

# Od mjesnih zajednica do mjesnih odbora: demokratski iskorak unazad u hrvatskoj mjesnoj samoupravi

---

**Pavičević, Miroslav**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2025**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:370630>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-04-02**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**

**PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU**

**Miroslav Pavičević**

**Od mjesnih zajednica do mjesnih  
odbora: demokratski iskorak  
unazad u hrvatskoj mjesnoj  
samoupravi**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentor: prof. dr. sc. Ivan Koprić**

**Zagreb, 2025.**



**UNIVERSITY OF ZAGREB**

**FACULTY OF LAW**

**Miroslav Pavičević**

**From Territorial Communities to  
Sub-municipal Committees: A  
Democratic Step Backwards in the  
Croatian Sub-municipal Governance**

**GRADUATE THESIS**

**Supervisor: prof. dr. sc. Ivan Koprić**

**Zagreb, 2025.**

### **Izjava o izvornosti**

Ja, Miroslav Pavičević, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada, te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova, te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

**Miroslav Pavičević v.r.**

## SAŽETAK

Mjesna samouprava podtip je lokalne samouprave koji bi trebao osigurati sudjelovanje građana u poslovima koji se neposredno tiču njihova naselja u svakodnevnom životu. U Hrvatskoj je građanima Ustavom i zakonom koji regulira lokalnu samoupravu priznato pravo na mjesnu samoupravu, međutim to je pravo i dalje većim dijelom neostvareno, premda je prošlo više od 30 godina od pada jednopartijskog socijalističkog političkog sustava i uvođenja višestranačja. U ovom radu ćemo analizirati mjesnu samoupravu u Hrvatskoj od vremena II Svjetskog rata, kada su najprije postojali mjesni narodni odbori, koji su bili organi vlasti i uprave, ali ujedno i jedinice lokalne i mjesne samouprave. Od 1963. mjesne odbore zamijenile su mjesne zajednice, koje su kao oblik mjesne samouprave imale širok djelokrug i utjecaj na svakodnevni život građana, kako u gradskim, tako i u seoskim naseljima, te ćemo pokazati kako su u gotovo 30 godina postojanja doprinijele razvoju i dobrobiti lokalnih zajednica neusporedivo više nego mjesni odbori, koji su ih kao oblik mjesne samouprave zamijenili u suvremenoj demokratskoj Hrvatskoj.

**Ključne riječi: mjesna samouprava, lokalna samouprava, neposredno sudjelovanje, decentralizacija, lokalna zajednica, mjesni odbor, mjesna zajednica**

## ABSTRACT

Sub-municipal self-government is a sub-type of local self-government that should ensure citizen participation in tasks that directly affect their settlement in day to day life. In Croatia, the right to sub-municipal self-government is guaranteed by the Constitution and law which regulates local self-government, but that right is still mostly not exercised by citizens, even though there has been more than 30 years since fall of single-party socialist political system and introduction of a democratic multi-party system. In this work we'll analyse sub-municipal self-governance in Croatia since World War II, when firstly there were local people's committees, which were governmental and administrative bodies, as well as local and sub-municipal self-governance institutions. Since 1963. those committees were replaced by so-called territorial communities, which, as a form of sub-municipal self-government had wide scope of competences and impact on day to day life of citizens, in both urban, as well as in rural settlements, and we'll demonstrate how they contributed to development and well-being of local communities in 30 years of their existence in a manner that is incomparable with present time sub-municipal boards, which replaced territorial communities in contemporary democratic Croatia.

**Keywords: sub-municipal governance, local self-government, direct citizen participation, decentralisation, local community, sub-municipal committee, territorial community**

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. TEORIJSKA PODLOGA LOKALNE SAMOUPRAVE</b> .....	3
2.1 Lokalna zajednica.....	3
2.2 Razvoj gradova.....	4
2.3 Lokalna samouprava - protuteža centralnoj vlasti .....	5
2.4 Različite koncepcije o lokalnoj samoupravi.....	6
2.4.1 Teorija upravne decentralizacije.....	7
2.4.2 Teorija političke decentralizacije.....	7
2.4.3 Teorija supsidijarnosti.....	7
2.4.4 Teorija komune.....	8
2.5 Svrhe mjesne samouprave.....	8
<b>3. MJESNI ODBORI I MJESNE ZAJEDNICE</b> .....	10
3.1 Narodnooslobodilački odbori.....	10
3.2 Narodni odbori 1946. godine .....	11
3.2.1 Mjesni narodni odbori.....	13
3.2.1.1 Djelokrug i nadležnost mjesnih narodnih odbora.....	14
3.2.1.2 Trajanje mandata i opoziv odbornika .....	15
3.2.1.3 Besplatan (volonterski) rad u narodnom odboru.....	17
3.2.1.4 Zborovi birača.....	18
3.3 Drugi zakon o narodnim odborima - "demokratski centralizam" .....	18
3.3.1 Narodni odbori ostaju temeljni organi vlasti.....	20
3.3.2 Jačanje centralizacije.....	21
3.3.3 Područje i djelokrug narodnih odbora.....	23
3.3.3.1 Zadaci mjesnog odbora po zakonu iz 1949. godine.....	25
3.3.3.2 Opoziv odbornika, zborovi i savjeti građana.....	26
3.4 Uvođenje samoupravljanja 1950. godine.....	28
3.4.1 Treći zakon o narodnim odborima - ukidanje mjesnih odbora .....	29
3.4.1.1 Seoski odbori.....	31
3.4.2 Uvođenje vijeća proizvođača na svim razinama vlasti....	32
3.4.3 Općina kao temeljna jedinica - početak komunalnog sistema .....	33
3.4.3.1 Stabilizacija teritorijalne podjele.....	34
3.4.3.2 Povratak mjesnog odbora kao oblika mjesne samouprave.	35
3.4.3.3 Stambene zajednice.....	36
3.4.3.4 Djelokrug mjesnih odbora i stambenih zajednica.....	38
3.4.3.5 Primjeri iz općine Varaždin i općine Slavonski Brod..	39
3.5 Ustav SFRJ iz 1963. godine - stvaranje mjesnih zajednica.	40
3.5.1 Osnivanje mjesnih zajednica.....	41
3.5.1.1 Zbor birača mjesne zajednice.....	42
3.5.1.2 Savjet mjesne zajednice.....	42
3.5.1.3 Zborovi potrošača i mirovna vijeća.....	43
3.5.1.4 Mjesne zajednice kao zamjena za ukinute općine.....	44
3.5.1.5 Učinci mjesnih zajednica.....	44
3.6 Ustav SFRJ iz 1974. - obvezno osnivanje mjesnih zajednica .....	45
3.6.1 Ojačana uloga mjesnih zajednica.....	45
3.6.1.1 Neposredno odlučivanje građana u mjesnoj zajednici...47	

3.6.2 Samodoprinos - glavni oblik financiranja mjesnih zajednica.....	48
3.6.3 Ustavno-sudska zaštita mjesnih zajednica.....	49
3.6.4 Zakon o mjesnim zajednicama iz 1983. godine.....	49
3.6.4.1 Skupština mjesne zajednice - novi organ upravljanja..	49
3.6.4.2 Birokratizacija mjesnih zajednica.....	50
3.6.4.3 Mirovna vijeća mjesnih zajednica kao samoupravni sudovi .....	51
3.6.4.4 Uloga savjeta potrošača prema Zakonu o mjesnim zajednicama .....	52
3.6.5 Odlazak mjesnih zajednica u povijest.....	52
<b>4. MJESNA SAMOUPRAVA U SUVREMENOJ HRVATSKOJ .....</b>	<b>53</b>
4.1 Društvene i političke okolnosti nakon napuštanja socijalizma.....	53
4.2 Nova mjesna samouprava.....	57
4.3 Smjena vlasti i djelomična decentralizacija 2000.-2001. godine.....	58
4.3 Slab interes znanstvenika za (nepostojeću) mjesnu samoupravu.....	59
4.4 Osnivanje mjesnih odbora u Zagrebu - okidač za istraživanja mjesne samouprave.....	60
4.4.1 Empirijska istraživanja mjesne samouprave.....	62
4.5 Mjesna samouprava u Hrvatskoj - birokratska konstrukcija, a ne neposredno odlučivanje građana.....	69
4.6 Uočene anomalije instituta mjesne samouprave u Hrvatskoj.....	75
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>77</b>
<b>POPIS LITERATURE:.....</b>	<b>81</b>



## 1. UVOD

Kada je arhont eponim Solon, najviši sudski i upravni službenik Atene, 595. prije Nove ere od atenskog Areopaga (Vijeća aristokrata) dobio zadatak izraditi prijedlog reformi atenske države i društva (Kurtović, 1994. str. 84), nije mogao znati da će njegove promjene ostati svijetli uzor ne samo Atenjanima, nego i narodima diljem svijeta tisućama godina kasnije.

Zahvaljujući Solonu, u Ateni je, pored dotad postojećih organa koje su držali pripadnici viših slojeva stanovništva, utemeljen novi organ, u kojemu su imali pravo sudjelovati svi slobodni Atenjani: Ekklesia, Narodna skupština (Kurtović, 1994. str. 85). Narodna skupština Atene, bez obzira na razdoblje tzv. Pizistratove tiranije 560-510 p.n.e, kada je član Skupštine, povijesno prvi (atenski) demagog Pizistrat svojim govorima uspio instrumentalizirati Skupštinu za nametanje svojih ideja (Kurtović, 1994. str. 87), bila je temelj i najviši organ državne vlasti sve do utapanja u makedonsku državu, nakon poraza od Makedonaca u bici kod Heroneje 338. p.n.e. Pravo sudjelovanja na skupštini imalo je svih 20.000 do 40.000 slobodnih građana Atene u dobi iznad 20 godina, a na njoj se redovito okupljalo njih nekoliko tisuća, svakih 35 dana na redovnim zasjedanjima (Kurtović, 1994. str. 99).

Tako je nastala vladavina demosa, naroda - demokracija, odnosno prva demokratska republika Atena.

Taj isti narod i tisućama godina kasnije diljem svijeta, pa i u malenoj Hrvatskoj, vapi za demokracijom, za pravdom, vapi za pravom da ga se pita o ustroju i vođenju države i društva kojima pripada. U današnjem svijetu raširena je tzv. predstavnička demokracija, gdje stanovnici imaju pravo jedanput u četiri godine glasati za kandidate s ponuđenih im lista, za koje smatraju da bi bili najbolji izbor za vođenje države. Međutim, postoje i u današnjem, puno gušćem i krupnijem svijetu od antičke Atene, mjesta i razine vlasti u kojima je stanovništvu, bar nominalno, omogućeno da se sastaje koliko i kad želi i donosi odluke važne za život svoje zajednice bez ikakvih posrednika, kao što je to bilo u atenskoj ekklesiji: to je lokalna samouprava, osobito njen podtip koji se u Hrvatskoj naziva mjesna samouprava.

Najteže je pisati o pojavama koje postoje, a nemaju smisla koji bi trebale imati, kao što je to slučaj s mjesnom samoupravom u Hrvatskoj. U hrvatskom Ustavu mjesna samouprava spominje se u jednoj rečenici u članku 129., koji kaže: "U naselju ili dijelu

naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave." Zakon, pak, koji pobliže razrađuje institut mjesne samouprave u Hrvatskoj je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (u daljnjem tekstu ZLRS). U tom zakonu mjesnoj samoupravi posvećena je cijela jedna omanja glava (VII) s 12 članaka, iz kojih saznajemo tek da se mjesni odbor osniva i uređuje statutom jedinice lokalne samouprave, "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", a "inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora mogu dati građani i članovi predstavničkog tijela te druga tijela određena u statutu općine, odnosno grada." Na temelju ovih ustavnih i zakonskih odredbi moglo bi se zaključiti kako mjesna samouprava ima dobre mogućnosti za razvoj u Hrvatskoj, jer nije ograničena nikakvim zakonskim određenjima i tutorstvom središnje države, već se može slobodno razvijati u okviru gradova i općina, temeljnih jedinica lokalne samouprave.

No, kako ćemo vidjeti, mjesna samouprava nema nikakva jamstva, već samo mogućnost postojanja, potpuno ovisnu o volji većine vijećnika u gradskim i općinskim vijećima. Osim toga, hipotetski, da se čak i 100 posto stanovnika nekog naselja na zboru mještana izjasni za osnivanje mjesnog odbora, to predstavničko tijelo lokalne samouprave ne mora prihvatiti. A i ako prihvati i unese u statut novi mjesni odbor, nema nikakvih zapreka da to isto predstavničko tijelo već na sljedećoj sjednici ukloni bilo koji mjesni odbor iz statuta, pa i onaj za čije je osnivanje glasalo 100 posto stanovnika nekog naselja.

Zato smo u ovom radu odlučili napraviti usporedbu mjesnih odbora s mjesnim zajednicama, oblikom mjesne samouprave koji je postojao u socijalističkoj Hrvatskoj, prije "demokratskih promjena" s početka devedesetih godina 20. stoljeća. Usporedit ćemo povijest razvoja i jedne i druge vrste samouprave, način osnivanja svake od njih, pravni okvir u kojemu su se razvijale, te njihov značaj i učinke u okolini u kojoj su postojale. Namjera je ovoga rada pokazati, kako i sam naslov govori, da su mjesne zajednice, bez obzira što su postojale u jednopartijskom nedemokratskom pravnom poretku, ipak bile demokratskiji institut negoli su suvremeni mjesni odbori u demokratskoj Hrvatskoj. Također, a to je druga teza, u ovom radu tvrdimo da su mjesne zajednice imale i puno veći utjecaj na društvenu zbilju u nedemokratskom socijalističkom sustavu, negoli je to slučaj s mjesnim odborima u demokratskoj Hrvatskoj, danas članici zapadnih kapitalističkih ekonomskih i vojnih blokova.

## 2. TEORIJSKA PODLOGA LOKALNE SAMOUPRAVE

### 2.1 Lokalna zajednica

Lokalnu zajednicu pojam je koji se sastoji iz četiri bitna elementa: određenog prostora, ljudi koji u tom prostoru žive, njihovih zajedničkih potreba koje ih vežu u tom prostoru, te djelatnosti koje ti ljudi poduzimaju za zadovoljenje zajedničkih potreba u određenom prostoru u kojem žive (Pusić, 1963. str. 19). Lokalna zajednica je društveni sistem, koji ima svoju organizacionu bazu i idejno-vrijednosnu nadgradnju. U organizacionu bazu spadaju, primjerice, lokalna vlast i lokalna privreda, dok u idejno-vrijednosnu nadgradnju spadaju ideje i vrijednosti koje nastaju tijekom vremena i doprinose stabilnosti lokalne zajednice, poput lokalne tradicije i lokalnog patriotizma. Kako organizaciona baza počiva na elementu djelatnosti, koja podrazumijeva interakciju među ljudima, a interakcija može biti kako kooperacija, tako i "borba na život i smrt" između ljudi, tako u organizacionoj bazi mogu postojati organizacije s kooperativnim ciljem, poput poljoprivrednih zadruga, kao i organizacije za borbu u konfliktnim situacijama, poput sindikata ili političkih stranaka. U idejno-vrijednosnoj nadgradnji također mogu postojati ideje i vrijednosti koje kao zajedničke i od svijetu prihvaćene spajaju ljude, npr. lokalni patriotizam, no postoje i one koje ih dijele, i ujedno spajaju, primjerice bijelci na jugu Sjedinjenih Država preziru crnce, ali im oni trebaju kao dokaz njihove "superiornosti". (Pusić, 1963. str. 22-23).

Lokalna zajednica je, dakle, proces stvaranja i mijenjanja niza institucija i organizacija, ideja i vrijednosti, koji se odvija u kooperaciji i u konfliktu, u stalnoj izmjeni razdoblja relativne mirnoće, kao i razdoblja razmjerno naglih promjena, u relativno bliskom prostornom kontaktu ljudi koji djeluju kako bi zadovoljili neke svoje potrebe (Pusić, 1963. str. 25).

Pradavna samoća i izolacija lokalnih zajednica upućivala je ljude da se okupljaju, da surađuju, da se zajednički brane od zajedničkih opasnosti, što je s vremenom proizvelo jak emotivni naboj, osjećaj zajedničke pripadnosti (Pusić, 1963. str. 30). Ta povezanost od davnina i danas je živa u manjim, seoskim lokalnim zajednicama. "Retrospektivno, kao da su lokalne zajednice zaustavile vrijeme. Od kineskih sela iz doba Lao Cea, do hrvatskih i srpskih sela iz ovog stoljeća susrećemo iste osnovne oblike. Socijalno-psihološku izoliranost i zbijenost, samopomoć, neposrednost odlučivanja i izvršenja odluka, "organizaciono

siromaštvo", s jedne strane, i jaku emotivnu angažiranost, s druge" (Pusić, 1963. str. 31).

## 2.2 Razvoj gradova

S razvojem društva, osobito s nastankom gradova, urbanizacijom, nastaju organizacije, kao nosioci diferenciranih djelatnosti, čemu lokalne zajednice ne mogu odgovoriti, jer su prostorno ograničene i nemaju dostatnu ni ljudsku ni ekonomsku podlogu za razvoj organizacija. "U momentu kad lokalne zajednice koncentracijom ljudi i sredstava na razmjerno malom teritoriju prelaze na nivo organizacije, one zapravo prestaju biti lokalne zajednice u svim bitnim karakteristikama. Takvi gradovi ulaze, kao gradovi-države, u "svjetsku politiku", oni po svojim vezama i akcijama probijaju ograničenost lokalnog teritorija koji - u ekstremnim slučajevima, kao što je Rim - postaje u stvari samo legendarno ishodište imperijalnog razvoja" (Pusić, 1963. str. 32). Državna uprava, pa i u samim svojim feudalnim začetcima, kada je bila "čisti instrument vlasti", usvaja organizaciju kao oblik operiranja, baš zbog šireg teritorija na kojemu djeluje. U apsolutističkim monarhijama razvijaju se stalne i velike organizacije središnje uprave, koje, pored vojske i policije, sve više uključuju financije, trgovinu, pa i primitivne začetke društvenih službi. No, takvo bujanje centralne uprave izaziva nepovjerenje lokalnih zajednica, što povećava njihovu izolaciju i zaostalost u odnosu na organizacije centralne vlasti (Pusić, 1963. str. 33). S druge strane, "iako stanovnici gradskih naselja, usljed povećane društvene diobe rada, ovise u većoj mjeri od zajednički organiziranih djelatnosti i službi nego stanovnici sela, ta se ovisnost ne izražava u osjećaju zajedništva." (Pusić, 1981. str. 13). Daljnji su faktori delokalizacije sve veća prostorna mobilnost ljudi i isčezavanje vezanosti za zemlju. "Kao podloga postojanja lokalnih zajednica u njihovu suvremenom obliku sve se više ističe postojanje određenih lokalnih institucija i službi koje povezuju korisnike međusobno i s područjem na kojem službe djeluju... Unutar administrativno-teritorijalne podjele zemlje stvaraju se manje jedinice da bi se u okviru susjedskih odnosa oživio dinamizam i solidarnost koji su krasili nekadašnje lokalne zajednice" (Pusić, 1981. str. 13-14).

Gradovi su u najranijoj fazi svog razvitka potpune zajednice, zaokružene i samodostatne ekonomske i političke cjeline, koje dominiraju nad svojom okolinom i ne suprotstavljaju se nekoj centralnoj vlasti, jer takva ni ne postoji. Postoje gradovi-države, primjerice fenički, antički grčki, u Mezopotamiji. Koncentracija velikog broja ljudi i sredstava na relativno malom prostoru, razvijeni obrti, trgovina i druge nepoljoprivredne djelatnosti pridonose ubrzanju procesa društvene diobe rada. U drugoj fazi, s razvojem i jačanjem državnih organizacija na širokom prostoru gradovi postaju lokalne zajednice, koje žele sačuvati svoju autonomiju od centralne vlasti. U feudalizmu su

gradovi još uvijek dovoljno jaki, pa i vojno, da se odupru hegemoniji feudalnih vlastelina, te su u toj fazi čak saveznici kraljeva i njihovih centralizatorskih apsolutističkih težnji. Kraljevi im podjeljuju status "slobodnih kraljevskih gradova", čime se izjednačavaju u statusu s feudalnim zemljoposjednicima i svećenstvom (Pusić, 1985. str. 315). S industrijskom revolucijom u 19. stoljeću gradovi postaju sjedišta ekonomske moći i plodno tlo za razvoj novih, pa i revolucionarnih ideja radničke klase, koje će dovesti do Pariške komune i kasnije do Oktobarske revolucije. Gradovi tada igraju ulogu političke protuteže i ograničavajućeg faktora centralne vlasti. Istodobno, napredovanjem urbanizacije pojavljuje se potreba za razvojem novih službi u gradovima koje danas poznajemo kao komunalne službe, pa se ta faza naziva fazom komunalizacije. U tom trenutku se općenito naglasak u upravnom sistemu premješta s vlasti na javne službe (Pusić, 1985. str. 316). "Potrebe i perspektive države, s jedne strane, a razvoj lokalnih jedinica, prvenstveno gradova, s druge, dovode do oprečnih težnji u odnosu na lokalne sisteme upravljanja. Centri državnog sistema nastoje osigurati svoj utjecaj na lokalnu upravu. U isti mah lokalno stanovništvo teži prema tome da zadobije upliv na lokalne sisteme upravljanja, da kroz njih štiti i ostvaruje svoje interese" (Pusić, 1985. str. 317).

### **2.3 Lokalna samouprava - protuteža centralnoj vlasti**

Suprotstavljanje lokalnih zajednica organizacijama središnje države počelo se događati u Europi negdje koncem 17. stoljeća, kad su se formirale centralne državne organizacije na širem teritoriju, usporedo s kojima su se formirali i donekle stabilni i samostalni lokalni oblici društvenih organizacija, a tada su se centralne i lokalne organizacije počele nalaziti u stalnom kontaktu i međusobnom utjecaju, došle su u poziciju da se sukobljavaju, a ne da samo koegzistiraju. Ponajprije u gradovima, ljudi počinju gledati na lokalnu zajednicu kao na sredstvo za postizanje određenih ciljeva (Pusić, 1981. str. 31). Današnja lokalna samouprava rezultat je političke decentralizacije država i diobe vlasti po teritorijalnom načelu, kada država, najčešće ustavom i zakonom, priznaje lokalnim zajednicama pravo na autonomno odlučivanje i vođenje određenog kruga javnih poslova lokalnog karaktera (Koprić, 2015.a str. 2). Visoki stupanj te autonomije u odnosu na centralnu vlast najprije su u Europi postigle engleske lokalne jedinice, premda nikad nisu imale nikakva ustavna jamstva svoje autonomije (Ivanišević, 2006. str. 280).

"Decentralizacijom označujemo svako slabljenje utjecaja određenog centra nekoga organizacijskog sustava na dijelove toga sustava. Kao sredstvo političkog nadzora uprave, decentralizacija se može primjenjivati radi smanjenja utjecaja određenih centara političkih

vlasti na određene dijelove upravnog instrumenta, ali i labavljenje veza unutar samoga upravnog aparata" (Pusić, 1996. str. 101). Teritorijalna decentralizacija je i organizacijsko sredstvo političkog nadzora uprave, čiji je lokalna samouprava najizraženiji oblik, a funkciju nadzora vrši stvaranjem pluraliteta centara, od kojih je svaki pojedini lakše nadzirati, kako izvana, tako i uspostavljanjem međusobne ravnoteže tih centara (Pusić, 1996. str. 102).

## **2.4 Različite koncepcije o lokalnoj samoupravi**

"Lokalna samouprava postoji u prvom redu radi zadovoljavanja potreba i interesa lokalnog stanovništva, a ne radi provedbe državnih propisa i naredbi" (Ivanišević, 2006. str. 275). Kako su potreba za lokalnom samoupravom i njen značaj u modernom svijetu rasli, tako su se počele pojavljivati i različite teorijske podloge svrhe postojanja lokalne samouprave. "Na lokalne zajednice kao na proces koji se odvija u vremenu djeluju u prvom redu namjere ljudi, njihove koncepcije i djelatnosti koje iz njih proizlaze", piše Pusić, pa dodaje kako su i shvaćanja o društveno-političkoj ulozi lokalnih zajednica sastavni dio njihova pojma (Pusić, 1963. str. 60). U hrvatskim udžbenicima upravne znanosti nalazimo četiri koncepcije, koje sežu od "onih koje u lokalnim jedinicama vide puko oruđe u rukama središnje državne uprave, do onih koje u njima vide alternativu političkom sustavu klasične države i temelj za njezino potpuno prevladavanje" (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021. str. 269). Tri koncepcije - koncepciju upravne decentralizacije, koncepciju političke decentralizacije i anarho-marxističku koncepciju komune razradio je Eugen Pusić, a četvrtu, koncepciju supsidijarnosti i solidarnosti dodao je Ivan Koprić (Đulabić, 2005. str. 113). Dvije iz te četiri koncepcije izrasle su iz međunarodnih dokumenata. Teoriju upravne decentralizacije Pusić naziva "teorijom razvoja zajednice", koja je nastala na temelju dokumenata Ujedinjenih naroda iz 1956. godine usmjerenih na poticanje društvenog i ekonomskog razvoja nerazvijenih i tzv. zemalja u razvoju (Pusić, 1963. str. 42, Koprić, 2002. str. 421, Đulabić, 2005. str. 117). Koncepcija supsidijarnosti nastala je na temelju rimskog Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici, kao svojevrsna zaštita nacionalnog suvereniteta država-članica Europske unije, a u primjenu u uređenju odnosa lokalne samouprave sa središnjom državnom vlašću ušla je kroz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine, koja u čl. 4. st.3 propisuje da se javne ovlasti i poslovi trebaju obavljati "tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima" (Koprić, 2002. str. 425).

### **2.4.1 Teorija upravne decentralizacije**

Teorija upravne decentralizacije polazi od postavke kako su lokalne jedinice samo instrument središnje državne vlasti i uprave. Početak takvog gledanja na lokalnu samoupravu seže u vrijeme Francuske revolucije 1789., koja je na autonomiju gradova i općina u francuskom kraljevstvu gledala kao na ostatak feudalnog uređenja, protivnog načelu jednakosti građana na čitavom državnom području. Danas je prisutna samo u izrazito centralistički organiziranim državama, kakva je bila i Francuska do potkraj 20. stoljeća, te u onima "sa slabijim demokratskim standardima" (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021. str. 270, Koprić, 2015.b str. 6-7)

### **2.4.2 Teorija političke decentralizacije**

Teorija političke decentralizacije polazi od specifičnosti lokalnih poslova i interesa, te tehničkim prednostima i koristima koje se mogu postići ako se upravljanje tim poslovima prepusti lokalnim političkim organima, koji su prvenstveno ovisni o lokalnom stanovništvu, putem lokalnih predstavničkih tijela, a ne o središnjoj državnoj vlasti. U toj koncepciji se kvalitativno razlikuju i odjeljuju državna uprava i lokalna samouprava, što dovodi do dualizma državne i lokalne uprave na lokalnoj razini, uz odgovarajuću, kako organizacijsku, tako i personalnu odijeljenost državnih upravnih i lokalnih samoupravnih organa. No, i kod političke decentralizacije državna je vlast ipak nadređena lokalnoj samoupravi, jer središnja država određuje granice lokalne autonomije, regulira i određuje djelokrug lokalne samouprave, kao i njeno financiranje (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021. str. 270-271).

### **2.4.3 Teorija supsidijarnosti**

Načelo supsidijarnosti i solidarnosti u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi predviđa kao osnovu za određivanje djelokruga lokalnih samoupravnih jedinica metodu opće klauzule, što znači da lokalna jedinica može preuzeti na sebe obavljanje svih lokalnih poslova koje država izrijeком nije zadržala za sebe, napuštajući tako metodu striktnog propisivanja poslova lokalne jedinice metodom enumeracije. "Načelo supsidijarnosti ne oslobađa više razine od odgovornosti, ali ne znači ni samoživost nižih razina. Više razine osiguravaju solidarnost na širem prostoru, zadržavaju opću odgovornost, te su dužne pružiti pomoć i potporu nižim razinama, primarnim zajednicama, odnosno pojedincima kada oni nisu

sposobni obaviti određene poslove ili zadovoljiti određene potrebe ni na razini minimalnih standarda" (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021. str. 273-274). Načelo supsidijarnosti nadopuna je načelu političke decentralizacije i danas je osnova uređenja centralno-lokalnih odnosa u Europi.

#### **2.4.4 Teorija komune**

Teoriju komune razvili su Karl Marx i Friedrich Engels na temelju iskustva Pariške komune 1871. godine, počev od Marxovog rada "Građanski rat u Francuskoj", koji je pisan još za trajanja Komune, a poslije ju je razradio Vladimir Iljič Lenjin u djelu "Država i revolucija" 2017. godine (Pusić, 1963. str. 50). Anarho-marxistička koncepcija komune "ne samo da naglašava primat lokalnih političkih zajednica, nego u njima vidi sredstvo i mogućnost "odumiranja države", tj. prevladavanja političkih sustava tipa države" (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2021. str. 274). Glavnu ulogu u društvenom uređenju u toj koncepciji igrale bi komune, lokalne političke zajednice, s izvornim političkim legitimitetom zasnovanim na širokoj primjeni neposredne demokracije i ujedno napuštanju tzv. predstavničke demokracije. "U lokalnoj je zajednici neposredni kontakt dovoljno blizak da bi premoć većine mogla doći do izražaja bez posebnog aparata prinude. U njoj je "prirodna koncentracija" ljudi dovoljno velika da bi se mogle pokrenuti direktne masovne akcije bez naročito složenih organizacionih skela. Unutar granica malog teritorija još bi najprije problemi upravljanja mogli biti dovoljno jednostavni." Lenjin je to sažeto izrazio rečenicom: "U socijalizmu svi će upravljati po redu i brzo će se naviknuti da nitko ne upravlja" (Pusić, 1963. str. 59). Ta je teorija imala, kako ćemo vidjeti u ovom radu, svoju primjenu u komunalnom sistemu socijalističke Jugoslavije, s jakom samodostatnom općinom kao osnovom društvenog uređenja, ali je ostala većim dijelom utopistička, jer nije mogla riješiti pitanje "šire koordinacije interesa, djelatnosti i struktura u društvu, nego što to omogućuje lokalna zajednica" (Pusić, 1963. str. 61).

#### **2.5 Svrhe mjesne samouprave**

Mjesna samouprava naziv je koji se profilirao u hrvatskom jeziku za uže lokalne jedinice, ispod razine jedinica lokalne samouprave, koje se u literaturi još nazivaju i sublokalna, submunicipalna (podopćinska) samouprava. Jedinice mjesne samouprave nastale su kao potreba da se u većim jedinicama lokalne samouprave s jedne strane omogući građanima sudjelovanje u lokalnim političkim procesima, a s druge strane omogući obavljanje nekih komunalnih



poslova izrazito vezanih uz život pojedinog naselja. Mjesna samouprava često se ističe kao primjer "neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima", kako je propisano i hrvatskim zakonima koji reguliraju lokalnu samoupravu, međutim, kako ćemo vidjeti, to baš nije najtočnija, bolje rečeno nije ostvarena definicija.

Koprić i Klarić u svom su radu iz 2015. (Koprić, Klarić, 2015. str. 403) izdvojili pet svrha mjesne samouprave:

- služe kao savjetodavni i komunikacijski mehanizam unutar lokalnih jedinica;
- čuvaju identitet malih zajednica ili podupiru stvaranje novih teritorijalnih identiteta unutar velikih gradova;
- služe kao element urbanog upravljanja (planiranje, utvrđivanje prioriteta, odlučivanje, davanje inicijativa itd.);
- nadopunjuju gradsku (i općinsku) upravu u obavljanju javnih poslova;
- osiguravaju solidarnost i međusobnu pomoć stanovnika.

Nikolaos-Komninos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz i Filipe Teles u uvodu paneuropskog zajedničkog rada o mjesnoj samoupravi iz 2018. godine, koja je postala nezaobilazna literatura u proučavanju mjesne samouprave, navode također pet svrha koje ima mjesna samouprava, odnosno mjesni odbor (Hlepas, N., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. (ur.), 2018. str. 7):

- omogućavatelj lokalnih aktivnosti, primjerice sportskih, kulturnih ili obrazovnih događanja u susjedstvu, gdje se može pojaviti u ulozi a) organizatora i b) podupiratelja takvih događanja i inicijativa;
- predstavnik lokalnih interesa u gradu, i to u obliku a) donositelja odluka u pitanjima od mjesnog značaja, poput manjih radova i popravaka; b) savjetnika - gradska ili općinska vlast konzultira se s mjesnim vijećem pri donošenju odluka; c) zagovaratelja - lobista, gdje mjesni političari na svoju inicijativu ili pod pritiskom lokalnog stanovništva zagovaraju kod vlasti lokalne jedinice pokretanje određenih akcija, npr. popravak infrastrukture;
- pružatelj usluga (mini lokalna uprava) - jedinicama mjesne samouprave prenose se konkretni zadaci i funkcije, koje, pored donošenja odluka također organiziraju provedbu tih zadataka (isporuka usluga);
- glasnogovornik - mjesni odbori su alat za upoznavanje građana

o namjerama grada ili općine, građani se putem mjesnih odbora upoznaju s lokalnim politikama i razlozima koji stoje iza njih;

- rasadnik za političke talente (prvi koraci u političkoj karijeri za mjesne aktiviste), gdje je mjesni odbor svojevrsni "inkubator" za političare-početnike i odskočna daska za prijelaz na lokalnu i nacionalnu razinu politike, a mjesni odbori mogu biti i "respirator" za političare koji su izgubili izbore na višim razinama.

Nakon ovog prikaza teorijske podloge i svrha lokalne i mjesne samouprave, možemo prijeći na prikaz razvoj mjesne samouprave u Hrvatskoj od iza II Svjetskog rata do danas.

