

# Grad kao jedinica lokalne samouprave

---

Jurčević, Danijela

Undergraduate thesis / Završni rad

2017

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:107:209931>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-03**



Repository / Repozitorij:

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



**VELEUČLIŠTE NIKOLA TESLA U GOSPIĆU**

Danijela Jurčević

**GRAD KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE  
CITY AS A UNIT OF LOCAL-SELF GOVERNMENT**

Završni rad

Gospić, 2017.



**VELEUČILIŠTE NIKOLA TESLA**

Upravni odjel

Stručni Upravni studij

**GRAD KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

**CITY AS A UNIT OF LOCAL-SELF GOVERNMENT**

Završni rad

Mentor :

Prof.dr.sc. Miomir Matulović

Student :

Danijela Jurčević

MBS: 2963000290/11

Gospić, ožujak 2017.

Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću

Upravni odjel

Otočac, 22.12.2016.

ZADATAK

za završni rad

pristupniku/-ici DANIJELI JURČEVIĆ MBS: 2963000290/11

Studentu stručnog Upravnog studija izdaje se tema završnog rada pod nazivom

GRAD KAO JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sadržaj zadatka:

Pristupnica je za temu završnog rada odabrala grad kao jedinicu lokalne samouprave. U obradi teme pristupnica će najprije odrediti sustav lokalne samouprave, što će tu poviše objasniti o pojmu i karakteristikama, te ulogama i teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave. Rad mora dati i uvid grada u sistemu lokalne samouprave i pravni okvir uređenja grada kao jedinica lokalne samouprave. Naposljetku, analiza će se okončati zaključnim pregledom rezultata obrade teme.

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

Mentor: [signature] zadano: 22.12.2016. [signature]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Pročelnik odjela: TOMISLAV LOPAC, PRVO predati do: [signature]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Student: DANIJELA JURČEVIĆ primio zadatak 22.12.2016. [signature]  
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

Dostavlja se:

- mentoru,
- pristupniku

## IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom Grad kao jedinica lokalne samouprave izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora prof.dr.sc. Miomira Matulovića.

Danijela Jurčević

*Danijela Jurčević*

## SADRŽAJ:

Sažetak	
1. Uvod .....	1
1.1. Problem i predmet rada.....	1
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja.....	1
1.3. Struktura rada.....	2
2. Sustav lokalne samouprave.....	3
2.1. Pojam lokalne samouprave.....	5
2.2. Karakteristike lokalne samouprave .....	7
2.3. Uloga lokalne samouprave .....	8
2.4. Teritorijalna organizacija Republike Hrvatske .....	12
3. Grad u sistemu lokalne samouprave .....	15
3.1. Nastanak grada .....	15
3.2. Socijalni elementi grada .....	17
3.3. Pojam grada .....	18
3.4. Pravni okvir uređenja grada kao jedinice lokalne samouprave .....	21
3.5. Osnovna obilježja grada .....	28
3.6. Osnovni problemi grada .....	30
3.7. Upravljanje gradom .....	32
4. Zaključak .....	37
5. Literatura .....	38

## Sažetak

Jednako kao što je cjelokupni razvoj Republike Hrvatske bio obilježen diskontinuitetom i mnogobrojnim prekidima tako se razvijala lokalna samouprava. U tradiciji lokalne samouprave su uključene povijesne reminiscencije iz srednjovjekovnog razdoblja germansko – austrijska i ugarska tradicija iz perioda Austrougarske monarhije pa sve do jednopartijskog iskustva s sveobuhvatnim sustavom samoupravljanja socijalističke Jugoslavije.

Osamostaljenjem Republike Hrvatske dolazi do reafirmacije lokalne samouprave gdje dolazi do jačanja središnjih institucija što je rezultiralo centralizacijom čime je i pridonio domovinski rat. Tek 2000. godine ustavnim promjenama je uslijedio značajni napredak u decentralizaciji i tek tada su stvorene mogućnosti za stabilizaciju lokalnih institucija poput lokalnih jedinica, lokalnih izvršnih tijela, upravnih organizacija i sl.

Lokalne jedinice su najvažnija lokalna institucija pa stoga razlikujemo grad, općinu i županiju. Zadatak grada kao lokalne jedinice je njegovo djelovanje na načelu vladavine prava i zaštite prava građana. Također je dužan izgraditi svoj kapacitet djelovanja. Nužna su racionalna rješenja u pogledu personalnog osoblja, strukture menadžera i sl. Bez njih nećemo moći stvoriti ekonomičniji, efikasniji i efektivni razvoj grada i drugih oblika lokalne samouprave na dobrobit građana. I na kraju svaka jedinica lokalne samouprave se mora što u većoj mjeri orijentirati na socijalne vrijednosti. Na taj način bi se stabilizirala država, riješili bi se javni problemi i omogućio bi se razvoj države u sustavu Europske unije.

**Ključne riječi:** lokalna samouprava, jedinica lokalne samouprave, grad, Republika Hrvatska



## **Summary**

Just as the overall development of the Republic of Croatia was marked by discontinuity and numerous interruptions also developed local government. In the tradition of local government involved historical reminiscences from the medieval period, Germanic - Austrian and Hungarian traditions from the period of Austro-Hungarian Empire until the one-party experience with a comprehensive system of self-management socialist Yugoslavia.

Croatian independence came to the reaffirmation of local government where there was a strengthening of the central institutions, which resulted in the centralization contributed by Patriotic War. It was not until year 2000 constitutional change followed significant progress in decentralization and only then created opportunities for stabilization of local institutions such as local government units, local executive bodies, administrative organizations and etc...

Local units are the most important local institutions and therefore distinguish the city, municipality and county. The task of the city as the local unit is its effect on the principle of the rule of law and protection of citizens' rights. It is also required to build its capacity to act. Necessary were rational solutions in terms of personal staff, structures managers etc. Without them we wouldn't be able to create more economical, more efficient and effective development of the city and other forms of local self-government for the benefit of citizens. And at the end of each unit of local government must be as largely focus on social values. This would stabilize the country, solved the public problems and would allow the development of the country in the system of the European Union.

**Keywords:** local government, local self - government, the city, the Republic of Croatia.

# **1. UVOD**

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

Na osnovi relevantnih činjenica o problematici znanstvenoga istraživanja može se definirati problem istraživanja grada kao jedinice lokalne samouprave koji se može smatrati jedan od najvažnijih organizacijskih oblika prostora te najveća čovjekova tvorevina pa je ujedno i najsloženija kompozicija oblika (volumen zgrada, kuća, svega sagrađenog) u prostoru (ulice, trgovi, avenije, bulevari, dvorišta i parkovi). Tek u njihovom jedinstvu i skladu postiže se najveće vrijednosti grada. Brojni su razlozi za osnivanje grada, ali temeljni je potreba da velik broj ljudi živi na malenom prostoru što zahtijeva razvijenu organizaciju života. Grad ima vodeću ulogu u povijesti i razvoju ljudskih zajednica, jer on udovoljava nizu potreba pojedinca i društva. Najvažnije funkcije grada su stanovanje, rekreacija, industrija i promet. Relevantne spoznaje o problematici i problemu istraživanja predstavljaju znanstvenu podlogu za definiranje predmeta istraživanja koji se odnosi na istraživanje aktualnih problema lokalne samouprave i grada kao jedinice lokalne samouprave, odrediti važnost grada u lokalnoj samoupravi, ocijeniti utjecaj grada na racionalizaciju procesa lokalne samouprave te predložiti konkretne mjere za povećanje utjecaja lokalnih jedinica na lokalnu samoupravu. Problem i predmet istraživanja odnose se na dva međusobno povezana elementa lokalna samoupravu i grada kao jedinice lokalne samouprave.

## **1.2. Svrha i ciljevi istraživanja**

Svrha i ciljevi istraživanja u ovom završnom radu se očituju u istraživanju i formuliranju rezultata istraživanja o aktualnim problemima sustava lokalne samouprave, karakteristikama lokalne samouprave, o ulozi lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, teritorijalnoj organizaciji Republike Hrvatske te o položaju gradu u sustavu lokalne samouprave, pojam grada i njegove karakteristike kao i njegove probleme poput upravljanja grada i primjena komunalnih djelatnosti.

### **1.3. Struktura rada**

U prvom dijelu, uvodu, navedeni su problem i ciljevi rada, svrha i ciljevi istraživanja te je obrazložena struktura rada.

Naslov drugog dijela rada je sustav lokalne samouprave. U tom dijelu rada su analizirani pojam i karakteristike lokalne samouprave te uloga lokalne samouprave. Posebno je dan naglasak na teritorijalnu organizaciju Republike Hrvatske te obavljanje lokalnih poslova i organizaciji političko – upravnog sustava u Republici Hrvatskoj.

Grad u sistemu lokalne samouprave je naslov trećeg rada. U tom dijelu predloženi su rezultati istraživanja u šest tematskih jedinica u kojoj prva se odnosi na nastanak grada dok druga se odnosi na socijalne elemente grada, a treća elaborira pojam grada. U četvrtoj tematskoj cjelini se opisuje važeći pravni okvir uređenja grada kao jedinice lokalne samouprave dok peta opisuje osnovne probleme grada i zadnja cjelina se odnosi na upravljanje gradovima.

U posljednjem dijelu, zaključku, dana je sinteza rezultata istraživanja sustava lokalne samouprave i grada kao jedinice lokalne samouprave.

## 2. SUSTAV LOKALNE SAMOUPRAVE

Osnovno obilježje sustava lokalne samouprave je upravo sama lokalna samouprava. Lokalna samouprava označava sve oblike teritorijalne samouprave odnosno diobe vlasti po teritorijalnom načelu. U Republici Hrvatskoj uz horizontalnu diobu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast na središnjoj razini koja se ograničava ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu. Teritorijalna samouprava se ostvaruje u okviru lokalnih i regionalnih jedinica koje nazivamo lokalne jedinice. Lokalne jedinice imaju ograničeni teritorijalni opseg unutar državnog teritorija određen zakonom koje su obično naseljene određenim stanovništvom gdje se odvijaju procesi javnog upravljanja (Koprić i sur, 2014).

Prvenstveno, sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj je bila inspiriran francuskim modelom s karakteristikama centralizacije koji se temeljio na načelu da svako naselje dobiva status jedinice lokalne samouprave s malim brojem stanovnika koji je organiziran monotipski gdje svaka općina, departman i regija imale su široku autonomiju. Ustavnim promjenama lokalna samouprava se približila njemačkom modelu koji je karakterističan po pravnoj strukturi odnosno razlikovanju ovlasti urbanih i ruralnih jedinica uz izdavanje većih gradova iz strukture kotara koje su jedinice drugog stupnja dok jedinice prvog stupnja su općine i manji gradovi (Koprić i sur, 2014).

Procesi javnog upravljanja u lokalnim jedinicama mogu biti dvovrsni. Ako se unutar određenih lokalnih jedinica odvija upravljanje u režiji središnje države dakle se obavljaju lokalni elementi upravnih poslova za koje odgovorna državna uprava je riječ je o jedinicama lokalne uprave. Unutar tih jedinica se odvija dekoncentrirana državna uprava pa se nazivaju dekoncentrirane državne jedinice. Takve jedinice nemaju pravnu osobnost jer njihov uži organizacijski element obuhvaća unutarnje organizacijske jedinice pojedinog ministarstva ili drugog tijela središnje državne uprave ili više njih koja ni sama nemaju pravnu osobnost jer njihov uži organizacijski element obuhvaća unutarnje organizacijske jedinice pojedinog ministarstva ili drugog tijela središnje državne uprave ili više njih koja ni sama nemaju pravnu osobnost. Također unutar tih jedinica mogu funkcionirati i tijela državne uprave koja su osnovana za obavljanje poslova državne uprave na lokalnoj razini. Pored teritorijalnog okvira i obavljanja lokalnih elemenata državnih upravnih poslova jedinice lokalne uprave

imaju i svoj organizacijski element. To je obično organizacijska jedinica nekog državnog upravnog tijela koja funkcionira dekoncentrirano odnosno lokalno uz hijerarhijski nadzor iz središnjeg dijela tog državnog upravnog tijela. Tu može biti riječ o posebnom tijelu državne uprave osnovanom za obavljanje prvostupanjskih poslova državne uprave na lokalnoj razini (Koprić i sur, 2014).

