

Prof. dr. sc. Duško Lozina<sup>1</sup>  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu  
Josipa Jagnjić, bacc. admin. publ.<sup>2</sup>

## RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

UDK: 352 (497.5)  
DOI: 10.31141/zrpf.2021.58.140.555  
Pregledni znanstveni rad  
Primljeno: 1. 2. 2021.

Autori u tekstu propitaju povijest razvoja lokalne samouprave u Hrvatskoj od samih početaka do danas. U tom smislu, rabe pravno-povijesnu metodu i daju presjek razvoja te institucije s naglaskom na normativnu regulaciju unutar zadnjih 30-tak godina. Rad ukazuje na temeljne nedostatke u razvoju lokalne samouprave koji se moraju prevladati kako bi ona bila učinkovitija.

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, razvoj lokalne samouprave, povijest lokalne samouprave, normativna regulacija*

### 1. UVOD

Tema ovog rada povijesni je razvoj lokalne samouprave na području Republike Hrvatske. Rad se bavi tematikom lokalne samouprave općenito, lokalne samouprave na području Republike Hrvatske, a posebice dijelovima njezina razvoja. Prikazan je razvoj lokalne samouprave od samog nastajanja vlasti lokalnih zajednica u naseljima pa sve do nove lokalne samouprave. Proučavanjem razvoja samouprave, nailazi se na razne kritike i problematike lokalne samouprave koja postaje jednim od najvažnijih pitanja suvremenih društvenih i političkih poredaka.

Kako bi se shvatio razvoj lokalne samouprave, na samom su početku prikazani razni oblici političko-teritorijalne podjele Republike Hrvatske koji su se mijenjali kroz povijest. Prikazani su oblici državnog ustrojstva za vrijeme postojanja plemena, župa, satnija i općina, banovina i vojnih krajina odnosno oblici koji su se mijenjali u razdoblju srednjeg vijeka, feudalizma, za vrijeme Drugog svjetskog rata te poslijeratnog razdoblja.

Četvrto poglavlje odnosi se na samoupravu i autonomiju srednjovjekovnog grada, a poseban je imperativ pojam srednjovjekovnih dalmatinskih gradova. Prikazana je uprava za vrijeme vladavine Francuza, za vrijeme Banovine Hrvatske, za vrijeme

---

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Duško Lozina, e-mail: dusko.lozina@pravst.hr

<sup>2</sup> Josipa Jagnjić, bacc. admin. publ., e-mail: jagnjicjosipa08@gmail.com

Nezavisne Države Hrvatske i Socijalističke Republike Hrvatske. Nakon temeljitog povijesnog pregleda, poglavlje se završava sa 1990. godinom koja je, za Republiku Hrvatsku, značila veliki preokret, a za lokalnu samoupravu najvažnije promjene.

Peto poglavlje jest poglavlje analize stanja lokalne samouprave odnosno numeričke analize općina i gradova tijekom 90-ih godina prošlog stoljeća. Previše složena teritorijalna struktura, nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture, neuravnotežena struktura lokalnih jedinica, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijal i osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom pojmovi su obrađeni kao karakteristike lokalne samouprave.

Posljednje poglavlje govori o normativnoj regulaciji lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Učestalim promjenama i dopunama ustava i zakona najzornije su prikazane promjene u našem sustavu.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA

### 2.1. Pojmovna određenja

Akademik Pusić zauzima se za rafinirani pristup pojmovnom određenju lokalne uprave. On strogo razlikuje pojam „*lokalni sistem upravljanja*“, „*lokalna jedinica*“, „*lokalna zajednica*“ i „*lokalna uprava*“. Sukladno navedenom, Pusić navodi da izraz „*lokalni sistem upravljanja*“ znači sustav upravljanja na području užem od države, izraz „*lokalna zajednica*“ podrazumijeva oblik međusobne povezanosti ljudi na temelju prostorne bliskosti, dok izraz „*lokalna uprava*“ predstavlja ukupnost lokalnih sustava upravljanja unutar države, gledajući prvenstveno sa stajališta cjeline državnog sustava.<sup>3</sup>

Lauc definira lokalnu samoupravu po kojoj je ona „razina vladavine najbližija građaninu, na kojoj se razini predstavlja važnost i gledišta lokalnog“.<sup>4</sup>

U Šmidovnikovoj koncepciji lokalna zajednica ima ulogu nositelja lokalne samouprave. Navodi da pojam samouprave ima dva određenja: sociologijsko i pravnosistemske. Smatra da je položaj lokalne samouprave ovisan o aktu države, a da se ta problematika najčešće određuje zakonom. Najznačajniji mislitelj pojma zajednice u teorijskom smislu jest Ferdinand Tönnies, njemački sociolog koji provodi distinkciju između pojmova zajednice i društva.

Grad je specifičan oblik ljudskog naselja te je logičan slijed određenih ekonomskih i društvenih procesa koji su započeti u predurbanim razdobljima. Kad zemlja postaje glavnim izvorom hrane, dolazi do stabilizacije naselja seoskog tipa čime započinje proces teritorijalizacije društva. Stalna naselja locirana su u okolini koja omogućuje kontinuiranu prehranu stanovništva bez potrebe za selidbom.

---

<sup>3</sup> Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske – Centar za stručno usavršavanje Pravnog fakulteta u Zagrebu, Knj. 1., 1985., str. 309.

<sup>4</sup> Lauc, Zvonimir, „Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50 (1-2), str. 70., 2000.

Osnovni temelj društvene pripadnosti predstavlja teritorij koji je okvir djelovanja vlasti. Razvoj teritorija i vlasti teče paralelno i oni su međusobno uvjetovani. Prazan teritorij traži vlast, a vlast pojačava teritorijalizaciju.<sup>5</sup>

### 3. POLITIČKO-TERITORIJALNE PODJELE HRVATSKE

#### 3.1. Prvi obrisi države u Hrvata

Počeci hrvatske državnosti datiraju još iz 7. stoljeća. Prema mišljenjima pisaca hrvatske pravne povijesti te prema pisanim dokumentima nekih suvremenika tvrdi se da je papa Agaton 667. godine posredovao između bizantskog cara odnosno Carigrada (koji je u to doba bio središte cjelokupnog istočnog i zapadnog Rimskog Carstva) i Hrvata koji su, protjeravši Avare, nastanili sadašnja područja, dijelove Rimskog odnosno Bizantskog Carstva. Prema pisanju Konstantina Porfirogeneta, ugovor s Bizantom sklopili su predstavnici 7 hrvatskih plemena. Odnosi koji su tada uspostavljeni priznaju Hrvatima pravo življenja i upravljanja u svojoj novoj postojbini.<sup>6</sup>

Dolaskom na područje Istre, Primorja, Dalmacije, Gorskog kotara, Like, Korduna, Banije, Moslavine, te Posavlja, Podravlja i Zagorja, Hrvati su zatekli tračko-ilirsko-keltska plemena koja su pokorili Rimljani, ostavljajući im rodovska plemenska ustrojstva te podjelu koja nije bila suprotna interesima Rimskog Carstva. Rimske provincije, pa prema tome i ove koje su nastanili Hrvati, bile su podijeljene na gradove – civitates, koji su bili upravno-politička, gospodarska i vojna središta. Hrvati su gradili svoju državnu upravu. Prema pisanju cara Konstantina Porfirogeneta, Hrvatska se prostirala od Velebita do Cetine i od mora u unutrašnjosti do Povrbasja, a bila je podijeljena na 11 županija (tri županije: Krbava, Lika i Gacka bile su pod neposrednom vlašću bana).

U pojedinim razdobljima Hrvatska nije obuhvaćala sva područja koja su naselili Hrvati, a bilo je i razdoblja u kojima se njena vlast protezala i na područja na kojima su živjeli drugi slavenski i neslavenski narodi.<sup>7</sup> Na državno je ustrojstvo imalo utjecaja to što su hrvatski knezovi i kraljevi morali sklapati saveze i priznavati tuđa vrhovništva kako ne bi izlagali državu nepotrebnim ratovima.

O najranijim počecima hrvatske države, povjesničar Klaić navodi: „Osnova svemu u javnom životu u Hrvata kao i ostalih Slavena je zadruga (u staro vrijeme kuća ili hiža, lat. domus). Zadruga je skup svih bližih i daljih rođaka jednog roda koji imaju zajednički imetak i zajedničkog vladara obično najstarijeg člana čitavog roda. Zajednički imetak zadruge zove se baština ili djedina, a glavar zadruge zove se starješina“.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Pavić, Željko, *Od antičkog do globalnog grada*, Zagreb 2001., str. 29.

<sup>6</sup> Hrženjak, Juraj, *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2004., str. 2.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Klaić, Vjekoslav, *Povijest Hrvata*, knj. 1., Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 1988., str. 105.

## 3.2. Ustrojstvo hrvatske države u razdobljima feudalizma

### 3.2.1. Plemensko ustrojstvo

Plemensko ustrojstvo dugo se zadržalo u Hrvatskoj, čak i protiv volje narodnih vladara koji su nastojali utvrditi svoju apsolutnu monarhijsku vlast. U dokumentu *Pacta Conventa*, nastalom 1102. godine, mađarski kralj Koloman obvezuje se da će poštovati sve slobode i prava koja su dotada uživala hrvatska plemena. Iz dokumenata toga vremena, *Povijesti Salonitane* Tome Arhiđakona i trogirске *Apendikule*, vidljivo je kako su hrvatska plemena prihvatila ugarskog kralja. Iz ugovora proizlazi da Koloman nije ratom osvojio Hrvatsku i Dalmaciju, već ugovorom s predstavnicima 12 hrvatskih plemena čiji sadržaj i čini dokument *Pacta Conventa*. Svako pleme imalo je na čelu župana i prema tome 12 hrvatskih plemena činilo je 12 hrvatskih županija. Bile su pokrivena cijela Dalmacija i Hrvatska do Gvozda tj. do Petrove gore.<sup>9</sup>

### 3.2.2. Županije

Više zadruga čini pleme, a zemlja na kojoj pleme prebiva zove se župa. Rački navodi sljedeće: „Župa na ime znači: pleme i rod, onda priedjel, koji pleme zauzimalje u zemlji, napokon občinu plemena i roda u onom priedjelu. Prvo značenje župe genetičko, drugo mjestno, treće upravno“.<sup>10</sup>

Župa je predstavljala ne samo plemensku zajednicu, nego i politički, vojni i sudski okvir vlasti, a bila je i okvir crkvene zajednice. Na čelu župe bio je župan, kao vođa vojske župe, plemena te njezin branitelj u vrijeme rata. Isto tako, on je imao ulogu vrhovnog suca župe kada god sam vladar nije neposredno ili preko svoga zamjenika rješavao prijepore. Župana nije postavljao vladar, nego je iz pojedinih rodova i bratstava plemena bio neposredno biran. Ponekad je čast župana bila nasljedna, ali i u jednom i u drugom slučaju o poslovima župe odlučivao je sabor župljana. Župe su dobivale imena po rijekama, dolinama (Gacka, Kravaska) ili prema utvrdama oko kojih se župa razvijala. Smatra se da je broj župa bio mnogo veći od 11 odnosno 14 o kojima govori Konstantin Porfirogenet, pogotovo kada se zavaladalo i neretljanskim područjem. Postoje mišljenja da je samo južno od Gvozda bilo više od 30 župa.

