno ide se od državne vlasti prema općinskoj i obrnuto (Mezak M. (2016), Lokalna samouprava.). Svaka lokalna samouprava ima tijela koja obavljaju svoju dužnost, odnosno koja imaju određene ovlasti ali i obveze. Svako tijelo je odgovorno hijerarhiski višem tijelu koje nad nižim tijelom vrši nadzor te dovodi do ograničenja vlasti.

## 4. LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Za lokalnu samoupravu može se reći da je izraz koji u Europi označava sve oblike teritorijalne samouprave, odnosno diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Ustavom Republike Hrvatske građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu samoupravu kojom se zakonodavna, izvršna i sudbena vlast ograničava na središnjoj državnoj razini. U današnje vrijeme ne postoji niti jedna demokratska država koja nema lokalne jedinice u svojoj pravnoj strukturi. Pravni položaj lokalnih jedinica nije svugdje isti i stoga je bitno razlikovati horizontalnu i vertikalnu razdiobu. Razlika je u tome što kod horizontalne razdiobe jedinice u istom stupnju obavljaju iste poslove, ali svaka za drugi teritorij, dok kod vertikalne razdiobe stvaraju se nove vrste teritorijalnih jedinica unutar jedinstvenog sistema državne uprave. Kada govorimo o stupnjevanju vrlo važno je razlikovati tipologiju ustroja lokalne samouprave. Kod normativnog uređenja pravnog položaja jedinica lokalne samouprave postoje dva temeljna pristupa, a to su monotipska struktura koja označava da sve jedinice lokalne samouprave imaju jednak pravni položaj i politipske koje označavaju da sve jedinice lokalne samouprave imaju različiti pravni položaj koji ovisi o njihovim karakteristikama. (Mezak M. (2016), Lokalna samouprava).

### 4.1. Povijesni razvoj lokalne samouprave

Povijesno gledano, lokalna samouprava po svojoj naravi potječe od Engleske koja se smatra izvorna i samonikla institucija te se Engleska shvaća kao zemlja kolijevka lokalne samouprave. Župa se smatra najstarijim oblikom teritorijalne organizacije. Do 16. stoljeća djelokrug župe bio je uglavnom ograničen na poslove u svezi s crkvom i njenom imovinom, a u istom stoljeću djelokrug župe se proširuje na javne poslove lokalnog karaktera dok u 17. stoljeću preuzima skrb o siromasima. U 18. stoljeću dolazi do razgraničenja između lokalnih i područnih poslova zbog čega lokalne jedinice smiju samo ono na što ih je centralni zakon izričito ovlastio. U 19. stoljeću se pojavljuje prekretnica jer poslove za lokalno stanovništvo više ne obavljaju svi stanovnici već samo povlašteni sloj. Kada govorimo o lokalnoj samoupravi na ovim područjima, vrlo važno je dotaknuti se i mletačke vlasti jer 15. stoljeće je obilježeno i vrlo važno po tome što dalmatinski gradovi su postali sastavnim djelom Mletačke republike na čelu koje se nalazio knez. Knez je bio Mlečanin plemićkog roda i staleža, a kojeg izabire i postavlja Venecija. Na upravu dalmatinskih srednjovjekovnih gradova prevladavao je mletački utjecaj koji se očitovao dvojako. S jedne strane Venecija je imala pravo izbora načelnika, generalnih kapetana mora, providura koji su birani na određeni rok, a s druge strane suspenziju lokalne uprave tih gradova. Trgovinski sustav na Jadranu potiče od Venecije jer se smatra da je ona uvela i izgradila centraliziranu i suvremenu državnu upravu i vojsku koja se bavi tim



sustavom. Statuti su ustrojili lokalnu samoupravu, a što se tiče biranja kneza ili načelnika i nekih službi, Venecija je na ta mjesta, u pravilu, postavljala svog čovjeka. Prve župe u Republici Hrvatskoj pojavile su se u 10. i 11. stoljeću na čelu župe bio je župan, a uz župana su još i podžupan, satnik, i pristav. Godine 1875. područje Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije dijeli se na osam županija. Sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj uveden je Ustavom Republike Hrvatske 22. prosinca 1990. godine. Ustavom se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u poslovima lokalne prirode. Sustav je uređen Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Vrijeme reformi Ivana Mažuranića smatra se početkom suvremene lokalne samouprave te polovicom 19.st. postavljaju se tri zahtjeva oko kreiranja sustava unutar lokalne samouprave. Za vrijeme Kraljevine Srba, Hrvata, Slovenaca ukinute su županije i podijeljene na oblasti i tako ostaje do diktature kralja Aleksandra kada je Kraljevina Jugoslavija bila podijeljena na 9 banovina. Za vrijeme Nezavisne Države Hrvatske teritorij je bio podijeljen na sveukupno 23 župe i tako je ostalo do 1945. jer u Jugoslaviji nije uspostavljen nikakav aspekt regionalne samouprave. Prema svemu navedenom, može se zaključiti da je Hrvatska imala široku povijest uspostave lokalne samouprave. Važno je istaknuti da sustav lokalne samouprave uveden je 1990. godine iako 1992.-1993. godine uređena je lokalna samouprava gdje je istaknut francuski model s jakom izvršnom vlašću koji je presađen u hrvatski pravni sustav i tako ostaje do 2000.-2001. godine. Općine, gradovi i županije su oblici lokalne samouprave i uprave na području Republike Hrvatske i to je uređeno samim Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine. Tada hrvatsko područje sačinjavale su 421 općina, 70 gradova i 21 županija. Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakonom o područjima županija, gradova i općina, Zakonom o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave uređen je sustav lokalne samouprave i uprave. Danas teritorij Republike Hrvatske čini 428 općina, 21 županija i 127 gradova. Područje županija određeno je popisom općina i gradova koji čine područje županije. (Wikipedija, [https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske\\_%C5%BEupanije](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_%C5%BEupanije), 5.siječanj 2018.). Promjenu područne pripadnosti mogu predložiti predstavnička tijela jedinica, odnosno jedna trećina građana s prebivalištem na području naselja za koja se predlaže promjena. Ukoliko se žele pomjeriti područno ustrojstvo, svi predlagatelji prethodno moraju pribaviti suglasnost građana s područja čije se granice mijenjaju kao i suglasnost županijske skupštine na čijem se području izmjena nalazi, a, osim toga, svi predlagatelji dužni su pribaviti suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Sam naziv općine, odnosno grada određen je zakonom prema nazivu naselja u kojem je sjedište njegova predstavničkog tijela. Granice općine ili grada predstavljaju granice rubnih katastarskih općina čak i kada se te granice ne poklapaju sa granicama rubnih

