

# Specifičnosti upravljanja Gradom Zagrebom

---

**Karadjole, Zvonko**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **The University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić / Veleučilište s pravom javnosti Baltazar Zaprešić**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:129:970680>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-23**

*Repository / Repozitorij:*

[Digital Repository of the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić - The aim of Digital Repository is to collect and publish diploma works, dissertations, scientific and professional publications](#)



**VELEUČILIŠTE  
s pravom javnosti  
BALTAZAR ZAPREŠIĆ  
Zaprešić**

**Specijalistički diplomski stručni studij  
Menadžment javnog sektora**

**ZVONKO KARADJOLE**

**SPECIFIČNOST UPRAVLJANJA GRADOM ZAGREBOM**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**Zaprešić, 2022. godine**

**VELEUČILIŠTE  
s pravom javnosti  
BALTAZAR ZAPREŠIĆ  
Zaprešić**

**Specijalistički diplomski stručni studij  
Menadžment javnog sektora**

**SPECIJALISTIČKI ZAVRŠNI RAD**

**SPECIFIČNOST UPRAVLJANJA GRADOM ZAGREBOM**

**Mentor:  
dr.sc. Ninoslav Gregurić-Bajza**

**Student:  
Zvonko Karadjole**

**Naziv kolegija:  
UPRAVLJANJE JEDINICAMA  
REGIONALNE I LOKALNE  
SAMOUPRAVE**

**JMBAG studenta:  
0234048652**

## SADRŽAJ

<b>SAŽETAK</b> .....	1
<b>ABSTRACT</b> .....	2
<b>1. UVOD</b> .....	1
1.1. PREDMET .....	1
1.2. MOTIVACIJA .....	1
1.3. SVRHA I CILJ.....	1
1.4. STRUKTURA RADA .....	2
<b>2. LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	3
2.1. ŽUPANIJE.....	3
2.2. OPĆINE .....	6
2.3. GRADOVI.....	8
2.4. GRAD ZAGREB U UPRAVNOM I TERITORIJALNOM USTROJSTVU REPUBLIKE HRVATSKE .....	11
2.4.1. Teritorijalna, upravna i samoupravna jedinica Republike Hrvatske .....	12
2.4.2. Kulturno, gospodarsko i upravno središte Republike Hrvatske.....	14
<b>3. USTROJ I UPRAVLJANJE GRADOM ZAGREBOM</b> .....	20
3.1. GRADSKA SKUPŠTINA .....	20
3.2. GRADONAČELNIK .....	22
3.3. GRADSKA UPRAVNA TIJELA.....	24
<b>4. PROBLEMI UPRAVLJANJA GRADOM ZAGREBOM</b> .....	29
4.1. SPORO DONOŠENJE I PROVOĐENJE ODLUKA.....	29
4.2. KORUPCIJA.....	32
4.3. PROBLEMI ODVOZA OTPADA .....	33
4.4. PROBLEM PRENAPUČENOG CESTOVNOG PROMETA.....	37
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	39
<b>6. IZJAVA</b> .....	43
<b>7. LITERATURA</b> .....	44
<b>8. POPIS SLIKA I TABLICA</b> .....	48
<b>ŽIVOTOPIS</b> .....	49

## **SAŽETAK**

Upravljanje lokalnim i regionalnim jedinicama u državi ključan je faktor u kvaliteti života, razvoju države i manjih upravnih jedinica, odnosno naseljenih područja. S obzirom na malu površinu, Republika Hrvatska ima vrlo kompleksan sustav regionalnih i lokalnih upravnih jedinica, a najkompleksniju upravnu organizaciju ima upravo Grad Zagreb, grad i županija u jednom, s visokom razinom gospodarske i upravne centralizacije u Republici Hrvatskoj.

O ovom radu detaljno su opisane vrste samoupravnih jedinica, od županija, općina do gradova, te je posebna pažnja dana Gradu Zagrebu uz sve njegove specifičnosti upravljanja, odgovornosti i prava, te je ta analiza provedena i kroz probleme koji otežavaju život u Gradu Zagrebu. Spomenuti problemi su sporo donošenje odluka, korupcija, problem gospodarenja otpadom i problematičan cestovni promet.

**Ključne riječi: lokalna i regionalna samouprava, Grad Zagreb, ustroj i upravljanje gradom**

## **ABSTRACT**

The management of local and regional entities in a country are a crucial factor when it comes to the quality of life of its citizens, the development of the country as a whole, especially of the inhabited regions. Considering its small area, the Republic of Croatia has a very complex system of regional and local managing entities, and the most complex system can be found in the City of Zagreb, both a county and city, with a very high level of economic and managing centralization in Croatia.

This paper explains the types of managing entities in detail, ranging from counties, municipalities to cities, and special attention is given to the City of Zagreb because of all its management specifics, both responsibilities and rights. The analysis was then used to explain many of the problems that Zagreb faces on a daily basis. These problems are a very slow decision-making process of the entities, corruption, waste management issues and massive traffic issues.

**Key words: self-management entities, City of Zagreb, local and regional management entities**

## **1. UVOD**

### **1.1. PREDMET**

Grad Zagreb je povijesno uživao poseban položaj unutar Hrvatske, kroz mnoge smjene vlasti i monarhija. Počevši s izlaskom Republike Hrvatske iz Jugoslavije, započinje moderna faza upravljanja Gradom Zagrebom. Kao glavni grad Republike Hrvatske, ali i kao središte države u skoro svakom smislu, Zagreb uživa određene povlastice u područjima teritorijalnog i upravnog ustrojstva. Ovaj rad obrađuje specifičnosti upravljanja Gradom Zagrebom utemeljene na važećim propisima Republike Hrvatske, Statutu i općim aktima Grada Zagreba, ali ističe i probleme koji proizlaze iz njegovog posebnog statusa u upravnom i teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske.

### **1.2. MOTIVACIJA**

Motiv za obradu naslovne teme rada nalazi se u činjenici da je posljednjih godina, Grad Zagreb ušao u vrlo turbulentan period, kojem su doprinijeli pandemija virusom Covid 19, smrt dugogodišnjeg gradonačelnika Milana Bandića, ali i potres koji ga je zadesio prije nepune dvije godine. Dijelom i zbog ovih naglih i neočekivanih događaja naglo su se i bez zadržke pokazale sve slabosti dotadašnjeg načina upravljanja gradom. Kao najmnogoljudniji i glavni grad Republike Hrvatske, Zagreb po mišljenju autora rada zaslužuje pažnju kroz analizu dosadašnjeg i pregled mogućih načina upravljanja gradom.

### **1.3. SVRHA I CILJ**

Svrha ovog rada je približiti kompleksnost upravljanja Gradom Zagrebom kroz jednostavne analize i argumentaciju, kako kritikama, tako i pohvalama. Svrha rada također se odnosi i na bolje razumijevanje svih razina uprave, otvaranje prostora za zdravu, apolitičnu diskusiju o upravljanju glavnim gradom.

Cilj rada je jasan prikaz lokalne i regionalne samouprave unutar Republike Hrvatske s fokusom na Grad Zagreb kao posebnu upravnu jedinicu kako bi se mogli jasno iznijeti i problemi koji guše Grad Zagreb.

## 1.4. STRUKTURA RADA

Ovaj rad je prije svega teorijske prirode. Rad ne donosi nove (primarne) informacije, već je fokus rada na zakonima koji reguliraju upravljanje jedinicama lokalne i regionalne samouprave, ali i prijašnjim istraživanjima na sličnu temu. Iako se može reći da je ova tema popularna, mnoga istraživanja ovog tipa završe u rukama političkih struja te ne daju realan i istinit prikaz predmeta rada.

S obzirom na to da rad obrađuje sekundarne informacije, postoje određena ograničenja u metodama koje su u njemu korištene. Kako bi rad postigao određenu koherentnost i iznio argumente na jasan način, korištene su metode deskripcije i sinteze. Ove dvije metode dopuštaju opisati određene zakone i objasniti kompleksnosti materije. Potom, metode analogijske indukcija i dedukcije čine dobar dio argumentacije, ponajviše vezano uz probleme upravljanja Gradom Zagrebom. Iako su metode korištene u potpunosti u svoju svrhu, ovaj rad ne može u potpunosti dokazati određene probleme zbog manjka primarnog istraživanja, pa je ovaj rad, u srži, podloga za buduća istraživanja i dublje analize istih problema.

Rad je strukturiran u više poglavlja i potpoglavlja, a poslije uvodnog dijela slijede poglavlja i potpoglavlja koja se bave temama lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj, te Gradom Zagrebom i njegovim posebnim statusom u upravnom i teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske. Potom slijedi poglavlje posvećeno ustroju i upravljanju Gradom Zagrebom iza kojega se u četvrtom poglavlju autor rada bavi problemima upravljanja Gradom Zagrebom. Na samom kraju rada u petom poglavlju, autor iznosi svoje stavove donesene kroz obradu naslovne teme rada.



## 2. LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

„Uspostava sadašnjeg sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj započela je 1992. godine postavljanjem temeljnog zakonodavnog okvira te je sustav uspostavljen 1993. godine, stupanjem na snagu zakona kojima se uređuje teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav, način financiranja lokalne samouprave, a oživotvoren provedbom prvih lokalnih izbora. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije“<sup>1</sup>.

„Županija je temeljna jedinica regionalne samouprave. Sadašnja upravno-teritorijalna podjela uvedena je 1997, kad je promijenjena podjela iz 1992. Manje administrativno-teritorijalne jedinice u sastavu županija jesu *gradovi* u urbanim područjima, odnosno *općine* u ostalim područjima. Zakonom iz 2006. Hrvatska ima 127 gradova i 428 općina. Glavni grad Zagreb ima poseban status grada i županije“<sup>2</sup>.

### 2.1. ŽUPANIJE

Županije u Republici Hrvatskoj prvo su uređene Zakonom o područjima županija, gradova i općina<sup>3</sup> koji je donesen u Saboru 29. prosinca 1992. godine, a naknadno uređen istoimenim Zakonom<sup>4</sup> iz 2006. godine. Člancima 2. i 3. toga Zakona propisane su županije s gradovima u kojima su sjedišta tih županija (*tablica 1 u nastavku rada*), a također je propisan i poseban status Grada Zagreba, „kao glavnog grada Republike Hrvatske, te posebne i jedinstvene, teritorijalne i upravne jedinice, kojoj se ustrojstvo uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu“<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Lokalna i područna (regionalna) samouprava – preuzeto s: <https://mpu.gov.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/24398> (11.10.2022.)

<sup>2</sup> Županije – preuzeto s: <https://croatia.eu/index.php?view=article&id=30&lang=1> (11.10.2022.)

<sup>3</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. (NN br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15) dostupno na <https://www.zakon.hr/z/437/Zakon-o-podru%C4%8Djima-%C5%BEupanija%2C-gradova-i-op%C4%87ina-u-Republici-Hrvatskoj> (10.10.2022)

<sup>4</sup> ibid

<sup>5</sup> ibid

Tablica 1 Županije i njihova sjedišta

<b>Županija</b>	<b>Sjedište</b>
Zagrebačka	Grad Zagreb
Krapinsko-zagorska	Krapina
Sisačko-moslavačka	Sisak
Karlovačka	Karlovac
Varaždinska	Varaždin
Koprivničko-križevačka	Koprivnica
Bjelovarsko-bilogorska	Bjelovar
Primorsko-goranska	Rijeka
Ličko-senjska	Gospić
Virovitičko-podravska	Virovitica
Požeško-slavonska	Požega
Brodsko-posavska	Slavonski Brod
Zadarska županija	Zadar
Osječko-baranjska	Osijek
Šibensko-kninska	Šibenik
Vukovarsko-srijemska	Vukovar
Splitsko-dalmatinska	Split
Istarska županija	Pazin
Dubrovačko-neretvanska	Dubrovnik
Međimurska županija	Čakovec

Izvor: vlastiti rad autora prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina<sup>6</sup>

Županije su, efektivno, jedinice područne samouprave, odnosno smatraju se regionalnim jedinicama koje rade u interes čitavih regija Republike Hrvatske, te svih sela, mjesta i gradova unutar regije. Također, županije skrbe o svim problemima koji nadilaze sam interes pojedinih

<sup>6</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15) – preuzeto s: <https://www.zakon.hr/z/437/Zakon-o-podru%C4%8Djima-%C5%BEupanija%2C-gradova-i-op%C4%87ina-u-Republici-Hrvatskoj> (10.10.2022.)

gradova ili mjesta. Županije su osnivane na temelju prirodnih, infrastrukturnih, gospodarskih i društvenih interesa samih stanovnika tih regija.

Prema posljednjoj izmjeni i dopuni Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi (2020)<sup>7</sup>, upravne djelatnosti i obveze županija u Republici Hrvatskoj ostaju nepromjenjene. Prema ovom zakonu, županije su prvenstveno zadužene za nekoliko neslužbenih kategorija, a prva su obrazovanje i razvoj socijalnih i kulturnih ustanova. U ovo poslove ubrajaju se odredbe posebnih obrazovnih kurikulumata na područjima županija, od osnovnoškolskih do visokih akademskih kurikulumata, a svi sukladno potrebama prvenstveno županije, a onda i države. Tu se ubraja i otvaranje te održavanje osnovnih i srednjih škola, fakulteta, kulturnih i povijesnih muzeja, institucija te osiguranje održivog poslovanja ovakvih ustanova. U ove neslužbene kategorije spadaju i poslovi infrastrukture, od prostornog planiranja, urbanističkih pothvata, prometa, održavanja prometnica i javnih nekretnina te izdavanje građevinskih dozvola, koncesija i dozvola. Treći, te možda najvažniji posao županije skrbi o organizaciji, održivosti i kontroli zdravstvenih institucija i gospodarskog razvoja. U ovaj posao spadaju sve regionalne aktivnosti gospodarskog planiranja, zdravstvene skrbi, a sve u suradnji s državnim, ali i tijelima Europske Unije.

Prema istom zakonu (Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj i područnoj samoupravi) iz 2020. godine, ostaje nepromjenjena činjenica da gradovi s više od 35.000 stanovnika mogu sami određivati i voditi mnoge poslove za koje su inače zadužena upravljačka tijela županije. Ovom promjenom mnogi gradovi dobivaju viši razinu autonomije kako bi mogli pobliže upravljati svojim poslovima s obzirom na značajan broj stanovnika, no, člankom 8. stavljeni su u kategoriju gradova čija predstavnička tijela imaju dvadeset i jednog člana.

Zbog kompleksnosti vođenja regionalnog područja (županije), postoje mnoga upravljačka tijela županije, a najvažnija su županijska skupština, župan i upravni odjeli.

