

Mjesna i lokalna samouprava – isto ili različito

*Vojko Rešetar**

UDK

352.01

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 28. 10. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

U raspravama o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj ne čini se dostatna razlikovna i dopunjujuća elaboracija spram mjesne samouprave. Unatoč i normativnom razgraničenju lokalne i mjesne samouprave, često se na mjesnu samoupravu praktičnopolitički i stručno-znanstveno zaboravlja, što dovodi do nekonzistentnog pozicioniranja i korištenja kapaciteta mjesne samouprave.

Ključne riječi: mjesna i lokalna samouprava – Hrvatska, pravna regulacija, teritorijalna organizacija

1. Uvod

Propitivanje što je mjesna, a što lokalna samouprava implicira da postoje pristupi koji spram mjesne i lokalne samouprave ne čine dostatnu (ne) svjesnu razlikovnu percepciju ni analitičku elaboraciju. Postalo je uobičajeno, samorazumljivo da se ne pravi distinkcija između »mjesne« i »lokalne« samouprave, nego se, naprotiv, ta dva pojma smatraju sinonimima,

* Mr. sc. Vojko Rešetar, Grad Zagreb (The City of Zagreb, Croatia, e-mail: vojko.resetar@zagreb.hr)

istoznačnicama, odnosno pojam »lokalna« apsorpira i inkorporira »mjesnu« samoupravu. U tom nerazlikovanju počesto nema mjesne samouprave. To poistovjećivanje, nerazlikovanje ne čine, naravno, samo »obični« građani u svojoj svakodnevicu, već i oni koji se stručno-znanstveno i politički bave problematikom lokalnog organiziranja i djelovanja. Odsustvo razlikovanja mjesne i lokalne samouprave (ako i zanemarimo npr. sociološko objašnjenje) to je čudnije u okolnostima kada i postojeći normativni okvir uspostavlja tu distinkciju. Stoga se postavlja pitanje utemeljenosti i opravdanosti takvog odnošenja.

2. Normativni aspekt hrvatske mjesne i lokalne samouprave

Normativno-institucionalno uređenje mjesne samouprave (ne ulazeći u funkcionalnu i drugu kvalitetu postojećeg rješenja), samo po sebi, svjedoči da je mjesno, mikrolokalno grupiranje ljudi nesporno aktualna i relevantna praksa i potreba, a ne inertni, arhaični ostatak prevladane društvene forme – usprkos tome što teritorij danas nije jedina ili presudna osnova grupiranja ljudi. Normativni okvir mjesne i lokalne samouprave u Hrvatskoj čini nekoliko propisa: Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Ustav RH, zakoni (npr. Zakon o lokalnoj i područnoj-regionalnoj samoupravi, Zakon o područjima županija, gradova i općina, itd.) te statuti i drugi akti jedinica lokalne samouprave.

Sam naziv poglavlja Ustava *Mjesna, lokalna i područna (regionalna) samouprava* (čl. 133.–138.) izravno upućuje na to da se u Hrvatskoj razlikuju tri oblika odnosno stupnja samouprave: mjesni, lokalni i područni (regionalni). Ustav jamči građanima pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koju ostvaruju preko lokalnih odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Također, građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. To pravo ostvaruju i građani Europske unije (u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom EU). Također, Ustav određuje jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi, ali se mogu ustanoviti i druge) i područne (regionalne) samouprave (županije) čije se područje i samoupravni djelokrug određuje zakonom te omogućuje da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRS) uređuju se jedinice lokalne samouprave (JLS) i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad. ZLRS (čl. 7.) određuje da se izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuju posebnim zakonom. Pri svakoj promjeni područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLRS) prethodno će se tražiti mišljenje stanovnika te jedinice. Člancima 57.–66. ZLRS uređuje se mjesna samouprava.

Osnovne ustavno-zakonske insuficijencije spram mjesne samouprave jesu (v. i prilog, *infra*):

1. pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ustavno je zajamčeno pravo – i to građanima, a ne jedinicama LRS, tj. općinama, gradovima i županijama. Iako Ustav spominje mjesnu samoupravu (npr. u nazivu poglavlja te u odredbi čl. 134/ 4. »da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave«), ipak ne navodi da je građanima zajamčeno i pravo na mjesnu samoupravu. Ustav navodi JLRS i njihov temeljni samoupravni djelokrug, ali istodobno uopće ne utvrđuje jedinicu mjesne samouprave, vrste oblika mjesne samouprave ni njihov djelokrug. Također, mjesna samouprava (za razliku od LRS) ne uređuje se posebnim zakonom;
2. ZLRS, između ostalog, utvrđuje da se mjesni odbori osnivaju u općinama »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« (čl. 57/2.), a gradski kotarevi odnosno četvrti »kao posebni oblici mjesne samouprave« u gradovima. Oblici mjesne samouprave osnivaju se statutom JLS, a davanje inicijative i prijedloga spram toga je fakultativna mogućnost građana i njihovih organizacija i udruženja te drugih tijela koja su određena u statutu JLS. Osnivanje oblika mjesne samouprave nije obligatnog karaktera. Po ZLRS mjesni odbor je »oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana« (čl. 57/1.), a gradski kotar odnosno četvrt je »oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu

cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana« (čl. 65/2.). Ustav određuje »da se u naselju ili dijelu naselja mogu, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave«, a iz zakonskih odredbi proizlazi da je mjesni odbor »oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima«, dok je gradski kotar odnosno četvrt »oblik mjesne samouprave«. Znači, dok Ustav spominje oblike mjesne samouprave (množina), ZLRS poznaje samo gradski kotar odnosno četvrt kao »oblik mjesne samouprave« (jednina), jer je mjesni odbor definiran kao »oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima« (iako on to nije, nego je posredni, predstavnički oblik odlučivanja). Također, iz odredbi ZLRS nije vidljivo po čemu su (s osnova samoupravnog djelokruga, ovlasti i dr.) gradski kotarevi odnosno četvrti »posebni oblici mjesne samouprave«, izuzev da se osnivaju u gradovima (djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama ZLRS koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima – čl. 65/3.).

Očito je da je pozicija mjesne samouprave u Ustavu nedorečena, a u ZLRS vlada zbrka. Stvarna situacija s hrvatskom mjesnom samoupravom vrlo je neujednačena i problematična: u nekim JLS nije uopće organizirana ili se cijeli odnos zadržao na formalističkom pristupu; osnovani oblici mjesne samouprave vrlo su različiti u pogledu veličine teritorija i broja stanovnika; oblici mjesne samouprave nemaju ovlasti odlučivanja ni vlastitih sredstava; u Gradu Zagrebu postoji dvostupanjska mjesna samouprava;¹ itd.

3. Sociološki pogled na hrvatsku mjesnu i lokalnu samoupravu

Jezik kao društveni komunikacijski proizvod svojim bi izričajem morao iskazivati i razlikovne aspekte društvene prakse, tj. u ovom slučaju – specifična, razlikovna značenja pojma »mjesnog« i »lokalnog«. Jezično propitivanje značenja određenih termina nije lingvističko-semantičko cjepidlačenje i zanovijetanje, nego dio traganja za njihovom društvenom svrhom i karakterom.

¹ I Grad Rijeka procjenjuje opravdanost organiziranja gradskih četvrti (pored mjesnih odbora), tj. dvostupanjske mjesne samouprave – v. Smjernice mjesne samouprave Grada Rijeke za 2009.–2013., (<http://www.rijeka.hr/mo>).

Uvidom u rječnik hrvatskog jezika² evidentno je da značenje riječi »mjesno« i »lokalno« u hrvatskom jeziku ne omogućuje njihovo dostatno razlikovanje. Ako i kada nacionalni jezik ne iskazuje esencijalnu razliku između njegovih dvaju pojmova, to samo po sebi nije razlog da se odustane od tragalačke nakane da se pokaže i dokaže njihovo stvarno razlikovno značenje, jer je možebitni uzročnik nediferenciranog jezičnog određenja »mjesnog« posljedica njegove deficitarne društvene ukorijenjenosti i vitalnosti.

Čovjek (kao biće prakse) povijesno se ostvaruje i u teritorijalnim dimenzijama (preoblikuje i prilagođuje prirodno-teritorijalni prostor i u njemu obitava). Teritorij je prirodni i proizvedeni okvir čovjekove egzistencije. Teritorijalnu osnovu vlastitog ostvarivanja čovjek konstantno (s više ili manje uspjeha) transformira,³ ali je ne može zanemariti ni eliminirati. Glavne varijable koje moderniziraju i kompliciraju prostor jesu: društvena dioba rada, urbanizacija i suvremena tehnika i tehnologija. Globalizacijski procesi povezivanja (kao rezultat čovjekova proizvodnog iskazivanja) radikalno su preobrazili (usložili i smanjili), ali nisu iskorijenili potrebu i osnovu lokalnog teritorijalnog grupiranja i organiziranja ljudi. Koliko god razvitak društvene diobe rada olakšava i uvećava čovjekovu prostornu mobilnost, ne može supstituirati i suspendirati njegovu teritorijalno-socijalnu vezanost za (mikro)lokalnu zajednicu. Iako je mjesna samouprava sastavni dio korpusa ideje i prakse lokalne samouprave, to ne znači da među njima nema razlikovnih obilježja.⁴ Mjesna samouprava (kao mikroteritorijalna zajednica) čovjeku je, građaninu, jednostavnija i mnogostruko bliskija (teritorijalno,⁵ emotivno-psihološki, organizacijski, itd.), dok je lokalna samouprava za nj nešto kompleksnija i udaljenija – doživljajno slična ili isto-

² Anić, V. (2007) Rječnik hrvatskog jezika. Zagreb: Novi liber i Jutarnji list (CD izdanje).

³ »Životinja se ne 'odnosi' ni prema čemu i uopće se ne odnosi. Za životinju ne postoji njen odnos prema drugima kao odnos.« Marx, 1978: 375.