naselja. U tom slučaju vrijedi isto pravilo ili jedinice samouprave mogu sporazumno izmijeniti međusobne granice. Predstavničko tijelo, nakon što pribavi mišljenje građana, donosi odluku o promjeni granica. Vrlo važno je istaknuti da županije, općine i gradovi imaju zastavu koje imaju praktičnu funkciju koja se sastojala u društvenoj komunikaciji. (Mezak M. (2016), Lokalna samouprava, Požega, Veleučilište u Požegi).

Slika 3. Zastava i grb Brodsko-posavske županije



Izvor: Brodsko-posavska županija,

[http://www.bpz.hr/opci\\_podaci/grb\\_i\\_zastava/default.aspx#.WjF3Q0ria00](http://www.bpz.hr/opci_podaci/grb_i_zastava/default.aspx#.WjF3Q0ria00) , učitano

13.prosinac 2017

Slika 4. Zastava i grb grada Nova Gradiška



Izvor: Nova Gradiška, <http://www.novagradiska.hr/o-gradu/grb-i-zastava/> , učitano

13.prosinac 2017.

#### 4.2.Načelo supsidijarnosti, solidarnosti i načelo proporcijonalnosti

Načelo supsidijarnosti je zaštita nacionalne suverenosti na kojima se ograničava djelovanje Zajednice u korist država članica. Europska unija predstavlja takvu organiziranu

zajednicu da svaka članica, bez obzira na to što je članica, i što je granica slobodna, ima pravo zaštititi svoje interese i svoj identitet te na takav način Europska unija je više konfederacijski sistem. Oko načela supsidijarnosti stvorene su različite i brojne polemike, a povijesno gledano 1931. godine načelo supsidijarnosti prvi puta spomenuo je papa Pio XI. U doba srednjeg vijeka Toma Akvinski, kao najveći mislilac tog doba, pokušao je spojiti vjeru i razum, a sva svoja polazišta je temeljio na Aristotelovim postavkama koji je zagovarao teoriju prirodnih prava i po njemu svaki čovjek se smatrao političkom životinjom, odnosno svaki čovjek je mogao doživjeti sreću samo životom u državi koja je ispunjavala sve čovjekove potrebe, a zakoni moraju biti usmjereni k općem dobru. Presudom Europskog suda pravde od 21. veljače 1995. godine utvrđeno je kako načelo supsidijarnosti nije prihvaćeno kao opće pravno načelo sve do 1992. godine (Europski parlament,, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html), učitano 2. ožujka 2018 ). Europski parlament je prednjačio u primjeni načela supsidijarnost jer je smatrao kako svaki put kada dolazi do preklapanja nadležnosti između Eurospke unije i država članica, tada prednost treba dati državama članicama, sve dok se ne donese normativni akt. Načelo supsidijarnosti se prvi puta spominje u pripremnom Izvješću Europske komisije o Europskoj uniji, a službeno je uvedeno ugovorom iz Maastrichta. Jedinstveni Europski Akt usvojen je 1986. godine, a on stavlja naglasak na stvaranje unutarnjeg zajedničkog tržišta te isti Akt označio je 1992. godinu kao krajnju za svoje ostvarenje. Sporazum o primjeni načela supsidijarnosti potpisan je između Vijeća, Parlamenta i Komisije i to 25. listopada 1993.godine, a pravno je obvezujuće od 13.svibnja 1997. godine donesenom Rezolucijom od strane Europskog parlamenta te ono ne smije predstavljati prepreku u provedbi isključivih nadležnosti Unije i pravne stečevine. Potrebno je istaknuti kako se načelo supsidijarnosti i načelo solidarnosti nalaze u međusobnoj suprotnosti jer ako se gleda ravnoteža siromašnih i bogatih se jednostavnije ostvaruje u centraliziranim državama, no ako se promatra značenje riječi supsidijarnosti primjetit će se kako ono podrazumjeva zahtjev, odnosno pravo na pomoć. Nadalje, u lipnju 1985. godine Vijeće ministara je usvojilo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi koja stupa na snagu 1. rujna 1988. godine, a sastoji se od tri dijela koja se spominju nešto kasnije. (Mezak M. (2016), Lokalna samouprava).