No ako lokalne jedinice služe obavljanju javnih poslova od specifičnog interesa za lokalno stanovništvo u čemu sudjeluju lokalna političko – izvršna tijela i lokalne upravne organizacije uz manje ili više značajno sudjelovanje samih građana u odlučivanju o lokalnim interesima uz odlučivanje i participaciju građana i u neposrednom obavljanju lokalnih javnih poslova riječ je o jedinicama lokalne samouprave. Unutar jedinica lokalne samouprave postoji lokalna politička i izvršna vlast te upravne organizacije koje osnivaju same lokalne jedinice. Te se upravne organizacije se nazivaju lokalnom upravom da bi se naglasio karakter njihovih poslova kao i razlika između njih i lokalnih političkih i izvršnih tijela. Jedinice lokalne samouprave imaju pravnu osobnost kao i druge elemente samostalnosti i autonomije. Može postojati više vrsta lokalnih jedinica od čega neke službe kao teritorijalni okvir lokalne samouprave, a neke kao teritorijalni okvir državnog upravljanja na lokalnoj razini. Čak i više od toga je moguće je više vrsta jedinica lokalne uprave, a i više vrsta i razina jedinica lokalne samouprave. Tako je u Republici Hrvatskoj (Koprić i sur, 2014).

Prilikom oblikovanja jedinica lokalne samouprave uzima se u obzir kriteriji racionalnosti, zahtjevi i mogući odgovori na dileme teritorijalne organizacije. Prema Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi kao temeljnom međunarodnom dokumentu u području lokalne samouprave gdje bi se pri oblikovanju jedinica treba uzeti u obzir mišljenje lokalne zajednice. Lokalna zajednica je sociološki pojam koji obuhvaća stanovništvo lokalne jedinice kakva postoji već eventualno od prije. Poznato je da na državnom području postoje mnoge lokalne zajednice autohtone zajednice interesa i vrijednosti s osjećajem njezinih stanovnika o zajedničkoj pripadnosti, identitetu i različitosti prema drugim zajednicama. Neke od njih su tradicionalne s korijenima u antičkim, srednjovjekovnim, a neke nove nastale zbog zajedničkog života na određenom području (Koprić i sur, 2014).

Lokalna samouprava ima veću tradiciju od regionalne koja je rezultat razvoja u 20. stoljeću premda regionalizam kao osjećaj regionalne pripadnosti i težnja afirmaciji

regionalnog identiteta ima dublje povijesne temelje. Pored lokalne i regionalne su mogući i drugi oblici teritorijalne samouprave. Neke zemlje imaju okružne, kotarske ili županijske samouprave kao drugostupanjska samoupravna tijela koji ne rijetko imaju suflirajuću ulogu gdje nadopunjuju u djelovanju male i slabe temeljne lokalne jedinice dok su jače jedinice formalno izdvojene iz njihova djelokruga. Ispod razine lokalne samouprave ponegdje postoje uže jedinice koje se mogu obuhvatiti zajedničkim nazivom sublokalna, submunicipijalna ili mjesna samouprava. Oni su ostaci prijašnjeg razvoja tijekom do kojeg je došlo do povećanja teritorija temeljnih lokalnih jedinica dok su novi oblici osnovani radi olakšavanja participacije stanovništva manjih dijelova temeljnih lokalnih jedinica u lokalnim političkim procesima ili manjim zajednicama u okviru grada (Koprić i sur, 2014).

## **2.1. POJAM LOKALNE SAMOUPRAVE**

Pojam lokalna samouprava znači više od pojma lokalna zajednica. Lokalna samouprava označava lokalnu zajednicu koja ima status samouprave. Lokalna zajednica je jedino nosioc odnosno subjekt lokalne samouprave. Lokalna samouprava je pravno sustavna institucija koja opredjeljuje položaj lokalne zajednice. Ona se ispoljava u njezinoj neovisnosti od države i od svake druge organizacije. Pojam lokalne samouprave obuhvaća dvije komponente i to sociološku – lokalnu zajednicu i pravno sustavnu komponentu – lokalnu samoupravu. Prva komponenta je u prirodnim datostima koje sadrže pojam lokalna zajednica, a druga komponenta je pravno sustavni kvalitet koji mora biti izrazito dodijeljen ili dan lokalnoj zajednici uz odgovarajući akt države. U svakidašnjem izražavanju navedeni pojmovi se zamjenjuju ili spajaju (Šmidovnik, 1999).

Lokalna samouprava je jedan od oblika samouprave za koju je najvažnije da je to teritorijalna samouprava. Njezina karakteristika u odnosu na druge oblike samouprave je u tome da obuhvaća sve ljude koje žive na određenom području. Drugi važan oblik samouprave je funkcionalna samouprava koja je od bitnog značaja jer obuhvaća djelatnosti koju obavljaju ljudi (Šmidovnik, 1999).

Položaj lokalne samouprave se određuje aktom države odnosno zakonom. Pravne

osnove lokalne samouprave su određene ustavom. Ustavom se određuju isključive bitne elemente lokalne samouprave, vrste lokalnih zajednica i njihov samoupravni položaj pa se time određuje da zajednice upravljaju same i u okviru zakona i da njima upravljaju izabrani narodni predstavnici. Time su lokalne samouprave određene ustavnim temeljima njihovih položaja kojim uživaju ustavne garancije. Time je data obveza da na toj osnovi se izrade zakonska pravila za njihovu organizaciju i djelovanja. Ova pravila moraju biti jednaka za sve istovrsne lokalne jedinice po koncepciji javne uprave. Zato je lokalna samouprava regulirana zakonima. Zakonima je dana detaljno regulirana brojna pitanja organizacije i djelovanja samouprave. Zakonodavna regulacija lokalne samouprave je neophodna da bi mogle lokalne zajednice mogle djelovati odnosno da bi državljani mogli ostvariti svoja ustavna prava o lokalnoj samoupravi. Namjera zakonskog reguliranja lokalne samouprave nije samo ograničenje nego omogućavanje i razvijanje lokalne samouprave na osnovu jezgrovitih ustavnih odredbi koja omogućuje užu ili širu interpretaciju obujma lokalne samouprave u skladu s oblikom samouprave i nacionalnom doktrinom koja se formirala kroz stoljeća u pojedinim zemljama svijeta (Šmidovnik, 1999).

Aktom o osnivanju lokalna zajednica stječe položaj i kvalitetu samoupravnosti pa postaje samoupravna zajednica. Aktom o osnivanju je određena njezina teritorijalnost kao i sve kvalitete lokalne samoupravne zajednice. Takvim uređenjem sustava lokalne samouprave u suvremenim državama je opredijeljen odnos između države i lokalne samouprave. Moderna država je nastala na europskoj cjelini u doba prosvjetiteljskog apsolutizma sa svojim institucijama i službama prekorila je cjelokupni teritorij i povezala se u integriranu cjelinu pa je pri tome naletjela na lokalnu samoupravu u gradovima. Nije ju obrisala već ju je podčinila i uključila u svoj mehanizam javne uprave kao poseban podsustav u strukturi javne samouprave. Time je započela novi razvoj pod okriljem države i prekinula prirodni povijesni razvoj lokalne samouprave. Država je uspostavila svojim zakonodavstvom na osnovu jedinstvenih vidika sustav lokalne samouprave i od tada ga više nije puštala iz ruku. Država suvremenog društva je jedini mogući realizator za uspostavljanja samouprave i jedini mogući garant njenog postojanja i funkcioniranja. Država može ograničiti i kršiti lokalnu samoupravu i podvrgnuta sankcijama koje i sama odredila za takve prekršaje (Šmidovnik, 1999).

## **2.2. KARAKTERISTIKE LOKALNE SAMOUPRAVE**

Prvi oblici lokalne samouprave nastali su u Europi u 15. stoljeću i 16. stoljeću. Nastanak lokalne samouprave je vezan za srednjovjekovne komune-gradove. Francuskom revolucijom iz 1789. godine kao i drugim buržoasko-demokratskim revolucijama, uspostavlja se lokalna samouprava kao nova vlast u lokalnim zajednicama. Lokalna samouprava postaje tako sastavni dio jedinstvene državne organizacije, a samo državno uređenje postaje decentralizirano. Čini se da je danas u većini zemalja, čak i u onima s dugom tradicijom lokalne samouprave, lokalna samouprava potisnuta, da je stavljena u drugi plan u odnosu na državu i državnu vlast. Usvajanjem Europske povelje, dao se važan poticaj razvoju lokalne samouprave iz razloga najdirektnijeg ostvarivanja prava građana i njihovog učešća u vođenju javnih poslova, upravo na lokalnom nivou. Lokalna samouprava označava težnju ljudi da u većoj ili manjoj mjeri samostalno upravljaju poslovima zajednice kojoj pripadaju. Najjednostavnije određena, lokalna samouprava je oblik odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama, osnivanim na užim dijelovima državne teritorije i to neposredno od strane njenih stanovnika ili putem njihovog predstavništva, koje oni neposredno biraju, kao i drugih lokalnih organa. U pitanju je, dakle, lokalna vlast koju vrše lokalni organi posredstvom građana u lokalnim zajednicama. Temeljni princip koji određuje sadržaj lokalne samouprave je princip da je razvoj lokalne samouprave vezan za demokraciju i da bez demokracije nema lokalne samouprave (Marković, 2007).

(Marković, 2007) navodi da bi se u osnovne karakteristike lokalne samouprave mogle ubrajati sljedeće:

1. postojanje ustavom utvrđenog kruga samoupravnih lokalnih poslova, koje jedinice lokalne samouprave obavljaju bez uplitanja centralnih državnih tijela,
2. građani u lokalnim zajednicama slobodno biraju svoje predstavničko tijelo ili neposredno odlučuju o bitnim pitanjima od interesa za lokalnu zajednicu,
3. organizacijska i personalna samostalnost lokalnih institucija,
4. postojanje samostalnih i drugih finansijskih sredstava ( od poreza i vlastite imovine), čiji se izvori i namjena utvrđuju u proračunu lokalne zajednice,
5. postojanje ustavom i zakonom utvrđene zaštite samoupravnih prava koja omogućuju



uredno funkcioniranje lokalne samouprave.

### **2.3. ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Do danas u teoriji upravnog prava se afirmiralo pet glavnih uloga lokalne samouprave i to upravna, politička, socijalna, ekonomska i ekološka. Tako je lokalna samouprava doživjela znatan razvoj od početnih svrha i uloga u političko – upravnom sustavu prema širim društvenim svrhama od ostvarenja ciljeva socijalne i razvojne države. Kroz nju se zrcale sve skupine vrijednosti političkih sustava i javnog upravljanja od političkih, socijalnih i pravnih vrijednosti. Premda se tijekom razvoja težište mijenjalo od upravne i političke uloge prema socijalnoj i razvojnoj i na kraju prema ekološkoj ulozi sve su one prisutne u svim sustavima lokalne samouprave zemalja Eurospke unije. No u jednakim omjerima upravo i to čini jednu od temeljnih razlika među njima (Koprić i sur, 2014).