Zakon o lokalnim izborima<sup>8</sup> posljednji je put uređen 2021. godine, te jasno ukazuje na prava i zakone u smislu birača, izbornih kandidata te prava i obveza izabranih tijela.

---

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (10.10.2022.)

<sup>8</sup> Zakon o lokalnim izborima (NN br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/559/Zakon-o-lokalnim-izborima> (10.10.2022.)

Ovaj zakon određuje proces izbora za sva dosad navedena tijela, uključujući načelnike, gradonačelnike, župane i županijske skupštine.

Županijska skupština sastoji se od neparnog broja članova između 31 i 51, ovisno o županijskom statutu i broju stanovnika županije, a sama skupština jest primarno tijelo za donošenje lokalnih zakona, aktova i statuta, odnosno obnaša dužnost „Sabora u malom“, dakle na razini županije. Dakle, županijska skupština predstavlja glavno zakonodavno tijelo regije.

Iza zakonodavnog tijela stoji i izvršno tijelo u formi župana, odnosno, tijelo župana i ured župana su izvršna ruka vlasti u pojedinoj županiji. Župan je izabran direktno kroz glasačku većinu na lokalnim izborima te time izvršava ulogu „predsjednika u malom“.

Finalno, svim poslovima koje obavlja županije upravljaju upravni odjeli, pa tako postoje upravni odjeli za financije, gospodarske djelatnosti, itd., a njihove pročelnike direktno imenuje župan. Ovo su županijska tijela koja u suštini upravljaju poslovima županije kroz direktno dnevno upravljanje, dok županijska skupština i župan služe u korist strateškom smjeru županije.

## 2.2. OPĆINE

Općine, kao i županije, dijelom su uređene Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi<sup>9</sup>, člankom 4. koji propisuje: „Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.“

Prema trenutnim zakonima, općine su jedinice lokalne samouprave s visokom razinom autonomije, te obavljaju mnoge poslove (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022):

Detaljno uređenje naselja i stanovanja, odnosno uređenje lokalnih urbanih i ruralnih područja, planiranje prostora, komunalnog gospodarstva, odnosno lokalnog gospodarenja otpadom, brige o djeci i socijalnoj skrbi kako o siromašnima tako i o povlaštenim pojedincima. Uz te poslove, općini pripada i primarna zdravstvena zaštita, odnosno održavanje lokalne zdravstvene infrastrukture na

---

<sup>9</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (10.10.2022.)

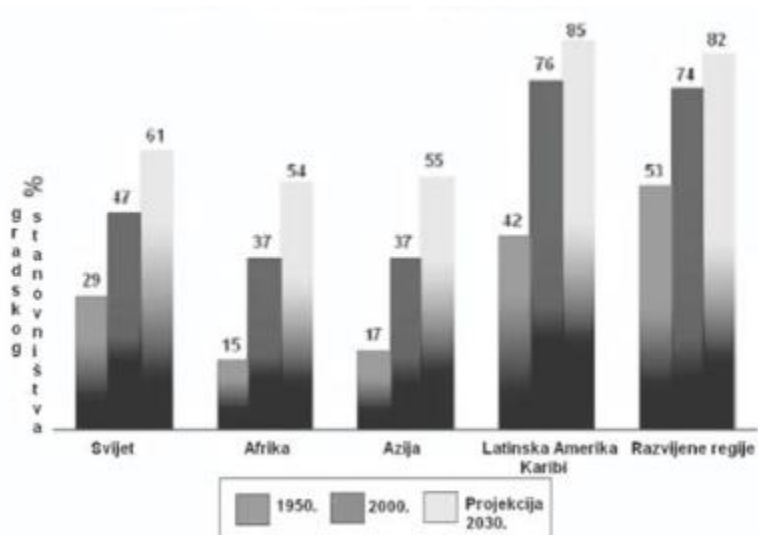
primarnoj razini (primarna njega), te na dalje poslove kulture i sporta, prometa i zaštite potrošača te prirode.

Iako su ovo važni poslovi te je razina autonomije u njima bitna, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>10</sup> iz 2005. godine, donio je promjenu članka 19. koja je općinama oduzela na važnosti. Ovim člankom, gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika u potpunosti preuzimaju poslove nadređene općine, a čak i poneke poslove županije.

Istim zakonom provedena je i mjera gdje općine i gradovi do 3.000 stanovnika imaju samo jedan upravni odjel koji obavlja sve poslove samouprave, te ne postoji više jedinstvenih upravnih odjela.

Trend urbanizacije kasnih godina 20. stoljeća dovodi u pitanje važnost općina u Republici Hrvatskoj. Prema Grafikonu 1., u prosjeku će 61% stanovništva svijeta u 2030. godini živjeti u gradovima.

Grafikon 1 Trend urbanizacije po regijama, 1950., 2003., Projekcija 2030



Izvor: Bjelajac i Vrdoljak, (2009)

S obzirom na jak trend urbanizacije, mnogi gradovi u općinama rastu do razine gdje dobivaju veću autonomiju, pa time općine i općinska tijela gube na važnosti.

<sup>10</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (10.10.2022.)

Tijela općina birana su, kao i županijska, na lokalnim izborima te se primarno sastoje od općinskog vijeća i općinskog načelnika. Općinsko vijeće je ekvivalent županijskom vijeću, ali na općinskoj razini, dok je načelnik ekvivalent županu, također na općinskoj razini. Jednostavno rečeno, općinsko vijeće predstavlja predstavničko tijelo, dok načelnik predstavlja izvršno tijelo.

Općinski izbori također spadaju pod Zakon o lokalnim izborima<sup>11</sup>, te se provode na isti način kao i županijski (regionalni) izbori.

### 2.3. GRADOVI

Grad, iako samo još jedna upravna jedinica kao i općine i županije, ponekad je mnogo teže definirati. Prema službenom zakonu Republike Hrvatske<sup>12</sup> grad je jedinica lokalne samouprave, te su prvenstveno gradovi sjedišta prije spomenutih županija, ali gradovi su i naselja s brojem stanovnika većim od 10.000 stanovnika (korigirano na 35.000 u narednim izmjenama zakona), te se smatra samoupravnom jedinicom zbog svoje urbane povezanosti, te povijesnih, prirodnih i socijalnih poveznica. Tako upravni dio grada često čine i sam grad te prigradska područja kao što su predgrađa, okolna mjesta i gospodarski značajna okolica koja je često odlično povezana dnevnim migracijskim linijama.

Van same zakonske definicije, postoje i mnoge iznimke te situacije u kojima naoko naselja postaju gradovi. Te iznimke mogu biti povijesne, gospodarske ili kulturne prirode, pa će tako poneka mjesta s malim brojem stanovnika spadati pod gradove. Poznat primjer je grad Hum, te iako nije službeni grad u Hrvatskoj trenutno, nosi sve odlike grada, te je po mnogima to najmanji grad na svijetu.<sup>13</sup>

Realnije definicije grada svakodnevno se šire, pa tako mnogi smatraju kako je grad najveći i najkompleksnijih uspjeh ljudske vrste, te su gradovi trajna i gusto naseljena područja s jasnim granicama, te autonomnim sustavima infrastrukture, zdravstva, obrazovanja, gospodarska i

---

<sup>11</sup> Zakon o lokalnim izborima (NN br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/559/Zakon-o-lokalnim-izborima> (10.10.2022.)

<sup>12</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (10.10.2022.)

<sup>13</sup> Hum - najmanji grad Na svijetu. Preuzeto s <https://www.adriatic.hr/hr/blog/hum-najmanji-grad-na-svijetu/328> (10.10.2022)

kulture. Također, gradovi su prepoznatljivi po tome da se u njima ljudi, uglavnom, bave djelatnostima koje nisu primarne, odnosno poljoprivreda i slične djelatnosti ne postoje.<sup>14</sup>

Kao lokalne jedinice samouprave, gradovi kao takvi nadilaze županije, te su u praksi posebne upravne jedinice. Dakle, u slučajevima gradova, većina poslova županija je u potpunosti prebačena na teret grada. Tako gradovi, što sjedišta županija, što velika naselja, u potpunosti sami kontroliraju:

- “– uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području
- održavanje javnih cesta,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja,
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.”<sup>15</sup>

Ovim zakonom gradovi uživaju osjetnu samostalnost kako bi mogli brže i efektivnije obavljati poslove grada u korist svojih građana, s obzirom da gradovi skrbe o velikom broju ljudi.

---

<sup>14</sup> Caves, R.W. (2004). *Encyclopedia of the City*. Routledge

<sup>15</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi> (10.10.2022.)

Tako, unatoč tome što Republika Hrvatska ima samo tri grada koji broje preko 100.000 stanovnika<sup>16</sup>, u Hrvatskoj se, prema zakonu, nalazi čak 128 gradova, odnosno samoupravnih jedinica koje se smatraju upravnim gradom<sup>17</sup>:

Tablica 2 Popis gradova u Republici Hrvatskoj

Bakar	Imotski	Omišalj	Donja Motičina	Baška Voda	Zaprešić
Beli Manastir	Ivanec	Nin	Drenje	Cista Provo	Podturen
Belišće	Vrhovine	Nova Gradiška	Đurđenovac	Dugi Rat	
Benkovac	Martijanec	Novi Vinodolski	Podgorač	Milna	
Biograd na Moru	Kastav	Suhopolje	Popovac	Nerežišća	
Bjelovar	Petrijanec	Špišić Bukovica	Punitovci	Okrug	
Buje-Buie	Sračinec	Novigrad-Cittanova	Satnica Đakovačka	Sveta Nedelja	
Buzet	Sveti Đurđ	Voćin	Semeljci	Otok	
Čabar	Sveti Ilija	Zdenci	Strizivojna	Podbablje	
Čakovec	Vidovec	Novska	Viškovci	Primorski Dolac	
Čazma	Ferdinandovac	Bebrina	Janjina	Sveti Ivan Zelina	
Cres	Hlebine	Cernik	Kula Norinska	Umag-Umago	
Crikvenica	Molve	Klakar	Pojezerje	Tučepi	
Đakovo	Novo Virje	Nova Kapela	Smokvica	Vinkovci	
Daruvar	Sveti Petar Orehovec	Sibinj	Bilice	Barban	
Delnice	Koprivnica	Orahovica	Civljane	Vis	
Donja Stubica	Krapina	Velika Kopanica	Kistanje	Funtana-Fontane	
Donji Miholjac	Križevci	Oroslavje	Pirovac	Kanfanar	
Drniš	Hercegovac	Osijek	Promina	Kaštelir-Labinci-	
Dubrovnik	Rovišće	Kolan	Tisno	Lupoglav	
Duga Resa	Severin	Kukljica	Tribunj	Marčana	
Dugo Selo	Sirač	Lišane Ostrovičke	Unešić	Medulin	
Đurđevac	Šandrovac	Otočac	Šibenik	Motovun-Montona	
Garešnica	Makarska	Vrsi	Stari Mikanovci	Belica	
Glina	Mali Lošinj	Pag	Štitar	Zagreb	
Gospić	Lokve	Zemunik Donji	Tompojevci	Dekanovec	
Grubišno Polje	Lopar	Antunovac	Tordinci	Domašinec	
Hrvatska Kostajnica	Lovran	Pakrac	Tovarnik	Donja Dubrava	
Hvar	Matulji	Bizovac	Vođinci	Goričan	
Ilok	Mursko Središće	Darda	Slavonski Brod	Mala Subotica	

Izvor: vlastiti rad autora prema podacima Ministarstva pravosuđa i uprave

<sup>16</sup> Rezultati Popisa 2021., Državni zavod za statistiku. Pruzeto s <https://popis2021.hr/> (10.10.2022)

<sup>17</sup> Popis županija, gradova i općina, Ministarstvo pravosuđa i Uprave. Preuzeto s <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319> (10.10.2022)



## 2.4. GRAD ZAGREB U UPRAVNOM I TERITORIJALNOM USTROJSTVU REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb je smješten u samom geografskom središtu današnje Republike Hrvatske, a u makro slici Europe smješten je na ključnoj poveznici središnje Europe i jadranskog područja, odnosno točka je kroz koju prolazi sva trgovina i migracija između sjevera i juga Europskog kontinenta, a do jedne mjere i istoka i sjevera. Iako je smješten u Panonskoj nizini, s jedne strane omeđen je Medvednicom, čiji najviši vrh, Sljeme, nalazi se na visokih 1033 metra nadmorske visine. Točna godina prvih naselja na području Zagreba nije poznata, no već 1094. godine je na Kaptolu osnovna biskupija, što je dokaz o postojanju naselja na ovom području. Već u svojoj ranijoj povijesti, Zagreb je uživao povlaštenu poziciju kao slobodan kraljevski grad u doba vladavine kralja Bele IV. za vrijeme Hrvatsko-Ugarskog Kraljevstva. Od tada, važnost Zagreba raste, a već krajem 18. stoljeća Zagreb preuzima ulogu središta kontinentalne Hrvatske od Varaždina. Moderna Republika Hrvatska, s početkom 1991. godine, odmah za glavni grad proglašava upravo Grad Zagreb. Grb i zastava Grada Zagreba utvrđeni su člankom 8. Statuta, a njihov vizual je sljedeći:

Slika 1 Grb i zastava Grada Zagreba



GRB GRADA ZAGREBA



ZASTAVA GRADA ZAGREBA

Izvor: Grad Zagreb – službene stranice<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Grad Zagreb – službene stranice – dostupno na <https://www.zagreb.hr/> (10.10.2022.)

Tako je i danas Zagreb središte Republike Hrvatskom u svakom smislu, što gospodarski i kulturno, tako politički i upravno.

#### 2.4.1. Teritorijalna, upravna i samoupravna jedinica Republike Hrvatske

Unatoč dosadašnjim definicijama županija i gradova, u Republici Hrvatskoj postoji i Grad Zagreb koji je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina te se pozicija Grada Zagreb uređuje posebnim zakonom. Prema Zakonu o Gradu Zagrebu<sup>19</sup> iz 2001. godine, Grad Zagreb dobiva posebne odgovornosti i povlastice, te je to pravo zadržao kroz sve promjene Zakona do vremena pisanja ovog rada. Tako prema Članku 2. tog zakona, Grad Zagreb službeno ima položaj županije, a prema Članku 4., Grad Zagreb i njegova tijela obavljaju kako poslove županija (regionalne uprave), tako i grada (lokalne uprave). Uz to, Člankom 4. zakon određuje Grad Zagreb kao središte određenih državnih poslova, te su predstavnici grada ujedno odgovorni prema Vladi Republike Hrvatske.