Načelo proporcionalnosti je odnos razmjernosti koje traži svako ograničavanje slobode ili prava, a mora biti razmjerne naravi što znači da država ima pravo ograničiti pravo ili slobodu građana u slučaju da ide na štetu države, odnosno mora biti razmjerno u slučaju potrebe. (Bakota B., Problemi primjene načela supsidijarnosti, Grafika Osijek, Osijek 2007). Naravno, to se

može dokazati jedino na sudu je li pojedinac ili skupina povrijedila temelj države, ali za sada nije zabilježen takav slučaj da se nekome ograniči to pravo. Posebno značenje ovog načela očituje se u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi u članku 8. stavak 3. koje govori o tome da se upravni nadzor u lokalnoj samoupravi mora obavljati na način da se poštuje navedeno načelo. Načelo proporcijonalnosti postavlja određene zahtjeve zakonodavcima Europske Unije, a to su: prikladnost, nužnost i uravnoteženost.

#### 4.3. Tijela lokalne samouprave

Tijela lokalne samouprave su: predstavničko tijelo u koje ubrajamo općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijsku skupštinu; izvršna tijela odnosno općinski načelnik, gradonačelnik i župan te upravna tijela u koje ubrajamo odjele, službe i druge organizacijske oblice u kojima se neposredno izvršavaju poslovi iz djelokruga jedinice samouprave. (Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, <https://uprava.gov.hr/tijela-jedinica-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/844>, učitano: 2. ožujka 2018.). Članovi predstavničkog tijela biraju se na redovnim izborima koji se održavaju svake četvrte godine i to treće nedjelje u mjesecu svibnju. U slučaju da tijekom mandata predstavničko tijelo bude raspušteno, održavaju se prijevremeni izbori, mandat predstavničkog tijela izabranog na prijevremenim izborima traje samo do redovitih izbora. (Zakon o lokalnim izborima NN 144/12, 121/16 čl. 7). Prema Zakonu o službenicima i namještenicima poslove u upravnim tijelima obavljaju službenici i namještenici, službenici obavljaju opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove dok namještenici obavljaju prateće i pomoćno-tehničke poslove, a na rad se primaju putem oglasa. Na temelju pravilnika o unutarnjem redu u službu se primaju i namještenici i službenici, a isti se donosi ili posebno za svako upravno tijelo ili kao zajednički za više upravnih tijela lokalne jedinice. Pravilnik o unutarnjem redu donose u općini načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan i donose ga na prijedlog pročelnika upravnih tijela. (Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18, čl 4).

#### 4.4. Pravni akti i nadzor

Akti unutar lokalne i regionalne samouprave mogu biti opći i pojedinačni. Statut je najviši opći akt i s njim moraju u skladu biti svi ostali akti, donosi se većinom glasova predstavničkog tijela (apsolutnom većinom) dok ostali opći akti donose se većinom glasova nazočnih članova predstavničkog tijela pod uvjetom postojanja kvoruma (relativna većina). Pod

ostalim općim aktima smatramo: poslovnik, odluke, pravilnici, programi i planovi dok u pojedinačne akte se ubrajaju odluke, rješenja i zaključci. Odluke i druge opće akte donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije, prije no stupi na snagu objavljuje se u službenom glasilu, a na snagu stupa najranije osmi dan od njegove objave, s tim da može zbog opravdanih razloga stupiti na snagu i danom objave. Pojedinačne akte donose upravna tijela kojima se rješavaju prava, obveze i pravni interesi fizičkih i pravnih. Statutom se uređuje samoupravni djelokrug jedinica samouprave, njezina obilježja (grb, zastava, svečana pjesma), javna priznanja, unutarne ustrojstvo uprave, ovlasti i način rada tijela jedinica samouprave, način obavljanja poslova, oblici konzultiranja građana, provođenje lokalnog referenduma, organizacija mjesne samouprave, ustrojstvo i rad javnih službi, oblici suradnje s drugim jedinicama samouprave, druga pitanja važna za ostvarivanje prava i obveza jedinica samouprave. Opći akti moraju biti u skladu s Ustavom i zakonom dok pojedinačni akti moraju biti u skladu s Ustavom, zakonom i općim aktima jedinice. Protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana ne može se izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Prema Zakonu o područnoj i regionalnoj samoupravi, NN 123/17 čl. 76. protiv pojedinačnih akata koje donose općinska i gradska upravna tijela može se izjaviti žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv pojedinačnih akata, koje u prvom stupnju donose upravna tijela županije i velikih gradova, može se izjaviti žalba nadležnom ministarstvu. Radi zaštite ustavnosti i zakonitosti, država provodi nadzor nad radom i aktima jedinice samouprave, a nadzor obavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i regionalnu samoupravu. Ukoliko utvrdi nepravilnosti, središnje tijelo donijet će odluku kojom će sjednicu ili dio proglašiti nezakonitim ili akte ništavim. Nadležno tijelo oglašava pojedinačni nepravni akt ništavim ako je akt donijelo neovlašteno tijelo, ako je u postupku donošenja povrijeđen zakon, statut ili neki drugi opći akt, ako se akt odnosi na pitanje koje nije u djelokrugu jedinice samouprave te ako je nepravilno primijenjen zakon ili neki drugi propis, odnosno opći akt. (Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, <https://uprava.gov.hr/tko-i-na-koji-nacin-obavlja-nadzor-zakonitosti-pojedinacnih-neupravnih-akata/12692>, učitano 7 siječnja 2018). Predstojniku ureda državne uprave, predsjednik predstavničkog tijela dužan je u roku od dana dostaviti statut, poslovnik ili proračun, a, isto tako, dužan je dostaviti iste akte dostaviti i općinskom načelniku, gradonačelniku i županu. Ako predstojnik uoči nedostatke, ostavlja rok od 15 dana predstavničkom tijelu da nedostatke ukloni, a ukoliko nedostaci ne budu uklonjeni predstojnik, donosi odluku o obustavi koja se dostavlja predsjedniku predstavničkog tijela, općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu, središnjem tijelu državne uprave u