U mnogim je zemljama početna uloga lokalnih jedinica bila odraz potrebe države za približavanjem upravnih funkcija lokalnom stanovništvu. Da bi se efikasno obavljali državni upravni poslovi potrebno je približiti lokalnom stanovništvu i prilagoditi lokalnim uvjetima. Lokalne jedinice su služile upravnim svrhama naročito u zemljama centralističke organizacije gdje takve lokalne jedinice imaju skučenu autonomiju interesno političkog odlučivanja spram državne vlasti, jače su povezane s državnim upravnim tijelima te su pod snažnim nadzorom središnje vlasti obavljaju značajan dio posla u prenesenom djelokrugu i njihovi politički dužnosnici su pod velikim utjecajem središnje vlasti, sredstva se primaju iz proračuna i dr. No s druge strane za građane je lokalna jedinica u kojoj mogu ostvariti veliki dio u idealnom slučaju i većinu javnih usluga gotovo idealna točka kontakata s upravnim mehanizmom države točka jedinstvenog konteksta jedinstveno mjesto za upravne usluge i komunikaciju s državom. Time se afirmirala upravna uloga lokalne samouprave (Koprić i sur, 2014).

Lokalna samouprava je i politička institucija. Time se izražava politička uloga lokalne samouprave koja služi izražavanju i agregiranju interesa lokalnog stanovništva, donošenju političkih odluka u tim interesima kao i njihovoj provedbi. Budući da su ti interesi u nekoj mjeri specifični vezani za okolnost prostora i druge specifičnosti lokalne sredine, njihova posebnost i ograničenost ujedno potvrđuje postojanje i doseg lokalne zajednice. Uz

to lokalni interesi ne moraju se uvijek poklapati s interesima koje utvrđuju središnja vlast nego s njima mogu biti u odnosima izravne suprotnosti. Zato garancija autonomne političke pozicije služi kao i sredstvo ograničavanja središnje vlasti. Tako se državna vlast dijeli po teritorijalnom načelu na središnju i niz lokalnih vlasti. Lokalna samouprava kao politička institucija je jedna od važnih kanala participacije građana u političkim procesima. Politička autonomija je jača što su lokalni politički procesi specifičniji lokalne političke snage manje ovisne o središnjima, a lokalni politički akteri drugačiji od onih koji imaju glavnu ulogu na razini središnje države (Koprić i sur, 2014).

Socijalna uloga lokalnih jedinica je stalno prisutna. No tijekom razvoja socijalne države ona je ojačala pa su naročito nakon 1945. godine lokalne jedinice su preuzele na sebe znatan dio javnih službi. Budući da javne službe čine gradivno tkivo socijalne države počelo se govoriti da socijalna država postaje lokalna socijalna država čime se težište pružanje javnih usluga prešlo sa središnje državne na lokalnu samoupravu (Koprić i sur, 2014).

O ekonomskoj ulozi lokalne samouprave se počinje intenzivnije govoriti krajem 20. stoljeća u širem sklopu neoliberalističkih shvaćanja lokalne samouprave kao svojevrsni ekonomski problem u kojem se naglašavaju pitanje neefikasnosti pružanja usluga, skupoće institucionalnog mehanizma i njenom trošenju i sl. Zato ne čudi da su se počela tražiti ekonomska rješenja tih problema i naglašavati ekonomski učinci lokalne samouprave. Oni se očituju s jedne strane kao pitanja javnog financiranja, poreznog opterećenja i parafiskalnim davanjima građana i ekonomskih subjekata do ekonomičnosti i svrhovitosti trošenja iz lokalnih proračuna. S druge strane lokalna samouprava se nastoji što više orijentirati na ekonomski razvoj i rast gdje komunalna infrastruktura mora biti u funkciji ekonomskog razvoja jedinice gdje sama jedinica mora biti konkurentna u usporedbi s drugim kako bi privukla gospodarske aktere nizom marketinških i sl. aktivnosti mora privući ekonomske procese, njezine aktivnosti moraju pomoći ekonomskom razvoju i poduprijeti ga raznim poticajima, mora pripremiti strateške planove gospodarskog razvoja te projektnim pristupom osigurati efikasno ostvarenje cilja lokalne zajednice uključiti se u tijek novca iz europskih fondova omogućiti privatnicima da razumiju ekonomske potrebe lokalne sredine i pronađu neku ekonomsku nižu povezanu s pružanjem javnih usluga građanima (Koprić i sur, 2014).

Industrijski rast nakon prve industrijske revolucije i iscrpljivanje prirodnih zaliha bili

su popraćeni sve većim utjecajem na prirodni okoliš. Radi globalnih posljedica prekomjernih zagađivanja i prekomjernog zagađivanja u lokalnim jedinicama trebalo bi uskladiti razvoj lokalnih jedinica u rastu ekonomskih djelatnosti i gospodarstvu tako na način da se ne iscrpljuju nepovratne prirodne mogućnosti i ne dovode u ekološku neodrživu situaciju. Riječ je o održivom razvoju ekološke uloge (Koprić i sur, 2014).

Uloga lokalnih jedinica se može pratiti na svojevrsnom kontinuumu od onih koji vide lokalnu jedinicu kao puko oruđe u rukama središnje državne uprave do onih koji vide lokalnu jedinicu kao alternativu političkom sustavu države i temelj njezinom potpunom prevladavanju pa time razlikujemo različite koncepcije o ulozi lokalne jedinice poput upravne decentralizacije, koncepcije političke decentralizacije, načelo koncepcije supidijarnosti, solidarnosti te anarho – marksistička koncepcija komune. Moderna lokalna samouprava je zasnovana na koncepciji političke decentralizacije uz veliku ulogu načela supidijarnosti (Koprić i sur, 2014).

Koncepcija upravne decentralizacije smatra lokalne jedinice instrumentom središnje državne vlasti i uprave. Primjenjuje se u centralistički organiziranim zemljama, npr. Francuska. Također je našla primjenu u tkz. teoriji razvoja zajednice služi doktrini UN-a za nerazvijene zemlje odnosno zemlje u razvoju. Dok koncentracija političke decentralizacije polazi od ideja o specifičnosti poslova i interesa koji su kao lokalni priznati ustavom ili zakonom te tehničkim prednostima i interesima koristima koje se mogu postići ako se upravljanje tim poslovima povjeri tijelima koji su političko ovisni o lokalnom stanovništvu. Lokalna samouprava je izraz i sredstvo autonomije lokalnog stanovništva i kao takva protuteža je središnjoj državnoj vlasti. Smatra se oblikom diobe vlasti po teritorijalnom načelu. Lokalna samouprava ne isključuje mogućnost da središnja vlast ima svoje upravne organe ne samo na središnjoj nego i na lokalnoj razini. Politička decentralizacija lokalne samouprave dovodi do dualizma lokalne državne uprave i lokalne samouprave uz manje više striktno razlikovanje te organizacijsku i personalnu odjeljivost. U krugu lokalnih poslova postoji široka autonomija koja se ogleda kroz mogućnost samostalnost proširenja kruga lokalnih poslova pravo na autonomno političko odlučivanje i opću regulaciju, financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga iz vlastitog lokalnog proračuna, ograničenje središnjeg nadzora samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti i sl. Tu postoji načelni primat središnje vlasti

buduća da ona upravo određuje granice lokalne autonomije regulira lokalnu samoupravu povjerava odnosno nalaže neki minimum poslova i ovlasti lokalnim jedinicama određuje izvore i mogućnosti financiranja lokalnih jedinica i sl. (Koprić i sur, 2014).

U koncepciji političke decentralizacije lokalna samouprava onemogućuje koncentraciju političke moći putem načela diobe ovlasti između središnje vlasti i jedinica na nižim razinama kao i raspršivanjem ovlasti političkog odlučivanja među jedinicama na nižim razinama pridonosi lokalizaciji političkih konflikata te olakšava napetosti u međunacionalnim odnosima. Također poboljšava kvalitetu javnih službi koji može smanjiti ukupne javne troškove te omogućuje šire i intenzivnije sudjelovanje građana u političkim procesima i u upravljanju javnim poslovima. Pridonosi političkoj edukaciji i odgoju građana te stvaranju demokratske političke kulture te pripremu i osposobljavanja političara za sudjelovanje u političkim procesima na nacionalnoj razini. (Koprić i sur, 2014) ističe da bi koncepcija političke decentralizacije mogla realizirati potrebni su elementi za uspostavljanje autonomije lokalnih jedinica:

1. lokalni politički izbori odnosno izbori od strane lokalnog stanovništva koji daje lokalnim organima daju vlastiti politički legitimitet,
2. pravna osobnost koja lokalnim jedinicama osigurava poseban identitet u pravnom prometu,
3. financijska autonomija odnosno vlastiti izdašni porezi i drugi izvori prihoda su potrebni za financiranje lokalnih poslova i službi,
4. pravo na određeni krug vlastitih poslova u samoupravnom djelokrugu,
5. pravo na samoregulaciju odnosno pravo da putem svojih predstavničkih tijela ili neposrednim odlučivanjem građana,
6. pravo na suradnju s drugim lokalnim jedinicama uključujući i lokalne jedinice u drugim zemljama,
7. pravo na samoorganizaciju tako da mogu samostalno određivati ustrojstvo vlastitih organa,
8. odsustvo neprimjernog utjecaja i intervencija središnjih državnih organa.

Načelo supsidijarnosti ima status pravnog načela u okviru zapadnoeuropskih integracija koji se primjenjuje na odnose središnje državne vlasti i subnacionalnih jedinica te na odnose među subnacionalnim jedinicama na različitim stupnjevima. Ono služi kao temelj interpretacije, kriterij prosudbe i oslonac u naporima da se vertikalna razdioba javnih poslova,

funkcija i službi provedbe dosljedno i koherentno u korist onog najnižeg stupnja na kojem jedinice doista sposobne obavljati te funkcije. Pritom stoje na raspolaganju određene pravne tehnike razdiobe javnih poslova ponajprije opća klauzula u korist lokalnih jedinica. U suvremeno se doba načelo supsidijarnosti se smatra osloncem demokratičnosti kvalitete u procesu odlučivanja te mogućnosti kvalitetnog obavljanja javnih poslova (Koprić i sur, 2014).

Anarhističko – marksistička koncepcija je najradikalnija koncepcija o ulozi lokalnih jedinica. Ona naglašava primat lokalnih političkih zajednica nego u njima vidi sredstvo i mogućnost odumiranja države odnosno prevladavanju političkih sustava tipa države. Glavnu ulogu u ovom alternativnom političkom sustavu su imale komune. Komune su jedino imale politički legitimitet stečen od građana s velikom ulogom neposredne demokracije uz stručnost i tehnokraciju. Tu se stapaju realne pretpostavke o većoj dostupnosti lokalnih političkih tijela političkom utjecaju građana te o većoj dostupnosti javnih službi korisnicima s utopističkim pretpostavkama o dometima i mogućnostima neposredne demokracije i mogućnostima pojednostavljenih lokalnih javnih službi i upravnih problema do razine da ih može obavljati svako. Komunalna koncepcija je oficijelna koncepcija lokalne samouprave u socijalističkoj Hrvatskoj koja je trajala sve do 1990. godine kada je Republika Hrvatska započela s primjenom koncepcije upravne decentralizacije s elementima samouprave. Ustavnim promjenama iz 2000. godine je prihvatila načelo supsidijarnosti i ograničenu koncepciju političke decentralizacije (Koprić i sur, 2014).

