

POLOŽAJ ZADARSKE ŽUPANIJE U UPRAVNO-TERITORIJALNOM USTROJU REPUBLIKE HRVATSKE



Snimio Aleksandar Bonačić

Stipe Zrilić

Zadarska županija

Ante Bralić

Odjel za povijest, Sveučilište u Zadru



UVOD

U radu se obrađuje položaj županija Republici Hrvatskoj, kao jedinica područne (regionalne) samouprave. Republika Hrvatska ima dvadeset županija i Grad Zagreb, a jedna od dvadeset županija je i Zadarska županija, koja je tema ovog rada.

Lokalna samouprava (u najširem smislu) dio je političkoga sustava neke države, jer svaka država zbog potrebe organiziranja prostora i obavljanja javnih funkcija u prostoru ima neki oblik samouprave, a centralna tijela nikada ne obavljaju sve poslove. Funkcije i ustroj lokalne samouprave u svakoj državi dio su njezina sveukupnoga upravnog sustava. Za razumijevanje i proučavanje položaja lokalne samouprave u ukupnom sustavu valja poznavati i odnose s centralnim tijelima. U tom smislu može se reći je li država više ili manje centralizirana ili decentralizirana, koje je poslove prenijela na svoja područna tijela, a koje na tijela samouprave. Stoga se uvijek dolazi do strukture lokalne samouprave i teritorijalne podjele, odnosno upravnoga položaja jedinica samouprave u ukupnom političkom sustavu.

Pojam samouprave ovdje se rabi u najširem smislu riječi, a taj pojam nema isto značenje u svim državama. Što se tiče strukture lokalne samouprave, te razlike ovise o tome koliko je stupnjeva u određenom sustavu (jedan, dva ili više), kao i tome je li riječ o monotipskom ili politipskom sustavu lokalne samouprave s obzirom na funkcije koje određena samouprava obavlja. Osim upravnoga položaja jedinica samouprave (funkcionalna organiziranost), što je jedan segment ovoga rada, drugi važan segment jest optimalna veličina područja jedinica lokalne samouprave, odnosno broj stanovnika pojedine jedinice (teritorijalna organiziranost), što je obično kompleksno pitanje. Što se tiče Zadarska županije, ona ima ukupnu površinu od 7276,23 km², od čega 3643,33 km² čini kopneni, a 3632,9 km² morski dio. Zauzima 8,30% ukupne površine Hrvatske, odnosno 6,4% kopnenoga i 11,6% morskoga dijela Republike Hrvatske. Po popisu stanovništva iz 2011. godine, ima 170 017 stanovnika. Važno je iznijeti i usporedbu sa sadašnjim stanjem u nekim drugim državama da bi se vidjela razna rješenja i iz toga izveli zaključci. Važno je istaknuti da uprava nije nastala tek u suvremeno doba, nego ima svoju povijest koju treba poštovati kao iskustvo. Naravno, danas se mora ponajprije voditi računa o učinkovitosti uprave.

Republika Hrvatska postala je punopravna članica Europske unije, koja ima regionalnu politiku - gospodarsku i socijalnu strategiju za smanjenje razlika među regijama i s tim u svezi redistribucijsku politiku. Prema EU-ROSTAT-u, postoji Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS), hijerarhijski sustav za identifikaciju i

klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama EU-a. Svaka europska zemlja podijeljena je na statističke jedinice, koje su strukturirane na tri razine po zemlji, a to je prihvatio i Državni zavod za statistiku RH:

- 1) NUTS 1 – prostorna jedinica za statistiku **razine 1** ima od 3 do 7 milijuna stanovnika; cijela Republika Hrvatska jedna je NUTS 1 regija.
- 2) NUTS 2 – prostorna jedinica za statistiku **razine 2** koja ima od 800 000 do 3 000 000 stanovnika; u Hrvatskoj postoje dvije neadministrativne prostorne jedinice nastale grupiranjem županija, i to: Jadranska Hrvatska i Kontinentalna Hrvatska.
- 3) NUTS 3 – prostorna jedinica za statistiku **razine 3** koja ima od 150 000 do 800 000 stanovnika; u Hrvatskoj to je 21 administrativna jedinica (20 županija i Grad Zagreb).