čijem je djelokrugu obustavljeni akt te središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave. Središnje tijelo može neposredno obustaviti opći akt od primjene ili potvrdi odluke, a kada se to dogodi ono podnosi Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta. Ako je riječ o statutu, onda središnje tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu predlaže Vladi Republike Hrvatske pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti statuta koji Vlada pokreće u roku 30 dana od primitka prijedloga. Ako Vlada u navedenom roku ne pokrene postupak, prestaje obustava općeg akta (Ministarstvo Republike Hrvatske, URL: <https://uprava.gov.hr/print.aspx?id=12643&url=print> , učitano 9. ožujka 2018.)

#### 4.5. Izborni sustav na lokalnoj razini

U Republici Hrvatskoj osim izbora na državnoj razini postoje izbori i na lokalnoj razini. Izbori na državnoj razini se održavaju svake četiri godine i to za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i svakih pet godina se provode izbori za predsjednika Republike Hrvatske. Izbori na lokalnoj razini provode se svake četiri godine i to za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština te Gradske skupštine Grada Zagreba. Istodobno, uz te izbore održavaju se i izbori općinskih načelnika, župana, gradonačelnika. Prema propisanim uvjetima i prema zastupljenosti u Hrvatskom saboru i izvršnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na glasovanje koji prema određenim uvjetima biraju i svoje predstavnike kako bi im se omogućilo sudjelovanje u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave.

#### 4.6. Financiranje

Temeljni financijski akt unutar jedinica lokalne i regionalne samouprave je proračun i njega donosi predstavničko tijelo. Općinski načelnik, gradonačelnik i župan su jedini ovlašteni predlagatelji proračuna. Općina, grad i županija imaju prihode kojima samostalno raspolažu, a moraju biti razmjerni poslovima koje obavljaju. Općina, grad i županija moraju svake godine donijeti proračun i odluku o izvršavanju proračuna pri čemu planiraju prihode za podmirenje poslova i zadataka koji se financiraju iz proračuna. Protekom godine općina, grad i županija moraju donijeti godišnji obračun prihoda kojim dokazuju način utrošenih prihoda te izvršenje rashoda. Proračun se izvršava u skladu s odredbama odluke o izvršavanju proračuna preko jednog računa proračuna (jedinostveni riznički račun). Ukoliko dođe do odstupanja između

prihoda i rashoda, provodi se usklađivanje (smanjivanje ili povećanje) proračuna (tzv. rebalans). Rebalans se donosi po istom postupku kao i proračun.

## 5. EUROPSKA UNIJA

Europska unija u kakvoj danas živimo nastala je uz zalaganje, motivaciju i nadahnuće mnogih vizionara. Osnivači su bili različiti borci pokreta otpora, pravnici te ljudi koji su pripadali različitim skupinama, ali ih je povezivalo jedno, vjerovanje u iste ideale, odnosno želja za ujedinjenjem Europe koja će biti puna blagostanja i mira. Vrlo značajni osnivači su: Konrad Adenauer koji je pragmatični demokrat i neumorni zagovornik europskog ujedinjenja, Joseph Bech, Johan Willem Beyen, Winston Churchill uvjeren da samo ujedinjena Europa može osigurati mir, Alcide de Gasperi snažan zagovornik demokracije i slobode u Europi, Walter Hallstein veliki diplomat i zagovornik brze europske integracije, Sicco Mansholt poljoprivrednik, borac pokreta otpora i istinski Europljanin, Jean Monnet pokretačka snaga ujedinjenja Europe, Robert Schuman tvorac projekta europske integracije, Paul-Henri Spaak europski vizionar i nadareni retoričar i Altiero Spinelli neumoran zagovornik federalizma. Pod njegovim vodstvom Europski je parlament pripremio prijedlog Ugovora o osnivanju Europske unije. (Europska unija, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_hr), učitano 14. prosinca 2017.). Osim navedenih osnivača još mnogi ljudi se zalagali za europski projekt. Europska zajednica za ugljen i čelik počela je ujedinjavati europske zemlje kako u gospodarskom tako i u političkom smislu kako bi se osigurao trajni mir. Postoje šest država osnivačica, a to su: Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska koje su 18. travnja 1951. godine potpisale ugovor kojim njihova teška industrija stavlja se pod zajedničku upravu. Važno je istaknuti da se ugovor potpisao na temelju Schumanova plana. Potpisom ugovora svakoj državi članici je onemogućena samostalna proizvodnja oružaja kojim bi napala drugu zemlju.

Slika 5. Zemlje osnivačice

■ Zemlje osnivačice: Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg



Izvor: Europska unija, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959_hr),

učitano 14. prosinca 2017.