Zbog svoje kompleksne pozicije, Grad Zagreb je sačinjen od mnogih tijela, što izvršnih, što predstavničkih. Prvenstveno, gradonačelnik Grada Zagreba glavno je izvršno tijelo te je kao takav odgovoran Vladi Republike Hrvatske za sve državne poslove. Uz gradonačelnika, Gradsko poglavarstvo je također zaduženo za mnoge izvršne poslove u gradu. Gradonačelnika bira Gradska skupština iz redova nositelja listi stranaka i nezavisnih lista s određenim brojem glasova.

No, pozicija Grada Zagreba nije oduvijek bila jasno definirana, te je Zagreb prolazio mnoge reforme upravljačkih tijela i upravnih titula. Kao što Augustinović-Pavičić i Krpan (1999) ističu, velika komplikacija u poziciji Grada Zagreba činjenica je da je Ustavom određeno samo da je Grad Zagreb u posebnoj upravnoj poziciji čije ustrojstvo će se naknadno urediti zakoniti. Tako prvim zakonom Grad Zagreb postaje županija, no kao županija nije dobro povezana sa Zagrebačkom županijom, te komunikacija, koordinacija i dijeljenje poslova ne funkcionira.<sup>20</sup> Tako Grad Zagreb dolazi u situacija gdje je migracija stanovnika i gospodarstva normalna dnevna aktivnost, no koordinacija između županija zaostaje, pa tako infrastruktura, obrazovanje, zdravstvo i kultura dolaze u pitanje. Pokušaj rješenja došao je zakonom kojim Grad Zagreb ulazi u okrilje Zagrebačke županije, iako zadržava određena tijela županijske razine. Tako se velik utjecaj slijeva na

---

<sup>19</sup> Zakon o Gradu Zagrebu (NN br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu> (10.10.2022)

<sup>20</sup> Augustinović-Pavičić, G. i Krpan, D. (1999). Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/197510> (9.10.2022)

Zagrebačku županiju jer gradonačelnik Zagreba postaje ujedno i župan Zagrebačke županije, te mnoga druga gradska upravna tijela dolaze na visoku poziciju na razini županije. Ova opcija također nikad nije zaživjela zbog velikog pritiska Grada Zagreba na ostatak županije i ostalih samoupravnih jedinica, pa se tako već nekoliko godina kasnije Grad Zagreb vraća u prvotnu poziciju županije. U ovoj iteraciji osnovano je takozvano Zajedničko vijeće koje je trebalo biti most između interesa Grada Zagreba i Zagrebačke županije, no ni ovaj pokušaj nije uspio.

Kao i svim ostalim županijama, općinama i gradovima, teritorijalni status Grada Zagreba uređen je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj<sup>21</sup> 1992. godine u kojem se navodi kako se granice gradova određuju prema rubnim katastarskim općinama, a u slučaju da se te granice ne podudaraju, tada se gleda službena evidencija prostornih jedinica, te velike promjene nisu donesene u narednim dopunama zakona.

Pregledom statuta Grada Zagreba<sup>22</sup> (2016), a u skladu sa zakonom, jasno je kako Grad Zagreb ima poseban samoupravni položaj. Tako statutom Grad Zagreb pod svoje uzima mnoge poslove, a najznačajniji su:

1. „1.gospodarski razvoj,
2. komunalno gospodarstvo,
3. prostorno i urbanističko planiranje,
4. uređenje naselja i stanovanje,
5. odgoj i obrazovanje,
6. zdravstvo,
7. socijalnu skrb,
8. brigu o djeci,
9. kulturu, tjelesnu kulturu i sport,
10. planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
11. promet i prometnu infrastrukturu,
12. zaštitu potrošača,

---

<sup>21</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. (NN br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15) dostupno na <https://www.zakon.hr/z/437/Zakon-o-podru%C4%8Djima-%C5%BEupanija%2C-gradova-i-op%C4%87ina-u-Republici-Hrvatskoj> (10.10.2022)

<sup>22</sup> Statut Grada Zagreba. Preuzeto s <https://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2016&broj=230&akt=83543847F6457CCDC125809200273C44> (10.10.2022.)

13. zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
14. protupožarnu i civilnu zaštitu,
15. održavanje javnih cesta,
16. izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola i drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja,
17. te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.”

Uz to, Grad Zagreb obavlja i mnoge druge poslove dodane posebnim zakonima, propisima i prijedlozima. Gore naveden popis poslova jasno ukazuje kako Grad Zagreb ujedno funkcionira i kao županija, ali i kao grad. U regularnim jedinicama, poslovi poput zdravstva, gospodarskog razvoja i prometa ulaze pod okrilje županije, a poslovi poput brige o djeci, odgoja i obrazovanja u poslove općine i/ili grada, dok u slučaju Grada Zagreba, svi ovi poslovi su sjedinjeni pod jednu samoupravnu jedinicu.

Grad Zagreb je tako, kroz kratak period, prolazio kroz turbulencije velikih upravnih izmjena, te na kraju preuzeo mnoge zahtjevne poslove grada i županije, a sve kako bi grad bio u mogućnosti potpuno se razvijati u smjeru koji priželjkuju građani.

#### 2.4.2. Kulturno, gospodarsko i upravno središte Republike Hrvatske

Izuzev činjenice da Grad Zagreb uživa povlaštenu poziciju grada i županije, također se smatra kulturnim, gospodarskim i upravnim središtem Republike Hrvatske. Kao kulturno središte, Grad Zagreb ima nekoliko općepoznatih kulturnih obilježja.

Iako je zakonom teško odrediti kulturno središte, mnoga zapažanja mogu dokazati kako je to središte upravo u Gradu Zagrebu. Financiranje javnih ustanova u kulturi, kulturnih vijeća i programa u kulturi zakonski je opisano u Zakonu o kulturnim vijećima i financiranju javnih potreba u kulturi<sup>23</sup>. Ukratko, ovi zakoni navode kako određeni postotak godišnjeg budžeta općine ili grada pripada održavanju i razvoju kulture. Grad Zagreb, kao jedinica s najvećim budžetima, posljedično ima i najveći budžet za kulturu. Tako, između ostalog, Grad Zagreb se ponosi mnogim kulturnim organizacijama, pothvatima i tekovinama. Od arhitekture, u Zagrebu se mogu vidjeti

---

<sup>23</sup> Zakon o kulturnim vijećima i financiranju javnih potreba u kulturi. (NN br. 83/2022) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/3205/Zakon-o-kulturnim-vije%C4%87ima-i-financiranju-javnih-potreba-u-kulturi> (10.10.2022.)

stilovi neobaroka, poput Hrvatskog Narodnog Kazališta u Zagrebu iz kasnog 19. stoljeća i okolice, palače Dverce, te gotičkog stila, kao što je Zagrebačka katedrala, također s kraja 19. stoljeća.

Slika 2 Hrvatsko Narodno Kazalište u Zagrebu



Izvor: Hrvatsko narodno kazalište u Zagrebu<sup>24</sup>

Slika 3 Katedrala u Zagrebu



Izvor: Glas koncila – katoličke tjedne novine<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Hrvatsko narodno kazalište u Zagrebu, dostupno na: <https://www.hnk.hr/hr/> (10.10.2022.)

<sup>25</sup> Glas koncila – katoličke tjedne novine, dostupno na: <https://www.glas-koncila.hr/> (10.10.2022.)

U gospodarskom smislu, Grad Zagreb je apsolutni centar Republike Hrvatske. Ako uzmemo u obzir činjenicu da veliki broj ljudi dnevno i godišnje migrira u Zagreb, potrebno je i objasniti zašto. Prvenstveno, zbog samog broja stanovnika, mnogih državnih tijela i tijela Europske Unije, Zagreb kao takav je oduvijek bio u poziciji gospodarskog centra. Geografska pozicija Grada Zagreba također pomaže u ovome, s obzirom na to da je Zagreb na 2 sata leta do većine europskih metropola. Zbog ovih i mnogih drugih razloga, u Zagrebu su se smjestile mnoge velike, internacionalne kompanije, pa tako, prema istraživanju Gorana Litvana (2020), s liste 1000 najvećih kompanija u Hrvatskoj, čak 494 su se smjestile upravo u Zagrebu. Idući grad na listi je Split s tek 37 tvrtki u 1000 najvećih<sup>26</sup>. Ako pogledamo 10 najvećih kompanija u Hrvatskoj po ukupnim prihodima, ova centralizacija Republike Hrvatske je još jasnija.

Tablica 3 Deset najvećih kompanija u Republici Hrvatskoj prema ukupnim prihodima

Rang	Tvrtka	Sjedište	Županija	Sektor	Ukupni prihodi (mil. Kn)
1	INA d.d.	Zagreb	Grad Zagreb	Nafta, naftni derivati i plin	22.348,70
2	PRVO PLINARSKO DRUŠTVO d.o.o.	Vukovar	Vukovarsko-srijemska županija	Energetika	21.057,08
3	KONZUM PLUS d.o.o.	Zagreb	Grad Zagreb	Trgovina – maloprodaja	10.712,11
4	HRVATSKA ELEKTROPRIVERDA d.d.	Zagreb	Grad Zagreb	Energetika	10.379,21
5	LIDL HRVATSKA d.o.o. K.D.	Velika Gorica	Zagrebačka županija	Trgovina – maloprodaja	6.561,06
6	CRODUX DERIVATI DVA d.o.o.	Zagreb	Grad Zagreb	Nafta, naftni derivati i plin	6.288,62
7	HRVATSKI TELEKOM d.d.	Zagreb	Grad Zagreb	Telekomunikacije i pošta	6.093,37
8	SPAR HRVATSKA d.o.o.	Zagreb	Grad Zagreb	Trgovina – maloprodaja	5.370,09
9	ZAGREBAČKA BANKA d.d.	Zagreb	Grad Zagreb	Financijsko posredovanje - banke	5.203,34
10	HEP-PROIZVODNJA d.o.o.	Zagreb	Grad Zagreb	Energetika	5.190,09

Izvor: vlastiti rad autora prema Lidermedia.hr, 2022

<sup>26</sup> Litvan, G. (2021) 1000 Najvećih: Tvrtke iz Zagreba i okolice odgovorne za 50 posto hrvatskog uvoza. Preuzeto s <https://lidermedia.hr/1000-najvecih/1000-najvecih-tvrtke-iz-zagreba-i-okolice-odgovorne-za-50-posto-hrvatskog-uvoza-132984> (8.10.2022)

Prema službenoj listi najvećih, čak 8 od 10 najvećih kompanija nalazi se direktno u Gradu Zagrebu, te još jedna, Lidl Hrvatska d.o.o. K.D. u Velikoj Gorici, koja službeno pripada Zagrebačkoj županiji, no dnevne migracije radnika su takve da se za potrebe ovog rada može smatrati Zagrebom. Tako, u praksi, 9 od 10 najvećih kompanija u državi pripada jednom gradu.

Još jedan zanimljiv podatak proizlazi iz Državnog zavoda za statistiku u izvješću o prosječnim neto i bruto plaćama po županijama<sup>27</sup>.

Tablica 4 Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenome (kune)

Županija	Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenome, kune			
	I. 2022.	II. 2022.	III. 2022.	I. – III. 2022.
Republika Hrvatska	7 378	7 452	7 607	7 481
Zagrebačka	7 458	7 533	7 683	7 560
Krapinsko-zagorska	7 106	7 115	7 287	7 171
Sisačko-moslavčka	6 709	6 684	6 855	6 751
Karlovačka	7 089	7 144	7 411	7 217
Varaždinska	6 843	6 875	7 019	6 914
Koprivničko-križevačka	6 740	6 611	7 040	6 802
Bjelovarsko-bilogorska	6 514	6 491	6 728	6 580
Primorsko-goranska	7 297	7 300	7 577	7 393
Ličko-senjska	6 652	6 675	6 809	6 713
Virovitičko-podravska	6 334	6 374	6 471	6 394
Požeško-slavonska	6 551	6 586	6 703	6 615
Brodsko-posavska	6 531	6 516	6 661	6 571
Zadarska	6 767	6 736	6 946	6 818
Osječko-baranjska	6 876	6 833	6 945	6 886
Šibensko-kninska	6 744	6 684	6 850	6 760
Vukovarsko-srijemska	6 513	6 466	6 599	6 527
Splitsko-dalmatinska	6 983	7 006	7 110	7 034
Istarska	7 012	7 073	7 248	7 113
Dubrovačko-neretvanska	6 832	6 755	6 880	6 823
Međimurska	6 833	6 783	7 046	6 890
Grad Zagreb	8 730	9 027	9 143	8 969

Izvor: Državni zavod za statistiku, 2022

<sup>27</sup> Prosječne mjesečne neto i bruto plaće zaposlenih po županijama u 2022. Državni zavod za statistiku. Preuzeto s: <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/31506> (10.10.2022)

Prema ovim službenim podacima Državnog zavoda za statistiku, Grad Zagreb daleko predvodi u isplaćenim neto plaćama, pa je tako razlika Grada Zagreba i, primjerice, Splitsko-dalmatinske županije čitave godine bila blizu 2000 kuna. Ova razlika u plaćama često dovodi do još veće centralizacije gospodarstva zbog mnogih doseljenika u potrazi za ovim višim plaćama i boljim standardom života.

Iako se mnogi stručnjaci slažu da centralizacija gospodarstvo može biti kobna za društvo, Republici Hrvatskoj je teško utjecati na odluke ljudi, unatoč pokušajima da se ovakvi trendovi promjene. Tako gradovi imaju različite prireze, određene olakšice, subvencije i slično, no trend ostaje isti. Postoji, naravno, još jedan razlog zašto se Grad Zagreb „pušta“ u ovaj nagli rast i centralizaciju države, a taj razlog je razlika između bruto i neto plaća.

