

Tipovi jedinica lokalne samouprave

*Željko Pavić**

UDK 352/353

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 4. 2002.

Prihvaćeno: 20. 4. 2002.

U proteklih pedesetak godina Hrvatska je imala i politipski i monotipski organiziranu lokalnu samoupravu. Razlozi za primjenu oprečnih rješenja nisu bili uvijek konzistentni. Praksa je pokazala da je sadašnji politipski ustroj više posljedica loše utvrđenih kriterija prilikom određivanju statusa grada nego racionalnih odluka o biti primijenjenog rješenja.

Ključne riječi: monotipski ustroj lokalne samouprave, politipski ustroj lokalne samouprave, grad

Dilema jedan tip lokalnih jedinica (monotipska struktura lokalne samouprave) ili više tipova lokalnih jedinica (politipska struktura lokalne samouprave) temelji se na pitanju trebaju li gradovi, kao specifični oblik ljudskog habitata, različit od ostalih, ruralnih naselja, imati poseban pravni status u sustavu lokalne samouprave ili ne.

* Dr. sc. Željko Pavić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Politijska struktura lokalne samouprave sastoji se u tome da je zakonom utvrđen različit pravni položaj gradskih i negradskih lokalnih jedinica, pa tako postoje u pravilu dva tipa lokalnih jedinica na istom stupnju - gradske i negradske (seoske) jedinice. Moguće je postojanje i više tipova lokalnih jedinica ako se pojedina, najčešće gradska naselja, međusobno dalje diferenciraju. Kod tog oblika organiziranja lokalne samouprave polazi se od pretpostavke da između različitih tipova lokalnih jedinica doista postoji razlika (gradske-seoske), dakle riječ je o sustavima u kojima je stupanj urbanizacije relativno niži, pa se smatra da je takvo diferenciranje opravdano. Budući da se u gradskim naseljima, za razliku od ruralnih općina, moraju obavljati poslovi koji su specifični za gušće naseljena područja (komunalni, politički, upravni...), time se onda opravdava politipski ustrojen sustav lokalne samouprave.

Više tipova lokalnih jedinica nalazimo, primjerice, u Austriji, Bugarskoj, Mađarskoj, Njemačkoj, Češkoj, Poljskoj. Pritom valja upozoriti na stupanj urbaniziranosti tih zemalja: Austrija 65% (56%), Bugarska 67% (70%), Češka 75% (65%), Mađarska 63% (64%), Njemačka (86%), Poljska 62% (64%), Rumunjska 55%.¹

Sve su to zemlje koje spadaju u kategoriju visokog (60-80%) ili vrlo visokog (80-100%) stupnja urbaniziranosti (osim Rumunjske), premda se kod politipske varijante često naglašava da je njezina primjena opravdana u zemljama nižeg stupnja urbaniziranosti koje će tek postupnim ili propulzivnim procesom urbanizacije takav sustav razlikovanja lokalnih upravnih jedinica učiniti suvišnim.

U Austriji postoje gradovi koji se nalaze izvan sastava okruga, tj. gradovi koji su u rangju okruga (*Kreis*). To su tzv. gradovi s vlastitim statutom, *Städte mit eigenem Statut, statutar Städte*. U početku (1862)

¹ Podaci prema: Demographic Yearbook 1995, United Nations, 1997, str. 169-173. U zagradi su podaci prema: Ratimir Zimmermann, *Prijedlog određenja srednjih gradova u Hrvatskoj*, u: I. Rogić i M. Salaj, ured., *Srednji gradovi u hrvatskoj urbanizaciji*, Zagreb, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 1999, str. 37.

takav su položaj uživali svi glavni gradovi federalnih jedinica (*Länder*), no poslije se mogao proširiti i na druga važnija naselja. Od 1934. godine ti su gradovi kao *landesunmmittelbare Städte* morali imati najmanje 30.000 stanovnika (premda neki od njih nisu ispunjavali taj uvjet, ipak su zadržali svoj dotadašnji status). I danas postoje gradovi s vlastitim statutom, cenzus je 30.000 stanovnika, to su zemaljski glavni gradovi Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz i Salzburg te Steyr, St.Pölten, Villach, Wiener Neustadt (svi s preko 30.000 žitelja) te manji gradovi Krems, Rust i Waidhofen/Ybbs.²

Da bi u Njemačkoj neko naselje dobilo status grada izvan sastava kotara, *kreisfreie Stadt*, mora imati određen broj stanovnika. To ovisi o pojedinim federalnim jedinicama - u Baden Württembergu 100.000, Bavarskoj 25.000, Južnoj Saskoj 50.000, što se najčešće kombinira s nekim kvalitativnim značajkama (da ima određeno značenje). U nekim se pak zemljama ne traži numerički limit (Rheinland-Pfalz, Saar). U novije doba takav se status dobiva vrlo teško, dapače postoji tendencija da se manji gradovi ponovno uključe u sastav kotara, u nekim njemačkim zemljama to su *kreisangehörige Städte* koji se nazivaju vrlo različito - *grosse Kreisstadt*, *selbstständige Stadt*, *Mittelstadt*, *grosse kreisangehörige Stadt*. Premda su ti gradovi uključeni u sastav kotara kao jedinice drugog stupnja, ipak se njihov status razlikuje od statusa općina u sastavu istog kotara (*kreisangehörige Gemeinden*). Podvrgnuti su naime nadzoru zemaljskih tijela (*Land*), a ne kotarskih, obavljaju poslove prenesenog djelokruga, dok to inače obavljaju kotarska tijela. Na čelu im se često nalaze načelnici s titulom *Oberbürgermeister*.³

² L.Adamovich, *Handbuch der Österreichischen Verfassungsrecht*, Wien, Springer Verlag, 1957, str. 269.

³ Walter Canter, *Verfassungsrecht der Lankreise*, u: Hans Peters, hrsg., *Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis*, I, Berlin, Springer Verlag, 1956, str. 489.

Najveći gradovi zemalja koje su primijenile politipsku varijantu lokalne samouprave imaju često posebno regulirani pravni status. Beč je u isti mah općina (*Gemeinde*), kotar (*Kreis*) i zemlja (*Land*), Sofija je u rangu okruga, Varšava u rangu vojvodstva...⁴ Politipski ustroj lokalne samouprave gubi svoj značaj zbog tendencije prema općem povećanju urbaniziranosti, pa stoga takvo razlikovanje u modernim uvjetima, smatra se, nije više aktualno.

Monotipski ustroj lokalne samouprave polazi od pretpostavke da sve lokalne jedinice imaju isti pravni položaj, bez obzira na svoje urbane odnosno ruralne značajke. Sve lokalne jedinice, dakle, predstavljaju jedan jedini tip lokalne samouprave. Tu nema načelnog razlikovanja gradskih i negradskih lokalnih jedinica, pa se sve lokalne jedinice tretiraju u pravnom pogledu jednako kako glede odnosa po vertikali tako i glede djelokruga poslova koje obavljaju.

