

# Lokalna i regionalna samouprava komparativni prikaz

---

**Bogdan, Marko**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2015**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:527921>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported / Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-12**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**Marko Bogdan**

**LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA**

**KOMPARATIVNI PRIKAZ**

**Završni rad**

**Šibenik, 2015.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**STRUČNI STUDIJ UPRAVNO PRAVO**

**LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA**  
**KOMPARATIVNI PRIKAZ**

**Završni rad**

**Kolegij:** Lokalna samouprava

**Mentor:** mag. iur. Ivan Rančić, pred.

**Student:** Marko Bogdan

**Matični broj studenta:** 13695 1253

**Šibenik, lipanj 2015.**

## Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Povijest lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.....	3
2.1. Nastanak hrvatske države .....	3
2.2. Hrvatska država u razdobljima feudalizma .....	3
2.3. Hrvatska samouprava u okviru Habsburške Monarhije .....	7
2.4. Stvaranje moderne državne samouprave u Hrvatskoj .....	7
2.5. Lokalna i regionalna samouprava od 1918. do 1945. godine .....	9
2.6. Samouprava Hrvatske u vrijeme II. Svjetskog rata (1941.-1945.).....	10
2.7. Lokalna i regionalna samouprava od 1947. do 1990. godine .....	10
2.8. Lokalna i regionalna samouprava od 1990. do 2000. godine.....	11
3. Pojam i ustrojstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	12
3.1. Definicija lokalne i područne (regionalne) samouprave.....	12
3.2. Osnovna načela lokalne samouprave.....	13
3.3. Ustroj samouprave u Republici Hrvatskoj.....	14
4. Djelokrug poslova lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	16
4.1. Vrste poslova jedinica lokalne i regionalne samouprave .....	16
4.2. Samoupravni poslovi općina i gradova .....	16
4.3. Samoupravni poslovi županija.....	17
4.4. Povjereni poslovi lokalne i regionalne samouprave .....	17
5. Tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave .....	18

5.1. Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	18
5.2. Izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	20
5.3. Upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	23
6. Komparativni prikaz jedinica lokalne samouprave u europskim zemljama .....	24
6.1. Jedinice lokalne samouprave u Njemačkoj .....	24
6.2. Jedinice lokalne samouprave u Francuskoj .....	25
6.3. Jedinice lokalne samouprave Velike Britanije .....	27
6.4. Jedinice lokalne samouprave u Poljskoj .....	28
6.5. Jedinice lokalne samouprave u Danskoj.....	30
7. Zaključak.....	33
8. Literatura .....	35

## **LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA**

### **KOMPARATIVNI PRIKAZ**

MARKO BOGDAN

1. maja 18 Reka (Koprivnica), markobogdan77@gmail.com

Sažetak rada:

Početak lokalne i regionalne samouprave je vidljiv u samim začetcima Hrvatske. Može se reći da se i lokalna, ali i regionalna samouprava u Hrvatskoj mijenjala s vremenom. U novijoj povijesti, Zakonom o područjima županija, gradova i općina, Republika Hrvatska je podijeljena na 20 županija. Različite zemlje u Europi imaju zbog svoje veličine, broja stanovništva, ekonomskog statusa imaju i različite jedinice lokalne samouprave. Za komparativni prikaz, zbog svoje specifičnosti lokalne samouprave, odlučeno je da se uzmu ove države: Njemačka, Francuska, Velika Britanija, Poljska i Danska. Tako Njemačka djeluje na principu 237 kotara i 87 nezavisnih gradova. U Francuskoj, koja je inače prilično centralizirana zemlja, osnovne jedinice samouprave su općine, odnosno komune. Drugi stupanj lokalne samouprave čini 100 departmenta, a na višoj razini su 22 regije. Velika Britanija je kolijevka lokalne samouprave te se kao prvi teritorijalni okvir lokalne samouprave navode župe. Engleska je podijeljena u 53 okruga, međutim u Velikoj Britaniji djeluju distrikti kojih ima ukupno 369 te imaju iste zadatke kao i okruzi, ali su prilagođeni potrebama svakog distrikta. U Poljskoj su jedinice lokalne samouprave podijeljene na općine, kotareve, a zatim vojvodstva. Za Poljsku je specifično da dio općina ima status kotara. U Danskoj općine samostalno održavaju svoje upravne poslove uz nadzor države te bi upravo Danska bila primjer zemlje s najrazvijenijim sustavom lokalne samouprave.

(35 stranica / 0 slika / 0 tablica / 76 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: Knjižnici Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: lokalna samouprava, regionalna samouprava, komparativni prikaz

Mentor: Ivan Rančić mag. iur

Rad je prihvaćen za obranu:



**LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT  
COMPARATIVE REVIEW**

MARKO BOGDAN

1. Maja 18 Reka (Koprivnica), markobogdan77@gmail.com

Abstract:

First local and regional self-government is seen at the early beginnings of Croatia. Local and regional self-government have many variations in past. In nerly past law about area of local units, towns and county share Croatia on 20 countys. Different states in Europe, because different sizes, inhabitants number, economy have different local units. For comparative review because many specifility of local self-government, it was decided to take this states: Germany, France, Great Britain, Poland and Denmark. Germany have 237 districts and 87 independent cities. France is very centralizet, basic local units are communes. Second stage counts about 22 regions. Great Britain is cradle of local self-government and the first territorial units are parish. England have 53 countyies, but in Great Britain act districts which has 369 and they have same tasks as county but they are adjusted to needs of each district. In Poland local self-govrntment is separated on countys, districts and duchyes. Poland is specific because same countys have same tasks as district. Denmark local units their own tasks carry out themselves but with state help. For that reason Denmark is state with most developed local and regional self-government.

(35 pages / 0 figures / 0 tables / 76 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: Library of Polytechnic in Šibenik

Keywords: (local self-government, regional self-government, comparative review)

Supervisor: Ivan Rančić mag iur.

Paper accepted:

## 1. Uvod

Još u davnoj prošlosti postojali su razni oblici lokalnog udruživanja ljudi radi lakšeg obavljanja poslova. Nakon svog dolaska, na ove prostore, Hrvati osnivaju plemena. U doba feudalizma osnivaju župe i utvrde, a u kasnijem vremenskom razdoblju općine, vojne krajine, banovine itd. Iz navedenog je vidljivo kako lokalna i regionalna samouprava, još od davnih vremena, ima veliki značaj za cijelu zajednicu, stoga je i ova tema opširna i teško definirana te je se ne može gledati kao izoliranu pojavu. Postoje mnoge varijante same definicije lokalne i regionalne samouprave pa tako jedna skupina autora definira lokalnu zajednicu kao vrstu međusobnog djelovanja ljudi radi ostvarenja ciljeva određene skupine ljudi povezane određenim faktorima, dok druga grupa autora ističe teritorij kao temelj kod osnivanja lokalne i regionalne zajednice.

Temelje lokalne i regionalne samouprave u Europi donosi „Europska povelja o lokalnoj samoupravi“ donesena od Vijeća Europe. Hrvatska ju je ratificirala 1997. godine, a ostali dio 2008. godine. U Hrvatskoj je pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske, a detaljnije razrađeno i definirano „Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“.

U nastavku ovog rada pisati će se o povijesti lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj od dolaska Hrvata na ove prostore, način ustrojstva samouprave u doba feudalizma, Habsburške Monarhije, vrijeme prvog i drugog svjetskog rata, poslijeratnog vremena te u novije doba nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske pa sve do danas. Također u ovom radu će se obuhvatiti pojam i ustrojstvo te djelokrug i vrste poslova, kao i tijela lokalne i regionalne samouprave.

Posebna pažnja posvetiti će se komparativnom prikazu jedinica lokalne i regionalne samouprave u europskim zemljama. Odabrane su europske zemlje koje imaju neku specifičnost u svojoj lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Tako će se za komparativni prikaz uzeti Njemačka, kao najrazvijenija industrijska zemlja Europe s najvećim BDP-om te zemlja koja je najuspješnije izašla iz financijske krize iz 2008. godine. Sljedeća zemlja komparativnog prikaza je Francuska koja je veoma specifična zbog velikog broja jedinica lokalnih jedinica (svako naselje odnosno selo je jedna općina) te zemlja koja je izuzetno centralizirana pa tako odoljeva pokušajima reformi smanjenja općina i decentralizacije.

Velika Britanija se smatra koljevkom lokalne samouprave pa je tako veoma važna radi pogleda na provođenje reformi lokalne i regionalne samouprave. Poljska je zemlja u kojoj je lokalna samouprava ustrojena u tri stupnja, ali u Poljskoj određene jedinice prvog stupnja odnosno općine imaju položaj drugog stupnja tj. kotara. Danska je zemlja koja je primjer uspješnog pripremanja i provođenja reformi lokalne samouprave te se iz njenog iskustva može dosta naučiti za buduće reforme kako u Hrvatskoj tako i u Europi.

## **2. Povijest lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj**

### **2.1. Nastanak hrvatske države**

Prvi obrisi države Hrvata datiraju još iz 7. stoljeća. „Papa Agaton posredovao je 677. godine između bizantskog carstva tj. Carigrada (koji je u to doba bio središte cjelokupnog istočnog i zapadnog rimskog carstva) i Hrvata koji su protjerali Avare, nastanili sadašnja područja, dijelove rimskog, odnosno bizantskog carstva“ (Hrženjak, 2004: 2). „Dolaskom na područja Istre, Primorja, Dalmacije, Gorskog kotara, Like, Banije, Moslavine, te Posavlja, Podravlja i Zagorja, Hrvati su zatekli ilirsko-keltska plemena. Rimske provincije koje su nastanili Hrvati bile su podijeljene na gradove koji su bili politička, vojna i gospodarska središta na tim područjima. „Hrvatska se država prostirala od Velebita do Cetine i od mora u unutrašnjost do Povrbasja, a bila je podijeljena na 11 županija (tri županije: Krbava, Lika i Gacka bile su pod neposrednom vlašću bana)“ (Hrženjak, 2004: 2). Da bi Hrvatskoj državi osigurali područje, vojnu i gospodarsku moć, tijekom 4 stoljeća hrvatski kraljevi i knezovi morali su sklapati saveze kako bi izbjegli ratove i okupacije, što je imalo utjecaja na državno ustrojstvo.

### **2.2. Hrvatska država u razdobljima feudalizma**

Prva ustrojstva Hrvatske bila su plemena. „Spominjanje 7 plemena Hrvata, predstavnici kojih su sklapali ugovor s Bizantskim carom i predstavnici 12 plemena koji su sklapali ugovor s Kolomanom, nisu predstavljali cjelokupno hrvatsko pučanstvo u ovim krajevima... Druga ravnopravna plemena živjela su između rijeke Raše i Cetine, te u Dalmaciji. U prvo vrijeme svako je pleme živjelo na svom području i čvrsto se održavalo pomoću svojih porodičnih zajednica“ (Hrženjak, 2004: 3).