### **3. MJESNI ODBORI I MJESNE ZAJEDNICE**

#### **3.1 Narodnooslobodilački odbori**

"Zato što su se narodi Jugoslavije uvjerali da stara vlast nije valjala ni po suštini ni po formi i došli do uvjerenja da je potrebno stvoriti vlast novu i po sadržini i po formi, to jest - narodnu vlast. Prema tome, iako je Narodni front, na čelu s Komunističkom partijom Jugoslavije, još od prvih dana oslobodilačke borbe odabrao oblik narodne vlasti takav kakav danas imamo, to nije bio oblik nove vlasti kao nečeg što je izmišljeno, nametnuto, nepoznato. Ne, to je bio oblik narodne vlasti, poznat narodima, poznat zbog toga jer su ga čekali, čeznuli za njim već odavno i nosili ga u srcu. To je bio baš onaj oblik vlasti koji je narodima naše zemlje najbolje odgovarao. Zaželjeli su taj oblik vlasti naši narodi zbog toga jer ima izvjesne sličnosti s oblikom vlasti u Sovjetskom Savezu. Prema tome, pošto je stara vlast bila uništena, stvorena je nova, narodna vlast, na principima istinske narodne demokracije. Ta nova narodna vlast proizašla je iz naroda, a Narodni front je njena politička osnova" (Josip Broz Tito u referatu na II kongresu Narodnog fronta Jugoslavije, izdanje NFJ 1947., prema Hrženjak, 1963., str. 10-11)

Premda su nosili karakter privremenih, odmah tijekom rata razlikovali su se seoski (mjesni) ili gradski narodnooslobodilački odbori (NOO), ovisno o tipu naselja u kojima su uspostavljeni, a ukoliko je bilo oslobođeno više naselja, osnivali su se općinski, a iznad njih i kotarski narodnooslobodilački odbori, ukoliko je vlast bila uspostavljena na području više općina. Ustrojstvo odbora temeljilo se na zaključcima Komunističke partije Jugoslavije (KPJ) sa savjetovanja u selu Stolicama u Srbiji u rujnu 1941., na pismima Tita i Edvarda Kardelja Pokrajinskom komitetu KP Crne Gore iz rujna i prosinca 1941., te na Fočanskim

uputstvima o organizaciji i zadacima narodnooslobodilačkih odbora ("Fočanski propisi") iz veljače 1942. godine. U Fočanskim propisima, prvom pravnom dokumentu nove vlasti pod vodstvom KPJ na oslobođenim područjima, te u naredbi Vrhovnog štaba Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije utvrđeno je da NOO vrše sve funkcije zakonodavne i izvršne vlasti na svom području. Takav pravni status potvrdilo je i kasnije II zasjedanje Antifašističkog vijeća naroda oslobođene Jugoslavije (AVNOJ) u Jajcu studenog 1943. godine, na kojem su postavljeni temelji i obrisi buduće socijalističke Jugoslavije (Hrženjak, 1963, str. 11-12).

Na temelju odredbi navedenih odluka i propisa, narodnooslobodilačke odbore kao jedine organe vlasti u Hrvatskoj na svom trećem zasjedanju u svibnju 1944. godine potvrđuje i Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH). U Odluci o ustrojstvu i poslovanju narodnooslobodilačkih odbora i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj (NN FH 2/1945), u članku 1. stoji kako "U Hrvatskoj, kao federalnoj državi u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije, sva vlast pripada narodu preko njegovih izabраниh zastupnika u narodnooslobodilačkim odborima i to od seoskog, općinskog i gradskog narodnooslobodilačkog odbora pa preko kotarskih, okružnih, oblasnih i pokrajinskih skupština do Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske kao vrhovnog organa državne vlasti u Hrvatskoj". U članku 2. stoji da "Narodnooslobodilački odbori, koji su u toku oslobodilačke borbe naroda Hrvatske nastali kao organi te borbe i razvili se historijskom nuždom i voljom samog naroda u organe istinske narodne vlasti, jesu osnovica državne vlasti u demokratskoj Hrvatskoj" (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 22-23).

### **3.2 Narodni odbori 1946. godine**

Nakon rata, narodni odbori, bez sufiksa "oslobodilački", Ustavom FNRJ od 31. siječnja 1946. godine potvrđeni su u članku 107. kao "organi državne vlasti mjesta (sela, manjih gradova), srezova (kotara), gradskih rajona (četvrti), gradova, okruga i oblasti". U istom članku bilo je propisano da mjesne odbore građani biraju na dvije, a sve ostale na tri godine. U članku 108. bilo je propisano da narodni odbori rukovode radom podređenih organa uprave i privrednom i kulturnom izgradnjom u svom djelokrugu, osiguravaju zaštitu javnog poretka, izvršavanje zakona i čuvanje prava građana, te utvrđuju svoj proračun i donose opće akte na temelju saveznog i republičkog ustava i zakona, te općih propisa viših organa vlasti. U članku 109. narodni odbori su obvezani da se "u izvođenju općih i mjesnih zadataka oslanjaju na inicijativu i široko sudjelovanje narodnih masa i na organizacije radnog naroda".

Ustav FNRJ odredio je u čl. 110. da je izvršni organ narodnih

odbora bio izvršni odbor, koji se sastojao od predsjednika, potpredsjednika, sekretara i članova, koji su birani iz "svoje sredine", tj. područja u kojemu je osnovan, dok su u manjim selima birani samo predsjednik i sekretar (čl. 111). U članku 112. predviđeno je da mjesni, dakle najmanji, narodni odbor u roku utvrđenom zakonom saziva mjesni zbor birača, kojemu polaže izvještaj ("račun") o svome radu.

U završna dva članka Ustava FNRJ iz 1946. (čl. 113. i 114.) koji se odnose na narodne odbore propisano je kako narodni odbor može za vođenje pojedinih grana uprave imati odjele i odsjeke, koji su u radu podređeni izvršnom odboru narodnog odbora, ali istodobno i odgovarajućem upravnom odjelu višeg narodnog odbora i nadležnom republičkom ministarstvu, dakle nadzor nad radom izvršnih odbora i njegovih posebnih odjela imali su svi viši organi vlasti, pored narodnog odbora kojem su pripadali.

Iste godine kad je donesen Ustav FNRJ, donesen je i (savezni) Opći zakon o narodnim odborima (SL FNRJ 43/1946.), koji je pobliže uredio neka pitanja za koje je ustav dao samo okvir. FNRJ je u prvim godinama iza II Svjetskog rata u većoj mjeri zadržala teritorijalnu podjelu na oblasti, okruge i srezove (kotare) naslijeđene iz vremena Kraljevine Jugoslavije (Koprić, 2006. str. 174), u kojoj su bili preuzeti od Kraljevine Srbije, međutim, ispale su iz podjele općine, pa samim time i općinski narodni (narodnooslobodilački) odbori. Narodni odbori osnivani su u mjestima (selima i manjim gradovima), gradovima, srezovima (kotarima), okruzima, i oblastima (čl. 9. Općeg zakona o narodnim odborima). Oblasti, kao teritorijalnu jedinice koje bismo danas podrazumijevali kao stupanj regionalne samouprave, nisu bile obvezne, a zanimljivo je da su ih u prvim godinama poslijeratne Jugoslavije među šest narodnih republika imale samo Hrvatska, i to dvije: oblast Dalmaciju i oblast Istru, i Srbija - Kosovsko-metohijsku oblast. Za manje republike, poput Crne Gore, nisu bili obvezni ni okruzi.

Zakonodavac je u čl. 10. propisao da se u selima i manjim gradovima - za potonje je precizirano da su to varošice i trgovišta - osniva mjesni narodni odbor. Kako je namjera nove socijalističke vlasti očito bila utemeljiti jedan mjesni odbor za jedno naselje, tako je u istom članku propisano da "dva ili više manjih sela, koja po broju stanovnika i ekonomskoj snazi nisu u stanju sama upravljati svojim poslovima osnivaju jedan mjesni odbor, pod uvjetom da se time ne nanosi šteta ekonomskom i kulturnom životu tih manjih sela". No, za takav zajednički mjesni odbor za dva ili više manjih sela suglasnost je morao dati prezidijum narodne skupštine republike, na prijedlog okružnog, odnosno oblasnog narodnog odbora. Iz ovoga je vidljivo kako se stanovnike stimuliralo da osnivaju mjesne odbore baš u svojim naseljima, a ne da ulaze u sastav drugog mjesnog odbora. Tako je u Narodnoj Republici Hrvatskoj 1946. djelovalo čak 4.399 mjesnih

narodnih odbora, po čemu je imala daleko najrazgranatiju mjesnu samoupravu u cijeloj FNRJ, odnosno hrvatski mjesni narodni odbori činili su gotovo punih 40 posto od 11.556 mjesnih narodnih odbora cijele Jugoslavije (Hrženjak, 1963. tablica 1, str. 16).

U člancima 11., 12. i 13. regulira se osnivanje narodnih odbora u gradovima. Posebnim republičkim zakonima ostavljeno je određenje koja mjesta ili naseobine će imati status grada, te koji će među njima imati status sreza (kotara) ili okruga (čl. 11.). U čl. 12. određeno je da će se u većim gradovima republičkim zakonom omogućiti osnivanje rajonskih narodnih odbora (to bi danas bili narodni odbori pojedinih gradskih četvrti ili gradskih kotara), a ostavljena je i mogućnost osnivanja narodnih odbora i za pojedina veća gradska naselja. Uređenje i nadležnost takvih narodnih odbora gradskih rajona (četvrti) ili gradskih naselja prepuštena je u čl. 13. statutima gradskih narodnih odbora, kao što je to danas slučaj s mjesnom samoupravom u gradovima i općinama. U istom članku propisano je da gradski odbori imaju isti status kao sreski (kotarski) narodni odbori, a gradski narodni odbori izdvojeni iz sastava okruga imaju status kao i okružni narodni odbori.

### **3.2.1 Mjesni narodni odbori**

Najniži, mjesni narodni odbori, koji bi po teritorijalnom kriteriju odgovarali današnjim mjesnim odborima, imali su vrlo ozbiljne ovlasti, koje su neusporedive s postojećom mjesnom samoupravom u Hrvatskoj, koja ima samo savjetodavnu ulogu, a njena aktivnost se svodi manje-više na uređenje šetnica i travnjaka i postavljanje klupa, ukoliko im se grad ili općina u čijem su sastavu smiluje dati nešto novca za takve aktivnosti.

U čl. 25. navedeno je u 20 točaka koji su opći zadaci i nadležnost svih narodnih odbora, od mjesnih, preko sreskih (kotarskih), gradskih i okružnih, do oblasnih. Obzirom da je tema ovog rada mjesna samouprava, samo ćemo izdvojiti nekoliko točaka opće nadležnosti, a pobliže ćemo opisati dužnosti i nadležnost mjesnih narodnih odbora. Već u prvoj točki naveden je zadatak "poticanja i organiziranja neposrednog sudjelovanja narodnih masa u državnoj upravi". Možemo lamentirati da je to bila samo politička floskula komunističkih vlastodržaca, ali ipak, zadatak uključivanja građana u upravljanje državom bio je naveden na prvom mjestu. Takav doseg nema ni puno hvaljena Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Odmah iza toga, u točki 2., zadatak je "provođenje u život nacionalne politike učvršćivanjem bratstva i jedinstva ravnopravnih naroda Federativne Narodne Republike Jugoslavije; suzbijanje uspostavljanja privilegija po rođenju, položaju, imovnom stanju i stupnju obrazovanja". U točki 5. narodnim odborima, pa i mjesnim, povjerava se "rukovođenje društveno-ekonomskim životom na svom području, sudjelovanje u ostvarenju općedržavnog plana i rukovodstvo u izgradnji i primjeni vlastitog

privrednog plana". Zatim je u točki 6. zadatak "zaštita i pomoć siromašnim i srednjim seljacima i sudjelovanje u izvođenju agrarne reforme", u točki 8. "podizanje političkog i kulturnog nivoa masa, rad na likvidaciji nepismenosti, provođenje obavezne osnovne nastave i pomaganje darovitih i sposobnih đaka da se usavrše u školskom i stručnom obrazovanju", u točki 9. "zaštita narodnog zdravlja i podizanje zdravstvene svijesti naroda, kao i briga o maloljetnim osobama, naročito onima u radnom odnosu", te "pomoć za život i osposobljavanje ratnih invalida i zbrinjavanje nemoćnih", u točki 13. "briga da žene stvarno uživaju ravnopravnost sa muškarcima u svim oblastima državnog, privrednog i društveno-političkog života", te "zaštita majke i djeteta osnivanjem porodilišta, dječjih domova i vrtića". U današnjoj Hrvatskoj ovakve zadatke nisu u stanju ispunjavati ni mnogi gradovi, a kamoli male, siromašne općine, dok je godinu dana nakon završetka, na području tadašnje Jugoslavije osobito krvavog, II Svjetskog rata, u porušenoj zemlji, punoj nepismenih i siromašnih, takve zadaće dobio svaki seoski narodni odbor.

### **3.2.1.1 Djelokrug i nadležnost mjesnih narodnih odbora**

Pored ovih općih zadataka, mjesni narodni odbor imao je, prema čl. 26. zakona, obvezu donijeti i ostvarivati poljoprivredni plan, brinuti o materijalno-kulturnom podizanju mjesta, zatim rukovoditi komunalnim zadacima, te brinuti o unaprijeđenju obrta i mjesne industrije, kao i posredovati u pravilnoj razmjeni dobara između grada i sela. Kako bi ispunio te zadatke, dalje se u istom članku navodi da je, među ostalim, mjesni narodni odbor dužan donijeti i ostvarivati mjesni privredni plan, upravljati seoskim (mjesnim) pašnjacima i livadama, upravljati mjesnim rasadnicima, skrbiti o razvoju stočarstva i nabavci rasplodnih grla, upravljati mjesnom veterinarskom ambulantom. Mjesni narodni odbor mora skrbiti o šumama mjesnog značaja, sudjelovati u čuvanju šuma i suzbijanju šumske štete, te organizirati sječū i raspodjelu dodijeljenih drva, te sudjelovati u izvođenju agrarne reforme i kolonizacije. U području komunalnih poslova mjesni narodni odbor rukovodi mjesnim izvorima, bunarima, cisternama, vodovodom, kanalizacijom i vrši nadzor nad njima, skrbi o javnoj rasvjeti, upotrebi električne energije za potrebe mjesnog stanovništva, vodi brigu o mjesnom javnom prometu, upravlja mjesnim drvoredima, parkovima i slično, a u nadležnosti mu je i upravljanje mjesnim kupatilima i perionicama i nadzor nad njima.

Mjesni narodni odbor, nadalje, osniva i rukovodi mjesnim ustanovama za potrebe širokih narodnih slojeva, kao što su: obrtničke radionice, brijačnice, pekare, gostionice, hoteli, menze i sl. i obavlja nadzor nad takvim privatnim objektima. Zadatak mjesnog narodnog odbora je i upravljanje mjesnim državnim stambenim zgradama, nadzor nad stambenim zgradama općenito, te reguliranje upotrebe stanova i pomaganje zadružne i privatne

inicijative za izgradnju stambenih zgrada. Mjesni narodni odbor rukovodi i radovima na izgradnji mjesta, ukoliko te poslove ne vrše organi viših narodnih odbora, rukovodi izgradnjom mjesnih puteva, te obavlja sve komunalne poslove koji nisu u nadležnosti drugih organa. Mjesni narodni odbor upravlja mjesnim sajmištima, donosi mjesni proračun, određuje i ubire mjesna javna davanja u okviru propisa višeg organa državne vlasti, a može i zaključivati zajmove uz odobrenje vlade narodne republike. U području radnih odnosa mjesni narodni odbor organizira i raspoređuje ljudsku radnu snagu za javne radove, kontrolira izvršavanje propisa o upotrebi radne snage, o radnom vremenu, o plaćama i nadnicama, o socijalnom osiguranju radnika i namještenika. Također, zadužen je za organiziranje stanova, prenoćišta, menza itd. za radnike. U području "narodnog prosvjećivanja" organizira i vodi tečajeve za iskorjenjivanje nepismenosti, brine za kulturni napredak mjesta osnivanjem kulturnih domova, kina, čitaonica i sl. Obavlja i materijalno uzdržavanje osnovnih i mjesnih škola, provodi skrb i nadzor nad upisivanjem i pohađanjem djece osnovnih škola. U području socijalne skrbi i narodnog zdravlja brine za djecu bez roditelja, pomaže obitelji boraca, i žrtava fašističkog terora, skrbi za iznemogle i siromašne, osniva kuhinje, domove i skloništa za siromašne. Mjesni narodni odbor zadužen je i za osnivanje dječjih zabavišta, vrtića i jaslica, te za nadzor nad njima. Zaduzen je i za osnivanje ambulanti, zdravstvenih stanica i ostalih mjesnih zdravstvenih ustanova i za upravljanje njima, za podizanje higijene u mjestu, te za nadzor nad izvršavanjem higijenskih i veterinarskih propisa. Mjesni nadzorni odbor upravlja grobljima, vodi matične knjige građana i obavlja sklapanje brakova, obavlja nadzor nad svim društvenim organizacijama mjesnog značaja, vodi biračke popise, vodi prekršajne postupke u okviru svoje nadležnosti.

Prema čl. 38. narodni odbori imali su pravo propisivati kazne za povredu svojih propisa, čak i zatvorske. Tako su oblasni, okružni i njemu ravni gradski narodni odbori mogli propisati do tri mjeseca oduzimanja slobode ili prinudnog rada bez oduzimanja slobode ili novčanu kaznu do 5.000 dinara, gradski i kotarski narodni odbor najviše do dva mjeseca oduzimanja slobode ili prinudnog rada bez oduzimanja slobode, ili novčanu kaznu do 3.000 dinara, a mjesni narodni odbor mogao je propisati kaznu do mjesec dana oduzimanja slobode ili prinudnog rada bez oduzimanja slobode ili novčanu kaznu do 1.500 dinara.

### **3.2.1.2 Trajanje mandata i opoziv odbornika**

U čl. 32. određeno je da broj članova narodnog odbora utvrđuje republika svojim zakonom, "uzimajući u obzir broj stanovništva, obim i složenost privrednih, kulturnih i drugih lokalnih odnosa", te su postavljeni vrlo široki okviri. Tako je za mjesni narodni odbor određen raspon od sedam do 35 odbornika, za gradski i sreski

(kotarski) narodni odbor od 45 do 60 odbornika, za okružni i gradski narodni odbor sa statusom okružnog odbora od 80 do 120 odbornika, a za oblasni narodni odbor od 90 do 150 odbornika. Mandat članova mjesnih narodnih odbora trajao je dvije godine, a mandat članova svih viših narodnih odbora po tri godine.

Ti odbornici mogli su biti opozvani. Kako je bilo propisano u čl. 34., odbornika su mogli opozvati "samo birači izborne jedinice u kojoj je izabran". Opoziv bi se izglasavao na zborovima birača, a bilo je potrebno da se za opoziv izjasni većina (svih) birača iz izborne jedinice. Ukoliko se radilo o opozivu odbornika iz višeg narodnog odbora, niži narodni odbori bili su dužni o rezultatima glasanja na zboru birača sa svog područja obavijestiti taj viši narodni odbor, koji je, pak, slao izvještaj o glasanju za opoziv višem narodnom odboru, ukoliko ga je bilo, ili, ako se radilo o opozivu člana najvišeg odbora, izvještaj se slao prezidijumu narodne skupštine republike, koji raspisuje ponovne izbore u toj izbornoj jedinici. Bilo je moguće opozvati i cijeli narodni odbor ako je na zborovima birača za opoziv glasala većina svih birača te administrativno-teritorijalne jedinice. Isti članak je odredio da se novi izbori usljed opozivanja odbornika ili cijelog narodnog odbora vrše po istim načehma i postupku kao i redovni izbori, a republičkom zakonu bilo je prepušteno propisivanje uvjeta i načina opoziva odbornika. Premda je u čl. 34. pisalo da "samo birači" mogu opozvati izabranog člana odbora, na drugom mjestu u zakonu, u čl. 76. određeno je kako okružni ili oblasni narodni odbor, kao i prezidijum narodne skupštine republike ima pravo raspustiti svaki niži narodni odbor i razriješiti dužnosti pojedine odbornike "ako je njihov rad u očiglednoj suprotnosti s Ustavom i zakonom".

No, birači su se rijetko koristili mogućnošću opoziva: u prvih 18 mjeseci nakon donošenja republičkih zakona o opozivu narodnih predstavnika opozvano je u NR Srbiji 13 odbornika, u NR Bosni i Hercegovini i NR Makedoniji po 3 odbornika, u NR Sloveniji 2 odbornika, dok u NR Hrvatskoj i u NR Crnoj Gori nije bilo opozivanja. Nešto češće odbornike su smjenjivali sami narodni odbori, primjerice u NR Srbiji oko 250, a u NR Hrvatskoj između 30 i 40, prema izvještaju Prezidijuma Sabora NR Hrvatske. Smjenjivanju odbornika najčešće se pribjegavalo zbog "sabotiranja rada narodnih odbora odnosno izvršnih odbora" (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 33).

Odbornici su, vidimo, mogli biti opozvani, ali su, s druge strane, imali imunitet od kaznenog progona kakav u današnje vrijeme vrijedi samo za članove parlamenta, a ne i za članove lokalnih predstavničkih tijela. Prema čl. 45. Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. odbornici "uživaju imunitetska prava na području svog narodnog odbora". Dalje je u istom članku propisano da odbornici "ne mogu bez prethodnog odobrenja izvršnog odbora narodnog odbora kome pripadaju biti uhapšeni i predani sudu, osim u slučaju zaticanja na djelu zločina ili opasnosti od bjegstva".



Ako bi, pak, odbornik bio uhićen izvan područja narodnog odbora kome pripada, izvršni odbor tog narodnog odbora morao je odmah biti obaviješten.

### **3.2.1.3 Besplatan (volonterski) rad u narodnom odboru**

Odbornici nisu bili plaćeni za svoje članstvo u narodnom odboru bilo koje razine. "Služba odbornika je počasna i po pravilu besplatna", propisao je čl. 48. zakona. Narodni odbor mogao je odobriti da pojedini odbornici, koji su rukovodili određenim upravnim odsjekom ili odjeljenjem, a koji su vršenjem te dužnosti bili zauzeti u mjeri da ne mogu redovno obavljati drugi posao, primaju stalnu naknadu za svoj rad. Statutima narodnih odbora moralo se odrediti točno koliko odbornika i pod kojim uvjetima će imati pravo na naknadu. U članku 49. ponovno je navedeno da mandat odbornika prestaje opozivom, na temelju odluke birača, kao i gubitkom biračkog prava odbornika, stalnim odlaskom s teritorija narodnog odbora, te osudom za "obesčašćujuće (kazneno) djelo". Iz ovoga je vidljivo kako se za obnašanje dužnosti odbornika od pojedinaca tražilo da stalno žive (prebivaju) na području teritorija koji je pokrivaio dotični narodni odbor, da imaju neprekidnu podršku birača, da nisu osuđivani za "nečasna" kaznena djela, te da im nije oduzeto biračko pravo. Prema Zakonu o biračkim spiskovima iz 1946., biračko pravo moglo je biti oduzeto, među ostalim, suradnicima okupatora i kvislinških formacija za vrijeme rata, gubitkom poslovne sposobnosti ("stavljanjem pod starateljstvo"), te osuđenima na gubitak građanskih prava (Spehnjak, 1991, str. 215-242, Katz, 2016. str. 178).

Ako usporedimo s hrvatskim Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, vidljivo je kako hrvatski birači, za razliku od uređenja mandata vijećnika u Općem zakonu o narodnim odborima iz 1946., osim što ne mogu opozvati izabranog vijećnika, također moraju trpjeti čak i nemoralnog ili vijećnika koji tijekom mandata počini i neko teško kazneno djelo, kao i onoga koji uopće ne živi na području jedinice lokalne samouprave, nego eventualno "navrati" na pokoji sjednicu gradskog ili općinskog vijeća (tako smo na svim lokalnim izborima imali situaciju da nositelji lista za gradska i općinska vijeća budu "poznate face" iz političkih stranaka, koji nemaju nikakve veze s tim gradom ili općinom). U hrvatskom zakonu jedino je u čl. 64. propisana mogućnost raspuštanja vijeća nesretnog mjesnog odbora, ali ni tu odluku ne donose birači, nego predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, na prijedlog općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika, koji to može predložiti ako vijeće mjesnog odbora "učestalo krši statut jedinice, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene mu poslove", što po svom nahodjenju procjenjuje općinski načelnik ili gradonačelnik.

### **3.2.1.4 Zborovi birača**

Zborovima birača bilo je u Općem zakonu o narodnim odborima u člancima 50.-54. posvećeno posebno poglavlje. Sazivali su se u cilju "razmatranja pitanja koja se odnose na život sela odnosno mjesta i rad mjesnog narodnog odbora" (čl. 50.). Pored toga, u istom članku je propisano da su se na zborovima birača mogla raspravljati i pitanja od interesa i značaja za život širih teritorijalnih jedinica, čak i cijele FNRJ. Zborovi birača bili su, prema zakonu, obvezni u selima i manjim gradovima. U čl. 51. bilo je propisano da ih je mjesni narodni odbor morao sazvati najmanje jedanput u dva mjeseca, kao i kad održavanje zbora zatraži najmanje jedna petina birača, a u radu zbora imali su pravo sudjelovati svi birači područja za kojega je sazvan (čl. 52.). Zborom nisu automatski rukovodili članovi narodnog odbora, nego su birači birali predsjedništvo za svaki pojedini zbor. Mjesni narodni odbor bio je dužan na svojoj sjednici raspravljati o zaključcima zbora birača, a u slučaju da je mjesni narodni odbor smatrao da se zaključci zbora birača odnose na više organe, ili da su nezakoniti ili nepravilni, morao je zaključke zbora birača uputiti višem narodnom odboru, dakle nije ih smio ignorirati (čl. 53.). Također, u čl. 54. određeno je da je narodni odbor morao na sljedećem zboru birača podnijeti izvještaj "o svim poduzetim mjerama za izvršenje zaključaka zbora birača".

Za usporedbu, izmjenama Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi iz 2020. (NN 144/20) iz zakona je brisan čl. 63. u kojemu je bilo propisano kako vijeće mjesnog odbora može sazivati mjesne zborove građana, "radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja od mjesnog značaja". U istom članku bilo je propisano da se mjesni zbor građana saziva za dio područja mjesnog odbora koji čini određenu cjelinu (dio naselja, stambeni blok i sl.), a imao ga je voditi predsjednik mjesnog odbora ili član vijeća mjesnog odbora kojeg odredi vijeće. Dakle i ono malo mogućnosti koje je zakon davao stanovnicima mjesnih odbora, da bar raspravljaju o za njihovu zajednicu važnim temama, naprosto je ukinuto u zakonu koji regulira lokalnu i mjesnu samoupravu, premda zbor građana, kao ni vijeće mjesnog odbora, nemaju baš nikakvih ovlasti da svoje zaključke nametnu gradu ili općini u čijem su sastavu.

### **3.3 Drugi zakon o narodnim odborima - "demokratski centralizam"**

Već nakon dvije godine primjene Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. uvidjelo se da je neracionalno da svako selo ili varoš ima svoj narodni odbor, koji je, zapravo, bio najniži organ državne uprave, a ne samo lokalne samouprave, pa je 1949. donesen novi Opći zakon o narodnim odborima (SL FNRJ 49/1949), odnosno, formalno se radilo o izmjenama i dopunama zakona iz 1946., ali su

promjene bile toliko brojne, da se, u biti, radilo o potpuno novom zakonu, kako je rekao i Edvard Kardelj, koji je kao predsjednik Savjeta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti bio glavni arhitekt jugoslavenskog socijalizma, a bio je i potpredsjednik Vlade FNRJ (predsjednik Vlade bio je Josip Broz Tito) i ministar vanjskih poslova (predstavljajući Nacrta zakona o narodnim odborima, Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 6).

Kardelj je u obrazlaganju izmjena naveo kako je stari zakon bio rađen odmah nakon rata, "na osnovu dosta ograničenih iskustava, dok još nije postojao izgrađen državni aparat. "Zato je sasvim jasno da su se pred naše narodne odbore postavili sasvim novi zadaci, mnogo šire polje djelatnosti i da su, prema tome, narodni odbori morali ići i preko okvira koji im je postavljao Opći zakon o narodnim odborima iz 1946. godine" (Edvard Kardelj, Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 6).

U popratnom Materijalu uz Prijedlog Općeg zakona o narodnim odborima od 21. travnja 1949. navode se podaci i razlozi koji su doveli do potrebe za izmjenom zakona iz 1946. godine. Tako piše da "u pogledu razvoja komunalnih poduzeća narodni odbori nisu učinili znatnije korake naprijed. Sa malo izuzetaka, broj komunalnih preduzeća ili se povećao minimalno ili se uopće ne povećava". Primjerice, komunalnih poduzeća koja se bave kanalizacijom i vodovodom bilo je 1947. u NR Srbiji 24, a 1948. isto 24, u NR Sloveniji 1947. svega dva, a 1948. isto dva. Jedino je od nula takvih komunalnih poduzeća u NR Hrvatskoj 1947. broj narastao na čak 154 sljedeće, 1948. godine (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 44-45)

U Materijalu se navode i nedostaci u rukovođenju lokalnom privredom, među ostalim "nedovoljna skrb narodnih odbora za svoju privredu, nevođenje računa o neposrednim potrebama stanovništva na svom teritoriju", "zanemarivanje rukovođenja poduzećima, nevršenje (odnosno slabo vršenje) funkcije administrativno-operativnog rukovoditelja od strane narodnih odbora; organizacijska djelatnost narodnih odbora u vezi sa svojim poduzećima slaba", "koncentracija privrede u rukama kotara (grada) na račun mjesnih (rajonskih) odbora i tamo gdje bi to bilo nužno (komunalna poduzeća)", "zanemarivanje uslužne djelatnosti i komunalnih poslova; neodržavanje stambenog fonda", "nedovoljna skrb o kadrovima, kako tehničkim, tako i administrativnim za svoju privredu", "nedovoljno sudjelovanje masa u pitanjima iz lokalne privrede i komunalnog gospodarstva" (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 47-48).

"Mi i danas imamo još dosta slabosti u narodnim odborima počev od samovolje na terenu, prostog prelaženja preko zakona i uredba pa do prostog neznanja, jer ljudi ne znaju pa se domišljaju kako umiju, a ima i direktnog štetočinstva i neprijatelja u narodnim

odborima. Tako sam zakon ne rješava sva pitanja narodnih odbora. Da bi narodni odbori bili takvi kakve mi želimo i prema ovom zakonu koji se podnosi, potrebno je vrlo mnogo rada sa svakim konkretnim narodnim odborom, organizaciono im pomagati itd. Treba voditi računa i o tome da imamo veliko pomanjkanje kadrova i čim se netko dolje pokaže kao dobar radnik, čim se u kotaru izdigne, odmah ga uzimaju u oblast, iz oblasti u republiku ili u Beograd. Onaj koji i malo valja ne zadržava se dugo dolje, ne zagrije takoreći ni stolicu, a to je velika nesreća za naše narodne odbore. Zbog toga mi i ne uspijevamo izgraditi ljude koji bi bili stručno sposobni da u narodnom odboru rade kako treba. Nije dovoljno samo da se oni biraju i da odgovaraju u narodnom odboru, nego moraju biti istovremeno sposobni svoju dužnost obavljati kako treba. U tome je naša najveća slabost" (Edvard Kardelj, Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 13-14).

### **3.3.1 Narodni odbori ostaju temeljni organi vlasti**

I u novom zakonu narodni odbori ostali su temeljni organi vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama, a to su, prema čl. 1. zakona iz 1949. bili mjesta, gradovi, gradski rajoni i naselja, kotari i oblasti. Ovaj put su iz teritorijalne podjele izostavljeni okruzi, koje su republike u sastavu Jugoslavije ukinule republičkim zakonima još 1947. godine (Hrženjak 1963. str. 15), kao što su 1946. ukinute općine, koje će se, kako ćemo vidjeti, opet vratiti od 1952. godine. Oblasti su, pak, kao obvezne u teritorijalnoj podjeli uvedene i prije stupanja na snagu novog Općeg zakona o narodnim odborima, ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ od 24. ožujka 1949. godine, a u Hrvatskoj ih je bilo šest: zagrebačka, bjelovarska, osječka, karlovačka, riječka i splitska. Svi niži narodni odbori morali su svoje statute, koje su sami donosili, dati na potvrdu oblasnom narodnom odboru, a statut oblasnog narodnog odbora odobravao je prezidijum narodne skupštine republike.

U čl. 3. određeno je da narodni odbori "rukovode privrednom, socijalnom i kulturnom izgradnjom svog područja". U čl. 10. eksplicitno je utvrđeno kako su narodni odbori "najviši organi državne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama, u okviru prava i dužnosti koja su im utvrđena ustavom i zakonima i rukovode svim organima državne uprave na svom području". Nadalje, "savezni i republički organi državne vlasti i državne uprave ostvaruju zadatke iz svoje nadležnosti preko narodnih odbora, odnosno preko njihovih izvršnih odbora, a neposredno upravljaju samo određenim ustanovama i poduzećima općedržavnog i republičkog značaja". Pisalo je u istom članku da "pored narodnih odbora, kao predstavničkih organa vlasti, ne mogu u administrativno-teritorijalnim jedinicama postojati drugi organi državne vlasti". Ali, u st. 3. čl. 10. postojala je odredba koja je u praksi značajno sužavala nadležnost narodnih odbora. Pisalo je da se

"samo uredbom Vlade FNRJ mogu za poslove općesaveznih ministarstava, za općesavezne poslove ministarstva unutarnjih poslova FNRJ i za poslove službi općesaveznog značaja osnivati njihovi organi pri kotarskim, gradskim, rajonskim i oblasnim narodnim odborima, neposredno podređeni tim ministarstvima, odnosno službama, a samo zakonom mogu se pri ovim narodnim odborima osnivati organi republičkih ministarstava neposredno podređeni tim ministarstvima".