Ranofeudalne hrvatske županije bile su ustrojene u središtima i oko središta kraljevskih utvrda-gradova. Razvoj feudalnih odnosa postupno je osiguravao feudalcima prevlast u županijama, ali povezivanje Hrvatske s Ugarskom dovelo je do promjene karaktera županija. Ugarski su kraljevi većinu područja županija darovali pojedincima odnosno vlastelinima na ime vjernosti i vojnih obveza prema kralju.

---

<sup>9</sup> Dabinović, Antun, *Hrvatska državna i pravna povijest*, Zagreb, 1940., str. 11-117.

<sup>10</sup> Rački, Franjo: *Nutarnje stanje Hrvatske prije XII stoljeća*, Rad, JAZU, knjiga XCIX, Zagreb, 1890., str. 105.

Za vrijeme vladavine kralja Sigismunda došlo je do reorganizacije župa u Mađarskoj i Hrvatskoj. Četiri od pet starohrvatskih župa spojeno je u jednu županiju, a svaka županija dijelila se na nekoliko kotara. U svakoj su novoj županiji bila tri tijela. Na čelu cijele uprave županije bio je župan koji je imao pod sobom gradsku upravu i sudstvo. Župan je imao i svog zamjenika, dožupana. Drugo je tijelo bio kaštelan s vojničkom vlašću, a treće tijelo bili su članovi starog plemstva u svojim plemenskim općinama – kotarima. Uvedene su i manje upravno-teritorijalne jedinice od županije, a to su bile satnije koje se definiraju kao vojne jedinice koje su obuhvaćale seoske skupine u kojima je bilo stotinjak ljudi sposobnih za vojsku. Na čelu je bio satnik, vođa u borbi, koji je odgovarao županu za red u satniji.

Josip II. ukida samostalni karakter županija, te formira okruge.

### 3.2.3. Općine

Sve više do izražaja dolaze područne jedinice – općine koje su bile zapostavljene zbog prevlasti vojnog ustrojstva. *Vinodolski statut* potvrđuje da su se već u 12. stoljeću županije dijelile na općinu odnosno da je svako selo bilo općina.

Općine su bile neovisne u svojoj župi, a seljaci su bili slobodni. Kad je Andrija II. poklonio krčkim knezovima Vinodolsku župu, slobodni seljaci Vinodolske župe ostali su kmetovi krčkih knezova. Tada nastaje *Vinodolski statut* (1288. godine) da bi se narodu olakšalo podnositi kmetске obveze i samovolju krčkih knezova i biskupa. Poznati su još i *Vrbnički*, *Korčulanski statut* kao i *Poljički statut*. Prodiranjem Turaka, kralj Vladimir Češki stavlja općine pod vlast feudalaca. Tako općine postaju pomoćne organizacije feudalcu da bi lakše upravljao kmetovima.

### 3.2.4. Gradovi kao posebne jedinice uprave i lokalne autonomije

Posebne teritorijalne upravne jedinice bili su gradovi. Iz tog su razdoblja najpoznatiji gradovi u Dalmaciji, Primorju, ali i u unutrašnjosti Hrvatske.

Poseban su statut imali kraljevski gradovi. Zagreb, koji se razvio na temeljima Gradeca, *Zlatnom bulom* Bele IV. postaje kraljevskim gradom. Kraljevski su gradovi imali na čelu priora – kneza, načelnika, a upravu grada vodilo je vijeće koje su birali stanovnici grada. Uz gradonačelnika su bili kapetan i gradski sudac. Vijećnici su obično birani doživotno, a načelnik, sudac i kapetan na određeno vrijeme. Gradska samouprava provodila je običaje i zakone, ako ti zakoni nisu bili u sukobu s običajima. Svi stanovnici kraljevskih gradova smatrali su se plemićima.<sup>11</sup>

Županije, gradovi, kotari i općine ostaju, uz manje iznimke, osnovne vrste političko-teritorijalnih jedinica do današnjeg dana.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Za bolje razumijevanje problematike kraljevskih gradova i županija na području Banske Hrvatske vidi knjigu: Horbec, Ivana, *Prema modernoj državi – uprava i politika u Banskoj Hrvatskoj 18. stoljeća*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2018.

<sup>12</sup> Hrženjak, J., *op. cit.* (bilj. 4.), str. 8.

### 3.2.4.1. Dalmatinski gradovi

Povjesničar Grga Novak navodi da od 9. stoljeća nadalje, uprava dalmatinskih gradova predstavlja nesumnjivo nastavak stare rimske uprave. Pod dalmatinskim gradovima autori poput Kostrenčića podrazumijevaju gradske i otočne općine što ih Konstantin Porfirogenet spominje, dakle Dubrovnik, Split, Trogir, Kotor, Zadar, Krk, Rab i Osor.<sup>13</sup>

Dalmatinske komune slobodno su birale pročelnika svoje autonomne uprave na temelju privilegija, koje je 1109. godine dalmatinskim gradovima Splitu, Trogiru i Zadru dao kralj Koloman.

Dalmatinski gradovi uživali su veliku slobodu jer nisu imali pravog gospodara nad sobom, ali nisu imali niti zaštitnika koji im je često bio potreban. Ti su gradovi, uvjetno rečeno, bili suvereni, „jer stvarno nijesu imali nad sobom više vlasti, a svaki od njih je nastojao da se zaštiti od nasrtljivih susjeda i tuđinaca, i da se uredi u nutarnjem svojem životu kako je najbolje znao i mogao, čuvajući svoju tradiciju, koja im je jedina i ostala, a prilagođavajući se teškim novim prilikama i pogledima srednjeg vijeka“.<sup>14</sup>

U Trogirskoj diplomi, Koloman 1107. godine obećava Trogiranima sljedeća prava: da njemu i njegovim nasljednicima nisu obvezni na danak; da će potvrditi biskupa ili kneza koga narod izabere; dopušta da se služe zakonom od starine; dopušta slobodu kretanja; neće dopustiti da u gradu stanuje nijedan Mađar ili stranac, osim koga oni ne žele sami primiti.<sup>15</sup>

### 3.2.5. Banovine, vojne krajine, distrikti

Pored podjele Hrvatske na Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju, kao kraljevine, od najranijih vremena Hrvatska je imala i podjele na banovine. Najpoznatiji je hrvatski ban Dmitar Zvonimir koji, za vrijeme vladavine kralja Petra Krešimira IV., postaje hrvatski kralj. Ban je kraljev vojskovođa, sudac i namjesnik koji vodi poreznu politiku. Uz bana je najčešće i podban koji mu pomaže.

Početkom 15. stoljeća počela je izgradnja vojnih utvrda na području hrvatske zemlje, za obranu protiv Turaka. Utvrde od mora do Kupe, uključujući i Žumberak, činile su Hrvatsku krajinu sa sjedištem u Karlovcu. Od Karlovca do Ivanić Grada bila je Banska krajina, a dalje do Drave bila je Slavonska krajina sa sjedištem u Varaždinu. Dio Hrvatske koji je spadao u vojne krajine imao je specifično vojno ustrojstvo. Dijelio se na tri generalata: Karlovački, Varaždinski i Banijski. Generalati su se dijelili na regimente, a regimente na satnije. Izvan područja regimente bile su vojne općine. Tek 1881. ukinute su krajine i vojno ustrojstvo tog područja.

---

<sup>13</sup> Lozina, Duško, *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split 2004., str. 41.

<sup>14</sup> Kostrenčić, Marko, *Slobode dalmatinskih gradova po tipu trogirskom*, Rad, JAZU, Zagreb, 1930., str. 58.

<sup>15</sup> Lozina, D., *op. cit.* (bilj. 11), str. 42.

Početak 19. stoljeća dolazi do podjele na okruge i distrikte. Tako se Riječki okrug dijelio na tri distrikta: Istarski, Gorsko-kotarski i Riječki, a Karlovački okrug dijelio se na Karlovački, Samoborski i Sisački distrikt. U tim je slučajevima distrikt označavao jedinicu između okruga i kotara.<sup>16</sup>

### **3.3. Ukidanje feudalizma i stvaranje moderne državne uprave**

#### **3.3.1. Oblici teritorijalne podjele od 1850. do 1918. godine**

Od 1850. godine, Hrvatska i Slavonija podijeljene su na 6 županija i 20 kotara. Općine su bile iste, ali su se mogle udruživati. S obzirom na to da je ukinut apsolutizam, koji je uveden 1851. godine, političko-teritorijalne jedinice ponovo su postale samoupravne.

Zakonom iz 1864. godine, uz županije, umjesto 20 kotara, ustrojeno je 20 podžupanija. Ukidanjem vojnih krajina 1881. godine zakonom je stvoreno jedinstveno političko-teritorijalno ustrojstvo Hrvatske i Slavonije. Gradovi su ostali izvan sastava županija kao što su i bili tijekom cijelog srednjeg vijeka. Broj kotara povećao se na 70, ali je u tom razdoblju snažno porastao i broj općina.

Specifičnost teritorijalnog ustrojstva Istre i Dalmacije pod vlašću Venecije bila je samouprava gradova-komuna. Dalmacija, koja je bila pod mletačkom vlašću, podijeljena je u 5 okruga, a njene gradske općine obuhvaćale su područje gradova, ali i okolicu. Neke od njih, kao Zadar, Split i Šibenik, obuhvaćale su i susjedne otoke. Pod francuskom vlašću Dalmacija je podijeljena na 4 okruga, 17 kantona, a kao najniže jedinice bile su seoske i gradske općine. Ista podjela zadržana je i pod austrijskom vlašću.

#### **3.3.2. Političko-teritorijalna podjela od 1918. do 1941. godine**

Ulaskom u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, područje hrvatskih zemalja zadržalo je nepromijenjenu političko-teritorijalnu podjelu sve do 1922. godine. Iste godine ukinute su i županije. Kraljevina SHS podijelila je Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju na oblasti. Dalmacija se transformirala na dvije oblasti: Splitsku s kotarima: Benkovac, Biograd na moru, Hvar, Imotski, Knin, Krk, Sinj, Split, Supetar, Šibenik, te Dubrovačku oblast s kotarima: Dubrovnik, Korčula, Makarska i Metković.

Oblast Dalmacija, zbog gubitka Zadra i Lastova, premda je dobila u svoj sastav kotar Krk, imala je ukupno 76, umjesto 88 općina. Takva podjela ostala je sve do 1939. godine kada Kraljevina SHS, pod imenom Kraljevina Jugoslavija, biva podijeljena na 9 banovina.