Europska unija i danas pomaže pojedinim zemljama kako bi se lakše suočile sa poteškoćama jer je sama Europa pogođena svjetskom gospodarskom unijom. Europska unija, također, uspostavlja takozvanu bankovnu uniju kojom uspostavlja sigurni i pouzdani bankarski sektor. Godine 2012. Europska unija je dobila Nobelovu nagradu za mir. Hrvatska postaje 28. članica Europske unije 1. srpnja 2013. godine. Zbog mnogih nemira i ratova sve veći broj ljudi napušta svoje domove i traže zaštitu u Europi i zbog toga Europska unija traži načine kako se pobrinuti za te ljude, a istovremeno je i sama meta nekoliko terorističkih napada.

Slika 6. Prikaz zemalja članica Europske unije 1. srpnja 2013. i potencijalnih kandidata

■ Države članice: Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Danska, Irska, Ujedinjena Kraljevina, Grčka, Španjolska, Portugal, Austrija, Finska, Švedska, Češka, Cipar, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija, Slovačka, Bugarska i Rumunjska.

■ Nova država članica: Hrvatska.

■ Države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje: Albanija, Bosna i Hercegovina, bivša jugoslavenska republika Makedonija, Kosovo, Crna Gora i Turska.



Izvor: Europska unija, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2010-today_hr),  
učitano 14. prosinca 2017.

### 5.1. Povijesni razvoj

U fazi integracije država članica Zapadne Europe donesen je jedinstveni europski akt 1986. godine koji je promijenio sva tri ugovora o europskim zajednicama (EZUČ, EEZ, EZA) i uspostavio Sud prvog stupnja kao pomoć u radu Europskom sudu pravde. Maastrichtski se ugovor, sklopljen 1992. godine, a stupio na snagu 1993., sastoji od dva dijela. Prvim dijelom osnovana je Europska unija koja je utemeljena na tri stupa: prvi stup obuhvaća tri europske zajednice, drugi je stup područje suradnje zajedničke vanjske i sigurnosne politike i treći je stup područje suradnje pravosuđa i unutarnji poslova. Drugi dio Maastrichtskog ugovora promijenio je ugovore europskih zajednica. Europska ekonomska zajednica postala Europska zajednica (EZ) i njime je promijenjen Ugovor EEZ u Ugovor EZ. Europska zajednica preuzela je imovinu EZUČ jer je Ugovor o osnivanju EZUČ istekao 23. lipnja 2002. god. Europska unija obuhvaća

Europska zajednicu i Europsku zajednicu atomsku energiju. Prema Ugovoru o Europskoj Uniji, cilj Unije je monetarna unija s europskom valutom i neovisnom središnjom bankom (Ravnić, A. (2004) Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog. Zagreb Pravni fakultet u Zagrebu). Uži ciljevi EU na području europskog radnog prava su: osiguranje slobodnog kretanja rada, daljnji razvitak životnog standarda radništva, usklađivanje socijalne aktivnosti i usklađivanje radnog i socijalnog zakonodavstva (Bjelić, D. (2009), Osnove radnog i socijalnog prava I - skripta (recenzirani nastavni materijal), Požega). Osim što su promijenjeni Ugovor o EU, EZ i EZAE odredio je sljedeće zadaće i ciljeve, a to su: ostvariti monetarnu uniju, podupirati neinflacijski razvitak, postići visok stupanj konkurencije i uposlenosti, povećati visoki standard i kvalitete života i visoku razinu socijalne zaštite te unapređivanje kvalitete zaštite okoliša. Ugovor iz Nice, koji je stupio 2003. godine na snagu, promijenio je Ugovor o Europskoj Uniji i ugovore triju zajednica te uredio je osnove za ulazak novih država. Ta dva Ugovora strogo razdvajaju gospodarsku od socijalne materije (Bjelić, D. (2009), Osnove radnog i socijalnog prava I- skripta (recenzirani nastavni materijal), Požega). Glavna tijela i njihov djelokrug su Europski parlament, Vijeće ministara, Europska komisija i Sud pravde EU. Oni su ključni u zakonodavnom procesu odnosno u tumačenju i primjeni.

## 5.2.Ustrojstvo

Europski parlament se sastoji od predstavnika naroda država članica. Članovi Parlamenta biraju se izravnim općim glasovanjem, a broj zastupnika svake države članice ovisi o broju stanovnika. Parlament obavlja nadzor nad Komisijom i daje mišljenja o njenom djelovanju. Amsterdamskim ugovorom kroz postupak suodlučivanja u pojedinim pitanjima kao što su usvajanje proračuna, primjena načela jednake prigode i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u području zaposlenosti i zanimanja i slično proširen mu je djelokrug.

Vijeće ministara osnovano 1965. god. Ugovorom u Mergeri. Svaka vlada delegira jednog predstavnika. Iako Vijeće štiti i nacionalne interese članica, obvezno je poduzeti sve potrebne mjere za ostvarivanje ciljeva. Ono obavlja samo poslove dodijeljene mu ugovorima, zatim donosi odluke s apsolutnom većinom ili jednoglasno. U području europskog radnog prava, kvalificiranom većinom odlučuje o: kretanju radnika, o osnivanju unutarnjeg tržišta, o zdravlju i sigurnosti radnika, o radnim uvjetima, o jednakosti žena i muškaraca, o zaposlenosti i poticajnim mjerama, pitanjima Europskog socijalnog fonda, stručnom osposobljavanju te o gospodarskoj i socijalnoj koheziji. Vijeće nije mjerodavno donositi odluke o: plaćama, pravu na udruživanje, pravu na štrajk i pravu na isključenje jer su ta prava u isključivoj nadležnosti država članica.

