Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Političko-pravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnosti reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije: Grad Sarajevo_reforma nadležnosti i teritorijalne organizacije

Pejanović, Mirko

2022-11-28

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/items/07f0122d-6c91-49ca-a5aa-099af00c1f3e

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2022.204.03

KOMPARATIVNI POGLED NA NORMATIVNO I INSTITUCIONALNO UREĐENJE GLAVNIH GRADOVA BEOGRADA I ZAGREBA S OSVRTOM NA GLAVNI GRAD SARAJEVO

Zijad Hasić[1]

Sažetak: Predmet ovog rada je normativno i institucionalno uređenje glavnih gradova u bosanskohercegovačkom okruženju (Beograda i Zagreba), s posebnim osvrtom na Sarajevo, glavni grad Bosne i Hercegovine. Historijski razvoj ovih glavnih gradova odvijao se različito, iako su gradovi jedan duži vremenski period bili u jedinstvenoj državi. Ipak, drugačiji uticaji i pravci njihovog razvoja različito su ispisivali njihovu historiju. Neki od njih bili su uspješnog razvoja, a neki stagnirali. Višegodišnji pokazatelji o radu i aktivnostima Grada Sarajeva pokazuju njegove određene dobre, ali i slabe rezultate. Jačanje administrativnih kapaciteta u Gradu Sarajevu, te općinama koje ulaze u njegovu organizaciju i teritorij, ne doprinose dovoljno u rješavanju tekućih problema grada i gradskih općina. Da li tim rezultatima doprinosi neprecizna ili nedovoljna normativna uređenost nadležnosti grada Sarajeva ili sukobljavanje nadležnosti općina koje participiraju u Gradu Sarajevu i samog Grada Sarajeva, pitanje je za temeljito proučavanje ove materije. Zato je autor sačinio dublju analizu normativne i institucionalne uređenosti glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva, te uporednom analizom došao do određenih pokazatelja i zaključaka, što čine odgovore na glavna pitanja koja se razmatraju u ovom radu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, glavni grad, gradske općine, normativno reguliranje, institucionalno uređenje, komparativni pregled

Uvod

Grad je tema koja se može multidisciplinarno proučavati. Grad proučavaju naučnici i stručnjaci prirodnih i društvenih nauka, a posebno pravne nauke. To je veoma zahvalna tema koja, u doba interneta, s mnoštvom informacija i podataka, može rezultirati vrijednim zaključcima i preporukama za postavljanje adekvatne dijagnoze te određivanje daljnjeg pravnog razvoja glavnog grada.

[1] Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta u Travniku, zijad.hasic@parlament.ba

Međutim, to je dosta opširna tema koja se proučava višestrano. Složena je i kada je u pitanju i ovo naučno proučavanje, koje se odnosi na *Političkopravni i zakonski položaj Grada Sarajeva u sistemu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini: mogućnost reforme nadležnosti i teritorijalne organizacije*. U tom kontekstu korisno bi bilo Grad Sarajevo promotriti i proučiti u uporednom odnosu sa nekim glavnim gradovima u okruženju. Interesantno bi bilo fokus interesiranja usmjeriti na normativnu i institucionalnu uređenost gradova Beograda i Zagreba, glavnih gradova susjednih nam država, njihove parametre uporediti sa normativnom i institucionalnom uređenošću Grada Sarajeva, identificirati i cijeniti određene slabosti u odnosu na susjede, te ponuditi kvalitetna daljnja rješenja.

Razumijevanje problematike glavnog grada je razumijevanje problematike grada. Grad je kao pojam u političko-pravnom smislu od svog nastanka do danas predstavljao pravni institut koji su proučavale razne naučne discipline. On je bio u fokusu interesiranja naučnika, ali i vladara. U političko-pravnom smislu, u pitanju je teritorij, s posebnim administrativnim, pravnim i historijskim statusom. Svoj pravni osnov nalazi u brojnim međunarodnim i domaćim propisima. Činjenice da danas više od 60% svjetskog stanovništva živi u gradovima, da više od 70% stanovništva radi u gradovima, a više od 80% svjetske ekonomije proizvodi se u gradovima, govore o značaju grada za svaku državu i svaku sredinu. Nesumljivo, gradovi su se pokazali kao pokretači napretka svake sredine. Također, oni troše preko 60% svjetske energije, a proizvode više od 70% stakleničkih plinova. Uostalom, izvještaji Ujedinjenih nacija govore da će više od dvije trećine svjetskog stanovništva do 2050. godine živjeti u gradovima (Aljazeera 2018).

Historijski gledano, grad ima svoju hiljadugodišnju historiju. Njegov nastanak se vezuje za viši nivo tehnološkog i društvenog razvitka i napretka čovjeka, kada su novonastale, proizvedene vrijednosti jedne društvene sredine premašile nužne potrebe za održavanje egzistencije čovjeka na određenom prostoru. Činjenica je da je u historiji ljudskog roda plemenski način života prethodio civilizacijskom. U tom plemenskom životu, čovjek je radio onoliko koliko je mogao, a trošio koliko mu je bilo nužno potrebno. Razvojem života u plemenskoj zajednici polako je nestajao taj princip, a pojedinci ili manje grupe u plemenu više su uzimali od onog što su trebali.

Ali nije to bio jedini uvjet nastanka grada kao prostorne teritorijalne jedinice. Važna i nezaobilazna komponenta toga procesa je izgradnja vlasti u toj sredini i tom društvu. Pitanje odbrane teritorija i ljudi koji su svoj opstanak vezali za taj teritorij bilo je centralno pitanje. Ova potreba stvorit će unutarnju

jedinstvenost i organiziranost zajednice te sredine, odlučnu da se suprotstavi vanjskom neprijatelju.

Također, zajednički život ljudi u toj sredini rezultirao je nastankom i postojanjem mnogih pogodnosti za te ljude, tako da su stvaraoci tih prvih gradova gubili sve više i više svoja plemenska obilježja koja su donijeli sa sobom, te utapali se u gradsku masu.

Ovo je bio prvobitni, a i kasnije najčešći obrazac stvaranja grada. Veća pogodnost života, jednostavnija i kvantitativno veća proizvodnja roba, kao veće vršenje usluga na jednom mjestu, odnosno na teritoriju življenja, dovodili su nove ljude iz istog teritorijalnog okvira, a kasnije iz države te drugih država na prostor koji se naziva grad.

Grad se javljao u raznim svojim oblicima. U organizacionom smislu, bio je najčešće samostalan (nekad i nesamostalan) oblik teritorijalne organizacije. Tako, u pedesetim godinama prošlog stoljeća, u Jugoslaviji, grad je bio uključen u kotare, kao njihov sastavni dio. Naime, Jugoslavija, nastala nakon Narodnooslobodilačke borbe 1945. godine, dugo je tražila uspješnu formulu svog teritorijalnog uređenja. Ona je tragala za osnovnom ćelijom društva, koja je po Karlu Marksu trebala osigurati "onu najzad pronađenu političku formu, u kojoj može da se sprovede oslobađanje rada" (Stefanović, 1956: 421). Prema Zakonu o narodnim odborima iz 1952. godine kotar je bio osnovna institucija komunalne samouprave, a to je bio samo korak do stvaranja samoupravne općine. Pa i Opći zakon o uređenju općina i kotara (Službeni list FNRJ, br. 26/1955) zadržao je pojednostavljenu teritorijalno-političku organizaciju narodnih republika koje su činile bivšu Jugoslaviju, podijelivši ih na političko-teritorijalne jedinice, zadržavši samo kotare i općine. Tim propisom općina je definirana kao "osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovnika na svom području", dok je kotar određen kao "političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i društveno-ekonomska zajednica općina i stanovnika na svom području" (Stefanović, 1956: 422).

Postoji mnoštvo uvjeta koji karakterišu grad kao jedinicu lokalne samouprave i razlikuju ga od drugih oblika lokalne samouprave. To mogu biti različiti uvjeti na osnovu kojih grad stiče prepoznatljiv oblik zasnovan na: načinu naseljavanja, veličini (kako teritorija, tako i broja stanovnika), geografskim vrijednostima (obliku terena gdje je lociran, prisustvu rijeke ili mora i drugim geografskim karakteristikama), ekonomskom potencijalu, odbrambenim sposobnostima i sl. Ovi uvjeti utiču na grad pa on može biti u rasponu od nekoliko stotina ili hiljada do više miliona stanovnika.

Broj i struktura ljudi koji žive na određenom području određuju i njegov sociološki karakter. Svojim stalnim prisustvom na području grada, ljudi žive, rade i stanuju, te u tim aktivnostima međusobno stupaju u različite sociološke odnose. Ljudi su svjesni da im gradska sredina osigurava život, omogućava zaposlenje te zadovoljenje njihovih bitnih životnih potreba, kao što su stanovanje, rad i zarada kroz privredne i kulturne aktivnosti, te podržava porodične, rodbinske i druge odnose. Postojanje zaštite lične sigurnosti, lične imovine, osiguranja kvalitetnog reda i mira i slično tjera ljude na život u gradovima i suživot sa drugim ljudima. U ljudima se stvara zajednička svijest da je najsigurnije i najbolje živjeti u svojoj sredini, u svome gradu.

Pojmovno "grad" se može iskazati na različite načine, ali ga je teško iskazati jednom općom definicijom. Činjenica je da se, historijski promatrano, elementi prirodnih, a posebno geografskih resursa i ljudi koji ga nastanjuju međusobno prožimaju i dopunjuju. Prvobitno su se ljudi zatvarali od ostalog svijeta raznim utvrdama, pa praslavenska riječ "gardas" koja označava obor ili tor, a njemačka dvor ili dom, etimološki navodi na značenje izraza "grad".[2] U pitanju je zatvoreno veliko mjesto, najčešće sa zbijenim izgrađenim kućama, sa stanovništvom koje se, između ostalog, međusobno ne mora poznavati.