### **3.3.2 Jačanje centralizacije**

"Poslijeratno razdoblje (1945–1953) u razvoju uprave i organizacije države okarakterizirano je administrativno-centralističkim načinom upravljanja. Po uzoru na SSSR, stvorena je jaka država s centralizacijom svih političkih, privrednih i društvenih funkcija" (Holjevac Tuković, 2003. str. 131-146). Komiteti savezne vlade, čija je nadležnost utvrđena Općom uredbom o komitetima Vlade FNRJ iz 1946. godine, imali su prema republičkim organima u tim upravnim granama direktivnu ulogu. Uz komisije, ministarstva i komitete u upravi se od 1945. do 1953. formira cijeli niz upravnih organa pri Vladi FNRJ i Vladi NRH ili u sastavu ministarstava, to su razne uprave, glavne direkcije i komisije. (Holjevac Tuković, 2003. str. 131-146).

Zakonom iz 1949. izvršni odbori postali su obvezni u svim narodnim odborima, izostala je odredba čl. 55. starog zakona prema kojoj u narodnim odborima u manjim selima nije bio obvezan izvršni odbor, nego su njegove funkcije izvršavali predsjednik i tajnik narodnog odbora. Prema čl. 78. izvršni odbor je izvršni i upravni organ narodnog odbora, koji narodni odbor bira iz reda svojih članova. U čl. 79. propisano je kako mora imati predsjednika, tajnika i još najmanje tri člana. U čl. 81. propisano je kako izvršni odbor primjenjuje i izvršuje odluke, naredbe, naputke i rješenja svog narodnog odbora, kao i zakone propise i druge akte viših organa državne vlasti i državne uprave i donosi naredbe, naputke i rješenja za njihovo izvršenje. Akte su morali supotpisati predsjednik i tajnik izvršnog odbora i morali su biti objavljeni. U čl. 83. u popisu poslova koje je izvršni odbor morao obaviti sam pojavila su u odnosu na stari zakon nova točka 4., u kojoj je zadatak izvršnog odbora bio "utvrđivanje prijedloga odluka, naredbi, naputaka i rješenja narodnog odbora", čime je naznačen pomak stvarne moći prema izvršnom odboru u odnosu na narodni odbor. Još jedna novost u zakonu iz 1949. bilo je obvezno osnivanje povjerenstava za pojedine upravne grane u svim odborima osim mjesnog (čl. 85.), te osnivanje planske i kontrolne komisije. Za usklađivanje rada povjerenstava i komisija unutar narodnog odbora osnivalo se posebno tajništvo, koje je služilo i za pripremanje sjednica izvršnog odbora. Povjerenstva, kojima su na čelu stajali povjerenici – članovi izvršnog odbora, morala su se, sukladno čl. 86. osnovati za poljoprivredu i šumarstvo,

industriju, državnu nabavu, komunalne poslove, trgovinu i snabdijevanje, financije, rad, prosvjetu i kulturu, narodno zdravlje, socijalnu skrb, lokalni promet, te za unutarnje poslove. Samo je za imenovanje potonjeg izvršni odbor trebao suglasnost ministra unutarnjih poslova republike, dok je ostale povjerenike izvršni odbor birao samostalno iz svojih redova. Tako su izvršni odbori postali prave male vlade na lokalnoj razini, ali čvrsto hijerarhijski uvezane.

U poglavlju zakona o međusobnim pravima i dužnostima narodnih odbora, kao i odnosa s drugim višim organima vlasti, u čl. 41. jasno je određeno kako "viši narodni odbori vrše opće rukovođenje nad radom nižih narodnih odbora, donose opće propise za jedinstveno ostvarivanje njihovih djelatnosti, daju upute i smjernice za ostvarivanje njihovih zadataka", čime je jasno utvrđen najviši stupanj hijerarhijske potčinjenosti nižih odbora prema višima. Iste te ovlasti imali su prema narodnim odborima i prezidijum narodne skupštine, vlada, te ministarstva narodne republike, u okviru njihovih nadležnosti. U odnosu na članak. 73. zakona iz 1946. kojim je bio načelno reguliran međusobni odnos narodnih odbora i drugih organa vlasti, u kojemu je pisalo kako prezidijum narodne skupštine i viši narodni odbori "daju opće smjernice, ukazuju pomoć i vrše opći nadzor nad radom svih nižih narodnih odbora na njihovom teritoriju", novina je utvrđenje kako viši rukovode nižima. U čl. 43. propisano je kako viši narodni odbori imaju pravo poništiti ili ukinuti nezakonite ili nepravilne akte nižih odbora, a isto takvo pravo imao je i prezidijum narodne skupštine. Viši izvršni odbori i vlada imali su pravo obustaviti od izvršenja akte nižeg narodnog odbora koje su smatrali nezakonitim i nepravilnim, te tražiti poništenje tih akata od višeg narodnog odbora, ili od prezidijuma narodne skupštine. Također, viši izvršni odbori mogli su poništiti ili ukinuti sve akte nižih izvršnih odbora, osim onih koji su doneseni na temelju propisa iz lokalnog samoupravnog djelokruga koje je donio niži narodni odbor (čl. 44.). U tom slučaju viši izvršni odbor samo je mogao obustaviti izvršenje akta i predložiti narodnom odboru da poništi ili ukine obustavljeni akt svog izvršnog odbora. Iste ovlasti imala je i vlada narodne republike i njeni članovi, dakle ministri pojedinih resora. To se nije znatnije mijenjalo u odnosu na prvi zakon o narodnim odborima.

U zakonu iz 1946. u čl. 75. bilo je propisano kako izvršni odbor nižeg narodnog odbora "ima pravo obustaviti od izvršenja rješenja odjeljenja izvršnog odbora višeg narodnog odbora ili povjereništva u slučaju da se ona nalaze u očiglednoj i po opće interese opasnoj suprotnosti sa zakonima i naredbama viših državnih organa", o čemu je u roku od 24 sata morao izvjestiti organ čiji se akti obustavljaju i viši organ državne uprave, čije je rješenje konačno i obvezno. Takva mogućnost, vidimo, po zakonu iz 1949. nije postojala, samo su viši narodni i izvršni odbori imali ovlasti prema nižima.

"Narodni odbor birao je među svojim članovima izvršni odbor s predsjednikom i tajnikom izvršnog i narodnog odbora i određenim brojem članova, od kojih je svaki bio odgovoran za jednu lokalnu upravnu granu i, zajedno s imenovanim načelnikom, profesionalnim službenikom, bio na čelu odgovarajućeg odjela lokalnog upravnog aparata. Odnos između načelnika i člana izvršnog odbora donekle je podsjećao na odnos komandanta i komesara u vojnim jedinicama" (Pusić, 1981. str. 80)

### **3.3.3 Područje i djelokrug narodnih odbora**

U člancima 11 do 16 precizirane su vrste i područja za koja se osnivaju narodni odbori, pa je tako mjesni narodni odbor osnivan za područje sela, radničkog naselja, varošice, trgovišta i sl. (čl. 11.), kao i u zakonu od 1946., a u st. 2. istog članka istaknuto je da se samo "izuzetno može za dva ili više manjih sela (naselja) osnovati jedan mjesni odbor", no to "izuzetno" bilo je na snazi još od 1947., kada je Zakonom o administrativnoj podjeli NRH broj narodnih odbora smanjen za gotovo polovinu, pa je tako ostalo i nakon donošenja novog Zakona o općim narodnim odborima 1949. godine. U čl. 12. propisano je osnivanje gradskih odbora, a pojedini gradovi su mogli biti izdvojeni iz sastava kotara, što je propisivala svojim zakonom svaka republika. Također, određeno je da glavni gradovi republika nisu ulazili u sastav najviših, oblasnih narodnih odbora, pa onda, analogno tome, nisu ulazili ni u sastav nižih, kotarskih narodnih odbora.

U čl. 13. propisano je kako se u velikom gradu, koji se dijeli na rajone (četvrti), osniva za četvrt poseban narodni odbor, kao i za izdvojena naselja, no u Hrvatskoj nije bio osnovan nijedan narodni odbor gradske četvrti ili naselja. U svim ostalim republikama FNRJ, izuzev malene Crne Gore, postojali su gradski rajoni (četvrti) i izdvojena naselja. Primjerice, u susjednoj Sloveniji glavni grad Ljubljana bila je podijeljena na četiri četvrti i tri gradska naselja, a u susjednoj BiH glavni grad Sarajevo bio je podijeljen na četiri četvrti. (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 28-31)

U čl. 14. propisano je da se kotarski narodni odbor osniva za područje više mjesta i gradova koji čine cjelinu "prvenstveno u ekonomskom pogledu", a isti ekonomski kriterij vrijedio je i za oblasni narodni odbor (čl. 15.), koji je obuhvaćao više kotara i gradova koji nisu bili u sastavu kotara. U čl. 16. propisano je da se svako zemljište moralo nalaziti u okviru jednog mjesta ili grada, pa je i to bila važna smjernica za međusobno teritorijalno razgraničenje narodnih odbora.

Najnižim (mjesnim i gradskim) narodnim odborima bilo je u čl. 19. dano pravo da upravljaju državnim zgradama i zemljištima na svom

području, ali je i tu bila predviđena mogućnost da "drugi državni organi" imaju pravo upravljati tim zgradama i zemljištima na temelju posebnih propisa. Oblasni narodni odbor mogao je ustanovu ili poduzeće "mjesnog značaja" predati na upravljanje kotaru, a prezidijum narodne skupštine republike mogao je kotarsku ili gradsku ustanovu ili poduzeće odrediti kao oblasne (čl. 21.). Moglo se upravljanje ustanovama i poduzećima prenositi i dogovorom među narodnim odborima istog ranga (čl. 22.), ali uz odobrenje "neposredno višeg državnog organa".

U čl. 25. određeni su "osnovni zadaci" narodnih odbora, koji su pobrojani u ukupno 31 točki, dok ih je u zakonu iz 1946. bilo 20, a već na prvi pogled vidljiva je upotreba pridjeva "socijalistički" kojega u prijašnjem zakonu uopće nije bilo. Tako je već u točki 1. zadatak "razvijanje lokalne socijalističke privrede", u točki 2. "socijalističko privredno planiranje", u točki 7. "socijalistički preobražaj poljoprivrede". Ono što je u zakonu iz 1946. bilo na prvom mjestu među osnovnim zadacima - "poticanje i organiziranje neposrednog sudjelovanja narodnih masa u državnoj upravi", uopće se u novom zakonu niti ne spominje. Tek je u točki 24. spomenut zadatak "provođenje u život ustavom utvrđenih prava građana osiguravanjem slobodnog vršenja biračkog prava, prava na udruživanje, tisak, zborove i manifestacije". U zakonu iz 1946. na drugom mjestu među općim zadacima bilo je "provođenje u život nacionalne politike učvršćivanjem bratstva i jedinstva ravnopravnih naroda FNRJ", dok je u zakonu iz 1949. "čuvanje i daljnje učvršćivanje bratstva i jedinstva naroda FNRJ" spomenuto u zadnjoj, 31. točki općih zadataka narodnih odbora. U ostalim točkama uglavnom se radi o zadacima ekonomske naravi: razvijanje komunalnog gospodarstva (3.), podizanje i unaprjeđenje lokalne industrije (4.), podizanje i unaprijeđenje poljoprivrede (8.), podizanje i razvijanje privrednih grana važnih za snabdijevanje stanovništva (9.), podizanje i razvijanje mreže ugostiteljskih poduzeća (11.), osnivanje i razvijanje državnih obrtničkih rasdnji i radionica (12.), razvijanje šumarstva i lovstva (13.), ali tu su i zadaci koji danas tipično spadaju u djelokrug lokalne samouprave, poput osnivanja kazališta, muzeja, knjižnica i drugih kulturnih ustanova (16.), podizanje osnovnih i srednjih škola (17.), socijalna skrb (20.), rad na podizanju narodnog zdravlja osnivanjem i razvijanjem mreže lokalnih zdravstvenih ustanova itd. Narodnim odborima zadatak je bio i "izbor sudaca i sudaca-porotnika narodnih sudova" (26.).

Zakon razlikuje u čl. 26. poslove lokalnog i poslove općeg djelokruga. Za lokalne poslove nadležnost se utvrđuje i mijenja samo zakonom, dok u izvršavanju poslova iz općeg djelokruga nadležnost narodnih odbora određuje općim propisima svih viših državnih organa koji su ovlašteni regulirati pojedine djelatnosti. Precizirano je da su za izvršavanje općih poslova u prvom stupnju nadležni kotarski i gradski narodni odbori, a mjesni i oblasni samo ako im je posebnim zakonom ili uredbom dana takva ovlast (čl.



27.). Za poslove lokalnog djelokruga narodni odbori ovlašteni su donositi propise na svoju inicijativu. U čl. 31. pobrojani su poslovi lokalnog djelokruga mjesnog odbora, u čl. 33. kotarskog, u čl. 34. gradskog narodnog odbora koji nije u sastavu kotara, te u čl. 38. oblasnog narodnog odbora.

### **3.3.3.1 Zadaci mjesnog odbora po zakonu iz 1949. godine**

U zakonu iz 1949. izjednačeni su u djelokrugu i nadležnostima mjesni narodni odbor i gradski narodni odbor u sastavu kotara, dakle manji grad. Tako mjesni odbor priprema i ostvaruje mjesni privredni plan i proračun, upravlja zgradama i ostalim nekretninama koji nisu dane na upravljanje drugim državnim organima, raspolaže prihodima i proizvodima ostvarenim iz općenarodne imovine koji su mu dodijeljeni općim propisima, raspoređuje osnovna i obrtna sredstva svojih poduzeća, raspisuje i ubire na osnovu zaključka zbora birača mjesni samodoprinos, za koji mora imati suglasnost kotarskog odbora. Osniva poljoprivredna, industrijska, obrtnička, ugostiteljska i trgovinska poduzeća. Može osnivati i štedionice, za koje također mora imati suglasnost kotarskog odbora. Upravlja mjesnim šumama i lovištima, određuje cijene proizvodima privrede sa svog područja, ukoliko nije propisano drukčije "propisima viših organa", organizira tržnice za poljoprivredne proizvode, regulira korištenje pašnjaka, šuma, vodopojilišta, vađenje kamena i pijeska i određuje naknadu za iskorištavanje tih resursa. Nadalje, utvrđuje generalni plan mjesta, uz suglasnost višeg narodnog odbora, osniva komunalna poduzeća, podiže komunalne objekte i uređaje (vodovod, kanalizaciju, plinare i sl.) i propisuje naknadu za njihovo korištenje, regulira mjesni promet, brine o izgledu mjesta, uređenju ulica, parkova i sl., izgrađuje turističke objekte i izletišta, izgrađuje i održava mjesne ceste i mostove, održava čistoću u mjestu, osigurava javnu rasvjetu, upravlja grobljima.

Osnivanje osnovnih škola u nadležnosti je kotara, ali mjesni narodni odbor ima zadatak podizati zgrade za osnovne škole i osigurati uvjete za rad tih škola. Mjesni odbor osniva domove kulture, knjižnice, čitaonice i druge kulturne ustanove, osigurava obvezno pohađanje osnovne škole, organizira tečajeve za nepismene, skrbi o zaštiti kulturnih spomenika i prirodnih znamenitosti, te izgrađuje igrališta i druge objekte za tjelovježbu i sport.

Na socijalnom planu, mjesnom je odboru zakonom iz 1949. stavljeno u nadležnost osnivanje mjesnih ustanova socijalne skrbi, dječjih vrtića, zbrinjavanje osoba kojima je potrebna socijalna zaštita, a iz svojih sredstava osigurava i davanje socijalne pomoći.

Sve te zadatke, ili one među njima koje je mogao izvršavati, mjesni narodni odbor morao je propisati u svom statutu, dakle

koristila se striktna metoda enumeracije za određivanje djelokruga.

Što se tiče rajonskog narodnog odbora unutar grada, koji bi odgovarao današnjem vijeću gradske četvrti, obliku mjesne samouprave, zanimljivo je kako mu je člankom 37. dana mogućnost da u svojoj nadležnosti ima poslove koje ima mjesni, ali i kotarski narodni odbor. Opseg nadležnosti morao mu je biti propisan statutom narodnog odbora grada u čijem se sastavu nalazio rajon (čtvrta), te u vlastitom statutu. Za narodni odbor pojedinog gradskog naselja, pak, vrijedila su ista pravila kao i za mjesni odbor.

### **3.3.4 Opoziv odbornika, zborovi i savjeti građana**

I u zakonu iz 1949. ostavljena je u čl. 55. biračima mogućnost opoziva odbornika. U istom članku je i odredba da su u narodne odbore mogli biti birani samo kandidati koji imaju prebivalište na području jedinice za koju su se kandidirali, što nije vrijedilo za oblasne narodne odbore, za njih je bio uvjet samo da je kandidat građanin narodne republike u kojoj se oblast nalazi. Promjena prebivališta navedena je u čl. 77. kao razlog za prestanak mandata, pored ostavke, opoziva, gubitka biračkog prava, počinjenja kaznenog djela iz koristoljublja ili drugog kaznenog djela zbog kojega je odbornik osuđen na više od šest mjeseci zatvora. I imunitet od kaznenog progona na području narodnog odbora je ostao, samo ponešto preciziran, pa je u čl. 69. propisano da se za pokretanje kaznenog progona protiv odbornika mnora tražiti odobrenje njegovog narodnog odbora, koje rješenje je narodni odbor morao donijeti u roku od osam dana. Odbornik je mogao biti uhićen samo ako je zatečen u počinjenju težeg kaznenog djela, ili ako postoji opasnost od bijega, što je moralo odmah biti prijavljeno izvršnom odboru narodnog odbora čiji je član uhićen.

U čl. 56. postavljeni su okviri broja članova pojedinih narodnih odbora, koji su bili širi nego u prvom zakonu. Tako se u mjesni odbor biralo između 11 i 45 odbornika, u gradski odbor u sastavu kotara između 35 i 60 odbornika, u kotarski, gradski i rajonski odbor od 50 do 190 odbornika, a u oblasni i narodni odbor grada koji je izvan sastava oblasti biralo se od 110 do 250 odbornika. Za usporedbu, sada se u Hrvatskoj u vijeća mjesnih odbora bira pet do sedam članova, u gradsku skupštinu Grada Zagreba 47 zastupnika, a u Hrvatski Sabor 151 zastupnik. No, za razliku od vijećnika i zastupnika u suvremenoj Hrvatskoj, zakon iz 1949. je, kao i onaj iz 1946., propisivao u čl. 70. kako je "služba odbornika počasna i po pravilu besplatna", ali se moglo odobriti da predsjednik odbora i odbornici-povjerenici koji su stalno zauzeti poslovima u izvršnom odboru imaju plaću, što je moralo biti propisano statutom narodnog odbora.

Spomenimo da su uređenje i nadležnost zborova birača ostali gotovo nepromijenjeni u odnosu na zakon iz 1946. godine, jedino što je u čl. 99. propisano da se sazivaju i u većim mjestima, gradovima i gradskim rajonima, za razliku od zakona iz 1946. koji je zborove predviđao samo za sela i manja mjesta. Osim zborova, zakon iz 1949. uveo je, kao oblik "neposrednog sudjelovanja građana u lokalnoj upravi" u čl. 103. i mogućnost osnivanja "savjeta građana" pri izvršnim odborima. U te savjete predstavnike su delegirali "masovne narodne organizacije, ustanove i poduzeća koja se nalaze na području narodnog odbora", a i sam izvršni odbor mogao je u njih ubaciti pojedine građane po svojoj volji. Na čelu savjeta stajao povjerenik određene grane uprave, ili druga osoba koju odredi izvršni odbor. Savjet je upravo tom povjereniku i izvršnom odboru trebao predlagati poduzimanje mjera i donošenje rješenja u određenim poslovima. Izvršni odbor mogao je, prema čl. 104. osnivati i određene "komisije građana", kojima bi povjerio izvršavanje pojedinih privrednih i komunalnih poslova, te poslova na području kulture. Članove tih komisija izvršni odbor birao je sam, "iz reda odbornika i građana". Zanimljivo je kako će i na državnoj (saveznoj i republičkoj) razini od 1950. godine savjeti sve više zamjenjivati klasične organe uprave, kao što su ministarstva (Holjevac Tuković, 2003. str. 131-146)

Ovakav sustav nazivao se "demokratski centralizam", jer je, s jedne strane, osiguravao izbornost i smjenjivost svih organa narodne vlasti, odnosno horizontalnu kontrolu predstavničkih tijela nad izvršnim, a, s druge strane, vertikalnu odgovornost nižih organa prema višima, koji su ih u potpunosti kontrolirali i usmjeravali njihov rad (Hrženjak 1963. str. 17). "Princip demokratskog centralizma, sam po sebi, uključuje i princip samoupravnosti. Međutim, činjenica je da se vrlo često brka demokratski centralizam sa birokratskim centralizmom, da se iskrivljuje pojam demokratskog centralizma i da mu se daje značaj onog mrtvog birokratskog, administrativnog rješavanja prema nižim organima vlasti, dok zapravo demokratski centralizam sadrži u sebi i odgovornost pred narodom, i to svakodnevnu odgovornost za čitav svoj rad uz istovremeno primjenjivanje općih rukovodećih načela koja dolaze od viših organa narodne vlasti, koji su također organi narodne vlasti, također birani od naroda, znači također organi narodne samoupravnosti. No, mi smo u ovom zakonu to jače istaknuli baš zbog toga da bismo spriječili tendenciju koja se pojavljuje po našim ministarstvima, direkcijama, upravama itd., da narodnim odborima prosto naređuju, da im prosto daju zadatke birokratskim putem, a ne osigurava se narodnim odborima da istovremeno shvate te zadatke, da bi oni mogli mobilizirati mase u borbi za te zadatke, da bi stvarno bili sposobni da ih provedu i izvrše" (Edvard Kardelj, Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 8).

### 3.4 Uvođenje samoupravljanja 1950. godine

Premda je zakon iz 1949. donio određene promjene u smislu okrupnjavanja mjesnih odbora, prebacivanjem nekih njihovih ovlasti višim, u prvom redu kotarskim narodnim odborima, te još jačoj centralizaciji, arhitektura lokalne samouprave i uprave počet će se radikalno mijenjati od sljedeće, 1950. godine, donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva (SL FNRJ 43/1950), nazivanog još i "Zakon o predaji tvornica na upravljanje radnicima", odnosno "Zakon o radničkom samoupravljanju" (Holjevac Tuković, 2003. str. 131-146), kojim su u privrednim subjektima osnivani radnički savjeti kojima će biti formalno povjereno upravljanje poduzećima. Općim zakonom o narodnim odborim iz 1952., te Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ u predstavnička tijela svih razina vlasti, počev od narodnih odbora, pa do savezne skupštine, uvest će se drugi dom, "vijeće proizvođača", čije su članove birali radnički savjeti, koje će imati ovlast suodlučivanja u svim pitanjima privrednog, odnosno ekonomskog karaktera u predstavničkim tijelima na svim razinama vlasti.

Obzirom da je donošenjem tzv. Zakona o samoupravljanju iz 1950. započela u Jugoslaviji era "samoupravnog socijalizma", koja je potrajala sve do raspada te državne zajednice 1991. godine, te obzirom da je taj zakon iz ekonomske sfere kasnije preslikan u sva područja društveno-političkog života države, pa i na lokalnu i mjesnu samoupravu, kratko ćemo izložiti osnovne postavke tog zakona. U čl. 1. propisano je da tvornicama, rudnicima, prometnim, transportnim, trgovinskim, poljoprivrednim, komunalnim i drugim državnim privrednim poduzećima, kao općenarodnom imovinom, "u ime društvene zajednice upravljaju radni kolektivi u okviru državnog privrednog plana", a radni kolektivi ostvaruju to upravljanje preko radničkih savjeta i upravnih odbora poduzeća i radničkih savjeta i upravnih odbora viših privrednih udruženja. Radnički savjet birali su svi radnici poduzeća ("radni kolektiv") (čl. 2.), na godinu dana (čl.3.), a radnički savjet birao je upravni odbor poduzeća (čl. 4.), koji je upravljao poduzećem i za svoj rad je odgovarao kako radničkom savjetu svog poduzeća, tako u upravnom odboru "višeg privrednog udruženja" (čl. 5) U čl. 6. bilo je propisano kako se i upravni odbor bira na godinu dana, s tim da se u novi upravni odbor nije smjelo izabrati više od jedne trećine dotadašnjih članova, niti je itko mogao biti izabran više od dvije godine zaredom. U čl. 10. precizirano je kako se radnički savjet sastoji od 15 do 120 članova, a u poduzećima koja imaju manje od 30 radnika i službenika oni su svi činili radnički savjet. Radnički savjet biran je tajnim glasanjem (čl. 11.), a kandidacijske liste imali su pravo predlagati sindikati (čl. 12.), ili desetina radnika u poduzećima s manje od 500 zaposlenih, ili onoliki broj radnika koliki je broj članova radničkog savjeta u poduzećima s preko 500 zaposlenih. Operativno je proizvodnjom i

poslovanjem poduzeća rukovodio direktor, a radom višeg privrednog udruženja glavni direktor (čl. 8.). U istom članku određeno je kako će direktora poduzeća posatavljati upravni odbor višeg privrednog udruženja, odnosno viši državni organ ako poduzeće nije udruženo, "a radi osiguranja pravilnog stručnog rukovođenja" poduzećem. Radnički savjet i upravni odbor imali su pravo dati prijedlog za smjenjivanje direktora. U čl. 9. određeno je da je direktor je po svojoj dužnosti član upravnog odbora, a za svoj rad odgovarao je upravnom odboru poduzeća koje je vodio, zatim upravnom odboru i direktoru višeg privrednog udruženja, kao i nadležnom državnom organu. Radnički savjet poduzeća, prema čl. 23. odobravao je osnovne planove i završni račun poduzeća, donosio je zaključke za upravljanje poduzećem i ostvarenje privrednoga plana, birao je i razrješavao upravni odbor, donosio pravila poduzeća, uz potvrdu upravnog odbora višeg privrednog udruženja, raspravljao je o izvještajima o radu i o mjerama upravnog odbora i donosio zaključke o odobravanju njegova rada ili tih mjera, te je odlučivao o raspolaganju zaradom poduzeća, što je bila najvažnija, a uz izbor članova upravnog odbora i jedina izravna ovlast radničkog savjeta.

U svom obraćanju Narodnoj skupštini FNRJ Predsjednik Vlade FNRJ Josip Broz Tito istaknuo je kako je Prijedlog osnovnog zakona o upravljanju državnim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva "jedan od najznačajnijih zakona socijalističke Jugoslavije". "Donošenje tog zakona bit će najznačajniji historijski čin Narodne skupštine poslije donošenja zakona o nacionalizaciji sredstava za proizvodnju. Preuzimanjem sredstava za proizvodnju još nije bila ostvarena akciona parola radničkog pokreta "tvornice radnicima", jer parola "tvornice radnicima - zemlja seljacima" nije neka apstraktna propagandistička parola, već takva koja ima duboki sadržajni smisao. Ona u sebi sadrži čitav program socijalističkog odnosa u proizvodnji, u pogledu društvene svojine, u pogledu prava i dužnosti trudbenika - i, prema tome, može se i mora ostvariti u praksi, ako mislimo zaista izgraditi socijalizam. Taj naš zakon o davanju na upravljanje radnim kolektivima tvornica, poduzeća itd. je logična posljedica razvitka socijalističke izgradnje naše zemlje" (Prvo vanredno zasijedanje Vijeća naroda i Saveznog vijeća (Drugi saziv), 1950. str. 12-13).

#### **3.4.1 Treći zakon o narodnim odborima - ukidanje mjesnih odbora**

Zakon o samoupravljanju bio je prvi korak u odgovoru na zahtjeve za deetatizacijom i debirokratizacijom privrede i društvenih službi, početak kraja "administrativnog perioda", u kojemu su građani imali utjecaj na funkcioniranje vlasti putem zborova birača i savjeta građana pri narodnim odborima (Hrženjak, 1963. str. 24). I novi Opći zakon o narodnim odborima iz 1952. godine (SL FNRJ 22/1952), već treći u samo šest godina, imao je za cilj

daljnju izgradnju osnova neposredne demokracije i borbe protiv birokratizma (Hrženjak, 1963. str. 25). Po novom zakonu narodni odbori imali su veća samoupravna prava pri donošenju društvenog plana, proračuna i relativno samostalnu osnovicu financiranja, te su bili više samoupravni u lokalnim poslovima. Ukinuti su izvršni odbori i povjerenstva, a zakon je propisao obvezu formiranja kolegijalnih tijela - savjeta, za obavljanje poslova uprave koje su prije obavljali pojedinačni povjerenici. Za članove savjeta nije bilo ograničenja da moraju biti i članovi narodnog odbora. Zakon je propisao obavezno osnivanje pet savjeta: za privredu, za komunalne poslove, za unutarnje poslove, za prosvjetu i kulturu, te za narodno zdravlje i socijalnu zaštitu. Zakonom se uvelo vijeće proizvođača u narodne odbore kotara i gradskih općina, čime je radnicima omogućeno da sudjeluju ravnopravno s kotarskim i gradskim vijećem u svim pitanjima koja se tiču proizvodnje i raspodjele viška rada (Hrženjak 1963. str. 26).

Ukinuti su mjesni, rajonski i odbori (gradskih) naselja, ali su vraćene u teritorijalnu podjelu općine, zatim gradske općine (bivši gradovi izvan kotara), a u podjeli su ostali (veliki) gradovi, te kotari, koji su bili drugostupanjska jedinica. Kotar je i dalje bio osnovna lokalna jedinica, do 1955. i donošenja Općeg zakona o uređenju općina i kotara, kada to postaje općina (Koprić 1987. str. 22, Hrženjak 1963. str. 35), koja će od 1967. postati i jedina jedinica lokalne uprave i samouprave, nakon ukidanja kotara u Hrvatskoj. Nakon donošenja Zakona o podjeli NRH na kotare, gradove i općine u lipnju 1952. Hrvatska je imala 58 kotara, šest gradova, 60 gradskih općina i 637 općina, od kojih 11 općina u sastavu grada. Model za formiranje novih općina bile su predratne općine, kojih je 1940. godine bilo 676, a uvažavale su se i želje stanovnika izražene na zborovima birača, "koliko je god to bilo objektivno moguće". (Perko-Šeparović, 1982. str. 76-77).

"Polazeći s gledišta da narodni odbori imaju u osnovi ista prava samoupravnosti u svim poslovima iz svoje nadležnosti i da oni, u načelu, vrše na području lokalne jedinice sve poslove državne vlasti ukoliko oni nisu dati u nadležnost višim državnim organima, prijedlog ne sadrži više nabranje bilo kakvih konkretnih poslova ili oblasti poslova za koje su nadležni narodni odbori. Jasnije nego dosad prijedlog ističe da narodni odbori nisu organi lokalne samouprave (kao u buržoaskoj demokraciji) već lokalni samoupravni organi državne vlasti koji u svim poslovima imaju samoupravna prava" (Obrazloženje prijedloga općeg zakona o narodnim odborima, Peto redovno zasjedanje Saveznog vijeća i Vijeća naroda, (Drugi saziv), 1952. str. 515). Iz ovoga je vidljivo kako zakonodavac lokalne jedinice i dalje, kao i u prethodna dva zakona istog naziva, tretira prvenstveno kao nositelje organa državne vlasti, a ne kao okvir za pružanje usluga lokalnoj zajednici, odnosno jedinice lokalne samouprave, dakle radi se o konceptu upravne decentralizacije.

U istom obrazloženju prijedloga zakona pojašnjeno je kako su prijašnji mjesni odbori najvećim dijelom bili osnovani za mala područja koja nisu imala materijalne preduvjete za privredni, komunalni i kulturni razvitak, pa se stoga išlo u stvaranje općina za "veća područja koja sačinjavaju ekonomsku cjelinu i koja su privredno snažnija". Tako se htjelo postići poboljšanje upravnog kapaciteta narodnih odbora, uz istovremeno smanjenje troškova administracije (Obrazloženje Prijedloga Općeg zakona o narodnim odborima, Peto redovno zasijedanje Saveznog Vijeća i Vijeća naroda, 1952. str. 514). U odnosu na prijašnje zakone izbačena je i podjela na opći i lokalni djelokrug, niti se opširno nabrajaju poslovi koje obavlja narodni odbor, jer to "ne odgovara shvaćanju narodnog odbora kao organa jedinstvene državne vlasti i organa lokalne jedinice koja se izgrađuje i dobiva sve više elemenata lokalne zajednice" (Obrazloženje Prijedloga Općeg zakona o narodnim odborima, Peto redovno zasijedanje Saveznog Vijeća i Vijeća naroda, 1952. str. 515).

Zadržan je i institut opoziva odbornika, koji je mogla pokrenuti jedna petina birača, ili jedna petina članova radničkog savjeta, ili zemljoradničke zaduge, ukoliko se radilo o članu vijeća proizvođača. I sam narodni odbor mogao je pokrenuti opoziv, ako njegov član neopravdano nije prisustvovao sjednicama najmanje šest mjeseci (čl. 42.). Snizila se i većina potrebna za opoziv: umjesto polovine svih birača određene izborne jedinice iz prijašnjih zakona, po zakonu iz 1952. bila je dovoljna većina izašlih na glasanje o opozivu, pod uvjetom da je glasala najmanje jedna trećina od ukupnog broja birača, čime se opoziv znatno olakšao (čl. 43.).

Okvir za broj članova skupštine narodnih odbora kotara i grada bio je između 25 i 70, ali je prezidijum narodne skupštine republike mogao povećati taj broj do 100 odbornika. Gradske općine s posebnim pravima, uvedene ovim zakonom, koje su bile u sastavima kotara, ali su mogle imati neke ovlasti kotara, imale su od 30 do 50 odbornika, a narodni odbor ostalih općina imao je od 11 do 35 odbornika (čl. 29.). U čl. 30. određeno je kako broj odbornika vijeća proizvođača iznosi polovinu broja odbornika skupštine narodnog odbora, ali je i tu prezidijum narodne skupštine republike mogao svojim ukazom povećati taj omjer do tri četvrtine, ako je to bilo potrebno zbog broja i veličine privrednih organizacija na području grada ili kotara (čl. 30.).