Prema tablici 5 *Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome (kune)* na sljedećoj stranici ovoga rada, uočava se kako je razlika bruto plaće Grada Zagreba i Splitsko-dalmatinske sada 3000 kuna, a to je u stvari razlika koja državi, državnoj upravi, ali i lokalnoj samoupravi najviše znači. Ovo su izdatci kompanija prema državnim tijela i javnim ustanovama, što zdravstvenog, što mirovinskog pokriva i tako dalje. Pokušaj forsiranog mijenjanja ovih trendova mogao bi rezultirati negativnim utjecajem na ljude, pa i na državna primanja, te otvara mogućnost još većeg odljeva mladih i kompetentnih ljudi.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> ibid



Tablica 5 Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome (kune)

Županija	Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome, kune			
	I. 2022.	II. 2022.	III. 2022.	I. – III. 2022.
Republika Hrvatska	9 982	10 109	10 328	10 143
Zagrebačka	10 043	10 164	10 385	10 200
Krapinsko-zagorska	9 355	9 372	9 607	9 447
Sisačko-moslavčka	8 874	8 832	9 074	8 929
Karlovačka	9 370	9 449	9 841	9 557
Varaždinska	9 074	9 119	9 332	9 177
Koprivničko-križevačka	8 913	8 713	9 355	9 000
Bjelovarsko-bilogorska	8 532	8 487	8 828	8 619
Primorsko-goranska	9 884	9 883	10 287	10 021
Ličko-senjska	8 720	8 756	8 911	8 797
Virovitičko-podravska	8 275	8 334	8 449	8 354
Požeško-slavonska	8 624	8 669	8 825	8 708
Brodsko-posavska	8 580	8 550	8 724	8 620
Zadarska	8 951	8 897	9 202	9 019
Osječko-baranjska	9 142	9 062	9 204	9 137
Šibensko-kninska	8 931	8 832	9 057	8 940
Vukovarsko-srijemska	8 442	8 360	8 529	8 444
Splitsko-dalmatinska	9 347	9 381	9 520	9 418
Istarska	9 391	9 470	9 699	9 523
Dubrovačko-neretvanska	9 103	8 978	9 149	9 077
Međimurska	8 923	8 837	9 224	8 999
Grad Zagreb	12 305	12 834	13 011	12 721

Izvor: Državni zavod za statistiku, 2022

### 3. USTROJ I UPRAVLJANJE GRADOM ZAGREBOM

“Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom. Povjerene poslove državne uprave utvrđene posebnim zakonom obavljaju nadležna upravna tijela Grada Zagreba. U obavljanju poslova državne uprave gradska upravna tijela imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. Za obavljanje poslova državne uprave pročelnici gradskih upravnih tijela koja u okviru svog djelokruga obavljaju samo poslove državne uprave odgovaraju gradonačelniku Grada Zagreba koji u odnosu na njih ima ovlasti čelnika tijela državne uprave, sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba pročelnici odgovaraju gradonačelniku Grada Zagreba. U gradu Zagrebu ustrojeno je 12 gradskih ureda, 1 gradski zavod i 3 stručne službe. Gradskim uredima, zavodom i službama upravljaju pročelnici”<sup>29</sup>.

Ova kompleksna organizacija Grada Zagreba organizirana je mnogim zakonima, statutom i dodatnim aktima, o kojima slijedi više.

#### 3.1. GRADSKA SKUPŠTINA

Gradska skupština Grada Zagreba, prema Članku 5. Zakona o Gradu Zagrebu<sup>30</sup> iz 2020. godine, čini predstavničko tijelo svih stanovnika Grada Zagreba te obavlja mnoge poslove propisane statutom, ustavom, zakonima i poslovníkom Gradske skupštine.

U Gradu Zagrebu, Gradska skupština se sastoji od 51 člana iz stranaka koje su osvojile najveći broj glasova na izborima, bilo individualno ili u koalicijama. Početkom mandata Gradska skupština bira predsjednika Gradske skupštine koji predvodi Gradsku skupštinu tijekom mandata, ako ne dođe do prisilne smjene. Gradska skupština, također, bira i „u pravilu između nositelja lista stranaka i nezavisnih lista koje su osvojile mandate u Gradskoj skupštini, većinom glasova svih članova Gradske skupštine...”<sup>31</sup> Važno je naglasiti kako su gradonačelnici samo “u pravilu” nositelji lista, no to ne mora nužno biti tako.

<sup>29</sup> Gradski uredi, zavodi i službe. Grad Zagreb službene stranice (2022). Preuzeto s <https://www.zagreb.hr/gradski-uredi-zavodi-i-sluzbe/175262> (11.10.2022)

<sup>30</sup> Zakon o Gradu Zagrebu (NN br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu> (10.10.2022)

<sup>31</sup> *ibid*

Poslovi kojima se bavi Gradska skupština spadaju pod takozvani djelokrug Gradske skupštine, te u Gradu Zagrebu ta je lista neumoljiva:

U djelokrug Gradske skupštine Grada Zagreba ulaze poslovi poput donošenja Statuta Grada Zagreba, odluka i općih akata vezanih uz dijelove samoupravljanja gradom. Nakon toga, svi poslovi financija, budžetiranja i kontroliranja financija grada također spadaju pod ovlast Gradske skupštine. Gradska skupština također brine o svim poslovima vezanim uz gradsko planiranje i očuvanje prirode, a s tim i odlučuje o osnivanju, odnosno prestanku postojanja svih javnih gradskih institucija od gradskog interesa. Gradska skupština kontrolira i formiranje te prava i poslove mjesnih odbora, vijeća gradskih četvrti, njihovih članova, a ujedno je jedino tijelo koje ima mogućnost raspisivanja referendumata o smjeni gradonačelnika.

Zbog ovolikih zadaća i obveza, skupština je podjeljena prema odborima, u svakom od kojih predsjedaju i sudjeluju članovi vodećih stranaka i nezavisni članovi, stručnjaci u tim područjima. Tako se unutar Gradske skupštine poslovi dijele na odbore, a odbori su sljedeći: Mandatno povjerenstvo, Odbor za izbor i imenovanja, Odbor za Statut, Poslovnik i propise, Odbor za imenovanje naselja, ulica i trgova, Odbor za gospodarski razvoj, Odbor za financije, Odbor za komunalno gospodarstvo, Odbor za prostorno uređenje, Odbor za zaštitu okoliša, Odbor za poljoprivredu, šumarstvo i vodno gospodarstvo, Odbor za zdravstvo, Odbor za socijalnu skrb, Odbor za obrazovanje i sport, Odbor za kulturu, Odbor za mladež, Odbor za međugradsku i međunarodnu suradnju, Odbor za mjesnu samoupravu Odbor za predstavke i pritužbe, Odbor za nacionalne manjine, Odbor za kontrolu, Odbor za branitelje, Odbor za javna priznanja, Odbor za sigurnost i prevenciju urbanih rizika, Gradska koordinacija za ljudska prava, Povjerenstvo za ravnopravnost spolova<sup>32</sup>.

Kao takva, Gradska skupština je tijelo najviše dužnosti i moći u gradu, a u slučaju Grada Zagreba to je visoka pozicija zbog odgovornosti Grada Zagreba prema državi i državnim tijelima, pa čak i tijelima Europske Unije.

U trenutku pisanja ovog rada, Gradska Skupština Grada Zagreba relativno je raznolike političke prirode, te se u Gradskoj Skupštini miješa mnogo političkih struja:

---

<sup>32</sup> Skupstina.zagreb.hr, 2022. Preuzeto sa skupstina.zagreb.hr (10.10.2022.)

Tablica 6 Političke stranke u Gradskoj Skupštini Grada Zagreba, 2022

<b>Politička Stranka</b>	<b>Broj zastupnika</b>
"Bandić Milan 365 - Stranka rada i solidarnosti" ("365 Stranka rada i solidarnosti")	4
Blok za Hrvatsku	1
Domovinski Pokret	2
Hrvatska demokratska zajednica (HDZ)	5
Hrvatska socijalno - liberalna stranka (HSLHS)	1
MOST	2
Nova ljevica (NL)	3
Samostalna demokratska srpska stranka	1
Socijaldemokratska partija Hrvatske (SDP)	4
Zagreb je naš!	19
Zelena alternativa - Održivi razvoj Hrvatske (Zelena alternativa - OraH)	1
Zelena lista	1
Nestranački	4

Izvor: vlastiti rad autora prema skupstina.zagreb.hr, 2022

### 3.2. GRADONAČELNIK

Prema službenog Zakonu o Gradu Zagrebu<sup>33</sup>: „Gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad Zagreb i nositelj je izvršnih poslova u Gradu Zagrebu.” Dakle, gradonačelnik svakog grada, pa tako i

<sup>33</sup> Zakon o Gradu Zagrebu (NN br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu> (10.10.2022)

Zagreba predstavlja izvršnu vlast. No, u slučaju Grada Zagreba, ta je uloga pod mnogo većim povećalom i pritiskom iz više razloga. Kao donekle autonomno tijelo Grada Zagreba, gradonačelnik je svojim ovlastima i utjecajem često na samom vrhu političkog hranidbenog lanca. Po mnogima, pozicija gradonačelnika Grada Zagreba je samo stepenicu ispod pozicije premijera Republike Hrvatske, a čak stepenicu iznad pozicije predsjednika Republike Hrvatske.

Mnoge obveze gradonačelnika određene su prije spomenutim Zakonom o Gradu Zagrebu, ali tehnička strana tih obveza razriješana je člankom 56. točke 24. Statuta Grada<sup>34</sup>, odnosno Poslovníkom gradonačelnika Grada Zagreba.

Između ostalog, gradonačelnici općenito, kao izvršna tijela gradova preuzimaju odgovornost nad mnogim odlukama, a sve u suradnji s Gradskim vijećem i skupštinom. Tako je gradonačelnik dužan donositi prijedloge i utvrđivati opće akte koje donese Gradsko vijeće, osigurava sigurno provođenje tih akata, upravlja nekretninama grada, a naročito u smislu održavanja, planiranja i širenja grada, pa tako i o održivosti istih. Općenito gledano, posao gradonačelnika jest da donosi opće akte kako bi odluke Gradske Skupštine i bile izvršene, a to uključuje i pravilnike, planove, prijedloge i zaključke za probleme prisutne u gradu.

Važno je naglasiti kako je gradonačelnik Grada Zagreba u posebnoj poziciji, drugačijoj od ostalih gradonačelnika. Prema Zakonu o Gradu Zagrebu<sup>35</sup>, gradonačelnik Grada Zagreba je za sve poslove vezane uz državnu upravu osobno odgovoran. Dakle, ako Vlada Republike Hrvatske provodi određene postupke, a gradonačelnik ih odbije ili neuspješno provodi, Vlada Republike Hrvatske ima pravo postaviti povjerenika koji će osigurati uredno provođenje Vladine politike. Povjerenik može biti postavljen i u slučaju gdje Vlada Republike Hrvatske želi provjeriti vođenje državnih poslova u rukama uprave Grada Zagreba.

U trenutku pisanja ovog rada, gradonačelnik Grada Zagreba je Tomislav Tomašević, uz zamjenike Danijelu Dolenc i Luku Karlaeta. Gradonačelnik Tomašević preuzeo je grad nakon iznenadne smrti dugogodišnjeg, poznatog i kritiziranog gradonačelnika Milana Bandića.

---

<sup>34</sup> Statut Grada Zagreba. Preuzeto s

<https://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#akt?godina=2016&broj=230&akt=83543847F6457CCDC125809200273C44> (10.10.2022.)

<sup>35</sup> Zakon o Gradu Zagrebu (NN br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20) dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu> (10.10.2022)

### 3.3. GRADSKA UPRAVNA TIJELA

U trenutku kada je izabrana Gradska Skupština i gradonačelnik, Gradska Skupština mora ustrojiti upravna tijela Grada Zagreba. Ta upravna tijela predvode pročelnici, birani ili kroz Gradsko poglavarstvo ili na prijedlog gradonačelnika.

U slučaju trenutne vladajuće većine Grada Zagreba, Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17<sup>36</sup> (2021) određena je raspodjela samoupravnog djelokruga. Članak 6. navodi sljedeća upravna tijela:

- Stručna služba Gradske uprave,
- Ured gradonačelnika,
- Gradski ured za unutarnju reviziju i kontrolu,
- Gradski ured za opću upravu i imovinsko-pravne poslove,
- Gradski ured za financije i javnu nabavu,
- Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje,
- Gradski ured za obrazovanje, sport i mlade,
- Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo,
- Gradski ured za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom,
- Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet,
- Gradski ured za upravljanje imovinom i stanovanje,
- Gradski ured za katastar i geodetske poslove,
- Gradski ured za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost,
- Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode,
- Služba za informacijski sustav i tehničke poslove,
- Stručna služba Gradske skupštine

Odlukama Gradske Skupštine, te narednim člancima, objašnjena su sva upravna tijela.

---

<sup>36</sup> Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela. (2021). Službeni glasnik Grada Zagreba. Preuzeto s <https://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2021&broj=170&akt=67B5C15D4B15495FC1258718001F5836> (9.10.2022)

Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17, člankom 7., objašnjeno je upravno tijelo Stručne službe Gradske uprave koja u svoj djelokrug uzima pripremu i izradu akata koje predlaže i/ili donosi gradonačelnik te preuzima administrativnu ulogu u vođenju grada, pregledu i nadzoru akata. Također, Stručna služba Gradske uprave skrbi o zakonitošću mjesne samouprave, odnosno provjerava rad mjesnih samoupravnih jedinica.

Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17, člankom 8., opisani su poslovi u djelokrugu Ureda gradonačelnika. Ured gradonačelnika primarno se bavi tajničkim poslovima kako bi pomogao izravno gradonačelniku, ali skrbi i o autorskim pravima na ime, boje, grb i vlasništvo Grada Zagreba, odlučuje o odnosima s javnošću te rješavanja prioritetne probleme građana.

Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17, člankom 9., točno su postavljena prava i obveze Gradskog ureda za unutarnju reviziju i kontrolu. Kao i u drugim organizacijama, ovo upravno tijelo odrađuje fiskalne i operativne revizije trgovačkih društava u potpunom i većinskom vlasništvu Grada Zagreba, u institucijama koje su nastale aktom gradonačelnika Grada Zagreba i time utvrđuju fiskalnu odgovornost tih društava. Također, ovo upravno tijelo skrbi o zakonskom korištenju proračuna, izvještava o mogućem kršenju zakona te time osigurava kontrolu unutarnjih procesa Grada.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 10., ukratko pojasni Gradski ured za opću upravu i imovinsko-pravne poslove. Ovo upravno tijelo većinom radi na administrativnim poslovima koji uključuju identitet, prava i nekretnine. Tako ovo upravno tijelo skrbi o poslovima poput promjene imena i prezimena, sklapanja brakova, registracije birača, ali i naknade za imovinu i slično.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 11., pojašnjava Gradski ured za financije i javnu nabavu, često najkompleksnije i najproblematičnije upravno tijelo. Ovo upravno tijelo bavi se svim poslovima vezanim uz financije i javnu nabavu, pa tako ured počne s radom planiranjem prihoda i rashoda grada, predlaže proračun, odnosno procjenjuje proračun. Uz to, ovaj ured prati provođenje danog plana i proračuna, prate troškove i prihode te standardiziranim načinom o tome informiraju javnost na polugodišnjoj i godišnjoj razini. Također, ovaj ured prati i koordinira planiranje javnih nabava, te njihovo provođenje, kontrolu i prati sporazume. Povijesno gledano, ovaj ured je bio pod povećalom, no o tome više u potpoglavlju Korupcija.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 12. govori o Gradskom uredu za gospodarsku, ekološku održivost i strategijsko planiranje. Iako je teško reći koji je ured najvažniji, s obzirom na to da moraju svi raditi u harmoniji, moguće je da je ovaj ured najvažniji za građane. Ovaj ured zadužen je za mnoge poslove, no najvažniji poslovi ovog ureda vezani su direktno uz gospodarstvo, poticanje razvoja obrta i malih poduzetnika, pa tako i turizma, ugostiteljstva i ostalih najvažnijih industrija za Grad Zagreb. U isto vrijeme, ovaj ured vodi brigu i o zaštiti okoliša u Gradu Zagrebu, naročito za probleme vezane uz energetiku. Uz to, ovaj ured predvodi dugoročno, strateško planiranje u Gradu Zagrebu, od projekata vezanih uz partnerstva u regiji i internacionalno, sve do infrastrukture grada i znanstvenih pothvata.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 13. bavi se Gradskim uredom za obrazovanje, sport i mlade. Kao što samo ime govori, ovaj ured skrbi o predškolskom odgoju, osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju, visokom obrazovanju i sport, te osigurava financijska i druga sredstva za one u težim životnim okolnostima ili nagrađivanim sportašima i mladima.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 14. opisuje poslove Gradskog ureda za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo. Ovaj ured radi na razvitku kulture, te na tome da omogući umjetnicima resurse kako bi došlo do novog stvaralaštva u sferama glazbe, likovne umjetnosti, knjiga i svih ostalih umjetnosti ili povezanih djelatnosti.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 15. pobliže prikazuje obveze Gradskog ureda za socijalnu zaštitu, zdravstvo, branitelje i osobe s invaliditetom. Obveze ovog ureda su poslovi socijalne zaštite, skrbi i zaštiti prava ratnih invalida, sudionika u ratu, njihovih obitelji te nadasve i dugoročnih demografskih planiranja i populacijske politike.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 16. pojašnjava poslove Gradskog ureda za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, još jednog od kritiziranih ureda gradonačelnika Tomaševića. Ovaj ured bavi se poslovima obnove zgrada oštećenih u potresu, gradnjom gradskih projekata, prometno redarstvo, održavanje cesta i ostalog prometa.

Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17, člankom 17. opisani su poslovi Gradskog ureda za upravljanje imovinom i stanovanje koji se većinom odnose na raspolaganje imovinom grada u



smislu nekretnina i pokretnina, otkup i prodaja zemljišta, poslovnih prostora, davanja u najam, zakup, ali i evidentiranje imovine te procjenjivanje vrijednosti imovine za potrebe Grada.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 18. objašnjava poslove Gradskog ureda za katastar i geodetske poslove, koji su, prema samo samom imenu ureda, jasni. Ovaj ured bavi se poslovima katastra zemljišta, nekretnina, infrastrukture i svih ostalih jedinica u katastarskom zapisu. Ovaj ured brine i o konstantnom pregledu i kontroli geodetskih mjerenja, promjena u zemljištima, kontroli tih promjena i mnoge druge poslove vezane uz dokumentiranje gradske površine.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 19. detaljno prikazuje kompleksne procese i poslove Gradskog ureda za mjesnu samoupravu, civilnu zaštitu i sigurnost. Ovaj ured je bio pod posebnim pritiskom za vrijeme krize koronavirusa zbog velike potrebe provođenja zakona civilne zaštite. Općenito gledano, poslovi ovog ureda su usko vezani uz poslove mjesnih samouprava, pa se tu radi o održavanju parkova, odvodnji voda, zaštiti od požara, pomoći u kriznim situacijama poput potresa, ali i civilne zaštite, kako fizičke, tako i informacijske.

Službenim glasnikom Grada Zagreba broj 17, člankom 20. zaokruženi su jednostavni poslovi Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode koji se bavi općenitim održavanjem i promicanjem kulturnih dobara Grada Zagreba, a uz to skrbi o načinu uporabe i zaštite kulturnih dobara. Uz to, zavod vodi brigu i o zaštiti prirode i o svemu što u to ulazi.

U Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 21. pojašnjava Službu za informacijski sustav i tehničke poslove čiji je posao postavljanje, održavanje i razvoj informacijskog sustava Grada Zagreba, od fizičke opreme do održavanja podataka i servera. Drugi dio službe brine o „uredskim“ poslovima Grada Zagreba, od poslova prijevoza do posluživanja hrane i pića te nabave uredskog materijala.

Finalno, u Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17, članak 21. prikazuje poslove kojima se bavi Stručna služba Gradske Skupštine. Slično kao i Stručna služba Gradske uprave, ova stručna služba preuzima administrativnu i tajničku ulogu, ali kao pomoć Gradskoj Skupštini. Tako ova služba radi poslove administrativne i tehničke pomoći gradskim zastupnicima, provođenje izbora, provjeru i objavu akata i slično.

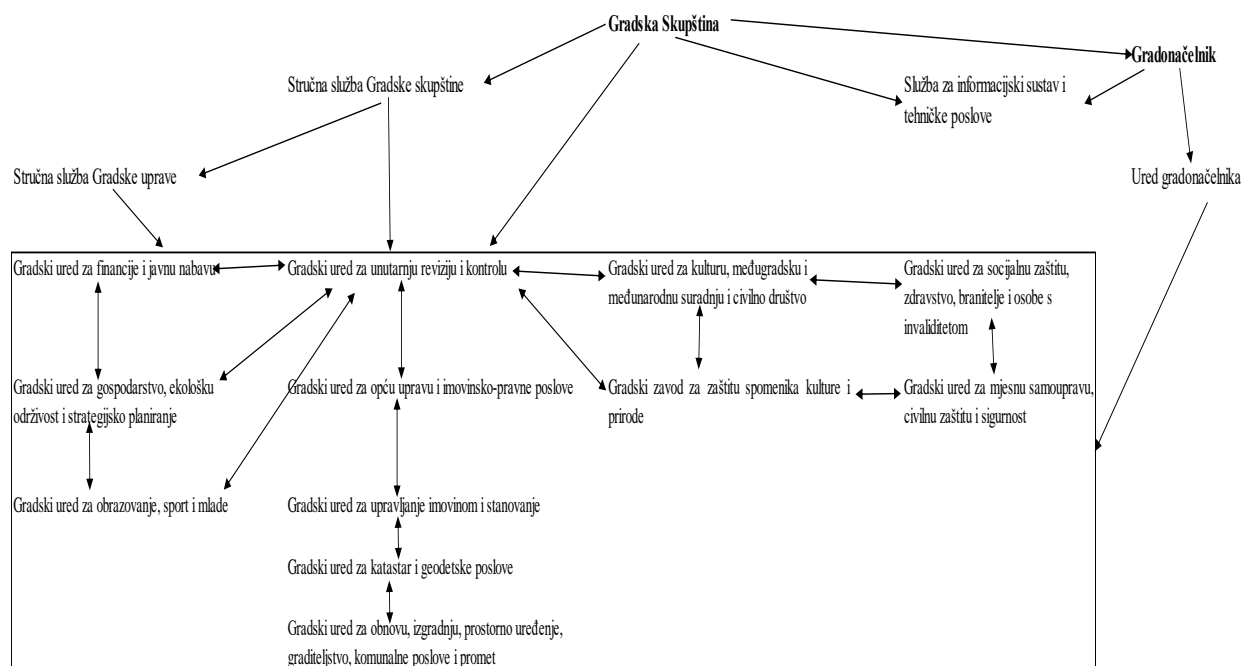
Iz priloženoga je jasno koliko je kompleksno upravljanje Grada Zagreba, te sama potreba za velikim brojem različitih ureda dovodi do dodatnih komplikacija, kako u komunikaciji, tako i u provedbi zakona i promjena. Grad Zagreb, dakle, funkcionira kroz čak 16 gradskih upravnih tijela, a sve zbog velikog raspona poslova koji moraju biti riješeni. Na ovaj način, Grad Zagreb osigurano ima ured, odnosno ljude odgovorne za sve poslove koji mogu proizaći, bilo to vezano uz unutarnje financije i kontrolu, zaštitu građana, ratnih veterana, invalida, pa sve do razvoja, obnove i održavanja cesta.

S vremenom, dopunskim odlukama dodani su novi poslovi u sfere poslovanja određenih ureda, pa se tako konstantno donose dopunske odluke vezane uz urede koji su pod pritiskom građana i medija, ili u uredima koji brzo napreduju, poput Službe za informacijski sustav i tehničke poslove.

## 4. PROBLEMI UPRAVLJANJA GRADOM ZAGREBOM

U radu je do ove točke detaljno obrađena struktura Grada Zagreba, tijela i grane samih upravljačkih tijela, te prikazane dužnosti istih. Iako se naoko struktura sastoji od samo tri različita tijela; gradonačelnika, Gradske Skupštine i gradskih upravnih tijela, situacija je u stvarnosti izuzetno komplicirana.

Slika 4 Pojednostavljena shema uprave Grada Zagreba, 2022



Izvor: vlastiti rad autora

Slika 3 na pojednostavljen način prikazuje zamršene odnose između triju gradskih upravnih tijela, a ovakav zamršen odnos s mnogo pokretnih dijelova otvara vrata za mnoge komplikacije, kako namjerne, tako i slučajne. Između ostalog, ova struktura usporava donošenje i provođenje odluka zbog velikog broja ljudi uključenih u proces, dopušta mnoge razine korupcije te izaziva fizičke, opipljive probleme poput usporenog odvoza i gospodarenja otpadom te prenapučenog cestovnog prometa.

### 4.1. SPORO DONOŠENJE I PROVOĐENJE ODLUKA

Teško je reći što znači sporo donositi i provoditi odluke kada se radi o odlukama koje utječu na milijune ljudi, pa je tako, u praksi, donošenje odluka na razini države sporo. Rijetko koja država

na svijetu nema taj problem, te su u mnogima odluke spore, provjerene mnogo puta i tako u krug. Kako je došlo do velikog preseljenja ljudi u gradove, gradovi postaju sve nezahvalnije jedinice kada se radi o donošenju i provođenju odluka. S većim brojem ljudi, gradovi postaju sve tromije jedinice u kojima je teško provoditi odluke zbog samog utjecaja na velik broj stanovnika. Tako u Gradu Zagrebu živi i/ili radi blizu četvrtine čitavog stanovništva Republike Hrvatske. Svaka odluka Gradske Skupštine i gradonačelnika, dakle, utječe na velik postotak stanovnika Republike Hrvatske.

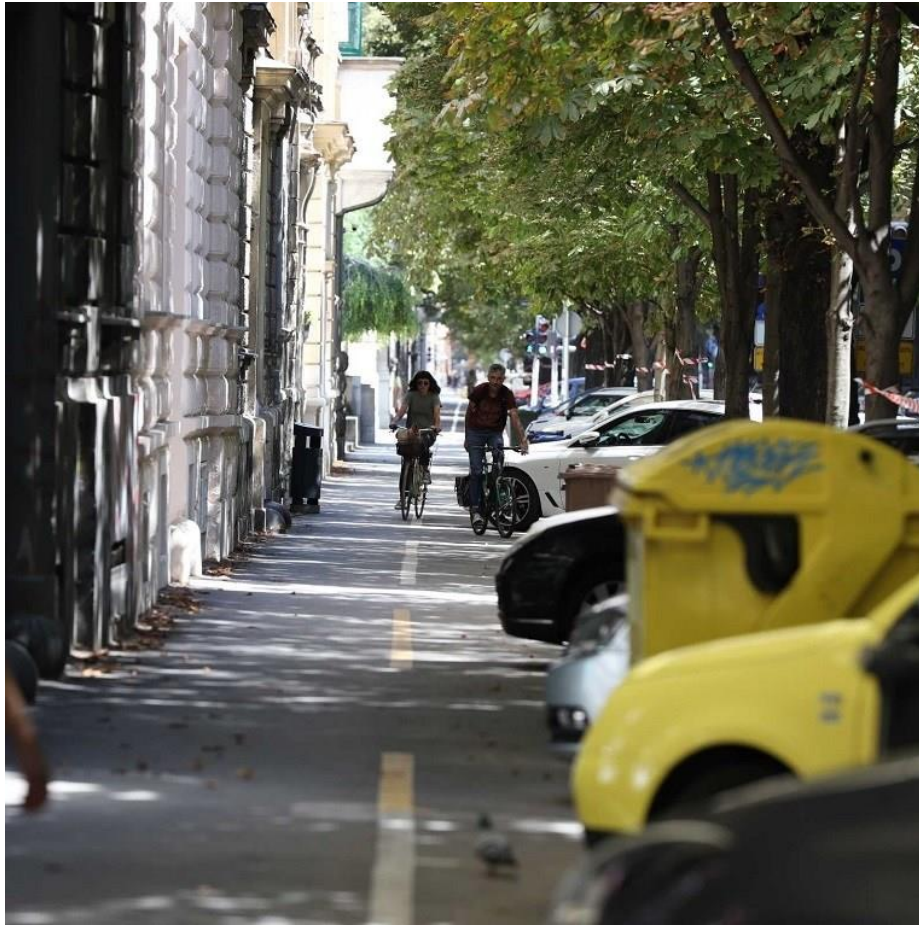
Poznata situacija biciklističke trake u Deželićevoj ulici u Zagrebu je trenutno aktualna. Deželićeva ulica u samom centru Grada Zagreba godinama je ulica s tri trake, iako se kroz nju slabije prometuje. Davnog 29. listopada 2018. godine, Gradu Zagrebu je kroz otvoreno savjetovanje predloženo prometno rješenje pod nazivom „Uspostava prometnih površina za zajedničko odvijanje biciklističkog i motornog prometa na području Gradske četvrti Donji grad (sharing)”<sup>37</sup>.

Ovaj elaborat bio je prijedlog rješenja za mnoge problematične dijelove cestovnog prometa u samom centru grada kako bi se promijenila slika vozača u starom dijelu grada. Prijedlog želi omogućiti veću prohodnost biciklistima te time potaknuti stanovnike da se više služe biciklima kao primarnim prijevoznim sredstvima. Ideja je da ovakav oblik prometovanja ima mnoge prednosti i pozitivne posljednice, pa tako ovaj oblik prometa čuva okoliš, smanjuje buku, ali i podiže zdravlje građana. Do problema je došlo u samom provođenju ove odluke. Iako su se neke stvari odradile i prije, biciklističke trake u Deželićevoj ulici otvorene su 3. rujna 2022. godine, skoro 4 godine iza prvog spomena ove ideje. Da bi situacija bila gora, radi se vrlo kratkoj traci. Dokaz slabe koordinacije i komunikacije gradskih ureda jest trenutni rezultat ovog pothvata.