Na osnovi izloženoga može se zaključiti da izgradnju moderne državne uprave, nakon pada feudalizma, osobito u posljednjih 30 godina prije Prvog svjetskog rata

---

<sup>16</sup> Hrženjak J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 9.



i u razdoblju između dva rata, karakterizira trostupanjsko ustrojstvo u strukturi teritorijalne uprave: općina, kotar, županija (okrug, oblast, banovina). I dok su prvi i drugi stupanj stabilni kao vrsta (relativno stabilni) s obzirom na broj i veličinu područja, treći regionalni stupanj podlijegao je većim promjenama, posebno između dvaju ratova, izuzimajući razdoblje ustrojstva Banovine Hrvatske. Razlozi za to prije svega su politički, a cilj im je bio centralizacija i unitarizacija. Općine su se značajno umnožile u regijama koje su bile ekonomski najrazvijenije jer se time željelo približiti i povećati broj interesnih organizacija građanima, osobito onih koje su se ustrojile u središtu općine: škole, ambulante, pošte, trgovine itd.<sup>17</sup>

### **3.4. Razdoblje Drugog svjetskog rata (1941. – 1945.)**

#### ***3.4.1. Teritorij pod vlašću Narodnooslobodilačkog pokreta (NOP)***

Narodnooslobodilački odbori bili su formirani u četiri stupnja: prvi stupanj činili su seoski i gradski NOO-i, drugi stupanj općinski NOO-i, treći kotarski NOO-i i četvrti stupanj okružni NOO-i.

Osnovni kriterij za formiranje područja NOO-a bio je oslobođeno područje: selo odnosno grad. Nekoliko sela ustrojavalo se u općinu te se težilo na manjim općinama radi lakšeg rada u ratnim uvjetima. Kotar je činilo nekoliko općina, a središte se poklapalo sa središtem vojnog ustrojstva. Za područje okružnog NOO-a tražilo se da se to područje poklapa s područjem vojne komande odnosno partizanskog odreda. Takvo ustrojstvo funkcioniralo je na području Republike Hrvatske sve do donošenja Općeg zakona o narodnim odborima 1946. godine.

### **3.5. Razdoblje poslije Drugog svjetskog rata**

Nakon Drugog svjetskog rata, ponovno dolazi do promjena vrste i broja lokalnih jedinica.

#### ***3.5.1. Teritorijalna podjela prema Zakonima iz 1947., 1952., 1955., 1967. godine***

Prema Zakonu iz 1947. godine, područje Hrvatske bilo je podijeljeno na 81 kotar, 18 gradova i 2278 mjesnih narodnih odbora. U gradovima je postojala i podjela na gradske rajone. U navedenoj podjeli nema podjele na općine i okruge.

Republičkim zakonom iz 1952. godine Narodna Republika Hrvatska dijeli se na kotareve, gradove i općine. Tada je bilo 58 kotareva, 6 gradova, 60 gradskih općina i 637 općina. Glavna karakteristika ovog zakona jest ta da je lokalna struktura političko-teritorijalne podjele svedena na dva stupnja.

---

<sup>17</sup> Hrženjak J., *op. cit.* (bilj. 4), str. 15.



Republičkim zakonom iz 1955. godine utvrđena je podjela Narodne Republike Hrvatske na 27 kotareva i 299 općina. Tijekom razdoblja do 1962. godine broj kotareva i općina se smanjuje, tako da je broj kotareva smanjen na 9, a broj općina na 111. Navedeno radikalno smanjivanje prouzročilo je shvaćanje općine kao interesne zajednice proizvođača i potrošača.

Nakon 1963. godine, političko-teritorijalna podjela dolazi do stabilizacije, pogotovo u odnosu na općine. U razdoblju od 1963. do 1993. godine, ustrojavaju se tri nove općine: Pregrada, Solin, Kaštela. Tada je i Zagreb bio podijeljen na općine.

Ustavnim zakonom iz 1967. godine ukidaju se kotarevi, a općinama je omogućeno da se udruže u zajednicu općina. Međutim, ta mogućnost nije se ostvarivala, pa je Ustavom Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. godine uvedena obveza formiranja zajednica općina kao društveno-političke zajednice. Ustavom Socijalističke Republike Hrvatske iz 1988. godine ponovo su omogućene fakultativne zajednice općina umjesto obveznih.

## 4. RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE

### 4.1. Lokalna samouprava u srednjem vijeku

U 14. stoljeću, Hrvatsko se Kraljevstvo dijeli na dvije upravne oblasti: na Banovinu Dalmaciju i Hrvatsku te na Banovinu Slavoniju. Svaka banovina dijelila se na županije, a one na knežije i župe. Srednjovjekovni grad karakteriziraju samouprava i autonomija koja se očituje u samostalnom izboru vlastitih magistrata i u samostalnom izvršavanju upravnih i sudskih poslova te u pravu na vlastiti pravni sustav.

U stvaranju autonomnih gradskih općina u Europi je prednjačila Italija zbog komuna u kojima su stanovnici aktivno sudjelovali u upravljanju gradom. Komune se, po Margetiću, organiziraju stvaranjem dobrovoljnih udruga uz prisegu u čemu prednjače ugledni i bogati građani. Do konca 12. stoljeća, gradovima upravljaju tzv. *konzuli* ili *kolegijalna magistratura*. Uz konzule postoji i određen broj vijećnika te opća skupština.<sup>18</sup>

Kao osnovni stup gradske autonomije spominju se gradska vijećnica, gradski pečat, zvono i Ronaldov stup. Tomislav Raukar smatra da je gradska ili seoska zajednica bila temeljnim oblikom udruživanja ljudi u srednjovjekovlju. Sigurnost je bila glavni razlog za postojanje zajednice pa one nastaju i razvijaju se na svim dijelovima hrvatskog prostora.

Tijekom 13. stoljeća, kraljevi, hercezi i banovi osnovali su čitav niz kraljevskih slobodnih gradova i varoši poput Varaždina, Petrinje, Samobora, zagrebačkog Gradeca, Križevaca, Jastrebarskog i drugih.

---

<sup>18</sup> Margetić, Lujo: *Opća povijest prava i države*, Pravni fakultet Rijeka, Rijeka, 1998., str. 148.

## 4.2. Razvoj uprave u srednjovjekovnim dalmatinskim gradovima

Suvremena hrvatska povijest ne može se u potpunosti razumjeti bez pozivanja na prošlost i tradiciju. Jedan od vrlo važnih perioda za razumijevanje naznačenog problema jest povijest srednjovjekovnih dalmatinskih gradova, a u kontekstu toga, pravi kulturološko-civilizacijski i pravno-povijesni biser predstavljaju statuti spomenutih gradova. Ti dokumenti svjedoče da su hrvatski obalni, a posebice urbani prostori, bili odavno dio Europe u doslovnom smislu riječi te legitimiraju državu kao sastavni dio europskog kulturnog kruga.<sup>19</sup>

U razvoju uprave u dalmatinskim srednjovjekovnim gradovima nailazimo na dva presudna trenutka: autohtoni, samobitni način nastanka određenih upravnih institucija i veliki utjecaj Venecije. Također, prisutan je i marginalni utjecaj Osmanskog Carstva.<sup>20</sup>

Prema Raukaru, razvoj uprave u dalmatinskim gradovima u 12. i 13. stoljeću karakterizira prijelaz iz upravne neodređenosti u stalnost djelovanja komunalnih organa. S obzirom na neposredni utjecaj Venecije na te gradove, oni slijede i razvojnu etapu talijanskih gradova.

Početna uprava srednjovjekovnih dalmatinskih gradova u značajnoj je mjeri bila amaterska, a s tim i neučinkovita. Neki autori smatraju da je prodor Venecije doveo do uvođenja novog organizacijskog tipa društvenog života. Ivan Pederin drži da je „Venecija u Dalmaciju uvela i izgradila centraliziranu i suvremenu državnu upravu i vojsku s kojom je uspjela organizirati državno usmjereni trgovinski sustav na Jadranu“.<sup>21</sup> Takav je zaključak logičan jer su Venecijanci bili eksperti u javnom upravljanju i administrativnim poslovima.

Povjesničar Diehl govori o mletačkom duhu koji „predstavlja složenu mješavinu sebičnosti i odanosti domovini, beskrupuloznosti i samoprijedora, nepokolebljive volje i podređenosti privatnih interesa državnim interesima i slavi“.<sup>22</sup>

## 4.3. Statuti srednjovjekovnih dalmatinskih gradova

Vrijednost statuta srednjovjekovnih dalmatinskih gradova nadmašuje njihovo primarno značenje. Riječ je o pravim malim „ustavima“ srednjovjekovnog urbaniteta. Po riječima Antuna Cvitanića, taj dio hrvatske države bio je na razini europske uljudbe: „Bez lažne skromnosti možemo reći da se takvim jedinstvenim kulturnim i civilizacijskim spomenicima kao što su srednjovjekovni statuti našeg primorja nijedna zemlja u slavenskom svijetu ne može toliko podičiti kao Hrvatska“.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Lozina, D., op. cit. (bilj. 11), str. 57.

<sup>20</sup> O primjeru dalmatinskih gradova vidi: Cvitan, Onesin: *Lokalna samouprava*, Veleučilište u Splitu, 2003.

<sup>21</sup> Pederin, Ivan, „Mletačka uprava, privreda i politika u Dalmaciji (1409-1797)“, časopis *Dubrovnik*, Dubrovnik 1990., str. 41.

<sup>22</sup> Diehl, Charles, *Mletačka Republika*, Tipex, Zagreb, 2006.

<sup>23</sup> *Lastovski statut*, priredio Antun Cvitanić, Književni krug Split, 1994., str. 115.

Statuti su uređivali socijalnu politiku grada, ali su nastojali promicati i njihov sklad i ideal slobode. U ovom razdoblju uprava još uvijek nije bila odijeljena od sudbene vlasti, što je i razumljivo jer su teorije o diobi vlasti nastale kasnije, tako da je uprava bila daleko od ideala odnosno od moderne uprave. Funkcije i dalje ostaju pridržane za imućniji plemićki stalež uz naglašen utjecaj mletačkog čimbenika jer je Venecija, za vrijeme svoje vladavine, postavljala svoga čovjeka za kneza ili načelnika. Nakon što dalmatinski gradovi gube svoju samostalnost, sačuvali su samo sudbenost u građanskim stvarima.

#### 4.4. Dalmatinska uprava za vrijeme vladavine Francuza

Nakon višestoljetne mletačke dominacije, koja je obilježena zaostajanjem, Dalmacijom je nakratko zavladao Austrija. Tijekom 1806. godine na teritorij Dalmacije dolaze Francuzi.

Postoje dva vremenska razdoblja francuske vladavine. Prvo, od 1806. do 1809. godine, obilježeno je pripadnošću Dalmacije Kraljevstvu Italije.<sup>24</sup> Na tronu Kraljevstva Italije bio je Napoleonov posinak Eugene Beauharnis, civilni namjesnik Dalmacije postaje providur Vincenzo Dandolo te vojni zapovjednik Dalmacije postaje general Auguste Marmont. Iako je Dalmacija bila devastirana na području gospodarstva i kulture, Dandolo je pokušao promijeniti stvari na bolje, posebice na području poljodjelstva, kulture, zdravstva i školstva. Zahvaljujući Dandolu, 1807. godine otvorene su pučke škole u svim većim dalmatinskim mjestima, kao i sedam gimnazija. Za vrijeme njegove vladavine, hrvatski jezik nije se upotrebljavao niti u jednoj javnoj školi, već samo tekstovi na talijanskom jeziku koje je prethodno odobrila vlada Milana. Dandolo je zaslužan i za prekretnicu u dalmatinskom zdravstvu; osnovao je protuepidemiološku službu, Centralnu zdravstvenu komisiju te Javnu dobrotvornost. Sastavljeni su prvi zakoni o obveznom cijepljenju stanovništva, uređenju bolnica, o komunalnoj higijeni te o dužnostima liječnika, ljekarnika i primalja. Također, sagrađene su nove bolnice, započelo se s isušivanjem močvara i uspostavom redovite pošte. U ovom periodu izgrađene su mnogobrojne ceste koje je narod gradio samo za kruh i vodu što je bio svojevrsni *New deal* tog razdoblja.