#### **3.4.1.1 Seoski odbori**

Cijelo vrijeme nakon II svjetskog rata može se pratiti kontinuirano smanjenje broja jedinica lokalne uprave i samouprave, ponajprije mjesnih odbora, kojih je 1951. bilo još 1922, od 4399 koliko ih je bilo 1946. godine (Hrženjak, 1963. tablica 4, str. 28), a njihovim pretapanjem u novoformirane općine, kojih je 1953.

bilo 672, broj najnižih lokalnih jedinica u Hrvatskoj smanjen je za dodatne dvije trećine (Hrženjak, 1963. tablica 3, str. 29). No, premda je mjesni narodni odbor cijelo vrijeme postojanja bio u prvom redu organ vlasti i državne uprave, bio je istodobno i tijelo lokalne samouprave (Hrženjak, 1963. str. 30), koje je građanima bilo fizički puno dostupnije od novostvorenih općina, i preko kojega su rješavali komunalna i socijalna pitanja svoje lokalne zajednice. Taj vakuum u vođenju lokalnih poslova, koji je donio zakon iz 1952. pokušalo se riješiti uvođenjem seoskih odbora, ali to više nisu bili organi s izvjesnim stupnjem samostalnosti i ovlasti za rješavanje komunalnih problema, kao što je bio mjesni odbor, već su to bila pomoćna tijela općinskog narodnog odbora (čl. 67-68). Tamo gdje je osnovan, seoski odbor bio je sastavljen od općinskih odbornika iz tog naselja i još tri do pet mještana koje su birali stanovnici na zboru birača, a predsjednika seoskog odbora postavljao je općinski narodni odbor, i smatrao se produženom rukom općinske vlasti, raznosio je službene pozive, pomagao kod ubiranja poreza i sl.

### **3.4.2 Uvođenje vijeća proizvođača na svim razinama vlasti**

Nakon uvođenja u općinske narodne odbore zakonom iz 1952. godine, "vijeće proizvođača" uvedeno je i u saveznu i republičke skupštine Ustavnim zakonom iz 1953. godine (SL FNRJ 3/1953), a takva državno-pravna struktura na nivou općine i republike, uz dorade u ustavima SFRJ iz 1963. i 1974. godine, održat će se sve do raspada Jugoslavije 1991. godine. Ukinuti su prezidijumi savezne i republičkih skupština, ukinuto je Vijeće naroda Savezne skupštine, koje se, međutim, moglo "aktivirati" od predstavnika koje su u Savezno vijeće poslali parlamenti republika i autonomnih pokrajina i oblasti, u slučajevima kad se na dnevnom redu Saveznog vijeća nađe prijedlog o promjeni Ustava ili predlog o saveznom društvenom planu (čl. 45.), ili kad se na dnevnom redu Saveznog vijeća nađe prijedlog zakona ili drugog akta koji se tiče ustavom utvrđenih odnosa narodnih republika i federacije, ako to predloži većina poslanika izabranih od predstavničkog tijela jedne narodne republike (čl. 46). Umjesto vlade i ministarstava uvedena su na saveznoj razini i u republikama izvršna vijeća i sekretarijati, pa je tako prvi čovjek izvršne vlasti u federaciji umjesto predsjednika vlade postao predsjednik saveznog izvršnog vijeća, a ministar vanjskih poslova, primjerice, postao je sekretar za vanjske poslove. Tako se nastojalo odvojiti političko-izvršne od upravnih funkcija, kako bi se "smanjila mogućnost birokratizacije" (Hrženjak 33). Uvedena je na saveznoj razini, ali ne i u republikama, i institucija Predsjednika Republike, koji je biran posredno, u Saveznoj skupštini, koju će, kako će se pokazati, doživotno obnašati maršal Jugoslavije i tadašnji predsjednik Vlade FNRJ Josip Broz Tito. Ustavni zakon odredio je kako je Predsjednik Republike ujedno i predsjednik Saveznog izvršnog vijeća i glavni zapovjednik oružanih snaga.



U čl. 1. Ustavnog zakona Federativna Narodna Republika Jugoslavija definirana je kao "socijalistička demokratska savezna država suverenih i ravnopravnih naroda". U čl. 2. određeno je kako "sva vlast u FNR Jugoslaviji pripada radnom narodu", koji "vrši vlast i upravlja društvenim poslovima preko svojih predstavnika u narodnim odborima i narodnim skupštinama, u radničkim savjetima i u drugim samoupravnim organima, kao i neposredno putem izbora, opozivanja, referenduma, zborova birača, savjeta građana, učešća građana u upravi i u pravosuđu, i putem drugih oblika neposrednog upravljanja". U čl. 3. utvrđuje se da su narodni odbori (i dalje) osnovni i najviši organi vlasti. i to u općini, gradu i kotaru, čime je potvrđena administrativno-teritorijalna podjela iz Općeg zakona o narodnim odborima iz 1952. godine. U istom članku propisano je kako vlast narodnih odbora može biti ograničena samo pravima koje federacija ili republika imaju na osnovu saveznog, odnosno republičkog ustava. Članak 4. određuje da je društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju osnova društvenog i političkog uređenja zemlje, kao i da je "zajamčeno samoupravljanje radnog naroda u oblasti prosvjete, kulture i socijalnih službi".

"Smatramo da na više društvene zajednice, na republike i federaciju trebaju prijeći samo one funkcije društvenog upravljanja koje su po prirodi stvari zajedničke radnim ljudima ili njihovim samoupravnim organima ili narodnim republikama, dok izvršna djelatnost u užem smislu treba biti prije svega u osnovnim društvenim organima i pod najneposrednijom kontrolom masa.

Polazeći od gornjeg stava, nama nije potreban neki centraliziran upravni sistem koji će obavljati sve izvršne poslove, nego su nam dovoljni, u okviru predstavničkih organa radnog naroda, posebni izvršni organi koji nose političku odgovornost za izvršenje poslova iz svoje nadležnosti i kao takvi rukovode upravnim aparatom koji obavlja isključivo samo one poslove koji su im stavljeni u dužnost, bilo zakonom, bilo odlukama predstavničkih organa radnog naroda, bilo odlukama njihovih političkih izvršnih organa u u okviru njihove nadležnosti. Samo u tom smislu, dakle, treba shvatiti našu decentralizaciju. Naše društvo ostaje organska cjelina, a na njegovim najvišim organima stoji upravo zadatak da osiguraju kako jedinstvo sistema, tako i jedinstvo prava i dužnosti trudbenika i njihovih samoupravnih organizacija i ustanova. Na taj način mi društvo oslobađamo okova birokratskog centralizma, ali ujedno dajemo poticaj njegovom prirodnom unutarnjem ujedinjavanju" (Edvard Kardelj, obrazlaganje Prijedloga Ustavnog zakona, Bilten zakonodavnih odbora Vijeća naroda i Saveznog vijeća, 1953. str. 9).

### **3.4.3 Općina kao temeljna jedinica - početak komunalnog sistema**

Nakon trećeg zakona o narodnim odborima iz 1952. i Ustavnog zakona iz 1953., u lipnju 1955. donesen je Opći zakon o uređenju općina i kotara (SL FNRJ 26/1955), a mjesec dana kasnije i Zakon o nadležnosti narodnih odbora i kotara, kojima je općina postala osnovna političko-teritorijalna organizacija i društveno-ekonomska zajednica (Hrženjak 1963. str. 36), što označava početak komunalnog političkog sistema u federativnoj Jugoslaviji. Donošenje Općeg zakona o uređenju općina i kotara označilo je i prijelaz od politipske prema monotipskoj organizaciji lokalne uprave (Pusić, 1963. str. 88). Sve općine, bilo pretežito urbane ili pretežito ruralne, imale su jednak položaj, jednaku osnovnu strukturu, jednaka prava i jednaku nadležnost, dok je kotar bio zamišljen i kao zajednica stanovnika i kao zajednica općina, ali više nije bio osnovna jedinica (Pusić, 1963. str. 90).

### **3.4.3.1 Stabilizacija teritorijalne podjele**

Razne administrativno-teritorijalne podjele između 1946. i 1955. obrazlagale su se potrebom za demokratskim centralizmom, ili za jačanjem kapaciteta lokalne uprave na području privrede, pa onda potrebom decentralizacije i smanjenja birokratizma, marksističkom teorijom komune, uvođenjem samoupravljanja, ili postizanjem jednakosti građana. U prvih 10 godina postojanja federativne Jugoslavije kroz zakone o narodnim odborima kao teritorijalne jedinice definirani su mjesta, gradovi, (gradski) rajoni, naselja, kotari, okruzi, oblasti, općine, gradske općine, gradske općine s posebnim pravima. Prilagodba upravno-teritorijalnog uređenja promjenama društvene stuktore i ekonomskog, prometnog i komunikacijskog razvoja društva, pa i promijenjenim političkim ciljevima mogla se postići ili povećanjem i mijenjanjem mnoštva organizacijskih oblika raznih lokalnih jedinica, što je bio slučaj do 1955., ili povećanjem elastičnosti teritorijalne podjele u okviru monotipskog ili dvotipskog uređenja, što je i učinjeno zakonom iz 1955. godine (Pusić 1963. str. 85). Ta godina smatra se početkom uvođenja komunalnog uređenja, s općinom kao komunom, osnovnom političko-teritorijalnom organizacijom i društveno-ekonomskom zajednicom, koja će omogućiti odumiranje države, prijelaz iz klasnog u besklasno društvo, koja će samostalno organizirati privredu i društvene službe na svom području. Za ostvarenje takvih ciljeva nisu bile pogodne prijašnje usitnjene općine, pa je njihov broj više nego prepolovljen - Zakon o području kotara i općina NRH iz kolovoza 1955. odredio je 299 općina. I broj kotara je više nego prepolovljen - od 58 kotara 1952. ostalo je 1955. godine 27 kotara. (Perko-Šeparović 1982. str. 77).

Nove općine formirane su oko industrijskih centara, kojima je pridodan okolni seoski teritorij. Zadržane su ponegdje male općine, tamo gdje se radilo o razvijenim i samostalnim privrednim cjelinama, ili npr. na otocima, zbog zemljopisnih razloga. S druge

strane, u nekim nerazvijenim krajevima formirane su velike općine koje su obuhvaćale cijelo područje ili veći dio ukinutog kotara, kako se usitnjavanjem ne bi dodatno potencirala nerazvijenost, a u tu kategoriju ušli su npr. Drniš, Knin, Glina i Imotski, koji su, nota bene, i danas vrlo slabo razvijeni. Prosječno su novostvorene općine imale oko 13.000 stanovnika, dok su stare imale oko 5.500 stanovnika, dok su kotari imali u prosjeku 145.000 stanovnika, umjesto prijašnjih 41.000 stanovnika. (Perko-Šeparović, 1982. str. 78) No, i tako povećane, nisu sve općine mogle ponijeti ulogu nositelja društveno-ekonomskog razvoja, pa je između 1957. i 1962. u pet izmjena zakona broj općina svaki put smanjivan, do 194 u kolovozu 1962. godine. Iste godine u listopadu broj općina je gotovo prepolovljen, na 111, a broj kotara je umanjen za dvije trećine, ostalo ih je svega devet. (Perko-Šeparović, 1982. str. 79). Uz manje izmjene, takva će teritorijalna podjela ostati u Hrvatskoj do raspada Jugoslavije 1991. godine, s tim da će se umjesto kotara u istim centrima kasnije formirati zajednice općina.

"Kad je općina etablirana kao glavni nosilac uprave na lokalnom nivou, sve više saveznih i republičkih propisa tovara na nju nove i nove zadatke" (Pusić 1963. str. 90), tako da broj i opseg poslova koje mora obavljati općinska uprava za federaciju i za republiku gotovo da ne ostavlja prostora za određivanje nekog vlastitog djelokruga u statutima. Stoga se nastavlja tendencija teritorijalnog širenja općina i, posljedično, smanjivanja njihovog broja, kako bi ekonomski i financijski mogle pratiti poslove stavljene u njihovu nadležnost (Pusić 1963. str. 91). U tako teritorijalno, a i djelokrugom povećanim općinama, bilo je potrebno ustrojiti najniže jedinice, a zakon iz 1955. ponovno uvodi mjesne odbore, kao organe neposrednog sudjelovanja građana, ali i mjesne urede, kao ispostave općinske uprave, a njihov djelokrug utvrđivao se statutom općine.

#### **3.4.3.2 Povratak mjesnog odbora kao oblika mjesne samouprave**

Statut općine Kranj u Sloveniji iz 1955. godine, koji je služio kao ogledni ili tipski za sve općine u bivšoj Jugoslaviji, predviđao je da mjesni odbor upravlja općenarodnom imovinom na svom području, da rješava zaključkom u upravnoj stvari, da prati rad službenika mjesnog ureda i predlaže narodnom odboru općine mjere za poboljšanje tog rada, što nije bilo zakonom izriječno stavljeno u nadležnost mjesnog odbora, a mjesnom uredu stavljeno je u zadatak u čl 89. Statuta "da vrši poslovanje za mjesni ured" i da izdaje upravni akt na temelju zaključka mjesnog odbora. Kranjski statut proširio je i financiranje mjesnog odbora u odnosu na Opći zakon o uređenju općina i kotara, gdje je u čl. 19. bilo određeno da se mjesni odbor financira iz općinskog proračuna, tako što je predvidio u čl. 110. Statuta mogućnost da narodni odbor općine prepusti mjesnom odboru neke isključivo mjesne prihode, ili

dio općinskih prihoda koji se ostvaruju na području mjesnog odbora. Svaka općina mogla je svojim statutom osnivati i prilagođavati mjesne odbore i mjesne urede po svom nahodanju i prema svojim potrebama, čime su se općine i služile, pa su proširivale djelokrug mjesnih odbora i izvan okvira postavljenih u Kranjskom statutu, u oblasti prosvjete, narodnog zdravlja, socijalne skrbi, poljoprivrede i veterinarstva, poslove pravne pomoći organima i ustanovama (Pusić 1963. str. 93).

Premda osnivanje mjesnog odbora prema čl. 14. nije bilo obvezno, osnivali su se u gotovo svakodnevno u svakoj općini, pa ih je 1957. bilo 3.027, a već 1960. ih je u Hrvatskoj bilo 3.224, dakle osnivan je u te tri godine, u prosjeku, po jedan mjesni odbor svakih pet dana, (Pusić 1963. tablica 3, str. 94) na prostoru tadašnjih 278 (1957.), odnosno 264 (1960.) općine (Hrženjak 1963, tablica 6, str. 38). Prosječno je jedan mjesni odbor pokriva dva naseljena mjesta, obzirom da je u Hrvatskoj 1960. bilo 6.740 naselja. Tako je broj jedinica mjesne samouprave, kojih od zakona iz 1952. uopće nije ni bilo, izuzev rijetkih seoskih odbora, po prvi puta od 1946., kad je mjesnih narodnih odbora bilo 4.399, premašio tri tisuće, što govori o potrebi stanovništva da vodi brigu o poslovima koji se neposredno tiču lokalne zajednice, a koje narodni odbori teritorijalno sve većih općina "nisu u stranju ni sagledati, a kamoli brzo i uspješno riješiti" (Hrženjak 1963. str. 39). I broj članova mjesnih odbora 1960. od 35.353 približio se rekordnoj brojci iz 1946. kad je u mjesne narodne odbore izabrano 40.873 odbornika (Bilten zakonodavnih odbora Narodne skupštine, 1949. str. 33). Prema posljednjim dostupnim službenim podacima iz prosinca 2017. u Hrvatskoj je tada bilo 3.809 mjesnih odbora, s oko 20 do 25 tisuća članova vijeća mjesnih odbora. Kažemo "bilo", jer podaci od 2017. nisu osvježavani, a u međuvremenu su neke jedinice lokalne samouprave, poput Grada Valpova 2022. (Romić, 2023. str. 182-183), ukinuli mjesne odbore, moguće da su ih neke druge osnovale ili mijenjale njihov broj, pa je pitanje koliko ih je sada točno. Kako bilo, "suvremeni" mjesni odbori usporedivi su s mjesnim odborima iz 1960. samo po nazivu i teritoriju, ali ne i po djelokrugu i korisnosti, rekli bismo.

### **3.4.3.3 Stambene zajednice**

Osobito u gradovima pokazala se potreba za organizacijom koja će stanovnicima pomoći u uređenju naselja i održavanja zgrada, čistoće, brige o vanškolskim aktivnostima djece itd., pa su Općim zakonom o stambenim zjednicama (SL FNRJ 16/1959) već postojeće stambene zajednice, koje su dotad imale ulogu drugostupanjskog društvenog organa za upravljanje stambenim zgradama, pretvorene u "teritorijalne samoupravne organizacije građana" (Pusić 1963. str. 94). Osnivale su se u gradskom rajonu (četvrti), stambenom bloku ili naselju koje je predstavljalo prostornu urbanističku i komunalnu cjelinu. Mogle su se osnivati i za industrijsko naselje,

za naselje većeg pogona privredne organizacije ili ustanove, ako je predstavljalo urbanističku cjelinu. Prijedlog za osnivanje stambene zajednice davala je lokalna organizacija Saveza socijalističkog radnog naroda, ali bilo je primjera da su i radne organizacije, odnosno njihovi radni kolektivi, inicirali osnivanje stambenih zajednica, primjer je osnivanje jedne koje je na području zagrebačke Trešnjevke inicirao radni kolektiv Rade Končara (Hrženjak 1963. str. 53).

Na čelu stambene zajednice nalazio se kolektivni organ - Savjet, čije su članove u najvećem broju slučajeva, uz neke iznimke, birali građani, na zborovima birača. Izbor i trajanje mandata članova savjeta stambene zajednice bio je različit u odnosu na mjesne odbore, za koje je jedan dio članova bio biran na zborovima birača, a drugi dio su sačinjavali odbornici narodnog odbora općine izabrani s područja mjesnog odbora, ukupno do 9 odbornika. Mandat im je trajao koliko i narodnom odboru općine, u pravilu četiri godine. Mandat članova savjeta stambene zajednice trajao je dvije godine, s tim da se svake godine birala polovina članova savjeta. Jednog ili više članova savjeta mogla je delegirati privredna organizacija, njen pogon, državni organ ili ustanova, ukoliko su te organizacije uložile znatna sredstva u razvoj područja na kojemu je osnovana stambena zajednica, ili ukoliko se radilo o industrijskom naselju ili naselju ustanove. Najčešće su savjeti stambenih zajednica imali između 15 i 30 članova, a njihov broj određivao se statutom stambene zajednice (Hrženjak 1963. 55-59).

Stambenim zajednicama nije bio zakonom striktno određen djelokrug poslova, niti je bio uniforman, pa su imale razmjerno širok djelokrug komunalnih, privrednih, prosvjetnih, socijalnih i zdravstvenih poslova, koje su same birale. Financirale su se samodoprinosima stanovnika, dotacijama iz općinskih proračuna i nekih lokalnih poreza, te vlastitim prihodima od službi koje su pojedine stambene zajednice same organizirale (Pusić, 1963. str. 94).

I u mjesnim odborima i u stambenim zajednicama članovi odbora, odnosno savjeta stambene zajednice koji su birani na zboru birača mogli su biti opozvani.

Stambenih zajednica u Hrvatskoj je 1961. bilo 184, a najuspješnije među njima bile su one koje su formirane u radničkim naseljima velikih privrednih poduzeća, koja su pomagala stambenim zajednicama na podizanju standarda radnika i njihovih obitelji (Hrženjak 1963. str. 77). Pored uređenja igrališta, parkova i nogostupa u naselju, stambene zajednice su imale brojne servise za pomoć obiteljima, npr. za održavanje stanova, vođenje kućanstva, dostavu mlijeka, a zanimljiv je i uspjeh stambenih zajednica na osnivanju dječjih vrtića. Cijena tih vrtića za roditelje bila je puno niža negoli cijena vrtića koje je gradila općina, primjerice

za općinske vrtiće roditelji su morali participirati u cijeni iznosima između 1.000 i 8.000 dinara, dok je participacija za vrtiće stambenih zajednica iznosila između 600 i 3.500 dinara, s tim da je samo neznatan dio roditelja uopće morao plaćati participaciju u tim vrtićima (Hrženjak 1963. str. 79). Osim pogodnosti niže cijene, navodi se da je u tim ustanovama vladala čvršća povezanost s roditeljima i da su se o njima građani i više brinuli, pa i dobrovoljnim radom. Najprofitabilniji servisi stambenih zajednica bili su servisi za pomoć kućnim savjetima u zgradama, nešto više od jedne trećine bili su servisi za pružanje tehničkih i financijskih usluga kućnim savjetima, a veći dio bili su servisi za održavanje zgrada. No, kako se radilo o dohodovno isplativim poslovnim organizacijama, one su se često u većoj mjeri preorijentirale na pružanje usluga privrednim poduzećima i ustanovama, na veće poslove, s većom zaradom, pa su često zanemarivali poslove održavanja stambenih zgrada, radi čega su i bili osnovani, te su se izdvajali s vremenom u zasebne, samostalne privredne subjekte, što je dovodilo do pada prihoda stambenih zajednica. Stambene zajednice imale su i presudnu ulogu u širenju trgovinske mreže u naseljima, na njihovu inicijativu su otvarane nove potrebne prehrambene prodavaonice i tržnice (Hrženjak 1963. str. 80).

#### **3.4.3.4 Djelokrug mjesnih odbora i stambenih zajednica**

Kako su i mjesni odbori i stambene zajednice po zakonima i statutima općina po kojima su osnivani imali zadatak pomaganja narodnom odboru općine u izvršavanju zakona i drugih propisa, tako se ustalila grupa poslova koje su izvršavale i jedna i druga organizacija mjesne samouprave. Tako su, na zborovima birača ili na druge načine, upoznavali građane s odlukama i drugim propisima narodnih odbora, pratili izvršavanje tih propisa na svom području, davali mišljenja i prijedloge o pojedinim pitanjima na zahtjev narodnog odbora općine, pomagali su općinskom narodnom odboru u organiziranju i obavljanju poslova koje su općinski organi obavljali na području mjesne samouprave, pratili su rad službenika mjesnih ureda općinske uprave i davali prijedloge za poboljšanje njihova rada, pomagali pri reguliranju javnog reda i mira, davali prijedloge za osnivanje škola i ambulanti, za izgradnju i popravak lokalnih cesta, a predlagali su i skrbnika za malodobne i druge osobe koje su stavljane pod skrbništvo (Hrženjak, 1963. str. 82). Također su se neformalno, posredovanjem i uvjeravanjem, traženjem dogovora, angažirali u pitanjima nepohađanja obveznog školovanja, neodazivanja obveznom cijepljenju, mirenjima susjeda, sporovima zbog međe i slično, najčešće upravo na zahtjev građana, čime su rasterećivali socijalne službe i sudove za prekršaje. Postupci mirenja dovodili su do ishoda da krivac namiri štetu, ili da se ispriča zbog uvrede ili klevete koju je izrekao. "Ukoliko očiti krivac ne bi priznao, ili bi ponovio štetu ili uvredu, bio bi oštro kritiziran na zboru birača, u organizaciji gdje radi, na

sastancima SSRN i od pojedinaca" (Hrženjak, 1963. str. 85). Općenito, što se tiče savjetodavne uloge i mogućnosti inicijative za uređenje bilo kakvih pitanja od interesa za lokalnu zajednicu, nije bilo ograničenja za mjesne odbore i stambene zajednice. Svoja mišljenja su mjesni odbori i savjeti stambenih zajednica donosili u obliku zaključaka i preporuka.

### **3.4.3.5 Primjeri iz općine Varaždin i općine Slavonski Brod**

Zanimljivo je vidjeti kako su različite sredine, makar bile slične po broju naselja i stanovnika, poput Varaždina i Slavanskog Broda, različito pristupile organizaciji i radu mjesnih odbora. Općina Varaždin je 1961. godine imala 74.607 stanovnika, koji su živjeli u 90 naselja, od kojih 84 seoskog, pet mješovitog i jedno gradskog tipa (Hrženjak, 1983. str. 542). Iste godine općina Slavonski Brod imala je 92 naselja (Hrženjak, 1983. str. 208), 71 seoskog, 20 mješovitog i jedno gradskog tipa, s ukupno 91.183 stanovnika. U općini Varaždin postojao je te godine 41 mjesni odbor, a u općini Slavonski Brod tek 21 mjesni odbor. Iz podataka o njihovom radu 1960. godine možemo vidjeti da su se i točke dnevnog reda u varaždinskim i brodskim mjesnim odborima znatno razlikovale (Hrženjak, 1963. tablica 14, str. 75). Dok se u varaždinskim mjesnim odborima 37 puta raspravljalo o izvještaju o radu mjesnog odbora i isto toliko puta o prijedlogu plana rada mjesnog odbora, dotle su u brodskim mjesnim odborima izvještaji o radu mjesnih odbora bili na dnevnom redu tek pet puta, a prijedlozi planova rada sedam puta. U varaždinskoj općini očito su često posezali za samodoprinosom, pa su o njemu mjesni odbori raspravljali čak 41 put, a u brodskim mjesnim odborima su se te 1960. samodoprinosom bavili tek 10 puta. Ceste i mostovi na sjednicama varaždinskih mjesnih odbora zauzeli su čak 132 točke dnevnog reda, dok su mjesni odbori u općini Slavonski brod o cestama i mostovima raspravljali tek 17 puta. U površinom trostruko manjoj varaždinskoj općini mjesni odbori su se bavili pašnjacima i prodajom trave uz poljoprivredne puteve 26 puta, a u slavonskobrodskoj općini tek devet puta. U Varaždinu su se mjesni odbori devet puta bavili provedbom zaključaka zbora birača, a u Slavanskom Brodu samo tri puta. Ista je situacija 1960. bila i sa zborovima birača, kojih je u općini Varaždin bilo 243, a u općini Slavonski Brod 121, dakle upola manje. Zanimljivo je da su zborovi birača u obje općine najviše pažnje bili posvetili raspravama o društvenom planu i proračunu narodnog odbora općine, u Varaždinu 137 puta, a u Slavanskom Brodu 60 puta, pa je to bila tema o kojoj se daleko najviše raspravljalo među svim ostalim. Možemo pretpostaviti kako je općinski proračun bio od primarnog interesa na zborovima birača jer su se najvećim dijelom iz tih sredstava financirale potrebe naselja, odnosno mjesnih odbora u tadašnjim velikim općinama. Spomenimo i ogromnu razliku u broju sjednica mjesnih odbora u navedene dvije općine: u razdoblju od dvije godine, 1958.-1960. u varaždinskim mjesnim odborima, njih 41,

održano je 827 sjednica, dakle prosječno po 10 godišnje po jednom mjesnom odboru, dok je u slavonsko-brodskim mjesnim odborima, njih 21, održano u te dvije godine tek 74 sjednice, dakle svaki je mjesni odbor održao u prosjeku manje od dvije sjednice godišnje (Hrženjak 1963. tablica 18, str. 88.).

Nakon ovih podataka iz sredine 20. stoljeća, možemo se samo zapitati o čemu u današnjoj Hrvatskoj raspravljaju vijeća mjesnih odbora? Čime se bave? Okupljaju li se stanovnici bilo kakvih naselja na zborovima građana? Odlučuju li i o čemu?

### **3.5 Ustav SFRJ iz 1963. godine - stvaranje mjesnih zajednica**

Osim što je službeni naziv Federativne Narodne Republike Jugoslavije promijenjen u Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ), kakav će ostati sve do njenog raspada u ratu 1991. godine, Ustavom iz 1963. godine u članku 104. uspostavljena je, jezičnom, a i sadržajnom fuzijom mjesnih odbora i stambenih zajednica nova institucija: mjesna zajednica. Određena je kao samoupravna zajednica građana seoskih i gradskih naselja, u kojima "građani neposredno ostvaruju samoupravljanje u oblasti djelatnosti koje služe neposrednom zadovoljavanju potreba radnih ljudi i njihovih obitelji". U st. 2. istog članka propisano je da se statutom općine može odrediti da mjesna zajednica vrši i druge poslove radi zadovoljavanja komunalnih, socijalnih i drugih zajedničkih potreba građana, kao i način financiranja tih djelatnosti, a u st. 3. propisano je da mjesna zajednica ima svojstvo pravne osobe. Ustav iz 1963. učvrstio je monotipsko teritorijalno uređenje, s općinom kao osnovnom društveno-političkom zajednicom (čl. 96.), dok je kotar (srez) u čl. 105. postao fakultativna regionalna jedinica, koja se može formirati za "vršenje poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više općina". U st. 3. čl. 96. propisano je da "prava i dužnosti općine vrše građani na zborovima birača i putem drugih oblika neposrednog odlučivanja, općinska skupština, njeni organi i mjesne zajednice". Dakle, mjesna zajednica je navedena kao bitan element u izvršenju funkcija općine, među kojima su osiguranje materijalnih i drugih uvjeta za rad ljudi i razvitak proizvodnih snaga, razvitak privrede i društvenih službi, proračun općine, stvaranje uvjeta za zadovoljavanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba građana, usklađivanje pojedinačnih i zajedničkih interesa s općim interesima, ostvarivanje neposrednog društvenog samoupravljanja, organiziranje organa vlasti, društvenog samoupravljanja i društvenih službi od zajedničkog interesa (čl. 96. st. 1).

Ustavi SFRJ i federativnih republika iz 1963. samo su općenito predvidjeli zadatke mjesnih zajednica, a detaljniju razradu su prepustili statutima općina i samih mjesnih zajednica. Tek 20 godina kasnije, 1983. donesen je u Socijalističkoj Republici



Hrvatskoj Zakon o mjesnim zajednicama, što svjedoči da je mjesna zajednica institut koji se doista razvijao od "dna prema gore", primarno kroz praksu, a manje kroz zakonsku i statutarnu regulativu. Hrženjak navodi tri bitna momenta o kojima je trebalo voditi računa prilikom osnivanja mjesne zajednice: prvo, pošto se radi o neposrednom upravljanju građana svojim svakodnevnim poslovima i odnosima u zajednici, okvir djelokruga mjesne zajednice ne smije biti postavljen preširoko, što bi rezultiralo gubitkom neposrednosti utjecaja građana; drugo, građani u mjesnoj zajednici trebaju rješavati svoje osobne, obiteljske i susjedske potrebe, za koje su svakodnevno zainteresirani, a koje ne rješava općina, ili ih ne rješava dovoljno dobro, tako da mjesna zajednica ne bi trebala preuzimati na sebe poslove izvan tog okvira; i treće, na teritoriju svake mjesne zajednice postoje društvene službe i radne organizacije s kojima na području mjesne zajednice treba ostvarivati suradnju (Hrženjak, 1968.a. str. 7-8). Savjeti mjesnih zajednica ne bi trebali na sebe preuzimati nikakve poslove koje su dužne obavljati druge ustanove i organizacije koje djeluju na području mjesne zajednice, poput škola i zdravstvenih ambulanti, jer bi to sputavalo samoupravni karakter tih ustanova, a mjesnoj zajednici bi predstavljalo nepotrebno opterećenje. Također, premda je i Ustavom SFRJ u čl. 104. i Ustavom SR Hrvatske u čl. 148. propisano kako općina, odnosno njena skupština, može na mjesnu zajednicu prenijeti iz svoje nadležnosti poslove od "neposrednog interesa" za mjesnu zajednicu, to ne bi trebalo uključivati stručne, tehničke i administrativne poslove iz djelokruga općinskih organa i ustanova. Mjesna zajednica trebala bi obavljati "samo one poslove koje građani žele i mogu sami rješavati" (Hrženjak, 1963. str. 165-166).

### **3.5.1 Osnivanje mjesnih zajednica**

Mjesne zajednice su na zborovima birača osnivali sami građani, međutim bilo je općina koje su svojim statutima propisale unaprijed koje će se mjesne zajednice osnovati, a stanovnicima ostalih naselja ostavljena je mogućnost da na zborovima birača odluče kojoj od mjesnih zajednica će se priključiti, primjerice općina Nova Gradiška, u kojoj je bilo 93 naselja, svojim je Statutom predvidjela osnivanje mjesnih zajednica u 21 naselju, pa su stanovnici ostalih 72 naselja zapravo bili ograničeni u svom odabiru. U Statutu općine Vukovar, pak, u čl. 187. bilo je određeno kako "mjesnu zajednicu osnivaju građani na zboru birača", a na inicijativu mjesne organizacije Saveza socijalističkog radnog naroda (Hrženjak, 1968.a str. 30-31). U prve tri godine nakon ustavnog određenja mjesne zajednice kao neobveznog oblika mjesne samouprave osnovano je, zaključno s 1966. godinom u Hrvatskoj 1.616 mjesnih zajednica, što je bilo na razini otprilike polovine mjesnih odbora i stambenih zajednica koji su postojali do 1963. godine (Hrženjak, 1968.a str. 70).

### **3.5.1.1 Zbor birača mjesne zajednice**

Zbor birača, osim što je osnivao mjesnu zajednicu, bio je njen najviši organ, neovisan o, primjerice, općinskoj skupštini. Zadatak "uključivanja masa" u organe vlasti, koje su komunistički funkcionari često spominjali, najbolji svoj izraz dobio je u zborovima birača, koji su bili jedini forumi koje komunistička partija nije mogla kontrolirati. Prema Zakonu o referendumu i drugim oblicima neposrednog upravljanja SR Hrvatske iz 1967. godine zbor birača raspravlja o pitanjima od značaja za život i rad u mjesnoj zajednici, općini i široj društvenoj zajednici, neposredno odlučuje o stvarima od interesa za građane mjesne zajednice, bira organe i pojedince za funkcije u mjesnoj zajednici, predlaže kandidate u izborima za članove predstavničkih tijela, te vrši kontrolu nad radom predstavnika izabranih u predstavnička tijela društveno-političkih zajednica, što je uključivalo i njihov opoziv (Hrženjak, 1968.b str. 28). Samo u općini Vukovar 1966. godine održana su 143 zbora birača (građana) (Hrženjak, 1968.b str. 84). Pitanje je je li u samostalnoj demokratskoj Hrvatskoj u 35 godina održano ukupno toliko zborova građana.