Monotipsku strukturu lokalne samouprave nalazimo u Francuskoj, Belgiji, Nizozemskoj, Španjolskoj, Portugalu, Švicarskoj, Italiji, Švedskoj, Danskoj, Norveškoj. Pretpostavlja se da je urbaniziranost tih zemalja dosegla onu razinu kad više nema potrebe razlikovanja pojedinih lokalnih jedinica po kriteriju urbanosti odnosno neurbanosti (shvaćanje procesa urbanizacije kao procesa širenja gradskog načina života). Stupanj urbaniziranosti u zemljama s monotipskom strukturom također spada u kategoriju visoke ili vrlo visoke urbaniziranosti - Francuska 74% (73%), Nizozemska 61% (89%), Španjolska 64% (76%), Švicarska 68% (61%), Norveška 72%, Danska (85%), Švedska 83%, Belgija (97%), osim Portugala sa 48% (35%) u kategoriji srednje (40-60%) odnosno niske urbaniziranosti (20-40%).

Dakako, i u monotipskoj lokalnoj samoupravi postoje jedinice koje se formalno nazivaju gradovima, gradskim općinama i slično, što može proizlaziti iz tradicije, priznavanja stvarnih značajki takvih nase-

⁴ Eileen Martin Harloff, *The Structure of Local Government in Europe*, The Hague, IULA, 1987, passim.

lja, ali sve to bez pravnih učinaka. Najveći gradovi pak vrlo često imaju poseban status, neovisan o monotipskom ustroju, što je slučaj s Parizom, Bruxellesom, Kopenhagenom... Ti su gradovi najčešće jedinice višeg stupnja ili imaju sasvim specifično upravno-političko uređenje.

Nedostaci monotipskog ustrojstva lokalne samouprave najčešće se u literaturi vide u realnoj mogućnosti raznih oblika utjecaja i nadzora s viših upravnih razina, u razvitku centralističkih tendencija i ograničavanju lokalne samostalnosti itd. Ideja Francuske građanske revolucije o jednakosti svih građana protegnula se i na lokalne jedinice već od kraja 1789. godine. Izjednačavanje pravnog položaja gradskih i seoskih jedinica u ideološkom se smislu nastoji razriješiti isticanjem antagonizama između grada i sela odnosno spriječiti daljnje produbljivanje razlika između ovih dvaju tipova naselja.⁵

Hrvatska je lokalna samouprava u proteklih 50-ak godina prošla kroz tri razdoblja glede tipova svojih lokalnih jedinica:

- a) razdoblje politipske strukture lokalne samouprave od 1946. do 1955. g.
- b) razdoblje monotipske strukture lokalne samouprave od 1955. do 1990. g.
- c) razdoblje politipske strukture od (1990) 1992. do danas.⁶

⁵ "Najveća je podjela materijalnog i duhovnog rada razdvajanje grada i sela... Suprotnost između grada i sela može postojati samo unutar privatnog vlasništva. Ona je najgrublji izraz podređenosti individuumu podjeli rada, jednoj određenoj, njemu nametnutoj djelatnosti, potčinjenost, koja jednog pretvara u ograničenu gradsku životinju, a drugog u ograničenu seosku životinju, i svakodnevno ponovo proizvodi suprotnosti između njihovih interesa. Ukidanje suprotnosti između grada i sela jedan je od uvjeta zajednice, uvjet, koji, što svatko vidi na prvi pogled, ne može ispuniti samo volja...". Karl Marx, *Njemačka ideologija*, u: Marx-Engels, *Rani radovi*, Zagreb, Naprijed, 1961, str. 373-374.

⁶ Slovenija je prošla sličan put kao i Hrvatska. U bivšoj državi slovenski su gradovi u pojedinim ključnim razdobljima imali odgovarajući status - grad izvan sastava okruga (Ljubljana), gradovi u rangu kotara (Maribor, Celje), kao posebne društveno-političke zajednice (Ljubljana, Maribor) itd. Stjecanjem nezavisnosti povećao se broj lokalnih jedinica (1994) sa 69 na 147 općina i 11 gradova (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenjgradec, Velenje) da bi se 1998. tome dodalo još 45 novih općina. Božo Grafenauer, *Lokalna samouprava na slovenskem, Teritorialno-organizacijske strukture*, Maribor, Pravni fakultet, 2000, passim.

Politijsku strukturu Hrvatska je, u okviru bivše države, imala u doba kada je velik broj tipova gradskih jedinica bio posljedica čestih ustavnih i zakonskih promjena kojima se uređivala problematika lokalne samouprave (ustavi iz 1946. i 1953. i opći zakoni o narodnim odborima iz 1946, 1949. i 1952).

Ustav iz 1946. uvodi narodne odbore kao lokalne jedinice: narodni odbori mjesta, kotara, gradova, gradskih rajona, okruga i oblasti. Opći zakon o narodnim odborima iz 1946. republikama prepušta da svojim propisima utvrde koja će naselja dobiti status gradova te koje će gradove izdvojiti iz sastava kotara odnosno okruga. Gradski narodni odbori izvan sastava kotara obavljali su poslove iz nadležnosti mjesnog i kotarskog narodnog odbora, a gradski odbori izdvojeni iz sastava okruga obavljali su i poslove okružnog narodnog odbora. No nadležnosti lokalnih jedinica u to doba nisu bile jasno određene, pa stoga ni odredbe Zakona o različitom rangu gradova - mjesnih narodnih odbora u manjim naseljima, gradova u rangu kotara i gradova u rangu okruga ne pružaju jasan uvid u njihov stvarni položaj ("lelujava linija u rasporedu poslova i nadležnosti viših i nižih narodnih odbora"). Hrvatska je tada (1947) uvela jednu oblast (Dalmacija), 81 kotar, 18 gradova u rangu kotara (izvan sastava kotara), gradske rajone, gradska naselja i mjesne narodne odbore.⁷

Gradovi u rangu kotara bili su: Bjelovar, Čakovec, Dubrovnik, Đakovo, Karlovac, Osijek, Sisak, Slavonska Požega, Slavonski Brod, Split, Sušak, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vukovar, Zadar i Zagreb.

Godine 1949. u Hrvatskoj su uvedene oblasti uz kotare, gradove, gradske rajone i gradska naselja. Status grada dobila su 24 mjesta: Bjelovar, Čakovec, Dubrovnik, Đakovo, Gospić, Karlovac, Koprivnica, Nova Gradiška, Opatija, Osijek, Pula, Rijeka, Rovinj, Sisak,

⁷ Okruga nije bilo, pa stoga ni gradova u rangu okruga.

Slavonska Požega, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Virovitica, Vukovar, Zadar i Zagreb. Oblast Zagreb obuhvaćala je 22 kotara i tri grada (Čakovec, Sisak i Varaždin), a Zagreb je kao glavni grad bio u rangu oblasti (obuhvaćao je šest gradskih rajona i jedno gradsko naselje, Žitnjak).

Iste godine Općim zakonom o narodnim odborima utvrđene su kao lokalne jedinice narodni odbori mjesta, gradova, gradskih rajona, gradskih naselja, kotara i oblasti. Gradovi se javljaju u tri oblika: kao gradovi u sastavu kotara, kao gradovi izdvojeni iz sastava kotara te glavni gradovi republika koji su izvan sastava oblasti (oblasti su ukinute 1951. godine). O prva dva oblika samostalno odlučuju pojedine republike.

Gradovi u rangu kotara obavljaju u svom "lokalnom djelokrugu" poslove mjesnih i kotarskih narodnih odbora. Republika može svojim zakonom prenijeti neke poslove s gradskog odbora u rangu kotara na narodni odbor grada u sastavu kotara. Glavni gradovi republika u rangu oblasti pak mogu obavljati i poslove iz nadležnosti oblasnih narodnih odbora te poslove koje im odredi federalna jedinica.

