

Mirko Klarić*

UDK 35.01(038)

Gradski kotar; gradska četvrt (engl. *town district; quarter*), oblici mjesne samouprave u Hrvatskoj koji se osnivaju na području gradova, za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana. Ne mogu se osnivati u svim dijelovima grada kao jedinice lokalne samouprave, nego samo u onima koji predstavljaju urbanu cjelinu. Njihov djelokrug, ovlasti i nadležnosti propisani su statutom grada, dok se na njihovo ustrojstvo i postupanje primjenjuju odredbe koje se primjenjuju na mjesnu samoupravu. Gradski kotar, odnosno gradska četvrt imaju svojstvo pravne osobe. Njihovo se područje, osnivanje i druga relevantna pitanja utvrđuju i uređuju statutima gradova.

Kotarsko vijeće (engl. *borough council, Netherlands*), mogući oblik mjesne samouprave u Nizozemskoj. Njegova je svrha održavanje ili poboljšanje dosegnute kakvoće stanovanja i življenja određene skupine građana, koja mora postojati određeno vrijeme, demokratski djelovati i imati radno područje određene površine. Sugrađani moraju podržati kotarska vijeća, što se obično utvrđuje na kotarskim skupštinama. Troškove rada kotarskih vijeća financira općina. Način djelovanja kotarskih vijeća utvrđen je pravilnikom, kojim se utvrđuju prava i obveze kotarskih vijeća prema stanovnicima kotara i lokalnoj samoupravi. U većim je gradovima (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) moguće osnivati podopćinska vijeća. Kotarska vijeća nemaju pravo donošenja odluka, osim u vlastitim poslovima. Ona savjetuju tijela koja donose odluke na općinskoj razini.

* Doc. dr. sc. Mirko Klarić, predstojnik Zavoda za upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu (assistant professor, Head of Department of Administrative Sciences, Faculty of Law, University of Split, email: klaricmirko@gmail.com)

Mahalle, oblik mjesne samouprave u Turskoj. Osnivaju se za pojedine dijelove jedinice lokalne samouprave, imaju službeni status, ali nemaju upravne ovlasti. Na čelu im je vijeće koje se sastoji od mukhtara, kao predsjedavajućeg, i još četiri člana. Biraju ih na izborima građani čije područje pokrivaju. Vijeće iznosi potrebe i probleme lokalne zajednice koju zastupa. Mukhtar ima mjesto u gradskom vijeću te je glavni organizator i koordinator svih aktivnosti koje gradske institucije i službe poduzimaju na području njegove jedinice mjesne samouprave.

Mjesna samouprava (engl. *submunicipal self-government*), jedan je od oblika organizacije i integracije građana koji žive u određenoj manjoj zajednici na razini ispod lokalne samouprave. Plod je nastojanja da se građani ponajprije u većim, urbanim zajednicama uključe u odlučivanje o društvenim poslovima koji su od lokalnog značenja te u njihovo obavljanje. Osigurava participaciju građana u obnašanju lokalne vlasti, kao i neposrednu komunikaciju s tijelima i institucijama lokalne samouprave. Pravni status, uloga i nadležnosti ovog organizacijskog oblika variraju od zemlje do zemlje.

Mjesna samouprava u Republici Hrvatskoj (engl. *submunicipal self-government in the Republic of Croatia*) prvi je put regulirana Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. te Zakonom o Gradu Zagrebu. Temeljem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. s kasnijim novelama, opći oblici mjesne samouprave su mjesni odbori, dok se za područje gradova mogu osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti.

Mjesna zajednica (engl. *territorial community*), oblik organiziranja građana na submunicipalnoj razini koji je prethodio mjesnoj samoupravi u Hrvatskoj. U pravnom smislu ne može se staviti znak jednakosti između tih dvaju instituta, jer se mjesna zajednica razlikovala od mjesne samouprave u pogledu uloge, nadležnosti i financiranja. Pravni sljednici mjesnih zajednica nakon njihova ukidanja bile su općine i gradovi, a ne mjesni odbori i drugi oblici mjesne samouprave. Mjesne zajednice bile su uređene Zakonom o mjesnim zajednicama, donesenim u doba socijalizma (u Hrvatskoj zadnja verzija 1983.), koji ih je definirao kao osnovnu samoupravnu zajednicu koju samoupravno organiziraju radni ljudi i građani u naselju, dijelu naselja ili više povezanih naselja radi ostvarivanja svojih određenih zajedničkih interesa i potreba i radi sudjelovanja u obavljanju društvenih poslova i odlučivanja o pitanjima od vlastitog interesa u općini i širim društveno-političkim zajednicama. Mjesna zajednica imala je pravnu osobnost, kao i vlastite izvore financiranja. U mjesnoj zajednici građani

su odlučivali o ostvarivanju zajedničkih interesa i solidarnom zadovoljavanju zajedničkih potreba u svim pitanjima od neposrednog i svakodnevnog interesa za život i rad ljudi i njihovih obitelji. Poseban je naglasak bio stavljen na sljedeće poslove: uređivanje naselja, stanovanje, komunalne djelatnosti, društvena briga o djeci, socijalna i zdravstvena zaštita, odgoj i obrazovanje, kultura i fizička kultura, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje čovjekova okoliša, itd.