⁴ Administrativna dioba cjeline lokalnog teritorija na manje, mikrolokalne ustrojstvene jedinice nije isključivo inovacija modernog doba. Još je i srednjovjekovni Split (koji je u XIV–XV. stoljeću imao svega oko 4.000–5.000 stanovnika) bio podijeljen na manje ustrojstvene jedinice, četvrti. U Statutu Splita (1312.; knj. II, gl. XXXI.) navode se četiri gradske četvrti: sv. Dujma, sv. Petra, sv. Mihovila i sv. Marije. Odnosnje spram minulih i postojećih sadržaja i modela početnog i osnovnog teritorijalnog grupiranja, prema S. Tomiću (1985: 127), može biti: a) negiranje svih negativnih iskustava prošlih i postojećih sustava, b) korištenje svim pozitivnim oblicima i sadržajima elementarnog i izvedenog grupiranja i c) inovacije, nudenje nešto novog u ovom području.

⁵ Za područje jedinice/oblika lokalne/mjesne samouprave umjesto riječi »prostor« koristi se riječ »teritorij«. Inače, v. o pojmovima »prostor mjesta«, »prostor tokova« u: Castells, 2000: 449–453; »mjesto« i »prostor« u: Certeau, 2003: 183–184; »antropološko mjesto«

vjetna državnoj strukturi.⁶ Standardni konstitutivni sociološki elementi, odnosno »osnovni elementi vanjskog okvira« (Pusić, 1963: 13) teritorijalnih (lokalnih i mjesnih) zajednica jesu: prostor/teritorij, ljudi, zajedničke potrebe i zajednička djelatnost.⁷ Iako su ključni tvorbeni elementi teritorijalnog grupiranja zajednički lokalnoj i mjesnoj razini, oni se ostvaruju i iskazuju u heterogenim okolnostima i dimenzijama:

1. mjesni teritorij je kvantitativno manji od lokalnoga te stoga njegovim stanovnicima svekoliko bliskiji, svojstveniji i poznatiji;
2. svaka JLS je spram druge JLS teritorijalno zaseban entitet (»suverena« i zakonski omeđena), dok teritorij oblika mjesne samouprave nema taj stupanj samostalne određenosti i izdvojenosti – on je usprkos svojoj zasebnosti integralni dio teritorija pripadajuće JLS i s njime u primarnoj internoj interakcijskoj međuovisnosti;
3. broj stanovnika na teritoriju jednog oblika mjesne samouprave znatno je manji nego ukupno stanovništvo JLS kojem pripada. I struktura stanovništva na području jednog oblika mjesne samouprave ima specifičnije odlike u odnosu na pripadajuću mu JLS;
4. zajedničke potrebe stanovnika na području jednog oblika mjesne samouprave proistječu iz njihova, a ne drugog teritorija, i one su specifične po vrsti, obujmu, intenzitetu, važnosti, prioritetu i sl. Stoga je i njihov samoupravni djelokrug (u odnosu prema lokalnoj razini) znatno uži. Na mjesnoj razini i (ne)zadovoljenost zajedničkih potreba je neposrednija, uočljivija i one se ne moraju načinski isključivo zadovoljavati kroz formalno-institucionalne

te »mjesto i nemjesto« u: Aug, 2001: 43–104; »aprostornost« te osnovne odlike »mjesto« i »nemjesto« u: Čaldarović, 2008: 331–340 i Ursić, 2009: 1131–1151.

⁶ Podaci potvrđuju da građani nedostatno poznaju i razlikuju karakter, položaj i djelokrug JLS u odnosu prema državi. Obično se misli da JLS (općine i gradovi) imaju niz nadležnosti koje *de jure* nemaju budući da su one u djelokrugu državnih tijela. Ustavno opredjeljenje da je državna vlast ograničena zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu ne bi smjelo ostati na razini proklamacije, tj. ako lokalna samouprava nema za svoju djelatnu ulogu potrebni djelokrug i ovlasti, ona takvim svojim skromnim pravom svjedoči da to i nije pravo niti njime može biti diobeni, autonomno-ograničavajući čimbenik državne vlasti.

⁷ »Prostor i ljudi, potrebe i djelatnosti za njihovo zadovoljavanje tek zajedno, a ne kao pojedinačne značajke svaka za sebe, tvore okvir lokalne zajednice. Zajednica sama je više od sume ovih svojih karakteristika. Ona znači određeni njihov međusobni odnos, određeni poredak i strukturu. Jednom riječju, zajednica je društveni sistem. ... Lokalna zajednica nije jednostavni društveni sistem. Ona je sistem višeg stupnja složen od većeg broja primarnih sistema i podsistema.« Pusić, 1963: 22–24.

obrasce. Lokalne i mjesne potrebe nisu identične – sve lokalne potrebe nisu obvezno i mjesne potrebe, dok mjesne potrebe sukcesivno i kumulativno oblikuju lokalne;

5. zajednička djelatnost stanovnika na području jednog oblika mjesne samouprave proizlazi iz njihovih specifičnih mjesno-teritorijalnih interesa i potreba koje ne mogu presudno zadovoljiti pojedinačno i izolirano (ili bi to bilo neracionalno), nego samo zajedno, udruženo. Mogućnost zajedničkog samoorganiziranja i većeg aktivizma potencijalno je ostvarljivija na mjesnoj nego na lokalnoj razini te je primarno usmjerena na dio, a ne na cjelinu lokalnog teritorija i sudionički je ostvaruje uglavnom samo mjesno stanovništvo radi sebe (samo za svoje područje i za svoje potrebe, a ne drugih). Ni dominantna osnova zajedničke aktivnosti u zadovoljenju zajedničkih potreba na mjesnoj i lokalnoj razini nije ista, npr. volonterski – profesionalno; povremeno – stalno; spontano i neformalno – institucionalno i formalno, pravno propisano; kooperacija – dominacija; itd.⁸