## **2.4. TERITORIJALNA ORGANIZACIJA REPUBLIKE HRVATSKE**

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj se razvijala u tri temeljne faze. Prva faza obuhvaća razdoblje od 1990. godine do 1993. godine, druga faza obuhvaća od 1993. godine do 2000. godine i treća faza obuhvaća razdoblje od 2000. godine do danas. Premda su ustanove osnove za teritorijalnu reorganizaciju postavljene ustavom iz 1990. godine do promjene je došlo tek 1993. godine. Od 1990. godine pa sve do 1993. godine lokalna samouprava je zadržala strukturu naslijeđenu iz prethodnog socijalističkog perioda. Ne samo da su zadržane jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije nego su i njihovi predstavnički i izvršni organi zadržali svoj dotadašnji naziv i organizaciju. Zadržano je sto općina i grad

Zagreb je funkcionirao kao jedinstvena općina. Tadašnje općine po veličini su bile usporedive s najvećim općinama u drugim zemljama. U tom institucionalnom okviru bili su sprovedeni i prvi višestranački izbori u lipnju 1990. godine koji su izabrani odbornici i zastupnici u skupštine općina, skupštine zajednica i Sabora. Skupštine općina su predstavnička tijela koja su birala svoja izvršna vijeća na čelu s predsjednikom. Skupštine su bile trodomna tijela sastavljena od vijeća udruženog rada, društveno – politička vijeća i vijeća mjesnih zajednica (Koprić, 2010).

Dana 29. prosinca 1992. godine je doneseno niza zakona kojima je provedena nova teritorijalna podjela kojima je uveden novi sustav lokalne samouprave i uprave kao i izbori za članove predstavničkih tijela u novim teritorijalnim jedinicama. Riječ o općinama i gradovima na razini lokalne samouprave i županije na razini lokalne uprave i samouprave. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4.743 stanovnika dok gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju više od 10. 000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak je dodatnim kriterijima ta kategorija znatno proširena. Dodatni su administrativni kriteriji koji statusu grada osiguravaju svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije i gravitacijski koji omogućuje da stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima čime ono stječe mogućnosti prijeći granicu od 10.000 stanovnika. No zakonodavac je omogućio da se bez toga neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i bez posebnog značenja može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo putem kriterija iznimke. Pored toga su utemeljena dva autonomna kotara Knin i Glina na području sa značajnim udjelom spskog stanovništva koji međutim nikad nisu počeli funkcionirati radi izbijanja rata i kasnijih institucionalnih promjena. Istodobno su ukinute mjesne zajednice kao jedinice submunicipalne samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova imovina nerijetko stećena radom građana postale vlasništvom općina i gradova (Koprić, 2010).

Od 1993. godine funkcionira politipska organizacija s dvije razina jedinica i to općinama i gradovima na razini lokalne samouprave te o županijama na razini lokalne uprave i samouprave. Iste godine su održani izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica. 1997. godine su održali lokalni izbori. Iste godine je ratificirana Europska povelja o lokalnoj

samoupravi. U Republici Hrvatskoj je tada funkcioniralo 68 gradova uz grad Zagreb koji ima poseban status. Ti gradovi su imali prosječno 28.000 stanovnika.. Njih 19 je dobilo status po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom, a 14 iz posebnih razloga. Ovaj sustav lokalne samouprave je imao brojne nedostatke koji su počeli izazivati kritike domaće stručne zajednice, ali i Europske unije. Kada su uvedene županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave na čelu s županom koji je skovan prema uzoru na prijašnjeg francuskog prefekta koja je osiguravala centralizaciju i strogu državnu kontrolu lokalne samouprave. U jednoj od novela Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1999. godine bilo je predviđeno razdvajanje pozicije župana od tada uvedenog županijskog načelnika. No zbog kasnijih političkih promjena županijski načelnici nisu nikada bili izabrani niti je ta institucija počela funkcionirati (Koprić, 2010).

Ustavne promjene iz 2000. godine su stvorile nov temelj razvoju lokalne samouprave. Ustav definira županije kao jedinice područne samouprave kojoj jamči širok samoupravni djelokrug ne samo njima nego i jedinicama lokalne samouprave (gradovima i općinama) uvodi opću klauzulu u određivanju lokalnih poslova te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti. U toj fazi se na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica se prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. godine ratificirala Okvirnu europsku konvenciju o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti. Nova zakonska regulativa sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave je izvršena Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11) te nizom pratećih zakona. Zakon je znatno kraći u određivanju lokalnih poslova premda je zadržao opću klauzulu. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave od svibnja 2009. godine ukinuta su poglavarstva kao kolegijalna izvršna tijela u svim jedinicama, a umjesto njih građani neposredno biraju monokratske izvršne organe, općinske načelnike, gradonačelnike i župane. Ove promjene traju i danas (Koprić, 2010).

### **3. GRAD U SISTEMU LOKALNE SAMOUPRAVE**

#### **3.1. NASTANAK GRADA**

Oni procesi koji su doveli do društvene, ekonomske i političke strukture pojedinih ljudskih zajednica u fazi prvobitne teritorijalizacije se nazivaju procesi nastanka grada. Taj moment nije isti za sve ljudske zajednice dok njihov stupanj razvitka je različit kada prolazi kroz burno razdoblje prvobitne teritorijalizacije. Iz mnoštva faktora koji su ljudske zajednice doveli u fazu življenja i puštanja korijena na određenom teritoriju o čijem je nastanku i djelovanju u društvenom razvitku mogu se izdvojiti neki poput presudnog tehnološkog i društvenog napretka koji je izražen u podizanju produktivnosti rada zemlje do nivoa kada ona daje više od onog što je potrebno za održavanje egzistencije. Posljedice i produženje toga procesa su podloga za izgrađivanje institucije vlasti i njezinog političkog sustava. Uz pripadnost ljudi zajednice zbog osobne sigurnosti nastao je sada zahtjev za obranom teritorija za koju ljudi vezali svoj opstanak. Širenje takvog teritorijalnog okvira nosi u sebi proces dekoncentracije ljudi i stvaranje u određenom smislu teritorijalnih dijelova te u određenom obliku i decentralizacije. Današnje okolnosti su različite glede opreke između centralizacije i decentralizacije od onih u prvobitnoj fazi teritorijalizacije. Ta faza označava početak življenja ljudskih zajednica od prihoda koje daje zemlja na određenom području pogodnom u klimatskom, geografskom i drugom pogledu. Ovo označava prijelaz na kvalitativno novi oblik življenja ljudskih zajednica i skupina međusobno, a i za sebe. Zaposjedanjem i življenjem na određenom teritoriju ljudske zajednice i skupine nagriza i svoju prvobitnu autonomnost jer se tada međusobno teritorijalno i trajno ljudski dodiruju. Takvo međusobno graničenje je otvorilo mogućnost smanjivanja stanja međusobne izolacije sa stanjem povezivanja, suradnje ili sukoba. Obrana autonomnosti i posebnosti je ukorijenjena u ljudskim zajednicama i skupinama još od vremena njihove rodbinske i genitivne povezanosti prvobitne zajednice ili gradova jer je njihova Time se postiže autonomnost postojanja i življenja na određenom području samostalnost originalna i odraz i stanje početnog stupnja društvenog organiziranja (Cvitan, 2013).

Smjer teritorijalizacije podržava potreba osiguranja kohezije i čvrstine zajednica



iznutra. Privlačna snaga koja proizlazi iz određenih pogodnosti pojedinih mjera za koju su se trajno vezale pojedine ljudske zajednice je stvarala uvjete za rast takvih naseobina koje su na ostale preuzimale u određenom smislu ulogu centra. Povoljnija tehnika i tehnologija rada, trajnije i sigurnije zadovoljavanja i zaštita interesa pojedinih naseobina i jest početak bitne odrednice prijelaza neke naseobine u određeni gravitacijski centar u odnosu na ostale naseobine koje takav položaj nisu dosegle. Oko takvih naselja se genitalno pučanstvo pomalo utapa u heterogenom mnoštvu pojedinaca, npr. trgovaca, obrtnika, prosjaka i sl. Barijere između ljudi u takvim zajednicama su postepeno rušile posebno u trenucima krize kada je sposobnost u radu i borbi bila važnija od pripadnosti pojedinca tradicionalnom društvenom statusu. Naseljavanje određenog područja ima povratno djelovanje i na odnose unutar ljudskih skupina, ali i na odnose među grupama koje povezuje teritorij. Povezanost s teritorijem i upućenost življenja na njemu i od njega čine njegove pripadnike međusobno bliskim. Specifičnost područja je tražilo angažiranje velikog broja ljudi u određenim okolnostima dok je s druge strane u maloj broju. Sve se to odnosi na njihove međusobne odnose pa time u prvi plan dolazi pripadnost teritoriju. Seobom jednostavnih personalnih seoba u borbi za održavanje dovodi ih u bliske odnose i time prihvaćanje teritorijalne organizacije. Stvaranje vlastitog mjesta za stanovanje značilo je gubitak izvornog identiteta dobrovoljnim ili prisilnim okupljanjem ili pokoravanjem pripadnika različitih rodovskih jedinica na istom području gdje nestaju genitalna obilježja tih zajednica, a u prvi plan dolazi veza s teritorijem preko zajedničkog mjesta stanovanja. Tako nastaje grad kao mjesto života ljudi određen teritorijem u čijem centru nalazila jezgra s određenim sadržajem. Prvi gradovi koji su osnovani su bili grčki polisi kao ljudske zajednice koja je veća skupina od obitelji i plemena u sebe uklapa i apsorbira te osnovne grupe (Cvitan, 2013).

Naseljavanje, stvaranje takvih naseobina i njihovo pretvaranje u trajno mjesto stanovanja je okupljalo pripadnike raznih rodovskih jedinica i vezalo ih za isto područje. Iz toga proizlazi da grad prije svega teritorijalan pojam za koji se vežu određeni procesi teritorijalizacije prije svega teritorijalizaciju funkcija odnosno njihova pogodnijeg i efikasnijeg obavljanja na jednom određenom području za pripadnike i stanovnike istog teritorijalnog okvira. Mjesto življenja na određenom području za određene ljudske zajednice postaje toliko važno da je uistinu za sve njihove pripadnike ujedno i centar svijeta. Odatle i od

samog početka pojam grad koji nosi u sebi poštovanje do granica iracionalnog (Cvitan, 2013).

### **3.2.SOCIJALNI ELEMENTI GRADA**

U vrijeme tisućljećeg povijesnog razvoja nastali su gradovi različiti po svojoj prirodi, formi naseljavanja, različite veličine po teritorijalnom opsegu i broju stanovnika koju su nastajala zavisno o konfiguracije terena, ekonomskih, obrambenih i najrazličitijih drugih okolnosti nastajali su gradovi sa stotinjak ili nekoliko tisuću ili milijun stanovnika. U vezi s veličinom grada nema nikakvih pravila naročito nikakvog administrativnog niti tehničkog. Zajednička karakteristika svih gradova da se radi o društvenim zajednicama dakle o zajednicama ljudi koje povezuju elementarni problemi koje treba na zajednički način rješavati radi zajedničkog života na odgovarajućem području. Time je teritorijalno opredjeljenje grada. Već sam pojam grada nije posve opredijeljena kategorija s više ili manje izraženim naseljenim jezgrama koja prelazi sve zajedno pokrivaju u administrativnom smislu cjelokupni teritorij države gdje gradovi imaju svoje administrativne granice. Pojava gradova ima svoju teritorijalnu dimenziju koju je moguće konačno opredijeliti u povezanosti s ostalim elementima koji čine sadržaj ove društvene pojave (Šmidovnik, 1999).

Drugi element opredjeljenja grada su ljudi. Ovaj element je obiman u samom pojmu zajednica i u pojmu grada. To su stalno naseljeni ljudi na određenom teritoriju koji upravo naseljavanjem nastaje naseljeni prostor društvena zajednica gdje stanuju, žive i rade. Možemo zaključiti da u okviru gradova zadovoljavaju najelementarnije potrebe ljudi što znači opći uvjeti za život i rad. To su u prvom redu potrebe ljudi za zaštitom osobnom i imovinskom, za redom i mirom, za elementarnom socijalnom zaštitom te za određenom opremljenošću odgovarajuće teritorije s uređajima i efektima. Širenjem gradova i razvojem društva ove se potrebe povećavaju poput komunalstva, zdravstvene zaštite i sl. (Šmidovnik, 1999).