Europska komisija ima 28 članova, odnosno po jednoga iz svake države članice te ona predstavlja europske interese zajedničke svim zemljama članicama Unije. Europska komisija ima pravo zakonodavne inicijative tako da se bez njezinog prijedloga ne može pokrenuti zakonodavni postupak. Osigurava primjenu odredaba ugovora, drugih akata i mjera te je odgovorna za provedbu zajedničke politike. Članovi su radi općeg interesa potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti te ne smiju primati upute ni od koje vlade ili drugog tijela.

Europski sud pravde sastoji se od 28 sudaca (po jedan za svaku članicu) i osam nezavisnih odvjetnika kojima mandat traje 6 godina, a biraju se iz redova pravника čija je neovisnost neupitna, koji posjeduju kvalitete potrebne za izbor na najviše sudačke dužnosti u njihovim nacionalnim državama te čija je kompetentnost prepoznata. Suci među sobom biraju predsjednika na mandat od tri godine. Odluke suda provedive su u svim članicama, a sama je provedba normama građanskoga postupka dotične članice. (Bjelić, D. (2009), Osnove radnog i socijalnog prava I- skripta (recenzirani nastavni materijal), Požega, Veleučilište u Požegi, URL: <https://www.vup.hr/Data/Files/121123123418588.pdf>, učitano 12. veljače 2018).

U Haagu se u svibnju 1948. godine sastalo više od tisuću izaslanika iz 20 zemalja kako bi se stvorila gospodarska i politička unija u Europi, utemeljena na zajedničkoj povelji temeljnih i ljudskih prava. Zatim su se 5. svibnja 1949.god. odlučili osnovati Vijeće Europe. (Mintas Lj. et.al, Europska unija „Mate d.o.o., Zagreb, 2010). Na početku je bila ideja o političkom ujedinjenju europskih država do kojeg nije došlo zbog neslaganja država pobjednica Drugog svjetskog rata i skoro podjele Europe na dvije suprotstavljene strane: Zapadnu i Istočnu. Zapadna Europa organizirala se kroz Europsko vijeće, a istočna kroz vijeće za uzajamnu i gospodarsku pomoć te je prestala postojati raspadom socijalizma i istočno europskim državama. Pravac europskih integracija krenuo je uz osnovano Vijeće Europe, preko stvaranja širih europskih gospodarskih organizacija i to preko Europske organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj i Europskog udruženja za slobodnu trgovinu. Navedene dvije organizacije imaju izrazito gospodarske ciljeve i njihovi akti nemaju neposredan učinak na stvaranje europskog radnog prava, one su kao Vijeće Europe međudržavne organizacije.

### 5.3.Sadržaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi

Vijeće Europe ima određene uvjete za članstvo, a to su: da država mora biti europska, da mora prihvatiti Statut Vijeća, postaviti ljudska prava i biti spremna surađivati u ostvarivanju ciljeva Vijeća. Hrvatska je član toga Vijeća. Ciljevi Vijeća Europe su postići veće jedinstvo između članova, za svrhe zaštite i ostvarivanja utvrđenih načela, te ciljeve djelomično obuhvaćaju i materiju radnog prava (Ravnić, A. (2004), Osnove radnog prava – domaćeg,

usporednog i međunarodnog). Vijeće Europe djeluje kroz tri glavna tijela, a to su: Odbor ministara, Parlamentarna skupština i Tajništvo. Odbor ministara je tradicionalno međunarodno tijelo, a čine ga ministri vanjskih poslova ili njihovi zamjenici koji su obično i stalni diplomatski zemalja članica. Odbor donosi odluke, konvencije i sklapa ugovore po vlastitoj inicijativi ili u suradnji s parlamentarnom skupštinom. Drugo tijelo je Parlamentarna skupština. Njegovi članovi sastoje se od izabраниh članova nacionalnih parlamenata. Dokumenti koje skupština donosi daju smjernice Odboru ministara te usvaja rezolucije i mišljenja. Zakonodavnu vlast Parlamentarna skupština nema. Tajništvo Vijeća Europe snosi ukupnu odgovornost za strateška usmjerenja i djelovanja te u potpunosti nadzire rad Vijeća, proračun kao i svakodnevno upravljanje Organizacijom i Tajništvom. Parlamentarna skupština bira Tajništvo (Mintas Lj. et.al (2010).