To su takve naseobine ljudi u kojima svakodnevno buja život, svakodnevno se trguje i razmjenjuju dobra te zadovoljavaju potrebe njegovog stalnog i nestalnog stanovništva. S ekonomskog stanovišta važno je napomenuti da su takva mjesta bili tržni centri, koji su stvarali, ali i prodavali određenu robu domicilnog stanovništva ili stanovništva iz najbliže okoline. Osim gradskog stanovništva, svoje potrebe u gradu podmiruje i negradsko stanovništvo koje u toku dana dolazi u grad i vraća se u mjesto svog boravka. Na ovaj način promatra se grad u ekonomskom smislu. Međutim, bitno je promatrati ga i u političko-pravnom smislu, što je njegova važna komponenta.

U političko-pravnom (administrativnom, upravnom i sl.) smislu grad je posebno područje, sa posebnim administrativnim, pravnim i historijskim statusom, zasnovanim na lokalnom zakonu. (Jurčević, 2017)

Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Osim ustavom, on se uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije stava 1. ovog člana, a koja ima najmanje 30.000

[2] Treba uporediti sa germanskom riječi gardaz ("ograđeni prostor", "vrt"), litvanskom riječi *gardas* ("ograđeni prostor", "prepreka", "obor za stoku"), staroslavenskom riječi *grad* ("vrt", također "grad") (Kartli 2022)

stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad predstavlja sjedište kantona i u slučaju kad ne ispunjava navedene uvjete. Odstupanja od kriterija za formiranje grada može biti i u slučaju da je u pitanju općina od posebnog historijskog i kulturnog značaja.[3]

Danas gradovi, kao najveća čovjekova tvorevina, imaju veoma uređenu infrastrukturu, koju čine svi objekti koji su izgrađeni za život čovjeka. Međutim, grad nije samo zbir tih objekata već ima i druge vrijednosti, osiguravajući ljudima rad i održiv opstanak u njima. Ukoliko ta ljudska tvorevina prestane osiguravati čovjeku održiv opstanak u njemu, grad će biti napušten i ostavljen.

S druge strane, *glavni gradovi* imaju svoje posebnosti u odnosu na grad kao jedinicu lokalne samouprave. Iako je u pitanju grad, glavni grad ima neke svoje specifičnosti koje ga čine drugačijim u odnosu na ostale gradove u istoj državi te mu daje dodatne funkcije u odnosu na vanjske funkcije njegove države. Glavni grad je administrativno i političko sjedište države, sjedište ambasada, međunarodnih organizacija, stranih privrednih i neprivrednih korporacija te institucija i prometa kapitala. Nekada glavni grad nazivaju i prijestolnicom ili metropolom. Najčešće je u glavnom gradu sjedište vlade te države, mada ima i drugačijih slučajeva. Uostalom, neka država može imati i više od jednog glavnog grada. Najvišim pravnim aktima države, najčešće ustavom, određuje se koji grad je glavni grad te države. Također, tu je sjedište vjerskih vlasti, kao i najvažnijih institucija države i kapitala.

Određivanje nekog grada glavnim gradom je važno pitanje. U slučaju planiranja mjesta novog glavnog grada, uzimaju se u obzir različiti uvjeti. Oni mogu biti: vojni (glavni grad je daleko od granice), geografski (najčešće se određuju gradovi u sredini države ili na približno jednakoj udaljenosti od gradova najvažnijih oblasti te države), nacionalni razlozi (prema kojim se podstiče kohezija države, prikazuje raznolikost federacije, ako je ona u pitanju); razvojni razlozi (kojim se osigurava bolja pomoć nerazvijenim područjima) i sl.

[3] Opširnije vidjeti član 5. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06, 51/09), kao i Komentar Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH na https://www.sogfbih.ba/sites/default/files/javni_dokument/2020-08/Komentar%20Zakona%20o%20principima%20LS..pdf, 10. 8. 2022.

Normativno uređenje organizacije i funkcioniranja gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Uvod

Pretpostavka kvalitetne uređenosti funkcija državnih organa te njihove nadležnosti u društvu je donošenje dobrih i efikasnih normi kojima se uređuju funkcije, nadležnosti i odnosi. Gledajući tok događaja kroz historiju, trebalo je da prođe veoma mnogo vremena da bi se donijeli neki od međunarodnih dokumenata kojima se uređuju pitanja važna za lokalnu samoupravu.
Prije svega postavlja se pitanje donošenja međunarodnih normi i njihove primjene od strane država. Historija je pokazala da su države izbjegavale pristupiti nekim međunarodnim aktima, ne želeći ugroziti svoj suverenitet, sigurnost i teritorijalni integritet. Donošenje normi kojim se uređuje pitanje lokalne samouprave regionalnim je normama uređeno tek krajem XX stoljeća.

Značajna aktivnost Organizacije Ujedinjenih nacija (UN) u domenu mobiliziranja država, svojih članica, ali i institucija u pojedinim državama, uključujući i gradove, određena je u *UN Agendi 2030*, dokumentu koji traži planiranje raznih aktivnosti subjekata država u svijetu u svim vitalnim funkcijama. Korisno je napomenuti da je, na primjer, samo u pitanju provođenja ekološke dimenzije UN Agende 2030 nužno potreban angažman mnogih subjekata, uključujući gradove i glavne gradove. Njihove aktivnosti su radi zaštite prirodne okoline, a time i ispunjavanja mnogih ciljeva, kao što su: osiguranje čiste vode i sanitarnih uvjeta, pristupačna energija iz čistih izvora, očuvanje klime, očuvanje vodenog svijeta te očuvanje života na zemlji. Za svaki od navedenih ciljeva postavljeni su potciljevi i indikatori provedbe.

Među dokumentima kojim se uređuju nadležnosti grada treba spomenuti *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi* (Vijeće Evrope, 2017). Ovaj akt temeljito uređuje lokalnu samoupravu, a time i grad, koji je segment lokalne samouprave.

Ovaj dokument je sačinilo i usvojilo Vijeće Evrope. Bosna i Hercegovina je ratificirala Povelju 2002. godine, tako da je ona ušla u pravni sistem BiH u godini u kojoj je Bosna i Hercegovina postala članica Vijeća Evrope.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je jedini regionalni međunarodni dokument koji uređuje oblast lokalne samouprave. Ona široko određuje djelokrug nadležnosti jedinica lokalne samouprave, posebno normirajući pravo i obavezu jedinica lokalne samouprave u zaštiti njenih granica. Povelja nalaže jedinicama lokalne samouprave da sačine odgovarajuću organizaciju, te

osiguraju izvore sredstava za funkcioniranje tih organa. U daljnjem uređenju ove oblasti, Evropska povelja daje obavezu da se stvore sigurni uvjeti vršenja funkcija lokalnih vlasti. Traži se nesmetan i efikasan upravni nadzor nad radom lokalnih vlasti.

Evropska povelja posebnu pažnju usmjerava na finansiranje lokalne samouprave te traži da se osiguraju sigurni i izdašni izvori. Posebno je apostrofirano pravo lokalnih vlasti na udruživanje te stvaranje efikasne zakonske zaštite lokalne samouprave.

U preambuli Povelje navodi se da su lokalne vlasti, *uključujući i gradove*, a *time i glavne gradove*, osnovni temelji svakog demokratskog društva, te da građani imaju pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova, čije je ostvarenje upravo moguće na lokalnom nivou. Ovdje se ističe potreba za demokratskom izgradnjom lokalnih organa vlasti sa visokim stepenom autonomije u vršenju te vlasti.

Povelja obavezuje potpisnice na primjenu osnovnih pravila kojima se garantuje politička, administrativna i finansijska samostalnost lokalnih organa vlasti. Na taj način, ona predstavlja izraz političke volje na evropskom nivou da na svim nivoima teritorijalne uprave principi odbrane demokratije budu suštinski, jer od svog osnivanja Vijeće Evrope smatra svojom dužnošću očuvanje evropske demokratske svijesti i odbranu ljudskih prava u najširem smislu.

Mora se konstatirati da organiziranje i funkcioniranje sistema lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini i dalje nailazi na određene poteškoće, pa i nerazumijevanja. Ipak je lokalna vlast na nivou najbliža građanima. Ona neposredno odgovora za uređenje sredine koja omogućava demokratsku sredinu društva, dobar ekonomski i privredni razvoj i funkcionalno civilno društvo.

Da bi se problem funkcioniranja glavnog grada temeljito sagledao, neophodno je proučiti normativno uređenje i institucionalnu izgradnju nekih glavnih gradova u našem okruženju, kao što su Beograd i Zagreb, te njihove rezultate komparirati sa situacijom u glavnom gradu Bosne i Hercegovine, u Sarajevu.

Pravni osnov normativnog uređenja glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Pitanje normativnog uređenja glavnih gradova važno je pitanje svake države i njenog glavnog grada. Određivanje glavnog grada i njegovo normativno uređenje sa svim bitnim elementima za njegovu evidenciju je *conditio sine qua*

non (uvjet bez koga se ne može). Samo određenje nekog grada za glavni grad je važna stvar za brojne aktivnosti koje se moraju preduzeti da bi grad bio glavni grad. To iziskuje planiranja, zapošljavanja, izgradnju objekata, stvaranja institucija, angažiranja i mobilisanja sredstava i ljudi te preduzimanje mnogo akcija. Kad nastane glavni grad, tada predstoji njegovo održavanje i unapređenje njegovih funkcija. Stalno praćenje njegovog izvršavanja zadatih zadataka traži i akcije poboljšanja njegovih funkcija.

Normativno uređenje organizacije i funkcionalnosti glavnog grada Beograda

Položaj, konstituiranje, organizacija, nadležnosti, tijela i rad grada Beograda uređeni su mnogim dokumentima, kako na državnom, tako i na gradskom nivou. U prvom redu, to stanje je uređeno Ustavom Republike Srbije i zakonima.