Iako je ovo veliko postignuće za napredak Dalmacije, narod nije bio privržen francuskoj vlasti. Ukidanje plemićkih privilegija i starih komuna, ukidanje bratovština kao tradicijskog načina uzajamnog ispomaganja i solidarnosti u Dalmaciji, uvođenje civilnog braka, sloboda svakog vjeroispovijedanja, novačenje te druge mjere, sve su to bili čimbenici svojevrsne frankofobije na prostoru Dalmacije.<sup>25</sup> Zbog navedenog, počinju pobune protiv Francuza te Austrijanci gotovo istiskuju Francuze iz Dalmacije. Godine 1809. Austrijanci su morali napustiti čitavu Hrvatsku do Save.

Francuski model lokalne samouprave rezultat je iz doba Francuske revolucije i vladavine Napoleona koji je reorganizirao državu uz odgovarajući ustav, dobru

---

<sup>24</sup> O ovom razdoblju više vidi u: Trogrlić, Marko; Vrandečić, Josip, *Dalmacija za Francuske uprave (1806. – 1813.)*, Split: Književni krug, Odsjek za povijest Filozofskog fakulteta, 2011.

<sup>25</sup> Lozina, D., op. cit. (bilj. 11.), str. 78.

upravu i učinkoviti porezni sustav. Takav je model bio utemeljen na teoriji o naravnim pravicama općine kao temeljne jedinice lokalne uprave i samouprave, a one su imale jedinstveni pravni status i jedinstveno uređenje neovisno o svojoj veličini. Svako je naselje predstavljalo jednu općinu pa iz toga proizlazi da je Francuska europski rekorder po broju općina.

#### **4.5. Uprava u razdoblju Banovine Hrvatske**

Prije nastanka Banovine Hrvatske, hrvatski je prostor bio dio Kraljevine Jugoslavije. Opća uprava u toj državi provodila se po banovinama kojih je bilo devet, kotarevima i općinama. Zakonom o općinama iz 1933. godine određeno je da su općine samoupravna tijela i pravne osobe po javnom i privatnom pravu, a minimalni broj stanovnika za općinu je 3000. Prof. Rudolf Bičanić kritičan je prema ovakvoj diobi Kraljevine Jugoslavije te smatra da je ta dioba imala snažnu protuhrvatsku tendenciju, osiguravajući većinu Srba u 6 banovina.

Godine 1939. sporazumom Cvetković-Maček uspostavlja se Banovina Hrvatska kojom su osigurani uvjeti za sudjelovanje Hrvata u životu države. U djelokrug Banovine Hrvatske prenijeli su se poslovi: poljodjelstva, trgovine, industrije, šuma, rudnika, građevina, socijalne politike i narodnog zdravlja, tjelesnog obrazovanja, pravde, prosvjete i unutarnje uprave. Unutarnje ustrojstvo vlasti bilo je podijeljeno na jedanaest odjela: unutarnji poslovi, prosvjeta, pravosuđe, seljačko gospodarstvo, šumarstvo, rudarstvo, obrt, trgovina i industrija, tehnički poslovi, socijalna politika, narodno zdravlje te financijski poslovi. Odjeli su bili podijeljeni na odsjeke i pododsjeke. Na čelu odjela bio je odjelni predstojnik koji je upravljao svim poslovima odjela. Postojao je i predsjednički ured s kabinetom bana, a podban je vodio stručne poslove uprave i nadzor nad svim odjelima. Službenici Banovine Hrvatske bili su podijeljeni na činovnike, činovničke vježbenike, zvaničnike i podvornike. Postojalo je i vrhovno povjerenstvo koje je ocjenjivalo rad službenika.

Godine 1939., dakle u vrijeme nastanka, Banovina Hrvatska obuhvaćala je 99 kotareva i 25 gradova.<sup>26</sup> U nekim izvorima spominje se da je obuhvaćala 625 općina. Kotarevi su se temeljili Zakonom o unutarnjoj upravi iz 1929. godine, gradske općine po Zakonu o gradskim općinama iz 1934. godine, a ostale općine po Zakonu o općinama iz 1933. godine.

#### **4.6. Uprava u razdoblju Nezavisne Države Hrvatske**

U razdoblju Drugog svjetskog rata, na područjima koja su bila pod vlašću Italije, ostala je ista podjela koja je postojala do 1918. godine. Točnije, teritorij Nezavisne Države Hrvatske obuhvaćao je povijesnu Hrvatsku i Slavoniju, Dalmaciju i ukupni prostor Bosne i Hercegovine. Pripajanje Bosne i Hercegovine značilo je novu povijesnu situaciju pa je, prema tome, trebalo prilagoditi i upravno-teritorijalni

---

<sup>26</sup> Pusić, E., *op. cit.* (bilj. 1), str. 18.

sustav. Dana 10. lipnja 1941. godine donesena je Zakonska odredba o velikim župama, kojom su se one definirale na sljedeći način: „Velika župa je državna upravna oblast na određenom državnom području“. Područje novonastale države bilo je podijeljeno na 22 velike župe, 142 kotara, 31 kotarskom ispostavom i 1006 općina s glavnim gradom Zagrebom.<sup>27</sup>

U razdoblju Nezavisne Države Hrvatske nije postojala ideja da se donese Ustav, niti je ta država ikada imala Ustav; sve zakonske odredbe potpisivao je Poglavnik. Tako je donosio zakone o vladi, o grbu i državnim pečatima, o državljanstvu, o podjeli teritorija na župe te mnoštvo drugih zakona. Poglavnik je institucija koja je označavala državni suverenitet, a poslije to svojstvo prelazi u Zvonimirovu krunu.

#### **4.7. Uprava za vrijeme Socijalističke Republike Hrvatske**

Za vrijeme Socijalističke Republike Hrvatske nastojao se napustiti centralizam i naglasak staviti na procese decentralizacije. „Lokalne jedinice postaju sve samostalnije od centralnih i stoga odnos između vlasti i uprave u njima je sve važniji. Taj odnos dobiva sve više obilježja skupštinskog sistema.“<sup>28</sup>

Politički utjecaj sve se više koncentrirao na općinsku skupštinu, općina se sve više doživljavala kao lokalna zajednica tako da se u upravljanje općinskim poslovima sve više privuku građani.

Prema Zakonu o uređenju općina i kotareva iz 1955. godine, predviđeni su jednaki položaji i jednaka prava za sve općine i kotareve. Nakon 1967. godine postoji samo jedna vrsta lokalnih društveno-političkih zajednica, a to su općine. Tako se povećala veličina općine, a s tim i potreba reorganizacije sustava lokalne samouprave koja uvodi mjesne odbore kao vrstu pomoćnog organa općine. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine spaja mjesne odbore i stambene zajednice u jedinstveni naziv, a to je mjesna zajednica koja postaje jedan od osnovnih oblika političkog sustava. U Hrvatskoj je 1980. godine djelovala ukupno 3871 mjesna zajednica, od čega 570 gradskih, 2666 seoskih i 698 mješovitih.

Postojale su i zajednice općina koje su vodile brigu o financiranju ustanova kao što su veliki bolnički centri.

#### **4.8. Lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990. – 2001.**

Nakon demokratskih promjena 1990. godine, Hrvatska doživljava snažne političke, gospodarske i socijalne promjene. Raspad SFRJ, prijelaz od jednostranačkog u višestranački politički sistem i još niz promjena koje su se događale na području Hrvatske, utjecale su na društvo u cjelini. Ustavom neovisne

---

<sup>27</sup> Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, str. 172.

<sup>28</sup> Pusić, Eugen, *op. cit.* (bilj. 25.), str. 127.

Republike Hrvatske od 22. prosinca 1990. godine, takozvanim Božićnim Ustavom, Republika Hrvatska uspostavljena je kao jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

„Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2001. godine razvijale su se u uvjetima masivne etatizacije, vrlo snažne centralizacije i duboke politizacije autoritarnog tipa, uz logičku birokratizaciju i vulgarnu politizaciju upravne službe. Prostor za upravno-tehnička načela, stručnost i profesionalizam bio je vrlo skučen. Demokratske političke vrijednosti su potiskivane, a na pravo se gledalo kao na puki instrument.“<sup>29</sup> Najvažnije promjene u Hrvatskoj javnoj upravi koncentrirane su oko 1993. i 2001. godine.

Koprić analizira tri faze u razvoju lokalne samouprave u razdoblju nakon osamostaljenja. Prva faza obuhvaća razdoblje 1990. – 1993., druga 1993. – 2001., a treća 2001. – 2010.<sup>30</sup>

U prvoj fazi lokalna samouprava zadržava institucionalni oblik naslijeđen iz socijalističkog razdoblja. Zadržane su jedinice istog naziva i teritorijalne organizacije. Predstavnička tijela bila su skupštine općine koja su birala izvršna vijeća. Skupštine su bile sastavljene od vijeća udruženog rada, društveno-političkog vijeća i vijeća mjesnih zajednica. U prvoj fazi provedeni su višestranački izbori.

U drugoj fazi (1993. – 2001.) provedena je nova teritorijalna podjela na temelju zakona donesenih 1992. godine. Reguliran je sustav lokalne samouprave i uprave te izbori za članove predstavničkih tijela u novoformiranim općinama. Utemeljena su i dva autonomna kotara, Knin i Glina, koji su imali značajan broj srpskog stanovništva. Međutim, zbog rata kotarevi nikad nisu počeli funkcionirati. Ukinute su mjesne zajednice kao jedinice samouprave i participacije građana ispod lokalne razine, a njihova je imovina postala vlasništvom općina i gradova. Prvi izbori za predstavnička tijela novoformiranih jedinica održani su 1993. godine, a nakon toga i lokalni izbori 1997.

U trećoj fazi, ustavne promjene iz 2000. godine stvorile su nov temelj razvoja lokalne samouprave. Uvodi se opća klauzula u određivanju lokalnih poslova te se prihvaća načelo supsidijarnosti i solidarnosti. Trebalo je, ipak, dodatnih osam godina nakon tih ustavnih promjena da se Europska povelja o lokalnoj samoupravi ratificira u potpunosti. U toj se fazi na prekograničnu suradnju lokalnih jedinica prestalo gledati kao na opasnost po suverenost i integritet države te je 2003. ratificirana Okvirna europska konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica i vlasti. Nova zakonska regulacija sustava „lokalne i područne (regionalne) samouprave“ izvršena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. te nizom pratećih zakona. Zakon je već bio znatno krući u određivanju lokalnih poslova, premda je zadržao opću klauzulu. Nakon toga se široka lista poslova

---

<sup>29</sup> Koprić, Ivan, „Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike?“, *Zbornik PFZ*, 51 (6), 1275-1295 (2001.), str. 1284. Inače, Ivan Koprić smatra se jednim od najkonzistentnijih teoretičara lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj.