„U vrijeme dinastije Trpimirovića (852.-1102.) Hrvatska je bila podijeljena na župe, a formiranjem hrvatske države mnogobrojne utvrde, koje su služile obrambenoj organizaciji pučanstva, bilo da su pripadale vladaru, njegovom rodu ili pojedinom plemenu, dobivale su posebno upravno značenje“ (Vrbošić, 1992: 55). Župe su, bez obzira na svoju veličinu, tvorile jednu područnu jedinicu, a imena su dobivale po rijekama ili dolinama, odnosno utverdama oko kojih su se razvile. Na čelu župe je bio župan koji je bio izabran od župskog zbora. „Ponekad je čast župana bila nasljedna, ali i u jednom i u drugom slučaju o poslovima župe je odlučivao sabor župljana“ (Hrženjak, 2004: 3). Pošto je na čelu župe bio župan s vremenom se ta teritorijalna zajednica počela nazivati županijom, a od 12. stoljeća komitatom. Župa,

odnosno županija nije predstavljala samo plemensku zajednicu već i političku, vojnu te sudsku vlast, a bila je i okvir crkvene zajednice, budući da su već tada bila usvojena načela kako se politički i crkveni okruzi moraju podudarati. „U vrijeme stare hrvatske države osnovne funkcije župana bile su: sudska, zatim zapovjednika utvrde i fiskalna. Sudska je funkcija svakako bila najznačajnija jer je u ranofeudalnom razdoblju sudovanje bilo najviši izraz državne vlasti. Vladar je često bio sudac, no kako nije mogao sam suditi na čitavom području, u njegovoj su odsutnosti sudili herceg, ban ili župan“ (Vrbošić, 1992: 57).

Dalmatinski gradovi su zbog specifičnih uvjeta imali znatno drugačiji državnopravni položaj od ostalih dijelova Hrvatske. Tijekom 8. i 9. stoljeća, dalmatinski gradovi postaju autonomni, ali pod zaštitom Mletačke Republike. Tijekom 1105. godine postali su sastavni dijelovi Hrvatsko-Ugarskog Kraljevstva te su uživali autonomiju. Naime, u praksi su bili suvereni, ali ne i na zakonu zasnovani. „Načelnik grada ili *prior*, od 11. stoljeća *comes*, je imao važan položaj, no ne isti kao i vladar. Biskup (koji je također imao važnu vlast) i *prior* bili su birani od strane stanovništva, no kasnije ta vlast pretendira postati nasljedna“ (Wikipedija, 2013 [http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska\\_pravna\\_povijest](http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska_pravna_povijest), 8.3.2015.). Gradsko vijeće je bio drugi organ vlasti kojeg su predstavljali patriciji. Skupština, kao treći organ, se bavila važnim pitanjima i birala gradske dužnosnike. „Činili su je slobodni ljudi koji su ranije imali politička prava. S vremenom je (u 13. stoljeću) potpuno iščezla. *Prior* je imao i svoje pomagače. Sudce – *iudicator*, *iudex*; službenici zaduženi za sigurnost grada – *tribuni*; a carinske i financijske poslove obavljali su *camerarii* i *commercarii*“ (Wikipedija, 2013 [http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska\\_pravna\\_povijest](http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska_pravna_povijest), 8.3.1015.). U 15. stoljeću dalmatinski gradovi, nakon mnogih sukoba do tada, konačno ulaze u sastav Mletačke Republike, koja s vremenom ukida autonomiju dalmatinskih gradova.

Točan broj županija nije moguće precizno utvrditi - samo južno od Gvozda je bilo više od 30 župa, a sjeverno od Gvozda bilo ih je još i više. Važno je napomenuti da tadašnji teritorijalni ustroj Hrvatske nije obuhvaćao područje između Save i Drave, odnosno Slavoniju, jer je tim djelom vladala Ugarska. Razvoj feudalnih odnosa osiguravao je feudalcima prevlast u županijama, ali njima je još uvijek upravljao župan kojeg je imenovao kralj. Veće promjene dogodile su se povezivanjem Hrvatske s Ugarskom. „Ugarski su kraljevi većinu područja županija darovali posjednicima (vlastelinima) na ime vjernosti i vojnih obveza prema kralju. Ti posjedi-donacije velikašima bili su izuzeti od vlasti župana koji su upravljali područjima izvan donacija“ (Hrženjak, 2004: 5). Crkveni posjedi su također bili izuzeti kao i slobodni

kraljevski gradovi, a najbolji primjer toga je Bela III. koji je dao pojedine županije plemićima 1180. godine. Modrušku župu je dao krčkim knezovima, a Šubićima Bribirsku župu. On je, umjesto župana, postavljao knezove koji su bili vojskovođe odreda te koji su se morali staviti kralju na raspolaganje. Najveća razlika između župana i kneza je bila ta da su pojedina plemena, crkva, satnici i narod birali župana na župskom saboru, dok je kneza postavljao kralj. Ono što nije dano velikašima zadržalo je samostalni karakter i ostalo djelovati kao samoupravno područje plemenskih župa i starih seoskih općina sve do 15. stoljeća.

Satnije su bile manje upravno-teritorijalne jedinice od županija, dakle bile su vojničke jedinice koje su obuhvaćale seoske skupine s oko stotinjak sposobnih ljudi za vojsku. Na čelu satnije je bio satnik koji je bio vođa u borbi, glavar i sudac. „Satnik je odgovarao županu za red na području satnije, za ubiranje poreza i suđenje. Na taj je način izvršna vlast u ranofeudalnoj Hrvatskoj bila povezana s vojničkom vlašću, od vlasti satnika do župana i kralja“ (Hrženjak, 2004: 6).

Općine su često bile zapostavljene zbog prevlasti vojnog ustrojstva županija. Dokaz da su se županije dijelile na općine je Vinodolski statut i drugi slični statuti. „Općina je u pravilu zajednica ukupnog pučanstva ili općinska skupština koja je praktički obuhvaćala svo odraslo pučanstvo“ (Onesin, 2003: 25). Upravni funkcionari u općini su bili: satnik i graščik (obavljaju stražarske poslove), busović-glasnik, no nisu svi upravni funkcionari bili profesionalci. Centralna feudalna uprava ima niz službenika koji se bave građanskim, krivičnim i gospodarskim pitanjima, a to su bili: dvornik, potknežin, sudac, pristav i pozornik. Jedan od glavnih dokaza da je u 12. stoljeću svako selo bila općina je Vinodolski statut. Prema vinodolskom statutu „(...) vinodolska župa ili kneževina obuhvaćala je 9 seoskih općina, te su općine imale svoje središte u Novom Vinodolskom. Općine su bile neovisne o svojoj župi, a seljaci slobodni“ (Hrženjak, 2004: 6). Uz Vinodolski, poznat je još i Poljički statut prema kojem Poljička župa bila je sastavljena od 12 sela-općina, a njihovi predstavnici, odnosno njihovi knezovi, birali su kneza Poljičke župe, dok je svako selo biralo „malog“ kneza. Oni su se, kao i sudac, birali na jednu godinu, a mogli su biti birani do tri puta uzastopno.

Pored podjela na plemena, županije, satnije i posebne teritorijalne jedinice su bile gradovi. Među većim i poznatijim gradovima su bili: Siscia, Gradec, Križevci, Varaždin. Gradovi nisu bili pod županijskom ili satnijskom vlastima. Njima su svi kraljevi i banovi potvrđivali

autonomije. „Gradovi su zajedno sa pripadajućim zemljištem, činili autonomnu gradsku općinu, a na osnovi kraljevskih ovlasti imali su svoje satnije. Gradovi su imali i svoju sudsku vlast. Tek u drugom stupnju sudio je kralj ili ban“ (Hrženjak, 2004: 7).

Kraljevski gradovi su imali posebni status, a današnji glavni grad Zagreb razvio se na temeljima Gradeca Zlatnom bulom Bele IV, negdje oko 1500. godine. U Ugarskoj je bilo oko 15 kraljevskih slobodnih gradova. Na čelu kraljevskih gradova su bili prior-knez, načelnik, a upravu gradova vodilo je vijeće birano od stanovnika gradova te su tu još i gradski kapetan i gradski sudac. Načelnik sudac i kapetan birani su na određeno vrijeme, a gradski vijećnici doživotno. Gradska samouprava provodila je običaje i zakone, ali samo ako ti zakoni nisu bili u sukobima s običajima. Svi stanovnici kraljevskih slobodnih gradova smatrali su se plemićima.

Osim podjele Hrvatske na Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju, od najranijih dana, tu je i podjela na banovine. Prvi poznati ban je bio ban Bribira oko 940. godine, a među poznatijim je bio Dmitar Zvonimir koji je kasnije postao hrvatskim kraljem.

Ban je po funkciji bio kraljev namjesnik, sudac i vojskovođa te je vodio poreznu politiku banovina. Za vrijeme vladavine Petra Krešimira IV. bilo je više banova, jedan za Bosnu, drugi za područje od Gvozda do Drave, a u vrijeme vladavine Bele IV. postojali su: ban Hrvatske, ban Požege, ban Slavonije itd. U vrijeme zajednice Hrvatske s Austrijom, banovi su imali značajnu ulogu u borbi za nacionalne interese Hrvatske.

Vojne krajine nastaju izgradnjom utvrda za obranu protiv turske invazije, a dolaskom Habsburgovaca ta je izgradnja dodatno pojačana. Teritorij od Kupe do mora činile su Hrvatsku krajinu kojoj je sjedište bilo u Karlovcu, dok se Banjska krajina protezala od Ivanić Grada do Karlovca, a dalje do Drave bila je Slavonska krajina sa sjedištem u Varaždinu. „Dio Hrvatske koji je spadao u vojne krajine imao je specifično vojno ustrojstvo. Dijelilo se na tri generalata: Karlovački, Varaždinski i Banijski. Generalati su se, pak, dijelili na regimente, a regimente na satnije. Izvan područja regimente bile su vojne općine“ (Hrženjak, 2004: 8). Tek 1881. godine ukidaju se vojne krajine, a teritorij je vraćen Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji.

Distrikt je bio jedinica između okruga i kotara. Podjela iz 19. stoljeća govori da je Riječki okrug dijelio na tri distrikta: Istarski, Riječki i Gorsko-kotarski, a Karlovački okrug na: Karlovački, Samoborski i Sisački distrikt.