U Hrvatskoj 1950. postoji šest oblasti, 18 gradova u rangu kotara (Bjelovar, Dubrovnik, Gospić, Karlovac, Opatija, Osijek, Pula, Rijeka, Rovinj, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Vukovar, Zadar i Zagreb), šest gradova (Čakovec, Đakovo, Koprivnica, Nova Gradiška, Slavonska Požega i Virovitica) zajedno sa 34 mjesna narodna odbora dobiva status gradova u sastavu kotara. U oblast Zagreb uključena su 22 kotara i gradovi Sisak i Varaždin. Grad Zagreb je grad izvan sastava oblasti (obuhvaća šest gradskih rajona i četiri gradska naselja - Markuševac, Žitnjak, Podsused i Stenjevec).

Iste se godine broj gradova u rangu kotara povećao na 24 (isti gradovi kao u 1949) a za toliko se smanjio broj gradova u sastavu kotara. Treći opći Zakon o narodnim odborima iz 1952. utvrđuje kao lokalne jedinice kotar, grad i općinu (prvi put se u sustav lokalnog upravljanja uvodi općina). Pojedine općine gradskog karaktera republike su mogle proglasiti gradskim općinama (uglavnom se mislilo na dotadašnje gradove izvan sastava kotara). Uveden je poseban tip gradskih

jedinica - gradska općina s posebnim pravima - za značajnije gradove. Gradske općine s posebnim pravima mogu voditi upravni postupak u prvom stupnju kao i kotarski i gradski narodni odbori, a na njih se mogu prenijeti i neki poslovi iz nadležnosti kotarskih narodnih odbora. Gradske općine s posebnim pravima koje su prije bile gradovi izvan sastava kotara sada mogu obavljati poslove narodnih odbora izvan sastava kotara, a one koje su prije bile gradovi u sastavu kotara sada mogu obavljati sve poslove iz nadležnosti gradova u sastavu kotara.

Tada, dakle, postoje kotarski narodni odbori, s njima izjednačeni gradski narodni odbori, narodni odbori gradskih općina s posebnim pravima i narodni odbori općina.

U Hrvatskoj je bilo sedam gradova (Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Split i Zagreb), 60 gradskih općina i 637 općina. Nekadašnji rajonski narodni odbori u gradovima zamijenjeni su narodnim odborima općina u sastavu gradova. Devet gradskih općina s posebnim pravima (Bjelovar, Rovinj, Sisak, Slavonski Brod, Šibenik, Varaždin, Vinkovci, Vukovar i Zadar) vezane su u brojnim poslovima neposredno za republičke organe (kad obavljaju poslove iz nadležnosti kotara, pri izvršavanju zakona i propisa iz područja komunalnih poslova, financija, građevinarstva, obrta, turizma i ugostiteljstva, lokalnog prometa, stambenih poslova, socijalne zaštite, u obavljanju nadzora nad izvršavanjem propisa u trgovini i zdravstvu što je inače bilo u nadležnosti kotarskog narodnog odbora).

Ustavni zakon iz 1953. godine zadržava opisanu tipologiju lokalnih jedinica u Hrvatskoj - općinu, grad i kotar.

Razdoblje politipske strukture, dakle, pokazalo je zaista zamjeran broj varijeteta, što se tada obrazlagalo potrebom da se gradovi, nakon nedaća Drugog svjetskog rata, što više ojačaju i što brže razviju. Uočene su međutim i brojne negativne posljedice čestih i ne dovoljno pripremljenih promjena i inovacija (ogromni utrošak radnog vremena, financijskih sredstava, "nereda u radu izvršnog i administrativnog aparata").

Razdoblje monotipske strukture započinje 1955. godine donošenjem Općeg zakona o uređenju općina i kotara i nastavlja se novelom Zakona 1957. te ustavnim aktom 1963. godine.

Općina postaje "osnovna političko-teritorijalna organizacija" i "osnovna društveno-ekonomska zajednica", što znači da osnovnu razinu upravljanja sada čini općina, a kotar postaje regionalnom razinom (od 1957. kotar se postupno ukida). Monotipski ustroj prihvaća se tada kao optimalno rješenje kako s upravnog tako i s političkog aspekta. Za bivši politipski ustroj tvrdi se da je on unosio "vrlo velike teškoće u administrativne odnose", a pored toga nije prihvatljiv "ni sa gledišta jednakih prava građana".⁸ Težište poslova bilo je prebačeno na općinu, pa se stoga pronalaze novi oblici upravljanja na najnižoj razini - mjesni odbori kao politički pomoćni organi narodnih odbora općina te mjesni uredi kao područni organi općinske uprave koji bi trebali općinske upravne službe što više približiti građanima. Takav položaj općine rezultirao je smanjenjem njihova broja i povećanjem područja i stanovništva. Gradovi, dakle, 1955. godine prestaju postojati kao poseban tip lokalnih jedinica te su formalno izjednačeni s općinama uklapajući se u sastav kotara. Doduše, u gradovima na čijem se području nalazilo više općina moglo se osnovati gradsko vijeće (što je činio kotar svojim statutom jer je kotar bio zadužen za koordinaciju općina s područja grada). U Hrvatskoj je grad Zagreb bio podijeljen na deset općina, Split na četiri, Rijeka na tri i Osijek na dvije općine. Novelama Zakona iz 1957. i 1959. nije se mijenjao ustroj lokalne samouprave, već se proširila nadležnost općina poslovima kotarskih narodnih odbora i ukidanjem nekih ovlasti viših tijela prema narodnim odborima, što se osobito ticalo općina s nekadašnjim statusom gradova i bivših gradskih općina s posebnim pravima.

⁸ "Tendencija odvajanja grada od svoje neposredne okoline je reakcionarna i politički štetna" (sic!) jer se time onemogućava utjecaj grada na selo, tumačilo se tada vraćanje gradova u sastav kotara (Kardelj, 1954).

Ustav iz 1963. godine utvrđuje općinu kao "osnovnu društveno-političku zajednicu" i dopušta republikama da ukinu kotare (što je u Hrvatskoj provedeno 1967). Gradovi koji su podijeljeni na više općina mogu osnivati svoje "organe samoupravljanja" (a ne samo gradsko vijeće). Time dakako gradovi nisu dobili status posebnog tipa lokalnih jedinica. Grad Zagreb je u to doba krenuo upravo suprotnim pravcem te je 1967. godine ukinuo svojih devet gradskih općina i spojio ih u jedinstvenu općinu pod nazivom Grad Zagreb u statusu općine. Godine 1974. na području grada Zagreba osnovano je deset općina (one obuhvaćaju 11 "gradskih predjela" i 132 mjesta odnosno gradska naselja) koje se formalno udružuju u Gradsku zajednicu općina Zagreb kao posebnu društveno-političku zajednicu "radi osiguravanja jedinstvenog privrednog i društvenog razvoja grada Zagreba".