<sup>30</sup> Koprić, Ivan, „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, 2010., br. 3, str. 665.



iz samoupravnog djelokruga znatno suzila te je sada stanje u tom pogledu teško usporedivo sa širinom ustavne garancije kruga lokalnih poslova. U ovoj su fazi održani opći lokalni izbori za predstavnička tijela 2001., 2005. i 2009. godine. Zbog niza kritika i općeg gubitka političkog legitimiteta lokalne samouprave, zahvaljujući i utjecaju inozemnih donatora (naročito Američke agencije za međunarodni razvoj), 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.

## **5. STANJE LOKALNE SAMOUPRAVE I NJEZINE KARAKTERISTIKE**

### **5.1. Stanje lokalne samouprave**

Lokalna razina jest temeljna razina samouprave na kojoj se ostvaruju glavne svrhe radi kojih teritorijalna samouprava postoji. Organizacija lokalne samouprave u Hrvatskoj zamišljena je kao politipska, odnosno u takvoj se organizaciji tipovi lokalnih jedinica razlikuju po stupnju urbanizacije, a eventualno i po drugim kriterijima (npr. veličini mjerenoj brojem stanovnika i slično).

Na razini lokalne samouprave od 1993. godine funkcioniraju općine i gradovi. Zakonskom su definicijom općine predviđene kao jedinice pretežno ruralnog karaktera. Osnivaju se, u pravilu, za više naseljenih mjesta prema načelu interesne homogenosti – zajednički interesi stanovnika apostrofirani su kao integrativni faktor tih jedinica. U početku je osnovano 418 općina s prosječno 4734 stanovnika. Njihov je broj narastao na 420, koliko ih je bilo 1998. godine, s prosječno 3627 stanovnika, odnosno na 429, s prosječno 3145 stanovnika, 2009. godine. Ukupno je, dakle, broj općina u razdoblju 1993. – 2010. godine povećan za 2,63 posto.

Gradovi su zamišljeni kao pretežno urbane jedinice koje imaju preko 10.000 stanovnika (populacijski kriterij). Ipak, dodatnim kriterijima ta je kategorija znatno proširena. Dodatni kriteriji mogu biti: administrativni, koji status grada osigurava svakoj jedinici koja je proglašena sjedištem županije, i gravitacijski, koji omogućuje da se stanovništvu jednog većeg centralnog naselja pribroji stanovništvo prigradskih naselja koja su s njim povezana svakodnevnim migracijama i drugim gravitacijskim procesima čime ono stječe mogućnost prijeći granicu od 10.000 stanovnika. No, zakonodavac je omogućio da se i bez navedenog neko naselje utemelji kao grad zbog posebnih razloga i posebnog značenja koje može biti povijesno, gospodarsko, geoprometno i drugo središte (kriterij iznimke).

Godine 1993. funkcioniralo je 68 gradova s prosječno 28.124 stanovnika. Njih 19 dobilo je status grada po administrativnom kriteriju, 35 po populacijskom, a 14 zbog posebnih razloga. Godine 1998. uspostavljena su 122 grada s prosječno 20.353 stanovnika. Čak 52 grada dobila su status po populacijskom kriteriju poduprtom kriterijem gravitacije, a 51 grad dobio je taj status na temelju posebnih razloga, što je dokaz previše ekstenzivnog tumačenja kriterija.



Danas u Hrvatskoj postoji 128 gradova s prosječno 18.328 stanovnika, 428 općina i 6755 naselja. Pritom je naročito ekspanzirala kategorija gradova koji su taj status dobili zbog posebnih razloga, sa 14 na 54. Povećanje broja takvih posebno važnih gradova pokazuje da je prilikom dodjele statusa grada zakonodavac bio u najmanju ruku iznimno popustljiv.

Sveukupno gledajući, broj temeljnih lokalnih jedinica od 1993. do današnjeg dana kontinuirano se povećavao. Godine 2006. zabilježeno je 69 novih općina, dok je 85 postojećih dobilo status grada. Posebno je važno napomenuti da se i općine, kod kojih se to očekuje po definiciji, ali i gradovi zapravo sastoje od više naselja. Tako se, primjerice, Grad Zagreb sastoji od 70 naselja, Split od 8, Osijek od 11, Križevci od 61, Vrbovec od 42, a Trilj od 26 naselja. Rijeka, Županja i Biograd na Moru gradovi su koji se sastoje samo od jednog naselja, Pula, Makarska, Rovinj, Otok i Vinkovci sastoje se od dva, Slavonski Brod, Vukovar i Opuzen od tri itd. Naravno, većina je tih naselja koja ulaze u sastav gradova zapravo – ruralnog karaktera. S druge strane, navodi se podatak o 42 općine koje se sastoje od samo jednog naselja. S obzirom na to da u Hrvatskoj postoji 6759 naselja, dolazi se do zaključka da se prosječna lokalna jedinica sastoji od 12 naselja. Treba napomenuti da prosječna veličina općina i gradova skriva velik raspon veličine konkretnih jedinica u obje kategorije. Tako u kategoriji općina postoji veliki raspon glede broja stanovnika, npr. općinu Civljane nastanjuje 137 stanovnika, a najveću općinu, Čepin, nastanjuje 12.901 stanovnik. Također, veliki raspon nalazimo i u kategoriji gradova, primjerice raspon između grada Komiže sa 1677 stanovnika i grada Splita sa 188.694 stanovnika.

Grad Zagreb, prema Ustavu Republike Hrvatske, glavni je grad s dvostrukim statusom, statusom grada i županije. Dodatno, Grad Zagreb jedina je lokalna jedinica koja obavlja znatan dio poslova državne uprave za svoje građane u prenesenom djelokrugu. Riječ je o onim poslovima koje inače, na području drugih županija, obavljaju uredi državne uprave, ali i o drugim poslovima (katastarski, zaštita spomenika kulture i prirode itd.).

Novelom Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine utemeljena je posebna kategorija velikih gradova, a to su oni s preko 35.000 stanovnika. Takvih je 16, bez Zagreba, i to: Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Velika Gorica, Slavonski Brod, Karlovac, Pula, Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik, Bjelovar, Samobor, Kaštela i Vinkovci. Njihov je samoupravni djelokrug proširen s dva dodatna posla, održavanjem javnih cesta te izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, izdavanjem drugih akata vezanih za gradnju te provedbom dokumenata prostornog uređenja.

Zbog opisane prakse razvoja teritorijalne organizacije temeljnog stupnja lokalne samouprave, podjela na općine i gradove zbujujuća je i loše definirana. Toj tezi pridonose činjenice da dio jedinica koje su dobile status grada nisu gradovi u smislu urbanih jedinica te nemaju potrebe i ne zahtijevaju javne službe koje imaju i trebaju gradske aglomeracije stanovništva. Gledajući kategoriju općina, zaključujemo da nisu sve općine male pa onda niti ekonomski slabe i neodržive. Pokušaj zakonodavca da ispravi neke nelogičnosti takve teritorijalne organizacije uvođenjem kategorije

velikih gradova i izborom kriterija od 35.000 stanovnika, ostao je nedovršen. Dokaz je tome činjenica da su s velikim gradovima izjednačeni gradovi sjedišta županija među kojima ima i onih s manje od 30.000 stanovnika (primjer grada Požege).

Zanimljivo je da su Zakonom o Gradu Zagrebu<sup>31</sup> proglašena čak četiri gradska upravna tijela tijelima koja obavljaju isključivo poslove državne uprave, premda je to nemoguće. Riječ je o Gradskom uredu za opću upravu, Gradskom uredu za imovinskopravne odnose, Gradskom zavodu za katastarske i geodetske poslove i Gradskom zavodu za zaštitu spomenika kulture i prirode.<sup>32</sup>

### **5.1.1. Mjesna samouprava**

Zakonom je propisano osnivanje oblika mjesne samouprave, koji su definirani kao oblik sudjelovanja građana u lokalnom upravljanju. U osnivanju mjesnih samouprava glavnu je ulogu imala lokalna zajednica, a osniva ih lokalno vijeće statutom. U oblike mjesne samouprave ubrajaju se mjesni odbori, gradski kotarevi i gradske četvrti koji 2001. godine dobivaju pravnu osobnost, a do tada su određeni samo teritorijalno. Financijska sredstva za rad osiguravaju se u lokalnom proračunu, što znači da visina odobrenih sredstava za rad ovisi o predstavničkom tijelu lokalne samouprave. Mjesna samouprava obavlja poslove koji su građanima najbliži u najmanjim zajednicama, ali im se može povjeriti i obavljanje drugih poslova.

U Gradu Zagrebu tek su 1997. godine osnovane gradske četvrti, njih 17, s prosječno 45.832 stanovnika. Pored toga, 2009. godine osnovani su i mjesni odbori, njih 218, s prosječno 3574 stanovnika, usprkos upozorenjima da je model s dvije razine submunicipalnih jedinica u europskim gradovima gotovo nepoznat.

Premda ne postoje statistički podaci ni rezultati istraživanja, može se zaključiti da je danas oblika mjesne samouprave više nego što je bilo mjesnih zajednica. U prilog takvom zaključku govori sljedeće: prije ukidanja bilo je oko 3950 mjesnih zajednica s prosječno oko 1150 stanovnika; nakon toga došlo je do fragmentacije strukture lokalnih jedinica; neke od ukinutih mjesnih zajednica postale su općine; osim mjesnih odbora osnivaju se gradske četvrti i gradski kotarevi. Ako se uzme da je veličina mjesnih odbora smanjena između četvrtine i trećine, bila bi riječ o prosječnoj veličini od kakvih 750-860 stanovnika, a ako je tako, može se pretpostaviti da u Hrvatskoj ima možda oko 5200-6000 tih oblika.<sup>33</sup>

Prema Klariću, uloga i društvena važnost mjesnih zajednica opadala je tijekom povijesti. Kao problematiku mjesnih zajednica navodi nerazvijenost građanske osviještenosti o potencijalima mjesne zajednice te smatra da bi reforma trebala biti popraćena redefiniranjem statusa mjesne samouprave u smjeru jamčenja minimalnog djelokruga poslova i vlastitih izvora financiranja.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> NN 62/01, 125/08, 36/09.

<sup>32</sup> Koprić, Ivan, op. cit. (bilj. 27), str. 670.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> O ovoj temi vidi više u: Klarić, Mirko, *Nova uloga mjesne samouprave*, HAZU, Zagreb, 2010., str. 278-306.

### **5.1.2. Jedinice s posebnim statusom**

Jedinice s posebnim statusom mogu se svrstati u nekoliko kategorija. To su ponajprije jedinice na područjima posebne državne skrbi, na brdsko-planinskim područjima te na otocima, zatim gradovi Vukovar i Zagreb te na kraju jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije početkom 2000-ih.

Područja posebne državne skrbi određuju se u tri skupine; prva i druga skupina prema okolnostima nastalima na temelju posljedica agresije na Republiku Hrvatsku, a treća je skupina utvrđena prema tri kriterija: kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća te demografskom kriteriju.<sup>35</sup>

U prvoj je skupini 48 općina i gradova te još 5 naselja u gradovima Osijeku i Vinkovcima.<sup>36</sup>

Drugoj potkategoriji, u kojoj su općine, gradovi i naselja okupirani tijekom Domovinskog rata koji nisu u prvoj skupini, pripadaju 53 grada i općine te još 75 naselja u osam gradova (Darugar, Dubrovnik, Karlovac, Sisak, Slatina, Virovitica, Vodice i Zadar).