### **2.3. Hrvatska samouprava u okviru Habsburške Monarhije**

Nakon što su hrvatski staleži 1527. godine odabrali dinastiju Habsburga za svog vladara, pa do ukidanja feudalizma, samouprava se može promatrati kroz dva razdoblja. Prvo razdoblje je bilo od 1527. godine do 1760. godine i drugo od 1760. godine do 1848. godine. U prvom razdoblju županije su u državnoj strukturi imale manji značaj, nego u drugom. „One su i dalje bile administrativno-sudsko teritorijalne i plemićke zajednice. Njihov broj u Hrvatskoj se sveo samo na tri i to na: zagrebačku, križevačku i varaždinsku“ (Vrbošić, 1992: 58). Integriranjem slavonskih županija moć županija je rasla, a naročito samouprava županija. Vrhovni upravitelj i temeljni nositelj svih županijskih poslova bio je veliki župan. Uz velikog župana tu su bila i dva vicežupana, jedan od njih je zamjenjivao velikog župana u županijskim i sudskim poslovima, dok ga je drugi zamjenjivao samo u upravnim poslovima. Što se tiče sastava gradske uprave, nju su činili: gradsko vijeće, sudac-načelnik i gradski kapetan. Svaka županija je podijeljena na četiri distrikta ili okruga, koje vodi okružni sudac, kao sudski i upravni činovnik. Glavne nadležnosti županije su bile vojne, dijelom upravnofinancijske i dijelom pravosudne. Jedno od značajnijih ovlasti županija je bilo njihovo pravo na ocjenjivanje zakonitosti i pravednosti upravnih akata vrhovnih državnih organa (kralja i Sabora) te se to smatralo kao najveća zapreka habsburškom centralizmu.

Nakon raspada Dubrovačke Republike, njezin je teritorij pripojen Dalmaciji. Ona je zajedno s Hrvatskom i Slavonijom činila Trojednu kraljevinu Hrvatske, Dalmacije i Slavonije, koja je bila u sastavu Habsburške Monarhije. U to vrijeme u Dubrovniku je vlastela imala svu vlast. Gradsku upravu su činili Veliko vijeće koje bira važne službenike (kneza, članove Malog vijeća i Senata, suce, carinike, pokrajinske knezove), donosi zakone, odlučuje o ratu i miru, pomilovanjima i sl. Nadalje, Senat ili Vijeće umoljenih raspravlja o najvažnijim pitanjima unutarnje i vanjske politike, nameće poreze, imenuje konzule i poslanike, dok je Malo vijeće izvršni organ koji izdaje policijske i trgovačko-policijske odredbe. U tom kontekstu, treba reći i kako je Knez bio predstavnik vrhovne vlasti, a biralo ga je vijeće apsolutnom većinom.

### **2.4. Stvaranje moderne državne samouprave u Hrvatskoj**

Nakon pada feudalizma, hrvatska samouprava našla se u nezavisnom položaju. Pred nju su stavljena tri glavna cilja: „...osposobiti činovništvo i upravni aparat uopće za rad u bitno promijenjenim okolnostima, odnosno u novoj – građanskoj Hrvatskoj, otkloniti sve prepreke



za političko i pravno ujedinjenje Vojne krajine i civilne Hrvatske, u državnopravnom okviru (Habsburškoj monarhiji) ishoditi povoljan državno pravni status... “ (Vrbošić, 1992: 58).

Jedna od najključnijih godina je bila 1850. kada se na ideji upravnog centralizma provela prva upravna organizacija. Tako je uprava odijeljena od sudstva, a država je bila podijeljena na 6 županija te 20 kotara koje su vodili podžupani. Takav sustav se održao samo do 1851. godine, kada je ukinut apsolutizam, a političko-teritorijalne jedinice su ponovno postale samoupravne. Zakonom iz 1864. godine uz županije ustrojeno je 20 podžupanija, umjesto kotara iz 1850. godine. Glavni organ županije postala je opet županijska skupština, a izvršnu vlast u županiji vršio je župan sa županijskim magistratom. Župana je imenovao kralj, a činovnike županijska skupština. U to vrijeme u Hrvatskoj je bilo sedam županija.

Druga velika faza rekonstrukcije hrvatske uprave dogodila se „Zakonom o uređenju obćinah i trgovištah koja imadu određenoga magistrata“ 1871. godine. Glavna svrha toga zakona je bila spajanje općina jer je do tada u pravilu svako selo bila jedna općina. „Tako su općine u Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji ovim zakonom dobile modernu osnovu svog položaja i rada u političkom ustrojstvu tadašnje Hrvatske države“ (Hrženjak, 2004: 10). Više područne jedinice od općine bile su kotari i županije. „U županijskoj su skupštini dominirali općinski izbornici. Županijske činovnike imenovao je ban (više) i veliki župan (niže), i to doživotno. Županije nisu više odlučivale konačno, već su stajale pod zemaljskom vladom, koja je nad njima vršila i vrhovni nadzor“ (Vrbošić, 1992: 61). Nakon ukidanja vojnih krajina 1881. godine, stvoreno je jedinstveno političko-teritorijalno ustrojstvo Hrvatske i Slavonije. Gradovi su i dalje ostali izvan sastava županija. Samoupravu u županiji je vršila županijska skupština kojom je predsjedavao veliki župan kojeg je birao kralj, na prijedlog bana ili podžupan, a glavne su im zadaće bile: donošenje statuta, raspravljanje o predmetima od javnog interesa, obraćanje saboru, rješavanje sporova oko teritorijalnih opsega općina u županiji, rješavanje sporova u nižim upravnim organima te upravljanje županijskom imovinom. Upravni odbor županije također je imao znatna ovlaštenja, tj. trojaki djelokrug i to u poslovima javne uprave, porezima i finansijskim poslovima. Upravni odbor je bio drugostupanjski organ u poslovima koje je općina rješavala kao prostupanjski organ. Unutar županije je postojala i kraljevska županijska ovlast koja je obavljala poslove poput održavanja mira i javnog poretka, briga o izvršavanju propisa, rješavanje u prvom stupnju svih pitanja nastalih između općina i kotara. Županije su bile podijeljena na kotare koji nisu imali samoupravu, nego su bili isključivo upravni organi. Upravne funkcije je vršila kotarska oblast. Općine su se također razlikovale,

budući da su postojale gradske i seoske. Gradsku općinu su mogla imati samo ona mjesta koja su zakonom imala status grada, a seoske su činila sela koja nisu bila u stanju obavljati obveze političke općine.

Istra i Dalmacija su pod vlašću Venecije zadržale specifično teritorijalno ustrojstvo, tj. samoupravu gradova-komuna. U Istri se, uz gradske općine, rijetko nalaze vlastelinska dobra. Dalmacija je pod Mletačkom vlašću podijeljena u 5 okruga, dok su njene gradske općine zahvatile, ne samo područje gradova, nego i neke od njih - poput Zadra, Šibenika i Splita. Dalmacija je bila podijeljena na 4 okruga, 17 kantona, a najniže jedinice su bile seoske i gradske općine. Godine 1885. formirano je samo 7 novih općina i jedan novi kotar.

## **2.5. Lokalna i regionalna samouprava od 1918. do 1945. godine**

Ulaskom Hrvatske u Kraljevinu SHS zadržalo se gotovo nepromijenjena političko-teritorijalna podjela s iznimkom da je Hrvatskoj i Slavoniji pripojeno Međimurje s dva nova kotara te Hrvatskom primorju kotar Krk. Dalmacija je također ostala ista, osim što je izgubila općine Lastovo i kotar Zadar. Poznato je da su Istra, Rijeka, Zadar, Lastovo, Cres i Lošinj Rapalskim ugovorom potpali po vlast Kraljevine Italije.

Radićev Ustav iz 1921. godine pokušao je napraviti spoj tradicije i moderne europske samouprave. Prema Stjepanu Radiću županije nastaju „slobodnim udruživanjem gospodarskih općina“. Takve županije činile bi šire područje i predstavljale viši stupanj gospodarske, prosvjetne i zdravstvene organizacije, a djelovale bi prema posebnom zakonu o županijama te bi obavljale poslove narodnih financija, narodne obrane i sudstva. Županija bi trebala imati posebne financije. Nažalost, vlasti u Kraljevini SHS nisu imale sluha, već su ukinule županije i uvele podjelu na oblasti.

„Godine 1922. ukinute su županije. Kraljevina SHS podijelila je Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju na oblasti“ (Hrženjak, 2004: 14). Zagrebačka oblast obuhvatila je dio Zagrebačke i Bjelovarsko-križevačke županije s kotarima: Velika Gorica, Dugo Selo, Samobor, Sisak... Osječku oblast: Virovitička i požeška te dio Bjelovarsko-križevačke. Srijemsku oblast čini prijašnja Srijemska županija, a Dalmacija se rasformirala u 2 oblasti: Splitsku i Dubrovačku. Na čelu je bio veliki župan, kao organ središnje državne uprave, neovisan o lokalnom utjecaju te ga je postavljao kralj na prijedlog ministra unutarnjih poslova. Organi oblasne samouprave bili su oblasna skupština te oblasni odbor.

Kraljevina SHS, pod imenom Kraljevina Jugoslavija, 1929. godine podijelila se na 9 banovina, a podjela na općine i kotare je doživjela manje promjene. Banovina Hrvatska je stvorena 1939. godine u njen sastav su ušla područja Savske i Primorske banovine, srijemsko i dubrovačko područje te neka područja Bosne i Hercegovine.

## **2.6. Samouprava Hrvatske u vrijeme II. Svjetskog rata (1941.-1945.)**

U razdoblju drugog svjetskog rata, na područjima koja su bila pod vlašću Italije, podjela samouprave ostala je ista kao i 1918. godine, barem u odnosu na srednji i niži stupanj.

„Na okupiranim područjima, uključujući i područje na kojem se održavala vlast NDH, također je prvi i drugi stupanj ostao isti. Uveden je i treći stupanj pod nazivom županije“ (Hrženjak, 2004: 16). To su bile iste županije kao i 1918. na koje je bila podijeljena Hrvatska i Slavonija, točnije na 22 velike župe, 48 kotara i oko tisuću malih općina, dok je Zagreb ostao zasebna upravna jedinica.

Narodnooslobodilački odbori (NOO-i) formirani su u četiri stupnja: prvi stupanj bili su seoski i gradski, drugi općinski, treći kotarski NOO, a četvrti okružni NOO. Područno ustrojstvo stvarano je odozdo. Inzistiralo se na manjim općinama, radi lakšeg upravljanja u vrijeme rata. Nekoliko općina je činilo kotare, a sjedište kotara poklapalo se s vojnim sjedištem. „Takvo ustrojstvo funkcioniralo je na cijelom području današnje Republike Hrvatske, nakon rata sve do donošenja Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. godine“ (Hrženjak, 2004: 16).

## **2.7. Lokalna i regionalna samouprava od 1947. do 1990. godine**

Prema zakonu o teritorijalnoj podjeli iz 1947. godine područje Hrvatske podijeljeno je na 81 kotar, 18 gradova i preko 2000 mjesnih narodnih kotara, a u gradovima je još postojala podjela na gradske rajone. Dalmacija je zadržala 15 kotara i 4 grada.