Politijska struktura lokalne samouprave ponovno je uvedena donošenjem Ustava Republike Hrvatske kao samostalne države 1990. godine kojim su utvrđena temeljna načela za ustrojstvo lokalne samouprave. Kao jedinice lokalne samouprave navode se općine, kotari i gradovi, a veliki se gradovi mogu urediti kao županije koje su jedinice lokalne uprave i samouprave. Određivanjem područja lokalnih jedinica utvrđeno je 419 općina, 69 gradova, 21 županija (i dva kotara s posebnim samoupravnim položajem, Knin sa 21 općinom u Zadarsko-kninskoj županiji i Glina sa 14 općina u sastavu Sisačko-moslavačke županije). Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine definicija grada vrlo je široko utvrđena: numerički - grad je svako mjesto s više od 10.000 stanovnika, administrativno - grad je svaka jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županijskih tijela a koje je prirodna, urbana, gospodarska i društvena cjelina, gravitacijski - uz uže gradsko područje mogu se uključiti i prigradska naselja koja s gradom čine "prirodnu gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva koje su lokalne važnosti", posebni razlozi - povijesni, gospodarski i geoprometni (izuzetno ako neko naselje ne zadovoljava gornje uvjete). Županija pak obuhvaća područje koje predstavlja "izražaj povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika" te "prirodnu samoupravnu cjelinu" u okviru Republike Hrvatske. Zakonom o području županija, gradova i općina iz 1992. položaj

grada po administrativnom kriteriju dobilo je 20 gradova: Bjelovar, Čakovec, Dubrovnik, Gospić, Karlovac, Koprivnica, Krapina, Pazin, Požega, Osijek, Rijeka, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Virovitica, Vukovar, Zadar i Zagreb. Uz to je status grada steklo još 49 gradova: Beli Manastir, Biograd n/m, Buje, Buzet, Crikvenica, Čabar, Daruvar, Duga Resa, Drniš, Đakovo, Hvar, Kaštela, Knin, Korčula, Križevci, Krk, Kutina, Ilok, Imotski, Labin, Makarska, Metković, Našice, Nova Gradiška, Novi Vinodolski, Novska, Ogulin, Omiš, Opatija, Otočac, Petrinja, Podravska Slatina, Pula, Ploče, Poreč, Rab, Rovinj, Samobor, Senj, Sinj, Slunj, Solin, Trogir, Valpovo, Vinkovci, Vis, Zabok, Zlatar, Županja. Grad Zagreb dobio je položaj 21. županije kao "posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina". Samoupravni djelokrug općina i županija određen je metodom enumeracije, a samoupravni djelokrug grada općom klauzulom. Novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. lokalne jedinice obavljaju svoje poslove na temelju opće klauzule. Gradovi s više od 30.000 stanovnika mogu obavljati i poslove županije (poslovi od područnog /regionalnog/ značaja) pod uvjetom da osiguraju "uvjete za njihovo obavljanje".

Nizom zakonskih izmjena devedesetih godina broj gradova stalno se povećavao te je od početnih 69 (1992) dosegao brojku od 123 grada (veljača 2002), što znači porast gotovo dva (1,8) puta odnosno 78% (1995. 75 gradova, 1997. 122 grada, 1998. 123). To je dovelo do smanjenja prosječne veličine gradova s 27.800 stanovnika (1991) na 20-ak tisuća (1997).⁹ Shodno takvom arbitrarnom tretmanu gradskih naselja preliminarni rezultati popisa stanovništva Hrvatske iz 2001. godine pokazuju značajan porast stupnja urbaniziranosti u Hrvatskoj s 54,3% na 69,2% (15% više!), što Hrvatsku formalno smješta u kategoriju zemalja visoke urbaniziranosti (60-80%).¹⁰

⁹Prosječna veličina grada smanjila se s 28.000 na 20.000 stanovnika, Stjepan Ivanišević, *Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu*, Hrvatska javna uprava, 2/2000, broj 4, str. 588. U 122 grada (1997) živjelo je 2.717.000 stanovnika s prosječnom veličinom grada od 22.300 stanovnika. Zimmermann, cit. djelo, str. 51.

¹⁰ Podaci prema: *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001., Prvi rezultati po naseljima*, Statističko izvješće 1137, Zagreb, Državni zavod za statistiku, 2001, 373 str.

U velikim gradovima sa 100.000 i više stanovnika (4 grada) 2001. živi 1,215.505 stanovnika, što je 27,7% ukupnog stanovništva Hrvatske odnosno 40,1% gradskog stanovništva (1991. 26,5% ukupnog odnosno 48,7% gradskog), u 24 srednja grada (20.000 do 99.999 stanovnika) živi 943.607 žitelja, što je 21,5% ukupnog odnosno 31,1% gradskog stanovništva (1991. 12,6% odnosno 23,3%), dok je u 95 malih gradova (do 19.999 stanovnika) 870.884 stanovnika, što iznosi 19,9% ukupnog odnosno 28,7% gradskog stanovništva (1991. 15,2% odnosno 28,0%). U kategoriji gradova s 20.000 do 50.000 stanovnika ukupno je 17 gradova od kojih tri imaju više od 40.000 stanovnika.¹¹

U 11 gradova s više od 50.000 stanovnika koncentrirano je 1,636.270 stanovnika¹², što je 37,3% ukupne populacije Hrvatske ili 54,0% gradske populacije, dakle više od jedne trećine hrvatskog stanovništva odnosno više od polovine svih stanovnika Hrvatske. Gradovi s 20.000 do 50.000 stanovnika (ukupno 522.942) čine 11,9 % ukupne populacije (1991. 7,3%), oni s 10.000 do 20.000 (519.270) 11,8% (1991. 4,6%), s 5.000 do 10.000 (290.294) 6,6% (1991. 4,7%), do 5.000 (61.320) 1,4% (1991. 5,6%). Nema gradskih naselja s manje od tisuću stanovnika. Stanovništvo 95 malih gradova (do 20.000 stanovnika) čini nešto više od jedne četvrtine gradske populacije (28,7%), dok u svega 28 velikih i srednjih gradova (2,159.112) živi 71,3% gradskog stanovništva odnosno 49,3% ukupnog stanovništva Hrvatske.

U Hrvatskoj je u posljednjih 40-ak godina status grada ili mjesta s gradskim obilježjima imalo između 69 i 204 naselja. Postoji međutim jak pritisak na daljnje povećanje broja (malih) gradskih naselja prema broju od 150 ili 200 (Zimmermann).

¹¹Srednjim gradovima smatraju se gradovi s 30.000 do 200.000 odnosno u Hrvatskoj od 20.000 do 100.000 stanovnika. O relativnosti takvih kvantifikacija v. Ante Marinović-Uzelac, *Srednji gradovi - mit ili stvarnost*, u: Rogić i Salaj, cit.dj., str. 14 i dalje; o važnosti srednjih gradova u procesu europskih integracija v. Carl Böhret, *Die Mittelstadt - Eine Vision für 2022*, Speyer, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyerer Arbeitshefte 92, 1991.

¹² U toj je kategoriji 1991. bilo osam gradova: uz četiri najveća grada još i Zadar, Pula, Karlovac i Slavonski Brod.

U Hrvatskoj dakle više nema dileme - monotipska ili politipska struktura lokalne samouprave. Zakonodavac se definitivno priklonio politipskom ustrojstvu (nakon više od 35 godina monotipskog). Odabir politipskog ustroja opravdava se relativno niskim stupnjem urbanizacije pojedinih zemalja, što u praksi ipak više nije slučaj. Europske zemlje koje primjenjuju politipski model lokalne samouprave uglavnom su zemlje s visokim stupnjem urbanizacije. Neke su pak napustile politipski i prihvatile monotipski model (Danska, Norveška, Švedska). Čini se da izbor ustroja lokalne samouprave više nema nekih posebnih, relevantnih razloga, određenu ulogu tu vjerojatno ima sklonost prema tradiciji (koja se u nas vrlo različito tumačila). Visok stupanj urbanizacije u Hrvatskoj na neki način ne opravdava odluku o prihvaćanju varijante politipske strukture.