Ustav Republike Srbije propisuje da je glavni grad Republike Srbije Beograd. Jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji su općine, gradovi i grad Beograd. Teritorij i sjedište lokalne samouprave uređuju se zakonom. Obaveza je da se za osnivanje, ukidanje i promjenu teritorija jedinica lokalne samouprave obavezno raspisuje referendum. Finansiranje njihovih poslova provodi se iz izvornih prihoda jedinice lokalne samouprave, budžeta Republike Srbije u skladu sa zakonom te budžeta autonomne pokrajine, ukoliko je autonomna pokrajina povjerila određene poslove jedinici lokalne samouprave.

Ustavom je određeno da se grad osniva zakonom. Zakonom se predviđaju i kriteriji za osnivanje. Minimalne nadležnosti grada su one koje su Ustavom Republike Srbije povjerene općini. Ali glavni grad može dobiti i neke druge nadležnosti, ukoliko mu se povjere zakonom.

Ustav Republike Srbije daje mogućnost da se Statutom grada na teritoriju grada mogu obrazovati dvije ili više gradskih općina, pa će se u tom slučaju urediti poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske općine (Lilić, Dimitrijević i Marković, 2004: 157). I inače, gradske općine su dio teritorijalne organizacije gradova. *One nisu jedinice lokalne samouprave*, kao što su općine koje ne ulaze u teritorijalnu organizaciju grada (Pešović, 2019). Njihovi poslovi i nadležnost nisu oni koji su određeni zakonom o lokalnoj samoupravi. Njih grad obrazuje svojim statutom i određuje poslove, zbog čega ih i obrazuje. Prema podacima iz 2019. u Srbiji je postojalo 28 gradskih općina u pet gradova, a od toga, samo je grad Beograd imao sedamnaest općina.

Ustavom Republike Srbije je određeno, da će se donijeti poseban zakon o glavnom gradu Beogradu, u kome se, osim Ustavom, u zakonom određene nadležnosti mogu dati i neke druge.

Zakonom o glavnom gradu (Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon) uređuje se položaj, nadležnosti i organi Grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije. Ukoliko neke stvari nisu uređene ovim propisom, tada se primjenjuju odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi. Zakon određuje obavezu donošenja Statuta Grada Beograda. Tim aktom potrebno je urediti njegove nadležnosti, teritorijalnu organizaciju, organizaciju i rad organa, njegova obilježja, oblike neposrednog odlučivanja građana, kao i druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i dužnosti Grada Beograda.

Zakonom je određeno finansiranje grada, kao i uvjeti pod kojima se grad može finansijski zaduživati (član 5 Zakona o glavnom gradu (Republike Srbije)).

Određeno je da su u javnoj svojini grada:

1) dobra u općoj upotrebi na teritoriju grada Beograda (općinski putevi, nekategorisani putevi, ulice koje nisu dio autoputa ili državnog puta I i II reda, trgovi i javni parkovi i dr.);
2) komunalna mreža na teritoriju grada Beograda;
3) nepokretne i pokretne stvari i druga imovinska prava koja koriste organi i organizacije grada Beograda;
4) stvari u javnoj svojini na kojima pravo korišćenja imaju gradske općine, mjesne zajednice na teritoriju grada Beograda, ustanove, javne agencije i druge organizacije čiji je osnivač grad Beograd;
5) kulturna dobra, ukoliko je to u funkciji ostvarivanja nadležnosti grada Beograda ili kojima upravljaju pravna lica čiji je osnivač grad Beograd, organi ili organizacije grada Beograda;
6) druge nepokretnosti evidentirane u registru nepokretnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upis prava javne svojine na nepokretnostima, kao i pokretne stvari i imovinska prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina.

Komunalne mreže na teritoriju grada Beograda mogu biti u svojini vršioca komunalne djelatnosti, čiji je osnivač Grad Beograd, odnosno kome je Grad Beograd povjerio obavljanje te djelatnosti, a Grad Beograd po osnovu ulaganja stiče udjele ili akcije u javnim preduzećima i društvima kapitala i prava po osnovu tih akcija, odnosno udjela.

Statutom grada može se predvidjeti da gradska općina ima pravo javne svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima neophodnim za rad organa i organizacija gradske općine.

Javna preduzeća čiji je osnivač Grad Beograd imovinom grada Beograda upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i drugim aktom nadležnog organa.

Zakonom je određeno šta čini teritorij Grada Beograda (član 6 Zakona o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon). Ipak, u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti Grada Beograda, u okviru zakonom utvrđenog teritorija Grada Beograda, Statutom grada obrazuju se gradske općine. One imaju svojstvo pravnog lica i imaju svoj pečat. Određeno je Zakonom da se Statutom grada određuju poslovi iz nadležnosti Grada Beograda koje vrše gradske općine. Nekim općinama, koje su u sklopu Grada Beograda, dozvoljeno je da osnivaju javno komunalno preduzeće, ali moraju prethodno pribaviti saglasnost Skupštine Grada Beograda.

Postupci obrazovanja, osnivanja i ukidanja gradskih općina, te promjena njihovog područja bliže se određuju Statutom Grada Beograda. Također, Statutom se uređuju pitanja vrste organa i način izbora organa gradske općine, kao i međusobni odnosi grada i organa gradske općine.

Zakonom su dosta precizno, taksativno određene nadležnosti Grada Beograda. On vrši nadležnosti općine i grada, koje su mu dodijeljene Ustavom i zakonom.[4]

Zakon posebnu pažnju fokusira na pitanja neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave.[5] On određuje da su oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave: građanska inicijativa, zbor građana i referendum.

Zakonom je data mogućnost da građani putem *građanske inicijative* predlažu Skupštini grada:

– donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti grada,
– promjenu Statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i Statutom.

Skupština grada je obavezna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja prijedloga. Za punovažno pokretanje građanske inicijative Statutom grada utvrđeno je da je potreban minimalni broj potpisa građana od 30.000 birača.

[4] Veoma je širok dijapazon nadležnosti Grada Beograda, pa u tom smislu pogledati član 8 Zakona.
[5] Član 44 istog zakona

Zakon uređuje i pitanje aktivnosti *zbora građana*. Zbor građana se saziva za dio teritorije grada utvrđen Statutom. On raspravlja i daje prijedloge o pitanjima iz nadležnosti organa grada. Većinom glasova prisutnih, zbor građana usvaja zahtjeve i prijedloge i upućuje ih Skupštini ili pojedinim organima i službama grada. Organi i službe grada dužni su u roku od 60 dana od održavanja zbora građana razmotriti zahtjeve i prijedloge građana i o njima zauzeti stav, odnosno donijeti odgovarajuću odluku ili mjeru i o tome obavijestiti građane.

Statutom i odlukom Skupštine grada određuje se način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora.

Po pitanju referenduma, Skupština grada može ga na sopstvenu inicijativu raspisati o pitanjima iz svoje nadležnosti. Referendum o pitanju iz svoga djelokruga Skupština grada dužna je da raspiše na prijedlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tijela u gradu, na način utvrđen zakonom i Statutom. Povratnu informaciju o tome dužni su uraditi organi i službe grada (član 47 Zakona o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br.: 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon).

Komunikacija organa i službi grada sa građanima ima i druge oblike, kao što su u dostave potrebnih podataka, objašnjenja i obavještenja o ostvarivanju njihovih prava i obaveza. Postoji obaveza organa i službi grada da osiguraju podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih. Na podnesene pritužbe organi i službe grada dužni su da odgovore u roku od 30 dana ako podnosilac pritužbe zahtijeva odgovor.

U cilju zadovoljenja potreba i interesa lokalnog stanovništva u gradu se mogu osnivati *mjesne zajednice* i drugi oblici mjesne samouprave. Zakon određuje postupak osnivanja i ukidanja mjesnih zajednica, procedure, potrebne akte i potreban broj potpisnika.

Propisano je da se u Gradu Beogradu može ustanoviti *lokalni ombudsmen* kao poseban organ Grada Beograda, koji je ovlašten da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i općih akata Grada Beograda (član 57 Zakona). Određeno je da lokalni ombudsmen u Gradu Beogradu može imati najviše četiri zamjenika. Nadležnost i ovlaštenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmena, kao i zamjenika lokalnog ombudsmena, uređuju se Statutom grada i drugim općim aktima.

Normativna uređenost Grada Beograda proizilazi i iz nekih drugih akata, a posebno akata kojim se bliže uređuju institucije zakonodavnih, izvršnih i sudskih djelatnosti.

Tu je veoma važan *Poslovnik Skupštine Grada Beograda* (Službeni list Grada Beograda, br. 15/09, 14/10, 32/10, 101/19 i 19/22).

Iz navedenog, vidljivo je koliko je širok dijapazon normiranih funkcija, nadležnosti i institucija u Gradu Beogradu, nastalih s ciljem što potpunijeg pristupa lokalne samouprave običnom čovjeku, građaninu Beograda.

Normativno uređenje organizacije i funkcionalnosti grada Zagreba

Organizacija i funkcioniranje Zagreba, glavnog grada Republike Hrvatske, uređena je mnogim aktima. U prvom redu treba istaći da je grad, kao jedinica lokalne samouprave, uređen *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (prečišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020).

Ovim aktom određeno je da je Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, Osim ovog propisa, nadležnosti i organizacija grada Zagreba uređene su i *Zakonom o Gradu Zagrebu* (pročišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20). Zakon ističe da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi te da se, zajedno sa županijama koje su jedinice područne (regionalne) samouprave, osnivaju zakonom.

Određujući grad kao jedinicu lokalne samouprave, Zakon ističe da će neko mjesto biti grad ako je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, historijsku, prirodnu, privrednu i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine privrednu i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značaja. Izuzetno, gdje za to postoje posebni razlozi (historijski, privredni, geoprometni), gradom se može izabrati i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete (član 5 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prečišćeni tekst zakona, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020).