Mjesna zajednica u Bosni i Hercegovini (engl. *territorial community in Bosnia and Herzegovina*) ima značajniju ulogu u obavljanju lokalnih poslova nego što je uloga mjesne samouprave u Hrvatskoj gdje je uglavnom konzultativne prirode. Poslovi mjesne zajednice jesu: izgradnja i održavanje putova, kanalizacije, vodovoda i drugih komunalnih potreba, uređenje naselja, izgradnja i održavanje parkova, naselja, dječjih igrališta i sportskih objekata, izgradnja i održavanje groblja, čišćenje javnih površina, zaštita i unapređenje životne sredine, obavljanje drugih poslova od interesa za život i rad građana u mjestu stanovanja, u skladu s pravilima mjesne zajednice. Mjesnu zajednicu osniva predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave dvotrećinskom većinom. Tijela mjesne zajednice su zbor građana, koji čine svi građani s područja mjesne zajednice, te savjet mjesne zajednice. Na čelu zbora građana je predsjednik. Savjet mjesne zajednice je njezino izvršno tijelo, koje neposredno i tajno biraju građani koji žive na području mjesne zajednice. Na čelu savjeta mjesne zajednice je predsjednik savjeta mjesne zajednice, kojeg članovi savjeta biraju između sebe.

Mjesna zajednica u Srbiji (engl. *territorial community in Serbia*), oblik mjesne samouprave koji se osniva za određeno područje, gradsku četvrt, dio ulice ili više ulica, koji predstavlja prostornu i funkcionalnu cjelinu. Osniva se za radi zadovoljavanja potreba i interesa od neposrednog značenja za građane. Mjesna zajednica ima pravnu osobnost i žiroračun. Osniva se i ukida odlukom skupštine općine. Poslovi koje obavljaju mjesne zajednice su briga o djeci, starijima i osobama s posebnim potrebama, zaštita i unapređenje životnog okoliša, uređenje i održavanje naselja i zelenih površina, zaštita potrošača, briga o stanju objekata komunalne infrastrukture i o kvaliteti usluga, dodjeljivanje poslovnih prostora i utvrđivanje radnog vremena, održavanje kulturnih i sportskih događanja i aktivnosti vezanih uz odmor i rekreaciju starijih osoba, održavanje stambenih zgrada, briga oko protupožarne zaštite i dr. Mjesnom zajednicom upravlja savjet mjesne zajednice kao predstavničko tijelo građana.

Mjesni odbor (engl. *territorial committee*), oblik mjesne samouprave u Hrvatskoj koji se osniva radi neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život građana. Osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Inicijativu i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora mogu dati građani i njihove organizacije i udruženja te druga tijela određena u statutu općine odnosno grada. Statutom općine odnosno grada, u skladu sa zakonom, uređuje se postupak davanja inicijative i podnošenja prijedloga za osnivanje mjesnog odbora, djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora, utvrđivanje programa rada mjesnog odbora, osnove pravila mjesnog odbora, način financiranja njihove djelatnosti, obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje njihovih prava i obveza utvrđenih zakonom, statutom i drugim općim aktom predstavničkog tijela. Statutom općine odnosno grada može se mjesnom odboru povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada koji su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora. Nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesnog odbora obavlja općinski načelnik odnosno gradonačelnik koji može raspustiti vijeće mjesnog odbora ako ono učestalo krši statut jedinice, pravila mjesnog odbora ili ne izvršava povjerene mu poslove. Mjesni odbori, temeljem zakona, imaju svojstvo pravne osobe.