### **3.5.1.2 Savjet mjesne zajednice**

Savjet mjesne zajednice, kao njeno izvršno tijelo, koje je, prema statutima općina, brojalo između 9 i 45 članova, birao je Zbor birača na rok od dvije godine, s tim da se svake godine mijenjala polovina članova, što je rješenje koje je preuzeto iz stambenih zajednica. (Hrženjak, 1968.a str. 21-22). U nekim (većim) mjesnim zajednicama u kojima je u Savjetu bilo puno članova birano je i uže predsjedništvo ili izvršni odbor, s pet do devet članova, a takve su mjesne zajednice, sa svojim proračunom i upravnim aparatom, bile dobri kandidati da se razvijaju u nove teritorijalne jedinice, odnosno da izgube elastičnost najnižih jedinica lokalne (mjesne) samouprave (Pusić, 1963. str. 95.). Svakako je takva nadogradnja organa bila u opreci s ustavnom odredbom da "građani neposredno ostvaruju samoupravljanje". Savjet mjesne zajednice iz reda svojih članova birao je predsjednika i tajnika, koji su te dužnosti obnašali besplatno (Hrženjak, 1968.b str. 85), te je formirao odbore ili komisije za pojedina pitanja, kojima su na čelu bili članovi savjeta. Među odborima i komisijama nije bilo suštinske razlike, u nekim su se mjesnim zajednicama komisije bavile onim čime su se u drugim mjesnim zajednicama bavili odbori. Tako su osnivani odbori, ili komisije, za komunalije i čistoću, za zaštitu djece, za sport, za obranu od elementarnih nepogoda, za civilnu zaštitu i narodnu obranu, za društvenu imovinu, za upravljanje društvenim domom itd. U nekim općinama, poput Čakovca, doslovce tisuće ljudi, konkretno 2.498 bilo je angažirano u 230 raznih odbora i komisija mjesnih zajednica. Nadzorni odbor, kojega

je birao zbor birača, imao je zadatak kontrolirati materijalno-financijsko poslovanje savjeta, odbora i komisija mjesne zajednice, kao i eventualno drugih organizacija koje su raspolagale sredstvima mjesnog samodoprinosu i namjenskim sredstvima (Hrženjak, 1968.a str. 23-24).

### **3.5.1.3 Zborovi potrošača i mirovna vijeća**

U mjesnim zajednicama djelovali su i zborovi potrošača, predviđeni Osnovnim zakonom o poduzećima (SL SFRJ 17/1965), u koje su ulazili "predstavnici zainteresiranih kupaca, odnosno korisnika usluga". Prema čl. 66. navedenog zakona, organi upravljanja poduzeća bili su dužni razmotriti zaključke potrošača (korisnika usluga), zauzeti stav o tim zaključcima i o tome izvijestiti savjet potrošača, koji je biran na zboru potrošača. Zakonom o referendumu iz 1967. bilo je propisano da "zborove korisnika usluga organizira mjesna zajednica, suglasno odredbama svog statuta" (Hrženjak, 1968.b str. 34-35).

Mirovna vijeća bila su zasigurno najuspješniji instrument djelovanja mjesnih zajednica u posredovanju i mirnom rješavanju sporova među građanima. Postojala su još od 1953., prema Uredbi o upravljanju stambenim zgradama, a sastojala su se od tri člana i rješavala samo sporove proizašle iz stambenih odnosa (Hrženjak, 1983. str. 699). Očito su mirovna vijeća u stambenim zgradama radila dobar posao, pa su 10 godina kasnije postala ustavna kategorija. Ustav iz 1963. u čl. 133. propisao je da se mirovna vijeća, ili druge ustanove, mogu osnivati na osnovu zakona "za raspravljanje međusobnih sporova građana ili organizacija". Prema čl. 1. Općeg zakona o mirovnim vijećima (SL SFRJ 23/1967), "mirovna vijeća posreduju u svim spornim odnosima građana, odnosno u sporovima između pojedinih članova radne zajednice, osim u slučajevima kad su u pitanju zahtjevi kojima oni ne mogu slobodno raspolagati prema postojećim propisima", što znači da su mirovna vijeća mogla posredovati u svim sporovima koji nisu bili regulirani prisilnim propisima, npr. kaznenim pravom. Sastojala su se obično iz tri člana i njihova zamjenika, koji su tu dužnost obavljali dobrovoljno i besplatno, a birao ih je zbor birača, ili "zbor radnih ljudi" u poduzećima, "iz reda onih građana koji uživaju ugled i povjerenje" (Hrženjak, 1968.b str. 91). Mirovno vijeće moglo je poduzimati posredničke korake i po vlastitoj inicijativi, ali se mirenje stranaka moglo odvijati samo uz njihovu suglasnost. Za ilustraciju uspješnosti može poslužiti primjer Iloka iz 1966. godine, sada grada, a tada. mjesne zajednice u sastavu općine Vukovar, u kojemu je mirovno vijeće te godine vodilo 164 postupka, a u samo 20 slučajeva nije došlo do izmirenja i nagodbe stranaka. Dakle uspješnost mirnog rješavanja sporova pred mirovnim vijećem mjesne zajednice Ilok bila je oko 85 posto, a sličnu uspješnost od preko 80 posto imala su i mirovna

vijeća u drugim općinama i mjesnim zajednicama (Hrženjak, 1968.b str. 92).

#### **3.5.1.4 Mjesne zajednice kao zamjena za ukinute općine**

Godine 1954. bilo je u Hrvatskoj 678 općina i 59 gradskih općina, 1955. ukupno 299 općina, od kojih je 1962. ostalo 111 općina, a donošenje novog Ustava SFRJ 1974. dočekat će 105 općina. To kontinuirano i možemo reći radikalno smanjivanje broja općina bio je glavni uzrok što su Ustavom iz 1963. mjesne zajednice ponuđene kao, tada još neobvezna, zamjena za ukinute male općine, pa su se mjesne zajednice u prvo vrijeme osnivale u centrima i na cjelokupnom području ukinutih općina, a ne za pojedina mjesta, sela, naselja, ili dijelove grada, kako je bilo predviđeno Ustavom SRH (Hrženjak, 1974. str. 42). Međutim, velike mjesne zajednice nisu bile namjera i političko vodstvo Jugoslavije nije ih smatralo ni poželjnim, ni prikladnim za razvoj samoupravljanja, što je potvrdio i Edvard Kardelj na 14. skupštini Stalne konferencije gradova Jugoslavije u Mostaru 1966. godine, rekavši kako bi mjesne zajednice "trebale biti dovoljno male da bi na određeneim područjima doista mogle povezati sve interesente... Ako su mjesne zajednice i male, to ne znači da one ne bi mogle - kroz udruživanje oko pojedinih zadataka rješavati probleme koji se tiču građana na širim područjima". Kardelj je, također, kao značajnu smetnju razvoju mjesnih zajednica nakon tri godine njihova postojanja vidio "primitivni birokratizam", koji je težio kontroli centralnih organa i sputavanju inicijative građana u okviru mjesnih zajednica. "Svi znamo da se socijalizam ne može uspješno razvijati samo na bazi usmjeravanja iz centra - mada je i ono neophodno - već se mora razvijati na osnovi inicijative i interesa čovjeka u radu i u njegovu svakodnevnom životu. Zato je mjesna zajednica upravo jedan od veoma važnih elemenata povezivanja aktivnosti pojedinaca i radnih kolektiva s cjelokupnim sistemom društvenog samoupravljanja", zaključio je Kardelj na konferenciji gradova u Mostaru 1966. godine (prema Hrženjak, 1974. str. 52).

#### **3.5.1.5 Učinci mjesnih zajednica**

Od sredine 1967. do sredine 1968. godine pokrenuta je "Godina akcije mjesnih zajednica" na području cijele Jugoslavije, svojevrsno natjecanje u kojem je sudjelovalo oko tisuću mjesnih zajednica iz cijele države, tijekom koje je u tim mjesnim zajednicama izgrađeno, među ostalim, 428 zdravstvenih objekata, 910 školskih zgrada, čak 3.423 knjižnice i čitaonice, 1039 domova kulture, 1111 objekata za "društveni život omladine", 216 dječjih školskih kuhinja, stotine dječjih igrališta i sličnih objekata. Dvije trećine novca za izgradnju svih tih objekata osigurali su samodoprinosom sami građani, a tek jedna trećina dolazila je od

dotacija privrednih poduzeća i proračuna općina. (Hrženjak, 1974. str. 61-63) Podaci Saveznog zavoda za statistiku iz 1971. govore da su stanovnici 7.610 mjesnih zajednica iz cijele Jugoslavije te godine izgradili 5.080 kilometara novih cesta, 6.500 kilometara vodovodne i 1.400 kilometara kanalizacijske mreže, 5.840 kilometara električne mreže, 1.370 trafo-stanica, uz još stotine novoizgrađenih škola, vrtića, domova kulture, omladinskih klubova, igrališta, parkova, većinom sredstvima iz vlastitog samodoprinosu. (Hrženjak, 1974. str. 66) Zato možemo reći da je podržavljenje tih objekata, pa i samih prostora mjesnih zajednica, odnosno njihova predaja u vlasništvo općina i gradova 1993. godine bila čista otimačina imovine od građana, koji su njihovu izgradnju najvećim dijelom sami financirali (Koprić, 2010. str. 666).

### **3.6 Ustav SFRJ iz 1974. - obvezno osnivanje mjesnih zajednica**

Od 1967., kada je Ustavnim zakonom o promjeni Ustava SRH ukinut kotar kao teritorijalna jedinica drugog stupnja, a bilo ih je tada još osam, općina je ostala jedina jedinica lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj. Navedeni Ustavni zakon ostavio je mogućnost udruživanja općina u zajednice općina, "radi usklađivanja svoje politike i suradnje po pitanjima od zajedničkog interesa", što je Ustavom iz 1974. postala obveza, kada su zajednice općina postale regionalne društveno-političke zajednice (Perko-Šeparović 1982. str. 81, Koprić 1987. str. 28).

I mjesne zajednice postale su obvezne po odredbama čl. 114. Ustava SFRJ 1974., koji je propisao da je "pravo i dužnost radnih ljudi i građana u naselju, dijelu naselja ili u više povezanih naselja da se, radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa i potreba, samoupravno organiziraju u mjesnu zajednicu". Dalje je u istom članku određeno kako u mjesnoj zajednici "radni ljudi i građani odlučuju o ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i o solidarnom zadovoljavanju zajedničkih potreba u oblastima uređivanja naselja, stanovanja, komunalnih djelatnosti, dječije i socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, fizičke kulture, zaštite potrošača, zaštite i unaprijeđivanja čovjekove sredine, narodne obrane, društvene samozaštite, kao i drugim oblastima života i rada". Nakon 11 godina iskustva u radu dotad neobveznih mjesnih zajednica, Ustavom je mjesnoj zajednici, kao jedinici mjesne samouprave, u zadatak stavljeno ostvarivanje vrlo širokog kruga poslova iz oblasti ekonomije, socijalne zaštite, prosvjete, ekologije, pa čak i "narodne obrane", a ne samo (pojedini) komunalni poslovi, koji su karakteristični za suvremenu mjesnu samoupravu.

#### **3.6.1 Ojačana uloga mjesnih zajednica**

Mjesna zajednica dobila je čl. 114. Ustava iz 1974. pravo da se

"samoupravnim sporazumijevanjem i na drugi način" povezuje s poduzećima ("organizacijama udruženog rada"), samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama radi ostvarivanja svojih zajedničkih interesa i potreba, kako na području mjesne zajednice, tako i van nje. U istom članku određeno je i kako "radni ljudi i građani u mjesnoj zajednici sudjeluju u vršenju društvenih poslova i u odlučivanju o pitanjima od zajedničkog interesa u općini i širim društveno-političkim zajednicama". U čl. 144. propisano je kako se skupština općine sastoji iz tri vijeća: pored "vijeća udruženog rada" - bivšeg vijeća proizvođača, koje se sastoji iz delegata "radnih ljudi u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama rada", te društveno-političkog vijeća, kao vijeća "delegata radnih ljudi i građana organiziranih u društveno-političke organizacije", za koje liste utvrđuje Savez socijalističkog radnog naroda (SSRN), osniva se još i vijeće mjesnih zajednica, čime su mjesne zajednice dobile veliku mogućnost utjecaja na planove i odluke općine u čijem su sastavu. Istu trodomnu strukturu skupštine imale su i federativne republike, s tim da je u republičkim skupštinama umjesto vijeća mjesnih zajednica djelovalo vijeće općina. U čl. 145. propisano je kako vijeće mjesnih zajednica sudjeluje u odlučivanju "o pitanjima od interesa za radne ljude i građane u mjesnim zajednicama". Općinskim statutom utvrđivao se način i postupak osnivanja mjesnih zajednica (čl. 114. Ustava), a mjesne zajednice su svojim statutima određivale koja su "prava i dužnosti mjesne zajednice, njena organizacija, njeni organi i odnosi sa organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i uređuju druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice i život radnih ljudi i građana u njoj" (čl. 115. Ustava), dakle tu se općina nije mogla uplitati.

Tri godine prije donošenja novog Ustava, održan je u Sarajevu u svibnju 1971. Drugi kongres samoupravljača, na 100. obljetnicu Pariške komune i 21 godinu od uvođenja radničkog samoupravljanja u Jugoslaviji, a baš u vrijeme "Hrvatskog proljeća", na kojemu su u čak 28 rezolucija utvrđeni ciljevi daljnjeg razvoja samoupravnog socijalizma, koji će svoj izraz dobiti u Ustavu iz 1974. godine (Hrvatski tjednik, 14. svibnja 1971., str. 3, [https://www.matica.hr/media/uploads/knjige/zaratustra/ht\\_05\\_kolor.pdf](https://www.matica.hr/media/uploads/knjige/zaratustra/ht_05_kolor.pdf), pristupljeno 17.02.2025). U Rezoluciji o mjesnim zajednicama, Kongres samoupravljača traži da se u saveznom i republičkim ustavima, te u statutima općina odredi mjesna zajednica kao jedna od osnovnih jedinica samoupravljanja u općini, "iz koje prirodno izrastaju i konstituiraju se na delegatskom principu odluke i politika općinske skupštine, samostalnih fondova u općini, i samoupravnih interesnih zajednica". Zatim se traži afirmacija shvaćanja kako "radni ljudi i građani u mjesnim zajednicama treba da ne samo formalno, nego u praksi što neposrednije odlučuju o svim sredstvima za zajedničke potrebe u komuni", nadalje traži se da se izvori financiranja u mjesnim zajednicama i općini, umjesto

na administrativno utvrđenim doprinosima i porezima temelje što više na "samoupravnom sporazumijevanju i društvenom dogovaranju radnih zajednica, interesnih zajednica i građana u mjesnim zajednicama". Kongres samoupravljača 1971. još, među ostalim, u rezoluciji kaže kako je potrebno "posvetiti veću pažnju mjesnoj zajednici kao jednom od veoma pogodnih okvira za daljnji razvoj socijalističke solidarnosti". Navodi se kako "osiguranje uvjeta za jednaki start djece u život, bez obzira na dohodak roditelja, garantiranje elementarnog fizičkog i odgojnog integriteta djece u predškolskoj i školskoj dobi i ostvarivanje najosnovnije brige o starim i drugim socijalno ugroženim osobama trebaju biti među prioritetnim zadacima mjesnih zajednica". Također, Kongres samoupravljača podržava uvođenje delegatskog sustava, sa zajamčenom reprezentacijom mjesnih zajednica u općinama, što će biti i uvršteno u Ustav SFRJ iz 1974. godine (Hrženjak, 1974. str.71-72).

### **3.6.1.1 Neposredno odlučivanje građana u mjesnoj zajednici**

Ustav SFRJ iz 1974. spominje mjesnu zajednicu 35 puta u više od 20 članaka. U čl. 89. određeno jer kako "radni ljudi ostvaruju vlast i upravljaju drugim društvenim poslovima odlučivanjem na zborovima, referendumom i drugim oblicima osobnog izjašnjavanja u osnovnim organizacijama udruženog rada i mjesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, putem delegata u organima upravljanja tih organizacija i zajednica, samoupravnim sporazumijevanjem i društvenim dogovaranjem, putem delegacija i delegata u skupštinama društveno-političkih zajednica, kao i usmjeravanjem i kontrolom rada organa odgovornih skupštinama". Kao i u prethodnim zakonskim i ustavnim rješenjima, zborovi građana (birača) bili su obvezan način neposrednog odlučivanja građana o mjesnim poslovima. Na zborovima građana, eventualno i na referendumu, donosio se statut mjesne zajednice, prihvaćali godišnji planovi, odlučivalo se o svim stvarima od interesa za građane na temelju statuta mjesne zajednice, ili prema inicijativi samog zbora, te su se utvrđivale aktivnosti i potrebna sredstva za izvršavanje na zboru donesenih odluka. Za donošenje obvezujućih odluka bilo je potrebno sudjelovanje polovine ukupnog broja birača mjesne zajednice (Hrženjak 1974. str. 92-93).

Referendum kao oblik izjašnjavanja građana bio je obvezan za uvođenje samodoprinosna građana, za mijenjanje urbanističkog plana mjesne zajednice, za dugoročni program rada i financijski plan mjesne zajednice, za svaku odluku koja obvezuje građane, ako nije donesena na temelju zakona, statuta općine, ili samoupravnog sporazuma, kada postoje pitanja za koja mjesne organizacije Saveza komunista, Saveza socijalističkog radnog naroda, Saveza sindikata i Saveza socijalističke omladine, te zbor građana traže izjašnjavanje građana na referendumu, kao i kada je održavanje

referenduma propisano statutom same mjesne zajednice, ili zakonom. (Hrženjak 1974. str. 96).

### **3.6.2 Samodoprinos - glavni oblik financiranja mjesnih zajednica**

Najčešće je referendum korišten za uvođenje samodoprinosu, koji je u bivšoj Jugoslaviji, "kao modalitet samooporezivanja građana" uveden Zakonom o porezima iz 1946. godine, pod nazivom mjesni samodoprinos. Pojačanu primjenu počeo je imati od 1964. kada je Osnovnim zakonom o doprinosima i porezima građana republikama dana mogućnost regulacije samodoprinosu (Jelčić, Bejaković, 2012. str. 126). Kasniji Zakon o samodoprinosu radnih ljudi i građana za zadovoljavanje njihovih zajedničkih potreba u mjesnoj zajednici iz 1977. određivao je kako se samodoprinos može dati u novcu, u materijalu, uslugama ili u radnoj snazi, ali je sve moralo biti novčano izraženo (Duda, 2023. str. 124). U Zakonu o mjesnim zajednicama (NN 19/1983) u čl. 34. bilo je propisano da "samodoprinos mogu uvoditi mjesne zajednice na način i po postupku utvrđenom posebnim zakonom, a sredstva ostvarena samodoprinosom mogu se koristiti samo za namjene utvrđene aktom o samodoprinosu". U praksi, samodoprinosom su se gradile ceste, škole, vrtići, električna mreža, ukratko sve što su ljudi htjeli, a odaziv na referendume o samodoprinosu nerijetko je bio i preko 90 posto. (Duda, 2023. str. 130-132). "Institut samodoprinosu koji se na ovim našim prostorima koristio kao izvor financiranja mnogih zajedničkih potreba nekoliko desetljeća i te kako se potvrdio u praksi. Gotovo da i nema općine i grada u Hrvatskoj u kojima sredstvima samodoprinosu nisu izgrađeni neki objekti od svakodnevnog interesa njihovih stanovnika" (Jelčić, Bejaković, 2012. str. 128). Jelčić također kaže kako se "u uvjetima decentralizacije i daljnje demokratizacije društva nameće potreba ne samo da se preispita mogućnost zadovoljavanja nekih potreba stanovnika u lokalnim zajednicama i sredstvima samodoprinosu nego da se samodoprinos uvede i etablira kao nezaobilazni učinkoviti i široj javnosti prihvatljivi modalitet financiranja lokalnih potreba" (Jelčić, Bejaković, 2012. str. 128)

Da stvar bude jasnija, Zakon o mjesnim zajednicama iz 1983. predvidio je u čl. 43. da pravna ili fizička osoba koja je preuzela komunalne i infrastrukturne objekte (plinska postrojenja, dijelovi električne mreže, vodovod, kanalizacija i sl.) izgrađene samodoprinosom, mora dati naknadu mjesnoj zajednici za te objekte, "ako se to utvrdi ugovorom između mjesne zajednice i navedenih osoba". Istim tim ugovorom moglo se urediti da stanovnici mjesne zajednice plaćaju nižu naknadu za korištenje tih objekata. U demokratskoj Hrvatskoj, država uzima što hoće bez naknade.



### **3.6.3 Ustavno-sudska zaštita mjesnih zajednica**

Ono što je danas nezamislivo za mjesnu samoupravu u Hrvatskoj, jest ustavno-sudska zaštita prava na tu samoupravu. Prema čl. 387. st. 1. točka 8. Ustava SFRJ iz 1974. postupak pred Ustavnim sudom Jugoslavije mogla je pokrenuti "organizacija udruženog rada, mjesna zajednica, samoupravna interesna zajednica ili druga samoupravna organizacija i zajednica, ako je povrijeđeno njeno pravo utvrđeno Ustavom SFRJ ili saveznim zakonom". Također, u Zakonu o mjesnim zajednicama u čl. 44. bilo je propisano da "mjesnu zajednicu zastupa javno pravobranilaštvo u pogledu imovinskih prava i obaveza pred sudovima, upravnim i drugim nadležnim organima". Današnji mjesni odbor općinsko vijeće ili gradska skupština mogu osnivati i ukidati kako im je volja, a interese mjesnih odbora nije po zakonu ni dužno ni ovlašteno zastupati nikakvo pravosudno tijelo, poput državnog odvjetništva, nego je mjesni odbor u svemu prepušten sam sebi i milosti grada ili općine.

### **3.6.4 Zakon o mjesnim zajednicama iz 1983. godine**

Spomenuli smo već u nekoliko navrata Zakon o mjesnim zajednicama iz 1983., donesen točno 20 godina nakon ustavnog određenja instituta mjesne zajednice. Taj zakon, koji je zapravo manje-više samo na jednom mjestu u 80 članaka kodificirao postojeću praksu, najočitiji je dokaz kako su mjesne zajednice bile živ organizam, koji nije nastajao i nametan s viših razina administrativnim putem, nego doista samoupravna zajednica ljudi za zadovoljavanje zajedničkih potreba od neposrednog utjecaja na njihov život.

#### **3.6.4.1 Skupština mjesne zajednice - novi organ upravljanja**

U odnosu na početke mjesnih zajednica 1963. godine, zakon iz 1983. preciznije je uredio organe mjesne zajednice i njihov djelokrug. Tako čl. 63. određuje da se u mjesnoj zajednici, "na načelima delegatskog sistema", osniva skupština mjesne zajednice, "kao organ upravljanja radom mjesne zajednice". U Hrvatskoj su se skupštine mjesnih zajednica prvi puta pojavile u Puli, odmah po osnivanju mjesnih zajednica 1965. godine, a zatim u Rijeci dvije godine kasnije. Skupštine mjesnih zajednica u Puli sačinjavali su predstavnici raznih društvenih organizacija i udruženja građana, koje su kao članove skupštine potvrđivali građani na zboru birača, a brojile su između 50 i 100 članova. Međutim, nakon nekoliko godina u Puli su odustali od skupština u mjesnim zajednicama, jer smatralo se da se uvođenjem skupštine, koja se ubacila između zbora birača i savjeta mjesne zajednice, zapostavlja neposredno odlučivanje građana, te su kasnijim statutima predviđeni samo savjeti, kao izvršni organ mjesne zajednice (Hrženjak 1974. str.

112-113). Zakon iz 1983., pak, predvidio je skupštinu kao obvezan organ upravljanja, osim u mjesnim zajednicama s malim brojem stanovnika, koje su u svojim statutima mogle odrediti da se ne osniva skupština, nego da funkciju skupštine obavljaju "svi radni ljudi i građani, koji imaju pravo odlučivati u mjesnoj zajednici". U skupštine su delegate delegirali građani mjesne zajednice na zbvorovima, zatim radnici poduzeća "zainteresiranih za zajedničko rješavanje određenih pitanja u mjesnoj zajednici", te "društvene organizacije i udruženja građana koji djeluju na području mjesne zajednice" (čl. 64.). Skupština je utvrđivala prijedlog statuta mjesne zajednice i donosila druge samoupravne opće akte kojima se uređuju odnosi u mjesnoj zajednici, zaključivala "samoupravne sporazume i društvene dogovore o zajedničkim planovima i udruživanju sredstava s drugim mjesnim zajednicama, te samoupravnim organizacijama i zajednicama", donosila je odluke o podizanju ili davanju kredita u vezi s tekućim poslovanjem, donosila je godišnji program rada i financijski plan mjesne zajednice i te poslove nije mogla povjeravati izvršnom organu (čl. 68.). Skupština je birala svog predsjednika, koji je, ako statutom nije bilo određeno drukčije, predstavljao i zastupao mjesnu zajednicu, na mandat od dvije godine, a nitko nije mogao biti biran dvaput uzastopce na tu funkciju (čl. 66.).

Skupština je, prema čl. 70. mogla birati kolegijalni izvršni organ, koji se nazivao "savjet skupštine mjesne zajednice" (čl. 71.), a tamo gdje skupština nije birala savjet sama je vršila funkciju izvršnog organa. Savjet je predlagao nacрте statuta mjesne zajednice i njegove izmjene i dopune, predlagao je plan mjesne zajednice, izvršavao je odluke skupštine ili zbora građana, te donosio akte za izvršavanje tih odluka.

#### **3.6.4.2 Birokratizacija mjesnih zajednica**

Za administrativno-stručne, financijske i pomoćne poslove u čl. 53. bilo je u st. 1. propisano da ih obavljaju sami građani, na dobrovoljnoj osnovi i bez naknade. Međutim, u st. 2. je dopušteno da se "u mjesnim zajednicama velikih naselja ili dijelova područja velikih gradova s razvijenim društveno-ekonomskim, komunalnim i socijalnim odnosima" može za te poslove zaposliti radnik na puno ili skraćeno radno vrijeme. U čl. 54. st. 1. propisano je da se za takve poslove, "kad to zahtijeva priroda i opseg" tih poslova, može za njihovo obavljanje ustrojiti i stručna služba, a u st. 2. omogućuje se osnivanje zajedničke stručne službe za više mjesnih zajednica i drugih samoupravnih organizacija. Nadalje, određene administrativno-stručne poslove za mjesne zajednice mogli su, sukladno čl. 59. obavljati i mjesni uredi (ispostave općinske uprave), što je uključivalo "tehničko pripremanje materijala za zborove radnih ljudi i građana i za sjednice organa mjesne zajednice i delegacija, mirovnog vijeća, savjeta potrošača, poslova u vezi sazivanja tih sjednica (poziv, dostava itd.) i

vođenje zapisnika na sjednicama. Mjesni ured mogao je obavljati i primanje podnesaka i obavještanje ljudi o činjenicama o kojima se vodi evidencija u mjesnoj zajednici, te izdavati uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija. U praksi je mjesni ured najčešće obavljao administrativno-tehničke poslove za mjesnu zajednicu "neformalno, faktičnim angažiranjem mjesnog ureda na poslovima za mjesne zajednice", za što se nisu zahtijevala posebna sredstva od strane mjesne zajednice. Mjesnih ureda bilo je 1981. u Hrvatskoj 655, nije ih bilo samo u sedam od tadašnjih 113 općina (Hrženjak, 1983. str. 699).

No, organi i administracija mjesnih zajednica su bujali, a imajući u vidu i da je zbor građana, prema čl. 62. Zakona o mjesnim zajednicama sveden na savjetodavno tijelo, u kojemu "radni ljudi i građani prethodno raspravljaju" o, primjerice, statutu mjesne zajednice i samoupravnim sporazumima s drugim mjesnim zajednicama i samoupravnim organizacijama, ali više ni o čemu ne odlučuju na zborovima, možemo zaključiti kako je mjesna zajednica s vremenom postajala sve više birokratska struktura, a sve manje zajednica u kojoj ljudi "neposredno odlučuju". "Jačanje uloge mjesnih zajednica poslije 1974. dovodi do njihove prenormiranosti i preorganiziranosti, čime ih se donekle pretvara u upravnu jedinicu, podređenu općini, ili u neslužbenu malu općinu, što one nisu mogle, ni znale biti", zaključuje Duda, dodajući da je takvo stanje dovelo do deformacije izvorne ustavne koncepcije mjesne zajednice, u čemu je nemalu ulogu imao i strah određenih struktura od neposredne demokracije, jer je mogla dovesti i do po te strukture neprihvatljivih posljedica (Duda, 2023. str. 243).

#### **3.6.4.3 Mirovna vijeća mjesnih zajednica kao samoupravni sudovi**

Mirovna vijeća ušla su prema Ustavu SFRJ iz 1974. u kategoriju "samoupravnih sudova", koje su se, prema čl. 223. osnivali "samoupravnim aktom, ili sporazumom stranaka, u skladu s Ustavom i zakonom", a mogli su biti osnovani i zakonom. Pored mirovnih vijeća, kao samoupravni sudovi osnivali su se sudovi udruženog rada, arbitraže, izbrani sudovi "i drugi oblici samoupravnih sudova", a mogli su takvi sudovi suditi u sporovima iz "društveno-ekonomskih i drugih samoupravnih odnosa, kao i sporove koje im povjere radni ljudi u organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama a nastali su iz međusobnih odnosa koje samostalno uređuju ili proizlaze iz prava kojima slobodno raspolažu ako zakonom nije utvrđeno da određene vrste sporova rješavaju redovni sudovi" (čl. 224.). Nakon donošenja Ustava 1974. mirovna vijeća bila su regulirana novim Zakonom o mirovnim vijećima SR Hrvatske (NN 14/1978), koji je u čl. 13. odredio da kandidate za mirovno vijeće u mjesnoj zajednici predlaže Savez socijalističkog radnog naroda, a birali su ih, obično između tri i pet članova, na rok od četiri godine "radni ljudi i građani na

način određen aktom o osnivanju mirovnog vijeća".

Koncem 1981. godine bilo je 3.004 mirovnih vijeća na području Hrvatske (Zakon o mjesnim zajednicama, Priručnik, 1983. str. 31), dok je mjesnih zajednica bilo 3.903 (Hrženjak, 1982. tablica 7, str. 154), što znači da oko četvrtine mjesnih zajednica nije imalo taj samoupravni sud, iako su ga po zakonu imale obvezu osnovati. Značaj mirovnih vijeća je prema kraju socijalizma sve više opadao, osobito u gradovima, pa je, primjerice, od 198 mirovnih vijeća 1983. godine u Zagrebu 1986. ostalo tek njih 85, dakle manje od polovine (Duda, 2023. str. 162). I broj mjesnih zajednica bio je u opadanju prema kraju 1980-ih, pa ih je 1988. ostalo 2.777, dakle ukinuta je gotovo svaka treća u odnosu na brojku iz 1981. godine (Duda, 2023. str. 41).

#### **3.6.4.4 Uloga savjeta potrošača prema Zakonu o mjesnim zajednicama**

Savjet potrošača, kao jedno od tijela mjesne zajednice ostao je, za razliku od mirovnog vijeća, koje je uređeno posebnim zakonom, uređen u Zakonu o mjesnim zajednicama. Također je, kao i skupština, imao delegatsku strukturu definiranu statutom mjesne zajednice, ili sporazumom više mjesnih zajednica, ako je osnovan za dvije i više njih, što je bila mogućnost prema čl 74. zakona. Prema čl. 75. savjet potrošača imao je, među ostalim, ovlast zaključivati samoupravne sporazume s poduzećima u ime potrošača i korisnika usluga, davati mišljenje nadležnom organu općine o dodjeli poslovnog prostora trgovinama, ugostiteljima, obrtnicima i servisima, te predlagati inspeksijskim organima pokretanje postupka za ispitivanje kvalitete ili cijene proizvoda ili drugih nepravilnosti uočenih u poslovanju poduzeća.

#### **3.6.5 Odlazak mjesnih zajednica u povijest**

"Pored prvog razdoblja, potkraj 19. stoljeća, kad je lokalna samouprava u suvremenom smislu na području Hrvatske po prvi put formirana, možda je najznačajnije vrijeme za razvoj lokalnih institucija bilo vrijeme socijalističke Jugoslavije. Premda je svim, pa i lokalnim institucijama u to doba nedostajao demokratski višestranački legitimitet, nesumnjivo je da je naročito od 1970-ih do pred kraj 1980-ih čitav sustav bio jako lokalno orijentiran, jaka lokalna orijentacija i sveobuhvatno zamišljena ideja samoupravljanja bile su dobar temelj za razvoj istinski demokratskih lokalnih institucija nakon prijelaza u višestranački politički sustav" (Koprić, 2006. str. 176).

Mjesne zajednice, kao oblik mjesne samouprave, ukinute su Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi iz 1992. godine (NN 89/1992), sva

njihova imovina predana je u vlasništvo novoformiranim općinama i gradovima, a navedenim zakonom bilo je predviđeno da mjesni odbori nadomjeste mjesne zajednice, no mjesni odbori ni do dana današnjeg nisu profunkcionirali "kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana" iz čl. 57. navedenog zakona.