Trećoj potkategoriji pripadaju 74 grada i općine koji zaostaju u razvoju prema ekonomskom, strukturnom i demografskom kriteriju. Ukupno je, dakle, u toj kategoriji 175 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 10 gradova djelomično (odnosno njihovih između 10 i 50 % područja).

Brdsko-planinska područja regulirana su posebnim zakonom,<sup>37</sup> kao i jedinice lokalne samouprave na otocima koje su regulirane Zakonom o otocima.<sup>38</sup>

Područja od posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja i otoci obuhvaćaju sveukupno 270 jedinica lokalne samouprave u cijelosti te još 8 gradova djelomično na 36.320 km<sup>2</sup> (preko 64 % državnog teritorija). Posebni se statusi odnose na 1.023.000 stanovnika (23 % stanovništva Hrvatske) odnosno na nešto manje od 50 % jedinica lokalne samouprave.

## **5.2. Karakteristike lokalne samouprave**

Koprić ističe da su najvažnije karakteristike lokalne samouprave: previše složena teritorijalna struktura, nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture, neuravnotežena struktura lokalnih jedinica, nedovoljna efikasnost lokalne samouprave, slabi razvojni potencijal i osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom. Još od 2000. godine provode se brojni znanstveni skupovi koji ukazuju na preveliki broj teritorijalnih jedinica lokalne samouprave, na potrebu decentralizacije poslova i

---

<sup>35</sup> Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 86/08.

<sup>36</sup> To su područja koja su bila okupirana tijekom Domovinskog rata i nalaze se neposredno uz državnu granicu, a središte jedinice nije od državne granice udaljeno više od 15 km zračne linije i nema više od 5000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991., kao i sva preostala tada okupirana područja hrvatskog Podunavlja (čl. 4/1).

<sup>37</sup> Zakon o brdsko-planinskim područjima, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.

<sup>38</sup> Zakon o otocima, NN 34/99, 149/99, 32/02, 33/06.

ovlasti državnih tijela na jedinice lokalne samouprave i fiskalnu decentralizaciju, na potrebu podjele državnog teritorija Republike Hrvatske na regije koje bi bile ekonomski sposobne da razvijaju pored ostalog i lokalnu samoupravu na svom području.<sup>39</sup>

### **5.2.1. Previše složena teritorijalna struktura**

Nakon jednostavne strukture monotipskih općina koje je zadržala u prvom razdoblju razvoja svoje lokalne samouprave (1990. – 1993.), Hrvatska je iz povijesno-romantičarskih, ali i praktično-političkih razloga uvela model samouprave sličan onome s kraja 19. stoljeća. U toj fazi bilo je 100 općina te „općina Grad Zagreb“ kao jedinstvena lokalna jedinica (od 1. siječnja 1991. godine).

U drugoj fazi (1993. – 2001.) uvedena je dvostupanjska struktura sastavljena od 486 jedinica lokalne samouprave na prvom, temeljnom stupnju, te 20 županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave na drugom stupnju. Kao što je već spomenuto u poglavlju o stanju hrvatske lokalne samouprave, Hrvatska je u ovoj fazi uvela posebnu kategoriju velikih gradova, oblike mjesne samouprave, statističke regije i gradove s posebnim statusom, što je zapravo velika složena teritorijalna struktura s kojom se smanjuje efikasnost, a troškovi koordinacije se povećavaju.

### **5.2.2. Nedovoljna stabilnost teritorijalne strukture**

Od 1993. do 2010. godine broj lokalne samouprave povećao se sa 486 na 555. Osnovano je 58 novih gradova i 69 novih općina. Reorganizacije su se događale učestalo kao i promjene Zakona o područjima županija, gradova i općina. Dakle, dogodilo se dvadeset izmjena teritorijalne strukture u manje od dvadeset godina.

*Tablica 1. Porast broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj*

Godina	Općine	Gradovi	Ukupno jedinice lokalne samouprave
1993.	418	68+1	486+1
2006.	429	125+1	555+1

Navedene promjene, koje su i tablično prikazane, uzrok su nedovoljne stabilnosti teritorijalne strukture.

<sup>39</sup> Poblje vidjeti izlaganja na okruglom stolu: Eugen Pušić, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Ivan Koprić, Vedran Đulabić, Jure Šimović (zajedno s Ivicom Čulom, Terezom Rogić-Lugarić), Gordana Marčetić, Mirko Klarić, Inge Perko-Šeparović i drugi, objavljena u knjizi HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2010.

### **5.2.3. Neuravnotežena struktura lokalnih jedinica**

Uz problem broja lokalnih jedinica, nailazimo i na problem unutar jedinica odnosno problem između kategorija gdje možemo pronaći vrlo male i vrlo velike jedinice iste kategorije. Tako, primjerice, imamo općinu Cviljane, koja je općina s najmanjim brojem stanovnika (137), a s druge strane imamo općinu Viškovo s najvećim brojem stanovnika (14.445).

Jednaka neuravnoteženost vlada i između gradova; ima onih s manje od 20.000 i onih s gotovo 170.000 stanovnika.

U takvoj strukturi s vrlo različitim jedinicama, od kojih su neke ekonomski snažnije te mogu uložiti značajna sredstva u razvoj, održavaju se i pojačavaju stare razlike u stupnju razvijenosti, umjesto da se one smanjuju. I pozicija građana je različita, što znači da se odstupa od načela jednakosti, temeljnog načela suvremenog svijeta. Demografski, takva je situacija štetna, jer se stanovništvo iz ekonomski slabo razvijenih dijelova seli prema onim jedinicama koje su razvijenije i imaju bolje razvojne šanse.<sup>40</sup>

### **5.2.4. Nedovoljna efikasnost lokalne samouprave**

Jedno od temeljnih pitanja u čitavoj javnoj upravi jest efikasnost rada. U glavnim europskim modernizacijskim doktrinama 18. i 19. stoljeća započinje orijentacija prema efikasnosti. Temeljna je teza tadašnjih razmišljanja da se na efikasniju upravu troši manje, a dobra ekonomija solidnija je osnova za ubiranje poreza.

Uspješnost u radu ističu i nove upravne doktrine: novi javni menadžment i dobro javno upravljanje. Efikasnost se pojavila kao glavna vrijednost najprije u SAD-u i Velikoj Britaniji, a zatim u ostalim anglosaksonskim zemljama, ali i u Europi i diljem svijeta.

Jedna od pretpostavki unapređenja efikasnosti jest definiranje javnih usluga koje jedinice lokalne samouprave ili pak upravne organizacije osiguravaju zajednici, građanima i poduzetnicima. Kad odredi svoje temeljne radne procese i usluge, svaka od njih može mjeriti i pokazati uspješnost u njihovoj „proizvodnji“. To otvara pitanje produktivnosti i njezina mjerenja.<sup>41</sup>

U Hrvatskoj nema sustavnih mjerenja produktivnosti, efikasnosti i kvalitete lokalne samouprave, stoga nisu poznati rezultati jedinica lokalne samouprave. Zbog navedenoga, dominiraju mišljenja o neefikasnosti lokalne samouprave Republike Hrvatske i sve veće potrebe za reformama.

---

<sup>40</sup> Ivan Koprić, „Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 2010., str. 377.

<sup>41</sup> *Ibid.*, str. 378.

### **5.2.5. Slabi razvojni potencijal**

Lokalni i regionalni razvoj ovise o ekonomskom potencijalu i fiskalnom kapacitetu, zbog čega se lokalne jedinice sve više usmjeravaju ka ekonomskom razvoju i fiskalnim poboljšanjima.

U Republici Hrvatskoj mnoge su lokalne jedinice nelikvidne, mnoge traže pomoć iz županijskog i državnog proračuna čak i za osnovne potrebe. Problem se javlja i u velikoj razlici u ekonomskoj razvijenosti, gospodarskoj aktivnosti i razvojnim potencijalima u različitim dijelovima Hrvatske. Tako da možemo govoriti samo o razvojnom potencijalu u pojedinim jedinicama lokalne samouprave.

### **5.2.6. Osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom**

Centralistička koncepcija nije se puno promijenila ni nakon ustavnih promjena 2000. godine premda je Ustav zagantirao širok djelokrug jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2001. godine propisivao je da će se svaka grupa poslova zagantiranih Ustavom dalje regulirati zakonom, a ne lokalnim propisima. Također, propisano je da će se zakonom u svakom od tih zagantiranih područja određivati ne samo poslovi koje lokalne i područne (regionalne) jedinice moraju obaviti nego i oni poslovi koje mogu obaviti.

„To nije moguće, jer bi zakonodavac morao moći vidjeti sve moguće poslove kojih bi se lokalne jedinice mogle dosjetiti, ali je pokazatelj straha središnje vlasti da bi lokalne i područne (regionalne) jedinice mogle pokazati preveliku inicijativu i početi se ponašati suviše autonomno. Doista se u kasnijim posebnim zakonima zakonodavac ponašao kao da je ustavna garancija samoupravnog djelokruga tek puki demokratski ukras.“<sup>42</sup>

## **6. NORMATIVNA REUGULACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Normativna regulacija lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj od samog je početka u središtu zanimanja brojnih znanstvenika i stručnjaka, ali i gospodarstvenika, sindikata i građana koji od lokalne samouprave očekuju bolje, brže i jednostavnije ostvarivanje svojih prava i svakodnevnih potreba.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Koprić, I., op. cit. (bilj. 38), str. 383.

<sup>43</sup> Koprić, Ivan; Đulabić, Vedran, *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*; Hrženjak, Juraj, *U povodu novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013., str. 53.

## **6.1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi**

Europska povelja donesena je u Strasbourgu 1985. godine te predstavlja najvažniji akt koji je Republika Hrvatska ratificirala. Povelja naglašava da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sustava. Također, naglašava pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima te da je ostvarenje tog prava moguće najneposrednije na lokalnoj zajednici. Postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuje učinkovitu upravu koja je bliska građanima. Povelja predstavlja neku vrstu nadnacionalnog ustava u kontekstu lokalne samouprave.

## **6.2. Ustav Republike Hrvatske iz 1990. i 2001. godine**

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine<sup>44</sup> problematici ustrojstva lokalne samouprave posvećuje četiri članka, od čl. 128. do čl. 131.

Čl. 128. građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu koje obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, o uređenju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima, o brizi za djecu, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, športu i tehničkoj kulturi, te zaštititi i unapređivanju prirodnog okoliša.

Prema čl. 129. Ustava, temeljne su jedinice lokalne samouprave općine i kotar ili grad. Njihovo područje određuje se zakonom uz prethodno pribavljeno mišljenje stanovnika. Ustrojstvo i djelokrug uređuju se statutima prema odredbama zakona.

Čl. 130. Ustava predviđa da su tijela lokalnih jedinica samostalna u obavljanju lokalnih poslova i da podliježu samo nadzoru zakonitosti ovlaštenih republičkih tijela.