Kada se govori o Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, tada se podrazumijeva multilateralni pravni instrument koji određuje minimum osnovnih načela upravljanja. Demokratski sustav lokalne samouprave to načelo treba poštivati. Europske povelja o lokalnoj samoupravi je ustrojena na najboljim iskustvima demokracije svijeta i Europe. Zemlje članice Vijeća Europe ističu cilj zbog kojeg donose Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, a to je što bolje sporazumijevanje na području uprave te kako bi u svojim državama dostigle još veću jedinstvenost među članicama i to na području učvršćivanja i očuvanju zajedničkih ideala. Ona, također, predstavlja dostignuti standard o stupnju demokratizacije, decentralizacije i deetatizacije poslova i ovlasti središnje države. Povelja je otvorena za potpisivanje 15. listopada 1985. godine u Strassbourgu a na snagu je stupila 1. rujne 1988. godine. Povelja je usvojena statusom Europske konvencije, odnosno svi članci koji su prihvaćeni čine dio pravnog poretka u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Sama Europska povelja o lokalnoj samoupravi sastoji se od 18 članaka koji su raspoređeni u tri dijela. Prvi dio se sastoji od članaka koji se odnose općenito na lokalnu samoupravu, u drugom dijelu se nalaze članci o obvezama koje strane preuzimaju i treći dio sadrži članke o potpisivanju i ratifikaciji. Nadzor nad Provođenjem Povelje provodi Kongres lokalnih i regionalnih vlasti. Godine 19. rujna 1997. donesen je zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, koji je donio Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske (Mezak M. (2016), Lokalna samouprava, Požega)

Osnovna načela lokalne samouprave sadržane su u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Putem Predstavničkih tijela, čije članove biraju građani, ostvaruje se pravo na lokalnu samoupravu te samim time građani neposredno sudjeluju u lokalnim poslovima. Ovlasti i dužnosti lokalnih jedinica moraju biti određene Ustavom i zakonom što traži i sama Povelja,

ali, isto tako, unutar Povelje je istaknuto da lokalna jedinica ima slobodnu kod pokretanja inicijative oko svakog pitanja koje nije izričito izuzeto iz njezine nadležnosti odnosno ne pripada nekom drugom tijelu. Nadalje, kada govorimo o ovlastima, naglašava se da one moraju biti povjerene tijelima koja su najbliža građanima i one moraju biti potpune i cjelovite, a tijela koja obavljaju ovlasti moraju imati potpunu samostalnost pri obavljanju istih. Ona prihvaća načelo samostalnosti lokalnih jedinica u određivanju njihovog unutarnjeg ustrojstva i traži zapošljavanje osoba na temelju kvalitete, sposobnosti i stručnosti. (Ministarstvo uprave RH, <https://uprava.gov.hr/na-sto-se-odnose-nacela-utvrdjena-europskom-poveljom-o-lokalnoj-samoupravi/12859>, Učitano: 18. prosinca 2017.). Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi uređuje se upravni nadzor i primjena načela razmjernosti te prihvaća načelo financijske samostalnosti lokalnih jedinica. Isto tako, priznaje pravo na udruživanje lokalnih jedinica te zaštitu istih ostvarivanjem prava na sudsku zaštitu.

## 6. DOPRINOS NAČELA SUPSIDIJARNOSTI

Primjena načela supsidijarnosti je vrlo bitna kada u odnosima Europske unije i država članica jer kako je već spomenuto načelo supsidijarnosti štiti suverenitet država članica od neograničenog djelovanja Zajednice. Iako je načelo supsidijarnosti uključeno u Ugovor o Europskoj uniji još 1992., godine ono nije razriješilo većinu nedoumica koje postoje. Najveća problematika kod primjene načela supsidijarnosti smatra se to što se njegova primjena pojavljuje samo u odnosu država članica i Europske unije te se zanemaruje razdioba ovlasti utvrđena na nacionalnim ustavima i zakonima, odnosno načelo se isključivo primjenjuje kod konkurentnih ovlasti, a ne primjenjuje se u područjima gdje Zajednica ima isključive ovlasti. Kako bi se ta problematika riješila u Republici Hrvatskoj, koja je isto članica, smatra se da je potrebno urediti posebne zakone za primjenu načela supsidijarnosti kako bi se ostvarila njezina cjelovita i potpuna primjena, a da se, pri tome, ne zaboravi uloga civilnog društva. Država bi civilno društvo trebala poticati i pomagati u djelovanju jer oni su preduvjet ostvarenja društva koje se temelji na načelu supsidijarnosti. Iz ovoga se može zaključiti da se načelo supsidijarnosti potpunosti može ostvariti jedino u složenim i jedinstvenim državama. Pravo značenje načela supsidijarnosti može se očitovati riječima: „...supsidijarnost se može shvatiti posve široko kao uzajamno pripomoćno služenje, pa u tom smislu može i treba oblikovati svekoliki stil života u svakoj ljudskoj zajednici.“ (Bono Z. (2004), Supsidijarnost u Crkvi).

## 7. ZAKLJUČAK

Čovjek od još postojanja plemena je društveno biće i mora živjeti unutar zajednice jer mu je to potrebno za opstanak. Sami pravni sustav je postojao i još tada i ljudi su ga nazivali običajima. Imućni su vodili vlast svećenici većinom financijski dio, a građani su bili podređeni. S vremenom i razvitkom obrazovanja polako je nastajao pravni sustav kakav postoji danas. Naravno, nije sve išlo brzim tokom kako u svijetu tako ni u našoj zemlji. Republika Hrvatska je postala samostalna i neovisna 1990. godine, ali tada je bila još uvijek na putu do potpune demokratske zemlje. Na samom početku je ona bila više predsjednička zemlja i većinu ovlasti je imao sam predsjednik a ne građani.

Europska povelja o lokalnoj samoupravi je od vrlo velike važnosti za hrvatski pravni sustav jer uređuju lokalnu samoupravu koja je oblik čiste demokracije i najbliža je građanima pa samim time omogućuje sudjelovanje građana u pravnom sustavu te time i Republika Hrvatska postaje bliža demokratskoj zemlji kakvu danas poznajemo. Europskom poveljom se uređuje i ograničava vlast organa ,a istodobno i omogućuje samostalno upravljanje i djelovanje unutar istih. Zakon o potvrđivanju te povelje donio je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske 1997. godine kada je predsjednik države bio dr. Franjo Tuđman.