Politipsko uređenje lokalne samouprave u Hrvatskoj iziskuje utvrđivanje kriterija po kojem će pojedina naselja dobiti status grada. Kriteriji su, međutim, vrlo neprecizni odnosno vrlo široki. Utvrđivanje grada kao naselja u kojemu je sjedište županije kao i naselja s više od 10.000 stanovnika jasni su i lako primjenjivi kriteriji (numerički i administrativni). Gravitacijski kriterij znači uključivanje prigradskih naselja u sastav grada, što bi za gradove značilo stvaranje tzv. gradskog ruba (*urban fringe*), spajanje grada s njegovom užom ili širom okolinom odnosno kod velikih gradova formiranje gradske aglomeracije, tj. metropolitanskog područja. Sporan je međutim kriterij izuzetka - posebni razlozi - koji dopušta dobivanje statusa grada onim naseljima koja ne ispunjavaju niti jedan od navedenih uvjeta - "iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni".

Gradom dakle može postati neko naselje "značajno" zbog svojih povijesnih, gospodarskih i geoprometnih karakteristika.¹³ Bez obzira

¹³ Što se tiče povijesnih razloga (*privilegija*), valja upozoriti na radikalnu reformu engleske lokalne samouprave 70-ih godina. Engleske grofovije, okruzi (*counties*, bilo ih je 45 prije reforme), 79 okružnih gradova (*county boroughs*) i 227 neokružnih odnosno municipalnih gradova (*non-county boroughs*, *municipal boroughs*) bili su lokalne jedinice povijesnog značaja.

na možebitnu opravdanost tako zamišljenog kriterija u pojedinim slučajevima, u dosadašnjoj se praksi upravo taj kriterij pokazao najčešće primijenjenim i po konačnim rezultatima pogubnim. Od 122 grada (ne uzimajući u obzir grad Zagreb) samo je 41 grad (34%) utvrđen po numeričkom i administrativnom kriteriju, 30 (25%) gradova udovoljilo je tim kriterijima tek pripajanjem okolnih seoskih naselja, 51 (42%) naselje dobilo je status grada po načelu izuzetka, iz "posebnih razloga".¹⁴ Ukupno, dakle, gradova koji ne zadovoljavaju zakonom utvrđeni brojčani prag ima 81 (65,8%)! Odnos između grada Splita (drugog po veličini) i grada Komize (zadnjeg) je 173.692 prema 1.688 (112,5:1)! Problem je uočen još 1993. godine, pa se već tada upozoravalo na negativan trend rasta gradova¹⁵, ali taj se proces više nije dao zaustaviti.

Hrvatska nema milijunskih gradova s njihovim specifičnim problemima. Ima samo četiri grada s više od 100.000 stanovnika (takvi su gradovi 1991. obuhvaćali četvrtinu stanovništva zemlje, danas nešto više, tj. 28%). Prema podacima popisa iz 2001, Split i Rijeka smanjili su broj svojih žitelja (Split - 1.789, Rijeka - 24.147, ukupno 25.936 gradskih stanovnika manje). Navedeni podaci svakako traže detaljniju analizu statističkih stručnjaka.

Kriteriji za dobivanje statusa grada u svijetu su vrlo različiti - od jednostavnih, numeričkih i administrativnih, do vrlo složenih - kombinacija broja stanovnika naselja s određenim udjelom nepoljoprivrednog

Zajedno s ostalim bilo je ukupno 1.210 lokalnih jedinica. Redcliffe-Maud Commission (osnovana 1969. godine) predložila je reorganizaciju engleske lokalne samouprave koja je konačno 1972. rezultirala doista radikalnim smanjenjem broja engleskih lokalnih jedinica na svega 377. Reforma je naročito pogodila okružne gradove. Brian Keith-Lucas, *Reshaping the Pattern of Local Government in England and Wales*, IULA, Vol. 1, No. 1, Summer 1967, str. 18-27. G.W. Jones, *The Local Government Act 1972 and the Redcliffe-Maud Commission*, *The Political Quarterly*, Vol. 44, No. 2, April-June 1973, str. 155.

¹⁴ Ivanišević, cit.dj., str. 587.

¹⁵ "U praktičnoj primjeni donošenjem Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 90/92) kriterij iznimnosti vrlo se široko tumačio i broj gradova koji je danas nastao veći je od onog s kojim je zakonodavac realno računao." Smiljko Sokol i J. Kregar, *Komentar temeljnih instituta Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi*, u: V. Šeks, S. Sokol, J. Kregar, I. Parać, *Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave*, Zagreb, Organizator, 1993, str. 38.

stanovništva, kompaktnost izgrađenog prostora, gustoća stanovnika po jedinici površine i sl.¹⁶ Čini se da je relativno jednostavno i vrlo objektivno rješenje upravo kombinacija veličine naselja i udjela nepoljoprivrednog stanovništva. Na području Hrvatske taj se kriterij upotrebljavao od pedesetih godina sve do popisa 1981. godine

Navedeni podaci o velikom broju malih gradova i još manjih općina upravo drastično upozoravaju na diskrepanciju kako između većih i manjih gradova tako i između gradova i općina. Valja stoga razmotriti ideju da se veći gradovi izdvoje iz sastava županije i dobiju status županije, rješenje koje se na našem prostoru prije često koristilo. Kotar je u prošlosti bio naša najstabilnija lokalna jedinica, pa je stoga shvatljivo da se status gradova najčešće vezao uz njih. Primjere za takvu soluciju nalazimo u zemljama s politipskim ustrojem lokalne samouprave (austrijski statutar *Städte* koji su izdvojeni iz sastava okruga, njemački *kreisfreie Städte*, gradovi izdvojeni iz sastava kotara). Županija je jedinica područne/regionalne samouprave koja obavlja poslove "od područnoga (regionalnog) interesa", a veći gradovi sa svojim užim i širim gradskim rubom i svojom gravitacijskom snagom predstavljaju znatno veće područje od onog koje obuhvaćaju njihove formalne granice.¹⁷ Zakon iz 2001. djelokrug gradova i općina izjednačava, s time što im dopušta da sami utvrde svoj samoupravni djelokrug (opća klauzula), ali dodaje (čl.21) da gradovi s više od 30.000 stanovnika mogu obavljati i poslove županije (osim planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih usta-

¹⁶ Numerički u Portugalu, Norveškoj, Islandu, Španjolskoj, Senegalu, Maliju, Portoriku, SAD, Etiopiji, Liberiji, Kubi, Boliviji, administrativni u Gvatemali, Maledivima, Mongoliji, Čadu, Kostariki, Dominikanskoj Republici, Egiptu, Salvadoru, Nikaragvi, Haitiju, Brazilu, Ekvadoru, Paragvaju, kombinacije broja stanovnika i drugih značajki u Izraelu, Zambiji, Ruskoj Federaciji, Estoniji, Latviji, Litvi, Ukrajini, Kini, Australiji, Japanu, Švedskoj, Francuskoj, Kanadi, Indiji itd. V. u: Željko Pavić, *Od antičkog do globalnog grada*, Zagreb, Pravni fakultet, 2001., str. 7 i dalje.