## **4. MJESNA SAMOUPRAVA U SUVREMENOJ HRVATSKOJ**

### **4.1 Društvene i političke okolnosti nakon napuštanja socijalizma**

Osvrnimo se najprije na društvene i političke okolnosti koje su, nakon napuštanja socijalističkog društvenog uređenja, dovele do sadašnje situacije u cjelokupnom državnom ustrojstvu, pa i lokalnoj (i mjesnoj) samoupravi. Slučajno ili ne, ispalo je kako su ključni pravni propisi koji su odredili, neki bi rekli devastirali, političku i ekonomsku sudbinu samostalne Republike Hrvatske doneseni nekako u vrijeme najvažnijih kršćanskih blagdana Božića, koji označava vrijeme darivanja i Uskrsa, koji označava vrijeme odricanja. Tako je prvi Ustav Republike Hrvatske (tzv. Božićni Ustav) izglasan u Saboru 22. prosinca 1990. godine, a njime je u Hrvatskoj uveden tzv. polupredsjednički sustav, kojim je prvom predsjedniku Franji Tuđmanu "darivana" vlast s "pozicijom za nijansu jačom nego u Francuskoj" (Koprić, 2006. str. 178), a Francuska je poznata kao model po dominaciji predsjednika u odnosu na parlament u političkom sustavu. Na temelju tog Ustava, koji je "označio prijelaz u tržišni privredni sustav i višestranački demokratski politički sustav, te zajamčio širok krug prava čovjeka i građanina, uključujući i pravo na lokalnu samoupravu" (Koprić, 2006. str. 177), upravo ta lokalna samouprava regulirana je dvije godine kasnije Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi (NN 90/1992), donesenim također u božićno vrijeme darivanja, na sjednici Zastupničkog doma Sabora Republike Hrvatske 29. prosinca 1992. godine. Tim zakonom Hrvatskoj je "darovano" 418 novih općina i 68 gradova<sup>1</sup>, ne računajući Grad Zagreb s posebnim statusom, kao novih jedinica lokalne samouprave. Time je broj novih jedinica praktički upeterostručen u odnosu na 101 općinu, koliko ih je u Hrvatskoj bilo do 1993. godine, a uvedene su u teritorijalnu podjelu i županije, njih 20, kao specifične jedinice "lokalne uprave i samouprave", s dvojakom ulogom, kao jedinica državne uprave na lokalnoj razini, i kao jedinica drugog stupnja lokalne samouprave. (Koprić, 2006. str. 180). Grad Zagreb imao je dvojak status grada i županije.

---

<sup>1</sup> Naišli smo u literaturi korištenoj za ovaj rad tri neznatno različite brojke novostvorenih općina i gradova: Hrženjak navodi 421 općinu i 70 gradova (Hrženjak, 2004. str. 20), Kregar govori o 419 općina i 70 gradova (Kregar et.al., 2011. str. 17), dok kod Koprića u svim njegovim radovima nalazimo istu brojku, 468 općina i 68 gradova (Koprić, 2008, 2013.b). U ovom radu koristit ćemo Koprićeve brojke.

Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (NN 19/1991), kojim je u čl. 1. određena "pretvorba poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeće kojemu je određen vlasnik" izglasan je u Saboru 18. travnja 1991. godine, samo dva tjedna nakon pogibije policajca Josipa Jovića u zasjedi pobunjenih Srba na Plitvičkim jezerima, na Uskrs 31. ožujka 1991. godine (<https://mup.gov.hr/vijesti/in-memoriam-josip-jovic-prvi-poginuli-hrvatski-redarstvenik-u-domovinskome-ratu/36043> pristupljeno 20.02.2025.). Zakon o privatizaciji (NN 21/1996) donesen je baš u vrijeme korizme, mjesec dana prije Uskrsa 1996. godine. S ta dva zakona, donesena u vrijeme uskrsnog odricanja, koji su omogućili pljačkašku pretvorbu i privatizaciju Hrvatska se odrekla, prema procjenama ekonomskih stručnjaka, najmanje 50 milijardi dolara kroz uništenu privredu i desetke tisuća izgubljenih radnih mjesta (Pavičević, 2016., <https://lupiga.com/vijesti/istrazujuemo-posljedice-privatizacije-pljacka-stoljeca-prosla-je-nekaznjeno>, pristupljeno 20.02.2025.) "Ekonomski razlozi za jačanje države (etatizaciju), centralizaciju i jaku ulogu izvršne vlasti na čelu s predsjednikom Republike ticali su se nadzora nad ekonomskim dobrima. Tako oblikovana država, naglašavanje vrijednosti nacije i čvrsta politička kontrola unutar vladajuće HDZ, omogućili su provedbu netransparentne, gotovo pljačkaške privatizacije ranijeg društvenog vlasništva" (Koprić, 2006. str. 179).

"Iskustva prve tranzicije nakon 1990, godine bila su posebno nepovoljna za stvaranje svijesti o lokalnoj zajednici. Promašena reforma administrativno-teritorijalne podjele s početka devedesetih s velikim brojem općina bez osnovne financijske i upravne podloge, zatim izraziti centralizam - koji je, pored autokratskih tendencija Tuđmanova režima, bio i posljedica tadašnjeg međunarodnog položaja Hrvatske, oružanih sukoba i borbe za međunarodno priznanje i međunarodnopravni identitet hrvatske države - te surova provala privatnovlasničke suverenosti u privredi, popraćena sve širom i sve vidljivijom korupcijom na javnom sektoru - sve su to faktori koji nisu povoljno utjecali na lokalne javne inicijative građana" (Pusić, 2000. str. 348).

"Dominantna koncepcija vlasti tijekom 1990-ih bila je utemeljena na paternalističkom stavu o presudnoj ulozi karizmatskog političkog vođe. Taj je stav bio dopunjen stavom o punom legitimitetu i pravu većine da odlučuje nadglasavanjem, bez uvažavanja mišljenja manjina bilo koje vrste (nacionalnih, političkih, socijalnih), te inzistiranjem na načelu suverenosti države u jednoj zastarjeloj verziji. S druge se strane isticalo, pa i zahtijevalo domoljublje građana, zapravo "podršku i ljubav prema trenutnoj državnoj vlasti". U političkoj se eliti smatralo da većina glasova legitimira na donošenje odluka kakve god one bile, pa i nevezano od vlastitih ranijih odluka izraženih u formi propisa višeg ranga. Radilo se o vladavini ljudi, o dominaciji njihove političke volje, a ne o vladavini po pravu" (Koprić, 2006. str. 177).

Ovakve Koprićeve zaključke zrcali četiri godine kasnije i Kregar, navodeći u svom radu o lokalnoj samoupravi kako su i teritorijalna podjela Hrvatske i ustroj predstavničkih tijela i zastupanja interesa građana izgrađene "po voluntarističkom principu moći", prema interesnom planu koji "apsolutizira ideju države", a "cijeli sustav udaljio se od ideje izgradnje zajednice prema ideji očuvanja vlasti, apoteozu tadašnje vlasti" (Kregar, 2010. str . 345).

"Prije svega ograničene ovlasti lokalne, a posebice mjesne samouprave, te nedovoljna sredstva za financiranje i ovisnost o centralnim fondovima, kao realan zadatak vodstva samoupravne jedinice stavljaju zagovaranje pomoći, pojedinih projekata, djelatnosti državnih poduzeća, investicija, kadrovskih odluka. Tu se ne radi o formalnim planovima i projektima, već o stvaranju mreža neformalnog utjecaja i međusobnih ovisnosti i interesa. Važnim postaju članstva u grupama kao što su lovački i sportski savezi, klubovi i organizacijski odbori, zajednička mjesta ljetovanja, izleta ili zimovanja. Klijetelistički odnos prema stranačkim i državnim vođama stvara i pojačava dojam da formalne institucije ni o čemu ne odlučuju, a građani i njihovi predstavnici subjektivno se osjećaju nemoćnima" (Kregar, 2010. str. 342).

Vladimir Šeks, uz Smiljka Sokola glavni arhitekt državno-pravnog i teritorijalnog preustroja samostalne Hrvatske, objašnjavao je kako su glavni razlozi za radikalnu promjenu teritorijalnog ustroja bili "napuštanje ideologije te pravnih instituta i zbilje komunističkog komunalnog sistema, povratak tradicijama hrvatskog lokalnog državnog ustroja, razdvajanje poslova državne uprave na lokalnoj razini od lokalne samouprave, oblikovanje učinkovite državne uprave i samouprave u samoupravnom djelokrugu u okviru cjelovitoga hrvatskoga sustava pravne države, te poticanje demokratskih instituta i višestranačke demokracije na lokalnoj razini" (Vladimir Šeks, Temeljna obilježja novoga hrvatskog sustava lokalne samouprave i uprave, u Šeks, Sokol, Kregar, Parać Hrvatski sustav lokalne samouprave i uprave, Organizator, Zagreb, 1993., prema Kregar, 2010. str. 340). No, primaran razlog za reformu koja je donijela teritorijalno usitnjavanje i jaku političku centralizaciju bila je namjera oduzimanja moći dotadašnjim velikim, jakim, autarkičnim općinama, jer se polazilo od pogrešne pretpostavke da se jačanje središnje državne vlasti može postići tako da se ponajprije oslabi lokalnu samoupravu (Koprić, 2006. str. 179). Kregar dodaje da je u svemu "veliku ulogu odigralo i shvaćanje, nikad javno priznato, tadašnjega političkog vrha da se u ratu stvorila nekontrolirana i neformalna struktura lokalnih zapovjednika (npr. Glavaš, Orešković, Brodarac) koji su vladali preko "kriznih stožera" ili paralelno s vojnom strukturom, bez poštivanja subordinacije (Merčep, Paraga, Dedaković, Borković). Bez obzira na ideološke sličnosti, takvi

gospodari rata izravno su ugrožavali autoritet Franje Tuđmana. Uski politički krug oko tadašnjeg predsjednika povremeno je imao dojam da ne može kontrolirati stanje u rubnim i ratnim područjima" (Kregar, 2011. str. 12). Osim od lokalnih "gospodara rata", postojao je među političkim vodstvom i strah od vlastitoga naroda, u obliku "notornog, hiperizraženog i krajnje zaostalog paternalističkog nepovjerenja tada vladajuće političke garniture, predvođene prvim predsjednikom Tuđmanom prema svim ostalim građanima. Građani su smatrani nedobronamjernima prema središnjoj vlasti, kapcioznima, odnosno u blažoj verziji nesposobnima da se bave i brinu kako o temeljnim državnim problemima i interesima, tako i o važnim lokalnim pitanjima" (Koprić, 2006. str. 179).

Povjesničar Neven Budak piše kako se 1990-ih "shvaćanje hrvatskog nacionalnog identiteta vraća na stanje prije Drugoga svjetskog rata", koji je isticao hrvatski jezik, latinično pismo, pripadnost zapadnom civilizacijskom krugu, pripadnost kršćanstvu odnosno katoličanstvu, tisućljetnu kulturu, te nikad postojeću, ali željenu državu, čiji su korijeni traženi u ranosrednjovjekovnom kraljevstvu. U tom okviru izrasli su mitovi o kralju Tomislavu i njegovoj krunidbi na Duvanjskom polju, o Grguru Ninskom, o Nikoli Šubiću Zrinskom, o uroti Zrinsko-Frankopanskoj, o Rakovičkoj buni, o banu Jelačiću i o granici na Drini, te mit o Matiji Gupcu, a jedini autentičan mit bio je onaj o ubojstvu kralja Zvonimira. Na takvom temelju 1990-ih "u obrascima ponašanja počinju dominirati patrijarhalnost, nasilje, nepoštovanje pravnog sustava koji zamjenjuju neformalne klanske veze". "Osamostaljenje Hrvatske, slom socijalizma, rat i s njim povezana nacionalna mobilizacija, migracije stanovništva iz ratom ugroženih područja u gradove stvaraju preduvjete za protuudar ruralne kulture: nacionalni se identitet počinje izražavati kroz tamburašku glazbu, povratak folka, naivnu umjetnost. U urbanizmu i arhitekturi padaju i zadnje barijere kaosu i neukusu, pa dolazi do urbanističke devastacije čitavih dijelova Hrvatske, uključujući tu i dijelove Zagreba", navodi Budak, pa zaključuje kako u to vrijeme dolazi do paradoksalne situacije u kojoj se "deklarativno Hrvatska želi približiti Zapadnoj Europi, a u stvarnosti je od nje sve udaljenija" (Budak, 2010. str. 156-160). Ovome možemo dodati i tijekom 1990-ih izgrađen mit o veličini i nepogrješivosti "prvog hrvatskog predsjednika" Franje Tuđmana, koji je "stvorio državu", kako to vole reći Tuđmanovi apologeti.

Istini za volju, i većina drugih tranzicijskih, bivših socijalističkih zemalja išla je 1990-ih putem povećanja broja osnovnih jedinica lokalne samouprave, za razliku od razvijenih zapadnoeuropskih država, kod kojih se još od druge polovine 20. stoljeća može zapaziti trend smanjivanja broja tih jedinica (Koprić, 2012, str. 372). Tako je Slovenija s 83 općine iz 1960. došla na brojku 192 1998. godine, Mađarska s 1.523 1990. došla je do 3.154 općine 1999. (Pavić, 2010. str. 86-87), a najdosljednije su princip jedno naselje - jedna općina provele Češka, koja je iz



socijalizma 1989. izašla s 4.104 općine, da bi do 1999. taj broj narastao na 6.230, dok je Slovačka 1989. imala 2.725 jedinica, a 2.000 godine 2.879 jedinica lokalne samouprave u istom tolikom broju naselja, pa je čak i Prikra, sa samo dva stanovnika imala status općine (Ivanišević 2007. str. 79-80, Ivanišević 2009. str. 714-715, Bratić, 2008. tablica 2. str. 145).

"Tranzicijske zemlje obilježene su, među ostalim, uvođenjem i oživljavanjem lokalne samouprave kao naročite demokratske institucije. Izgradnja modernog demokratskog sustava smatra se praktično nemogućom bez izgradnje snažne lokalne samouprave i demokratizacije. Nerijetko je prijelaz iz nedemokratskog socijalističkog u demokratski višestranački sustav doživljen kao prilika da se lokalnom demokracijom odgovori na svojevrsnu "glad" (političkog) naroda za širokim sudjelovanjem u političkim procesima, a ne da se lokalnom samoupravom osigura širok krug kvalitetnih javnih usluga za građane i lokalne zajednice. To je osobito vidljivo u zemljama u kojima je teritorijalna struktura lokalnih jedinica snažno fragmentirana. Riječ je ponajprije o Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj, koje su osnovale velik broj malih lokalnih jedinica. Sličan trend donekle obilježava i Hrvatsku, koja je broj svojih lokalnih jedinica od početka 1990-ih do danas gotovo ušesterostručila" (Koprić, 2008. str. 97). Takve novoosnovane male lokalne jedinice karakterizira upitna (financijska) opstojnost i slabi fiskalni kapaciteti, što je rezultiralo "stalnom potrebom za promjenom organizacije lokalne samouprave" (Bratić, 2008. str. 142). Tome svjedočimo i u Hrvatskoj, u kojoj se Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. (NN 90/1992) mijenjao i dopunjavao sedam puta u devet godina (Narodne novine 94/93., 117/93., 5/97., 17/99., 128/99., 51/00. i 105/00), s njim povezani Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave od donošenja 1993. (NN 75/1993) do ukidanja 2001. mijenjan je 12 puta (Narodne novine 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98 i 69/99), a trenutačno važeći Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001 (NN 33/2001) mijenjan je čak 13 puta (Narodne novine 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

## **4.2 Nova mjesna samouprava**

U takvoj konstelaciji društvenih i političkih odnosa u Hrvatskoj u zadnjem desetljeću 20. stoljeća mjesna samouprava bila je i zakonski i stvarno potpuno zapostavljena. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi posvetio je mjesnoj samoupravi 10 članaka u posebnoj Glavi V., prepuštajući statutima jedinica lokalne samouprave u čl. 59. "postupak osnivanja, djelokrug i ovlasti organa mjesnog odbora, način izbora i opoziva organa mjesne samouprave, utvrđivanje programa rada mjesnog odbora, osnove

pravila mjesnog odbora, način financiranja njihove djelatnosti, obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe, te druga pitanja važna za ostvarivanje njihovih prava i obveza". Člankom 57. bilo je određeno kako se "mjesni odbor osniva kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana", i to "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)". U čl. 58. propisano je kako "mjesni odbor osnivaju građani na svom zboru kojem prisustvuje najmanje 10 posto birača upisanih u popis birača naselja ili dijela naselja za čije se područje osniva mjesni odbor", ali su prijedlog za osnivanje mjesnog odbora također mogli dati građani i njihove organizacije i udruženja, te druga tijela određena u statutu općine odnosno grada. Zakonom su bili u čl. 66. predviđeni i gradski kotarevi "kao posebni oblici mjesne samouprave" u gradovima, koji se osnivaju za "područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu a koje je povezano zajedničkim interesima građana". Tu se iscrpljivala sva posebnost gradskih kotareva, jer je istim člankom bilo propisano kako se djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva uređuju statutom grada shodno odredbama zakona koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima. Kao tijela mjesnog odbora određeni su u čl. 61. i 62. vijeće mjesnog odbora, čijim članovima mandat traje četiri godine i predsjednik vijeća, kojeg biraju članovi vijeća, također na četiri godine. Vrijedi primijetiti da mjesni odbori nisu imali ni pravnu osobnost, koju su dobili tek novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi 2001. godine (NN 33/2001).

#### **4.3 Smjena vlasti i djelomična decentralizacija 2000.-2001. godine**

Nakon što je desetogodišnja vladavina HDZ-a prekinuta izbornom pobjedom koalicije stranaka predvođene SDP-om, izvršene su ustavne promjene, od kojih su se neke odnosile i na lokalnu samoupravu. Tako je na sjednici Zastupničkog doma Sabora 9. studenog u čl. 4., pored određenja da je u Republici Hrvatskoj državna vlast ustrojena na (klasičnom) načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu dodana rečenica kako je državna vlast ograničena i "Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu" (NN 113/2000), čime je lokalna samouprava dobila ustavno priznanje "četvrte vlasti" po vertikalnoj liniji u odnosu na središnju. Tada je čl. 129.a propisano kako se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom, a "prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima", dok je u čl. 130. određeno kako su "u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela". Hrvatska je tako u svoj pravni poredak ugradila načelo

supsidijarnosti iz čl. 4. Europske povelje o lokalnoj samoupravi, premda Povelja tada još nije bila u cijelosti ratificirana. Također, u Ustav su iz Povelje uneseni i načelo kapaciteta lokalnih jedinica, zahtjevom da se prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 129.a st. 4.), i načelo solidarnosti odnosno pomoći države financijski slabijim lokalnim jedinicama (čl. 131. st. 3.) (Koprić, 2006. str. 186, Koprić, 2008. str. 99).

Sljedeće, 2001. godine donesen je novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čija su najvažnija postignuća napuštanje metode enumeracije i prihvaćanje opće klauzule za određivanje lokalnog samoupravnog djelokruga, zatim ukidanje dvojnosti uloge župana, koji je ostao samo lokalni izvršni dužnosnik, kojega bira županijska skupština, a nije više bio predstavnik središnje državne vlasti i svojevrсни državni tutor gradova i općina. "Mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana", propisao je čl. 57. tog zakona. Mjesni odbori dobili su konačno i pravnu osobnost, ali ni to nije pomoglo da građani prepoznaju mjesnu samoupravu kao prostor za "neposredno sudjelovanje u odlučivanju", pa je izlaznost birača na izbore za vijeća mjesnih odbora održanih u mnogim gradovima i općinama 2002. bila vrlo slaba (Koprić, 2006. str. 187-188).

#### **4.3 Slab interes znanstvenika za (nepostojeću) mjesnu samoupravu**

Ni interes znanstvenika za mjesnu samoupravu do početka 2000-utih godina nije bio velik, bolje rečeno bio je nikakav. Nalazimo spomen na nju tek u jednom Koprićevom radu iz 1999., u kojemu se zalaže za okrupnjavanje malih hrvatskih općina, kako bi mogle na sebe preuzeti organiziranje značajnih lokalnih službi i podizanje komunalnog standarda, što bi moralo ići usporedo sa snaženjem poiožaja mjesne samouprave. Općine koje ne mogu stvoriti uvjete za gospodarski razvoj i racionalno obavljanje niza javnih službi trebalo bi ukinuti, te ih preoblikovati u jedinice mjesne samouprave u sklopu većih i jačih lokalnih samoupravnih jedinica (Koprić, 1999. str. 601). Kako se ni izmjenama zakona 2001. stvari s mjesnom samoupravom nisu pomakle s mrtve točke, tako je Koprić 2005. predložio da se zakonom odredi određeni minimum ovlasti i poslova oblika mjesne samouprave i da se utvrdi razlikovanje između pojedinih oblika, te da se postupak osnivanja mjesnih odbora i drugih oblika mjesne samouprave pojednostavni tako da se osnivaju posebnim općim aktom lokalne jedinice. Kako nije pobornik fragmentacije, jer je neracionalna, u svom radu zagovara i zakonsko utvrđenje kriterija i uvjeta za osnivanje oblika mjesne samouprave, za koje bi administrativne poslove trebala obavljati upravna tijela jedinica lokalne samouprave (Koprić, 2005. str. 61-

62).

Isti autor zastupa isto stajalište i u svom radu iz 2009. godine, ali izražava puno veći oprez u pogledu formiranja preko 200 mjesnih odbora u Gradu Zagrebu te godine, smatrajući da to vodi prema birokratizaciji i povećanju gradskih troškova, te fragmentaciji i diobi grada, što je korak natrag u razvoju moderne upravljačke strukture koja "na integralan način, profesionalno, aktivno i uz velike obzire prema ekonomičnosti rješava probleme grada kao jedinstvene cjeline", pa predlaže više oslanjanja na zborove građana i građanske inicijative radi uključivanja građana u upravljanje gradom, umjesto velikog broja mjesnih odbora (Koprić, 2009. str. 75-77). Ivanišević je u svom radu iz 2008. godine dao prikaz oblika mjesne samouprave u gradovima u Njemačkoj, Francuskoj, Italiji, Švedskoj, Velikoj Britaniji, te u tranzicijskim zemljama. Iste godine i Klarić je objavio rad "Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj" u Zborniku radova Veleučilišta u Šibeniku.

#### **4.4 Osnivanje mjesnih odbora u Zagrebu - okidač za istraživanja mjesne samouprave**

No, osnivanje 218 mjesnih odbora u Zagrebu kao da je bio okidač za brojne autore da se počnu baviti mjesnom samoupravom u Hrvatskoj, pa je te godine Rešetar objavio rad "Mjesni odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita", prvi od svoja tri rada posvećena mjesnoj samoupravi u časopisu Hrvatska i komparativna javna uprava, koji su, po mišljenju autora ovog rada, ostali do danas aktualni i neprevaziđeni u smislu analize i kritičkog propitivanja položaja i uloge mjesne samouprave u Hrvatskoj. Već 2010. Klarić na skupu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti "Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava" prezentira svoj rad posvećen u cijelosti mjesnoj samoupravi, koji je dopunjena i proširena verzija njegovog prvog rada na tu temu iz 2008. godine. Klarić kao dvije osnovne svrhe mjesne samouprave navodi građansku participaciju, odnosno pojačan angažman građana u obavljanju javnih poslova, te funkciju korektiva u devijantnim procesima usmjerenim protiv javnog interesa u jedinicama lokalne samouprave (Klarić, 2010. str. 295). Hrženjak se 2011. bavio mjesnom samoupravom u Zagrebu s obiljem podataka o strukturi članova mjesnih odbora, a u oko upada brojka od 32,42 posto obrtnika članova vijeća mjesnih odbora, kao i 8,39 posto nezaposlenih koji su članovi vijeća mjesnih odbora (Hrženjak, 2011. str. 49), dakle svaki treći je obrtnik, a skoro svaki deseti mjesni vijećnik nema drugog posla do odborničkog. Koprić 2012. čak i naslovom svog rada "Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike" u okviru Prvog foruma za javnu upravu jasno sugerira u kakvom je stanju ta samouprava. Ponovio je u tom radu svoj dugogodišnji stav da bi male općine trebalo pretvoriti u "institucije mjesne autonomije s izvjesnom financijskom

autonomijom, te pravom inicijative i glasa u većim jedinicama u čiji će sastav ući" (Koprić, 2012.a str. 23), jer, kako je argumentirao prije u istom tekstu, teoretski veći broj manjih lokalnih jedinica znači i veću mogućnost participacije građana, "ali ta participacija, kako pokazuje praksa mjesnih odbora, gubi smisao ako nema ekonomskog temelja takve autonomije" (Koprić, 2012.a str. 12).

Škarica 2013. piše kako je institut mjesne samouprave "zakržljao" i ne ispunjava ulogu da građani donose odluke od neposrednog interesa za svoje mjesto stanovanja. "Mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi, osim pravne osobnosti, nemaju nijedan drugi instrument: nemaju vlastite prihode ni vlastiti zakonom jamčeni djelokrug poslova" (Škarica, 2013. str. 92). U istoj publikaciji Koprić i Vukojičić Tomić pišu kako "ima mnogo prigovora, kako na ponašanje općinskih i gradskih tijela prema mjesnim odborima tako i građana na nedovoljnu aktivnost i smislenost mjesne samouprave, s obzirom na mizerne ovlasti i ulogu u sustavu lokalne samouprave" (Koprić, Vukojičić Tomić, 2013. str. 175-176). Te 2013. godine Koprić i Manojlović objavili su rad u kojemu daju interesantne primjere mjesne samouprave u Grčkoj i Portugalu koja ima znatan utjecaj u tim zemljama, u Grčkoj kao zastupništvo građana u općinama, a u Portugalu pored toga mjesna samouprava obavlja značajne lokalne poslove, što su primjeri koji bi mogli poslužiti za preoblikovanje mjesne samouprave u Hrvatskoj. Pitaju se zašto se u Hrvatskoj uopće osniva mjesna samouprava, kad nema zajamčene nadležnosti, dok ionako imamo male jedinice lokalne samouprave, ponajprije općine, a ni građani nemaju interesa za sudjelovanje u radu mjesnih odbora koji nemaju nikakve nadležnosti, pa se oni češće "pretvaraju u klijentelističke mreže lokalnih dužnosnika i političkih aktera, nego što služe građanima" (Koprić, Manojlović, 2013. str. 9-35) Prošlo je otada 12 godina, a ne možemo drugo nego složiti se sa svim tim tvrdnjama, koje su točne i danas.

U okviru svog zajedničkog rada o sudjelovanju građana u lokalnoj samoupravi 2015., Koprić i Klarić naveli su pet svrha koje bi trebala ispunjavati mjesna samouprava, o kojima smo šire pisali u poglavlju o teorijskoj podlozi lokalne i mjesne samouprave. Klarić je koncem 2021. i početkom 2022. objavio dva vrlo slična rada o mjesnoj samoupravi u "jugoistočnoj Europi", zapravo u zemljama bivše Jugoslavije, s naglaskom na Hrvatsku, u kojima nema ničeg suštinski novog, jer se ništa (dobroga) u međuvremenu s mjesnom samoupravom nije događalo, ali je u jednom od ta dva rada objavio neke brojke iz zajedničkog istraživanja s Koprićem iz 2014. godine provedenog u četiri dalmatinske županije (Koprić, Klarić, Research of perception of municipal sub-government in 4 Dalmatian counties (research conducted within Institute for Public Administration for IPSA conference purposes, Montreal 2014, u Klarić, 2022. str. 105-106). Posebno je u tom istraživanju zanimljivo što je preko 60 posto ispitanika izrazilo mišljenje da bi češće trebalo sazivati

zborove građana, što znači da su ljudi ipak željni demokratskog sudjelovanja i mogućnosti da bar izraze svoje mišljenje na lokalnim javnim skupovima, koja im se sustavno umanjuje, odnosno ti se mjesni zborovi građana sazivaju vrlo rijetko, ili nikako. Dodajmo ovom pregledu radova i doktorsku disertaciju Danijele Romić iz 2023. godine, koja donosi zanimljiv uvid u slabu razvijenost mjesne samouprave u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji, kao i slabu zainteresiranost građana za izbore za vijeća mjesnih odbora, gdje je prosto nevjerojatan primjer Grada Donjeg Miholjca, u kojemu je za vijeće istoimenog mjesnog odbora glasalo tek 0,93 posto birača (Romić, 2023. str. 182-183). Pregledom internetske stranice Grada Donjeg Miholjca (<https://donjimiholjac.hr/sites/default/files/Rjesenje%20Donji%20Miholjac.pdf>) vidljivo je kako je na izborima 18. prosinca 2022. godine za sedam članova vijeća mjesnog odbora glasalo ukupno 45 birača, važećih je listića bilo 41, a sve glasove dobila je lista HDZ-a, koja je, kad se uzmu u obzir samo valjani listići, "osvojila" vijeće mjesnog odbora s otprilike 0,8 posto glasova ukupnog broja birača. Je li to "neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima", kada od 4,839 birača njih 41 izabere nekakvo vijeće? Ili se radi o "klijentelističkim mrežama lokalnih dužnosnika i političkih aktera", kako su to izrazili Koprić i Manojlović? Drugi zanimljiv detalj koji je u svom istraživanju mjesne samouprave u dvije slavonske županije našla Romić su povjerenici za naselja u Općini Trpinja, koja nema osnovane mjesne odbore. Općina Trpinja sastoji se iz sedam naselja (sela), u svakom je imenovan povjerenik (nejasno je tko ga imenuje, Romić nije našla nikakve odluke načelnika općine ili općinskog vijeća), koji obavlja posao svojevrsnog "časnika za vezu" prema općini volonterski (Romić, str. 199). Ivanišević je pisao o nečem sličnom u Birminghamu i nekim drugim engleskim gradovima koji nemaju mjesnu samoupravu, ali imaju područne urede za kontakte s građanima i za koordinaciju pojedinih lokalnih službi na terenu (Ivanišević, 2008. str. 414). Premda povjerenici za trpinjska naselja nemaju "izborni legitimitet", kako kaže Romić, ipak ništa ni ne koštaju, a, kako nas uči suvremena hrvatska politička zbilja, to što je netko pobijedio na izborima nije nikakvo jamstvo da će svoj posao obavljati savjesno i odgovorno. Nećemo špekulirati, ali moguće je da ti povjerenici rade dobar posao za svoja sela, a u situaciji gdje su mjesni odbori samo skupi, tromi i uglavnom beskorisni surogat "neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju", valjalo bi razmisliti i o ovakvim rješenjima.

#### **4.4.1 Empirijska istraživanja mjesne samouprave**

Izgleda da je osnivanje mjesnih odbora u Zagrebu 2009. godine, pored pojačanog interesa znanstvenika, pokrenulo i empirijska istraživanja položaja i funkcije mjesnih odbora u Hrvatskoj. U ožujku i travnju 2009. Udruga gradova Republike Hrvatske u

suradnji s udrugom GONG provela je istraživanje transparentnosti rada i otvorenosti tijela lokalne samouprave pod nazivom "Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava - LOTUS" u svih 555 općina i gradova, te Gradu Zagrebu, uz financijsku potporu Europske unije (<https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/LOTUS-izvjestaj-21-10-2009.pdf>, pristupljeno 22.02.2025). Istraživanje je pokazalo kako svi gradovi i 98,5 posto općina imaju u statutima definiran ustroj mjesne samouprave. No, izbori za tako definiranu mjesnu samoupravu bili su između 2005. i 2009. provedeni u 87,2 posto gradova i u samo 61,9 posto općina, pa je tako u gradovima 2009. bilo konstituirano 88 posto, a u općinama 60,7 posto mjesnih odbora. Poražavajući su rezultati o kontakt informacijama o mjesnoj samoupravi na internetskim stranicama jedinica lokalne samouprave: tek svaki treći grad, ili njih 36,8 posto imao je objavljene informacije o mjesnim odborima, dok je svega 7,3 posto općina imalo objavljene te informacije, dakle 13 od 14 općina nije na svojim stranicama imalo nikakvih informacija o mjesnim odborima (str. 19 izvještaja 2009.). Rijeka je u prvom LOTUS istraživanju 2009. bila apostrofirana kao jedinica lokalne samouprave koja je najbolje i najtransparentnije ustrojila mjesnu samoupravu. Primjerice, mjesnim odborima koji sami pronadu sredstva za određene aktivnosti, Grad Rijeka nadodaje jednak toliki iznos (tzv. matching funds), a 2009. bila je jedina koja je objavljivala zapisnike sjednica vijeća mjesnih odbora (<https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/LOTUS-izvjestaj-21-10-2009.pdf>, str. 23, pristupljeno 22.02.2025).

Klarić je u svom radu 2010. objavio i podatke "Ankete o percepciji građana o gradskim kotarevima i mjesnim odborima u gradu Splitu", koju je proveo Pravni fakultet u Splitu, u kojoj je sudjelovalo 2.000 ispitanika. Pokazalo se kako je samo 29,4 posto ispitanih znalo čime se bavi, ili bi se trebala baviti mjesna samouprava. Vrlo sličan postotak je i onih koji su uopće znali gdje je sjedište njihova gradskog kotara ili mjesnog odbora, a vrlo moguće da se radi o istim ispitanicima u ove dvije grupe. Samo je 18,3 posto anketiranih građana znalo za bilo kakvu aktivnost svog mjesnog odbora / kotara, a još manje, tek 14,5 posto ih je izjavilo kako su dovoljno informirani o radu mjesne samouprave. Tu se ističe čak 15,75 posto ispitanika koji su izjavili kako ih uopće ne zanima rad mjesne samouprave, a dosta visokih 11,3 posto građana izjavilo je kako se mjesni odbori i kotari bave nepotrebnim poslovima. Tek svaki peti građanin, ili njih 19,9 posto izrazili su spremnost za sudjelovanjem u radu svog gradskog kotara ili mjesnog odbora, 43,85 posto izričito ne bi htjeli sudjelovati, 11 posto je reklo kako je to gubitak vremena, a 13,35 posto nezainteresirano je za bilo kakvo javno djelovanje. (Klarić, 2010. str. 302-303). S takvom nezainteresiranošću građana nije čudo da svega nekoliko desetaka birača, od ukupno njih blizu 5.000 izabere "svoje" vijeće mjesnog odbora, kao u prije spomenutom Donjem Miholjcu.