Sva važnija pitanja vezana za osnivanje i funkcioniranje grada, kao što su njihov naziv, sjedište njihovih tijela, osnivanje novih te ukidanje ili spajanje postojećih općina, odnosno gradova, izdvajanje pojedinih naselja iz sastava jedne općine ili grada i uključivanje tih naselja u sastav druge općine ili grada, promjene granica, kao i druga pitanja od važnosti za teritorijalne promjene jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, uređuju se posebnim zakonom (član 7 istog zakona).

Općina, grad i županija imaju statut, kojim se podrobnije uređuje samoupravni djelokrug općine, grada, odnosno županije, njena obilježja, javna priznanja, uređenje ovlaštenja i način rada tijela, način obavljanja poslova, oblici konsultiranja građana, provođenje referenduma u pitanjima iz djelokruga, mjesna samouprava, uređenje i rad javnih službi, oblici saradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obaveza.

Zakon uređuje i nadležnosti općine, grada i županije te ističe njihovu samostalnost u odlučivanju o poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga. Navedeno je da općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima (član 19 istog zakona).

Zakon poznaje i normativno uređuje i velike gradove, te normira njihove nadležnosti slično nadležnostima gradova, s tim da proširuje njihove nadležnosti i funkcije.

Zakonom o Gradu Zagrebu precizno su uređena pitanja nadležnosti, organizacije i funkcionisanja Grada Zagreba.

Statut Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18) uređuje samoupravni djelokrug Grada Zagreba, njegova obilježja, javna priznanja, unutarnje uređenje, ovlaštenja i način rada njegovih tijela, mjesnu samoupravu, prava nacionalnih manjina, uređenje gradskih upravnih tijela i javnih službi, oblike neposrednog odlučivanja građana, saradnju s drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te druga pitanja važna za ostvarivanje prava i obaveza Grada Zagreba.

Statuom su precizirane nadležnosti Grada Zagreba. Navedeno je da u okviru svoga samoupravnog djelokruga Grad Zagreb obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom (član 4 istog zakona). Ukoliko postoje poslovi koji su mu povjereni, a iz domena su državne uprave, njih obavljaju nadležna upravna tijela Grada Zagreba.

Gradu Zagrebu je data velika samostalnost u odlučivanju o poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, naravno, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, zakonom i Statutom.

Statutom je određeno da Grad Zagreb ispunjava svoja ovlaštenja i obaveze koje proizlaze iz njegova samoupravnog djelokruga putem:
– tijela grada Zagreba,
– tijela mjesne samouprave,
– gradskih upravnih tijela i
– javnih službi, što čini gradsku upravu u cjelini.

U cilju daljnje decentralizacije svojih nadležnosti te sve većeg približavanja svome građaninu, grad Zagreb konstituira *tijela gradske četvrti*. To su vijeće gradske četvrti i predsjednik vijeća gradske četvrti (član 77 istog zakona). Temeljni akt o uređenju pitanja strukture pojedinih vijeća gradske četvrti je *Odluka o izborima članova vijeća gradskih četvrti i članova vijeća mjesnih odbora* (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 4/13 i 5/17). Ključ određenja broja članova zavisi od broja stanovnika, na osnovu službenih rezultata posljednjeg popisa stanovništva, i to:
– 11 članova u gradskoj četvrti koja ima do 30.000 stanovnika,
– 15 članova u gradskoj četvrti koja ima od 30.001 do 50.000 stanovnika,
– 19 članova u gradskoj četvrti koja ima više od 50.000 stanovnika.

Naravno, članove vijeća biraju građani s područja gradske četvrti na osnovu općeg biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem, proporcionalnom izbornom metodom, na osnovu kandidacijskih lista koje mogu predlagati političke stranke i birači. Postoje ograničenja za kandidiranje policijskih službenika, vojnih osoba i službenika i namještenika u Oružanim snagama Republike Hrvatske. Mandat članova vijeća traje četiri godine.

Osim izbora vijećnika u vijeća gradske četvrti, u gradu Zagrebu biraju se i *mjesni odbori*. Treba razlikovati ove dvije vrste institucija. Mjesni odbor osniva se za pojedini dio gradske četvrti, pojedino naselje ili više međusobno povezanih manjih naselja, ili dio većeg naselja, koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu, razgraničenu cjelinu. Ukoliko na području gradske četvrti pojedini mjesni odbor nije osnovan, prava i obaveze tijela mjesnog odbora koje proizlaze iz zakona, Statuta, gradskih odluka i drugih propisa obavljaju tijela gradske četvrti.

Predsjednik vijeća gradske četvrti ima široku nadležnost u obavljanju poslova u gradskoj četvrti, kao što su: predstavlja gradsku četvrt i vijeće gradske četvrti; saziva sjednice vijeća, predlaže dnevni red, predsjedava sjednicama vijeća i potpisuje akte vijeća; provodi i osigurava provođenje odluka vijeća

te izvještava o provođenju odluka vijeća; sarađuje s gradonačelnikom i predsjednikom Gradske skupštine; brine o provođenju akata koji se odnose na rad gradske četvrti; učestvuje u provođenju mjera civilne zaštite; informira građane o pitanjima važnim za gradsku četvrt; koordinira rad predsjednika mjesnih odbora na području gradske četvrti te obavlja i druge poslove koje mu povjeri vijeće.

Za obavljanje svojih poslova predsjednik odgovara vijeću. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koji su povjereni vijeću gradske četvrti predsjednik vijeća odgovara gradonačelniku. Predsjednika vijeća, u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti, zamjenjuje potpredsjednik vijeća. Potpredsjednik, također, pomaže predsjedniku u radu i obavlja poslove iz predsjednikova djelokruga što mu ih on povjeri. U obavljanju povjerenih poslova potpredsjednik je dužan pridržavati se predsjednikovih uputa. Za vrijeme dok zamjenjuje predsjednika, potpredsjednik ima prava i dužnosti predsjednika.

Treba spomenuti *odnos gradskih tijela i tijela gradskih četvrti*. Postoji obaveza gradonačelnika i gradskih upravnih tijela da, prije realizacije određene mjere ili donošenja odluke o pitanjima važnim za pojedinu gradsku četvrt, od vijeća gradske četvrti ili od predsjednika vijeća zatraže te saslušaju njihovo mišljenje u vezi sa: privrednim pitanjima; planom uređivanja javnih površina; osnivanjem i premještanjem ustanova, trgovačkih društava i drugih službi; uređivanjem prometa; korekcijom granica; utvrđivanjem radnog vremena; priredbama na javnim cestama, trgovima i pješačkim zonama te svim drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt.

Gradonačelnik i gradska upravna tijela, također, dužni su informirati predsjednika vijeća gradske četvrti o pitanjima u vezi sa: planiranjem razvoja Grada, programima gradske uprave, zaštitom okoline, gradnjom objekata na području gradske četvrti i drugim pitanjima važnim za gradsku četvrt. Predsjednik je, također, dužan o tim pitanjima izvijestiti vijeće. (Grad Zagreb 2022)

Gradonačelnik, predsjednik Gradske skupštine i predsjednici vijeća gradskih četvrti čine tijelo koordinacije rješavanja tih aktivnosti, a posebno rješavanja pitanja koja su važna za gradske četvrti i pitanja o sukobu interesa gradskih četvrti, te grada kao cjeline.

Grad Zagreb je donio i mnogo drugih propisa kojim su uređene njegove nadležnosti i njihovi izvršioci. Tu još treba spomenuti:

1) Zakon o lokalnim izborima (Narodne novine, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20, 37/21);

2) Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (Narodne novine, br. 29/19, 98/19);
3) Poslovnik Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/09, 6/13, 7/14, 24/16 – ispravak, 2/17, 9/17 – pročišćeni tekst, 13/18, 20/18 – ispravak, 2/19, 8/21, 11/21 – pročišćeni tekst, 17/21 – ispr.);
4) Odluka o naknadama gradskim zastupnicima u Gradskoj skupštini Grada Zagreba i članovima njezinih radnih tijela (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 7/16, 2/17, 2/19, 8/21);
5) Odluka o plaći odnosno naknadi i drugim pravima predsjednika i potpredsjednika Gradske skupštine Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 4/19, 8/21, 17/21);
6) Odluka o raspoređivanju sredstava za redovito godišnje financiranje političkih stranaka u 2022. (Službeni glasnik Grada Zagreba, broj 29/21) i drugi.

Normativno uređenje Grada Sarajeva

O Sarajevu, glavnom gradu Bosne i Hercegovine, njegovim funkcijama, njegovoj organizaciji, sastavu i aktivnostima doneseno je mnoštvo propisa. Tim propisima uređeno je postojanje glavnog grada kao prijestolnice Bosne i Hercegovine, njenih nadležnosti i funkcija, te organizacije, sastava i zaposlenih.

Historijski gledajući, duga je tradicija izgradnje institucije Grada Sarajeva. Gradsko poglavarstvo nazvano *Beledija* osnovano je 1865. godine. Ono je djelovalo po privremenom Gradskom statutu od 22. augusta 1878. Stalni Statut je dobilo 9. januara 1884, koji je u februaru 1899. malo izmijenjen. Po ovom aktu, Grad Sarajevo je činio općinu koja je imala sedam kotara (rejona). Tada je imenovan i prvi načelnik gradske općine Mustaj-beg Fadilpašić[6] (Mustafa-beg), koji je djelovao od 1878. do 1892. godine.

Iako je bio važno urbano, demografsko i političko središte, Grad Sarajevo ne spominje se u prvom bosanskohercegovačkom Ustavu, Štatutu iz 1910.