Republičkim zakonom 1952. godine Narodna Republika Hrvatska dijeli se na kotare, gradove i općine. Glavna karakteristika je da su političko-teritorijalne podjele svedene na dva stupnja. Također, kriterij za općine je da one budu geografski i prometno povezane kao i za kotare da budu regulirani kao ekonomska i geografska cjelina. Najznačajnije karakteristike samouprave u to vrijeme su bile centralizacija i financijski jeftinije upravljanje.

„Najveće su promjene nastale ukidanjem kotara. Kotari su ukinuti Ustavnim zakonom 1967. godine“ (Hrženjak, 2004: 19). Glavni razlozi ukidanja su bili da se kotari nisu dovoljno razvijali kao politički, ekonomski i kulturni centri. Formiranje zajednica općina kao društveno-političkih zajednica propisano je Ustavom SRH 1974. godine, ali je ukinuto promjenom Ustava 14 godina kasnije.

## **2.8. Lokalna i regionalna samouprava od 1990. do 2000. godine**

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine utvrdio je županije, gradove i općine kao novu podjelu samouprave na području Republike Hrvatske. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi definirao je grad kao sjedište županije koje predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu, koja ima više od 10 000 stanovnika ili drugo mjesto ako to zahtijevaju posebni, povijesni, prometni, gospodarski i drugi važni razlozi. Općine su definirane kao jedinice lokalne samouprave koje se u pravilu zasnivaju za više naseljenih mjesta, koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a područje županije mora izražavati povijesne, prometne, gospodarske i druge čimbenike, što županiju čine prirodnom, samoupravnom cjelinom. „Određeno je da je nositelj izvršne vlasti, u okviru prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, a u županiji župan“ (Podolnjak, 2005: 13). Brojnim izmjenama 1993. godine vršene su mnoge izmjene i promjene imena i područja općina i gradova. U 1995. godini status grada Zagreba reguliran je posebnim zakonom po kojem Zagreb postaje dio Zagrebačke županije. Zakonom o područjima županija, gradova i općina, Hrvatska je podijeljena na 20 županija te je ustrojeno novih 47 gradova.

U programu Vlade 2000. godine, a koji je prihvatio Sabor, našla se reforma državne uprave i decentralizacija, a inzistiralo se na racionalnoj i učinkovitoj javnoj upravi, reorganizaciji organizacije državne uprave te na jačanju uloge lokalne i regionalne samouprave u gospodarskom razvoju.

### **3. Pojam i ustrojstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave**

#### **3.1. Definicija lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Ljudi su samoupravne organizacije, odnosno zajednice formirali još u davnoj prošlosti s ciljem zadovoljavanja javnih i osobnih potreba. Uspostavljene samoupravne organizacije su se tijekom vremena mijenjale u svim zemljama te su se prilagođavale oblicima vladavine.

„Standarde koji predstavljaju temelj uspostave i razvoja lokalne samouprave u europskom okruženju sadržava dokument Vijeća Europe, pod nazivom Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Hrvatska je obvezatni sadržaj Europske povelje ratificirala 1997. godine, a ostali dio sadržaja 2008. godine“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 7).

Lokalna i područna samouprava predstavlja organiziranu vlast i upravljanje na lokalnoj i područnoj razini s ciljem rukovođenja poslova od javnog interesa. „Lokalna samouprava je zajednički naziv za različite organizirane načine na koje građani lokalne zajednice, na vlastitu odgovornost, relativno samostalno uređuju određene javne poslove i upravljanje njima“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 4).

Problem kod definiranja lokalnih zajednica je taj što je lokalnu zajednicu nemoguće promatrati kao izoliranu pojavu, pošto je ona ovisna o sustavu organizirane političke vlasti. Postoje dvije veće grupe autora koji su pokušavali obuhvatiti definicije lokalnih zajednica. Tako jedna grupa svrstava lokalnu zajednicu u dvije grupe: „lokalnu zajednicu kao vrsta međusobnog djelovanja ljudi i lokalnu zajednicu kao odnos pojedinca odnosno čovjeka i ljudske grupe prema prirodnoj okolini. Druga grupa ističe teritorij (život u zajednici, zajednički ciljevi...) kao jednu ili više značajki lokalne zajednice te definiraju zajednicu kao: „Društveni sustav, ukupnost stavova i razvojni proces“ (Cvitan, 2003: 18). No, svim autorima je zajedničko da govore i o ljudima i prostoru te su tu, također, i elementi ovisni o načinu života, izražavanja u kolektivu itd...

„Pod pojmom lokalne samouprave, u širem smislu, razumijevaju se sve razine samouprave u sustavu (općinska/gradska, pokrajinska/regionalna i eventualno druge). Lokalna samouprava, u užem smislu, podrazumijeva samo prvu, najnižu razinu samouprave“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 4).

„Lokalna samouprava se najjednostavnije i najprihvatljivije definira kao razina vladavine najbližija građanima, s ulogom predstavljanja važnosti stajališta lokalnog“ (Čulo i Marinac, 2010: 13). Najčešće vrijednosti samouprave su: smanjenje koncentracije državne moći, decentralizacija službe te njihovo približavanje građanima, učinkovitost, autonomija i priznavanje legitimnih lokalnih interesa.

„Europska povelja o lokalnoj samoupravi pod samoupravom podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog stanovništva i na vlastitu odgovornost“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 4).

Sukladno Europskoj povelji lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj uređuje: “Ustav Republike Hrvatske donesen 1990. godine te Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“.

„Ustav Republike Hrvatske građanima jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. To pravo ponajprije se ogleda u pravu na:

- samostalnost u obavljanju poslova lokalnog značaja,
- samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i organizacije jedinica lokalne samouprave,
- samostalno uređenje djelokruga tijela jedinica lokalne samouprave,
- neposredan izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave
- vlastite prihode jedinica lokalne samouprave i
- samostalno raspolaganje vlastitim prihodima“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 7).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje općine, gradove, županije, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima te druga značajna pitanja.

### **3.2. Osnovna načela lokalne samouprave**

Osnovna načela na kojima se zasniva lokalna samouprava u Hrvatskoj su načelo supsidijarnosti i autonomija vlasti. Načelo supsidijarnosti znači da se pri određivanju djelokruga prednost daje onoj razini vlasti koja je najbliža građanima. Prema ovom načelu odlučivanje mora biti preneseno na najniži mogući stupanj društvene organizacije, dok

središnja vlast nadopunjuje političko odlučivanje na lokalnoj razini. „Osim putem izbora svojih predstavnika u lokalno političko tijelo, u upravljanju lokalnim poslovima građani mogu sudjelovati i neposredno putem referenduma, zborova i drugih oblika neposrednog odlučivanja“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 7). Načelo autonomije vlasti ogleda se u isključivom pravu lokalne jedinice da upravlja sobom na temelju propisa koje ona sama donosi.

### **3.3. Ustroj samouprave u Republici Hrvatskoj**

Donošenjem Ustava Republike Hrvatske 22. prosinca 1990. godine okvirno nastaje današnji ustroj lokalne i regionalne samouprave u određene promjene 1993., 2001., 2010. godine. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. „U Republici Hrvatskoj su dva stupnja lokalne samouprave:

- prvi stupanj čine jedinice lokalne samouprave-općine, odnosno gradovi (lokalna samouprava u užem smislu),
- drugi stupanj čine jedinice područne samouprave-županije (područna samouprava)“ (Čulo i Marinac, 2010: 34).

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, a od toga 428 općina i 127 gradova te 20 županija, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi članak 3. „Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja je povezana zajedničkim interesima stanovništva“ (Narodne Novine, 144/12).

Članak 5. istog zakona definira grad kao: „Jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10 000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti priključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja“ (Narodne Novine, 144/12). „Veliki gradovi su jedinice područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, a osnivaju se zbog obavljanja poslova od regionalnog interesa“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 8).

Članak 6. „Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavljaju prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa“ (Narodne Novine, 144/12).

Grad Zagreb čini posebnu upravno-teritorijalnu cjelinu koja je uređena posebnim zakonom, odnosno Zakonom o gradu Zagrebu. Prema tom zakonu, Zagreb ima status županije. Radi rješavanja pitanja od zajedničkog interesa, Zagreb i Zagrebačka županija međusobno su dužni surađivati.



## **4. Djelokrug poslova lokalne i područne (regionalne) samouprave**

### **4.1. Vrste poslova jedinica lokalne i regionalne samouprave**

„Samoupravni djelokrug općine, grada i županije određen je metodom opće klauzule, što znači da općina i grad obavljaju poslove lokalnog značaja, a županija poslove područnog (regionalnog) značaja, koji nisu Ustavom Republike Hrvatske i zakonom dodijeljeni državnim tijelima. U obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga općina, grad i županija su samostalni u odlučivanju, ali opći akti koje donose podliježu nadzoru ustavnosti“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 8).

Djelokrug poslova dijeli se na izvorne (samoupravne) i povjerene (poslovi državne uprave) poslove kao glavne vrste. Glavni razlog ovakve podjele je taj da državni organi ne mogu samostalno, čak ni preko područnih tijela, organizirati samostalno obavljanje poslova pa ih prenose na jedinice lokalne i područne samouprave. Izvorni poslovi se još dijele na obigatorne i fakultativne. Obligatorni su oni poslovi koje su općina, grad i županija dužni organizirati, a uređuju se posebnim zakonima (npr. Zakon o školstvu, Zakon o komunalnom gospodarstvu i dr.). Fakultativni su poslovi oni koje općina, grad i županija organiziraju samo ako su osigurali uvjete za njihovo izvršavanje.

### **4.2. Samoupravni poslovi općina i gradova**

Poslovi općina i gradova navedeni su u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a to su: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača. Zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

Veliki gradovi, kao i gradovi sjedišta županija, ostvaruju poslove od lokalnog značaja kojima se ostvaruju potrebe građana. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija obavljaju iste poslove kao i jedinice lokalne samouprave, no sami poslovi su prošireni na: održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih za gradnju, provedbu dokumenata prostornog uređenja. Općine i gradovi donose prostorne planove uređenja kojima se utvrđuje namjena zemljišta i uvjeti izgradnje, programi zajedničke komunalne potrošnje,

standarde čišćenja javnih površina, opskrbe pitkom vodom, financiranje dječjih vrtića, vatrogasaca i domova zdravlja i dr.

#### **4.3. Samoupravni poslovi županija**

Poslove od područnog (regionalnog) značenja u svom samoupravnom djelovanju, koje obavlja županija su: obrazovanje, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometna infrastruktura, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovanih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikog grada, planiranje i razvoj mreže obrazovanih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova te druge poslove, sukladno posebnim zakonima. Županija donosi prostorni plan kojima se razrađuju ciljevi prostornog uređenja, uređuje racionalno korištenje prostora vodeći računa o regionalnim osobitostima, prirodnim, kulturno-povijesnim vrijednostima, utvrđuje mrežu srednjih škola, predškolskih ustanova i domova socijalne skrbi, održava i gradi javne ceste, u ime Republike Hrvatske upravlja pomorskim dobrom na svom području i daje koncesiju uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske, osniva ustanove te obavlja i druge poslove od regionalnog značenja.