Mjesna i lokalna samouprava najuočljivije se, uz druge indikatore, razlikuju po veličini svog teritorija i broju stanovnika te iz tog okvira proisteklog stupnja bliske povezanosti njihovih potreba i aktivnosti.⁹ JLS (općina, grad) je u odnosu na oblik mjesne samouprave veći (po površini teritorija i broju stanovnika) i kompleksniji oblik organiziranja građana radi samostalnog obavljanja lokalnih poslova kojima se ostvaruju njihove potrebe. Oblici mjesne samouprave dio su administrativnog teritorija JLS i na svom mjesnom području dužni su poštovati interes i potrebe JLS u cjelini. Teritorij JLS prema van, tj. širem okruženju, jest cjelovit, kompaktan, ali njegova interna, unutarnja teritorijalna struktura nije unificirana, nego di-

⁸ »U relativno bliskom prostornom kontaktu ljudi djeluju da bi zadovoljili neke svoje potrebe. Ovo činjenično stanje predstavlja podlogu za proces stvaranja i mijenjanja niza institucija i organizacija, ideja i vrijednosti, za proces koji se odvija u kooperaciji i u konfliktu u stalnoj izmjeni perioda relativne mirnoće i etapa razmjerno naglih promjena.« Pusić, 1963: 25.

⁹ Pojam socijalne distancije ili odstojanja označava »jedan kontinuum koji ide od intimnih i toplih odnosa preko ravnodušnih do neprijateljskih« (Supek, R. 1981: 273). Veza stanovnika za mjesni i lokalni teritorij je komplementarnog karaktera, ali je, u pravilu, rangirana s osnova (teritorijalne, socijalne i dr.) bliskosti. Teritorijalna identifikacija stanovnika, iskazivanje njihove afektivno-kognitivne i druge vezanosti za njihov, bliski, imanentni im teritorij u pravilu je, i ne slučajno, precizno i prepoznatljivo gradiran, i to od najbližeg im teritorija ka daljem: zaselak/kvart-ulica → selo/općina, grad → regija → država → kontinent. Za raspoznavanje »otkud si« često nije dostatno reći samo iz kojeg smo sela ili grada, nego dodatno precizirati i iz kojeg zaseoka, kvarta-ulice (v. i Čaldarović, 2006). Slično pokazuju i neka empirijska istraživanja (više o njima u: Žiljak, 2003: 1104).

ferencirana, sastavljena od niza različitih mikrolokalnih (mjesnih) cjelina čija specifična obilježja oblikuju njihovu zasebnost (prirodnu, povijesnu, demografsku, gospodarsku, društvenu i dr.) i interakciju s pripadajućim lokalnim teritorijem.

Dioba teritorija na njegove manje sastavne dijelove savladavanje je (najčešće samo upravno-političko) cjeline teritorija i njegove kompleksnosti.¹⁰ Utvrđivanje primjerene veličine lokalne teritorijalne zajednice stari je problem i izazov čije se raspetljavanje kroz povijest uglavnom provodilo na štetu atributa zajednice,¹¹ a u korist vladarskih, upravno-političkih potre-

¹⁰ Osnovni oblici grupiranja jesu: krvno-srodničko (rodbinsko), teritorijalno i profesionalno-funkcionalno. Društvena dioba rada različito utječe na teritorijalno grupiranje ljudi – prostorna blizina je, u pravilu, utoliko manjeg značenja ukoliko je stupanj razvoja viši (Goričar, 1997: 402). Uglavnom, kako je naglašavao Engels (1964: 357): »Kad se dijeli rad, dijeli se i čovjek.« U ruralnim sredinama (u kojima je dioba rada niska i u kojima je mnogo lakše teritorij dijeliti i organizirati) teritorijalni oblik društvenog grupiranja je dominantan, a u urbanim sredinama (u kojima je dioba rada velika) teritorij sve manje povezuje ljude. U urbanim sredinama teritorij je mali, a broj stanovnika i njihova gustoća veliki; urbana teritorijalna distancija je mala (stanari u stambenoj zgradi, bloku, ulici, kvartu), ali je zato socijalna distancija među njima velika i često prazna, i to znatno otežava konstituiranje urbane teritorijalne zajednice, tj. teško je obaviti racionalnu, funkcionalnu i humanu organizaciju teritorija. U urbanim uvjetima odnosi među ljudima (zasnovani na teritorijalnoj osnovi) rijetki su i slučajni, anonimni, instrumentalni i institucionalizirani te opada njihova participacija u životu teritorijalne zajednice (izbori, javni poslovi).