---

<sup>37</sup> Uspostava prometnih površina za zajedničko odvijanje biciklističkog i motornog prometa *na području Gradske četvrti Donji grad (sharing)*. (2018). Grad Zagreb službene stranice. Preuzeto s <https://www.zagreb.hr/en/uspostava-prometnih-povrsina-za-zajednicko-odvijan/133994> (10.10.2022)

Slika 5 Onemogućen prolaz biciklističkom trakom u Deželićevoj ulici u Zagrebu



Izvor: index.hr, 2022

Uz to što se provođenje odluke čekalo skoro 4 godine, odluka i kada je provedena, nije pravilno kontrolirana. Gradski ured za obnovu, izgradnju, prostorno uređenje, graditeljstvo, komunalne poslove i promet riješilo je sam problem biciklističke trake, no vozači automobila nisu tu odluku prihvatili, svjesno ili nesvjesno. Kao što slika pokazuje, prometovanje novom biciklističkom trakom je potpuno onemogućeno zbog automobila koji su parkirani preko same biciklističke trake. Osim što bi isti taj ured trebao kontrolirati promet i kaznama te otklanjanjem automobila promijeniti ovakve navike vozača automobile, zabrinjavajuća je činjenica da stručne službe, ured gradonačelnika i gradonačelnik osobno nisu reagirali. Gradski ured za kulturu, međugradsku i međunarodnu suradnju i civilno društvo koji također može reagirati, nije ništa poduzeo.

Zaključak je da gradski uredi sporo provode odluke, a one se k tome još i loše kontroliraju kada se sprovedu. Iako je kristalno jasno zašto je mreža upravljanja gradom toliko kompleksna, ovaj i

mnogi drugi primjeri pokazuju da se taj problem mora razriješiti. Iako je centralizacija vlasti u ovakvim situacijama nezgrapna i povijesno nije uspijevala, Grad Zagreb je u poziciji gdje mu opasno prijeti potpuni kolaps zbog sporih odluka i lošeg provođenja donesenih odluka. Tok informacija između gradskih ureda, gradonačelnika i ostalih tijela mora biti brži i jasniji. Problem je i to što prijedloge, odluke i savjete mora pregledati i potvrditi prevelik broj ljudi, pa tako jedna odluka može proći kroz desetke ruku prije nego je prihvaćena. Ljudske greške, popunjeni kalendari i manjak vremena usporava te odluke, a što je više takvih strana, to je veće zaostajanje. Tok informacija se može ubrzati donošenjem akata koji dopuštaju određenim uredima veću autonomiju, smanjenjem broja ureda generalno, odnosno spajanjem postojećih te smanjenjem birokratskih pregleda svake točke odluke.

#### 4.2. KORUPCIJA

Korupcija je svjetski problem koji ne preskače niti jednu zemlju ni gradove, te iako neke države imaju malu stopu korupcije, ona i dalje postoji. Korupcija kreće od mentaliteta društva, do samih mogućnosti i rupa u sistemu koje omogućuju primanje mita i korupciju. U slučaju čitave Republike Hrvatske, problem korupcije je globalno prepoznat, te prema podacima transparency.Org (2021), Hrvatska se nalazi na 63. mjestu u svijetu s rezultatom 47, a u slučaju ove organizacije, 0 predstavlja visoku korupciju, a 100 predstavlja državu potpuno čistu od korupcije. Tako ispred Republike Hrvatske prednjače mnoge države za koje bi mnogi rekli da su potpuno korumpirane, poput Omana, Jordana, Grčke i Namibije<sup>38</sup>.

Iako su rezultati mjereni na razini država, to je mjereno anketiranjem svih razina uprave u državi.

U slučaju Grada Zagreba, korupcija i mito su česta pojava, kako u medijskom prostoru, tako i u sudskom. Naročito je poznata bila faza vlasti Milana Bandića. Kako je Zakošek (2010) primijetio, populist Milan Bandić predstavljao se kao novi vođa zagrebačkih građana, odnosno kao osoba koja nema veze s politikom, već posvećuje svoj rad životima svojih sugrađana. Kampanje Milana Bandića često su bile čisti populistički pokušaji, okretanjem protiv takozvanih političkih „elita“ i

---

<sup>38</sup> Corruption Perceptions Index. (2022). Transparency.org. Preuzeto s <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (10.10.2022.)

obećanja o izgradnji infrastrukture, jeftinim stanovima i slično<sup>39</sup>. Iako je, očito, ta strategija funkcionirala, te je Milan Bandić bio gradonačelnik gotovo čitavo 21. stoljeće.

Dobro poznat primjer korupcije je zagrebački Advent, čiji raspad je započeo samo nekoliko mjeseci nakon smrti navodnog predvodnika cijele priče, gradonačelnika Milana Bandića. U akciji Uskoka-a i DORH-a uhićeno je nekoliko osoba vezanih direktno uz provođenje zagrebačkog Adventa. Imena poput Zdravka Krajine i Denisa Mohenskog često su se pojavljivala u medijima, a u ovoj akciji, uhićeni su pod sumnjom namještanja javnih natječaja za kućice na Adventu. Zdravko Krajina, inače osobni vozač Milana Bandića, godinama je povezan s ovakvim aferama, a Mohenskog čak nazivaju „kraljem Adventa“<sup>40</sup>.

U slučaju ove i još mnogih afera, skandala i uhićenja, često je kompleksnost uprave Grada Zagreba dovela do toga da su hobotnici rezani samo krakovi, dok je glava ostajala čitava. Zbog toliko dugog lanca naredbi, uvijek je bilo teško procijeniti do koje razine seže ovakva korupcija i prodaja interesa. Mnogi u Hrvatskoj uspoređuju ovaj princip s takozvanim „RICO“ aktom u Sjedinjenim Američkim Državama, koji dopušta uhićenje šefova kriminalnih organizacija unatoč tome što ne postoje direktni dokazi protiv tih individualaca. Iako je teško dokazati upletenost gradonačelnika u ovakve stvari, teško je vjerovati da glava organizacije nije znala za tolike događaje u ostatku organizacije.

### 4.3. PROBLEMI ODVOZA OTPADA

Problem odvoza otpada je aktualna tema u cijelom svijetu. Otpad kao takav postaje jedan od najvećih zagađivača prirode. Problem nastaje u velikom korištenju plastike u svim oblicima, te neefektivnim zbrinjavanjem iste. Navike kućanstava iz prošlog stoljeća i velike potrošnje dovele su mnoge zemlje do točke gdje je smeće prisutno svuda. Tako, na primjeru Grada Zagrebu, očiti su znakovi lošeg gospodarenja otpadom.

Prvi zakon o gospodarenju otpadom prema određenim održivim principima u Republici Hrvatskoj donesen je 2013. godine pod nazivom Zakon o gospodarenju otpadom<sup>41</sup>. U ovom zakonu su

---

<sup>39</sup> Zakošek, N. (2010). Zauzdani populizam: fenomen Milana Bandića. Preuzeto s <https://hrcaj.srce.hr/93713> (10.10.2022.)

<sup>40</sup> *Zbog sumnje u korupciju uhićeno više osoba, većina povezana sa zagrebačkim Adventom.* (2021). Lider

<sup>41</sup> Zakon o gospodarenju otpadom (NN br. 84/21) dostupno na <https://www.zakon.hr/z/2848/Zakon-o-gospodarenju-otpadom> (10.10.2022)

iznesena određena načela koja se i dalje primjenjuju u Republici Hrvatskoj, kao što je načelo „onečišćivač plaća“, odnosno, situacija gdje proizvođač otpada financijski odgovara za postupanje s proizvedenim otpadom. Također, u ovom zakonu javlja se „načelo sljedivosti“, koje je prvi pokušaj kategorizacije otpada, ali se ispostavio nedostatan. U Članku 9. ovog zakona, rečeno je kako se gospodarenje otpadom odvija na načine koji minimaliziraju rizik od onečišćenja ili uništenja prirode, buke, neugodnog mirisa, požara i slično.

Kao što Perkov (2021) primjećuje, kao i u mnogim drugim državama, u Republici Hrvatskoj 31% otpada nastaje u kućanstvima.<sup>42</sup> To kućanstva čini najvećim (gledano udjelom) proizvođačima otpada, a problem nastaje u situacija gdje su ta kućanstva raspoređena na puno većoj površini nego što bi to bila, primjerice, tvornica koja stvara velike količine otpada. Također, primjećuje se i kako količine otpada rastu naglo na godišnjoj razini, pa je tako između 2012. i 2013. godine ukupni porast iznosio 10.5%.

Prema službenim podacima iz Plana gospodarenja otpadom, Grad Zagreb je, svakako, najveći proizvođač komunalnog otpada. Naravno, to ima smisla s obzirom na broj stanovnika u Gradu Zagrebu. Tako Splitsko-dalmatinska županija, koja ima upola manje stanovnika od Grada Zagreba, ima samo ~20% manje otpada nego Grad Zagreb, no, zbog svoje veličine, posebne pozicije i slike Republike Hrvatske, Grad Zagreb je u problematičnoj situaciji. Kao središte Republike Hrvatske u smislu gospodarstva, kulture, upravljanja i glavnog grada, Grad Zagreb je u poziciji gdje mora biti predvodnik navika i dobrog gospodarenja. Dokaz iz posljednjeg stupca zabrinjava još više. U Gradu Zagrebu, samo je 22.2% ukupnog komunalnog otpada oporabljeno. U usporedbi s drugim županijama, Grad Zagreb je samo malo iznad prosjeka, što nikako nije dovoljno za grad koji, osim što je najmnogoljudniji, ima veliku financijsku moć takve stvari riješiti.

Prikaz procijenjenih proizvedenih količina komunalnog otpada i gospodarenja istim u 2015. godini, po županijama, može se vidjeti u sljedećoj tablici.

---

<sup>42</sup> Perkov, I. (2021). Kritička analiza normativnog okvira o gospodarenju otpadom u Zagrebu i Hrvatskoj. Socijalna ekologija. Preuzeto s <https://doi.org/10.17234/SocEkol.30.3.4> (10.10.2022)



Tablica 7 Procjena proizvedenih količina komunalnog otpada i gospodarenja istim u 2015. godini, po županijama

Županija	Ukupno proizvedena količina komunalnog otpada (t)	Komunalni otpad upućen na uporabu (t)	Stopa uporabe komunalnog otpada (%)
Zagrebačka	83.601	18.467	22,1
Krapinsko-zagorska	18.687	4.282	22,9
Sisačko-moslavačka	51.303	6.628	12,9
Karlovačka	46.163	5.304	11,5
Varaždinska	34.192	8.389	24,5
Koprivničko-križevačka	25.725	6.311	24,5
Bjelovarsko-bilogorska	30.596	4.359	14,2
Primorsko-goranska	169.447	38.717	22,8
Ličko-senjska	24.986	4.314	17,3
Virovitičko-podravska	25.060	5.369	21,4
Požeško-slavonska	15.961	2.497	15,6
Brodsko-posavska	41.139	8.735	21,2
Zadarska	108.784	13.190	12,1
Osječko-baranjska	79.882	13.605	17,0
Šibensko-kninska	55.152	8.452	15,3
Vukovarsko-srijemska	53.474	8.146	15,2
Splitsko-dalmatinska	246.396	27.798	11,3
Istarska	138.690	22.814	16,4
Dubrovačko-neretvanska	71.900	12.525	17,4
Međimurska	27.065	10.349	38,2
Grad Zagreb	305.714	67.774	22,2
Ukupno:	1.653.918	298.026	18,0

Izvor: Odluka o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine (NN br. 3/2017)

Upravo 1. listopada 2022. godine, u Gradu Zagrebu započet je novi model gospodarenja otpadom koji se ponajviše odnosi na odvoz i naplatu otpada. Ideja nove vlasti u Gradu Zagrebu bila je slična Švicarskoj ideji plavih vrećica, odnosno posebne naplate odvoza miješanog otpada. Tako odvajanje otpada sada direktno vodi do manjih troškova samom kućanstvu, te se time želi podići svijest o razvrstavanju otpada, a kako bolje nego financijskim poticanjem, jer bacanje otpada

nasumično i nepoštivanje pravila vodit će do velikih kazni, kako za poslovne, tako i fizičke osobe. Ova odluka našla je mnoge kritičare, posebice iz konzervativne oporbe koja smatra da je plan ekstreman i nedovršen, a da su mnoge informacije još uvijek nejasne. S druge strane, mnogi smatraju kako je ovo najpošteniji način naplate, s obzirom na to da građani, izuzev malog fiksnog dijela, plaćaju odvoz ovisno o potrošnji, pa će tako kućanstva s više ljudi plaćati proporcionalno više nego mala kućanstva<sup>43</sup>.

Dakle, iako sporo, odvoz otpada u Gradu Zagrebu se polako rješava, no, glavno pitanje i dalje ostaje: Kuda s tim otpadom?

Razlika između novog modela u Republici Hrvatskoj i postojećeg švicarskog modela jest finalno rješenje za gospodarenje otpadom, gdje Švicarska otpad koristi opet kroz reciklažu, gorivo i slične upotrebe, a Slika 5 opisuje stanje u Hrvatskoj.