#### **4.4. Povjereni poslovi lokalne i regionalne samouprave**

Ustav je omogućio povjeravanje poslova državne uprave jedinicama lokalne i regionalne samouprave pa se tako za obavljanje određenih poslova državne uprave u lokalnim jedinicama, iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave, mogu osnivati područne jedinice, a iz nadležnosti ureda državne uprave mogu se osnivati ispostave.

## 5. Tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave

U upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave službenici i namještenici obavljaju upravne, stručne i ostale poslove. „Sastav, način rada i organizacija predstavničkih i izvršnih tijela te upravnih tijela, kao i stručnost zaposlenika odlučujući su faktor za cjelokupan rad i funkcioniranje lokalne samouprave“ (Čulo i Marinac, 2010: 76). Unutarnje ustrojstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se od:

- predstavničkih tijela;
- izvršnih tijela;
- upravnih tijela.

### 5.1. Predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

„Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje ostvaruju putem predstavničkih tijela, sastavljenima od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima, na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava“ (Čulo i Marinac, 2010: 76). Na temelju stavova Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Ustava Republike Hrvatske može se zaključiti da su u funkcioniranju lokalne i područne samouprave ključna tijela jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, tj. u općini općinska vijeća, u gradu gradska vijeća te županijska skupština. To su predstavnička tijela koja predstavljaju temelje lokalne i područne (regionalne) samouprave, donose akte u okviru djelokruga te obavljaju i druge poslove, u skladu sa zakonom i statutom lokalne samouprave. Važno je napomenuti da za Grad Zagreb, kao posebnu samoupravnu jedinicu, predstavničko tijelo je gradska skupština. Broj članova predstavničkih tijela općina i grada ovisi o broju stanovnika. „Izbori za članove predstavničkih tijela održavaju se svake četiri godine, a članove biraju hrvatski državljani s navršениh 18 godina, koji prebivaju na području grada/općine/županije za čije se predstavničko tijelo provode izbori. Isti uvjeti vrijede za osobe koje se kandidiraju za dužnost člana predstavničkog tijela“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 15). Birači glasuju za jednu od predloženih izbornih lista na kojima su imena kandidata za članove predstavničkih tijela, a predlažu ih predlagatelji lista. Predlagatelj je politička stranka, koalicija stranaka ili grupa birača ako se radi o neovisnoj listi. Mandat izabranim članovima traje 4 godine, a biraju se neposrednim izborima, tajnim glasovanjem, proporcionalnim

(razmjernim) izbornim sustavom. Članovi predstavničkih tijela nisu opozivi. „Broj je članova predstavničkog tijela neparan, a određuje se statutom općine, grada i županije. Način rada predstavničkog tijela uređuje se poslovníkom predstavničkog tijela. Statut koji donose predstavnička tijela je najvažniji akt jedinica lokalne i regionalne samouprave kojim se uređuju djelokrug, granice lokalne samouprave, grb, zastava, ovlasti i dr. Za Grad Zagreb propisan je broj članova (51), a županije mogu imati od 31 do 51 člana skupštine“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 12). „Zakonom su propisane određene dužnosti koje se ne mogu obavljati istodobno s dužnošću člana predstavničkog tijela (nespojiva dužnost)“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 16). Ako kojim slučajem osoba izabrana za člana predstavničkog tijela prihvati neku od nespojivih dužnosti, mandat mu miruje, a zamjenjuje ga zamjenik. „Zamjenik je osoba koja između neizabranih kandidata s iste izborne jedinice odredi predlagatelj liste“ (Lukeš-Petrović, Masarić i Nikolov, 2005: 16).

Predstavničko tijelo smatra se konstituiranim kada se na prvoj sjednici izabere predsjednik, na sjednici na kojoj je nazočna većina članova predstavničkog tijela. Predsjednik predstavničkog tijela saziva sjednice, predsjedava sjednicama i predstavlja predstavničko tijelo. Sjednice se sazivaju prema potrebi, a najmanje jednom u tri mjeseca. Predsjednik predstavničkog tijela je dužan sazvati sjednicu kada zaprimi obrazloženi zahtjev najmanje jedne trećine članova, a mora je sazvati u roku od 15 dana od dana primitka zahtjeva. U slučaju da predsjednik ne sazove sjednicu nakon primitka valjanog zahtjeva, sjednicu će sazvati općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan u roku od 8 dana. Ako ni se ni tada sjednica ne sazove, sazvat će ju čelnik tijela državne uprave nadležne za lokalne i regionalne poslove na zahtjev jedne trećine članova predstavničkog tijela.

Djelokrug, odnosno poslovi predstavničkog tijela lokalne samouprave propisan je u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi članak 35 u šest točaka, a to su:

- donosi statut;
- donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- osniva radna tijela, bira i razrješuje članove tih tijela te bira, imenuje i razrješuje i druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom;

- uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave;
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa lokalne i regionalne samouprave;
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela.

„Također predstavničko tijelo donosi proračun kojim raspoređuje prihode i izdatke za programe društvenih djelatnosti (škole, vrtić, sport, zdravstvo i sl.)“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 12). „Zadaća vijećnika je pokretanje inicijative za razmatranje i rješavanje određenih lokalnih pitanja, davanje prijedloga za donošenje akata i programa rada u interesu građana koje zastupaju u općinskom i gradskom vijeću ili županijskoj skupštini te traženje stručne obrade pojedinih pitanja od strane nadležnih općinskih, gradskih i županijskih organa“ (Čulo i Marinac, 2010: 79). Predstavničko tijelo odluke donosi većinom glasova ako je na sjednici nazočna većina članova, tako se, sukladno zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, članak 36. stavak 2, većinom glasova svih članova predstavničkog tijela donose: statut lokalnih i područnih jedinica, proračun i godišnji obračun. Sjednice su javne, a javnost se može iznimno isključiti samo u slučajevima predviđenim posebnim zakonom i općim aktom jedinice. Sjednicama prisustvuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Predstavničko tijelo može osnivati stalne ili prijevremene odbore i druga radna tijela u svrhu priprema odluka iz njihovog djelokruga.

## **5.2. Izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

„Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, izvršna tijela bila su općinski načelnik i općinsko poglavarstvo u općini, gradonačelnik i gradsko poglavarstvo u gradu i župan i županijsko poglavarstvo u županiji. Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 17 svibnja 2009. godine izvršna tijela postaju:

- u općini – općinski načelnik
- u gradu – gradonačelnik
- u županiji – župan“ (Čulo i Marinac, 2010: 79).

- Iznimno izvršno tijelo je i zamjenik koji obavlja dužnost općinskog načelnika, gradonačelnik i župana u slučajevima propisanim zakonom.

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba uvodi neposredan izbor izvršnih tijela. U svim lokalnim izborima (1993., 1997., 2001. i 2005. godine te na izvanrednim izborima), izbore za nositelje izvršne vlasti birali su građani. „Građani uvođenjem neposrednog izbora, prema Zakonu o izborima općinskog načelnik, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, na lokalnim izborima 2009. godine, neposredno birali čelnike lokalne samouprave“ (Čulo i Marinac, 2010: 80). Najveća prednost takvog sustava glasovanja je legitimnost izravno izabranog vodstva: jasnija razlika između izvršne i predstavničke vlasti, jer načelnici općina imaju samostalnije djelovanje bez stranačke politike, a općinsko vijeće je neovisnije od izvršne vlasti čime im je ojačana kontrola, također neposredni izbori daju veće mogućnosti nezavisnim kandidatima. „Izvršna tijela biraju građani s prebivalištem na području općine, grada, odnosno županije, tajnim glasovanjem na mandat od 4 godine. Kandidat mora imati prijavljeno prebivalište na području grada, općine i županije najmanje 6 mjeseci te ne može biti član predstavničkog tijela. Oni svoju dužnost obavljaju profesionalno, iznimno u općini do 1000 stanovnika općinski načelnik i njegov zamjenik mogu obavljati dužnost bez zasnivanja radnog odnosa, ako je tako određeno općim aktom općine“ (Masarić, Sikirić i Donhan, 2008: 16).

Općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, zastupa općinu, grad, odnosno županiju. Također, nadzire zakonitost rada, osigurava obavljanje povjerenih poslova državne uprave, rukovodi radom upravnih tijela i službi te obavlja i druge poslove utvrđene statutom. U Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u članku 48 u sedam točaka, opisane su zadaće i dužnosti općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, a one su:

- priprema prijedloge općih akata;
- izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkih tijela;
- usmjerava djelovanje upravnih tijela jedinica lokalne, područne samouprave u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad;
- upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave kao i njezinim prihodima i rashodima;

- odlučuje o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina i raspolaganju ostalom imovinom;
- imenuje i razrješuje predstavnike jedinica lokalne i regionalne samouprave u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba;
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom.

U skladu sa statutom zamjenik zamjenjuje općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana u slučaju duže odsutnosti ili drugih opravdanih razloga, koje ga sprječavaju u obavljanju dužnosti. Zamjenik je dužan pridržavati se uputa općinskog načelnika, gradonačelnika i župana.

„U slučaju ako je općinskom načelniku, gradonačelniku ili županu prestao mandat nakon isteka dvije godine mandata, u toj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave neće se raspisati prijevremeni izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana, a dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika i župana do kraja mandata obnašat će njegov zamjenik koji je izabran zajedno s njim“ (Ministarstvo uprave, <https://uprava.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/12855>, 05.04.2015.).

Referendumom se mogu opozvati općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, a opoziv se može pozvati na zahtjev 20% ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se opoziv traži. Ako je prijedlog valjan predstavničko tijelo će raspisati referendum za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, župana. Prijevremeni izbori će se raspisati u slučaju ako je prestanak mandata nastupio prije isteka dvije godine mandata. Do provedbe izbora dužnost će obnašat njegov zamjenik, a ako je mandat prestao i zamjeniku dužnost će obavljat povjerenik Vlade Republike Hrvatske. U slučaju da je prestanak mandata nastupio opozivom, raspisat će se prijevremeni izbori, a dužnost će također obavljat povjerenik Vlade. Prijevremeni izbori neće se raspisati ako je prestanak mandata nastupio nakon isteka dvije godine mandata, a dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana obavljat će njihov zamjenik. U slučajevima prestanka mandata samo zamjeniku općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, neće se raspisivati prijevremeni izbori, osim ako je u tom trenutku obavljao dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, tada će se raspisati prijevremeni izbori, a u međuvremenu dužnost će obavljati povjerenik Vlade Republike Hrvatske.

Broj zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana, ovisi o broju stanovnika jedinice. Tako u lokalnim jedinicama do 10 000 stanovnika općinski načelnik, gradonačelnik ima jednog zamjenika koji se bira na neposrednim izborima, a u jedinicama lokalne samouprave s više od 10 000 stanovnika, gradovima sjedištima županija, odnosno županijama, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan, imaju dva zamjenika koji se, također, biraju na neposrednim izborima.