[6] Gradonačelnik Mustafa-beg Fadilpašić bio je gradonačelnik 14 godina. U tom periodu je mnogo doprinio pozitivnim urbanističkim aktivnostima, od donošenja prvog regulacionog plana, s posebnom zaštitom za Baščaršiju, do izgradnje brojnih znamenitih građevina koje i danas plijene ljepotom i funkcionalnošću. Ustanovio je stalnu prometnu povezanost Sarajeva i Ilidže, izgradio prvi tramvaj u Sarajevu koji su vukli konji, u njegovo vrijeme izgrađena je franjevačka crkva Ante Padovanskog, otvorena pravoslavna bogoslovija, otvoren prvi moderni hotel Evropa, izgrađena zgrada Zemaljske vlade (zgrada Predstavništva) osnovan je Zemaljski muzej Bosne i Hercegovine izgrađena Katedrala Srca Isusova, kao i Šerijatska sudačka škola i sl.

godine. Ovaj temeljni propis konstitutivnosti Bosne i Hercegovine, donesen nakon aneksije Bosne i Hercegovine od strane Austrougarske monarhije 1908. godine, zajedno sa novim pratećim aktima, afirmirao je neke nove institucije, unoseći u politički život Bosne i Hercegovine institucije kao što su: Sabor, Zemaljski savjet (koji je bio nadležni organ koji je komunicirao između Sabora i drugih organa) te Kotarsko vijeće. Pa i u kasnijoj historiji, nije bilo posebnih normi o gradu, kao i o gradu Sarajevu.

Takav trend zadržan je i u narednim osnovnim organizacionim propisima o teritorijalnom i funkcionalnom uređenju Bosne i Hercegovine.

Novi *Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, donesen nakon II svjetskog rata, spominje Grad Sarajevo. Kod izbora 155 poslanika za Ustavotvornu skupštinu Bosne i Hercegovine određeno je da se vrši prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Zemaljska izborna komisija Bosne i Hercegovine provela je izbore 13. oktobra 1946. godine. Prema popisu stanovnika iz 1931, Zemaljska izborna komisija utvrdila je da se na svakih 15.000 stanovnika bira po jedan poslanik prema tadašnjoj administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine, i to za sedam (Banjolučki, Bihaćki, Dobojski, Mostarski, Sarajevski, Travnički i Tuzlanski) *i za Grad Sarajevo*. Prema ovom zakonu, unutar sedam okruga i grada Sarajeva bili su određeni izborni srezovi s područjima gradskih, odnosno mjesnih narodnih odbora, te je svaki srez birao jednog Poslanika. Interesantan je bio postupak glasanja, koji je bio uređen Zakonom o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine.[7]

Kasnijim propisima, pa sve do danas, Grad Sarajevo kao grad i glavni grad uređen je brojnim normama i odredbama.

U *Ustavu Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine*, koji je bio dio paketa novog ustavnog uređenja Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine[8] date su osnove uređenja grada kao jedinice samoupravljanja.

[7] Zakon o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine, Službeni list NR BiH, br. 34/46 od 21. 8. 1946. U članu 46. ističe se sljedeće: "Kada birač primi kuglicu, stavi je u ruku, zatim zatvara ruku, pa sa tako zatvorenom rukom prilazi svakoj kutiji redom i u svaku kutiju uvlači zatvorenu ruku. Kuglicu će spustiti u onu kutiju koja pripada kandidatskoj listi odnosno kandidatu za koga će da da svoj glas. Kad iz posljednje kutije izvuče ruku, birač će je pred svima otvoriti tako da svaki može vidjeti da u njoj nema više kuglice. Za vrijeme dok birač vrši glasanje, i predsjednik i članovi biračkog odbora paze da ne premjesti kuglicu u drugu ruku i da je sa sobom ne odnese."

[8] Paket novog ustavnog sistema Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine činili su: Ustav SR BiH od 1963. godine (Službeni list SR BiH, br. 13/63), Ustavni zakon o ukidanju srezova (Službeni list SR BiH, br. 14/66), Ustavni amandmani iz 1967. godine (Službeni list SR BiH, br. 13/67) i Ustavni amandmani iz 1969. godine (Službeni list SR BiH, br. 5/69).

U posebnoj Glavi IV. Ustava ističe se da se u gradu koji ima više općina može obrazovati gradsko vijeće kao organ samoupravljanja za poslove od zajedničkog interesa za grad kao cjelinu. Odluku o obrazovanju gradskog vijeća donose općinske skupštine općina na području grada. Gradsko vijeće usklađuje rad općina na području grada u oblasti privrednih, komunalnih i drugih poslova koji su od značajnog interesa za građane, radne organizacije i općine, a odlučuje o tim pitanjima ukoliko je to predviđeno zakonom, statutom grada ili odlukama općinskih skupština. Zakonom i na osnovu zakona statutom sreza može se predvidjeti da određena prava i dužnosti sreza koji su od zajedničkog interesa za općine u gradu vrši gradsko vijeće umjesto sreskih organa. Što se tiče gradskih organa, određeno je da Gradsko vijeće sačinjavaju odbornici koje iz svojih redova biraju općinske skupštine. Općinske skupštine biraju svoje predstavnike u gradsko vijeće srazmjerno broju stanovnika u općini, s tim da nijedna općina ne može birati više od dvije petine od ukupnog broja odbornika gradskog vijeća.

Sredstva gradskog vijeća za izvršenje njegovih zadataka obrazuju se iz doprinosa općina u visini koja se utvrđuje na osnovu objektiviziranih mjerila statutom grada. Gradsko vijeće može obrazovati svoje fondove. Srez osigurava gradskom vijeću sredstva za vršenje poslova koji budu zakonom ili statutom sreza preneseni iz djelokruga sreskih organa u djelokrug gradskog vijeća.

U periodu od donošenja Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine do donošenja Ustava Republike Bosne i Hercegovine desio se značajan događaj koji je afirmirao Grad Sarajevo, Bosnu i Hercegovinu i bivšu SFRJ. To je bila *organizacija i održavanje XIV zimskih olimpijskih igara.*[9] Osim velike afirmacije cjelokupne Jugoslavije, a posebno Sarajeva, Olimpijske igre su iz temelja promijenile infrastrukturu Sarajeva. Izgrađeni su veliki i funkcionalni objekti, staze, nova i renovirana cestovna mreža, ugostiteljski i stambeni objekti. Olimpijske igre su afirmirale i Grad Sarajevo, koji je od nominacije za održavanje Olimpijskih igara, do njihovog završetka predano radio putem svojih tijela i pojedinaca.[10] Uostalom, Grad Sarajevo je izdvojio i velika finansijska sredstva za realizaciju Olimpijskih igara, od preko 5% sveukupnih troškova (Organizacioni komitet XIV ZOI, 1984).

[9] Izbor Sarajeva za grada domaćina XIV zimskih olimpijskih igara bio je 18. maja 1978. na 80. sjednici Međunarodnog olimpijskog komiteta (MOK) u Atini. Gradovi protivkandidati bili su japanski Sapporo i švedski Göteborg. Nakon dva kruga glasanja Sarajevo je većinom glasova dobilo organizaciju ZOI 1984.

[10] Formiranje Privremenog organizacionog komiteta, koji je Skupština Grada obrazovala 13. jula 1978, dalo je podstreka snažnoj aktivnosti pribavljanja potrebne dokumentacije, odobrenja i planova za realizaciju ovog zahtjevnog događaja.

Nesumnjivo je događaj Zimskih olimpijskih igara imao veliki uticaj i na organizaciju Grada Sarajeva, podstičući njegovu organizaciju, zaposlenost i funkcionalnost.

I *Ustav Republike Bosne i Hercegovine* donosi određene odredbe o gradu. Bosna i Hercegovina je nastavila svoj kontinuitet postojanja i djelovanja kao Republika Bosna i Hercegovina nakon disolucije bivše SFR Jugoslavije. U tom obliku, ona je djelovala sve do potpisivanja Aneksa 4 Dejtonskog sporazuma 14. decembra 1995. Ustav Republike Bosne i Hercegovine je donijelo Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine 24. februara 1993. godine, a stupio je na snagu objavom u Službenom listu RBiH, br. 5/93 od 14. marta 1993. godine.[11]

U Ustavu Republike Bosne i Hercegovine date su odredbe vezane za grad kao jedinicu lokalne samouprave. On predviđa da se u gradu, na čijem području je obrazovano više općina, obrazuje gradska zajednica kao posebna društveno-politička zajednica, u kojoj se, u zajedničkom interesu građana, osigurava planiranje društveno-ekonomskog razvoja, prostorno i urbanističko uređivanje, jedinstvenost sistema odbrane i društvene samozaštite i zadovoljavanje komunalnih potreba. Općine mogu, u zajedničkom interesu, povjeriti gradskoj zajednici i druga prava i dužnosti (član 180 Ustava). Ustav je dao osnove i mnogim drugim aktivnostima grada, njegovom uređenju, ostvarivanju prava i dužnosti građana i sl.

O glavnom gradu Sarajevu govori i *Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski sporazum.* On u članu I/V određuje da je Sarajevo glavni grad Bosne i Hercegovine. U Ustavu BiH nema daljnjih odredaba o glavnom gradu, kao ni o gradu kao jedinici samouprave. Ovim najvišim pravnim aktom Bosne i Hercegovine, Ustavom Bosne i Hercegovine, uspostavljen je složen i kompliciran decentralizirani sistem organizacije države, kroz mogućnosti postojanja brojnih organa vlasti i uz veoma kompliciran sistem odlučivanja (Hušić, 2017).

Za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine, *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine* (Sl. novine FBiH, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI,

[11] To je bio je najviši državno-pravni akt suverene države Republike Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine je 24. februara 1993. godine donijelo odluku o tekstu Ustava, a postao je pravosnažan 14. marta iste godine, objavom u Službenom listu. Usvajanjem i objavom ovog Ustava prestao je važiti dotadašnji Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 25. februara 1974. godine.

18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX) detaljnije regulira lokalnu samoupravu u Bosni i Hercegovini, a samim tim i grad kao jedinicu lokalne samouprave. On ne određuje nadležnosti općinskih vlasti, ali u članu VI.2. utvrđuje da se u općini ostvaruje lokalna samouprava.