Čl. 131. uređuje županiju kao jedinicu lokalne uprave i samouprave. Ustav je predvidio mogućnost da se područja županije određuju zakonom tako da one budu izražaj povijesnih, prometnih, i gospodarskih čimbenika, te sposobne da budu prirodne samoupravne cjeline u okviru Republike.

Ustavom Republike Hrvatske iz 2001. godine<sup>45</sup> uređeno je da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumata i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom. Određeno je da su temeljne jedinice lokalne samouprave općine i gradovi i da se njihovo područje određuje na način propisan zakonom. Ustav predviđa da se glavnom gradu Zagrebu može utvrditi položaj županije, a većim gradovima dati ovlasti županije uz mogućnost osnivanja oblika mjesne samouprave. Određeno je i da jedinice lokalne samouprave mogu urediti unutarnje ustrojstvo i djelokrug svojih tijela statutom, te da podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu te je država dužna pomagati financijski slabije jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

---

<sup>44</sup> NN 56/1990.

<sup>45</sup> NN 41/2001.



### **6.3. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi**

#### **6.3.1. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. godine<sup>46</sup>**

Ovim Zakonom utvrđuju se općina i grad kao jedinice lokalne samouprave i županija kao jedinica lokalne uprave i samouprave. Zakon je doživio velik broj dopuna i izmjena.

Zakon određuje da je općina jedinica lokalne samouprave koja se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Grad je uređen kao jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište tijela županije i predstavlja prirodnu, urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Uređena je i iznimka prigradskih naselja koja mogu biti uključena u sastav grada ako s gradom čine prirodnu gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva koje su lokalne važnosti. Po ovom zakonu gradom se smatra i svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika.

Temeljni pravni akt općine i grada jest statut, kojim se detaljnije uređuje njihov samoupravni djelokrug, utvrđuje ustrojstvo, ovlaštenja i način rada njihovih tijela, i organa, oblici konzultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz samoupravnog djelokruga.

Kao instrumenti neposrednog odlučivanja navedeni su referendum i mjesni zbor građana, a referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta općine, odnosno grada o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga općinskog odnosno gradskog vijeća, kao i o drugim pitanjima određenima zakonom.

Četvrto poglavlje Zakona o lokalnoj samoupravi sadrži velike novine koje se odnose na strukturu tijela jedinica lokalne samouprave. Potrebno je razlikovati dvije temeljne skupine tijela, predstavnička i izvršna. Zakon određuje da su općinsko, odnosno gradsko vijeće, i županijska skupština predstavnička tijela građana i tijela lokalne samouprave. Mandat članova predstavničkih tijela traje četiri godine, a funkcija člana je počasna. Njihova prava i dužnosti utvrđuju se statutom i poslovnikom predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo ima predsjednika i do dva potpredsjednika. Predsjednik predsjedava sjednicama i zastupa ovo tijelo, a njegova prava i dužnosti utvrđuju se poslovnikom. Zakon uređuje izvršno tijelo, čiji je nositelj u općini općinski načelnik, a u gradu gradonačelnik. Općinskog načelnika odnosno gradonačelnika bira općinsko, odnosno gradsko vijeće većinom glasova svih vijećnika na način i po postupku utvrđenim poslovnikom vijeća u skladu sa statutom općine odnosno grada. Općinski načelnik odnosno gradonačelnik ima do dva zamjenika i oni su predsjednici općinskog, odnosno gradskog poglavarstva. Članove poglavarstva jedinice lokalne samouprave bira predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave većinom glasova svih članova na prijedlog predsjednika poglavarstva. Članovi poglavarstva jedinice lokalne samouprave u pravilu su pročelnici upravnih odjela jedinice lokalne samouprave. Broj članova općinskog

---

<sup>46</sup> NN 90/92.

poglavlarstva ne može biti manji od pet niti veći od jedanaest članova, a broj članova gradskog poglavlarstva ne može biti manji od sedam, niti veći od trinaest članova. Poglavlarsvo je odgovorno predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave.

Uređeno je i osnivanje upravnih odjela jedinica lokalnih samouprava za obavljanje upravnih poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave kao i poslova državne uprave prenesenih na njih. Upravnim odjelima upravljaju pročelnici izabrani na temelju javnog natječaja.

Općinska tijela, a najvažnije je općinsko vijeće koje donosi statut općine, donosi odluke i druge opće akte iz svog djelokruga, bira i razrješava općinskog načelnika i članove općinskog poglavlarstva, radna tijela, uređuje ustrojstvo i djelokrug općinskih upravnih odjela, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje djelatnosti od interesa za općinu te obavlja druge poslove prema odredbama zakona.

Gradska su tijela gradsko vijeće i gradonačelnik. Gradsko tijelo ima sljedeće ovlasti: donosi statut grada, donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga grada, bira i razrješava gradonačelnika i njegova zamjenika i članove gradskog poglavlarstva, radna tijela vijeća, imenuje i razrješuje i druge osobe određene statutom, uređuje ustrojstvo i djelokrug gradskih upravnih odjela, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za stanovnike grada te obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u djelokrug zakonom.

Zakonom je definiran mjesni odbor kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Osniva se 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). Organi mjesnog odbora jesu vijeće mjesnog odbora i predsjednik vijeća mjesnog odbora. Vijeće mjesnog odbora biraju građani s područja mjesnog odbora koji imaju biračko pravo te mandat članova vijeća mjesnog odbora traje 4 godine. Vijeće mjesnog odbora donosi program rada mjesnog odbora, poslovnik o svom radu u skladu sa statutom općine, odnosno grada, financijski plan i zaključni račun te obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom općine, odnosno grada. Određeno je da se statutom mogu osnivati gradski kotarevi kao posebni oblici mjesne samouprave.

### ***6.3.2. Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi od 1992. do 2001. godine***

Izmjenom Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1993. godine<sup>47</sup> propisani su poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave te je točno propisano koje poslove obavlja općinsko ili gradsko vijeće, odnosno županijska skupština. Određeno je da općine i gradovi mogu, radi promicanja zajedničkih interesa i suradnje, osnovati nacionalni savez jedinica lokalne samouprave.

---

<sup>47</sup> NN 117/93.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1995. godine<sup>48</sup> ustrojava se Zagrebačka županija čije je sjedište u Gradu Zagrebu koji postaje jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina. Županija zagrebačka mijenja naziv u Zagrebačka županija, u čijem je sastavu Grad Zagreb koji ima poseban položaj.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1997. godine<sup>49</sup> utvrđuju se županije, gradovi i općine u Republici Hrvatskoj, određuje njihov naziv, područje i sjedišta, te se uređuju i druga pitanja od važnosti za teritorijalno ustrojstvo jedinica lokalne samouprave. Dana 7. veljače 1997. godine stavlja se izvan snage Zakon o Zagrebačkoj županiji i izmijenjen je Zakon o Gradu Zagrebu. Grad Zagreb postaje jedinstvena teritorijalna upravna i samoupravna jedinica i dobiva položaj županije.

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1999. godine<sup>50</sup> jedinice lokalne samouprave postaju jedinice lokalne uprave i samouprave. Općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno županijskog načelnika, bira općinsko vijeće, gradsko vijeće, odnosno županijska skupština na način i po postupku utvrđenim poslovnikom u skladu sa statutom općine, grada, odnosno županije i zakonom. Župan je čelnik tijela državne uprave na području županije i obavlja nadzor zakonitosti rada i akata jedinica lokalne samouprave u skladu sa Zakonom. Župana imenuje predsjednik Republike na prijedlog Vlade, a Vlada imenuje povjerenika u jedinici lokalne samouprave koji je dužan osigurati ostvarivanje prava i obveza građana i pravnih osoba u jedinici lokalne samouprave do uspostave njezinih tijela.

### **6.3.3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. godine**

Promjena političke vlasti u Republici Hrvatskoj rezultirala je i donošenjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>51</sup> Njegova je novost u samom nazivu, a to je pojam područne ili regionalne samouprave. Zakon određuje da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave županije te da se osnivaju zakonom.

Zakonom se uređuje suradnja općina, gradova i županija s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima.

Zakon određuje samoupravni djelokrug općine grada i županija, a posebice se ističe čl. 19. koji određuje da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja 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, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu

---

<sup>48</sup> NN 107/95.

<sup>49</sup> NN 5/97.

<sup>50</sup> NN 17/99.

<sup>51</sup> NN 60/01.

i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša i protupožarnu i civilnu zaštitu. Odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u skladu s njezinim statutom i statutom županije, mogu se pojedini poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave prenijeti na županiju, odnosno mjesnu samoupravu.

Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju omogućeno je putem referenduma i mjesnog zbora građana, kao što je već utvrđeno Zakonom iz 1992. godine. Građani dobivaju pravo predstavničkom tijelu predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga. Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad kao i na rad svojih upravnih tijela.

#### ***6.3.4. Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001. do 2012. godine***

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine<sup>52</sup> dopunjeno je da se općinama, gradovima i županijama mogu dodijeliti godišnja priznanja za doprinos razvoju i jačanju lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, na temelju prijedloga nacionalnog saveza. Dopunjeni su poslovi općina i gradova koje obavljaju u svom samoupravnom djelokrugu, a odnose se na promet te ostale poslove u skladu sa zakonima. Ovom je izmjenom određen pojam velikih gradova koji se definiraju kao jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika, te je određeno da veliki gradovi mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije. Dodani su članci o razmjernoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima jedinica. Određeno je i da će se službenike lokalne i područne (regionalne) samouprave poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja. Dodan je i članak koji obvezuje Vladu Republike Hrvatske osnuje ustanovu za razvoj lokalne (regionalne) područne samouprave u suradnji s nacionalnim savezom.

U izmjenama i dopunama iz 2007. godine<sup>53</sup> dopunjeno je pravo članovima predstavničkog tijela da mogu općinskom načelniku, gradonačelniku, odnosno županu postavljati pitanja o njegovu radu te je dodana dužnost općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana da mora podnositi polugodišnja izvješća o svom radu. Definirano je izvršno tijelo, koje u općini predstavlja općinski načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan te se izmjene i dopune odnose na neposredan izbor navedenih izvršnih tijela. Dodan je članak koji određuje načine prestanka mandata općinskih načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika te su određeni slučajevi kada predstavničko tijelo može raspisati referendum o njihovu

---

<sup>52</sup> NN 129/05.

<sup>53</sup> NN 109/07.

razrješenju. U cijelom Zakonu, riječ poglavarstvo zamjenjuje se riječima općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan.

U izmjenama i dopunama iz 2008. godine<sup>54</sup> određeno je da u jedinicama lokalne samouprave koje imaju do 10.000 stanovnika općinski načelnik, odnosno gradonačelnik ima jednog zamjenika, a u jedinicama lokalne samouprave koje imaju više od 10.000 stanovnika, u gradovima sjedištima županija, odnosno županijama imaju dva zamjenika koji se biraju na općim i izravnim izborima sukladno posebnom zakonu.

U izmjeni iz 2011. godine<sup>55</sup> određeno je da se neće raspisati ni održati prijevremeni izbori za izbor općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, ako je prestanak mandata nastupio zbog izbora ili imenovanja na nespojivu dužnost, a nakon najmanje dvije godine mandata. U tom slučaju, dužnost će obnašati njihovi zamjenici do isteka mandata.