### **5.3. Upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

„Da bi jedinice mogle učinkovito ostvarivati svoja prava i dužnosti, nužno je ustrojiti stručnu, učinkovitu i ekonomičnu općinsku upravu. Stoga se za obavljanje poslova samoupravnog djelokruga ustrojavaju upravni odjeli i službe“ (Čulo i Marinac, 2010: 81). Dakle upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su upravni odjeli i službe. „U općinama i gradovima, do 3000 stanovnika, ustrojava se jedinstveni upravni odjel za obavljanje svih poslova iz samoupravnog djelokruga, a u općinama i gradovima iznad 3000 stanovnika može se ustrojiti jedinstveni upravni odjeli. Upravna tijela ustrojavaju se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice“ (Ministarstvo uprave, <https://uprava.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/12855>, 05.04.2015). Postoji mogućnost organizacije zajedničkog obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga, pri čemu dvije ili više jedinica imaju zajedničko upravno tijelo, a odnose uređuju sporazumom.

Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje, na temelju javnog natječaja, imenuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan. Pročelnik se razrješuje dužnosti ako on to zatraži, ukoliko nastanu takvi razlozi koji dovode do prestanka radnog odnosa, ako ne postupa po propisima ili općim aktima ili ako nesavjesnim radom prouzroči jedinicama lokalne samouprave štetu.



## **6. Komparativni prikaz jedinica lokalne samouprave u europskim zemljama**

### **6.1. Jedinice lokalne samouprave u Njemačkoj**

Njemačka, s obzirom na površinu svog teritorija i broj stanovnika, spada među najveće zemlje Europe. „U Njemačkoj ne postoji specijalni savezni zakon o lokalnoj samoupravi. Osnovni zakon (ustav) smatra vrlo važnim uspostavljanje lokalnih zajednica na demokratskim načelima“ (Hrženjak, 2004: 392). Osnovnima zakonom Savezna Republika Njemačka utvrdila je tri stupnja uprave, a to su savezna, pokrajinska i lokalna samouprava, odnosno okruzi, slobodni gradovi van okruga (preko 100 000 stanovnika) i općine u sklopu okruga.

„Nakon reintegracije istočnih zemalja SR Njemačka se sastoji od 16 saveznih (federativnih) jedinica (Länder), odnosno 13 zemalja (Länder) i 3 grada koji imaju položaj zemalja (Berlin, Bremen i Hamburg)“ (Marčetić i Giljević, 2010: 68). Također, postoji i podjela na 2 države (Feristaat). Za pitanja teritorijalne podjele, granice jedinica, statute općina, odnosno temeljne institucionalne parametre za djelovanje lokalne samouprave, savezne jedinice imaju potpunu autonomiju odlučivanja. S obzirom na različitu tradiciju, postoje velike razlike u veličini i broju stanovnika, primjerice prema broju stanovnika North-Rhine-Westphalia ima 18,08 milijuna stanovnika (4 puta više stanovnika od Hrvatske) dok je prema površini najveća Bavarska koja se prostire na 70 549 km<sup>2</sup> (površina Hrvatske 56 594 km<sup>2</sup>).

„Lokalne zajednice ustrojavaju se na osnovi pokrajinskih zakona, što je i razlog njihove raznovrsnosti. Jedan je od glavnih zadataka lokalne uprave primjena pokrajinskih zakona“ (Hrženjak, 2004: 392). „Lokalna samouprava organizirana je tradicionalno u dva stupnja. Osnovne jedinice lokalne samouprave su općine (Gemeinden)“ (Marčetić i Giljević, 2010: 69). Nakon provedene reforme 1977. godine vrlo male i siromašne jedinice udruživale su se u veće jedinice kao bi se omogućilo bolje i kvalitetnije upravljanje i briga o stanovnicima, ali ipak pojedine općine zadržale su svoje vijeće i predsjednika sa smanjenom upravom. „Općine se nalaze u sastavu 343 zemaljska okruga (Landkreise) koji su ujedno i drugostupanjske samoupravne jedinice i administrativne jedinice zemaljske uprave. Postoje i izvjesna odstupanja od dvostupanjske strukture lokalne samouprave. Glavna odstupanja u smjeru jednostupanjske organizacije su tri najveća grada koji imaju status federalnih jedinica, dok Berlin i Hamburg objedinjuju na razini grada funkcije zemaljske uprave i lokalne

samouprave“ (Marčetić i Giljević, 2010: 69). Zbog decentralizacije, oba ta grada podijeljena su na gradske kotare (Stadtbezirke). Berlin kao najveći grad podijeljen je na 12 upravnih kotara. Njihova tijela nisu samostalna već su pod nadzorom središnjih upravnih organa, a gradski im parlament odobrava proračunska sredstva. „U Saveznoj Republici Njemačkoj ima ukupno 237 kotara i 87 nezavisnih gradova u rangu kotara“ (Hrženjak, 2004: 293).

Osnovnim zakonom određen je djelokrug općina i kotara. Općina uglavnom ima dužnosti izdavanja službenih dokumenata, vođenje registra stanovništva, izgradnja i održavanje mjesnih ulica, dječjih vrtića, osnovnih škola itd. Što se tiče kotara, najveći dio njihovih funkcija utvrđen je zakonom, a to su: registracija vozila, socijalna pitanja, briga o mladima, mirovine za žrtve rata, registracija vozila, održavanje specifičnih ustanova. Također, kotari se mogu dobrovoljno brinuti o obrazovanju odraslih, kulturnim i športskim ustanovama. Nezavisni gradovi imaju uz zadatke općina i kotara i čitav niz zadataka urbanih problema grada – komunalnih infrastrukturu i sigurnost građana.

„Svaki kotar i nezavisni grad moraju imati neposredno izabrano predstavničko tijelo – vijeće. Vijeća imaju od 20 do 80 članova, a mandat im obično traje četiri godine. Vijeća održavaju sjednice najmanje četiri puta godišnje. Vijeće bira izvršni odbor od 5 do 12 članova, u pravilu iz redova članova vijeća. U nekim pokrajinama izvršni odbor djeluje kao kolegijalno tijelo uprave“ (Hrženjak, 2004: 394). Struktura tijela ovisi od pokrajine do pokrajine, tako u nekim vijeće bira gradonačelnika koji je ujedno i predsjednik vijeća, dok u drugim pokrajinama predsjednika biraju građani neposredno na osnovi kandidature od političkih stranaka. Upravni funkcionar kotara je profesionalni upravni službenik s određenim stupnjem obrazovanja i iskustva u upravnim poslovima s lokalnim, pokrajinskim i saveznim tijelima. Upravni starješina je specifična funkcija u Njemačkoj. Starješina ima mogućnost suprotstavljanja odlukama koje su protivne zakonu. Oni ostaju na dužnosti dugo i to su osobe od izuzetnog značaja i poštovanja te činovničke karijere koja se cijeni.

## **6.2. Jedinice lokalne samouprave u Francuskoj**

Francuska je izuzetno centralizirana zemlja s teritorijem koji čini gotovo 1/5 površine EU, s gotovo 60 milijuna stanovnika. Zakon o pravima i slobodama rada općina, departmana i regiona je donio nove upravno – političke decentralizacije, a godinu kasnije donesena su još dva zakona od kojih jedan regulira odnos države prema lokalnoj vlasti, a drugi podjelu financiranja. Ta tri zakona nadopunjena su aktima o ustrojstvu, osoblju, lokalnim izborima i

sudjelovanju građana. Francuska se danas sastoji od 22 regiona, 95 departmana, 325 poddepartmana, 3075 kantona i oko 36 000 općina. Od 1980. godine zakonom je uređena trostupanjska lokalna samouprava.

Općine su osnovne jedinice u Francuskoj tj. prvi stupanj, a nazivaju se još i komune (communes). Tradicija nalaže da je svako selo, odnosno naselje, jedna općina. Monotipska organizacija u Francuskoj omogućuje da se među komunama nalaze gradovi s više od 50 000 stanovnika. „Sve općine imaju jednak status, bez obzira na veličinu i razinu urbanizacije. Jedino općina Pariz i Lyon imaju poseban status“ (Hrženjak, 2004: 389). „Oni imaju pravo formirati na svojem području gradske kotare (arrondissements) kao specifične jedinice mjesne samouprave.“ (Marčetić i Giljević, 2010: 73).

Drugi stupanj lokalne samouprave u Francuskoj čini 100 departmana koji se, radi održavanja efektivnih kontakata, dijele na manje, odnosno uže, administrativne jedinice kotare i kantone, koji uglavnom djeluju kao terenski organi za središnju upravu te pomažu departmentskoj upravi u koordinaciji i nadzoru nad komunama. „Departman čini vijeće sastavljeno od 14 do 76 članova koje biraju neposrednim i tajnim glasovanjem. Mandat vijećnika traje 6 godina i mogu se ponovo birati. Svako vijeće bira između svojih članova predsjednika i od 4 do 10 potpredsjednika kao i nekoliko članova koji čine izvršni odbor“ (Hrženjak, 2004: 391).

Treću razinu čine 22 regije (régions) koje su stvorene 1950.-ih godina, kako bi se brinule o ravnomjernom ekonomskom razvoju komuna i departmana, no 1982. godine postale su jedinice decentralizirane uprave. Njima upravlja vijeće izabrano na općim izborima, a prvi takvi izbori održani su 1986. Godine, ali su tek 2003. godine ugrađeni u Ustav kao dio trostupanjske lokalne samouprave. Svako regionalno vijeće bira iz svojih redova potpredsjednika, predsjednika i čina, a voditelj administrativnih službi je predsjednik regionalnog vijeća. „Njegov je zadatak pripremanje i provođenje odluka vijeća, nadziranje nad prihodima i rashodima i kontroliranje državne službe koje funkcioniraju na regionalnoj razini“ (Hrženjak, 2004: 391).

Djelokrug općina ovisi o odlukama vijeća kojeg biraju građani na šest godina, a svako vijeće bira iz svojih redova gradonačelnika, koji je ujedno jedini starješina lokalne uprave. On ima mogućnost prenijeti neke svoje zadatke ili ovlasti jednom ili više pomoćnika. Vijeće razmatra pitanja od općeg interesa, a ta su: financiranje općina, odlučuje o porezima i pristojbama, osoblju u lokalnoj upravi, imovini općine itd. Gradonačelnik ima dvostruku ulogu: prvo kao

starješina odnosno načelnik, odgovoran je za izvršavanje odluka vijeća te priprema dnevni red i predsjedava sjednicama vijeća. Također, postoji mogućnost da vijeće može prenijeti na gradonačelnika neke svoje funkcije za vrijeme trajanja njegova mandata. Druga uloga je da je kao gradonačelnik, odnosno državni službenik, odgovoran komesaru departmana za vođenje statistike i drugih informacija, objavljivanje spisa itd.