I konačno smo kod elementa svijesti ljudi o njihovoj zajedničkoj pripadnosti kraju odnosno društvenoj zajednici toga kraja. Zajedničke potrebe na uskom području rađaju i zajedničku svijest ljudi koji tu žive zajedno. To je svijest da pripadaju prostoru da ih vezuje sudbina za isti prostor, svijest određenog jedinstva i međusobne solidarnosti, svijest interesne

povezanosti, a ujedno i različitosti od drugih ljudi od stranaca koji nisu dio njihove zajednice. Osjećaj zajedničke svijesti u prošlosti bio je usporedivo izraženiji nego danas. Nastajuća naselja su bila malena teritorijalno izolirana, a sve što je bilo izvan pouzdano i neprijateljsko pa u takvim se prilikama razvijao izvanredno moćan emotivni naboj ljudi o sudbinskoj pripadnosti i lojalnosti za kraj i ljudi (Šmidovnik, 1999).

Pred sobom imamo sada sve bitne elemente grada i svakoga posebno u njegovoj raznolikosti, a jedino svi zajedno predstavljaju okvir grada. A sama zajednica ljudi je sama više od okvira i više od svih svojih sastavnih dijelova određeno uređenje i strukturu ukratko predstavlja društveni sistem. Za razliku od svih društvenih sistema izgrađenih na teritorijalnoj osnovi u gradu se prvobitnom takoreći prirodnom društvenom sistemu (Šmidovnik, 1999).

### **3.3. POJAM GRADA**

O postanku riječi grad se ne može puno reći niti je ona sama po sebi jasna. S izvornim sadržajem pojma grad stvari stoje povoljnije. Društva i ljudske zajednice koje borave u gradovima često se nazivaju civilizacije. No, danas ne postoji određeni stup slaganja oko određivanje njegova sadržaja. Povijesni slijed nastanka i mijenjanja njegova sadržaja diferenciranja njegovih zajednica ljudi i njegove uloge u društvenom razvitku kao i pojavnici oblici se izuzetno prožimaju i prekidaju posebno iz jedne faze u drugu fazu društvenog uređenja. Drugi razlog je današnji stupanj razvoja znanosti i specijaliziranosti u pristupu. Odatle proizlazi da je grad nastao obzidavanjem i utvrđivanjem, pojavama i društvenim tvorevinama pa u ovom slučaju pojam grad je praslavenska riječ koja je nastala od gardas što znači tor, obor, a kod Gota gors znači dvor ili dom. Na latinskom za pojam grad se upotrebljava sve više izraza locus munitus ili civitas. Prvo i osnovno značajno da je to mjesto opkoljeno zidom ili naziv za takav zid koji opkoljava neko mjesto. Pod pojmom grad podrazumijevamo zatvoreno naselje ili naseljeno veliko mjesto s kućama koje su tijesno zbijene i sociološki gledano predstavlja tako obimnu povezanu naseobinu da se stanovnici međusobno ne poznaju. Kao bitno obilježje pojma grada je da u njemu obavlja redovito i stalna razmjena dobara kao bitni sastavni dio stjecanja i podmirivanja potrebe stanovnika. Roba koja se razmjenjuje su proizvodi što ih je proizvelo mjesno stanovništvo ili stanovništvo

iz najbliže okolice. Time se izražava pojam grada u ekonomskom smislu (Cvitan, 2013).

(Cvitan, 2013) navodi da u ekonomskom smislu grad je tržišno mjesto odnosno ima tržište kao ekonomski centar naselja na kome i ne gradsko stanovništvo podmiruje svoje potrebe za zanatskim proizvodima ili predmetima iz trgovačke ponude ili za jednim i drugim, ali i sami građani međusobno razmjenjuju proizvode i podmiruju svoje potrebe. Grad je relativno veliko i stalno urbano naselje u kojem većina populacije živi od industrije, trgovine i servisnih djelatnosti, za razliku od sela gdje je većina ekonomskih aktivnosti zasnovana oko poljoprivrede. Neko se mjesto može smatrati gradom iako u ekonomskom smislu nema navedene uvjete.

Pojam grada u ekonomskom smislu treba odvojiti od pojma u političko – upravnom smislu pod kojim podrazumijevamo posebno gradsko područje s posebnim administrativnim, pravnim ili povijesnim statusom koji je utemeljen na lokalnom zakonu. Zato se ponegdje za ovo drugo značenje koristi sintagma upravni grad (Cvitan, 2013).

Grad kao organizacija prostora je najveća čovjekova tvorevina, a je ujedno i najsloženija kompozicija oblika (volumen zgrada, kuća, svega sagrađenog) u prostoru (ulice, trgovini, avenije, bulevari, dvorišta i parkovi). Tek u njihovom jedinstvu i skladu postiže se najveće vrijednosti grada. Brojni su razlozi za osnivanje grada, ali temeljni je potreba da velik broj ljudi živi na malenom prostoru što zahtijeva razvijenu organizaciju života. Grad ima vodeću ulogu u povijesti i razvoju ljudskih zajednica, jer on udovoljava nizu potreba pojedinca i društva. Najvažnije funkcije grada su stanovanje, rekreacija, industrija i promet. S industrijskom revolucijom dolazi i do pojave velegrada. Složeni organizmi gradova sa svekolikim brojnim namjenama (stanovanje, proizvodnja, trgovina, društvene funkcije, sakralne i profane, komunikacije, itd.) spomenici su međuovisnosti i sustvaralaštva svih likovnih umjetnosti – arhitekture, skulpture i slikarstva, parkogradnje i mostogradnje. Gradovi općenito imaju razvijene sisteme za zdravstvo, infrastrukturu, korištenje zemljišta, stanovanje, urbanizam i transport. Gradovi također imaju definirana industrijska, trgovačka i rezidencijalna područja. Gradovi su rasli i razvijali se noseći sa sobom svoje prednosti i mane. Prednosti su uključivale smanjene troškove transporta, razmjenu dobara i ideja, dijeljenje prirodnih resursa, neograničen pristup tržištu, a kasnije tijekom razvoja i pogodnosti poput vodovoda i kanalizacije. Mane su uključivale smanjenje stambenog prostora, porast

kriminala svih vrsta, povećanu smrtnost, povećane troškove života i zagađenje. Jedna karakteristika koja razlikuje malo mjesto od velikog grada je organizirana lokalna vlast. Mjesto ili manje naselje postiže svoje zajedničke ciljeve neformalnim dogovorima među susjedima ili pod vodstvom vođe ili poglavara odnosno starješine. Gradom upravljaju profesionalni administratori koji donose pravila i regulativu te posebne poreze i takse (hranu ili druge potrepštine kojima se može trgovati) da bi se namirila gradska vlast. Ta gradska vlast mogla je biti temeljena na religiji, nasljednom pravu, vojnoj moći, općekorisnim projektima (npr. izgradnja kanala), poljoprivredi i raspodjeli hrane, zemljoposjedništvu, manufakturi, trgovini, financijama ili kombinaciji navedenog (Cvitan, 2013).

(Koprić, 2006) napominje da po organizaciji prostora ili urbanizaciji postoje dva različita tipa gradova: 1. organizacioni oblik koji obuhvaća ulice u koncentričnim krugovima ili elipsama (takvi su obično gradovi na brijegu jer ulice povezuju sve točke iste nadmorske visine). Takvi su gradovi nastali u pretpovijesti ili srednjem vijeku, npr. Labin, Buje, 2. geometrijski oblik gdje se ulice sijeku pod pravim kutom, a unutar te mreže su otoci (lat. insulae) stambenih četvrti u obliku kvadrata ili pravokutnika. Takvi su gradovi obično u nizinama, antičkog podrijetla, npr. Rab, Zadar.

Grad sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11) je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Glede grada zakonodavac je uzeo u obzir kombinirani kriterij uz homogenost i kriterij gravitacije. Iznimno gdje za to postoje razlozi gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prethodne uvjete. Ta zakonska odredba je postala pravilo. Grad ima status pravne osobe koje je samostalna u odlučivanju u lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu

zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (Blažević, 2016).

### **3.4. PRAVNI OKVIR UREĐENJA GRADA KAO JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE**

Grad kao jedinica lokalne samouprave je uređen Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11) koji predstavlja neposrednu razina vlasti i sudjelovanje građana u kojoj se ogleda uspješnost demokracije u cjelini u kojem samostalno i u okviru vlastitih prihoda odlučuje o građanima primarno bitnim pitanjima i pružanju javnih usluga. Gradovi mogu surađivati s drugim odgovarajućim jedinicama lokalne i regionalne samouprave u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Odluka o uspostavljanju domaće i strane međusobne suradnje donosi gradsko vijeće. Odluka mora biti na hrvatskom jeziku osim i na jeziku države u kojoj se nalazi jedinica lokalne samouprave s kojom se sklapa sporazum. Odluka o suradnji mora biti zakonita. Sporazum o suradnji mora biti objavljen u službenom glasilu (čl. 17. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11).

Gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju tkz. lokalne poslove koji obuhvaćaju od komunalnih pitanja i organizacije javnih komunalnih službi, uređenja naselja i stanovanja, predškolskog odgoja i osnovnog obrazovanja do kulture, tjelesne i tehničke kulture te sporta. Posebno su značajni prostorni planovi kojima se ne određuju samo budući izgled već i osmišljenost i kvaliteta vlastitog prostora. Za obavljanje poslova iz samoupravnog mogu se osnovati zajedničko tijelo, zajednički upravni odjel ili služba, zajedničko trgovačko društvo se može zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima. Međusobni odnosi pri zajedničkom organiziranju obavljanja lokalnih poslova uređuju se posebnim sporazumom u skladu sa zakonom i njihovim statutima i općim aktima. Sve su to pitanja o kojima gradsko vijeće kao predstavničko tijelo grada donosi samostalno odluke koje

podliježu jedino i isključivo nadzoru zakonitosti od strane nadležnih državnih tijela (Škrlec, 143).

Po zakonu grad ima svoje politička tijela napose predstavničko tijela građana te izvršna i upravna tijela. U skupini političkih institucija po značenju se izdvaja predstavništvo građana budući da suvremena demokracija predstavničkog tip je onaj oblik gdje građani biraju predstavnika članove lokalnih predstavničkih tijela koji tijekom mandata koji su dobili od građana zastupaju ili predstavljaju njihove interese u glavnom lokalnom predstavničkom tijelu koje nazivamo skupštinom ili vijećem. Gradovi s obzirom na broj stanovnika su podijeljeni na tri grupe. Svaka grupa može birati u predstavničko tijelo fiksni broj predstavnika za svaku grupu. Grad će birati do 35 članova dok grad Zagreb bira 51 člana. Član predstavničkog tijela se bira na mandat od 4. godine koji nije obvezujući i nije opoziv. Oni obavljaju svoju dužnost počasnno i za to ne primaju plaću. Član ne može biti kažnjeno gonjen niti odgovoran na bilo koji način zbog glasovanja, izjave ili stavova na sjednicama. Ako prihvate neku nespojivu dužnost mogu jedanput tijekom mandata tražiti mirovanje dužnosti člana predstavničkog kada ga zamjenjuje zamjenik. Predstavničko tijelo se smatra konstituiranim danom izbora predsjednika za što je potrebna većina glasova svih članova. Konstituirajuća sjednica se treba održati u roku od 30 dana od dana konačnih rezultata. Ako se ne izabere predsjednik nova sjednica saziva još najviše dva puta svaki put u roku od 30 dana od dana kada je trebala biti održana prethodna sjednica. Predsjednik saziva sjednice najmanje jedanput u tri mjeseca ili ako postoji potreba za tim predsjednik im, predstavlja predstavničko tijelo, brine o objavi i dostavlja akte te obavlja druge poslove. Može imati do dva potpredsjednika koji treba biti iz redova manjine u vijeću. Sazivanje sjednice može obrazloženim zahtjevom tražiti najmanje 1/3 članova toga tijela u kojem je slučaju predsjednik dužan sazvati u roku od 15 dana. Ako to ne učini sazvat će ju lokalni načelnik u roku od 8 dana a ako ne tada ju može sazvati ministar uprave. Sjednice su javne kojim prisustvuje lokalni načelnik gdje se može glasati javno. Sjednice se sazivaju elektroničkim putem. Predstavničko tijelo ima predsjednik i dva potpredsjednika koji se biraju većinom glasova predstavničkog tijela. Predsjednik predstavničkog tijela je dužan sazvati sjednicu predstavničkog tijela na obrazloženim zahtjev najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela. Ako je ne sazove sjednicu će sazvati gradonačelnik u roku od 8 dana (Hrženjak, 43).