¹¹ Lokalna samouprava uglavnom se konstituirala u okviru lokalne zajednice mnogo kasnije nego što je nastala lokalna zajednica. Kostrenčić (1956: 34) određuje samoupravu kao »pravo neke oblasti, da sama sobom upravlja, ali po normama, što ih je donijela neka druga, viša vlast.« Lokalna samouprava označava status lokalne zajednice u odnosu na državu, tako što ima svoje izvorne ovlasti koje se odnose na bitna životna pitanja građana. »Lokalne su zajednice bile zajednice, tj. društveni identiteti, teritorijalno definirani, i prije nego što je njima nasuprot postojao neki centralni politički autoritet. U društvenom su životu te zajednice imale dvostruku funkciju: stvaranje društvene kohezije među ljudima koji žive blizu jedni do drugih i obavljanje takvih poslova koje su ljudi smatrali potrebnim, a nije ih obavljao svatko za sebe.« (Pusić, 2002: 8). Teritorijalna zajednica (mjesna, lokalna) nije *a priori* istovjetna s JLS ili oblikom mjesne samouprave, tj. trebala bi biti u cijelosti ili većem dijelu, ali češće nije. Također, ni administrativno-teritorijalno područje JLS ili oblika mjesne samouprave nije automatski identično s teritorijem naselja ili dijela naselja po kojem se naziva i/ili u kojem je njihovo administrativno sjedište. Uz to naselja su vrlo heterogena pa zato nema niti može biti jednakosti između naselja i njihove organiziranosti kao jedinice/oblika lokalne/mjesne samouprave. Između urbanih, mješovitih i ruralnih naselja postoje znatne razlike. Iskazivanje tih razlika i specifičnosti ne omogućuje postojeći monotipski sustav mjesne samouprave. Fizičke i socijalne granice u seoskim naseljima su najvidljivije, u mješovitim manje, a u gradskim najmanje. Stoga je velike gradove teško podijeliti (bez prethodne znanstvenoistraživačke podloge) na početne oblike teritorijalnog, mikrolokalnog organiziranja. U urbanim naseljima velik je raskorak između mjesta stanovanja te npr. mjesta rada i školovanja. U urbanom naselju (mjestu stanovanja) najviše borave umirovljenici, djeca predškolske i osnovnoškolske dobi, žene-domačice i nezaposleni. Koliko ta činjenica utječe na djelokrug/sadržaj rada tijela oblika mjesne samouprave; je li urednost i opremljenost javnog prostora

ba. U povijesnoj retrospektivi različiti su kriteriji oblikovali različite sadržaje i modele lokalnog teritorijalnog grupiranja odnosno organiziranja. Opredjeljenja spram diobe teritorija na lokalne jedinice uglavnom se iskazuje kroz dvojbu – velike ili male lokalne jedinice, a jedan i drugi odgovor (pokazalo se u teoriji i praksi) ima svoje prednosti i nedostatke (Pavić, 2006: 225). Područje JLS (općine i grada) uređuje se posebnim zakonom, a područje oblika mjesne samouprave utvrđuje se aktom predstavničkog tijela JLS (statut, odluka). Bez obzira na to kojim se pravnim aktom verificira područje JLS, odnosno područje oblika mjesne samouprave, ono se mora teritorijalno omeđiti i utvrditi (administrativna dioba teritorija sukladno njihovoj projektiranoj ulozi). Da bi se cjelovito područje JLS interno razgraničilo na svoje podsustavne teritorijalne, mjesno-samoupravne sastavnice, to se provodi (ili bi se trebalo provoditi) temeljem primjerenih kriterija.¹² Da bi oblik mjesne samouprave mogao biti oblik početnog te-

naselja (urbano-komunalna, servisna i dr.) u skladu sa svakodnevnim potrebama i tog dijela populacije te sudjeluje li, on, koliko i kako akterski u javnim akcijama i poslovima svoje mjesne samouprave? U urbanim sredinama susjedski socijalni kapital (poznatost, povezanost, razumijevanje, solidarnost) sve je oskudniji te je učestala pojava socio-prostorne isključenosti susjedstva (nevoljna – kod socijalno i drugačije marginaliziranih skupina te voljna – kod socijalno privilegiranih). I vrlo banalni susjedski nesporazumi i problemi teže se razriješiti ne temeljem izravnih personalnih, susjedskih kontakata i razgovora, nego posredno putem odgovarajućih upravnih tijela i službi. Također, iako su stambene zgrade u neposrednom fizičkom dodiru i okruženju s javnim gradskim prostorom (ulica, trg, park, urbano-komunalna oprema, promet, vanjski izgled zgrade i dr.) od kojeg zavisi kvaliteta života, između stanara-suvlasnika (i njihovih predstavnika) te tijela oblika mjesne samouprave ne postoji nikakva formalno-institucionalna i druga interakcija spram stanja u prostoru ili ako i postoji, ona je uvjetovana spontanom, povremeno-površnim razlozima i pojedinačnim reagiranjima.