### ***6.3.5. Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2012. godine***

Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2012. godine<sup>56</sup> dio je reforme kojom Vlada Republike Hrvatske želi urediti pojedina pitanja kojima se osigurava i jača politička stabilnost u odnosima između predstavničkog i izvršnog tijela, veća učinkovitost u obavljanju poslova tih dvaju tijela i jasnije utvrđivanje njihovih prava, obveza i odgovornosti. Zakonom je precizirana uloga zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika i župana. Uređene su odredbe o postupku referenduma kao i mogućnost raspisivanja savjetodavnog referenduma koji ne obvezuje predstavničko tijelo. Zakonom je uređeno da predstavnička tijela nisu dužna prihvatiti mišljenje mjesnih zborova o prijedlogu općeg akta. Novom su odredbom općine, gradovi i županije podijeljeni na 12 grupa i utvrđen je fiksni broj predstavnika za svaku grupu.

Članak 30. dopunjen je regulativom koja zaštićuje člana predstavničkog tijela te izričito zabranjuje njegovo kazneno gonjenje i pozivanje na odgovornost zbog glasovanja, izjava ili iznesenih mišljenja i stavova na sjednicama predstavničkog tijela. Dopunjeno je i pravo predstavničkog tijela na uvid u registar birača te je dodano pravilo da predstavničko tijelo bira jednog potpredsjednika iz reda predstavničke većine, a drugog iz reda predstavničke manjine. U potpunosti su promijenjeni članci koji se odnose na izvršno tijelo. Dodano je da se, u slučajevima utvrđenima Zakonom, zamjenici općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana smatraju izvršnim tijelom, te je reguliran institut referenduma kao oblik opoziva izvršnog tijela.

Ovim su zakonom poboljšani i jasnije utvrđeni uvjeti funkcioniranja mjesnih odbora u jedinicama lokalne samouprave. Državni je nadzor znatno proširen te je regulirano što se događa s općim aktom za koji se ocjeni da je u suprotnosti s

---

<sup>54</sup> NN 125/08.

<sup>55</sup> NN 150/11.

<sup>56</sup> NN 114/12.

Ustavom i zakonom. O zakonitosti i ustavnosti općih akata odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske, što je dosad odlučivao Upravni sud. Navedeni su i razlozi zbog kojih Vlada Republike Hrvatske može, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i regionalnu samoupravu, raspustiti predstavničko tijelo, odnosno dodan je još jedan razlog raspuštanja, a to je neraspisivanje referendumu na zahtjev 20 % birača. Protiv ovog rješenja predsjednik predstavničkog tijela može podnijeti tužbu Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, a ne Upravnom sudu kako je do donošenja ovog Zakona regulirano.

### ***6.3.6. Izmjene i dopune Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2012. do 2020. godine***

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine<sup>57</sup> dodano je da se svi izrazi koji imaju rodno značenje odnose na ženski i muški rod. Također je dodano i da grb i zastava ne smiju sadržavati simbole protivne Ustavu i drugim zakonima. Član predstavničkog tijela dobiva pravo na opravdani neplaćeni izostanak s posla radi sudjelovanja u radu predstavničkog tijela i njegovih radnih tijela te je definirano tko sve može predložiti raspisivanje referendumu za opoziv. Određeno je i da Vlada Republike Hrvatske može raspustiti predstavničko tijelo ako u tekućoj godini ne donese proračun za sljedeću godinu niti odluku o privremenom financiranju te ako ne donese proračun do isteka roka privremenog financiranja, osim u slučaju utvrđenom Zakonom. Utvrđeni su i precizirani uvjeti koje mora ispunjavati rukovodeći službenik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi bio imenovan za povjerenika Vlade.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dopunjen je i izmijenjen 2019.,<sup>58</sup> a zatim i 2020. godine.<sup>59</sup> Uređeno je pravo izjave žalbe nadležnom tijelu državne uprave protiv pojedinačnih akata koje donose upravna tijela te je uređen postupak nadležnog tijela državne uprave kod ocjene odredaba općih akata koji su u suprotnosti s Ustavom i zakonom. Također je uređeno da tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu vodi evidenciju općih podataka općina, gradova i županija o pitanjima proizašlima iz ovoga Zakona, preciziran je postupak provođenja referendumu, uređene su odredbe o sazivanju zborova građana, odredbe o podnošenju peticija te su uređene odredbe o postupcima prestanka mandata predstavničkih tijela.

---

<sup>57</sup> NN 123/17.

<sup>58</sup> NN 98/19

<sup>59</sup> NN 144/20



## 7. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska prolazila je kroz različite političko-teritorijalne podjele, od najranijih početaka gdje nailazimo na pojam zadruge kao osnove javnog života, do osnovnih političko-teritorijalnih jedinica u obliku županija, gradova i općina. Cjelokupan razvoj, prožet snažnim promjenama za vrijeme različitih vladavina na našim prostorima, uzdrmao je strukturu uprave i prouzročio različite oblike lokalne uprave.

Nakon dugo očekivanog osamostaljenja i neovisne Republike Hrvatske, zakonom su određeni oblici lokalne samouprave i uprave, a to su: županije, gradovi i općine. Međutim, već od samog početka navedenog ustrojstva uočena je problematika lokalne samouprave u smislu njezine složenosti, nestabilnosti, neuravnoteženosti i neefikasnosti. Nestabilnost se očituje u učestalom mijenjanju teritorijalne strukture što potvrđuje činjenica da Republika Hrvatska ima dvadeset izmjena teritorijalne strukture u manje od dvadeset godina. Istina je da su se reorganizacije događale učestalom promjenom Zakona o područjima županija, gradova i općina, ali te reorganizacije nisu urodile plodom u smislu uspostave efikasne i razvojno potencijalne lokalne uprave. Do 2010. godine Republika Hrvatska bilježi konstantne promjene broja lokalne samouprave usmjerenog na povećanje broja gradova i općina. Očito je francuski primjer ostavio svoj trag u razvoju nakon naše neovisnosti. Uz problematiku broja lokalnih samouprava, koja se mora riješiti sa sljedećom reorganizacijom, nailazimo i na neuravnoteženost mnogobrojnih općina i gradova. U nekim gradovima nailazimo na velik broj stanovnika preko 170.000 (primjer Grada Splita), a u nekima nailazimo na brojku od samo 1500 stanovnika (primjer Grada Komiže). Ova činjenica pridonosi pojačavanju velikih razlika u razvoju, pa tako i napuštanju ruralnih područja i naseljavanju urbanih gradova.

Ove karakteristike čine neefikasnu i disfunkcionalnu lokalnu samoupravu koja vapi za učinkovitom i temeljitom reorganizacijom, prije svega kroz teritorijalno izmijenjenu arhitekturu, što podrazumijeva moguća spajanja. Republika Hrvatska u svojoj je organizaciji lokalne samouprave išla obratnim putem od većine europskih demokratskih zemalja koje su pokazale trend ka smanjivanju broja jedinica lokalne samouprave.

Novom i dugo očekivanom reorganizacijom treba se okrenuti prema modernim, učinkovitim i racionalnim rješenjima, a od zastarjelih oblika rješenja treba odustati. Tu prije svega mislimo na proklamirano smanjenje broja vijećnika u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave, kao i na smanjivanje broja zamjenika općinskih načelnika, odnosno gradonačelnika. Trebalo bi inzistirati i na manjem broju jedinica lokalne samouprave koje u demografskom i financijskom smislu ne odgovaraju minimumu potrebnih uvjeta. U tom smislu pristajemo uz stajalište profesora Koprića koji smatra da bi broj općina u Republici Hrvatskoj trebao iznositi oko 150 jedinica, a da bi naglasak u razvoju institucija učinkovite lokalne samouprave trebao biti na gradovima kao polugama tog razvoja.



## 8. LITERATURA

### Popis korištene literature:

1. Cvitan, Onesin, *Lokalna samouprava*, Veleučilište u Splitu, 2003.
2. Dabinović, Antun, *Hrvatska državna i pravna povijest*, Zagreb, 1940.
3. Diehl, Charles, *Mletačka Republika*, Tipex, Zagreb, 2006.
4. Horbec, Ivana, *Prema modernoj državi – uprava i politika u Banskoj Hrvatskoj 18. stoljeća*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2018.
5. Hrženjak, Juraj, *Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, 2004.
6. Klaić, Vjekoslav, *Povijest Hrvata*, knj. 1., Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 1988.
7. Klarić, Mirko, *Nova uloga mjesne samouprave*, HAZU, Zagreb, 2010.
8. Klemenčić, Mladen, *Promjene upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske 1918-1992*.
9. Koprić, Ivan, „Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. – vladavina prava ili politike?“, *Zbornik PFZ*, 51 (6), 1275-1295., 2001.
10. Koprić, Ivan, „Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, br. 2, 2010.
11. Koprić, Ivan, „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, br. 3, 2010.
12. Koprić, Ivan; Đulabić, Vedran, *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*; Hrženjak, Juraj, *U povodu novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013.
13. Kostrenčić, Marko, *Slobode dalmatinskih gradova po tipu trogirskom*, Rad, JAZU, Zagreb, 1930.
14. Lauc, Zvonimir, „Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj – de lege ferenda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50 (1-2), 2000.
15. Lozina, Duško, *Lokalna samouprava – poredbeno i hrvatsko iskustvo*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split, 2004.
16. Margetić, Lujo, *Opća povijest prava i države*, Pravni fakultet Rijeka, Rijeka, 1998.
17. Pavić, Željko, *Od antičkog do globalnog grada*, Zagreb, 2001.
18. Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997.
19. Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske – Centar za stručno usavršavanje Pravnog fakulteta u Zagrebu, Knj. 1., 1986.
20. Rački, Franjo, *Nutarnje stanje Hrvatske prije XII stoljeća*, Rad, JAZU, knjiga XCIX, Zagreb, 1890.
21. Pederin, Ivan, „Mletačka uprava, privreda i politika u Dalmaciji (1409-1797)“, časopis *Dubrovnik*, Dubrovnik, 1990.
22. Trogrlić, Marko; Vrandečić, Josip, *Dalmacija za Francuske uprave (1806.-1813.)*, Split: Književni krug; Odsjek za povijest Filozofskog fakulteta, 2011.

### **Popis propisa:**

1. *Lastovski statut*, priredio Antun Cvitanić, Književni krug Split, 1994.
2. *Ustav Republike Hrvatske*, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
3. *Zakon o brdsko-planinskim područjima*, NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08.
4. *Zakon o Gradu Zagrebu*, NN 62/01, 125/08, 36/09.
5. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19.
6. *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, NN 90/92, 117/93, 107/95, 5/97, 17/99.
7. *Zakon o otocima*, NN 116/18, 73/20.
8. *Zakon o područjima posebne državne skrbi*, NN 86/08.

## **LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENT IN REPUBLIC OF CROATIA**

The authors question the history of the development of local self-government in Croatia from the very beginning to the present day. In that sense, they use the legal-historical method and give a cross-section of the institutions' development with an emphasis on normative regulation within the last 30 years. The paper points to fundamental drawbacks in the development of local self-government that must be overcome in order to make it more effective.

**Key words:** *local self-government, development of local self-government development, history of local self-government, normative regulation*