ZADAR KAO REGIONALNO SREDIŠTE – POVIJESNI PREGLED

Razvoj lokalne samouprave imao je višestoljetni povijesni razvitak. Iskustva povijesnih regionalizacija svakako treba uzeti u obzir ako se želi postići optimalna reforma lokalne samouprave. Na hrvatski regionalni razvitak snažno su utjecale vanjske sile, pa su povijesne pokrajine, kao što su Istra, Dalmacija, Slavonija itd., u načelu proizvod ratova koje su države u kojima su se hrvatske zemlje nalazile vodile sa susjedima, a ne produkt autohtonoga hrvatskog razvoja. Međutim, treba postaviti jasnu distinkciju između pojma povijesne pokrajine i pojma lokalne samouprave srednje razine (županije, kotara ili okruga). Da bi se to razjasnilo, može se uzeti primjer povijesne pokrajine Slavonije. Ona od sredine 16. stoljeća nema nikakvo jedinstveno upravno područje. U teritorijalnom smislu ona se sastoji, u habsburško vrijeme, od tri županije.

Što se tiče teritorijalnog razgraničenja, hrvatske povijesne pokrajine ne podudaraju se u cijelosti s granicama Republike Hrvatske. Sjeverna Hrvatska ili Banska Hrvatska obuhvaćala je i područje istočnoga Srijema (danas u sastavu Republike Srbije), dok nije obuhvaćala područje Baranje i Međimurja. Vlasti Banske Hrvatske nisu kontrolirali, *de facto*, ni područje riječkoga kotara tzv. *corpus separatum*. Kraljevina Dalmacija obuhvaćala je područje Boke kotorske sve do Spiča u blizini Bara (danas u sastavu Republike Crne Gore), ali je, s druge strane, obuhvaćala i otok Rab, danas u sastavu hrvatske Primorsko-goranske županije. Austrijska Istra protezala se na tri današnje europske države – najveći je dio Istre u Republici Hrvatskoj, dok je Slovensko primorje u Republici Sloveniji, a općine

Milje (Muglia) i Dolina nalaze se u Republici Italiji. Austrijska je Istra u svojem sastavu imala i kvarnerske otoke.¹

Ako se krene sa sjevera, područje Banske Hrvatske bilo je 1860. podijeljeno na 7 županija: Riječka, Zagrebačka, Varaždinska, Križevačka, Požeška, Virovitička (sjedište Osijek) i Srijemska (sjedište Vukovar). Sukcesivnim priključenjem dijelova Vojne krajine sjeverna je Hrvatska raspad Austro-Ugarske dočekala sa 8 županija: Modruško-riječka (sjedište Ogulin), Ličko-krbavska (sjedište Gospić), Zagrebačka, Varaždinska, Bjelovarsko-križevačka (sjedište Bjelovar), Virovitička, Požeška i Srijemska (Vranješ-Šoljan, 1991.).

Istra je bila jedinstveno upravno područje. Naime, u Pazinu je 1825. osnovano okružje za Istru, koje je postojalo sve do propasti Monarhije 1918. godine (Brajković, 1992.).

Kraljevina Dalmacija bila je do 1868. podijeljena na 4 okružja: Zadarsko (obuhvaćalo je i šibensko područje), Splitsko, Dubrovačko i Kotorsko. Nakon 1868. ukidaju se okružja i uvode se kotari. U trenutku sloma Austro-Ugarske, Dalmacija je bila podijeljena na 14 kotara: Zadarski, Benkovački, Kninski, Sinjski, Imotski, Šibenski, Splitski, Supetarski, Hvarski, Makarski, Metkovski, Dubrovački, Korčulanski i Kotorski. I nakon ukidanja okružja, neke funkcije ostale su na toj razini, kao što su organizacija trgovačko-obrtničkih komora i odvjetničkih komora (Ivković, 1992., Bralić i Kraljev, 2011.).

Hrvatska u upravnom smislu nikad, barem u moderno doba, nije bila podijeljena na samo 4 ili 5 regionalna jedinica, nego je, za austrijskog razdoblja, bila podijeljena na najmanje **12 regionalnih jedinica** – 8 sjevernohrvatskih županija, istarsko okružje i tri dalmatinska okružja. Ta je podjela obuhvaćala hrvatski prostor bez kotara Rijeke, Baranje i Međimurja, ali s istočnim Srijemom.

Jugoslavensko razdoblje obilježava stalna mijena teritorijalnog ustrojstva i smanjivanje broja jedinica lokalne vlasti na srednjoj razini (Žuljić, 2001.). Prva promjena bila je uspostava oblasti 1922. godine, kada je područje današnje Republike Hrvatske bilo podijeljeno na ove oblasti: Zagrebačka, Osječka, Primorsko-krajiška, Srijemska i Dubrovačka. Već sedam godina kasnije, 1929. godine, nakon uvođenja šestosiječanjske diktature, današnji prostor Republike Hrvatske bio je u najvećoj mjeri podijeljen na Savsku i Primorsku banovinu, s tim da su dijelovi teritorija kao što je Srijem i dubrovačko područje bili u drugim banovinama. Treća teritorijalna promjena glede hrvatskih teritorija bila je uspostava Banovine Hrvatske 1939. godine, kada su u sastav Banovine ponovo ušli područje Dubrovnika i zapadnoga Srijema, uključujući i Šid. Banovina je imala *ad hoc* organizirane „uprave posredovanja rada“ s osam centara (na području današnje Hrvatske), i to u Zagrebu, Osijeku, Slavonskom Brodu, Karlovcu, Sušaku, Šibeniku, Splitu

i Dubrovniku. Istra, Rijeka i Zadar nisu bili dio Banovine Hrvatske jer su bili u sastavu Kraljevine Italije.