Departmani imaju ovlaštenja u oblasti obrazovanja, održavanja javnih zgrada, putova zdravstvenoj zaštiti, zdravlju, socijalnim službama. Predsjednik vijeća predsjedava sjednicama vijeća i izvršnog odbora, priprema nacrt budžeta, ima čak i neka policijska ovlaštenja. Perfekt-komesar departmana dekretom imenuje ministarski savjet i on predstavlja vladu. Naime, on je jedina osoba koja zastupa državu, koja je odgovorna za državne interese, primjenu zakona i javni red.

### **6.3. Jedinice lokalne samouprave Velike Britanije**

Velika Britanija ili, popularno nazivana, Britanija je zemljopisni naziv za zemljopisno područje koje obuhvaća Englesku, Wales i Škotsku. Smatra se da je Velika Britanija kolijevka lokalne samouprave. U povijesti, prvi teritorijalni okvir lokalne samouprave je bila župa gdje su se okupljali župljani i pod vodstvom župnika rješavali pitanja vezana uz crkvu, crkvenu imovinu, dobrovoljne priloge za crkvu... Početkom 16. stoljeća to su bile stabilne teritorijalne jedinice koje je parlament obvezao aktima da održavaju putove i mostove, a u 12. stoljeću obvezuje ih i na brigu za siromašne. Drugi teritorijalni stupanj su bili su gradovi koji su u počecima stjecali privilegije na osnovi kraljevskih povelja. „U početku su u gradovima svi stanovnici (kao i u župama) neposredno odlučivali i upravljali zajedničkim poslovima grada. U drugoj polovici 17. st. razvija se gradska aristokracija i birokracija, koja umjesto građana, monopolizira upravljanje gradskim poslovima“ (Hrženjak, 2004: 385). Zbog lošeg stanja pučanstva i izraženih nezadovoljstava radom tijela, početkom 19. stoljeća, parlament je pokrenuo jedinice koje su brinule o siromašnima te poslove komunalnog karaktera, a krajem navedenog stoljeća broj jedinica se uvelike povećao.

Prva velika reforma lokalne samouprave u Velikoj Britaniji se dogodila između 1960. i 1985. godine gdje je samouprava podijeljena u tri stupnja, a to su bili: okruzi, distrikti i župe, odnosno općine ili zajednice.

Engleska je podijeljena na 53 okruga, od kojih je 6 metropolskih te 47 običnih. „U okruzima se (County) vijeća prvenstveno bave planiranjem poslova u oblasti transporta, prometa i

magistralnih putova, protupožarne službe, policijske službe, rad specijaliziranih institucija, briga za srednje obrazovanje, specijalne škole i više obrazovanje.

Velika Britanija broji 369 distrikta od kojih se 36 nalazi u metropolskim okruzima Londona, Manchestera itd; a, ostala 333 čine obične okruge. Distrikti imaju iste zadatke kao i okruzi, ali prilagođeno potrebama pojedinog distrikta. Neki od zadataka su: odlučivanje o razvoju i kontroli razvoja, obnova grada, briga za beskućnike, održavanje pojedinih gradskih ulica i slično. Vijeća distrikta odgovorna su i za opremanje službi koje djeluju na području tog distrikta.

Parohija (eng. parishes) je drugi naziv za župu, a ima ih oko 10.000. Nove župe obuhvaćaju poslove obrta, brige o groblju i krematoriju, brige o stazama i parkiralištima. Također reformama im je dodijeljeno pravo da izdaju građevinskih dozvola za njihovo područje.

„Najviše tijelo u okrugu je vijeće. Zakon mu ne utvrđuje veličinu, niti odnos između broja birača i broja vijećnika“ (Hrženjak, 2004: 387). Broj vijećnika varira između 60 i 100 vijećnika, koji se biraju općim i neposrednim glasovanjem, a mandat im traje četiri godine. Služba vijećnika je dobrovoljna, uz iznimku da predsjednik kojeg bira vijeće iz redova svojih članova može dobivati naknadu. U distriktu vijeće broji od 30 do 80 članova, a biraju se kao i vijeće okruga. Također, vijećnici jednom godišnje biraju između sebe jednog člana za predsjednika. Župe su, uz vijeće, zadržale i zbor župljana koji predstavljaju sve građane župe, koji neposredno raspravljaju i odlučuju o pitanjima i interesima župe. „Upravljanje pojedinim službama zadatak je komiteta vijećnika i izvršnih službenika. Komiteti su sastavljeni od dvije trećine članova vijeća, a do jedne trećine mogu biti kooptirani „eksperti“. Jedino iz redova članova mora se birati jedan broj mirovnih sudaca. Komiteti su odgovorni za upravljanje i prihode“ (Hrženjak, 2004: 387). U Engleskoj ne postoji kolegijalno izvršno tijelo (izvršna vijeća), a u okruzima i distriktima se ustrojavaju određeni komiteti za pojedine oblasti čiji su članovi građani i članovi vijeća. Jedino komitet ima izvršnu vlast u svojoj oblasti rada.

#### **6.4. Jedinice lokalne samouprave u Poljskoj**

Poljska se prostire na 312 679 km<sup>2</sup>, a broji preko 38 milijuna stanovnika što je čini 9. zemljom u Europi. Ustavom Republike Poljske utvrđeni su temelji lokalne samouprave u Poljskoj. Trenutna struktura lokalne samouprave u Poljskoj kreirana je dvjema decentralizacijskim reformama. Prva se dogodila 1990. godine, gdje je gmina osnovana kao temeljna i osnovna jedinica lokalne samouprave. Druga reforma je provedena 1998. te su 1999. godine kao drugi

stupanj osnovani kotarevi (powiati), a kao treći danas postoje i vojvodstva (województwa). „Lokalna samouprava uređena je i nizom zakona kojima se uređuje status općina i glavnog grada Varšave te organizacijskih oblika višeg stupnja samouprave, izborni postupak za lokalne i regionalne izbore, financiranje lokalne samouprave i regionalne samouprave te ostala pitanja važna za lokalnu samoupravu.“ (Antić, 2002: 66)

Dakle, lokalna samouprava u Poljskoj ima tri stupnja, a to su: općine (gmina), jedinice drugog stupnja su kotarevi (powiat), a trećeg vojvodstva (województw).

Poljska broji 2489 općina, a zanimljivo je da najmanja općina Górowo Iławeckie ima samo 3 km<sup>2</sup>. Lokalna samouprava u Poljskoj je vrlo specifična, zato što dio općina ima istodobno i status, odnosno položaj, jedinica drugog stupnja tj. kotara. „To su ponajprije 64 tkz. slobodna grada kao i gradovi s više od 100 000 stanovnika u kojima su sjedišta vojvodstva, osim ako Vijeće ministara na zahtjev samog grada ne odluči drugačije“ (Antić, 2002: 66). „U općinama se ostvaruju najvažnije potrebe i interesi lokalnog stanovništva. U njihovu nadležnost ulaze jaslice, vrtići, osnovne škole, knjižnice i kulturni centri te održavanje lokalnih cesta“ (Crnković, 2010: 1064). Također osim samoupravnog djelokruga, lokalne jedinice mogu obavljati i poslove koji su im preneseni u nadležnost kao: registracija rođenja, brakova, statistički podaci...

Drugi stupanj broji 315 kotara. Ovdje, također, postoje gradovi koji imaju status kotara. Kotari preuzimaju poslove koji, prema principu razmjernosti, ne mogu biti u oblasti općina. Također, poslovi im se izričito dodjeljuju zakonom, dok općine mogu obavljati sve poslove lokalnog karaktera, osim ako su pojedini poslovi zakonom dodijeljeni nekoj drugoj razini. Dakle, kotarevi obavljaju poslove poput obrazovanja, zaštite zdravlja, socijalne zaštite, transporta i javnih putova, upravljanje vodama, zaštite od elementarnih nepogoda itd.

Treći stupanj su vojvodstva kojih ima 16, a pojedina dosežu i do 5 milijuna stanovnika. „Pravne su osobe, imaju široke ovlasti, samostalne proračune i široke ovlasti u području ekonomije“ (Crnković, 2010: 1068). Glavne zadaće vojvodstva su regionalni razvoj, a uz pomoć strukturnih fondova Europske unije ojačane su mogućnosti izvršavanja tih zadaća. U djelokrug vojvodstva ulaze sljedeći poslovi: obrazovanje, zaštita obrazovanja, prostorno planiranje, zaštita okoliša, upravljanje vodama, obrana i dr.

Grad Varšava, kao glavni grad Republike Poljske, ima poseban status tj. metropolitansko je područje. Varšava je do 1994. godine bila organizirana u 7 općina, a nakon toga podijeljena u

11 općina koje su dalje podijeljene u gradske kotare. Grad ima vlastitu pravnu osobnost te odlučuje o poslovima od zajedničkog interesa.

Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće. Vijeće u općinama do 200 000 stanovnika broji od 15 do 45 članova, ovisno o broju stanovnika općine, a u općinama s više od 200 000 stanovnika, na navedenih 45 članova, dodaje se po 5 vijećnika svake političke stranke, koalicije i nezavisne liste. Vijeće tajnim glasovanjem bira predsjednika, koji onda organizira rad vijeća i predsjedava sjednicama. Izvršno tijelo je poglavarstvo koje broji od 5 do 7 članova. Poglavarstvo bira vijeće između svojih članova ili izvan tog kruga. Na čelu poglavarstva je načelnik, odnosno predsjednik, ovisno o broju stanovnika općine.

Predstavničko tijelo kotara je kotarsko vijeće čiji sastav, također, ovisi o broju stanovnika pojedinog kotara pa tako u kotarevima do 40 000 stanovnika vijeća imaju do 20 članova, dok se na svakih 20 000 stanovnika iznad navedenog broja dodaje 5 članova. Kotarsko vijeće tajnim glasovanjem bira svog predsjednika. Izvršno tijelo ima od 4 do 6 članova koje bira kotarsko vijeće.

Predstavničko tijelo vojvodstva je skupština koja u područjima do 2 milijuna stanovnika ima 45 članova, a na taj broj se za svakih 500 000 stanovnika dodaje po 5 članova. Skupština bira predsjednika koji predsjedava sjednicama i organizira rad skupštine. Izvršno tijelo vojvodstva je poglavarstvo koje se sastoji od predsjednika, njegovih zamjenika te maksimalno do 5 članova. Svi su izabrani tajnim glasovanjem većinom glasova svih članova.

„Grad Varšava kao posebna jedinica ima svoje vlastito predstavničko tijelo – Gradsko vijeće, koje broji 68 članova, izravno izabranih od građana općina koje čine Grad. Grad Varšava ima i posebno izvršno tijelo – poglavarstvo na čijem je čelu gradonačelnika Varšave. Izabrani načelnik općine Varšava-Centar automatizmom postaje ujedno i gradonačelnik Varšave“ (Antić, 2002: 70). Takav način izbora gradonačelnika dovelo je do mnogobrojnih konflikata jer su ostali načelnici smatrali da su u neravnopravnom položaju.