¹² Valja naglasiti nužnost njihova postojanja i primjerenosti. Inače, što je veća bliskost ili identičnost između mjesne te lokalne zajednice i njihova političko-pravnog ustrojstvenog organizacijskog izraza, tj. oblika/jedinice teritorijalne (mjesne i lokalne) samouprave, to će one biti socijalno održivije. Političko-administrativni i sociološki kriteriji mjesnog i lokalnog organiziranja, nažalost, u praksi ne korespondiraju. »U takvim slučajevima prostor umjesto da *konstituira* – formira jednu zajednicu, on je *dekonstituira* – socijalno dezorganizira, ili u najmanju ruku *usporava* i otežava proces formiranja i efikasnog funkcioniranja zajednice. Posljedice takvog stanja (neadekvatne podjele i organizacije prostora) su mnogobrojne ... U takvim 'zajednicama' bitno se smanjuje samoupravna autonomija građana, ljudi u njima ne žele dobrovoljno da učestvuju, pa su institucije upućene na prinudu i manipulaciju pomoću koje održavaju određeni stupanj i pravac aktivnosti nužne za održavanje funkcija administrativne jedinice« (Tomić, 1985: 137–138). Politički voluntarizam diobu teritorija učestalo prilagođava svojim jednodimenzionalnim potrebama (a ne potrebama građana) i to se u životu vrlo brzo pokaže kao loše rješenje. Ponekad je teže ujediniti/spojiti dva zaseoka nego dvije države ili kao država pristupiti naddržavnoj asocijaciji. Što su razlozi takvom otporu na mikro-teritorijalnoj razini; jesu li suprotstavljanja posljedica hirova, neinformiranosti, neznanja i nespremnosti za racionalne preinake ili posljedica arogantnih arbitrarnih namjera inicijatora i zagovornika (koji obično ne žive u prostorima čiju administrativno-teritorijalnu reorganizaciju zagovaraju ili se spram nje ravnodušno-poslušno odnose s osnova osobnog

ritorijalnog organiziranja, treba mu (pouzđano, a ne proizvoljno) utvrditi optimalnu okvirnu granicu (»donju« i »gornju«), tj. gdje počinje, a gdje prestaje.¹³ Polazeći od stava da veličina teritorijalne jedinice proizlazi iz njezine uloge (Perko-Šeparović, 1982/1998: 66), treba se pitati: što je početno, a što osnovno teritorijalno grupiranje; može li (i treba li) osnovno istodobno biti i početno teritorijalno organiziranje? Prepoznaje li se, na tim razinama (početno – osnovno), korelacija između socijalne autonomije i veličine teritorijalne zajednice – djelatna razlika i komplementarnost uloge mjesne i lokalne samouprave? Može li lokalna jedinica samouprave (bez obzira na svoju veličinu, tj. manju ili veću) optimalno zadovoljiti svoju ulogu bez primjerene mjesne samouprave?

Najčešće se, a tako je i u hrvatskom političkom sustavu, kao glavni, osnovni (i istodobno početni) oblik administrativno-političkog teritorijalnog organiziranja uzima JLS (općina, grad). Uostalom i samo ustrojavanje mjesne samouprave za JLS nije obligatnog, nego fakultativnog karaktera i ta okolnost posljedično determinira i njihove vrlo različite odnose spram mjesne samouprave. U socijalnoj realnosti, nažalost, malo je lokalnih jedinica u kojima se afirmirala potrebna uloga mjesne samouprave. Stoga nisu iznenađujući apsurdni i nedostaci postojećeg sustava lokalne samouprave – budući da ona ne može (bez potrebnog položaja mjesne samouprave) odgovoriti svojim kompleksnim determinantama, izazovima i očekivanjima.¹⁴ Za početni oblik i sadržaj teritorijalnog organiziranja i djelovanja (u

političkog i dr. utilitarizma)? Tomić (1979: 14–35) uz navođenje nekih polaznih načela podjele i organizacije prostora (načelo ekonomičnosti, ekonomsko-gravitacijsko načelo, tradicionalno-povijesno načelo, političko, itd.) posebno elaborira dodatna načela (njih deset). Perko-Šeparović (1982/1998: 65, 68–118) utvrđuje sedam faktora koji interakcijski određuju veličinu lokalne jedinice: 1. geografski ili prirodni, 2. vremenski, 3. ekonomsko-tehnički, 4. politički, 5. urbanizacijski, 6. sociološki i 7. upravni. U dokumentu *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj* (2010) Vlada za određivanje optimalne teritorijalne organizacije navodi pet kriterija: 1. demografski, 2. geografski, 3. gospodarski/razvojni, 4. financijski i 5. administrativni. Napominje se da je uz navedene kriterije moguće, pokaže li se potrebnim, utvrditi i dodatne kriterije za reorganizaciju (npr. povijesno-kulturne specifičnosti jedinica, homogenost lokalne zajednice i lokalni identitet stanovnika), ali oni ne smiju biti odlučujući. Za kritički komentar dokumenta v. Jurlina Alibegović, 2010: 2–5.

¹³ »Svaka društvena grupa, svaka zajednica ima svoju 'propusnu' moć, svoju 'donju' i 'gornju' granicu, na kojoj čovjek, kao član zajednice, postaje moćan, odnosno nemoćan. ... Sasvim male zajednice su nemoćne, a u velikim zajednicama je čovjek kao pojedinac nemoćan, utapa se u 'masu', u publiku. Sa porastom lokalne zajednice opada socijalna uloga i moć čovjeka i njegovih samoupravnih asocijacija« (Tomić, 1979: 28; za određenje donje i gornje granice v. Tomić, 1985: 134–136).