Republika Hrvatska pristupanjem u Europsku uniju dobiva niz novih mogućnosti kao što su razvijanje poljoprivrede, gospodarstva i poticanje mladih na obrazovanje i poboljšanje istog. Republika Hrvatska ulaskom u Europsku Uniju obogaćuje i svoj pravni sustav zbog pravne stečevine odnosno zbog prihvaćanja svih važećih prava. Republika Hrvatska je preuzela obvezu prilagođavanja svog zakonodavstva pravnoj stečevini Europske Unije.

## 8. LITERATURA

### **Knjige:**

1. Bakota B.(2007), *Problemi primjene načela supsidijarnosti*, Osijek, Grafika Osijek
2. Bono Z. (2004), *Supsidijarnost u Crkvi: O solidarnosti i supsidijarnosti*, Zagreb, Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve i Kršćanska sadašnjost
3. Dr.Vrban D. (1998), *Uvod u državu i pravo*, Zagreb, BIROTISAK d.o.o
4. Đulabić V., Koprić I., Lalić-Novak G., Marčetić G., Musa A.,(2014) *Upravna znanost-Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu
5. Hrvatski institut za lokalnu samoupravu (2001), *Lokalna samouprava (hrvatska i inozemna iskustva)*, Osijek, Grafika Osijek
6. Kasapović M., Lalić D. Petak Z.(2004), *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti sveučilišta u Zagrebu
7. Mileta V.(2003), *Leksikon Europske Unije*, Zagreb, politička kultura
8. Mintas Lj. et.al,(2010), *Europska unija*, Zagreb, Mate d.o.o.
9. Ravnić, A.(2004), *Osnove radnog prava – domaćeg, usporednog i međunarodnog*. Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu
10. Smerdel B., Sokol S. (2009), *Ustavno pravo*, Zagreb, Narodne novine d.d.

### **Propisi:**

11. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10, 05/14
12. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN127/17
13. Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor NN 66/15
14. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN (44/05)
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 19/13, 137/15, 123/17)
16. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN (14/97, 4/08, 5/08)
17. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 4/18

### **Internetski izvori:**

18. Bjelić, D.(2009), *Osnove radnog i socijalnog prava I- skripta (recenzirani nastavni materijal)*, Požega, Veleučilište u Požegi, URL:  
[https://www.vup.hr/ Data/Files/121123123418588.pdf](https://www.vup.hr/Data/Files/121123123418588.pdf) (2018-2-12)



19. Brodsko-posavska županija  
URL:[http://www.bpz.hr/opci\\_podaci/grb\\_i\\_zastava/default.aspx#.WjF3Q0ria00](http://www.bpz.hr/opci_podaci/grb_i_zastava/default.aspx#.WjF3Q0ria00)  
(2017-12-13)
20. Dr. Rudolf D., Europska unija u RH, URL:  
[file:///C:/Users/ACER/Downloads/15Adrias12RudolfVrdoljak%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ACER/Downloads/15Adrias12RudolfVrdoljak%20(1).pdf) (2018-1-8)
21. Dr. sc. Mezak M. (2016), Lokalna samouprava, Požega, Veleučilište u Požegi, URL:  
[https://www.vup.hr/\\_Data/Files/170413132116854.pdf](https://www.vup.hr/_Data/Files/170413132116854.pdf) (2017-11-31)
22. Europska unija URL:[https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_hr) (2017-12-14)
23. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske URL: <https://uprava.gov.hr/tko-i-na-koji-nacin-obavlja-nadzor-zakornitosti-pojedinacnih-neupravnih-akata/12692> (2018-1-7)
24. Ministarstvo uprave URL: <https://uprava.gov.hr/na-sto-se-odnose-nacela-utvrdjena-europskom-poveljom-o-lokalnoj-samoupravi/12859> (2017-12-18)
25. Ministarstvo uprave, URL: <https://uprava.gov.hr/tko-i-na-koji-nacin-obavlja-nadzor-zakornitosti-pojedinacnih-neupravnih-akata/12692> (2018-1-7)
26. Nova Gradiška URL:<http://www.novogradiska.hr/o-gradu/grb-i-zastava/> (2017-12-13)
27. Vrhovni sud RH URL:<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=30> (2017-11-20)
28. Wikipedija, URL:[https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske\\_%C5%BEupanije](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_%C5%BEupanije) (2018-1-5)

## 9. POPIS SLIKA, KRATICA I PRILOGA

### *Popis slika:*

Slika 1. Trodioba vlasti u RH

Slika 2. – Ustroj sudbene vlasti

Slika 3. – Zastava i grb Brodsko – posavske županije

Slika 4. – Zastava i grb grada Nova Gradiška

Slika 5. - Zemlje osnivačice

Slika 6. – Prikaz zemalja članica Europske unije 1. srpnja 2013 godine

### *Popis kratica:*

RH = Republika Hrvatska

EU = Europska Unija

NN = Narodne novine

## **IZJAVA O AUTORSTVU RADA**

Ja, **Antonia Kraljić**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada pod naslovom **Pravni značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi za hrvatski pravni sustav** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, \_\_\_\_\_2018.

Antonia Kraljić

\_\_\_\_\_