¹⁷ V. detaljnije u: Željko Pavić, *Grad i gradski rub*, Hrvatska javna uprava, 2/2000, br. 4, str. 603 i dalje.

nova) ako osiguraju "uvjete za njihovo obavljanje". Očekuje se da će gradovi, pogotovo oni veći, temeljem odgovarajućih zakona proširiti svoj djelokrug na poslove koji su različiti od onih u općinama odnosno koji su specifični za naselja tipa grada.¹⁸

Prihvatimo li tezu da je sadašnja teritorijalna županijska podjela rezultat različitih kompromisa i konstelacije odgovarajućih političkih prilika i interesa u nedavnoj prošlosti, možda bi valjalo ponovno preispitati ovu problematiku. Danas se na račun sadašnjih županija stavljaju mnogi prigovori - rascjepkanost, velike razlike u veličini, vrlo nejednaka ekonomska situacija, ali se vjeruje da će se što prije morati "pripremiti i provesti uravnoteženje teritorijalne strukture hrvatskih županija".¹⁹ Smatra se da postoji pet "prirodnih i povijesnih" regija u Hrvatskoj²⁰ - Primorje, Dalmacija, gorska Hrvatska, sjeverna Hrvatska i Slavonija, te šest posebnih subregija koje imaju posebni identitet - Istra, dubrovačko područje, Međimurje, Baranja, istočna Slavonija, zapadni Srijem, dakle, ukupno 11 regionalnih područja.

Regionalne jedinice (među kojima mogu biti i gradovi sa statusom regije), primjerice, u 17 europskih zemalja obavljaju poslove u sljedećim područjima: više i visoko školstvo, socijalna skrb, ceste, javni promet, zaštita okoliša, kultura, regionalni gospodarski razvoj, urbanističko planiranje, poljoprivreda, obrti, bolnice, lov i ribolov, zdravstvo, komunikacije, opskrba energijom, regionalno planiranje, koordinacija javnih službi, tehnička, pravna i financijska pomoć lokalnim jedinicama, socijalno planiranje, porezi i takse, promocija turizma, stanovanje, sport, umjetnost, znanstvena istraživanja, koordinacija općina, zapošljavanje, javni mediji ...²¹

¹⁸ V. o tome u: Ivan Koprić, *Pravni položaj i nadležnosti lokalne samouprave (Policy Model)*, dionica projekta *Decentralizacija javne uprave*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, prosinac 2001, str. 8-13.

¹⁹ Ivan Koprić, *Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2001. godine*, Hrvatska javna uprava, 3/2001, br. 1, str. 76 i 80.

²⁰ Ivanišević, cit.dj., str. 590-591.

²¹ *The Progress of Regionalism in Europe, Synoptic Tables*, Linz, Assembly of European Regions, 3-4 December, 1998; o gradovima u statusu regije (Milano, Rotterdam, Hannover) v. E. Kalk, ed., *Regional Planning and Regional Government in Europe*, Hague, IULA, 1971, passim.

Regionalnu/županijsku razinu prvenstveno bi mogla imati četiri najveća hrvatska grada (ako se ne izuzme grad Zagreb koji bi kao glavni grad države i njen daleko najveći grad trebao imati posebni status). Ako se pak promijeni teritorijalni okvir postojećih županija i one se svedu na svoje prirodne odnosno povijesne granice, u tu grupu moglo bi ući i sedam gradova s 50.000 do 100.000 stanovnika (Zadar, Slavonski Brod, Velika Gorica, Karlovac, Pula, Sisak i Šibenik) te, eventualno, i tri grada s 40.000 do 50.000 stanovnika (Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar), što bi ukupno bilo 11 odnosno 14 gradova.

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (prihvaćena u Saboru 1997. godine) predviđa 14 većih gradskih područja:

- a) državno središte - metropola: Zagreb i njegovo metropolitansko područje (Sesvete, Dugo Selo, Velika Gorica, Samobor, Zaprešić),
- b) makroregionalno središte - tri velika grada: 1. Split (Trogir, Kaštela, Solin, Podstrana, Omiš, Supetar); 2. Rijeka (Opatija, Matulji, Kastav, Čavle, Bakar, Kraljevica); 3. Osijek (Višnjevac, Josipovac, Čepin, Darda, Bilje, Tenja);
- c) veća regionalna središta - 10 većih gradova (Bjelovar, Varaždin, Dubrovnik, Karlovac, Pula, Slavonski Brod, Sisak, Šibenik, Vukovar, Zadar).²²

Gradovi su u načelu mnogoljudnija, razvijenija i kompaktnija naselja nego ruralne općine i mogu obavljati puno širi krug poslova odnosno moraju obavljati niz poslova koji su za grad specifični i bez kojih grad ne može dobro ili ne može uopće funkcionirati. Funkcionalna međuzavisnost nositelja tih poslova u gradu je uvjet održanja samog grada kao vrlo složenog oblika ljudske naseobine. Politipska struktura lokalne samouprave upravo se i sastoji u tome da različiti tipovi lokalnih jedinica - gradovi i seoske općine - obavljaju različite poslove. Zbog toga je prihvaćanje politipske varijante nametnulo niz problema koje još treba riješiti u postupnoj, racionalnoj i stručno provedenoj reformi hrvatske lokalne samouprave.

²² Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zavod za prostorno planiranje i brojne suradničke institucije i ekspertni autori, Zagreb, 1977.

Tablica 1.

Gradsko stanovništvo Republike Hrvatske (popisi 1991. i 2001.)

	Broj gradskih stanovnika		
	1991. gradova	središnjih gradova	središnjih gradova s pripojenim naseljima
<i>Županija/grad</i>			
<i>Zagrebačka županija (8)*</i>			
Dugo Selo (10)**	6.508	8.483	13.671
Ivanič-Grad (22)	7.104	7.686	14.600
Jastrebarsko (58)	5.380	5.329	16.176
Samobor (78)	14.170	14.943	35.925
Sveti Ivan Zelina (62)	2.535	2.665	15.742
Velika Gorica (58)	31.614	32.813	62.519
Vrbovec (41)	4.149	4.850	14.599
Zaprešić (9)	15.678	17.186	22.758
<i>Krapinsko-zagorska županija (7)</i>			
Donja Stubica (10)	2.232	2.514	5.902
Klanjec (19)	614	559	3.231
Krapina (23)	4.481	4.637	12.924
Oroslavje (5)	3.503	3.355	6.132
Pregrada (26)	1.391	1.645	7.147
Zabok (17)	2.881	2.856	9.332
Zlatar (19)	2.770	2.884	6.491
<i>Sisačko-moslavačka županija (6)</i>			
Glina (70)	6.933	4.506	9.062
Hrvatska Kostajnica (7)	3.480	1.951	2.699
Kutina (23)	14.992	14.812	24.542
Novska (23)	8.053	7.207	13.985
Petrinja (55)	18.706	13.717	22.858
Sisak (34)	45.792	37.491	53.036
<i>Karlovačka županija (5)</i>			
Duga Resa (28)	7.513	6.567	12.059
Karlovac (52)	59.999	49.228	59.469
Ogulin (24)	10.857	8.757	15.082
Ozalj (97)	1.184	1.131	7.663
Slunj (67)	2.026	1.628	5.610

* U zagradi je broj gradova u županiji.