¹⁴ Oblici mjesne samouprave (gradska četvrt/kotar i mjesni odbor) po veličini su svog teritorija i broju stanovnika u pravilu manji od JLS (općina, grad). Ponegdje su, međutim,

kojem čovjek/građanin i njegovo zadovoljstvo treba biti polazna i osnovna točka političkog sustava) najprimjerenija je mjesna samouprava, jer je ona »prva spona između personalnog i socijalnog sistema, između ljudi i početnog oblika organiziranja na teritorijalnoj osnovi. ... Samo pomoću i preko malih, početnih zajednica, u kojima i običan čovjek sve vidi golim okom i razumije običnim, svakodnevnim rezoniranjem, samo u takvim zajednicama čovjek počinje da se snalazi, vjeruje i djeluje, da se povezuje (integrira) u šire društvene cjeline. Ne može čovjek postati ni društveno, ni aktivno niti humano biće preskakanjem svoje najbliže sredine« (Tomić, 1985: 129–130). Bez obzira na to o kojem je javnom sustavu riječ, za individuu je on, u pravilu, složen, teško shvatljiv i funkcionalno trom. Kvalitetu jednog sustava pojedinac percipira, testira i valorizira temeljem (ne) posrednog iskustva. Njegova percepcija (oblikovana osobnim i grupnim iskustvom, predajom i spoznajom) primarna je i presudna osnova njegove ocjene – koliko je neki sustav i/ili podsustav za nj dobar, a ne njihova doktrinarno-normativna zamisao i ustrojstvo i/ili, poglavito, njihova marketinška prezentacija. Za svaki sustav, pa tako i lokalne samouprave, pitanja spram njihove autonomnosti, decentraliziranosti, demokratičnosti, subsidijarnosti i učinkovitosti permanentno su relevantna i aktualna. U tom smislu mjesna samouprava može biti od velike koristi. Da bi mjesna samouprava mogla udovoljiti svojoj svrsi, potrebama i očekivanjima građana, ona: a) mora proizlaziti iz mikro(mjesne)teritorijalne zajednice; b) mora imati primjerenu autonomiju, samoupravni djelokrug, ovlasti i sredstva; c) model organiziranja mjesne samouprave ne može biti unificiran, jednoobrazan (monotipski), jer ni uvjeti njezina organiziranja nisu isti (ruralna, mješovita i urbana područja; razlike u veličini u smislu teritorija i broja stanovnika i komunalnoj uređenosti/opremljenosti; itd.) te d) njezina institucionaliziranost treba biti krajnje minimalna i fleksibilna – primarno oslonjena na participativne oblike djelovanja i gdje se članovi tijela mjesne samouprave biraju (i smjenjuju) bez posredovanja političkih stranaka.

4. Zaključak

Mjesna samouprava da bi svjedočila svoj autentični karakter i ulogu, ne smije imati obilježja političke vlasti. Ona je komplementarna sastavni-

oblici mjesne samouprave po površini svog područja i/ili broju stanovnika znatno veći od nekih JLS.

ca, a ne osporavajući, konkurentski ili dezintegrirajući čimbenik lokalne samouprave. Razvijena mjesna samouprava sinergijski afirmira i lokalnu samoupravu. Bez mjesne nema ni lokalne samouprave i njihov odnos nije hijerarhijski ili suparnički, nego komplementaran. Jedinice lokalne samouprave (općine, gradovi i veliki gradovi) trebale bi biti osnovni (ne i monotipski) oblik teritorijalnog organiziranja, jer one dimenzijama svoje veličine i drugim atributima ne mogu istodobno biti i početni oblik teritorijalnog organiziranja i djelovanja. Dioba prostora radi vladanja (distribucije političke vlasti), uza sve poteškoće, jednostavniji je pristup od onog koji namjerava postići harmonične i funkcionalne odnose (po mjeri čovjeka, Supek) svih dimenzija organizacije društva (mjesna, lokalna i regionalna samouprava te državna vlast).

PRILOG: Normativna uređenosi oblika mjesne samouprave i jedinice lokalne samouprave

DIMENZIJA	MJESNA SAMOUPRAVA	LOKALNA SAMOUPRAVA
Način uređivanja osnivanja i organiziranja	Statut i posebna odluka predstavničkog tijela JLS	Ustav i zakoni
Područje osnivanja	Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu prema ostalim dijelovima čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja). Gradski kotar/čtvrtni oblik je mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana.	Općina je JLS koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Grad je JLS gdje 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 JLS 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. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prethodne uvjete.

Mogućnost davanja inicijative/ prijedloga za osnivanje	Da (inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora mogu dati građani i njihove organizacije i udruženja te druga tijela određena u statutu JLS)	Da (pri svakoj promjeni područja JLS prethodno će se tražiti mišljenje stanovnika te jedinice)
Veličina teritorija	Manja	Veća
Broj stanovnika	Manji	Veći
Odnos oblika mjesne samouprave i JLS	Dio	Cjelina
Oblik reprezentacije	Predstavnički (vijeće)	Predstavnički (vijeće)
Financiranje	Odluka predstavničkog tijela JLS (uglavnom proračunska sredstva JLS, tj. bez vlastitih, izvornih prihoda)	Zakon (iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskoga proračuna)
Pravna osobnost	Ima	Ima
Samoupravni djelokrug	Uži i fakultativan – poslovi od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području oblika mjesne samouprave (propisan aktom predstavničkog tijela JLS)	Širi i obligatoran – poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslovi koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu (propisan Ustavom i zakonom)
Stupanj formalno-institucionalne uredenosti	Manji	Veći