Predstavničko tijelo osniva stalne ili privremene odbore i druga radna tijela radi pripreme odluka. Predstavničko tijelo ima svoje uobičajene regulacijske, financijske, personalne, organizacijske i kontrolne ovlasti. Regulacijske ovlasti se odnose na donošenje statuta i poslovnika koji se donosi apsolutnom većinom dok odluke i opći akti relativnom većinom koji se objavljuju u službenim glasilima koji stupa na snagu 8 dana nakon donošenja i nema retroaktivno djelovanje. Financijske ovlasti se odnose na donošenja proračuna i godišnjeg obračuna apsolutnom većinom. Može donijeti i odluku o privremenom financiranju kao i stjecanju i otuđivanju imovine. Personalne ovlasti su uske te se odnose na imenovanje predsjednika i potpredsjednika te članove radnih tijela. Organizacijske ovlasti se odnose na osnivanje vlastitih radnih tijela, vrši nadzor nad upravnim tijelima, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga. Kontrolne ovlasti se odnose na nadziranje lokalnog čelnika koji je dužan podnijeti dva puta godišnje izvješće o svom radu te nadzire ukupno materijalno i poslovanje. Druge ovlasti se odnose na donošenje pojedinačnih akata kada se njima odlučuje o pravima, obvezama i interesima fizičkih i pravnih osoba protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor (Ivanišević, 2008).

Lokalno izvršno tijelo je čvorište između lokalnog predstavničkog tijela i lokalne politike i lokalne uprave, ali i između središnje državne vlasti i zajednice lokalnih građana. Zato je funkcija izvršnog tijela upravna koordinacija, politička integracija, transmisija političkih odluka, izolacija između politike i uprave te zastupanje specifičnih lokalnih interesa prema središnjim državnim tijelima. Izvršno tijelo grada je gradonačelnik koji se bira neposrednim izborima sukladno Zakonu o izboru općinskih načelnika, gradonačelnika i župana (NN br. 109/07, 125/08, 24/11 i 150/11). Pozicija čelnika je nespojiva s obnašanjem predstavničke funkcije kao i profesionalnim statusom u upravnim tijelima, javnim ustanovama i drugim neprofitnim pravnim osobama kojima je jedinica osnivač. Propisan je imkompatibilitet i s nizom drugih pozicija. Njegov mandat može prestati i po sili zakona. O prestanku mandata gradonačelnika se obaviještava Vladu Republike Hrvatske. O opozivu gradonačelnika odlučuje najmanje 1/3 birača. Zamjenik iz reda nacionalnih manjima se ne opoziva na referendumu. Ako je mandat prestao prije isteka 2. godine raspisati će se prijevremeni izbori. Do provedbe prijevremenih gradonačelnika obavljat će povjerenik vlade. Ako je mandat gradonačelnika prestao nakon 2. godine trajanja neće se provoditi novi



izbori. Njihovu dužnost će obavljati zamjenik ili jedan od zamjenika . Ako ni jedan od zamjenika ne može obavljati dužnost izvršnog tijela tu dužnost će obavljati povjerenik vlade. Gradonačelnik ima pravo obustaviti od primjene opći akt predstavničkog tijela ako ocijene da je tim aktom povrijeđen zakon i drugi propis. Rok je 8 dana i precizira se procedura. Gradonačelnik zastupa grad te je odgovoran središnjim tijelima državne uprave za obavljanje poslova državne uprave koji su prenijeti u djelokrug tijela grada. Gradonačelnik obavlja izvršne poslove. Dužnost gradonačelnika je priprema prijedloge općih akata, izvršavanja ili osiguravanje izvršavanje općih akata predstavničkog tijela, pravo gradonačelnika da imenuje i razrješava predstavnike u tijelima javnih ustanova, trgovačkih društava i dr. pravnih osoba te o stjecanju i otuđivanju nekretnina i pokretnina te se utvrđuje donja granica od milijun kuna o kojoj u konkretnim uvjetima može odlučivati gradonačelnik (Hrženjak, 45).

Radi obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga i poslova državne uprave koji su prenijeti na te jedinice se osnivaju upravni odjeli i službe. Ustrojstvo upravnih tijela se određuje aktom grada. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici kojeg imenuje gradonačelnik putem javnog natječaja. Stručne, upravne i druge poslove obavljaju službenici dok pomoćne i prateće poslove namještenici. Prava, obveze i odgovornosti i ostala pitanja od značenja za rad se uređuju posebnim zakonom. Službenici će se poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja. Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika će se provoditi na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika koje će na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave donijeti Vlada Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske osnovat će ustanovu za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, radi provedbe trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika, u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 56.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11).

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Gradonačelnik planom prijema u državnu službu planira potrebni broj

pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Kada pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 1. ovoga članka podnose prijavu na natječaj za prijam u službu, imaju se pravo pozvati na ostvarivanje prava koja im pripadaju sukladno odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su politiku upošljavanja novih službenika, odnosno službenika koji se primaju na upražnjena radna mjesta provoditi na način koji će osigurati poštivanje prava pripadnicima nacionalnih manjina (čl. 56.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN, br. 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11)).

Utjecaj građana na lokalne političke odluke je važan za razvoj demokratičnosti suvremenih političkih – upravnih sustava kojima se smanjuje razina njihovog političkog predstavništva i uspješnosti u rješavanju problema lokalne zajednice. Zato se nastoji usavršiti mehanizam političkog predstavništva na lokalnoj razini gdje se uvodi izravni izbor lokalnih izvršnih dužnosnika od strane građana. Građani mogu utjecati na lokalno upravljanje putem različitih institucija neposredne demokracije i sudjelovanje u lokalnom upravljanju. (Koprić i sur, 2014 ) ističe da oblici neposrednih odlučivanja je lokalni referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanske inicijative i zborovi građana.

Lokalni referendum je najvažniji oblik neposrednog odlučivanja građana u lokalnim poslovima koji je reguliran ustavom i zakonom o referendumu i drugim oblicima samouprave. Hrvatsko zakonodavstvo razlikuje fakultativni, obvezujući i savjetodavni. Referendum se može raspisati o svim pitanjima iz samoupravnog djelokruga lokalnog predstavničkog tijela kao i o svim drugim pitanjima određeni zakonom ili statutom lokalne jedinice, Broj održanih referenduma je vrlo mali u Republici Hrvatskoj. Postupak provođenja referenduma određen je Zakonom o referendumu i drugim oblicima samouprave. Opoziv iniciraju građani i to njih 20% dok predstavničko tijelo može zatražiti od ministarstva uprave provjeru sprovedenog postupka. Odluka o opozivu je donesena ako se o tome pozitivno izjasni najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u toj jedinici (čl. 24. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11).

Zbor građana se saziva radi izjašnjavanja građana o pitanjima od lokalnog interesa na njemu se raspravlja o potrebama i interesima građana daju se prijedlozi za rješavanja pitanja

od mjesnog značaja. Zbor može dati i mišljenje lokalnom vijeću o prijedloga općeg akta ili drugom pitanju iz lokalnog samoupravnog djelokruga odnosno o pitanju značenja za tu jedinicu (Koprić i sur, 2014).

Građanska inicijativa predstavlja skupinu građana koji može svom lokalnom predstavničkom tijelu predložiti donošenje određenog akta ili rješavanju nekog pitanja iz njegova djelokruga. O prijedlogu predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje deset posto birača upisanih u popis birača općine ili grada, odnosno županije te dati odgovor podnositeljima najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema prijedloga. Odluka ne mora biti pozitivna. Također građani mogu podnositi svoje predstavke i pritužbe te prigovore na svoj rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Čelnici tih tijela su dužni građanima i pravnim osobama dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno pritužbe, a sva lokalna tijela su dužna u službenim prostorijama na vidnom mjestu osigurati potrebna tehnička i druga sredstva za podnošenje predstavki i pritužbi (knjiga za pritužbe i sl.) i omogućiti usmeno izjavljivanje predstavke i pritužbe. O prigovoru na postupanje lokalnog tijela čelnik toga tijela odlučuje u roku od osam dana. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv drugostupanjskog rješenja se može pokrenuti upravni spor. Time je pravna pozicija građanina je jače zaštićena nego podnošenjem predstavnika i pritužbi (Koprić i sur, 2014).

Oblici mjesnesamouprave su mjesni odbori, a u gradovima kao mogućnost gradske četvrti i gradski kotari. Mjesni odbori se osnivaju statutom lokalne jedinice za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja). Mjesni odbor imaju pravni osobnost, ali sva pitanja od značenja za njihov rad uređuju statutom lokalne zajednice. Osim općenitih ovlasti da se brinu o poslovima koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama može im se povjeriti obavljanje nekih poslova iz samoupravnog djelokruga grada ili općine (Koprić i sur, 2014).

Vlast nad imovinom i držanje imovine je vrlo važno pitanje svakog oblika vladanja. Imovinu grada čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava. Upravljanje

imovinom ima posebnu važnost jer građani smatraju s pravom da je to zajednička imovina. Stoga grad upravlja s imovinom s pažnjom dobrog domaćina. Svaki grad ima prihode s kojim slobodno raspolaže koji moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju tijela u skladu sa zakonom. Prihodi grada čine općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sama propiše u skladu sa zakonom, udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom, sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu i drugi prihodi određeni zakonom (čl. 48. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11).

Proračun nije samo financijski dokument već se u njemu ogledaju vizija razvitka i budući razvojni prioriteti grada se determiniraju mogućnosti i budućnost građana. Godišnji proračun je temeljni financijski akt grada koji donosi gradsko vijeće na prijedlog gradonačelnika koji može podneseni prijedlog povući prije glasovanja o proračunu. Godišnji proračun se dostavlja Ministarstvu financije u roku od 15 dana. Ukoliko se godišnji proračun za narednu proračunsku godinu ne može donijeti prije početka godine za koju se donosi, vodi se privremeno financiranje i to najduže za razdoblje od 3 mjeseca. Odluku o privremenom financiranju donosi gradsko vijeće u skladu sa zakonom i svojim poslovníkom (Hrženjak, 47).

U upravnim tijelima se prilikom izvršavanja općih akata donose pojedinačni akti pri čemu je postupak donošenja reguliran Zakonom o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09). Iznimno se donošenje pojedinačnih akata kojima se izvršavaju opći akti lokalnih jedinica može zakonom povjeriti prvostupanjskim tijelima državne uprave. Tim se aktima odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba iz samoupravnog djelokruga. Protiv prvostupanjskih akata gradova se može izjaviti žalba nadležnom upravnom tijelu županije, a protiv prvostupanjskih akata velikih gradova i županije se izjavljuje žalba nadležnom ministarstvu (Koprić i sur, 2014).