** U zagradi je broj naselja koja su obuhvaćena područjem grada.

<i>Varaždinska županija (6)</i>			
Ivanec (29)	5.342	5.391	14.364
Lepoglava (16)	3.781	4.079	8.695
Ludbreg (12)	3.327	3.453	8.647
Novi Marof (23)	2.017	1.956	13.756
Varaždin (10)	41.846	41.252	48.944
Varaždinske Toplice (23)	1.891	1.868	6.875
<i>Koprivničko-križevačka županija (3)</i>			
Đurđevac (9)	6.845	6.585	8.825
Koprivnica (9)	24.238	24.605	30.793
Križevci (60)	11.236	11.445	22.195
<i>Bjelovarsko-bilogorska županija (5)</i>			
Bjelovar (31)	26.926	27.085	41.083
Čazma (36)	2.785	2.829	8.735
Daruvar (9)	9.748	9.794	13.226
Garešnica (23)	4.308	4.224	11.552
Otočac (22)	5.404	4.300	9.978
Grubišno Polje (24)	3.501	3.128	7.401
<i>Primorsko-goranska županija (14)</i>			
Bakar (9)	1.853	1.561	7.768
Cres (26)	2.234	2.318	2.945
Crikvenica (4)	5.763	7.090	11.176
Čabar (41)	597	514	4.395
Delnice (55)	4.496	4.454	6.246
Kastav (6)	-(930)	2.050	8.890
Kraljevica (6)	2.987	2.911	4.593
Krk (15)	3.022	3.326	5.415
Mali Lošinj (14)	6.566	6.246	8.391
Novalja (10)	-(1912)	2.101	3.339
Novi Vinodolski (20)	3.851	4.016	5.165
Opatija (10)	9.073	8.008	12.859
Rab (8)	592	544	9.303
Rijeka (2)	167.964	143.395	143.817
Vrbovsko (65)	2.047	1.900	6.036
<i>Ličko-senjska županija (4)</i>			
Gospić (50)	9.025	5.795	12.383
Senj (24)	5.998	5.409	8.035
<i>Virovitičko-podravska županija (3)</i>			
Orahovica (13)	4.314	4.264	5.753
Slatina (15)	11.416	10.900	14.781
Virovitica (11)	16.167	15.522	22.519
<i>Požeško-slavonska županija (4)</i>			
Lipik (26)	3.725	2.311	6.717
Pakrac (42)	8.197	4.694	8.459
Pleternica (38)	3.838	3.682	12.750
Požega (31)	21.046	20.740	27.911
<i>Brodsko-posavska županija (2)</i>			
Nova Gradiška (4)	14.044	13.105	15.736
Slavonski Brod (3)	55.683	57.199	63.268
<i>Zadarska županija (6)</i>			
Benkovac (40)	3.776	2.579	9.370
Biograd na moru (1)	5.315	5.129	5.129
Nin (5)	1.692	1.234	4.513
Obrovac (12)	1.660	1.019	3.144
Pag (14)	2.421	2.720	4.368
Zadar (15)	76.343	69.239	72.946

Osječko-baranjska županija (7)

Beli Manastir (4)	10.146	8.795	11.056
Belišće (9)	7.619	7.022	11.588
Donji Miholjac (7)	6.935	6.722	10.277
Đakovo (9)	20.317	20.440	29.196
Našice (19)	8.235	8.166	17.166
Osijek (11)	104.761	91.046	114.031
Valpovo (8)	8.205	7.806	12.202

Šibensko-kninska županija (5)

Drniš (27)	4.653	3.175	8.286
Knin (13)	12.331	11.238	15.467
Škradin (21)	726	617	3.823
Šibenik (33)	41.012	36.886	51.185
Vodice (9)	5.050	5.911	9.128

Vukovarsko-srijemska županija (4)

Ilok (4)	6.775	5.622	7.591
Vinkovci (2)	35.347	34.055	36.786
Vukovar (4)	44.639	23.573	25.007
Županja (2)	11.947	13.712	16.333

Splitsko-dalmatinska županija (16)

Hvar (7)	3.643	3.638	4.082
Imotski (5)	4.000	4.250	10.049
Kaštela (7)	29.168	33.338	33.338
Komiža (10)	2.032	1.505	1.668
Makarska (2)	11.743	13.030	13.418
Omiš (31)	6.079	6.368	15.109
Sinj (14)	11.378	11.358	25.179
Solin (5)	12.575	15.603	18.784
Split (8)	189.388	173.692	187.599
Stari Grad (5)	1.836	1.873	2.767
Supetar (4)	2.568	3.018	3.891
Trilj (26)	- (2118)	2.364	10.740
Trogir (8)	10.266	10.620	12.622
Vis (9)	1.932	1.770	..1.955
Vrgorac (24)	1.697	2.106	7.424
Vrlika (9)	- (1334)	955	2.708

Istarska županija (9)

Buje(21)	3.200	2.977	5.281
Buzet (70)	506	1.698	6.008
Labin (17)	9.036	7.885	12.431
Novigrad (5)	2.522	2.586	3.984
Pazin (18)	5.282	4.987	9.232
Poreč (58)	7.585	10.289	17.302
Pula (1)	62.378	58.342	58.342
Rovinj (2)	12.910	13.583	14.345
Umag (19)	4.838	7.919	13.064

Dubrovačko-neretvanska županija (5)

Dubrovnik (32)	49.728	30.078	43.607
Korčula (5)	3.232	3.101	5.865
Metković (5)	12.026	13.337	15.157
Opuzen (2)	2.778	2.703	3.215
Ploče (9)	6.332	6.450	10.739

Međimurska županija (3)

Čakovec (14)	15.999	15.565	30.201
Mursko Središće (5)	3.331	3.263	6.475
Prelog (8)	4.274	4.279	7.832

Grad Zagreb (70 naselja)

Grad Zagreb (70 naselja)	706.770	770.058	770.058
--------------------------	---------	---------	---------

UKUPNO	2,597.205	2,356.743	3,029.996
	54,29%	53,79%	69,16%

Tablica 2.

Rang-lista gradova po broju stanovnika (2001)

	Broj stanovnika	Postotak gradskog stanovništva		
<i>Gradovi s više od 100.000 stanovnika (4)*</i>				
Zagreb	770.058			(17,58)
Split	187.599			(4,28)
Rijeka	143.817			(3,28)
Osijek	114.031	1,215.505	27,74	(2,60)
<i>50.000 - 100.000 stanovnika (7)</i>				
Zadar	72.946			(1,66)
Slavonski Brod	63.268			(1,44)
Velika Gorica	62.519			(1,43)
Karlovac	59.469			(1,36)
Pula	58.342			(1,33)
Sisak	53.036			(1,21)
Šibenik	51.185	420.765	9,60	(1,17)
<i>20.000 do 50.000 stanovnika (17)</i>				
Varaždin	48.944			(1,12)
Dubrovnik	43.607			(0,99)
Bjelovar	41.083	(133.634)	(3,05)	(0,94)
Vinkovci	36.786			
Samobor	35.925			
Kaštela	33.338			
Koprivnica	30.793			
Čakovec	30.201			
Đakovo	29.196			
Požega	27.911			
Sinj	25.179			
Vukovar	25.007			
Kutina	24.542			
Petrinja	22.858			
Zaprešić	22.758			
Virovitica	22.519			
Križevci	22.195	522.842	11,93	
<i>10.000 do 20.000 stanovnika (38)</i>				
Solin	18.784			
Poreč	17.302			
Našice	17.166			
Županja	16.333			
Jastrebarsko	16.176			
Sv. Ivan Zelina	15.742			
Nova Gradiška	15.736			
Knin	15.467			

* U zagradi je broj gradova u pojedinoj veličinskoj kategoriji.