Lokalna samouprava Federacije Bosne i Hercegovine organizirana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je tijela lokalne samouprave i građani, u skladu s Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave. Općine, odnosno gradovi u Federaciji BiH, monotipskog su karaktera, s jednakim ovlaštenjima.

Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovi ispunjavanja propisanih uvjeta uspostavljena zakonom. Ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u Federaciji BiH. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovi sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane uvjete iz zakona, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika. Grad u smislu ovog zakona predstavlja sjedište kantona i u slučaju neispunjavanja drugih uvjeta iz zakona.

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine iz 1994. općina je bila određena kao jedini oblik samouprave. On predviđa da se, kao jedinica lokalne samouprave, formira grad za područje dvije ili više općina, ukoliko su one urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana. Određeno je da se gradovi, koji su sjedišta kantona s posebnim režimom, moraju organizirati na principima koji vrijede za gradove. Amandmanom iz 1996. među oblicima lokalne samouprave navedeni su općina i grad. Dodatnim amandmanom od 1997. posebno je uređen status Grada Sarajeva kao glavnog grada i Grada Mostara. Na snazi je između 1995. i 2006. bio i Zakon o lokalnoj samoupravi Federacije BiH. Zakone o lokalnoj samoupravi usvojili su i kantoni, dok je Federacija BiH usvojila novi Zakon o principima lokalne samouprave. Novim zakonskim promjenama prihvaćeno je moderno shvaćanje lokalne samouprave kao prava lokalnih tijela da upravljaju dijelom lokalnih poslova u interesu lokalnog stanovništva. Treba dodati da je u monotipnu strukturu, pored općine, uveden i grad kao jedinica lokalne samouprave uz proširenje

nadležnosti općine te uz promjene načina izbora načelnika, koji se od usvajanja novog zakona bira neposredno, a ne posredno putem općinskog vijeća.

U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, iza poglavlja VI.A. "Gradske vlasti" dodato je novo poglavlje: "VI.B. Organizacija Sarajevo". Određeno je da se u Kantonu Sarajevo osniva Grad Sarajevo kao jedinica lokalne samouprave. Ustavom Kantona Sarajevo uređeno je koje općine ulaze u sastav Grada Sarajeva. Navedeno je da sastav i način odlučivanja organa Grada Sarajeva odražava multietničnost i posebnost Grada Sarajeva kao glavnog grada Federacije Bosne i Hercegovine. Određeno je da se nadležnost, organizaciona struktura i način odlučivanja organa Grada Sarajeva utvrđuju Ustavom Kantona, kantonalnim zakonima i Statutom Grada, u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavnom Kantona Sarajevo (član 2 Ustava Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII) određeno je da se područje Grada Sarajeva, koje je razgraničenjem između entiteta u Bosni i Hercegovini, izvršenim Dejtonskim mirovnim sporazumom pripalo Federaciji Bosni i Hercegovini, organizira kao kanton u skladu s Ustavom Federacije BiH i Ustavom Kantona Sarajevo. Razmišljanja nekih pravnika i institucija (Savez općina i gradova Bosne i Hercegovine) su da su u određivanju nadležnosti Kantona Sarajevo nadležnosti Grada Sarajeva preuzete i predate Kantonu (Dedić, 1998: 84).

Ustav određuje da Grad ima Gradsko vijeće koje se sastoji od jednakog broja vijećnika iz svake općine, s tim da ne može imati manje od 15 niti više od 31 vijećnika. Statut Grada određuje broj vijećnika, izbornu proceduru i dužinu trajanja mandata gradskih vijećnika, a u skladu sa zakonom. Određeno je da se Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, kao konstitutivnim narodima, pojedinačno garantuje minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, a pripadnicima ostalih najmanje dva mjesta, bez obzira na izborne rezultate.

Amandmani I–XIII (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/97) na Ustav Kantona Sarajevo posebno oslikavaju stanje sa Gradom Sarajevo. U njima se navodi da u Kantonu Sarajevo općine Centar, Novi Grad, Novo Sarajevo i Stari Grad čine Grad Sarajevo kao jedinicu lokalne samouprave (Amandman I). Određeno je da se nadležnost i unutrašnja organizacija Grada uređuje Statutom Grada, kao i pitanja od vitalnog nacionalnog interesa.

Mnogobrojni su i domaći izvori kojima je uređena nadležnost grada, a time i glavnog grada. Posebno treba spomenuti *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBiH, br. 49/06, 51/09). Ovaj propis već na samom početku govori da se lokalna samouprava organizira i ostvaruje u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinice lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom i zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva. Grad se, osim Ustavom, uspostavlja federalnim zakonom na osnovu sporazuma o udruživanju dviju ili više općina, odnosno odluke općinskog vijeća općine koja ispunjava propisane kriterije, a koja ima najmanje 30.000 stanovnika, odnosno u čijem gradskom središtu kao zaokruženom urbanom području živi najmanje 10.000 stanovnika.

Važan propis koji uređuje ovu oblast je *Zakon o gradu koji ima više općina* (Službeni list RBiH, br. 14/68). Ovim propisom razrađene su funkcije grada i regulirana druga pitanja od značaja za funkcioniranje grada. Nakon donošenja tog akta, donesen je *novi Zakon o gradu koji ima više općina* (Službeni list RBiH, br. 18/70) kojim je Sarajevu povjereno vršenje niza poslova koji su proizilazili iz jedinstvenog urbanog i komunalnog gradskog područja.

Također, *Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine* propisano je: "Glavni grad Federacije je Sarajevo." Također, Statutom Grada Sarajeva određeno je: "Grad Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine i sjedište Kantona Sarajevo. Grad Sarajevo je jedinica lokalne samouprave."

Postoje i drugi propisi najvišeg nivoa kojim su uređene funkcije, sastav i aktivnosti grada Sarajeva. Statutom je određeno da su njegove nadležnosti: urbano planiranje / upotreba lokalnog zemljišta; javne službe / infrastruktura (voda, kanalizacija, prikupljanje otpada, grijanje, gas, tržnice, javni parkovi, vatrogasne brigade, lokalne zdravstvene službe, sportski objekti, groblja); gradske finansije; javni saobraćaj; kultura; osnovno i srednje obrazovanje; lokalni biznis; dobrotvorne organizacije; lokalni radio i televizija; lokalni turizam; izvršni aspekti stambene politike (dodjela stanova, planiranje, izgradnja i održavanje zgrada u društvenom vlasništvu, odluke o visini stanarina) i druge nadležnosti koje Gradu Sarajevu prenese Kanton Sarajevo, odnosno povjere općine koje su u njegovom sastavu.

Dakle, Sarajevo je glavni grad Bosne i Hercegovine, glavni grad Federacije Bosne i Hercegovine, sjedište Kantona Sarajevo, a ono je i Grad Sarajevo.

Postojeći normativni akti, iako ih ima veliki broj, daju nejasan koncept i viziju rješavanja problematike grada. Tome posebno doprinosi uređenje Kantona Sarajevo za koji Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine, kao i dio teoretičara i pravnika (Musabegović, Voćkić-Avdagić i Nuhanović, 1999: 86) smatra da je preuzeo nadležnosti Grada Sarajeva, a što je budući zadatak aktivnostima na uređenju ovih pitanja.

Institucionalno uređenje gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva

Uvod

Važna pretpostavka uspješnog realiziranja normiranih nadležnosti grada, kao i glavnog grada, jest postojanje formiranih i aktivnih institucija. Dubljom analizom uređenja gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva primjetno je da je izgrađen veliki, impozantni broj njih.

Institucionalno uređenje Grada Beograda

Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica u kojoj građani ostvaruju lokalnu samoupravu. Grad Beograd obavlja poslove općine utvrđene Ustavom, poslove koje mu Republika zakonom povjeri iz okvira svojih prava i dužnosti, kao i druge poslove utvrđene zakonom i Statutom grada. Organi Grada Beograda su: Skupština grada, gradonačelnik, Gradsko vijeće i Gradska uprava.

Nadležnosti Grada Beograda su mnogobrojne, počev od donošenja programa razvoja i raznih drugih programa, održavanja stambenog fonda, davanja u zakup zemljišta, brige o prijevozu na teritoriji grada, osnivanja robnih rezervi i mnogobrojnih drugih nadležnosti.

Propisima su uređene funkcije Skupštine Grada Beograda, gdje je ukazano na to da je Skupština Grada Beograda predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene zakonom i Statutom grada. Normirane su nadležnosti gradonačelnika, kao i Gradskog vijeća, a za obavljanje upravnih poslova određeno je da to obavlja gradska uprava Grada Beograda, sa iznimno velikim brojem nadležnosti i posebnim tijelom te brojnim sekretarijatima.

Institucionalno uređenje Grada Zagreba

Grad Zagreb je, u svojoj dugogodišnjoj historiji glavnog grada (prijestolnice) Republike Hrvatske, izgradio mnogo institucija, koje mu pomažu u realiziranju njegove nadležnosti.

U spomenutom zakonu navodi se da su predstavnička tijela građana, kao i tijela lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, ona koja donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave (član 27 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (prečišćeni tekst zakona), Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020). Određeno je da broj članova predstavničkog tijela mora biti neparan, a određuje se statutom jedinice lokalne samouprave, i to: za grad koji ima više od 30.000 stanovnika od devetnaest do trideset pet članova, a Grad Zagreb ima pedeset jednog člana. Ovaj zakon poboljšava i jasnije normira uvjete funkcioniranja mjesnih odbora u jedinicama lokalne samouprave te znatno proširuje državni nadzor kojim se nadziru opći akti kada se ocijeni da su u suprotnosti sa Ustavom i zakonom (Lozina, 2021: 581).