### 3.5. OSNOVNA OBILJEŽJA GRADA

Proces urbanizacije podrazumijeva prije svega razvoj gradova, a u širem smislu i svih ostalih ljudskih naselja. Za razumijevanje tog procesa neophodno je uočiti uzroke pojave grada i njegovog daljeg razvoja. Grad, naime predstavlja dosad najsavršenije rješenje u evolucijskom testiranju najpogodnijih oblika i vrsta ljudskih naseobina. U takvom testiranju, koje od pojave čovjeka na našoj planeti traje već milijunima godina s razvojem civilizacije i ljudskog društva postavljani su sve složeniji zahtjevi. Posljednih tisuću godina osnivane su preteće današnjih gradova kao superiorno rješenje u odnosu na ostale oblike naselja, koje se otada stalno usavršava. Procesom kultivalizacije i pripitomljavanja prostora prema potrebama ljudi počeo je s privremenim naseobinama, u periodu sakupljačke i lovačke privrede. No, uslijed velike teritorije, potrebne da ljudska jedinka pronade dovoljno hrane za opstanak u takvom tipu privrede te naseobine su bile veoma male i jednostavne ili čak pokretljive poput lovačkih logora (Sablić, 2015).

Međutim, već prva velika društvena podjela rada i razdvajanje ratarstva od stočarstva, donosi višestruko smanjenje potrebne teritorije za prehranu ljudske jedinice. Sela kao prva trajna ljudska naselja zavisno od plodnosti zemljišta i razvijenosti poljoprivredne tehnologije, mogu imati i po nekoliko tisuća stanovnika. No, iako se selo pokazalo kao vrlo fleksibilna forma naselja koja je bez većih izmjena opstala sve do procesa industrijalizacije, njegovo stanovništvo nije bilo dovoljno brojno te je nedostajala kritična masa potrebna za dalje produbljivanje društvene podjele rada. Stoga brži razvoj ljudskog društva nametnuo je potrebu za naseljima s većom koncentracijom stanovništva. Sa stvaranjem prvih stabilnih poljoprivrednih viškova u selima i plodnim dolinama velikih rijeka javljaju se uvjeti za novu veliku podijelu rada u kojoj se iz okrilja poljoprivrede izdvajaju nepoljoprivredne djelatnosti. Prvo zanatstvo, a zatim i trgovina te promet i druge djelatnosti (npr. rudarstvo). Tako će prvi gradovi nastati kad veća sela u tim plodnim dolinama prerastu svoje prirodne granice i uslijed ove dublje podjele rada, postanu uslužni centri za okolna sela opslužujući ih svojim nepoljoprivrednim proizvodima i uslugama. Vremenom grad postaje sve zavisniji od svog zaleđa koje ga snabdijeva poljoprivrednim proizvodima, i otuda manje samostalan od sela. Ali, uslijed veće koncentracije stanovništva grad će omogućiti dalje produbljivanje društvene

podjele rada, razgranatiju strukturu djelatnosti, veću produktivnost, a time i brži vlastiti razvoj kao i razvoj okolnih sela (Sablić, 2015).

Možemo stoga zaključiti da usložnjavanje društvene strukture i što veće iskorištavanje cjelokupnih kreativnih potencijala, ne samo svakog pojedinca već i čitavog društva, zahtjevaju sve složeniju podjelu rada. A takav zahtjev vodi sve složenijim formama naselja i njihovoj sve većoj povezanosti sve do formiranja svjetske mreže gradskih naselja (Sablić, 2015) ističe da na osnovi uočenih pravilnosti u razvoju gradova uza sve njihove varijacije u vremenu i prostoru, možemo izdvojiti nekoliko osnovnih karakteristika grada:

1. grad predstavlja veliku koncentraciju stanovništva, aktivnosti i objekata,
2. obuhvaća veliku koncentraciju na ograničenom prostoru, pogodnom za razvoj grada,
3. grad se odlikuje i velikom gustom naseljenosti, koja je i do nekoliko desetina puta veća nego u seoskim naseljima,
4. uslijed toga je neophodna izgradnja odgovarajućih mreža komunalne infrastrukture što gradsko zemljište čini još rjeđim, a time i skupljim resursom,
5. zahtjev za racionalnim korištenjem tako skupog resursa, pored nepokretnosti mreža infrastrukture, pojačava i izrazita dugovječnost objekata suprastrukture,
6. stanje pri tom, još više komplicira stalni sukob između takve statičnosti gradske posude" i dinamičnosti promjena njenog sadržaja,
7. naknadno otklanjanje grešaka u rasporedu gradskih aktivnosti i objekata je preskupo, neophodno i nefikasno urbanističko planiranje,
8. veličina grada i njegova pozicija u odnosu na ostale gradove određuje i njegovu ulogu u hijerarhijski ustrojenoj mreži naselja.

(Sablić, 2015) napominje da s obzirom na navedene karakteristike grad kao urbanistički pojam ima tri važne komponentne: 1. demografsku komponentu kojom možemo pratiti promjenu broja stanovnika, njihovih kvantitativnih i kvalitativnih obilježja (prirodni i migratorni priraštaj, vitalne karakteristike, nivo obrazovanja, kvalifikacionu strukturu, kao i strukturu zaposlenosti i sl.). Nadalje, prosječna dužina života se postupno povećava kao i stupanj obrazovanja (kojeg karakterizira spor početak sa naglim ubrzanjem poslije neke prelomne točke vezane za proces industrijalizacije). Usto povećava se i udio nepoljoprivrednog stanovništva dok migracije selo - grad taj proces prate na izvjesnoj

nevelikoj vremenskoj distanci. Pritom, poslije perioda burnih migracija selo-grad dolazi do njihovog smirivanja u zrelijim fazama urbanizacije, kad ih zamjenjuju migracije (manji) grad - (veći) grad, a još kasnije i povratni tokovi grad – selo,

2. grad kao tip naselja koji je najpogodniji za produbljivanje društvene podjele rada, predstavlja i poprište svih ključnih civilizacijskih promjena. Time ističemo funkcionalnu komponentu gradskih aktivnosti koje dijelimo na rad, stanovanje, rekreaciju i promet koje imaju različite prostorne zahtjeve. Struktura gradskih aktivnosti presudno utječe na organizaciju prostora i raspored namjena po lokacijama,

3. prostornu komponentu obuhvaća tradicionalno povijesno jezgro grada kao relativna konstanta i na dijelove koji češće mijenjaju svoju namjenu počevši od šire zone poslovnog centra, preko periferije grada sve do nekoliko obruča predgrađa i satelitskih naselja. Pri tom, dijelove gradskog naselja možemo razlikovati i po kvalitetu urbane opreme, efikasnosti rasporeda aktivnosti ili standardu proširenog stanovanja. Međusobnim djelovanjem svih triju komponenti možemo odrediti skladnost razvoja grada.

### **3.6. OSNOVNI PROBLEMI GRADA**

Organizacija lokalne samouprave u gradovima je poseban problem. Srednje veliki i veliki gradovi su lokalne zajednice sa potpuno drugačijim karakteristikama od seoskih krajeva odnosno seoskih općina kako u potrebama za prebivanje i rad stanovnika tako i u mogućnostima na području gospodarskih, kulturnih, znanstvenih, socijalnih i svih drugih djelatnosti. Osim toga između grada i okolice dolazi do neraskidive isprepletenosti zbog dnevne migracije zaposlenih, gradnje na zemljištima na kojem se širi grad zbog korištenja zajedničkih aparata i usluga mnogih djelatnosti i službi koje održava grad. Kipući život grada prelijeva se preko usko zacrtane administrativne linije između grada i perifernih općina koje mnogočemu predstavljaju kočnicu normalnog razvoja grada, a i njegove okolice. Grad ima utjecaj na bližu i daljnju okolicu naročito u primjeru velikih metropolskih gradova koji doslovno guta tu okolicu ovim se suprostavljaju okolne općine koje su u pravilu bore za svoj opstanak u dosadašnjim granicama (Šmidovnik, 1999).

Problematiku gradova prema navedenim okolnostima možemo podijeliti na dva

područja. Jedno je problematika koja se odnosi na sam grad, njegov status u sustavu lokalne samouprave koja bi omogućila gradu vršenje funkcija na nivou potreba višeg ranga kao što su potrebe seoskih područja odnosno općina pa se time ističe pitanje posebnog odnosno jačeg statusa gradskih općina u poređenju s normalnim seoskim općinama. Druga problematika je sistemski povezanost grada s odgovarajućom okolicom s okolnim općinama do kojih stižu gospodarski i kulturni tretaj grada i djelovanje njegovih institucija (Šmidovnik, 1999).

Cjelokupna problematika problema gradova se odnosi na veličinu grada. Podjela gradova na male, srednje i velike gradove je samo približna i možemo je mjeriti prema broju stanovnika, zavisna je od mjesta i vremena, od stupnja razvoja, od gustoće naseljenosti i stupnja urbanizacije zemlje. Poseban problem nisu mali gradovi s pozicije organizacije općinske samouprave i u cijelosti mogu biti izjednačeni s drugima odnosno seoskim općinama. Ako je status grada u određenoj zemlji jači i omogućava pored obavljanja lokalnih poslova također obavljanje određenih prenesenih državnih poslova koji su aktualni u velikim gradovima te povezivanje s okolicom nastaje prije ili kasnije (Šmidovnik, 1999).

Grad kao mjesto postignutog nivoa organiziranosti zajednice ljudi u stalnom procesu diferencijacije i težnje k integraciji vezane su određenim teritorijem je posljedica čovjekova potvrđivanja vlastitog društvenog bića i prirodne težnje održavanja i poboljšanja življenja u zajednici. U čovjekovoj je prirodi je sposobnost opažanja i zadržavanja u sjećanju onog što je opaženo povezivanje jednog događaja s drugim i uklapanje jednog rezultata djelatnosti u drugi. Time se ističe mišljenje da čovjek je političko biće. Iz toga proizlazi da upravljanje gradovima, zajednicama u njima i njihovoj okolini odgovarajuća bliskosti ljudi, a prirodi ljudskih interesa kojim tim zajednicama pripadaju. U tom razdoblju izuzetne koncentracije ljudi na prostoru grada i njegovu širenju u prostoru nekomunalizirane okolice orijentacija na takvo upravljanje gradom koji će znati prije svega razvijanje mreže raznih službi za zadovoljenje potreba stanovnika i rastućeg grada. Stvaranje nizom novih potreba i interesa gradskog stanovništva je rezultat pojave suvremenih gradova s velikom populacijskom gustoćom u komunalizacijskoj fazi razvoja grada. Ti interesi sada zadovoljavaju preko stalnih i specijaliziranih organizacija odnosno komunalnih organizacija koja u svakom trenutku moraju biti u stanju pružiti građanima svoje usluge jer u krajnjoj liniji o njihovu uspješnom i neuspješnom funkcioniranju ovisi i samo funkcioniranje modernog grada. Pružanje



komunalnih usluga kao djelatnosti od posebnog interesa u gradovima i da bi se osigurala njihova zaštita trebaju biti podvrgnuti specijalnom pravnom režimu koji se manifestira u ograničavanju njihove autonomije i uspostavljanju jačih i neposrednijih veza s gradskim tijelima. Sam grad preuzima pružanje komunalnih usluga u svoje ruke i njihove nositelje komunalna poduzeća ili ustanove koje se uklapaju u lokalni sustav uprave dok su službe u strogo danim uvjetima mogu prepustiti privatnoj sferi. Komunalne službe mogu biti organizirane tako da obavljaju kao koncesionirana javna služba kao mješovita poduzeća i u obliku komunalnih službi koje su pod neposrednom nadzorom gradske uprave. U tim okolnostima se proširuje i uloga gradskog stanovništva koji uz svoju tradicionalnu ulogu građana u političkom smislu kao izvora i legitimacije državne vlasti stječe novu ulogu korisnika javnih službi u najrazličitijim područjima (Pavić, 2006).