Slika 6 Odlagalište otpada Jakuševac



Izvor: hcsp.hr, 2012

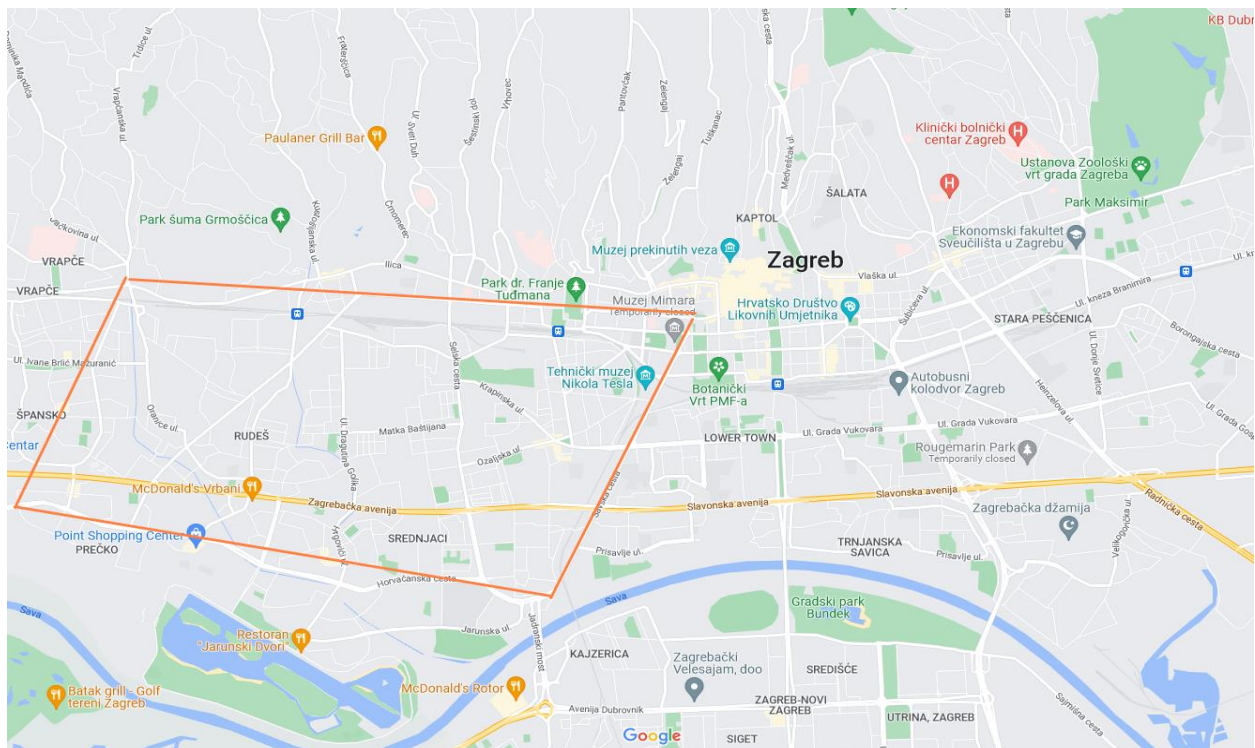
<sup>43</sup> *Novi model prikupljanja otpada: Odlagati se smije samo u novim vrećicama, najavljene i kazne.* (2022). Lider Media. <https://lidermedia.hr/ukratko/novi-model-prikupljanja-otpada-odlagati-se-smije-samo-u-novim-vrecicama-najavljene-i-kazne-144767>

Gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj ima jedan problem dugi niz godina – manjak infrastrukture u posljednjem dijelu gospodarenja otpadom – iskorištavanju otpada. Iako se odvoz otpada i naplata te navike građana mijenjaju na bolje, te promjene su nebitne ako se ne nađe način kako otpad iskoristiti. Novim modelom odvajanja otpada Zagreb bi mogao postati mnogo organiziraniji po pitanju otpada, no idući problem koji Grad mora riješiti jest iskorištavanje odvojenog otpada.

#### 4.4. PROBLEM PRENAPUČENOG CESTOVNOG PROMETA

Na prvi pogled, Grad Zagreb ima izvrsnu prometnu infrastrukturu. Velik broj javnih tramvaja, autobusa i međugradskih vlakova čine odličnu mrežu prijevozna, no cestovni promet je druga priče. Grad Zagreb se razvijao stoljećima iz samog centra grada, odnosno današnjeg Gornjeg Grada i Kaptola, koji su, u početku, bili namijenjeni konjima i kočijama. S vremenom, Grad Zagreb se širi i napreduje, no mnogi dijelovi građeni su bez ozbiljnijeg prometnog i urbanističkog plana, pa tako mnogi kvartovi ostaju odsječeni, odnosno imaju velik problem u cestovnom prometu.

Slika 7 Zagreb - Kvart Trešnjevka



Izvor: Vlastiti rad autora prema <https://www.google.com/maps>

Na Slici 7 narančastom je linijom zaokružen veći dio Trešnjevke, u kojem, prema Uraviću (2017), živi oko 300.000 stanovnika, a jedina cesta velikog kapaciteta jest na jugu, Zagrebačka/Slavonska avenija. Ovakvi problemi ne pojavljuju se samo za Trešnjevku, već i mnoge druge, pa se tako najveća zagušenja u prometu Grada Zagreba događaju na Savskoj, Heinzlovoj i Vlaškoj ulici, te na Jadranskom mostu i mostu slobode, te aveniji Marina Držića. Ove prometnice su u kritičnim vremenima (8 do 9 ujutro te 16 do 17 sati popodne) potpuno začepljena<sup>44</sup>.

Prema podacima Državnog zavoda za statistiku (2022), broj vozila u Republici Hrvatskoj konstantno raste, pa je tako u 2021. u Republici Hrvatskoj registrirano čak 2.385.422 vozila<sup>45</sup>, odnosno oko 6 vozila na svakih 10 stanovnika. Ovakve navike građana, povezane s lošim prostornim planom Grada Zagreba osiguravaju kaos u cestovnom prometu.

Slično kao i s pitanjem gospodarenja otpadom, problem cestovnog prometa u Zagrebu nije jednostavan za riješiti, naročito zbog velike površine grada, no odluke koje upućuju na sve veći zaokret javnom i alternativnom prometovanju su dobrodošle. Poticanje prometovanja biciklima, električnim romobila i sličnim prijevoznim sredstvima sve se više potiče, a time se i infrastruktura grada mijenja, kao što je spomenuto u prijašnjim poglavljima. Ovakve promjene pozitivno utječu na okoliš, zdravlje i zadovoljstvo građana, ali što je najvažnije, pozitivno utječu na troškove građana i buku na cestama.

---

<sup>44</sup> Uravić, M. (2017). Analiza prometno-prostornog planiranja u Gradu Zagrebu. Repozitorij Fakulteta prometnih znanosti. Preuzeto s <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:119:277205> (10.10.2022)

<sup>45</sup> Registrirana cestovna vozila i cestovne prometne nesreće u 2021. (2022). Državni zavod za statistiku. Preuzeto s <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29136> (10.10.2022.)

## 5. ZAKLJUČAK

Iako kompleksno, upravljanje u Republici Hrvatskoj je jasno uređeno zakonima i dopunama. Kako bi funkcije u državi bile jasne, doneseni su zakoni koji uređuju lokalne i regionalne jedinice samouprave kroz pojmove županija, općina i gradova. Kako bi život stanovnika Republike Hrvatske došao do iduće razine, važne su promjene, ponajviše one koji idu s vrha piramide prema dnu.

Republika Hrvatska je Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 1992. uredila mnoge jedinice lokalne i regionalne samouprave, no taj je zakon prvenstveno definirao i današnjih 20 županija, uz Grad Zagreb kao posebnu samoupravnu jedinicu, grad i županiju u jednom. Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi iz 2005. godine regulirani su poslovi županija, pa su od tada poslovi županija jasni: svi oni poslovi koji nadilaze interes samih općina ili gradova, već su u interesu čitave regije. Poslove na županijskoj razini vodi župan kao izvršno tijelo, te županijska skupština kao neki oblik zakonodavnog tijela.

Općine su također uređene Zakonom o područjima županija, gradova i općina iz 1992., a čine jedinice lokalne samouprave koje skrbe za nekoliko naseljenih mjesta koja su povezana geografski, gospodarski i društveno. Ako općina nije ovisna o obližnjim gradovima ili županiji, često općine imaju visoku razinu autonomije, pa tako obavljaju mnoge poslove koji su u potpunosti ključni za općinu i stanovnike. Tako općina ima autonomiju nad vlastitim uređenjem naselja, bilo urbanih ili ruralnih, komunalnog gospodarstva i gospodarenja otpadom i primarnom zdravstvenom zaštitom. S druge strane, općine sve više gube na važnosti zbog trenda urbanizacije u 21. stoljeću, te velike migracije ljude u gradove, pa tako općine gube na stanovništvu, dok gradovi dobivaju.

Zadnji oblik upravne jedinice su gradovi. Iako definirani istim zakonom kao općine i županije, imaju mnoge iznimke. Ukratko, gradovi su izvorno jedinice samouprave jer su sjedišta županija, no gradovi su i naselja u kojima stanuje preko 10.000 stanovnika. Problem se javlja u iznimkama ovih pravila, pa tako ovisno o povijesnom značaju, društvenoj važnosti ili prirodnoj ljepoti, bilo koje naselje može biti grad. Unatoč trenutnom zakonu, globalna definicija grada jest da je to najkompleksnijih uspjeh ljudske vrste, a da su sami gradovi trajna, gusto naseljena područja s jakim gospodarskom, zdravstvenom i obrazovnom mrežom, a samostalnom infrastrukturom. U upravnom smislu, gradovi su istinske samoupravne jedinice, jer u praksi preuzimaju sve poslove

županija. Tako gradovi imaju vlastita tijela za obavljanje svih poslova koji su naseljima ili u rukama županije ili općine.

Kao jedina, posebna teritorijalna i upravna cjelina, Grad Zagreb uvelike odskače od ovih zakona. Grad Zagreb je uređen posebnim Zakonom o Gradu Zagrebu već 2001. godine. Ovaj zakon Gradu Zagrebu daje status grada i županije, te time grad preuzima sve upravne poslove, pa tijela Grada Zagreba čine i regionalnu i lokalnu upravu. Uz te zahtjevne uloge, Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, domaćin je i državnim poslovima, pa su tako državne institucije smještene u Gradu Zagrebu, a predstavnici Grada Zagreba odgovorni su direktno Vladi Republike Hrvatske. Zbog svih ovih odgovornosti i komplikacija, Grad Zagreb ima daleko najveći sustav izvršnih i predstavničkih tijela. Gradska skupština temeljno je tijelo Grada Zagreba, koje imenuje gradonačelnika na temelju građanskih izbora, Gradsko poglavarstvo, koje uz gradonačelnika obavlja izvršne dužnosti, te mnoga druga upravljačka tijela. Velika važnost u Gradu Zagrebu je na statutu, kojim se uređuju mnogi poslovi i stavovi Grada Zagreba.

Uz sve svoje upravne odgovornosti, Grad Zagreb je i kulturno i gospodarsko središte Republike Hrvatske. Zakonom je teško reći zašto je to tako, no činjenica jest da su se u Zagrebu smjestile najveće institucije kulture, te Grad Zagreb ima najveći gospodarski utjecaj u Republici Hrvatskoj, no treba propitati i koliki dio toga je zbog broja stanovnika. Činjenica da je približno pola najvećih kompanija Republike Hrvatske smješteno u Zagrebu govori mnogo, pa su s tim i prosječne neto plaće u Zagrebu više od prosjeka, odnosno čak 18% više od prosjeka države.

Ustroj Grada Zagreba sastoji se od 3 glavne jedinice. Prva je Gradska skupština koja čini predstavničko tijelo svih stanovnika Grada Zagreba, a obavlja dužnosti koje se vežu uz statut, zakonike, poslovnike i ostale poslove delegiranja odgovornosti. U slučaju Grada Zagreba, skupština se sastoji od 51 predstavnika, a predstavnici su direktno birani na lokalnim izborima, odnosno čine direktnu demokratsku ruku građana. Skupština početkom svog mandata bira gradonačelnika iz redova nositelja liste, odnosno nositelja s najviše glasova. Skupština obavlja dužnosti određene djelokrugom skupštine, a djelokrug čine poslovi poput: donošenja statuta, općih akata vezanih uz upravljanje gradom, ima finalnu riječ u financijama Grada i gradskog planiranja. Često je najteži dio posla skupštine određivanje mjesnih odbora, odnosno manjih lokalnih jedinica. Trenutna skupština Grada Zagreba se sastoji od velikog broj stranaka, no većinu čini pokret „Zagreb je naš!“.

Gradonačelnik Grada Zagreb izvršno je tijelo u upravnoj organizaciji, ali, zbog svih odgovornosti koje Grad Zagreb nosi, često se pozicija gradonačelnika Grada Zagreba smatra drugom najutjecajnijom pozicijom iza premijera Republike Hrvatske. Poslovník gradonačelnika Grada Zagreba određuje poslove gradonačelnika, no u većini situacija, gradonačelnik obavlja dužnost donošenja prijedloga akata, osigurati provođenje odluka donesenih kroz Gradsko vijeće i skupštinu te sve potporne pravilnike, prijedloge i planove. Velika razlika između gradonačelnika Grada Zagreba i ostalih gradonačelnika jest da je gradonačelnik Grada Zagreba odgovoran Vladi Republike Hrvatske, kao najvišem tijelu u demokraciji države, te mora provoditi prijedloge i odluke Vlade, a u slučaju da ih ne ispoštuje, Vlada Republike Hrvatske ima pravo uvođenja takozvanog povjerenika koji provjerava vođenje Grada Zagreba, odnosno provjerava interese gradonačelnika.

Gradska upravna tijela su upravne jedinice „na terenu“. Ove upravne jedinice su podijeljene prema svojim poslovima i kategorijama poslova, pa tako postoje Gradski uredi za unutarnju reviziju i kontrolu, opću upravu i imovinsko-pravne poslove, financije i javnu nabavu, obrazovanje, sport i mlade, katastar i geodetske poslove i mnogi drugi. Poslovi ovih upravnih tijela detaljno su opisani u Službenom glasniku Grada Zagreba broj 17 (za ovaj mandat), od članka 7. do 21.

Zbog navedenih komplikacija upravljanja, naglog rasta površine i broj stanovnika, Grad Zagreb se nalazi u velikim strateškim i dnevnim problemima. Prvi problem, koji kreće iz kompleksne organizacijske strukture Grada Zagreba, je sporo donošenje i provođenje odluka. Pošto jedno tijelo donosi odluke, drugo ih potvrđuje, treće provodi, a četvrto provjerava, sve donesene odluke prolaze kroz komplicirane procese i komunikacija istih prolazi kroz mnoge ruke. Tako je primjer biciklističkog prometa aktualna tema i odličan primjer sporog donošenja odluka. Prvi je puta krajem 2018. godine predložen plan promjena gradskog prometa u korist biciklista i smanjenja automobilskeg prometa. Iako su se provodili neki manji projekti iz ovog prijedloga, skoro 4 godine poslije, i dalje projekt nije u potpunosti proveden. Što zbog javnog negodovanja opozicije i građana, što zbog kompliciranih procesa javne nabave i javnih natječaja, ali i prevelikog broja potrebnih potvrda, dopuna i odluka, ovakvi projekti su spori. Potom, još jedan veliki problem je korupcija. Na stranu socijalne dinamike i običaju, korupcija u Republici Hrvatskoj i Gradu Zagrebu je objektivno visoka. Tako su u mandatima prijašnjeg gradonačelnika Bandića skandali o korupciji izlazi svakodnevno, a dolaskom nove vlasti u Gradu Zagrebu su mnogi bivši djelatnici

grada progonjeni i osuđivani zbog namještanja javnih nabava te ilegalnog izvlačenja novaca iz gradskog proračuna. Odvoz otpada još je jedan dugo poznat i dugoročan problem u gradu. Zbog svoje veličine i naglog širenja, odvoz i gospodarenje otpadom iz dana u dan su veći problem. Počevši od loše reguliranog odvoza otpada, do slabog gospodarenja otpadom, pa sve do slabog razvrstavanja i iskorištavanja otpada, Zagreb gubi na kvaliteti života. Odlagališta poput Jakuševca spuštaju životni standard velikom broju stanovnika u okolici odlagališta koje konstantno raste, a odbačeni otpad se samo nagomilava. Finalno, zbog starog centra grada, napućene okolice i velike ukupne površine, Grad Zagreb ima velike probleme u cestovnom prometu. Pošto se u cestovni promet miješaju i tračnice za potrebe tramvaja i vlaka, te zbog rijeke Save koja grad dijeli na dva dijela, velike gužve su svakodnevna pojava. Tako određeni mostovi, ulice i avenije postaju potpuno neprohodne u određenim vremenima, a rješenja tom problemu nema na vidiku.