Istraživanje LOTUS (2) provedeno je i 2011. godine, a uz parametre iz 2009 ubačeno je i pitanje o održavanju ikakvog savjetodavnog referenduma u razdoblju od dvije godine između dva istraživanja. Rezultat je bio po jedan posto i u općinama i u gradovima, tj. održana su svega četiri savjetodavna referenduma, u tri općine i jednom gradu (Dubravica, Štrigova, Nerežišća i Ivanić Grad). Broj definiranih mjesnih odbora u statutima je čak i pao, u gradovima sa 100 na 99 posto, a u općinama s 98,5 na 92 posto. Izbori za mjesnu samoupravu bili su provedeni unutar četiri godine u 85 posto gradova i 55 posto općina, tu je također zabilježen pad, kao i kod broja konstituiranih mjesnih odbora, s 88 na 84 posto u gradovima i s 60,7 na 49 posto u općinama. Taj pad objašnjen je navikom gradova i općina da prepisuju u svoje statute regulaciju mjesne samouprave iz statuta onih gradova i općina u kojima je donekle razvijena i funkcionalna, pa odredbe o mjesnoj samoupravi u svojim statutima imaju čak i one jedinice lokalne samouprave u kojima mjesni odbori nisu potrebni, zbog male veličine općine ili grada ([https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/lotus\\_2011\\_-\\_istrazivacki\\_izvjestaj.pdf](https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/lotus_2011_-_istrazivacki_izvjestaj.pdf), str. 43-44, pristupljeno 22.02.2025.). Podaci o mjesnim odborima na internetskim stranicama ostali su i 2011. na mizernoj razini, u 45 posto gradova i 10 posto općina imali su takve informacije.

Zanimljivo je kako detaljne podatke o mjesnim odborima koji se odnose na 2012. godinu ima na svojim mrežnim stranicama i Ministarstvo pravosuđa (<https://mpudt.gov.hr/istaknute teme/antikorupcija/rezultati-istrazivanja-o-transparentnosti-rada-lokalnih-i-regionalnih-jedinica/mjesna-samouprava/7675> , pristupljeno 22.02.2025.), iz kojih možemo vidjeti kako je u Hrvatskoj koncem 2012. godine bilo 3.997 mjesnih odbora. Ogromna većina mjesnih odbora bila je u gradovima, među kojima samo njih 13 (Zlatar, Vis, Velika Gorica, Skradin, Rovinj, Opuzen, Novigrad. Makarska, Kastav, Imotski, Hrvatska Kostajnica, Glina i Daruvar) nisu imali nijedan mjesni odbor. Međutim, nejasno je kad je rađeno to "istraživanje" i tko ga je radio, po datumima na web-stranici dalo bi se zaključiti kako je objavljeno koncem 2012. ili početkom 2013. godine. Međutim, nejasno je kad je to objavljeno na stranicama Ministarstva pravosuđa, jer nijednom od znanstvenika čije smo radove navodili u ovom tekstu očito nisu bili poznati ti "Rezultati istraživanja o transparentnosti rada lokalnih i regionalnih jedinica", pa su morali nagađati o broju mjesnih odbora u Hrvatskoj sve do 2017. i objavljivanja brojke od 3.809 jedinica mjesne samouprave, od kojih je 127 gradskih četvrti/kotareva, 1.912 mjesnih odbora u gradovima, te 1.768 mjesnih odbora u općinama (<https://pristupinfo.hr/novo-objavljeno-popis-mjesnih-odbora-gradskih-cetvrti-i-kotareva/>). Ti podaci, stari već osam godina, prvi su i ujedno posljednji službeni podaci o mjesnoj samoupravi ikad, koja u ovom obliku u Hrvatskoj nominalno postoji od 1993. godine. I to govori o potpunoj nezainteresiranosti hrvatskih (središnjih) vlasti za mjesnu



samoupravu. Pitanje je bi li i tada bili prikupljeni i objavljeni ti podaci, da Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske tada nije bila Anamarija Musa, koja je ujedno bila i docentica i viša znanstvena suradnica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Musa, Dobrić Jambrović, 2018. str. 273).

I 2014. provedeno je istraživanje LOTUS (3), u kojemu su za mjesnu samoupravu općinama i gradovima, pored pitanja iz ranijih istraživanja o statutarnom uređenju, ustrojenosti, održanim izborima i kontaktima za mjesne odbore upućena pitanja o udjelu proračuna lokalne jedinice za 2014. namijenjenom za funkcioniranje i rad mjesne samouprave, ima li ta jedinica imenovanu osobu zaduženu za odnose s mjesnim odborima, te jesu li u pripremi proračuna za 2014. mjesni odbori imali mogućnost davanja prijedloga komunalnih akcija na njihovom području. Na žalost, GONG nije objavio detaljan izvještaj s odgovorima na ova pitanja o mjesnoj samoupravi, ali se iz prosjeka pada transparentnosti općina i gradova u odnosu na mjesne odbore s 48 posto u 2011. na 44 posto u 2014. godini može zaključiti, što i sam GONG navodi u sažetku izvještaja, da su u tom proračunskom dijelu jedinice lokalne samouprave tretirale mjesnu samoupravu loše (<http://gong.hr/2014/11/14/lotus-2014-sazetak-nalaza-istrazivanja/> pristupljeno 22.02.2025.).

Iz prije spomenutog Koprićevog i Klarićevog istraživanja iz 2014. u Splitsko-dalmatinskoj, Dubrovačko-neretvanskoj, Zadarskoj i Šibensko-kninskoj županiji možemo izdvojiti još podatke da manje od pola, tj. 48 posto ispitanih zna tko ih zastupa u vijeću mjesnog odbora, a svega 38 posto ih je zadovoljno uslugama koje pruža mjesni odbor. S druge strane, 48 posto ispitanih stanovnika četiri dalmatinske županije smatra da mjesna samouprava jest (ili bi trebala biti) jako važna, a daljnjih 32 posto smatra kako je važna, ili bi mogla biti važna za lokalno stanovništvo, premda većinom ne znaju tko vodi mjesne odbore i čime se uopće ta vijeća bave, niti su radom tih vijeća zadovoljni. Ljudi bi, dakle, htjeli funkcionalnu mjesnu samoupravu, a ne samo na papiru.

Đulabić je između studenog 2017. i siječnja 2018. vodio istraživanje pod nazivom "Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj", koje su zajednički proveli hrvatski ured zaklade Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo iz Zagreba i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj. Nije se odnosilo na mjesnu samoupravu, nego na općine i gradove, ali rezultati tog istraživanja nude i odgovor zašto je mjesna samouprava u Hrvatskoj nerazvijena. Naime, od 2001. jedinicama lokalne samouprave omogućeno je da preuzmu od države decentralizirane poslove zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja i vatrogastva. Čak 58 posto od 163 općine i 74 grada koji su se odazvali istraživanju "nije uopće preuzelo decentralizirane funkcije niti u jednom upravnom području u kojem je taj proces

pokrenut". Od onih općina i gradova koji su prihvatili mogućnost decentralizacije, najviše ih je u vatrogastvu, njih 28 posto, dok je u zdravstvu decentralizirane funkcije preuzelo tek jedan posto jedinica lokalne samouprave. Da stvar bude gora, 32 posto istraženih općina i gradova uopće ni ne želi preuzeti decentralizirane funkcije, dakle svaka treća jedinica lokalne samouprave (Vedran Đulabić, 2018. str. 3-18, <https://tripalo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Lokalna-samouprava-WEB.pdf> pristupljeno 22.02.2025.). Kako onda očekivati od mjesnog odbora, koji nema ni proračun, ni ovlasti, ni uređen i zajamčen djelokrug da preuzme nešto od gradova i općina, koje ni same većinom nisu ni sposobne ni voljne preuzeti ponuđene im upravne poslove od središnje države?

Romea Manojlović Toman i Tijana Vukojičić Tomić bavile su se u svom radu iz 2018. sudjelovanjem građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, posvetivši značajan dio teksta mjesnoj samoupravi, koju su analizirale prema prvom službenom popisu mjesnih odbora iz 2017. godine, te podacima s mrežnih stranica gradova i općina. Potvrdilo se kako je većina mjesnih odbora, njih 1.928 osnovano u gradovima, uz još 127 gradskih četvrti i kotareva, dok je u općinama bilo 1.768 mjesnih odbora. Prosječno je u gradskim mjesnim odborima s gradom Zagrebom živjelo 1.577, a bez Zagreba 1.301 stanovnik, dok je u općinama prosječno po mjesnom odboru živjelo 718 stanovnika. No, taj prosjek po općinama je varljiv, jer u čak 166 općina, ili 39 posto od ukupnog broja, nije bio osnovan mjesni odbor, pa bi onda prosjek, gledajući samo općine koje su imale osnovane mjesne odbore bio oko 1.000 stanovnika. Također, vidljivo je kako devet gradova nema mjesnu samoupravu (Zlatar, Vukovar, Vis, Skradin, Opuzen, Novigrad, Klanjec, Hrvatska Kostajnica i Glina) (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018. str. 360-362, Dadasović, 2018. str. 540). Uspoređujući taj podatak s podacima Ministarstva pravosuđa iz 2012. može se vidjeti kako su mjesni odbori vrlo nestalna ustanova "neposredne demokracije", obzirom da su prepušteni voluntarizmu predstavničkih tijela lokalnih samoupravnih jedinica. Naime, u odnosu na 2012. kada 13 gradova nije imalo mjesnu samoupravu, do 2017. mjesne odbore osnovali su gradovi Daruvar, Imotski, Kastav, Makarska, Rovinj i Velika Gorica, ali su ih ukinuli Vukovar, koji je imao 10 mjesnih odbora, i Klanjec, koji je 2012. imao četiri mjesna odbora. Nakon provedene analize Manojlović Toman i Vukojičić Tomić postavljaju "pitanje cilja osnivanja mjesnih odbora i njihove stvarne uloge u lokalnim zajednicama", jer su uočile vrlo usitnjenu strukturu i neujednačenost rada i aktivnosti mjesnih odbora u različitim hrvatskim gradovima (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, 2018. str. 365).

U 2019. godini iste autorice, Manojlović Toman i Vukojičić Tomić obavile su dva empirijska istraživanja mjesne samouprave. U prvom radu su autorice, pojačane Ivanom Koprićem, analizirale dokumente o radu mjesnih odbora, zatim njihova pravila, sastav vijeća

mjesnih odbora, te statute 12 hrvatskih gradova čija je mjesna samouprava uzeta u razmatranje (Kastav, Križevci, Krk, Labin, Lepoglava, Makarska, Osijek, Popovača, Rijeka, Split, Varaždin i Zagreb). "Dok u velikim gradovima mjesna samouprava ima neku ulogu, u malim općinama i gradovima ona je najčešće tek demokratska kulisa bez sredstava i uloge" pišu autori, međutim, optimizam budi činjenica kako "analiza sadržaja podataka s internetskih stranica pokazuje da u 12 gradova koji objavljuju informacije o radu mjesne samouprave mjesni odbori realiziraju sve četiri uloge koje se i očekuju, uloge aktivatora lokalnih aktivnosti, predstavnika lokalnih interesa, pružatelja javnih usluga u lokalnoj zajednici te njezina glasnogovornika". No, mjesna samouprava ostvaruje te uloge, kako tvrde autori, "u rudimentarnoj mjeri", kroz organizaciju kulturnih, sportskih, dobrotvornih i sličnih događanja u zajednici, obavljanjem manjih komunalnih akcija, ili obavještvavanjem gradske uprave o potrebnim radovima na komunalnoj infrastrukturi naselja i sl.

Financijski, pak, podaci o radu mjesnih odbora u tom istraživanju ne daju razloga za optimizam, jer, osim Zagreba, koji izdvaja osam posto proračuna za mjesnu samoupravu, što i nije veliki iznos, obzirom da je raspodijeljen na 17 gradskih četvrti i 218 mjesnih odbora, udio proračunskih izdataka ostalih 11 analiziranih gradova pokazuje kako izdvajaju za mjesnu samoupravu od 0,01 posto u Makarskoj, do 1,53 posto proračuna u Križevcima, što je nedovoljno za preuzimanje bilo kakvih ozbiljnijih poslova od jedinice lokalne samouprave. "Nedovoljna financijska sredstva onemogućuju realizaciju uloge mjesne samouprave kao predstavnika lokalnih interesa, ali još više kao pružatelja usluga jer je njezina realizacija po prirodi stvari puno skuplja od zastupanja interesa manjih lokalnih sredina na razini grada kao cjeline", zaključuju autori. Što se tiče uloge mjesne samouprave kao inkubatora političkih aktivista, zaključak je nakon analize da "mjesnom samoupravom dominiraju sredovječni muškarci, stranački aktivisti i pripadnici većinskog naroda", što će reći da se u tom smislu situacija nije puno promijenila još od vremena mjesnih zajednica 1972. godine. Za tu godinu Hrženjak nam daje postotke koji se odnose na cijelu federativnu Jugoslaviju, koje je Hrvatska bila dio, pa vidimo kako je u savjetima mjesnih zajednica mladih do 27 godina bilo svega 8,28 posto, dok je odraslih u dobi od 40 do 59 godina bilo 51,30 posto, a ukupno je žena u savjetima mjesnih zajednica u Hrvatskoj bilo 3,11 posto (Hrženjak, Mjesna zajednica 1974, str. 69-70). Hrženjakovi podaci za Zagreb 2011. govore kako je čak oko 70 posto vijećnika mjesnih odbora i gradskih četvrti u Zagrebu starije od 46 godina (Hrženjak, 2011. str. 48). Klarićevi podaci iz 2010. za Split govore kako je 28,59 posto vijećnika u mjesnim odborima u Splitu i okolici starije od 50 godina (Klarić 2010. str. 303). Na temelju podataka iz Krka, Rijeke, Osijeka i Zagreba autori su utvrdili kako je od 538 vijećnika mjesne samouprave u tim gradovima svega 33 vijećnika koji nisu pripadnici vodećih političkih stranaka na nacionalnoj razini. To znači da je

infiltracija stranačkih kadrova u vijeća mjesnih odbora preko 94 posto, pa Manojlović Toman, Vukojičić Tomić i Koprić zaključuju kako "nacionaina politika dominira čak i na najnižoj razini, koja bi ponajprije trebala služiti sudjelovanju svih građana, a najmanje političkoj reprezentaciji" (Manojlović Toman, Vukojičić Tomić, Koprić, 2019. str. 188-199). Te brojke također pokazuju kako mjesni odbori mogu služiti i kao inkubatori za stranačke kadrove, a autori preporučuju daljnje istraživanje za "utvrđivanje eventualne korelacije iznimno male izlaznosti na mjesne izbore (ispod 10 posto birača) i visokog udjela stranačkih ljudi u mjesnim vijećima", za što je najilustrativniji prije spomenuti primjer Donjeg Miholjca.

U svom drugom radu o mjesnoj samoupravi iz 2019. Manojlović Toman i Vukojičić Tomić analizirale su mjesnu samoupravu u Gradu Rijeci. U Rijeci postoje 34 mjesna odbora, kojima građani izravno putem njihovih web-stranica mogu slati pitanja, primjedbe i prijedloge, što je jedinstven slučaj u Hrvatskoj (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019. str. 68). Na upitnik autorica odazvalo se 16 mjesnih odbora. Grad Rijeka za troškove funkcioniranja svakog mjesnog odbora godišnje alocira između 2.650 i 6.650 eura, te financira i razne komunalne aktivnosti u rasponu od 26.650 do 100.000 eura godišnje, a za potonji iznos može se reći kako nije mali. Ali takvi iznosi su više iznimka, nego pravilo, jer Rijeka za svoje mjesne odbore izdvaja godišnje tek 1,41 posto gradskog proračuna (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019. str. 71-72). Na upit o percepciji svoga utjecaja na gradsku skupštinu u odlukama koje donosi za njihovo područje, odgovori mjesnih odbora su ravnomjerno raspoređeni između niskog i nikakvog utjecaja (5), osrednjeg (5) i jakog i vrlo jakog (6) (Vukojičić Tomić, Manojlović Toman, 2019. str. 72), iz čega se vidi kako vijeća mjesnih odbora u Rijeci ne misle da su potcijenjena. Svake godine u Rijeci se organizira Dan mjesnih odbora i dodjeljuje nagrada za najbolji mjesni odbor (LOTUS 2009. str. 23), pa se može reći, obzirom i na istraživanja Manojlović Toman i Vukojičić Tomić kako gradska vlast u Rijeci ozbiljno shvaća svoje mjesne odbore.

Spomenimo u ovom dijelu o empirijskim istraživanjima mjesne samouprave i rad Antonije Furde iz 2021., u kojemu nalazimo zanimljive podatke o dva mjesna odbora u Krapinsko-zagorskoj i Varaždinskoj županiji koji nisu konstituirani jer na izborima 2017. nitko nije prijavio nijednu listu, dakle birači nisu imali koga birati u vijeće mjesnog odbora. Radi se o jednom mjesnom odboru, od njih 18, u Gradu Varaždinskim Toplicama, te jednom od tri u Općini Veliki Bukovec. Također saznajemo kako vijeća mjesnih odbora u promatrane dvije županije rijetko zasjedaju, od Općine Sveti Ilija koja navodi do jednu sjednicu mjesnih odbora godišnje do između pet i 10 sjednica godišnje mjesnih odbora maloga Grada Ivanca, koji, iako mali, ima 31 mjesni odbor u 29 naselja (Furda, 2021. str. 91-93). Taj izostanak nekakvih redovnih zasijedanja vijeća mjesnih odbora govori o općoj nezainteresiranosti, ne samo

građana, nego i izabраниh članova vijeća mjesnih odbora za rad u mjesnom odboru. Još jedan pokazatelj kako ta institucija u ovom obliku nema nikakvog smisla u Hrvatskoj, uz rijetke izuzetke, poput Rijeke.

#### **4.5 Mjesna samouprava u Hrvatskoj – birokratska konstrukcija, a ne neposredno odlučivanje građana**

Vratimo se Rešetaru, koji u svom radu iz 2009. navodi 13 faktora, bez kojih, po njegovu mišljenju, nema (smislenog) mjesnog odbora, a onda prelazi na propitivanje sadašnjeg uređenja mjesne samouprave u Hrvatskoj. Možemo izdvojiti nekoliko faktora, koji se čine osobito zanimljivim, npr. Ljudi, da bi tvorili zajednicu u nekom prostoru moraju biti povezani stvarnim, a ne izmišljenim, prividnim, umjetnim vezama. "Sama činjenica da ljudi stanuju, žive neposredno jedan pored drugog, u blizini – ne konstituira teritorijalnu zajednicu" (Rešetar, 2009. str. 776). Zatim su tu zajedničke potrebe ljudi, i to one koje proizlaze iz same činjenice življenja ljudi na istom prostoru, i koje su takve da ih ne može zadovoljiti pojedinac, već samo kolektivni napor (Rešetar, 2009. str. 777). Dalje Rešetar kaže kako je visok stupanj dragovoljne participacije indikator identifikacije građana sa zajednicom, dok je odsutnost participacije građana indikator krize ili nepostojanja zajednice (Rešetar, 2009. str. 778). Nadalje, "mjesni odbor pretpostavlja da ljudi na samoupravan, kooperativan način, a ne hijerarhijski, oktroirano, dominacijom, formiraju zajedničke potrebe, usklađuju suprotne interese, vrše zajedničke aktivnosti" (Rešetar, 2009. str. 779). Izdvojimo još i tvrdnju da građani koji imaju razvijen osjećaj i odnos pripadnosti i solidarnosti te (potrebu) sudjelovanja u aktivnostima za zajedničko dobro mogu pridonositi harmoniji i produktivnosti zajednice unatoč međusobnim razlikama (Rešetar, 2009. str. 780). "Mjesna samouprava ne smije biti oblik administrativno-upravnog i manipulativnog vladanja, nego samoupravna autonomija građana u zadovoljavanju njihovih zajedničkih potreba. Ljudi se moraju baviti svojom zajednicom, a ne da se zajednica jednostrano, vladajući, bavi ljudima" (Rešetar, 2009. str. 782). Svoj prvi rad o mjesnoj samoupravi Rešetar zaključuje riječima kako "sadašnja pravno-politička pozicija mjesne samouprave nije odveć stimulatívna za građane, jer građani uviđaju njezinu odlučivačku marginalnost te time i njezinu institucionalnu nerelevantnost i neatraktivnost za odlučivanje o pitanjima koja su od neposrednog i svakodnevnog interesa za život građana u naselju" (Rešetar, 2009. str. 793).

U svom drugom radu o mjesnoj samoupravi iz 2010., a objavljenom 2011. godine, Rešetar je postavio niz pitanja o smislu i svrsi mjesne samouprave u Hrvatskoj, na koja dobrog odgovora nema ni danas. Najprije je tu pitanje birokratizacije rada tijela mjesne samouprave i njena podređenost lokalnoj samoupravnoj jedinici.

Postojeća zakonska regulativa ne pravi razliku između urbane i ruralne mjesne samouprave, osim u nazivu gradskih četvrti i kotara, pa se postavlja pitanje uvođenja razlike u obliku i djelokrugu mjesne samouprave u različitim naseljima, kao i treba li i u kakvom obliku mjesna samouprava postati obliigatoran ili fakultativan oblik "neposrednog sudjelovanja građana". (Rešetar, 2011.a str. 74-75) Oblici mjesne samouprave u okrenuti su primarno prema tijelima jedinice lokalne samouprave i iscrpljuju se u radu vijeća mjesnog odbora, gradske četvrti ili kotara i time "ne omogućuju ni elementarno sudjelovanje građana u stvarima koje ih se neposredno dotiču, koje ih tište i utječu na kvalitetu njihova života" piše Rešetar i dodaje da "ako građani u oblicima mjesne samouprave uopće ne prepoznaju relevantnog čimbenika koji može učinkovito rješavati probleme koji su za njih od neposrednog i svakodnevnog značenja, neće iskazivati ni potrebu za njihovim osnivanjem niti sudjelovati u njegovu funkcioniranju kad je i osnovan". Zaključuje kako "takvi oblici mjesne samouprave nisu potreba građana, nego im birokratski nametnuta forma" (Rešetar, 2011.a str. 76). Na to se nadovezuje pitanje koliko je u Hrvatskoj mjesnih odbora osnovano temeljem inicijativa samih građana, njihovih organizacija i udruga (Rešetar, 2011.a str. 79), koje je bilo umjesno 2011. kad je Rešetar objavio svoj rad, međutim, od izmjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. (NN 123/2017) u članku 58. izbačeni su iz teksta kao inicijatori osnivanja mjesnog odbora "organizacije i udruženja" građana, a pravo predlaganja osnivanja mjesnog odbora dobili su "članovi predstavničkog tijela" grada ili općine. Ako je do 2017. i bilo mjesnih odbora koji su osnovani na inicijativu "organizacija i udruženja" građana, o čemu usustavljenih podataka nema, od 2017. osnivanje mjesnih odbora moguće je isključivo na prijedlog apstraktnih "građana", ali ne i njihovih udruga, i na prijedlog članova općinskog vijeća ili gradske skupštine.

Sljedeće je pitanje koji bi se sve poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave mogli i trebali obavljati na razini mjesne samouprave (Rešetar, 2011.a str. 80). Primjerice, u Zakonu o mjesnim zajednicama iz 1983. u čl. 47. bilo je propisano kako "u ostvarivanju svojih zajedničkih interesa i u zadovoljavanju zajedničkih potreba radni ljudi i građani u mjesnoj zajednici na samoupravnoj osnovi, u okviru prava i dužnosti mjesne zajednice i u skladu s materijalnim mogućnostima uređuju određene odnose i rješavaju o određenim pravima i obvezama, a naročito:

- organiziraju održavanje čistoće javnih površina, uređenje i održavanje parkova, zelenih površina i dječjih igrališta, zatim uređenje i održavanje cesta, ulica, trgova i putova, uređenje i održavanje groblja te im je povjereno i organiziranje i upravljanje tržnicama i sajmištima kad te komunalne djelatnosti ne obavljaju komunalne organizacije ili druge organizacije udruženog rada;
- spriječavaju nenamjensko korištenje prostora i bespravnu gradnju;

- nadziru provođenje komunalnog reda na području mjesne zajednice, kad su na to ovlašteni;
- propisuju uvjete i način održavanja odvodnih jaraka, propusta, prilaza, ograda, živica i nasada uz prometnice koje se ne smatraju javnim cestama;
- brinu se o održavanju i upotrebi objekata društvene djelatnosti i komunalne infrastrukture koji su izgrađeni udruženim sredstvima radnih ljudi i građana u mjesnoj zajednici, a nisu predani na upravljanje organizacijama udruženog rada ili drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama".

Ovdje je važno napomenuti kako su mjesne zajednice, ukoliko su obavljale bilo kakve komunalne i druge poslove, imale pravo od općine, ili npr. komunalnog poduzeća dobiti dio naknade koju su oni naplaćivali za obavljanje tih poslova (čl. 33.) (Zakon o mjesnim zajednicama, Priručnik, str. 61-63).

Nadalje, Rešetar pita kakve su statutarno-normativne mogućnosti mjesne samouprave da predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave predlaže odluku koja se tiče same mjesne samouprave, te ima li slučajeva da je statutom jedinice lokalne samouprave uređeno da se prije realizacije određene mjere ili donošenja odluke o pitanjima važnim za mjesni odbor ili gradsku četvrt od njihova vijeća traži suglasnost, a ne samo mišljenje (Rešetar, 2011.a str. 83). Ovdje ćemo opet dati primjer mjesne zajednice, koja je prema čl. 43. Zakona o građevinskom zemljištu davala prethodno mišljenje skupštini općine u slučajevima kad je općina dodjeljivala društveno zemljište s područja mjesne zajednice za izgradnju gospodarskih i stambenih zgrada (Zakon o mjesnim zajednicama, Priručnik, str. 84).

Rešetar drži važnim poznaju li i po čemu građani članove tijela mjesne samouprave, a neka istraživanja koja smo prije spomenuli utvrdila su kako građani u velikoj većini ne znaju ni čime se ta tijela bave, a kamoli tko su njihovi članovi. Koliko građane košta mjesna samouprava, a koliki su njezini učinci, pita Rešetar, pa kaže kako je u nekim većim lokalnim zajednicama prisutna apsurdna situacija - "javni trošak službe mjesne samouprave nadmašuje javna sredstva koja su namijenjena za rješavanje određenih mjesnih problema i potreba" (Rešetar, 2011.a str. 84-85). Ovdje autor ovog teksta može spomenuti primjer vijeća svog mjesnog odbora iz centra Zagreba, čiji su se članovi u letcima za izbore 2021. godine pohvalili postavljanjem 6-7 klupa, uređenjem 2-3 travnjaka uz nogostup i postavljanjem 2-3 prometna znaka. Dakle u četiri godine mandata obavili su u naselju "unaprijeđenje" u vrijednosti otprilike kakvih 50.000 kuna, koje su dobili, bolje rečeno iskamčili, od Grada, a na njihove naknade, ukupno sedam članova vijeća mjesnog odbora, ukoliko uzmemo sredinu između najniže i najviše naknade od oko 1.800 kuna mjesečno po članu vijeća (Koprić, 2013.a str. 14), potrošeno je u četiri godine oko 748.000 kuna, ili oko 100.000 eura. Naravno da njihov rad u četiri godine

ne vrijedi tih novaca.

Financiranje mjesne samouprave svodi se na proračunska sredstva jedinice lokalne samouprave, nedostaju drugi izvori kao npr. od vlastite imovine i usluga, volonterskog rada i dobrovoljnih priloga građana, pa Rešetar zaključuje kako "postojeći izvori financiranja mjesne samouprave govore o njihovoj financijskoj ovisnosti o jedinicama lokalne samouprave, neautonomnosti te nedostatnoj otvorenosti i odsutnosti vlastite zainteresiranosti i sposobnosti za samostalne i partnerske odnose sa svojim okruženjem (fizičke i pravne osobe) u promicanju društveno odgovornog ponašanja". Budući da imaju pravnu osobnost, mjesni odbori mogli bi se natjecati i za sredstva koja nude razne zaklade i fondacije, čak i EU fondovi, Rešetar daje i konkretn primjer jednog takvog natječaja Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva, za decentralizirani program dodjele financijske potpore organizacijama civilnog društva u 2010., ali, zaključuje kako "u ograničenom, ali mogućem, prostoru pribavljanja financijskih i dr. sredstava (poglavito u urbanim sredinama) oblici mjesne samouprave nisu angažirani spram stjecanja, već samo spram trošenja sredstava". Neke jedinice lokalne samouprave pomažu mjesnoj samoupravi izvan okvira lokalnog proračuna, Rešetar daje primjere Grada Krapine, koja mjesnim odborima ostavlja prihod komunalne naknade od fizičkih osoba i obrtnika i Grada Osijeka koji mjesnom odboru ostavlja prihode koje ostvari od održavanja proslava i drugih događanja na području mjesnog odbora, a osobito obilježavanja crkvenih godova ili drugih proslava (Rešetar, 2011.a str. 86). Spomenuli smo prije kako Grad Rijeka nadodaje jednak iznos sredstava mjesnim odborima koji sami pronađu određena sredstva.

Rešetar u ovom svom radu, kao i u kasnijem iz 2011. predlaže izbacivanje političkih stranaka iz izbora za mjesne odbore, argumentirajući kako su izbori članova mjesnih vijeća preko stranačkih lista dodatno oslabili demokratsku ideju mjesne samouprave, "jer je strančarenje postalo temeljni (ili jedini) oblik i kriterij javnoga angažmana". Dodaje kako "mjesno vijeće praktički ne odgovara nikome, a njegov izbor je nerijetko tek dio političkoga folklor, putem kojega općinske i gradske političke elite odmjeravaju snagu bez jasnih vizija razvojnih potreba". Potporu takvom Rešetarovu stavu nalazimo i u Pusićevoj "Bibliji upravne znanosti" (Nauka o upravi), gdje piše kako je "novije izučavanje predstavničkih tijela često upozoravalo na opasnost njihove "birokratizacije", tj. na popunjavanje profesionalnim političarima, kojima je rad u predstavničkim tijelima ekonomska osnova egzistencije i koji stoga naginju tome da "unutarnje" interese svoje profesije brane i ostvaruju odlučnije od vanjskih ciljeva samoga predstavničkog tijela i da svoju "profesiju" monokratski ili oligarhijski organiziraju. Ta opasnost osobito proizlazi iz zapažene tendencije oligarhijske organizacije političkih stranaka... Najveća opasnost birokratizacije postoji



kod organizacija kao što su političke stranke, koje u sebi donekle spajaju ciljeve upravne organizacije s ciljevima predstavništva" (Pusić, 1996. str. 111).

Dalje Rešetar upozorava kako građani ne doživljavaju mjesna vijeća kao relevantna, što pokazuju svojim slabim odazivom na izbore za mjesnu samoupravu. Navodi primjer izbora za članove 18 vijeća mjesnih odbora na području Grada Koprivnice 2006. kada se odazvalo 3.385 birača ili 12,61 posto od ukupno upisanih 26.843 birača, a ako broj izašlih birača raspodijelimo na ukupan broj mjesnih odbora, dobijemo rezultat od oko 190 birača po jednom mjesnom odboru. Slično je i u Gradu Splitu, na izborima za 27 gradskih kotareva i sedam mjesnih odbora 2010. glasalo je 20.226 birača ili 12,59 posto od ukupno 160.623 upisana birača, a po pojedinom kotaru / mjesnom odboru glasalo je u prosjeku oko 600 birača. Zanimljiv je i primjer Grada Omiša gdje 2010. na izborima za vijeće mjesnog odbora u Zakučcu za listu Hrvatske demokršćanske stranke nisu glasali niti kandidati koji su bili na listi, jer je dobila samo jedan glas, a na listi je bilo pet kandidata, koliko se biralo u vijeće mjesnog odbora (Rešetar, 2011.a str. 89-90). Kako je pokazao primjer Donjeg Miholjca, izbori za vijeća mjesnih odbora u Hrvatskoj doista se kreću u smjeru da će mjesni funkcionari na izborima birati sami sebe. Tu tvrdnju podupire i prije navedeni slučaj jednog mjesnog odbora iz Varaždinskih Toplica, gdje se nitko nije kandidirao, pa izbori nisu ni održani, dakle pobijedila bi bilo koja kandidirana lista, za što bi bili dovoljni glasovi samih kandidata s liste.

Rešetar zapaža i kako građani svoje potrebe i interese radije artikuliraju protestnim aktivizmom, mimo "oficijelnih mjesnih struktura", a ne kroz njih. "Građansko odnošenje spram javnih pitanja i problema na mjesno-lokalnoj razini dominantno se iskazuje kroz dva ekstremna oblika: ili socijalna apatija ili povremene izvaninstitucionalne kolektivne političke, socijalno-ekonomske, urbane, ekološke i dr. protestne akcije (građanski, civilni neposluh). Zaključuje kako će se "građani i nadalje (u za njih presudnim pitanjima i situacijama) pretežno koristiti alternativnim, ad hoc oblicima samoorganiziranja i protestiranja za svoja prava, ako im postojeći formalno-institucionalni sustav mjesno-lokalne samouprave svojim redovitim funkcioniranjem to de facto ne jamči ili to učinkovito ne ispunjava iz različitih razloga (birokratiziranost, nezakonitost i korupcija, nepotizam, nekompetentnost dužnosnika i službenika, neodgovornost, nerad) (Rešetar, 2011.a str. 96).

U svom trećem radu o mjesnoj samoupravi objavljenom u Hrvatskoj i komparativnoj javnoj upravi Rešetar se, kako sugerira i naslov njegova rada, bavi političkom moći u mjesnoj samoupravi. Drži da je nemoć mjesne samouprave strukturno zadana samim time što "osnivanje oblika mjesne samouprave presudno zavisi od diskrecijske političke volje (moći) lokalnog vodstva

(grado/načelnik, predstavničko tijelo), a ne od proklamiranih demokratskih prava i stvarnih zalaganja građana (njihovih želja, zahtjeva, inicijativa i prijedloga)". Kao drugi razlog nemoći mjesne samouprave ističe u biti nikakve izvorne ovlasti tijela mjesne samouprave, osim onih koje im dodijeli općina ili grad. "Tijela oblika mjesne samouprave nemaju odlučujuću, nego tek savjetodavno-konzultirajuću ulogu spram poslova koja su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na njihovu mjesnom području". Treći bitan razlog nemoći mjesnih odbora je nedostatak izvornih prihoda i ovisnost o proračunu jedinice lokalne samouprave. "Financijska nesamostalnost i nesigurnost mjesne samouprave važan je mehanizam uspostavljanja i održavanja njezine ovisnosti o volji lokalnih upravljačkih struktura" (Rešetar, 2011.b str. 735-736). Vodstvo mjesne samouprave s jedne je strane nemoćno, jer mora od gradske ili općinske vlasti moliti, uvjeravati, tražiti razumijevanje i sredstva, a s druge je strane stvarno moćno u "blokiranju, selektiranju, amortiziranju, preoblikovanju, kompliciranju i suzbijanju autentičnih htijenja i zahtjeva građana (Rešetar, 2011.b str. 747).