## **6.5. Jedinice lokalne samouprave u Danskoj**

Danska je smještena na poluotoku Jultland, površine 43 098 km<sup>2</sup>, a ima 5 137 000 stanovnika što je čini najgušće naseljenom državom u Europi. „Danska je ustavna kraljevina s jednodomnim parlamentom i predsjednikom vlade. Ona je u punom smislu riječi pravna i socijalna država. Tri četvrtine njenog stanovništva živi u gradovima“ (Hrženjak, 2004: 395). Temeljna zakonska osnova o lokalnoj samoupravi propisana je u danskom Ustavu koji

propisuje da općina samostalno održava svoje upravne poslove pod nadzorom središnje države te je to sve točno definirano zakonom. Ta definicija iz Ustava je točno razrađena u „Zakonu o lokalnoj samoupravi“ koji je više puta mijenjan.

Danska je doživjela veliku reformu lokalne samouprave 2007. godine, a do tada je zadržala oblik koji je bio određen reformom iz 1970. godine aktom o reformi lokalne uprave. „U prvoj velikoj teritorijalnoj reformi, provedenoj u travnju 1970., ukupan broj jedinica lokalne samouprave smanjen je s 1098 na 277. Broj dotadašnjih okruga se smanjio sa 25 na 14“ (Kovačić, 2009: 991).

Općine i okruzi djeluju na sličnom ustrojstvu, a funkcionalno se samoupravno nadopunjuju, pri čemu je okrug viša razina lokalne samouprave. Prilikom velike reforme 1970. postupno se povećavala i nadležnost i autonomija općina i okruga, a pritom su se osigurali i materijalni i organizacijski uvjeti za prijenos ovlasti sa središnje države na lokalnu razinu. Na taj se način oni poslovi koji se mogu obavljati na lokalnoj razini dodjeljuju općini, a za poslove koji se odnose na šire područje zaduženi su okruzi. Postojale su dvije vrste poslova, a to su obvezni i neobavezni. Obvezni su: briga za socijalno blagostanje, zadaci iz oblasti obrazovanja, posebna briga za osnovno obrazovanje, služba liječenja zuba djece, služba kućne pomoći medicinskih sestara, higijena i zdravstveni uvjeti okoline. Okrug obavlja, također, sve te poslove, a pritom i upravlja svim bolnicama. Izgradnja putova podijeljena je između općina i okruga, ovisno o značenju putova. Također, općina i okrug odgovorni su za prikupljanje otpadaka, kanalizacijsku mrežu i izvore pitke vode, ublažavanje nezaposlenosti itd. Neobavezni zadaci su: športski kulturni program, javni prijevoz, javni radovi i mjesni gospodarski razvitak.

„Načela ustrojstva općine i okruga jednaka su. Općine i okruzi imaju vijeća. Članovi se općinskih i okružnih vijeća biraju na općim, proporcionalnim izborima na razdoblje od 4 godine“ (Hrženjak, 2004: 396). Broj članova vijeća je od 5 do 25, a za okruge od 13 do 31 član, a vijeće iz redova svojih članova bira gradonačelnika i jednog ili dva pomoćnika, čiji mandat traje koliko i mandat vijeća. Gradonačelnik je predsjednik vijeća i šef lokalne uprave, također predsjeda i komisiji za financiranje. Vijeća isto osnivaju i povremene i stalne druge komisije čiji se sastav i djelokrug utvrđuje mjesnim propisima. Komisije odlučuju o raznim općinskim poslovima i pripremaju raspravu vijeća o raznim pitanjima.



Velika reforma je zahvatila lokalnu samoupravu 1. siječnja 2007. godine. Tada je nastupila potpuno nova teritorijalna podjela pa se tako Danska podijelila na 5 regija (regioner), nastalih spajanjem tadašnjih 13 okruga koji su se ukinuli, a nastalo je i 98 općina spajanjem dotadašnjih 270 općina. „Teritorijalna podjela nije obuhvatila 32 stare općine koje su se već prije ujedinile ili su imale više od 20 000 stanovnika“ (Kovačić, 2009: 992). Nove općine su dobile značajniju ulogu nakon što su nadležnosti ukinutih okruga prenesene na središnju državu, ali su općine i regije dobile dio poslove iz nadležnosti središnje državne uprave. Tako su neke od nadležnosti općine: izvanbolnička rehabilitacija, zdravstvena prevencija, promocija zdravlja u obrazovnim ustanovama, poslovi zapošljavanja u lokalnim uredima, socijalna skrb, predškolski odgoj, pedagoška pomoć djeci, zaštita okoliša itd. „Reformom je predviđeno da će općine osnovati *one-stop-shops* kao mjesto na kojem će građani moći dobiti sve usluge koje pružaju općine, ali i obaviti niz usluga iz nadležnosti regija ili središnjih državnih tijela koje su delegirane na općine“ (Kovačić, 2009: 996).

Regije obavljaju poslove: zdravstvene zaštite, zdravstveno osiguranje, opća i specijalistička zdravstvena zaštita, briga za ustanove za osjetljive kategorije građana i osobe s posebnim potrebama, međuregionalni autobusni prijevoz. „Odgovornosti regija zakonski su limitirane, odnosno one ne mogu samostalno preuzeti i obavljati druge poslove osim onih koji su eksplicitno enumerirani u zakonu“ (Kovačić, 2009: 997).

## 7. Zaključak

Svaka država ima određene specifičnosti poput površine teritorija, broja stanovnika, gustoće naseljenosti, gospodarske razvijenosti, sve to utječe na ustroj i djelovanje lokalne i regionalne samouprave. Hrvatska kao država još uvijek gospodarski i ekonomski dosta zaostaje za vodećim zemljama Europe te je upravo to jedan od mogućih razloga zašto je lokalna i regionalna samouprava još uvijek toliko neefikasna. Glavne razloge takve samouprave treba tražiti u lošim reformama kojima se ne provodi decentralizacija, još uvijek postoje velike razlike između jedinica istog tipa, a to se očituje u slabom financijskom kapacitetu pojedinih jedinica, jednaki poslovi se dodjeljuju nejednakim jedinicama, nema efikasne kontrole rada službi, neprofesionalizam službenika koji se najčešće zapošljavaju po podobnosti, a ne sposobnosti. Među najvećim problemima je izostanak pomoći središnje države, a kada se pomoć i dogodi ona je najčešće ispolitizirana u druge svrhe. Što se tiče poslova oni su nedovoljno razgraničeni između države i lokalne vlasti.

Hrvatskoj je potrebna temeljita reforma ponajprije u smanjenju jedinica prvog stupnja tj. općina. U Hrvatskoj ima 428 općina svaka od tih općina ima određena tijela koja iziskuju izdvajanje određenih financijskih sredstava koja bi se spajanjem tih jedinica mogla preusmjeriti na potrebnije stvari i na taj se način podosta uštedjeti. Idealno bi bilo kada bi se postiglo oko 150 jedinica prvog stupnja. Što se tiče jedinica drugog stupnja, umjesto dosadašnjih 20 županija, trebalo bi ustrojiti 7 regija s sjedištima u (Varaždinu, Osijeku, Rijeci, Splitu, Dubrovniku te Istri). Navedena sjedišta su odabrana zbog veličine i same teritorijalne raspodijeljenosti gradova, bogate povijesno-kulturne znamenitosti te gospodarskog i prometnog značaja. Zagreb treba zadržati oblik metropolske federacije koja bi obuhvaćala Zagreb i sadašnju zagrebačku županiju. Kroz navedene regije treba decentralizirati javne službe na način da regije preuzmu dosadašnje poslove koje obavljaju ministarstva, a poslove sadašnjih županija preuzmu jedinice prvog stupnja. Također potrebno je uvesti elemente efikasne kontrole rada predstavničkih i izvršnih tijela te uvođenja određenog stupnja odgovornosti za određeno poduzimanje odnosno nepoduzimanje kao i sankcioniranje takvih radnji sukladno počinjenoj šteti kojoj je izložena zajednica kao primjer za buduća ponašanja, a ne kao što je trenutna situacija gdje društvo ima dojam da se isplati protupravno ponašati prilikom obnašanja određenih funkcija.

Danska je odličan primjer uspješno provedene reforme. Pošto je Danska površinom i brojem stanovnika slična hrvatskoj lako se može provesti slična reforma i u našoj državi. Naravno takve reforme se ne mogu provesti preko noći već je potrebna dugotrajna priprema, ispitivanje te promjene pronajprije Ustava Republike Hrvatske za što je potrebno 2/3 zastupnika Sabora, a kakva je trenutna politička situacija to je gotovo nemoguće jer se na svim mogućim situacijama hvataju jeftini politički bodovi između vlasti i oporbe. Dakle prije svega potrebna je volja i vladajućih i oporbe da se uopće započnu reforme, a zatim da se sluša glas stručnjaka s pojedinih područja. Danskoj je trebalo pet godina da provede reforme s tim da su se s reformama odmah složile najjače političke stranke tako da u Hrvatskoj nedostaju temeljne pretpostavke za provedbu reforme, a kakva je trenutna situacija takva reforma se neće provesti u sljedećih nekoliko godina.

## 8. Literatura

1. Antić, T. (2002). Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, *Politička misao*, 39 (4): 44-86.
2. Crnković, M. (2010). Lokalna samouprava u Poljskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10 (4): 1059-1080.
3. Cvitan, O. (2003). Lokalna samouprava, Veleučilište u Splitu: Split.
4. Čulo, I. i Marinac, A. (2010). Mjesto i uloga lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Geno: Požega.
5. Hrženjak, J. (2004). Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Informator: Zagreb.
6. Kovačić, M. (2009). Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. godine, *Hrvatska javna uprava*, 9 (4): 989-997.
7. Lukeš-Petrović, M., Masarić, H. i Nikolov, J. (2005). Vodič kroz hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave: program UN-a za razvoj, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu: Zagreb.
8. Marčetić, G. i Giljević, T. (2010). Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10 (1): 67-79.
9. Masarić, H., Sikirić, S. i Donhan, Z. (2008) Upoznajte lokalnu i regionalnu samoupravu u Hrvatskoj, Savez gradova i Udruga općina Republike Hrvatske: Zagreb.
10. Ministarstvo uprave, <https://uprava.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/12855>, (05.04.2015.).
11. Onesin, C. (2003). Lokalna samouprava, Veleučilište u Splitu: Split.
12. Podolnjak, J. (2005). Neposredan izbor (grado)načelnika i župana, Stanek: Varaždin.
13. Vrbošić, J. (1992). Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj, *Društvena istraživanja*, 1 (1): 55-68.
14. Wikipedija, 2013 [http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska\\_pravna\\_povijest](http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska_pravna_povijest), (8.3.2015.).
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 144/12.