Orijentacija na pitanje i procese urbanizacije ima za posljedicu odvlačenja pažnje tretiranja sveukupnog položaja i uloge gradova kada je u pitanju njihova politička u biti interesna strana. Prelamanje toga je vidljivo u svakodnevnim interesnim položajem ljudi u gradu variranjem u mijenjaju njihova položaja, ali i ima za posljedicu česta pustošenja okolice kada su u pitanju standardi življenja, izražavanja svog identiteta, zadovoljavanja zajedničkih i posebnih potreba dok u međusobnim odnosima ovisnosti i uzajamnosti s gradom na općem i specifičnom nivou diobe rada. Grad našeg vremena je grad industrijalizacije i urbanizacije u nepovredivoj vezi s užom i širom okolicom te se mijenja povratnim djelovanjem svoje okoline. Taj odnos međusobne interakcije remeti na štetu okolice gdje pod urbanizacijom podrazumijevamo ne samo izgrađivanje i rast gradova kao naselja koja je šira od centra prema periferiji nego i prenošenje gradskog načina i standarda života, opremljenosti službama i gradskim nivoom zadovoljavanja interesa od naselja i mjesta u okolici. Sve to ne umanjuje važnost specifičnih obilježja okolice u odnosu prema gradu i zbog toga što ih grad svojim razvitkom i življenjem ljudi, otkriva i potencira (Cvitan, 2013).

### **3.7. UPRAVLJANJE GRADOM**

Važnost gradova za ekonomski i društveni razvoj karakteristika je modernih društava

koja dolazi do posebnog izražaja u novije vrijeme kada lokalna samouprava preuzima poslove i poticanja ekonomskog razvoja. Gradovi koncentriraju ekonomsku pomoć, stanovništvo, stručnost i inovacije. Oni nude šanse dobrog života jer koncentriraju obrazovanje napose sveučilišta, kulture, šanse dobrog zaposlenja i dr. Gradovi su izvor velikih društvenih problema od isključenosti, segregacije, stambenih problema, nesigurnosti, ovisnosti, zagađenja, nezaposlenosti, siromaštva i sl. Zato se sve više nameće pitanje dobrog upravljanja gradom gdje gradovi postaju oslonac policentrične organizacije europskih zemljama gdje se razvijaju oblici suradnje većeg broja jedinica s većim gradovima kao centrima takvih kooperativnih aranžmana (Koprić i sur, 2014).

Grad je relativno veliko naselje koje odlikuje kompaktnost, heterogenost i gustoća stanovništva, mali udjel stanovnika koji se bave poljoprivredom, grupiranje javnih i upravnih službi, urbana vizura i identitet, a eventualno i druge karakteristike. U sustavima s polipitskom strukturom lokalne samouprave gradovima priznaju formalno različita pozicija naspram općina odnosno drugih jedinica teritorijalne autonomije. Gradovi se razlikuju po veličini, tipu ekonomske aktivnosti, stupnju centraliteta, jačini gravitacije i sl. U Republici Hrvatskoj ima jedan mali metropolis i još tri polisa, veći broj malih polisa dok bi dobar dio jedinica kojima hrvatsko zakonodavstvo priznaje status grada spadao u sela (Koprić i sur, 2014).

1. Upravljanje gradom može imati karakteristike dobrog ili lošeg upravljanja. Kvalitetni odnosi s građanima, civilnom društvom, akademskom i poduzetničkom zajednicom su temelji dobrog upravljanja. Dobrim upravljanjem korisno služe metode modernog javnog menadžmenta kao što su racionalizacija gradske uprave i integracije pružatelja gradskih javnih usluga, profesionalizacije gradskog upravnog vodstva, strateško planiranje, unaprjeđenje kvalitete javnih usluga, poticanje i potpora gradskom ekonomskom i socijalnom razvoju, potpora gradskom poduzetništvu uključujući gradski marketing, brendiranje i stvaranje izvrsnog grada, jačanje kompetitivnog kapaciteta, projektno vođenje gradskih poslova i jačanje apsorpcijskog kapaciteta spram fondova Europske unije. Posebne probleme imaju glavni gradovi kojima se posvećuju sve veća pažnja zbog velikog gravitacijskog djelovanja, razmjera javnih troškova i problema osiguranja kvalitete

života i sudjelovanja građana u javnom životu. (Koprić i sur, 2014) napominje da dobro upravljanje glavnim gradovima traži promišljene odabire mogućih rješenja i odgovora na sljedeća pitanja: 1. kakav je položaj tih gradova u upravno-političkom sustavu pojedine zemlje: - postoji li posebna pravna regulacija tog statusa,

- kakav je krug poslova tih gradova naročito kakav je njihov samoupravni djelokrug u usporedbi s drugim lokalnim jedinicama,
  - kakvi su odnosi grada s tijelima državne uprave posebno s njihovim područnim jedinicama koje djeluju na području glavnog grada i za to područje,
2. kakve su institucije i stvarni utjecaj građana putem oblika neposrednog odlučivanja, sudjelovanja i putem predstavničkih tijela,
  3. koliko je gradska upravljačka struktura kadra pratiti i prilagoditi grad socioekonomskim trendovima,
  4. koja su tijela upravljanja i kakvi su međusobni odnosi između njih, kakva je kvaliteta i koji je stupanj racionalnosti gradske administracije, kakav je stupanj i kakve su mogućnosti razvoja stručnosti i profesionalnosti gradskih službenika,
  5. kakve su i kako su organizirane gradske javne službe, npr. gradska, komunalna i dr. infrastruktura te koje su potrebe i mogućnosti njezina razvoja,
  6. koja su obilježja sustava financiranja javnih potreba u glavnom gradu, koji javno – privatnog partnerstva, poduzetničkih i tržišnih načela te uvođenju modernih – menadžerskih metoda rukovođenja,
  7. kakvi su odnosi, formalnopravni i stvarni, glavnog grada s njegovom funkcionalnom okolinom, gradskim rubom odnosno širom metrolopolitanskom regijom, grade li se institucije metropolitanske uprave te kakve su šanse na metropolitanskom području,
  8. kakva je unutrašnja organizacija grada koja uključuje pitanje o ulozi, načinu regulacije, načinu organizacije i financiranja te druga pitanja o mjesnoj samoupravi.

Nakon razvoja gradova u proteklim godinama razvili su se na velikim prostranstvima preko granica okolnih općina u jednu samu urbanu cijelinu. To su gradske aaglomeracije, metropole sa gradom kao jezgrom i nizom okolnih naselja koja su među sobom funkcionalno

povezana u nerazdruživu ubranu gospodarsku i socijalnu cijelinu. Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i imaju više od 35.000 stanovnika. Oni kao i gradovi koji su sjedišta županije u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja i sl. Za velike gradove je određen širi djelokrug poslova (Blažević, 2016).

(Šmidovnik, 1999) napominje da u skladu s razvojem velikih gradova koji su nastali prema velikim gradovima u Sjedinjenim Američkim državama u zemljama Europske unije su se razvila tri organizacijska modela: 1. jedinstven sustav upravlja glavnim gradom gdje područje cjelokupne gradske aglomeracije ima položaj jedne u sustavu već postojeće lokalne odnosno državne zajednice, npr. Bern, Lisabon, Ljubljana, 2. specijalne metropolske zajednice ili regije koje su osnovane po zakonu koje imaju različite oblike unutarnje decentralizacije gdje se upravljanje osigurava na dvije razine. Prva razina obuhvaća glavni grad kao cjeline i druga razina obuhvaća veće dijelove grada, npr. četvrti, distrikt, 3. međuopćinska suradnja na području aglomeracije uz poštivanje autonomije. Ovo je najbliži oblik zajedničkog nastupa na području velikih gradova. Ova suradnja između općina se može odvijati po načelu civilnog prava kao između privatnopravnih subjekata te može imati javnopravne forme koje su predviđene u sustavu o zajedničkom upravljanju pojedinih djelatnosti ili službi koji djeluju na području velikog grada. Uloga takvih oblika decentralizacije unutar gradova je obično svedena na sudjelovanje u otkrivanju mjesnih problema na generiranje političkih ideja i prijedloga, davanje mišljenja, rasprave i sl.

Bez obzira na koji model upravljanja na područje gradske aglomeracije radi potrebno je njime doseći ciljeve poput planskog prostornog uređenja aglomeracije, plansko korištenje

zemljišta, plansko uređenje prometa, opskrba vode i energije, odstranjivanje otpada i sl. Kada gradska aglomeracija ima položaj jedne od redovnih ili državnih teritorijalnih jedinica tada se radi o redovnim tijelima i o normalnom financiranju ovih zajednica u skladu s općim uređenjem koje važi za sve takve zajednice. U ostalim slučajevima moraju biti formiranje tijela i sistem financiranja su uređeni posebnim zakonom ili sporazumom između zainteresiranih partnera na području aglomeracije. Financiranje velikih gradova se odvija putem lokalnih poreza i pristojbi te prihoda od usluga komunalnih službi i sl. (Šmidovnik, 1999).

#### 4. ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava je nastala stoljećima neusklađeno u različitim europskim zemljama s različitim društvenim i političkim uređenjima i u njima dobila različiti status. Najznačnije uređenje koje je utjecalo na razvoj lokalne samouprave je francuski model lokalne samouprave. Lokalna samouprava je naime jedna od društvenih institucija koja se temelji na lokalnim interesima, na lokalnim datostima, vrijednostima i tradicijama pa je zato otpornija na sve pritiske izjednačivanja i uniformiranja kao što to vrijedi za državnu upravu i gospodarstvo. Na području lokalne samouprave različitost je vrijednost jer se izražava sama po sebi upravo one kvalitete življenja za koje u velikim državnim i gospodarskim sustavima mjesta više nema. Lokalna samouprava da bi svjedočila svoj autentični karakter i ulogu te ne smije imati obilježja političke vlasti. Dioba prostora radi vladanja uz sve poteškoće su jednostavniji pristup od onog koji namjerava postići harmonične i funkcionalne odnose i svih dimenzija organizacije društva. Stoga bi jedinice lokalne samouprave bi trebale osnovni oblik teritorijalnog organiziranja jer one svojim dimenzijama svoje veličine ne mogu biti početni oblik teritorijalnog organiziranja i djelovanja.

Ideja lokalne samouprave je lijepa misao o samouređenju zajedništva ljudi odigrala je grandioznu ulogu u razvoju ljudskih zajednica od raznih oblika diktature tijekom povijesti ljudskog roda do današnjih dana naslućenih oblika demokratski uređenog civilnog društva. Od 19. stoljeća na ovamo stara ideja u jeku nagle urbanizacije postaje jako moderna u prvom redu u upravljanju malim i velikim gradovima kao i u složenim urbanim kompleksima samo su odstupanja u njegovoj povlaštenoj društvenoj ulozi u težnji potiskivanja grada na političku marginu društvenog razvitka. U tu svrhu grade upravne strukture i društveni mehanizmi pa ideja grada ostaje mogućnost koja bi se mogla ostvariti kada se za vraćanje na taj put akumulira u gradovima i njihovoj okolini dovoljno potrebne snage. Uloga grada je zadrži postojeće stanje držeći kontrolu političkim i upravnim mehanizmom kao središte ekonomske i društvene snage.

*Danijela Jurčević* 37

## 5. POPIS LITERATURE

- Blažević, R. (2016). *Upravna znanost*. Rijeka: Sveučilište u Rijeci Pravni fakultet
- Cvitan, O. (2013). *Lokalna samouprava*. Split: Veleučilište u Splitu
- Ivanišević, S. (2008). *Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi*. Zagreb: Društveno Veleučilište i Sveučilište u Zagreb Pravni fakultet
- Hrženjak, J. (2013). U povodu novog Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2006). *Javna uprava. Nastavni materijal*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Koprić, I., et.al. (2014). *Upravna znanost*. Zagreb: Sveučilište u Zagreb Pravni fakultet i Suvremena javna uprava
- Koprić, I., (2010). Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, god. 10.,br. 3., str. 665.–681.
- Šmidovnik, J. (1999). *Lokalna samouprava*. Sarajevo: Univerzitetaska knjiga
- Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi, NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09,150/11