Neighbourhood, oblik mjesne samouprave u većim gradovima u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi. Obuhvaća određeni broj stambenih blokova ili kuća, a organizira se radi poticanja građana na određeni društveni angažman u zajednici. Često organiziraju ulične zabave (*block parties*) u kojima se druže građani tog dijela grada, održavaju zelene površine i gradske parkove te se brinu za očuvanje i podizanje razine opće sigurnosti u dijelu grada koji pokrivaju. Po potrebi obavljaju i druge manje složene poslove lokalnog značenja. Smatra se da je njihova uloga u većim gradovima osobito važna, jer povezuju lokalnu zajednicu i pomažu obavljanju niza manje složenih javnih poslova uz minimalna financijska sredstva. Premda formalno ne postoji u Velikoj Britaniji, ponekad se zna neformalno koristiti za označavanje pojedinog dijela grada.

Stadtbezirk ili gradska općina, upravno tijelo u gradovima u Njemačkoj, Austriji i Švicarskoj, koje se može smatrati oblikom mjesne samouprave. Naziv tog tijela varira, pa se u Berlinu i Hamburgu zove samo *Bezirk*, u Hessenu *Ortsbezirke*, u Austriji *Gemeindebezirke*, a u Švicarskoj *Stadtkreis*.

U Njemačkoj je gradska općina upravna, politička i statistička jedinica u okviru grada. Njezino je opće ustrojstvo uređeno zemaljskim propisima njemačkih saveznih država. Gradske skupštine, temeljem propisa, osnivaju gradske općine, koje dobivaju svojstvo javnopravne osobe. Gradske općine imaju općinsko vijeće, obično zvano savjetodavno vijeće ili skupština općine. Ovisno o propisima, neka vijeća biraju građani, dok druga biraju gradske skupštine. Na čelu im je upravitelj koji se u Berlinu zove gradonačelnik gradske općine (*Bezirksbürgermeister*). Gradska općina ima svoj ured u kojem obavlja upravne poslove u svojoj nadležnosti. Njezini su poslovi neposrednog lokalnog značenja te ona predstavlja oblik uključivanja građana u proces javnog odlučivanja da bi se uspješno prevladavali politički ili socijalni konflikti koji se mogu javiti u lokalnoj zajednici. U nekim gradovima područje gradske općine pokriva više dijelova grada (npr. u Berlinu). Ova je varijanta u velikim njemačkim gradovima prevladavajuća. Moguće je također za svako gradsko područje osnovati jednu gradsku jedinicu, a isto tako je moguće i da gradska općina pokriva samo dio nekog gradskog područja.

Struktura mjesne samouprave u Hrvatskoj (engl. *submunicipal organisation in Croatia*), obuhvaća tijela oblika mjesne samouprave, vijeće i predsjednika vijeća. Vijeće biraju građani s područja mjesnog odbora ili drugog oblika mjesne samouprave (gradski kotar, gradska četvrt) koji imaju biračko pravo. Članovi vijeća biraju se neposredno tajnim glasovanjem, a na postupak izbora shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave (općina, gradova). Mandat članova vijeća traje četiri godine. Vijeće donosi program rada mjesnog odbora ili drugog oblika mjesne samouprave, njegova pravila, poslovnik o radu vijeća u skladu sa statutom, financijski plan i godišnji obračun. Vijeće obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom. Iz svoga sastava tajnim glasovanjem bira predsjednika vijeća na vrijeme od četiri godine. Predsjednik vijeća, u skladu sa statutom, predstavlja mjesni odbor ili drugi oblik mjesne samouprave i za svoj rad odgovara vijeću. Osim vijeću, odgovara i gradonačelniku i općinskom načelniku.

Struktura mjesne zajednice (engl. *organisation of territorial community*), u skladu s delegatskim sustavom, bila je koncentrirana na skupštinu mjesne zajednice, kao temeljno tijelo koje je upravljalo radom mjesne zajednice. Manjim je mjesnim zajednicama bila ostavljena mogućnost da ne osnivaju skupštinu, nego su svi građani u mjesnoj zajednici obavljali funkciju skupštine. Skupština je imala predsjednika, a mogla je birati i kolektivni izvrš-

ni organ kojem je povjeravala izvršne funkcije određene statutom mjesne zajednice. Zakon o mjesnim zajednicama regulirao je i savjete potrošača i korisnika usluga u mjesnoj zajednici. Među ovlasti savjeta potrošača bilo je uključeno, na primjer, davanje mišljenja i prijedloga o zaključivanju sporazuma i društvenih dogovora o zaštiti interesa potrošača i korisnika usluga na razini općine ili pak razmatranje izvještaja tržišne inspekcije, drugih inspekcija koje provode nadzor nad poslovanjem tvrtki koje se bave proizvodnjom te prometom robe i usluga za neposrednu potrošnju građana na području mjesne zajednice. Oblici participacije građana u poslovima mjesne zajednice bili su i referendum te zborovi građana.