Zakon o Gradu Zagrebu daje temeljitu sliku tijela vlasti koja obavljaju funkcije za Grad Zagreb. U tom kontekstu, ističe se da su tijela Grada Zagreba: gradska skupština, gradonačelnik i gradsko poglavarstvo (član 12 Zakona o Gradu Zagrebu, prečišćeni tekst, Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20), na snazi od 1. 1. 2020). Detaljno su uređene nadležnosti, organizacija, izvršioci i druga bitna pitanja korisna za funkcioniranje tih tijela.

Treba istaći da su ovlaštenja i obaveze koje proizilaze iz samoupravnog djelokruga grada Zagreba podijeljene između predstavničkog tijela – Gradske skupštine i izvršnog tijela – gradonačelnika.

Gradska skupština je predstavničko tijelo građana Grada Zagreba i tijelo Grada Zagreba izabrano na osnovu općega biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem na način određen zakonom. Ona donosi Statut Grada Zagreba, kao i opće i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga Grada Zagreba, te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i ovim statutom (Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18).

Interesantne su pozicija i nadležnosti gradonačelnika Grada Zagreba. U Statutu Grada Zagreba ističe se da gradonačelnik predstavlja i zastupa Grad Zagreb i nosilac je izvršnih poslova u Gradu Zagrebu. On ima dva zamjenika, koji se biraju na neposrednim izborima na način propisan zakonom kojim se uređuju lokalni izbori. Njegove nadležnosti su raznolike i precizno navedene.

Institucionalno uređenje Grada Sarajeva

U vezi s institucionalnim uređenjem Grada Sarajeva, važno je pitanje nadležnosti tijela i institucija koje su formirane i koje rade. Ustavom Bosne i Hercegovine navedene su isključive nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a za ostale nadležnosti Ustav BiH rekao je da su nadležnosti entiteta. On ističe da će svaki entitet pružiti svu potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine kako bi joj se omogućilo da ispoštuje međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine. Određeno je da sve Vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu Ustavom Bosne i Hercegovine izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine, pripadaju entitetima.

U entitetskim ustavima i Statutu Brčko distrikta, također, postoje odredbe koje uređuju nadležnosti njihovih institucija. Tako je, na primjer, u Glavi III. Ustava Federacije BiH normirano deset isključivih nadležnosti federalnih organa i institucija te prikaz podijeljenih nadležnosti između federalnih i kantonalnih institucija i organa.

U kantonalnim ustavima donesene su odredbe koje govore o isključivim nadležnostima kantona, te podijeljenim nadležnostima sa Federacijom Bosne i Hercegovine. Veliki je spisak isključivih nadležnosti kantona. Međutim, Ustavom Kantona Sarajevo (član 15 Ustava Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII) određeno je da Kanton može, putem Skupštine Kantona, prenijeti svoje nadležnosti iz oblasti obrazovanja, kulture, turizma, lokalnog poslovanja i dobrotvornih aktivnosti, radija i televizije, na općine u svom sastavu. Posebno je istaknuto da će se ove nadležnosti obavezno prenositi na one općine u kojima većinsko stanovništvo prema nacionalnoj strukturi nije stanovništvo koje čini većinu i na području cijelog Kantona. Kanton može neke od svojih nadležnosti prenijeti i na federalne vlasti, ukoliko bi se na taj način obezbijedilo njihovo efikasnije i racionalnije vršenje. Odluku o prenošenju nadležnosti u smislu ovog člana donosi Skupština.

Isključive nadležnosti Grada Sarajeva, navedene su u Ustavu Kantona Sarajevo na veoma precizan i potpun način. Također, donesene su brojne odredbe kojima se uređuje nadležnost i funkcionalnost organa Grada Sarajeva, kao što su: *Odluka o organizaciji i djelokrugu organa uprave Grada Sarajeva* (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 24/2021) i *Odluka o platama i naknadama u organima Grada Sarajeva* (Službene novine Kantona Sarajevo,

br. 38/17). Radni odnosi zaposlenih uređeni su važnim podzakonskim aktima kao što su:

a) Pravilnik o radnim odnosima državnih službenika i namještenika u organima uprave Grada Sarajeva i Stručnoj službi gradonačelnika Grada Sarajeva, oktobar 2017;
b) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave Grada Sarajeva, maj 2022:
c) Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta stručnih službi gradonačelnice Grada Sarajeva, maj 2022;
d) Statut Grada Sarajeva (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08).

Obavljanje navedenih pojedinih poslova Grad može, u skladu sa zakonom, povjeriti ustanovama, privrednim društvima, drugim pravnim licima i obrtnicima.

Od drugih institucija treba navesti *Gradsko vijeće* koje ima 28. vijećnika (Amandman II na Ustav Kantona Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 16/1997 – Amandmani I–XIII). Svako općinsko vijeće općina koje formiraju Grad izabrat će 7 delegata u Gradsko vijeće iz reda općinskih vijećnika. Bošnjacima, Hrvatima i grupi ostalih će pojedinačno biti garantiran minimum od 20% mjesta u Gradskom vijeću, bez obzira na izborne rezultate. Određeno je da će, ukoliko se izborom gradskih vijećnika iz reda općinskih vijećnika ne može popuniti minimalan broj mjesta zagarantovan Ustavom, gradski vijećnici biti birani iz reda kandidata sa lista političkih stranaka koje participiraju u općinskim vijećima, a na osnovu izbornih rezultata. Mandat gradskih vijećnika jednak je mandatu općinskih vijećnika koji se delegiraju u Gradsko vijeće.

Nadležnosti i funkcije Gradskog vijeća precizno su navedene u *Statutu Grada Sarajeva*. Taj akt određuje i način odlučivanja Gradskog vijeća.

Grad ima gradonačelnika i zamjenike gradonačelnika, koji ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda i ostalih. Mandat gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika traje koliko i mandat gradskih vijećnika. Broj zamjenika gradonačelnika, ovlaštenja zamjenika gradonačelnika i odnosi zamjenika gradonačelnika sa gradonačelnikom utvrđuju se Statutom Grada.

Ovlaštenja gradonačelnika / gradonačelnice su određene i to su:

1) provođenje gradske politike i izvršavanje gradskih propisa, kao i prenesenih nadležnosti,
2) imenovanje i smjenjivanje državnih službenika i namještenika,
3) osiguranje saradnje državnih službenika i namještenika s ombudsmenima,

4) podnošenje izvještaja Gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike,
5) druga ovlaštenja utvrđena zakonom i Statutom Grada.

Gradski organi osnivaju se u skladu sa zakonom kojim se uređuje organizacija uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ustav je predvidio rješavanje pitanja nedjeljive infrastrukture Grada i općina koje nisu u sastavu grada. Ta pitanja zajednički rješavaju te općine i Grad. To su:

1) vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda;
2) održavanje javne čistoće i upravljanje čvrstim otpadom;
3) snabdijevanje prirodnim gasom;
4) daljinsko grijanje i
5) organiziranje i unapređenje gradskog javnog prevoza.

Općine koje nisu u sastavu Grada i Grad mogu povjeriti obavljanje određenih poslova Kantonu.

Zaključci

Bosna i Hercegovina je u toku svoje historije prolazila kroz različite oblike teritorijalno-političkog uređenja. Egzistirajući u raznim carstvima i republikama, ona je prolazila kroz različite oblike teritorijalnog uređenja, u zavisnosti od vlasti, ali i svog geografskog položaja i njenih drugih faktora. Na lokalnom nivou, prolazeći kroz zadružne oblike (Puljiz, 1991), kao oblike socijalne organizacije u tradicionalnom selu, mijenjala je i teritorijalne i političke oblike organizacije. Danas su to općine i gradovi.

Na međunarodnom planu, glavni gradovi imaju važne uloge, koje trebaju kvalitetno obavljati. Tako, na primjer, UN traži, u cilju provođenja Agende 2030, da države Evropske unije, ali i druge države njene članice, preduzmu aktivnosti na planiranju budućnosti ovih subjekata. UN traži da do kraja 2018. godine sve države članice sastave dugoročne nacionalne planove o brojnim pitanjima koja treba planirati i provesti do 2030. godine. I Grad Sarajevo treba aktivno pristupiti ovoj obavezi te sačiniti realne i ambiciozne planove, a zatim provoditi ih u djelo.

Normativno gledajući, nadležnosti Grada Beograda i Grada Zagreba preciznije su i potpunije određene u odnosu na poziciju glavnog grada Bosne i Hercegovine, Grada Sarajeva. Tome ide u prilog *postojanje i posebnih zakona* o glavnom gradu, kojim su regulirana sva važna pitanja Grada Beograda i Grada Zagreba. Treba i za Grad Sarajevo donijeti sličan zakon, cijeneći

prirodu i složenost problematike i bez obzira na to što ima dosta normi kojim se uređuje njegova funkcija. Neki odnosi trebaju se normirati zakonom, a neki drugi nižim aktima. Pitanje uređenja, obrazovanja, nadležnosti, institucionalne uređenosti i sl. su pitanja od najvećeg značaja za grad kao jedinicu lokalne samouprave, pa treba donijeti takav propis.

Primjetno je da su i u Srbiji jedinice lokalne samouprave općine i gradovi. Vidljivo je da kod Grada Beograda općine koje ulaze u njegov sastav *nisu jedinice lokalne samouprave*. One općine koje ne ulaze u sastav grada, one su jedinice lokalne samouprave. One općine koje su u sastavu grada, imaju veliku zavisnost od grada te sa svojim nadležnostima koje su dobile od grada obavljaju poslove za grad i plaćene su za te aktivnosti.

Propisima vezanim za nadležnosti Grada Beograda predviđeno je neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Smatram da treba ovako normirane aktivnosti grada Beograda slično normirati i u najvažnijim aktima grada Sarajeva.

Normativna uređenost Grada Zagreba je veoma precizno uređena brojnih zakonskim i podzakonskim aktima. Preciznost uređenosti ovih pitanja otklanja mogućnost sukoba nadležnosti glavnog grada sa njegovim općinama, pa bi trebalo i u normativnoj djelatnosti za Grad Sarajevo imati ovo u vidu.