## 6. IZJAVA

### Izjava o autorstvu završnog rada i akademskoj čestitosti

**Ime i prezime studenta:** Zvonko Karadžole

**Matični broj studenta:** 0234048652

**Naslov rada:** Specifičnost upravljanja Gradom Zagrebom

Pod punom odgovornošću potvrđujem da je ovo moj autorski rad čiji niti jedan dio nije nastao kopiranjem ili plagiranjem tuđeg sadržaja. Prilikom izrade rada koristio sam tuđe materijale navedene u popisu literature, ali nisam kopirao niti jedan njihov dio, osim citata za koje sam naveo autora i izvor te ih jasno označio znakovima navodnika. U slučaju da se u bilo kojem trenutku dokaže suprotno, spreman sam snositi sve posljedice uključivo i poništenje javne isprave stečene dijelom i na temelju ovoga rada.

Potvrđujem da je elektronička verzija rada identična onoj tiskanoj te da je to verzija rada koju je odobrio mentor.

Datum: 20. Listopada 2022

Potpis studenta:



## 7. LITERATURA

1. Adriatic.hr - Turistička agencija. (2013). *Hum - najmanji grad Na svijetu*. Adriatic.hr. <https://www.adriatic.hr/hr/blog/hum-najmanji-grad-na-svijetu/328>
2. Analiza postojećeg stanja mobilnosti u Gradu Zagrebu u svrhu pripreme SUMP-a. (2015). Fakultet prometnih znanosti
3. Augustinović-Pavičić, G. i Krpan, D. (1999). Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1 (4), 699-685. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/197510>
4. Bjelajac, S. i Vrdoljak, D. (2009). Urbanizacija kao svjetski proces i njezine posljedice. *Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Splitu*, (2-3), 3-19. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/136157>
5. Caves, R. W. (2004). *Encyclopedia of the City*. Routledge
6. *Corruption Perceptions Index*. (2022). Transparency.org. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
7. Đulabić, V. (2008). Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8 (1), 135-169. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/135596>
8. *Gradske ustanove u kulturi Kojima je osnivač Grad Zagreb*. (2017). Grad Zagreb službene stranice. <https://www.zagreb.hr/gradske-ustanove-u-kulturi-kojima-je-osnivač-grad-/578>
9. *Gradski uredi, zavodi i službe*. (2022). Grad Zagreb službene stranice. <https://www.zagreb.hr/gradski-uredi-zavodi-i-sluzbe/175262>
10. Ivanišević, S. (2000). Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2 (4), 585-602. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/197840>
11. Ivanišević, S. (2007). Teritorijalna osnova lokalne samouprave - opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 7 (1), 61-116. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/203452>
12. Litvan, G. (2021). *1000 najvećih: Tvrtke iz Zagreba i okolice odgovorne Za 50 posto hrvatskog uvoza*. Lider Media. <https://lidermedia.hr/1000-najvecih/1000-najvecih-tvrtke-iz-zagreba-i-okolice-odgovorne-za-50-posto-hrvatskog-uvoza-132984>

13. *Lokalna i područna (regionalna) samouprava u RH.* (2019). Hrvatska Zajednica Općina. <https://hzo.hr/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-u-rh/>
14. *Novi model prikupljanja otpada: Odlagati se smije Samo u novim vrećicama, najavljene I kazne.* (2022). Lider Media. <https://lidermedia.hr/ukratko/novi-model-prikupljanja-otpada-odlagati-se-smije-samo-u-novim-vrecicama-najavljene-i-kazne-144767>
15. Odluka o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. Godine, Narodne Novine 3/2017
16. *Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela.* (2021). Službeni glasnik Grada Zagreba. <https://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2021&broj=170&akt=67B5C15D4B15495FC1258718001F5836>
17. *Ovako danas izgleda Nova biciklistička staza u Zagrebu.* (2022). Index.hr. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/foto-ovo-je-nova-biciklisticka-staza-u-zagrebu-blokiraju-je-automobili/2392104.aspx>
18. Perkov, I. (2021). Kritička analiza normativnog okvira o gospodarenju otpadom u Zagrebu i Hrvatskoj. *Socijalna ekologija*, 30 (3), 395-425. <https://doi.org/10.17234/SocEkol.30.3.4>
19. *Političke stranke u Gradskoj skupštini.* (2022). skupstina.zagreb.hr. <https://skupstina.zagreb.hr/politicke-stranke-u-gradskoj-skupstini/35>
20. *Popis županija, gradova i općina.* (2022). mpu.gov.hr. <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>
21. *Poslovník gradonačelnika Grada Zagreba.* (2010). Službeni glasnik. <https://www1.zagreb.hr/zagreb/slglasnik.nsf/rest-akt/852b12b344fddde4c125772a003c519b?Open>
22. *Prosječne mjesečne neto I bruto place zaposlenih Po županijama u 2022.* (2022). Državni zavod za statistiku. <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/31506>
23. *Registrirana cestovna vozila I cestovne prometne nesreće u 2021.* (2022). Državni zavod za statistiku. <https://podaci.dzs.hr/2022/hr/29136>
24. *Rezultati Popisa 2021.* (2022). Državni zavod za statistiku - Popis '21. <https://popis2021.hr/>

25. *Samoupravni djelokrug općine, grada i županije.* (2022). mpu.gov.hr.  
<https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/samoupravni-djelokrug-opcine-grada-i-zupanije-24399/24399>
26. *STATUT Grada Zagreba.* (2016). Službeni glasnik Grada Zagreba.  
<https://www1.zagreb.hr/slglasnik/index.html#/akt?godina=2016&broj=230&akt=83543847F6457CCDC125809200273C44>
27. *Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave.* (2022). mpu.gov.hr.  
<https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave-23139/23139>
28. *1000 Najvećih - Popis Najboljih Hrvatskih Tvrtki - Lider media.* (2022). Lider Media.  
<https://lidermedia.hr/1000-najvecih>
29. Uravić, M. (2017). *Analiza prometno-prostornog planiranja u Gradu Zagrebu.* Repozitorij Fakulteta prometnih znanosti. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:119:277205>
30. *Uspostava prometnih površina Za zajedničko odvijanje biciklističkog I motornog prometa Na području Gradske četvrti Donji grad (sharing).* (2018). Grad Zagreb službene stranice.  
<https://www.zagreb.hr/en/ustopostava-prometnih-povrsina-za-zajednicko-odvijan/133994>
31. *Ustrojstvo Grada Zagreba.* (2017). Grad Zagreb službene stranice.  
<https://www.zagreb.hr/ustrojstvo-grada/36>
32. *Zagreb Mora prijeći Na sustav reciklaže otpada!* (2012). HČSP - Hrvatska čista stranka prava. <https://hcsp.hr/zagreb-mora-prijeci-na-sustav-reciklaze-otpada/>
33. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne Novine br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20.  
<https://www.zakon.hr/z/363/Zakon-o-Gradu-Zagrebu>
34. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne Novine br. 127/17, 138/20. <https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-%28regionalne%29-samouprave>
35. Zakon o kulturnim vijećima i financiranju javnih potreba u kulturi. Narodne Novine br. 83/22. <https://www.zakon.hr/z/3205/Zakon-o-kulturnim-vije%C4%87ima-i-financiranju-javnih-potreba-u-kulturi>
36. Zakon o lokalnim izborima, Narodne Novine br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21. <https://www.zakon.hr/z/559/Zakon-o-lokalnim-izborima>
37. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne Novine br. 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

<https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

38. Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne Novine br. 84/21.

<https://www.zakon.hr/z/2848/Zakon-o-gospodarenju-otpadom>

39. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne Novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.

<https://www.zakon.hr/z/437/Zakon-o-podru%C4%8Djima-%C5%BEupanija%2C-gradova-i-op%C4%87ina-u-Republici-Hrvatskoj>

40. Zakošek, N. (2010). Zauzdani populizam: fenomen Milana Bandića. *Političke analize, I* (1), 6-10. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/93713>

41. *Zbog sumnje u korupciju uhićeno više osoba, većina povezana sa zagrebačkim Adventom.*

(2021). Lider <https://lidermedia.hr/poslovna-scena/hrvatska/zbog-sumnje-u-korupciju-uhiceno-vise-osoba-vecina-povezana-sa-zagrebackim-adventom-137482>

## 8. POPIS SLIKA I TABLICA

Grafikon 1 Trend urbanizacije po regijama, 1950., 2003., Projekcija 2030.....	7
Slika 1 Grb i zastava Grada Zagreba .....	11
Slika 2 Hrvatsko Narodno Kazalište u Zagrebu .....	15
Slika 3 Katedrala u Zagrebu .....	15
Slika 4 Pojednostavljena shema uprave Grada Zagreba, 2022 .....	29
Slika 5 Onemogućen prolaz biciklističkom trakom u Deželićevoj ulici u Zagrebu .....	31
Slika 6 Odlagalište otpada Jakuševac .....	36
Slika 7 Zagreb - Kwart Trešnjevka.....	37
Tablica 1 Županije i njihova sjedišta .....	4
Tablica 2 Popis gradova u Republici Hrvatskoj .....	10
Tablica 3 Deset najvećih kompanija u Republici Hrvatskoj prema ukupnim prihodima .....	16
Tablica 4 Prosječna mjesečna isplaćena neto plaća po zaposlenome (kune).....	17
Tablica 5 Prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome (kune).....	19
Tablica 6 Političke stranke u Gradskoj Skupštini Grada Zagreba, 2022 .....	22
Tablica 7 Procjena proizvedenih količina komunalnog otpada i gospodarenja istim u 2015. godini, po županijama.....	35

## ŽIVOTOPIS

### Zvonko Karadjole

**Nationality:** Croatian

**Phone:** (+385) 913561704

**Date of birth:** 14/06/1994

**Gender:** Male

**Email address:** [zvonkokaradjole@gmail.com](mailto:zvonkokaradjole@gmail.com)

**Address:** Albinijeva 2, 10010 Zagreb (Croatia)

### WORK EXPERIENCE

#### Accounts Payable Accountant

*Teva Pharmaceuticals Inc.* [ 04/2019 – Current ]

**City:** Zagreb

**Country:** Croatia

- Managing external invoices across Teva Pharmaceuticals global footprint, mainly for US and Canada regions
- Ongoing communication with all stakeholders (purchase order requestor within Teva, external vendors)
- Basic knowledge of accounting and finance regulations for US and Canada
- Responsible for processing high volume of invoices and ensuring the flow of payments end-to-end - from receiving invoices, processing and approving stages
- Final approver for treasury transactions
- Assisting in monthly and annual closures depending on accounting fiscal years across Teva global footprint
- Resolving issues with dubious invoices and double-checking for financial fraud (invoices on hold, matching addresses, vendor company information etc.)
- Assisting with invoice resolution between Teva and vendors

#### Car Rental Agent

*Pulse Rent-a-Car* [ 05/2017 – 06/2018 ]

**City:** Zagreb

**Country:** Croatia

- Car Rental Agent for Pulse Rent-a-Car fleet primarily for Mercedes cars (Pulse Rent-a-Car is a sister company of Mercedes dealer in Croatia)
- Responsible for car transfers between Pulse locations in Croatia
- Estimated retail values for cars I was responsible ranged from 20000€ to 200000€
- Providing support to people who need to rent a vehicle for a short period of time
- Scope of work includes but not limited to: handling paperwork, collecting payments, greeting customers, taking phone calls, solving complaints, and checking car condition
- Handling insurance coverage for all rentals

### **Car Rental Agent**

**SIXT Rent-a-Car** [ 05/2016 – 12/2016 ]

City: Zagreb

Country: Croatia

- Car Rental Agent for Sixt Rent-a-Car fleet
- Providing support to people who need to rent a vehicle for a short period of time
- Scope of work includes but not limited to: handling paperwork, collecting payments, greeting customers, taking phone calls, solving complaints, and checking car condition
- Handling insurance coverage for all rentals

### **Finance administrator (internship)**

**VB Leasing** [ 06/2015 – 09/2015 ]

City: Zagreb

Country: Croatia

- Financial background checking of companies requesting leasing (of machinery, personal and business vehicles)
- Documentation overview
- First step in the verification process of leasing approval (before risk assessment)

## **EDUCATION AND TRAINING**

### **Graduate specialist professional study (Public Sector Management) - 120 ECTS**

**Graduate specialist professional study at „Baltazar Adam Krčelić“** [ 2019 – Current ]

The study Public Sector Management provides knowledge required for a specific expert profile – a professional specialist of the public sector management, competent for performing complex and various tasks in parts of the public sector. He/she has the knowledge of organisation, economy, law, environmental protection, energy management, risk and project management, HR management and is familiar with issued concerning IT, strategic and project management.

### **Bachelor's Degree (Business Economics And Finance) - 180 ECTS**

**Undergraduate professional study at „Baltazar Adam Krčelić“** [ 2014 – 2018 ]

The professional study of Business Economics and Finance has a modern systematic approach to understanding business and company management at operational decision-making level. The programme is designed so as to integrate contemporary scientific insights and skills needed for operative business and company management, as well as the models, techniques and methods for applying the acquired knowledge and skills in various areas of practical company business.

### **Geodetic Technician**

**Geodetic High school**

The computation of geographic positions, grid coordinates, elevations, or the elements of map projections, or the preparation of technical reports and diagrams showing the status of geodetic survey projects.



## **LANGUAGE SKILLS**

---

Mother tongue(s):

**Croatian**

Other language(s):

**English**

**LISTENING C1 READING C1 WRITING C1**

**SPOKEN PRODUCTION C1 SPOKEN INTERACTION C1**

## **DIGITAL SKILLS**

---

Microsoft Word / Microsoft Excel / Microsoft Powerpoint / Outlook / - SAP – Intermediate / Oracle eBS / ImageNow / Readsoft Verify / Basics knowledge of working in AutoCAD / Worked with cross-functional teams / Knowledge to communicate, cooperating and working in engineering teams / Organizational and planning skills / Good listener and communicator / Team-work oriented / Motivated