Metković	15.157		
Ormiš	15.109		
Ogulin	15.082		
Slatina	14.781		
Ivanić-Grad	14.600		
Vrbovec	14.599		
Ivanec	14.364		
Rovinj	14.345		
Novska	13.985		
Novi Marof	13.756		
Dugo Selo	13.671		
Makarska	13.418		
Daruvar	13.226		
Umag	13.064		
Krapina	12.924		
Opatija	12.859		
Pleternica	12.750		
Trogir	12.622		
Labin	12.431		
Gospić	12.383		
Valpovo	12.202		
Duga Resa	12.059		
Belišće	11.588		
Garešnica	11.552		
Crikvenica	11.176		
Beli Manastir	11.056		
Trilj	10.740		
Ploče	10.739		
Donji Miholjac	10.277		
Imotski	10.049	519.270	11,85
<i>5.000 do 10.000 stanovnika (39)</i>			
Otočac	9.978		
Benkovac	9.370		
Zabok	9.332		
Rab	9.303		
Pazin	9.232		
Vodice	9.128		
Glina	9.062		
Kastav	8.890		
Đurđevac	8.825		
Čazma	8.735		
Lepoglava	8.695		
Ludbreg	8.647		
Pakrac	8.459		
Mali Lošinj	8.391		
Drniš	8.286		
Senj	8.035		
Prelog	7.832		
Bakar	7.768		
Ozalj	7.663		
Ilok	7.591		
Vrgorac	7.424		
Grubišno Polje	7.401		
Pregrada	7.147		
Varaždinske Toplice	6.875		
Lipik	6.717		
Zlatar	6.491		
Mursko Središće	6.475		

Delnice	6.246		
Oroslavje	6.132		
Vrbovsko	6.036		
Buzet	6.008		
Donja Stubica	5.902		
Korčula	5.865		
Orahovica	5.753		
Slunj	5.610		
Krk	5.415		
Buje	5.281		
Novi Vinodolski	5.165		
Biograd	5.129	290.294	6,63
<i>1.000 do 5.000 stanovnika (18)</i>			
Kraljevica	4.593		
Nin	4.513		
Čabar	4.395		
Pag	4.368		
Hvar	4.082		
Novigrad	3.984		
Supetar	3.891		
Skradin	3.823		
Novalja	3.339		
Klanjec	3.231		
Opuzen	3.215		
Obrovac	3.144		
Cres	2.945		
Stari Grad	2.767		
Vrlika	2.708		
Hrvatska Kostajnica	2.699		
Vis	1.955		
Komiža	1.668	61.320	1,40
UKUPNO (stanovnika RH 4.381.352)		3.029.996	69,15%

Literatura

1. Adamovich, L., Handbuch der Österreichischen Verfassungsrecht, Wien, Springer Verlag, 1957.
2. Böhret, Carl, Die Mittelstadt - Eine Vision für 2022, Speyer, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyerer Arbeitshefte 92, 1991.
3. Brian, Keith-Lucas, Reshaping the Pattern of Local Government in England and Wales, IULA, Vol. 1, No. 1, Summer 1967, str. 18-27.
4. Canter, Walter, Verfassungsrecht der Landkreise, u: Hans Peters, hrsg., Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, I, Berlin, Springer Verlag, 1956.
5. Demographic Yearbook 1995, United Nations, 1997.

6. Grafenauer, Božo, Lokalna samouprava na slovenskem, Teritorialno-organizacijske strukture, Maribor, Pravni fakultet, 2000.
7. Harloff, Martin Eileen, The Structure of Local Government in Europe, The Hague, IULA, 1987.
8. Ivanišević, Stjepan, Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu, Hrvatska javna uprava, 2/2000, br. 4, str. 585-601.
9. Jones, G.W., The Local Government Act 1972 and the Redcliffe-Maud Commission, The Political Quarterly, Vol.44, No. 2, April-June 1973.
10. Kalk, E., ed., Regional Planning and Regional Government in Europe, Hague, IULA, 1971.
11. Koprić, Ivan, Pravni položaj i nadležnosti lokalne samouprave (Policy Model), dionica projekta Decentralizacija javne uprave, Hrvatski pravni centar, Zagreb, prosinac 2001.
12. Koprić, Ivan, Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2001. godine, Hrvatska javna uprava, 3/2001, br. 1, str. 63-87.
13. Marx, Karl, Njemačka ideologija, u: Marx-Engels, Rani radovi, Zagreb, Naprijed, 1961.
14. Pavić, Željko, Grad i gradski rub, Hrvatska javna uprava, 2/2000, br. 4, str. 603-638.
15. Pavić, Željko, Od antičkog do globalnog grada, Zagreb, Pravni fakultet, 2001.
16. Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001, Prvi rezultati po naseljima, Statističko izvješće 1137, Zagreb, Državni zavod za statistiku, 2001.
17. The Progress of Regionalism in Europe, Synoptic Tables, Linz, Assembly of European Regions, 3-4 December, 1998.
18. Sokol, Smiljko i J.Kregar, Komentar temeljnih instituta Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, u: Šeks, V., S.Sokol, J.Kregar, I.Parać, Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Zagreb, Organizator, 1993.
19. Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja - Zavod za prostorno planiranje i brojne suradničke institucije i ekspertni autori, Zagreb, 1997.
20. Zimmermann, Ratimir, Prijedlog srednjih gradova u Hrvatskoj, u: Ivan Rogić i Matija Salaj, ured., Srednji gradovi u hrvatskoj urbanizaciji, Zagreb, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 1999, str. 33-70.

TYPES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The Republic of Croatia, having become an independent state, has organized its local self-government according to the polytypic model (unlike the past 35 years when its organization was monotypic). Although, in theory, polytypic organization is associated with the countries of a lower degree of urbanization, it has not been confirmed in practice. The problem in Croatia has emerged while determining the criteria for what is considered to be a town. Besides the numerical, administrative and gravitational criterion, the criterion of "special reasons" (historical, economic, geotrafic) has been applied as an exception from the mentioned possibilities which has been, however, very vaguely and broadly determined - out of 123 towns 42% of them (51 towns) have obtained the status of the town for "special reasons". The tendency of increase from 69 initial to 123 present towns in only ten years seems to continue further. Attention is drawn to more rigorous criteria in the European and world practice - which is very frequently a combination of the number of population and the portion of non-agricultural population. It is pointed out that larger towns hold special status (not only in the polytypic but also in the monotypic model of local self-government) because they are separated from the system of regional units and have the status of the regional unit themselves. It is proposed to separate larger towns (11) or only large towns (four with over 100,000 inhabitants) from the system of counties. This particularly refers to the largest Croatian town - Zagreb. In this respect, there are also corresponding suggestions for regional planning of the Republic of Croatia.

Key words: monotypic organization of local self-government, polytypic organization of local self-government, town