Mogućnost obavljanja povjerenih/prenesenih poslova	Da (statutom JLS može se mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga JLS koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora. Sredstva za obavljanje povjerenih poslova osiguravaju se u proračunu JLS)	Da (poslovi državne uprave koji se obavljaju u JLS određuju se zakonom. Troškovi obavljanja poslova državne uprave koji su preneseni na tijela JLS podmiruju se iz državnog proračuna. Zakonom kojim se uređuje državna uprava pobliže će se urediti prava i obveze tijela JLS u obavljanju prenesenih poslova. Nadležno ministarstvo u obavljanju poslova državne uprave koji su preneseni na tijela JLS može (grado)načelniku davati naredbe).
Nadzor nad zakonitošću rada	(Grado)načelnik	Nadzor zakonitosti općih akata koje u samoupravnom djelokrugu donose predstavnička tijela JLS obavljaju uredi državne uprave u županijama i nadležna središnja tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu
Mogućnost raspuštanja predstavničkog tijela	Da (grado)načelnik može raspustiti vijeće mjesnog odbora ako ono učestalo krši statut JLS, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene mu poslove)	Da (Vlada RH u zakonski određenim slučajevima na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu/regionalnu samoupravu)

Literatura

- Aug, M. (2001) Nemjesta. Uvod u moguću antropologiju supermoderniteta. Karlovac: Naklada DAGGK
- Castells, M. (2000) Uspón umreženog društva, sv. I., Zagreb: Golden marketing
- Certeau, M. de (2003) Invencija svakodnevnice. Zagreb: Naklada MD
- Čaldarović, O. (2006) Filozofija kvarta. Hrvatska revija VI(1) http://www.matica.hr/HRRevija/revija2006_1.nsf/AllWebDocs/caldarovic
- Čaldarović, O. (2008) Suvremena komunikacijska tehnologija i urbana sredina – prostor, mjesta, vrijeme. Socijalna ekologija 17(4)
- Engels, F. (1964) Anti-Diring. Beograd: Kultura
- Goričar, J. (1977) Sociologija. Beograd: Rad
- Jurlina Alibegović, D. (2010) Osvrt na Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj. Newsletter Udruge općina u Hrvatskoj br. 7

- Kostrenčić, M. (1956) *Nacrt historije hrvatske države i hrvatskog prava*. Zagreb: Školska knjiga
- Marx, K. (1978) *Rani radovi*. Zagreb: Naprijed
- Pavić, Ž. (2006) *Veličina lokalnih jedinica*. U: I. Koprić (ur.) *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Perko-Šeparović, I. (1982/1998) *Organizacija teritorija i samoupravljanje*. U: E. Pusić i dr.: *Hrestomatija upravne znanosti, sv. II, 1998.*, Zagreb: Pravni fakultet
- Pusić, E. (1963) *Lokalna zajednica*. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, E. (2002) *Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije*. *Hrvatska javna uprava* 4(1)
- Smjernice i načela* (2010) *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*. Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2010. <http://www.uprava.hr/UserDocsImages/novostic/1/450-100.pdf>
- Smjernice – Rijeka* (2009–2013) *Smjernice mjesne samouprave Grada Rijeke za 2009–2013*. <http://www.rijeka.hr/mo>
- Statistički ljetopis 2009*. Državni zavoda za statistiku. http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/ljetopis/2009/PDF/00-sadrzaj.pdf
- Statut grada Splita 1312*. (1985) Split: Književni krug
- Supek, R. (1981) *Ispitivanje javnog mnijenja*. Zagreb: Sveučilišna naklada Liber
- Tomić, S. (1979) *Administrativna i samoupravna vizija prostora komune*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka
- Tomić, S. (1985) *Komunalne teme*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka
- Ursić, S. (2009) *Mjesta i nemjesta u suvremenim konceptualizacijama prostora*. *Društvena istraživanja* 18(6)
- Žiljak, T. (2003) *Osnaženje gradskog susjedstva i lokalne zajednice kulturnim razvojem – mogućnosti gradskih kulturnih centara*. *Društvena istraživanja* 1(6)

Propisi

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN – Međunarodni ugovori 14/97, 4/08
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09
- Zakon o područjima županija, gradova i općina, NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10

*SUB-MUNICIPAL GOVERNMENTS:
THE SAME OR DIFFERENT*

Summary

The debates about local self-government in Croatia do not elaborate sufficiently on sub-municipal self-government. Despite the normative delimitation of local and sub-municipal self-governments, sub-municipal self-government is often forgotten, both politically and professionally, which has led to its inconsistent positioning and poor use of its capacities. The author analyses incomplete and inconsistent constitutional and legal solutions regarding sub-municipal self-government. He has conducted a sociological analysis of the differences between local and sub-municipal self-governments the results of which suggest that sociological differences of sub-municipal and local communities ought to be acknowledged and covered by more transparent and precise legal regulation.

Key words: sub-municipal and local self-governments – Croatia, legal regulation, territorial organisation