"Razvlaštena i zanemarena mjesna samouprava više služi lokalnim upravljačkim strukturama da arbitrarno kontrolira građane i dimenzionira njihove aspiracije nego što istinski omogućuje građanima da artikuliraju i zadovolje svoje potrebe i interese i u tom kontekstu utječu na demokratsko oblikovanje, vođenje i ostvarivanje javnih politika na mjesno-lokalnoj razini", piše Rešetar, ponavljajući svoj stav iz prethodnog rada kako se "političko-stranačka deformacija mjesne samouprave može jedino riješiti "kirurškim" eliminiranjem stranog tijela, tj. političkih stranaka iz prostora mjesne samouprave, jer je monopolističko stranačko-političko posredovanje inkompatibilno s prirodom mjesne samouprave". Dok se to ne dogodi, Rešetar kao jedini način za građane da djeluju na lokalnu i mjesnu samoupravu vidi tako da "formiranju respektabilnu društveno djelatnu protumoć, da bi bar jednokratno zadovoljili društvenu aspiraciju (potrebu, interes ili riješili za njih važan vitalni problem)", odnosno u povremenim "ad hoc alternativnim samoorganizirajućim grupnim kontrirajućim i korekcijskim pristupima (građanska neposlušnost, protestne akcije i dr.)" (Rešetar, 2011.b str. 747-750). Iz ovoga možemo zaključiti da mjesna samouprava u ovom obliku u Hrvatskoj ne da ne utječe na smanjivanje i smirivanje tenzija u društvu, nego svojom nefunkcionalnošću pridonosi potencijalnom rješavanju problema na ulici.

Zakoni koji se odnose na lokalnu samoupravu mijenjali su se puno puta, no odredbe o mjesnoj samoupravi ostale su suštinski nepromijenjene još od 1992. godine. Čak i kada su izvršene intervencije u tom dijelu, možemo reći da su one išle na štetu demokratskog sudjelovanja građana u mjesnoj samoupravi. Rekli smo već, izmjenom zakona 2017. pravo inicijative za osnivanje mjesnog

odbora izgubili su udruge građana i njihove organizacije, a izmjenama 2020. brisan je članak 63. koji je propisivao mogućnost vijeća mjesnog odbora da sazove zbor građana. Ta mogućnost sazivanja zbora građana ostavljena je vijeću mjesnog odbora u Zakonu o referendumu, koji u čl. 61. propisuje kako "zborove građana saziva vijeće mjesnog odbora, odnosno odbora gradske četvrti, u skladu sa statutom općine ili grada" (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17 ). Pravo građana da se na zboru "izjašnjavaju o pojedinim pitanjima od lokalnog značenja, raspravljaju o potrebama i interesima građana te daju prijedloge za rješavanje pitanja od lokalnog značaja", kako propisuje čl. 60. Zakona o referendumu nije, dakle, potpuno ukinuto, ali je nejasno zašto je izbačeno iz zakona koji regulira mjesnu i lokalnu samoupravu. Ušteda na jednoj rečenici teksta u zakonu nije opravdanje i pridonosi daljnjem otuđenju ustanove mjesnog odbora od građana. U Hrvatskoj je to tako, nešto što načelno može biti i dobra ideja za razvoj demokracije, pretvori se u njenu negaciju. Najočitiiji primjer je uvođenje neposrednog izbora gradonačelnika 2009. godine. Ivanišević još 1999., dakle deset godina prije piše kako je glavnom izvršnom funkcionaru, općinskom načelniku i gradonačelniku, namijenjena bitna uloga u sustavu lokalnog upravljanja, pa bi bilo konzekventnije da ga biraju izravno građani (Ivanišević, 1999. str. 593), dok Koprić 2005. iznosi mišljenje kako proširenje ovlasti i povećanje stupnja autonomije Grada Zagreba "pretpostavlja također drugačije odnose među gradskim organima (npr. neposredan izbor gradonačelnika ili prijelaz na oblike profesionalnije uprave), kao i drugačije unutarnje ustrojstvo Grada Zagreba (jačanje uloge mjesne samouprave)" (Koprić, 2005. str. 60). No, 2017., nakon donošenja tzv. Lex šerif, Koprić piše kako je "dovođenje predstavničkih tijela u pravno i faktično podređeni položaj u usporedbi s izvršnim čelnicima suprotno hrvatskom ustavnopravnom i međunarodnopravnom uređenju... Odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017. godine u dijelu koji se tiče raspuštanja predstavničkog tijela ako ne donese proračun do kraja kalendarske godine upravo su takve naravi, jer uspostavljaju neravnotežu u korist izvršnog čelnika, a na štetu lokalnog predstavničkog tijela" (Koprić, 2017. str. 70). "Umjesto da zakonodavca zabrine okolnost da na lokalnim izborima ne sudjeluje čak 53 posto građana, njegova se energija usredotočila na učvršćenje pozicije 576 načelnika i župana" (Koprić, 2017. str. 85).

#### **4.6 Uočene anomalije instituta mjesne samouprave u Hrvatskoj**

Tako autor ovog rada smatra da nikad nije trebalo iz zakona koji regulira lokalnu i mjesnu samoupravu izbaciti odredbu čl. 58. da "mjesni odbor osnivaju građani na svom zboru kojem prisustvuje najmanje 10 posto birača upisanih u popis birača naselja ili dijela naselja za čije se područje osniva mjesni odbor". Moglo se,

uz osnivanje na zboru birača, alternativno propisati da mjesni odbor može osnovati i predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, ali nije, pa sad imamo situaciju da i 99 ili 100 posto stanovnika nekog naselja želi osnovati mjesni odbor - ne može, nego može dati "inicijativu" gradskoj skupštini ili općinskom vijeću, koje njihov zahtjev može i odbiti. Možemo diskutirati je li brojka od 10 posto svih birača određenog naselja bila previsoka, ali činjenica je da ti birači više nemaju mogućnost izravno osnovati mjesni odbor, kao što su npr. mogli osnovati mjesnu zajednicu, nego moraju moliti predstavničko tijelo da posredno osnuje mjesnu samoupravu u njihovu naselju. Po zakonu iz 1992. birači su mogli izravno, bez bilo čijeg posredovanja i odobrenja osnovati mjesni odbor. Pod krinkom pojednostavljenja osnivanja mjesnog odbora, građanima je oduzeto pravo da ga osnuju sami na zboru građana. Bit je u svojevrstnoj birokratskoj institucionalizaciji, pa i elitizaciji mjesne samouprave, ustanove koja bi trebala biti najbliža građanima. "Pojam birokratske vlasti obuhvaća cijelu ljestvicu stvarnih društvenih pojava i procesa: od despocije, koju nitko ne voli i nitko ne podržava, koja vlada pomoću terora, a oslanja se na relativno malobrojan, ali tehnički superioran aparat nasilja, do režima koji u osnovi obavlja zadatke i postiže ciljeve zajednice kao cjeline, a oslanja se na brojni upravni aparat koji tradicionalno uživa veliki autoritet u toj zemlji. Uspjesi u izvršenju zadataka zajednice i tradicionalni autoritet upravnog aparata na koji se oslanja mogu tu vlast privremeno učiniti čak i popularnom" (Pusić, 1996. str. 97). To je ujedno i prva od uočenih anomalija u uređenju mjesne samouprave koje je autor ovog rada odlučio izdvojiti nakon pregleda svih radova i istraživanja u ovom poglavlju.

1. Administrativni, posredan put uopće formiranja mjesnog odbora, građani nemaju mogućnost osnovati mjesnu samoupravu u svom naselju samostalno, čime se gubi na fleksibilnosti, ali i na suštini te institucije;
2. Građani uopće ne sudjeluju u radu mjesnih odbora, ne postoji nikakvo "neposredno", a ni posredno, "sudjelovanje u odlučivanju", osim manjine koja glasa na izborima za mjesna vijeća;
3. Potpuna prepuštenost reguliranja mjesne samouprave statutima jedinica lokalne samouprave, koje ne moraju uzeti u obzir volju građana, a mogu i ukidati već osnovane mjesne odbore kad god i kako god im se prohtije;
4. Ovisnost mjesnih odbora o transferima novca iz općinskog ili gradskog proračuna, što, osim smanjene mogućnosti za poduzimanje bilo kakvih aktivnosti pogoduje s jedne strane izgradnji servilnosti mjesnih vijeća i njihovih predsjednika prema čelnicima i predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave, a s druge strane djeluje destimulativno na interes građana za mjesnu samoupravu;
5. Mjesna samouprava nije nizašto nadležna, pa onda nije nizašto ni odgovorna, što pogoduje povećanju ceremonijalizacije i

formalizacije tog instituta, kako bi se prikrio nedostatak sadržaja;

6. U ovakvom obliku, gdje prema svim istraživanjima, a sudeći i prema gotovo zanemarivo maloj izlaznosti birača na izbore za vijeća mjesnih odbora, koja se kreće ispod 20, pa i ispod 10 posto, građani nemaju nikakvog interesa za mjesnu samoupravu, ta institucija predstavlja samo trošak. Primjerice, da bi 41 birač HDZ-a izabrao sedam predstavnika te stranke u mjesnom odboru Donjeg Miholjca, tiskano je 4.839 listića, koliko ukupno ima birača, a na biračkom su mjestu cijeli dan sjedili članovi biračkog odbora, koji su za to, naravno, bili plaćeni;
7. Ovakvo ustrojstvo mjesne samouprave pridonosi općoj apatiji stanovništva, koje je i na primjeru mjesnih odbora sve uvjerenije kako političari nisu tu radi njih, nego isključivo radi sebe. Umjesto aktivnih stanovnika nekog mjesta, zaljubljenika u svoj kraj i entuzijasta, u vijećima mjesnih odbora imamo klijentelizam i stranačke aktiviste HDZ-a i drugih najjačih stranaka.

## 5. ZAKLJUČAK

U ovom radu imali smo priliku pratiti razvoj mjesne samouprave u Hrvatskoj od Drugog svjetskog rata do danas. Počev od ratnih narodno-oslobodilačkih odbora, preko narodnih odbora u razdoblju izrazitog centralizma u prvim godinama nakon rata, kada su mjesni narodni odbori bili i organi vlasti i uprave, a ne samo lokalne (i mjesne) samouprave, zatim smo vidjeli kako je postojalo kratko razdoblje između 1952. i 1955. kada nije bilo mjesnih odbora, nego su ponegdje bili formirani samo seoski odbori, do ponovnog formiranja mjesnih odbora i stambenih zajednica, koji su donošenjem Ustava SFRJ 1963. godine spojeni u jedinstven institut mjesne samouprave - mjesne zajednice. Mjesne zajednice su 1960-ih i 1970-ih imale vrlo važnu ulogu u komunalnom društveno-političkom i teritorijalnom uređenju socijalističke Jugoslavije. U tom razdoblju vrlo često su se održavali zborovi građana (birača), kao oblik neposrednog odlučivanja građana u koji su bili najvažnije tijelo mjesne zajednice. Danas se često miješaju pojmovi "neposredno sudjelovanje (u odlučivanju)", koje je predviđeno za mjesne odbore po hrvatskom Zakonu o lokalnoj i regionslnoj samoupravi, i "neposredno odlučivanje". Ako ćemo se držati Pusićevih definicija, a trebali bismo, onda ćemo vidjeti kako već sama sintagma "sudjelovanje u odlučivanju" proturječi sama sebi, jer postoji ili neposredno odlučivanje, ili neposredno sudjelovanje u radu uprave.

"Dok funkcionalna sredstva ostvaruju svoj cilj - politički nadzor uprave - neposredno, dotle organizacijska sredstva djeluju posredno u istom smjeru, tako da u strukturi upravnog sustava

stvaraju odnose koji olakšavaju politički nadzor. Organizacijska sredstva obuhvaćaju: decentralizaciju u najširem smislu, odvajanje funkcija, kolektivnost. U funkcionalna sredstva ubrajamo: odlučivanje građana, predstavništvo građana, sudjelovanje građana, ograničavanje uprave pravilima" (Pusić, 1996. str. 100).

"Sudjelovanje građana kao sredstvo političkog nadzora znači da građani sudjeluju neposredno u radu uprave ili utječu neposredno na taj rad", piše Pusić, dodajući kako se može raditi o unutarnjim oblicima, npr. građani izabrani u organe upravljanja ustanova javnih službi - škola, bolnica itd., te vanjskim oblicima, koji podrazumijevaju utjecaj građana, primjer su "interesne zajednice korisnika neke upravne službe - npr. komunalnih službi u gradu - koji kroza zajednice utječu na rad službe za koju su zainteresirani" (Pusić, 1996. str. 112).

"Odlučivanje građana kao sredstvo političkog nadzora uprave znači da u donošenju odluka koje se odnose na upravu sudjeluju svi građani s političkim pravima", kaže Pusić, koji to odlučivanje građana dijeli na dvije skupine, prva je konzultiranje građana, koje nema trajan organizacijski oblik, primjerice referendum, dok u drugu skupinu ulaze zborovi građana, koji su trajnog organizacijskog oblika, a mogu biti izborni i izborno-upravni zborovi, potonji osim izbornih donose i druge (upravljačke) odluke (Pusić, 1996. str. 108).

Ljudi su u mjesnim zajednicama doista odlučivali na zborovima građana, a u današnjim mjesnim odborima taj je oblik neposrednog odlučivanja potpuno odbačen, pa često svjedočimo raznim lokalnim, najčešće protestnim, inicijativama samooorganiziranih građana i njihovih udruga, dok mjesni odbori, odnosno s malim brojem glasova izabrana vijeća mjesnih odbora stoje po strani, kao da ih se ti ekološki, komunalni, socijalni i drugi problemi zbog kojih ljudi prosvjeduju ne tiču. Današnji mjesni odbori ovise o milostinji općina i gradova, kako bi makar uredili nekakav travnjak, ili postavili neobvezni prometni znak uz cestu ili šetnicu. U mjesnim zajednicama, najviše zahvaljujući samodoprinosu stanovnika, provedena je elektrifikacija, građene škole, domovi zdravlja, knjižnice, domovi kulture...

Zato smatramo kako su u ovom radu dokazane obje teze postavljene u uvodnom dijelu: da su mjesne zajednice ipak bile demokratskiji institut, negoli su mjesni odbori u suvremenoj Hrvatskoj, te da su mjesne zajednice imale i puno veći utjecaj na društvenu zbilju u jednopartijskom socijalističkom sustavu, negoli je to slučaj s mjesnim odborima u demokratskoj Hrvatskoj.

Zašto je, zapravo, u Hrvatskoj češće pravilo nego iznimka da se zakoni i odluke vlastodržaca donose protiv građana, a ne u njihovu korist? Koprić je u rujnu 2010. u Hrvatskoj javnoj upravi u posveti preminulom Eugenu Pusiću, velikanu ne samo hrvatske, već i svjetske upravne znanosti, napisao kako su "deseci generacija pravnika, politologa, stručnjaka za javnu upravu i drugih studenata svih razina slušali predavanja profesora Pusića i učili

po njegovim knjigama. Najbolje je priznanje u tome što baš izvrsni među njima najbolje razumiju ono što je Pusić predavao... No, kad se vide problemi našeg javnog upravljanja, nedostatni profesionalizam i niska razina znanja službenika, ne mogu se ne zapitati što je u ovoj zemlji pošlo krivo da ta ogromna snaga temeljena na empirijskom i pravnom znanju ne dolazi do izražaja, da hrvatsku javnu upravu i dalje muče dječje bolesti, da se tek pokušavaju usvojiti standardi modernog javnog upravljanja, da se gotovo i ne pokušava uspostaviti sustav obrazovanja za rad u javnom sektoru kakav postoji u svim europskim zemljama, a i onda kad se pokušava, to ne ide pravim putem."

A nije da politička kasta nema gdje pronaći dobra rješenja, primjerice u ožujku 2010. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti organizirala je u palači HAZU u Zagrebu okrugli stol "Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava", na kojem su sudjelovali, pored Eugena Pusića, kojemu je to, kako se pokazalo, bio zadnji znanstveni angažman, i drugi veliki znanstvenici, spomenimo neke, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Juraj Hrženjak, Inge Perko Šeparović, Josip Kregar, Ivan Koprić, bili su tu i tada vrlo mladi Vedran Đulabić, Mihovil Škarica, Tereza Rogić Lugarić, Mirko Klarić, koji su danas etablirani znanstvenici, stručnjaci u pojedinim područjima upravne znanosti. Zbornik radova s tog okruglog stola, kojega je uredio Jakša Barbić, neke radove koristio je i autor ovog teksta, pun je dobrih preporuka za poboljšanje regionalne, lokalne i mjesne samouprave. Prisustvovali su i "važni političari", gosti na skupu bili su i potpredsjednik vlade, te tadašnji ministar uprave. Sve uzalud, 15 godina prošlo je od tog okruglog stola na kojemu je sudjelovala većina najboljih znanstvenika s područja upravne znanosti koje je Hrvatska ikad imala, ali ništa se od preporuka s tog znanstvenog skupa nije oživotvorilo.

U svom članku iz 2020. Koprić nam otkriva kako je profesor emeritus John Halligan sa Sveučilišta u Canberri u Australiji u knjizi *Reforming Public Management and Governance: Impact and Lessons from Anglophone Countries*, nakon detaljne analize višedesetljetnih reformi javne uprave u Australiji, Kanadi, Novom Zelandu i Ujedinjenom Kraljevstvu, iskovao novi termin - reformizam. "Riječ je zapravo o nekoj vrsti nove ideologije koja se svodi na stalne priče i pokušaje reformi koje ne završavaju uspjehom. Znamo da se i kod nas stalno govori o reformama. Čim netko preuzme funkciju, odmah su mu puna usta reformi. U medijima nas zasipaju reformama. Čim je neki problem, umjesto odgovornosti oni koji su odgovorni - najave reforme. Medijski nam je prostor pun reformizma", piše Koprić, koji takve političare naziva (lažnim) reformistima, a ovaj autor će si uzeti slobodu i ispraviti profesora Koprića, tako što će ih označiti kao - reformaliste. Mijenjaju zakone non-stop, zadovoljavaju formu

promjena - formalisti, a ono "re" odnosi se samo na reizbor tih samoživih pripadnika političke kaste u Hrvatskoj, koji im je jedino i važan.

Mjesna samouprava u Hrvatskoj dobit će smisao, kao i sama ta država, samo onda kada prestane biti prazna forma i samoposluga za vlastodršce, odnosno kada dobije i neki sadržaj. A to će se dogoditi onda kada ovu državu ne budu vodili reformalisti.



## **POPIS LITERATURE:**

Bratić, V., Lokalna samouprava u središnjoj i istočnoj Europi: snažan, neovisan instrument upravljanja na lokalnoj razini ili tigar od papira?, *Financijska teorija i praksa*, vol. 32, br. 2, 2008., str. 139-157.

Budak, N., Hrvatski identitet između prošlosti i moderniteta, u: Budak, N.; Katunarić, V. (ur.), *Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu*, Pravni fakultet u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010., str. 156-160.

Dadasović, B., Načelo samostalnosti lokalnih jedinica pri određivanju vlastitog unutarnjeg ustrojstva, u: Koprić, I. (ur.), *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018., str. 521-548.

Duda, I., *Socijalizam na kućnom pragu - Mjesna zajednica i svakodnevnica društvenog samoupravljanja u Jugoslaviji, Srednja Europa*, Zagreb-Pula, 2023.

Đulabić, V., Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj - Rezultati istraživanja i preporuke za poboljšanje politike decentralizacije, Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office for Croatia and Slovenia, Zagreb, 2018., dostupno na: <https://tripalo.hr/wpcontent/uploads/2018/10/Lokalna-samouprava-WEB.pdf> (pristupljeno 22. veljače 2025.)

Đurić, Đ., Hrženjak, J. et al., *Zakon o mjesnim zajednicama SR Hrvatske : priručnik za primjenu zakona i ostvarivanje ustavne uloge mjesnih zajednica, Porodica i domaćinstvo*, Zagreb 1983.

Furda, A. Mjesna samouprava u jedinicama lokalne samouprave u Krapinsko-zagorskoj i Varaždinskoj županiji, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 2 (poseban prilog), 2021., str. 81-100.

GONG, LOTUS - Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava, 2009., dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2009/05/LOTUS-izvjestaj-21-10-2009.pdf> (22. veljače 2025.)

GONG, LOTUS (2) 2011/12 - Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, 2012., dostupno na: [https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/lotus\\_2011\\_-](https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/lotus_2011_-)

\_istrazivacki\_izvjestaj.pdf (22. veljače 2025.)

GONG, LOTUS 2014 - sažetak nalaza istraživanja, 2014., dostupno na: <http://gong.hr/2014/11/14/lotus-2014-sazetak-nalaza-istrazivanja/> (22. veljače 2025.)

Hlepas, N., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., Teles, F. (ur.), Sub-Municipal Governance in Europe - Decentralization Beyond the Municipal Tier, Palgrave Macmillan, 2018.

Holjevac Tuković, A., Društveno-gospodarske reforme 1950-1952. i njihov odraz na upravu Narodne Republike Hrvatske, Arhivski vjesnik, vol. 46 br. 1, 2003., str. 131-146.

Hrženjak, J., Mjesne zajednice u komunalnom sistemu, Informator, Zagreb, 1963.

Hrženjak, J., Kako osnovati mjesnu zajednicu, Porodica i domaćinstvo, br. 2, Zagreb, 1968. (1968.a)

Hrženjak, J., Samoupravljanje u mjesnoj zajednici, Porodica i domaćinstvo, br. 4, Zagreb, 1968. (1968.b)

Hrženjak, J., Mjesna zajednica: osnove sistema neposredne socijalističke demokracije na mjestu stanovanja, Globus, Zagreb, 1974.

Hrženjak, J., Društvena struktura naselja u SR Hrvatskoj, Liber, Zagreb, 1983.

Hrženjak, J., Lokalna i regionalna samouprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 2004.

Hrženjak, J., Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 11, br. 1, 2011., str. 43-69.

Hrženjak, J.; Perko-Šeparović, I., Organizacija teritorija i samoupravljanje: Faktori i razvoj administrativno-teritorijalne podele u Jugoslaviji - Teritorijalni uvjeti ostvarivanja političkog sistema samoupravljanja, Informator, Zagreb, 1982.

Ivanišević, S., Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, Zagreb 1999.

Ivanišević, S., Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi, u Javna uprava - nastavni materijali, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.

Ivanišević, S., Teritorijalna osnova lokalne samouprave - opća

načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 7, br. 1, 2007., str. 61-116.

Ivanišević, S., Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 8, br. 2, 2008., str. 407-420.

Ivanišević, S., Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 9, br. 3, 2009., str. 669-722.

Jelčić, B., Bejaković, P., Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2012.

Katz, V., Bosanskohercegovačko društvo u razdoblju uspostavljanja jugoslavenske revolucionarne vlasti (1943-1950), Historijska misao, god. II, br. 2, Tuzla, Bosna i Hercegovina, 2016. str. 163-203.

Klarić, M., Nova uloga mjesne samouprave, Barbić, J. (ur.), Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2010. str. 287-306.

Klarić, M., Decentralization and Sub-Municipal Government in South-Eastern European Countries, u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 58, 4/2021 str. 1035-1053

Klarić. M., Development of Sub-municipal Government in South-eastern European Countries, u Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, god. 38 br. 1, 2022. str. 93-112.

Koprić, I., Razvitak formiranja društveno-političkih zajednica u SFRJ (tzv. administrativno-teritorijalna podjela), Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, vol. 20, br., 1, 1987., str. 19-31.

Koprić, I., Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 1, br. 4, 1999., str. 599-608.

Koprić, I., Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 5, br. 1, 2005., str. 35-79.

Koprić, I., Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj - problemi i vrijednosne orijentacije, u: Javna uprava, Nastavni materijali, Društveno veleučilište i Pravni fakultet, Zagreb, 2006.

Koprić, I., Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju

sustava, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 8, br. 1, 2008., str. 95-132.

Koprić, I., Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 9, br. 1, 2009., str. 69-77.

Koprić, I., Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 10, br. 3, 2010., str. 665-680.

Koprić, I., Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike, u: Zakošek, N. (ur.), 1. forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb, 2012.a, str. 7-27.

Koprić, I., Consolidation, fragmentation, et statuts spéciaux des collectivités territoriales en Europe, Revue Est Europa, br. 2, 2012.b, str. 369-385.

Koprić, I., Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive, u: Đulabić, V. (ur.), Lokalna samouprava i lokalni izbori: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: zakon o lokalnim izborima, Institut za javnu upravu, 2013.a, str. 3-63.

Koprić, I., Glavna obilježja postojećeg i prijedlog novog teritorijalnog ustrojstva hrvatske - zašto nam treba teritorijalna reorganizacija, u Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2013.b.

Koprić, I., Lokalna samouprava u razvoju: vrijednosti i uloge, Academia.edu, [https://www.academia.edu/21588077/Uloge\\_lokalne\\_samouprave](https://www.academia.edu/21588077/Uloge_lokalne_samouprave), 2015.a (pristupljeno 18.02.2025.)

Koprić, I., Suradnja jedinica kao instrument konsolidacije sustava lokalne samouprave: iskustva, mogućnosti i ograničenja, u Suradnja i razvoj u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, ur. Koprić, I., Škarica, M., Milošević, B., Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015.b.

Koprić, I., Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017., Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 17, br. 4 (poseban prilog), 2017., str. 55-90.

Koprić, I., Novela Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2017., u: Koprić, I. (ur.), Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018.

Koprić, I., Reformizam bez optimizma, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 20, br. 4 (poseban prilog) 2020., str. 3-7.

Koprić, I.; Klarić, M., New Developments in Local Democracy in Croatia, Hrvatska i komparativna javna uprava god. 15, br. 2, 2015., str. 389-414.

Koprić, I.; Manojlović, R., Participacija građana u lokalnoj samoupravi - nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva, u: Davitkovski, B., (ur.), Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Sveučilište "Sv. Kiril i Metodij" - Pravni fakultet "Justinijan Prvi", Skopje, 2013. str. 9-35.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.

Koprić, I.; Vukojičić Tomić, T., Lokalni politički sustav nakon uvođenja i neposrednog izbora načelnika - stanje i prijeponi, u: Koprić, I. (ur.), Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 155-188.

Kregar J., Lokalne zajednice i sociokulturni identiteti, u Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava : okrugli stol, uredio Jakša Barbić, HAZU, Zagreb, 2010.

Kregar, J., Decentralizacija, u: Kregar, J.; Đulabić, V.; Gardašević, Đ., Musa, A.; Ravlić, S.; Rogić Lugarić, T. (ur.), Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011., str. 1-33.

Kurtović, Š., Opća povijest prava i države, 3. izdanje,, Pravni fakultet u Zagrebu, 1994.

Manojlović Toman, R.; Vukojičić Tomić, T., Načelo demokracije Europske povelje o lokalnoj samoupravi i sudjelovanje građana u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, u: Koprić, I. (ur.), Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018., str. 343-372.

Manojlović Toman, R.; Vukojičić Tomić, T.; Koprić, I., Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. 10, br. 1, 2019., str. 185-210.

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije Republike Hrvatske, Rezultati istraživanja o transparentnosti rada

lokalnih i regionalnih jedinica: Mjesna samouprava, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija/rezultati-istrazivanja-o-transparentnosti-rada-lokalnih-i-regionalnih-jedinica/mjesna-samouprava/7675> (pristupljeno 22. veljače 2025.)

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, In memoriam; Josip Jović, prvi poginuli hrvatski redarstvenik u domovinskom ratu, 30. ožujka 2010., dostupno na: <https://mup.gov.hr/vijesti/in-memori-am-josip-jovic-prvi-poginuli-hrvatski-redarstvenik-u-domovinskome-ratu/36043> (pristupljeno 20. veljače 2025.)

Musa, A.; Dobrić Jambrović, D., Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti, u: Koprić, I. (ur.), Europeizacija hrvatske lokalne samouprave, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2018., str. 273-342.

Narodna skupština FNRJ, Bilten zakonodavnih odbora Veća naroda i Saveznog veća (14-18 maja 1949.), Izvod stenografskih beležaka o pretresu Predloga zakona o izmenama i dopunama Opšteg zakona o narodnim odborima, Izdanje Savezne narodne skupštine, Beograd, 1953.

Narodna skupština FNRJ, Bilten zakonodavnih odbora Veća naroda i Saveznog veća 28.12.1952.- 08.01.1953., Izvod iz stenografskih beležaka o pretresu Predloga Ustavnog zakona, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd 1953.

Narodna skupština FNRJ, Bilten zakonodavnih odbora Veća naroda i Saveznog veća (4 i 5. septembar 1953.), Izvod iz stenografskih beležaka o pretresu Predloga zakona o izmenama i dopunama Opšteg zakona o narodnim odborima i o pretresu Predloga zakona o izmeni čl. 29 Ustavnog zakona. Izdanje Savezne narodne skupštine, Beograd, 1953.

Narodna skupština FNRJ, Prvo vanredno zasedanje Veća naroda i Saveznog veća (Drugi saziv), 26.-27. lipnja 1950., Stenografske beleške, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd, 1950.

Narodna skupština FNRJ, Peto redovno zasedanje Saveznog veća i Veća naroda (Drugi saziv) 28. marta - 1. aprila 1952., Stenografske beleške, Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd 1952.

Pavičević, M., Pljačka stoljeća prošla je nekažnjeno, 30. prosinca 2016., dostupno na: <https://lupiga.com/vijesti/istrazujemo-posljedice-privatizacije-pljacka-stoljeca-prosla-je-nekaznjeno>

(pristupljeno 20. veljače 2025.)

Pavić, Ž., Koliko je važna veličina lokalnih jedinica - europski primjeri i hrvatski uvjeti, u: Barbić, J. (ur.), Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2010. str. 85-108.

Povjerenik za informiranje Republika Hrvatske, NOVO! Objavljen popis mjesnih odbora, gradskih četvrti i kotareva, 22. prosinca 2017., dostupno na: <https://pristupinfo.hr/novo-objavljen-popis-mjesnih-odbora-gradskih-cetvrti-i-kotareva/> (22. veljače 2025.)

Pusić, E., Lokalna zajednica, Narodne novine, Zagreb, 1963.

Pusić, E., Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.

Pusić, E., Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1996.

Pusić, E., Upravni sistemi 1, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985.

Pusić, E., Lokalna samouprava u Hrvatskoj (Prilog raspravi na okruglom stolu Stručne osnove za reformu lokalne samouprave u Hrvatskoj, 29. lipnja 2000.), Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 2, br. 2, 2000., str. 347-352.

Rešetar, V., Mjesni odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 9., br. 3, 2009., str. 773-796.

Rešetar, V., Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 11, br. 1, 2011., 2011.a str. 71-98.

Rešetar, V., Politička moć u mjesnoj samoupravi, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 11, br. 3, 2011., 2011.b str. 729-752.

Romić, D., Mjesna samouprava kao instrument provedbe načela sudjelovanja građana, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2023.

Spehnjak, K., Funkcioniranje "plebiscitarne demokracije" u Hrvatskoj 1945.-1952. (Izborni aspekt organizacije legitimacijskog procesa), Časopis za suvremenu povijest, vol. 23, br. 1-3, 1991., str. 215-242.

Škarica, M., Lokalni djelokrug u svjetlu novih funkcija i uloga lokalne samouprave, u: Koprić, I. (ur.), Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu

upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 55-98.

Šuto, K., II kongres samoupravljača Jugoslavije: zaokret ili kontinuitet?, Hrvatski tjednik, vol. 1, br. 5, str. 3, 14. svibnja 1971., dostupno na:  
[https://www.matica.hr/media/uploads/knjige/zaratustra/ht\\_05\\_kolor.pdf](https://www.matica.hr/media/uploads/knjige/zaratustra/ht_05_kolor.pdf) (17. veljače 2025.)

Vukojičić Tomić, T.; Manojlović Toman, R., Role of the sub-municipal government in Croatia: learning from a positive experience, Review of European and Comparative Law, vol. 39, br. 4, 2019., str. 59-77.

#### **PRAVNI IZVORI:**

Gradsko izborno povjerenstvo Grada Donjeg Miholjca, Rezultati izbora za članice/članove vijeća Mjesnog odbora Donji Miholjac, 18. prosinca 2022., dostupno na:  
<https://donjimiholjac.hr/sites/default/files/Rjesenje%20Donji%20Miholjac.pdf>

Opći zakon o mirovnim vijećima, Službeni list SFRJ 23/1967.

Opći zakon o narodnim odborima, Službeni list FNRJ 43/1946.

Opći zakon o narodnim odborima, Službeni list FNRJ 49/1949.

Opći zakon o narodnim odborima, Službeni list FNRJ 22/1952.

Opći zakon o stambenim zajednicama, Službeni list FNRJ 16/1959.

Opći zakon o uređenju općina i kotara, Službeni list FNRJ 26/1955.

Osnovni zakon o poduzećima, Službeni list SFRJ 17/1965.

Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, Službeni list FNRJ 43/1950.

Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) od 31. siječnja 1946., Službeni list FNRJ 10/1946.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) od 7. travnja 1963., Službeni list SFRJ 14/1963.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) od



21. veljače 1974., Službeni list SFRJ 9/1974

Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, Službeni list FNRJ 3/1953.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 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, 144/20.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 51/00, 105/00.

Zakonom o mirovnim vijećima SR Hrvatske, Narodne novine br. 14/1978.

Zakon o mjesnim zajednicama, Narodne novine br. 19/1983.

Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 75/93, 103/93, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98, 69/99.

Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, Narodne novine, br. 19/1991.

Zakon o privatizaciji, Narodne novine, br. 21/1996.