Značajno pitanje uređenja nadležnosti gradova Beograda i Zagreba vidljivo je u preciznom i potpunom uređenju pitanja *dobara u javnoj upotrebi*. Dobra u javnoj upotrebi su dobra koja daju snagu gradu te se štite na veoma dobar način u gradovima Zagrebu i Beogradu. Treba vidjeti da li se slična normativna rješenja mogu primijeniti i za Grad Sarajevo.

Analizom normativne i institucionalne uređenosti glavnih gradova Beograda, Zagreba i Sarajeva vidljivo je da imaju šta međusobno ponuditi jedni drugima. Iskustva svakog od ovih gradova mogu biti podstrek boljem normativnom i institucionalnom uređenju svakog od ovih gradova.

Literatura

Knjige

Dedić, Sead (1998). Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine. Univerzitetska knjiga. Sarajevo.

Lilić, Stevan, Dimitrijević, Predrag, i Marković, Milan (2004). Upravno pravo usklađeno sa Ustavnom poveljom Srbije i Crne Gore. Savremena administracija. Beograd.

Musabegović, Nijaz, Voćkić-Avdagić, Jelena, i Nuhanović, Asad (1999). Lokalna samouprava – traganja i iskustva. Centar za promociju civilnog društva Sarajevo. Sarajevo.

Stefanović, Jovan (1956). Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno. Knjiga II. Školska knjiga. Zagreb.

Članci

Lozina, Duško (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu.

Pešović, Marija (2019). Gradske opštine u Republici Srbiji. Pravni zapisi. Pravni fakultet Univerziteta Union.

Propisi

Odluka o izborima članova vijeća gradskih četvrti i članova vijeća mjesnih odbora. Službeni glasnik 4/13 i 5/17.

Odluka o organizaciji i djelokrugu organa uprave Grada Sarajeva. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 24/2021.

Odluka o platama i naknadama u organima Grada Sarajeva. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 38/17.

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

Poslovnik Gradske skupštine Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 17/09, 6/13, 7/14, 24/16 – ispravak, 2/17, 9/17 – pročišćeni tekst, 13/18, 20/18 – ispravak, 2/19, 8/21, 11/21 – pročišćeni tekst, 17/21 – ispr.

Poslovnik Skupštine grada Beograda. Službeni list grada Beograda, br. 15/09, 14/10, 32/10, 101/19 i 19/22.

Pravilnik o radnim odnosima državnih službenika i namještenika u organima uprave Grada Sarajeva i Stručnoj službi gradonačelnika Grada Sarajeva, oktobar 2017.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave grada Sarajeva, maj 2022.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta stručnih službi gradonačelnice grada Sarajeva, maj 2022.

Statut grada Sarajeva, prečišćeni tekst. Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 12/98, 14/98, 25/05, 23/08, 32/08.

Statut Grada Zagreba, („Službeni glasnik Grada Zagreba“, br. 23/16, 2/18 i 23/18);

Statut Grada Zagreba. Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 23/16, 2/18 i 23/18.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. Sl. novine FBiH, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI i 88/2008 – Amandman CIX.

Ustav Kantona Sarajevo. Sl. novine Kantona Sarajevo, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX, 31/2017 – Amandmani L–LVII, 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000.

Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine od 1963. godine. Službeni list SR BiH, br. 13/63.

Ustavni amandmani iz 1967. godine. Službeni list SR BiH, br. 13/67.

Ustavni amandmani iz 1969. godine. Službeni list SR BiH, br. 5/69.

Ustavni zakon o ukidanju srezova. Službeni list SR BiH, br. 14/66.

Ustavni zakon o ukidanju srezova. Službeni list SR BiH, br. 14/66.

Zakon o glavnom gradu (Republike Srbije), Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 – dr. zakon.

Zakon o gradu koji ima više općina, Službeni list RBiH, br. 18/70.

Zakon o gradu koji ima više općina. Službeni list RBiH, br. 14/68.

Zakon o Gradu Zagrebu, prečišćeni tekst. Narodne novine, br. 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20, na snazi od 1. 1. 2020.

Zakon o izboru narodnih poslanika u Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Službeni list NR BiH, br. 34/46 od 21. 8. 1946.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (prečišćeni tekst zakona). Narodne novine NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, na snazi od 24. 12. 2020.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Službene novine FBiH, br. 49/06, 51/09.

Zemaljski ustav (Štatut) za Bosnu i Hercegovinu, 17. februar 1910. Preuzeto sa chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2021/12/Statut-1910-1.pdf, 9. 5. 2022.

Internetski izvori

Aljazeera (2018). U gradovima će 2050. živjeti dvije trećine stanovništva. 17. 5. 2018. Preuzeto sa https://balkans.aljazeera.net/news/world/2018/5/17/u-gradovima-ce-2050-zivjeti-dvije-trecine-stanovnistva, 18. 5. 2022.

Grad Zagreb (2022). Odnos gradskih tijela i tijela gradskih četvrti. Grad Zagreb, mjesna samouprava. Preuzeto sa https://aktivnosti.zagreb.hr/mjesna-samouprava/gradske-cetvrti/odnos-gradskih-tijela-i-tijela-gradskih-cetvrti/12927, 18. 8. 2022.

Hušić, Jasmin (2017). Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Preuzeto sa https://www.academia.edu/47999772/Lokalna_Samouprava_U_Bosni_I_Hercegovini, 8. 7. 2022.

Jurčević, Danijela (2017). Grad kao jedinica lokalne samouprave. Preuzeto sa https://repozitorij.velegs-nikolatesla.hr/islandora/object/velegs%3A112/datastream/PDF/view, 14. 6. 2022.

Kartli (2022). Preuzeto sa https://hr.tr2tr.wiki/wiki/Kartli, 14. 6. 2022.

Organizacioni komitet XIV ZOI (1984). Završni izvještaj Organizacionog komiteta XIV zimskih olimpijskih igara Sarajevo, 1984. Preuzeto sa https://web.archive.org/web/20120118131813/http://www.aafla.org/6oic/OfficialReports/1984/or1984w.pdf, 13. 7. 2022.

Puljiz, Vlado (1991). Porodične zadruge i procesi modernizacije hrvatskog društva. Pravni fakultet u Zagrebu. Zagreb. Preuzeto sa https://hrcak.srce.hr/file/177067, 3. 5. 2022.

Vijeće Evrope (2017). Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope. Preuzeto sa https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d, 12. 7. 2022.

A COMPARATIVE VIEW OF THE NORMATIVE AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF THE CAPITAL CITIES OF BELGRADE AND ZAGREB WITH REFERENCE TO THE CAPITAL CITY OF SARAJEVO

Conclusion

In the course of its history, Bosnia and Herzegovina went through various forms of territorial and political organization. Existing in various empires and republics, it went through different forms of territorial organization, depending on the government, but also its geographical position and its other factors. At the local level, passing through cooperative forms (Puljiz, 1991), as forms of social organization in a traditional village, it also changed the territorial and political forms of organization. Today they are municipalities and cities.

On the international level, the capitals have important roles, which they should perform well. Thus, for example, the UN requests, in order to implement the 2030 Agenda, that the countries of the European Union, as well as other member states, undertake activities to plan the future of these entities. The UN requests that by the end of 2018, all member states draw up long-term national plans on numerous issues that need to be planned and implemented until 2030. And the City of Sarajevo should actively approach this obligation and make realistic and ambitious plans, and then implement them.

From a normative point of view, the competences of the City of Belgrade and the City of Zagreb are more precisely and completely defined in relation to the position of the capital of Bosnia and Herzegovina, the City of Sarajevo. This is supported by the existence of special laws on the capital, which regulate all important issues of the City of Belgrade and the City of Zagreb. A similar law should be passed for the City of Sarajevo, appreciating the nature and complexity of the problem and regardless of the fact that there are many norms governing its function. Some relations should be regulated by law, and others by lower acts. The issue of organization, education, jurisdiction, institutional organization, etc. are matters of the greatest importance for the city as a unit of local self-government, so such a regulation should be adopted.

It is noticeable that in Serbia the units of local self-government are municipalities and cities. It is obvious that the municipalities that are part of the City of Belgrade are not local self-government units. Those municipalities that are not part of the city are units of local self-government. Those municipalities that are part of the city are highly dependent on the city, and with their competences that they received from the city, they perform tasks for the city and are paid for those activities.

It is noticeable that in Serbia the units of local self-government are municipalities and cities. It is obvious that the municipalities that are part of the City of Belgrade are not local self-government units. Those municipalities that are not part of the city are units of local self-government. Those municipalities that are part of the city are highly dependent on the city, and with their competences that they received from the city, they perform tasks for the city and are paid for those activities.

The regulations related to the competences of the City of Belgrade provide for the direct participation of citizens in the implementation of local self-government. I think that the activities of the city of Belgrade, which are standardized in this way, should be similarly standardized in the most important acts of the city of Sarajevo.
The normative structure of the City of Zagreb is very precisely regulated by numerous legal and by-laws. The precise regulation of these issues eliminates the possibility of conflicts between the competences of the capital city and its municipalities, so this should also be taken into account in normative activities for the City of Sarajevo.
The significant issue of regulating the jurisdiction of the cities of Belgrade and Zagreb is visible in the precise and complete regulation of the issue of goods in public use. Goods in public use are goods that give strength to the city and are protected in a very good way in the cities of Zagreb and Belgrade. It should be seen whether similar normative solutions can be applied to the City of Sarajevo.
An analysis of the normative and institutional structure of the capital cities of Belgrade, Zagreb and Sarajevo shows that they have something to offer each other. The experiences of each of these cities can be an incentive for better normative and institutional arrangement of each of these cities.

Keywords: local self-government, capital city, city municipalities, normative regulation, institutional arrangement, comparative review

ANU BiH
АНУ БиХ