O lokalnoj samoupravi tijekom Drugoga svjetskog rata izlišno je govoriti, jer zbog rata tijela državnih, područnih i lokalnih vlasti u dobroj mjeri nisu funkcionirala.

Komunistička Jugoslavija prvi je kodificirani preustroj lokalne uprave donijela 1947. godine, a područje NR Hrvatske bilo je tada podijeljeno na 81 kotar. Već dvije godine kasnije, 1949., novom velikom reformom uvedeno je 6 oblasti, uz poseban položaj Zagreba: Zagreb, Bjelovar, Osijek, Karlovac, Rijeka i Split. Ponovo su za dvije godine ukinute oblasti, a na početku 1952. teritorij NR Hrvatske podijeljen je na kotare. Zakonom iz 1955. definirana su 27 kotara sa 299 općina. Broj općina stalno se smanjuje, pa njihov broj 1963. godine pada na 111. Četvrta promjena nastupila je 1962. godine, kada je došlo do ukidanja niza kotara, tj. do njihova okrupnjavanja na 9 kotara: Split, Rijeka, Pula, Karlovac, Zagreb, Varaždin, Sisak, Bjelovar i Osijek. Četiri godine kasnije kotar Pula pripojen je kotaru Rijeka. Peta velika promjena u socijalističkoj Hrvatskoj bila je nakon donošenja Ustava iz 1974., kada su formirane zajednice općina. Prema tom ustroju bilo 10 zajednica općina: Split, Rijeka, Gospić, Karlovac, Grad Zagreb, Zagreb, Varaždin, Sisak, Bjelovar i Osijek.

Kako se vidi, za 70 godina trajanja Jugoslavije (Kraljevine i FNR/SFR) bilo je osam velikih i temeljitih promjena teritorijalnog ustrojstva, bez onih koje su obavljene tijekom Drugoga svjetskog rata. Sama ta činjenica pokazuje da nije bilo ozbiljna promišljanja regionalne ili lokalne politike, nego se, počesto, ona temeljila na voluntarističkom metodološki i stručno nepripremljenom pristupu. Stoga bi se svaki ustroj Republike Hrvatske koji bi se temeljio na jugoslavenskom modelu trebao uzeti s velikom mjerom opreza.

Što se tiče položaja Zadra u upravno-teritorijalnim ustrojima, on od svojeg osnutka ima važnu ulogu na sjeveroistočnoj obali Jadrana. To se osobito vidjelo otprilike od 800. do 1918. godine. U nekim razdobljima imao je središnju ulogu na širem području, kao za anžuvinske uprave (1359.-1409.), kada je funkcionalno imao položaj glavnoga hrvatskog grada. Kao najveće primorsko središte između Rijeke i Splita imao je i ima jako gravitacijsko središte prema području sjeverne Dalmacije, Like, Krbave te područjima u današnjoj Bosni i Hercegovini (općine Drvar, Glamoč, Bosansko Grahovo) i južno od Bihaća.

Važnost Zadra prvi put je istaknuta na početku 9. stoljeća, kada dolazi do reorganizacije Bizantskoga Carstva, dio kojeg je bila i priobalna Dalmacija. Zadar je tada postao središte teme² u kojoj je stolovao bizantski strateg. Upravo je zadarska gradska elita imala zapaženu ulogu u sklapanju Aachenskog mira iz 812. godine između franačkoga cara Karla i bizantske carice Irene. Zapažena uloga zadarske elite u posredovanju u tom miru rezultirala je

1

O hrvatskoj povijesti druge polovice 19. stoljeća, tj. razdoblja ustavnosti od 1860. do 1914., vidi: Valentić i Čoralić, 2005., Gross i Szabo, 1992., Šidak i dr., 1969.

2

„Tema“ je naziv za bizantski oblik pokrajinske uprave nastale kao posljedica jačanja vojnog elementa u upravi Carstva. Na čelu uprave teme bila je vojna osoba – strateg. U historiografiji postoje dvojbe kada je Zadar postao središte teme: ili oko 800. godine ili u drugoj polovici 9. stoljeća (Klajić i Petricioli, 1976., 19-20 i 62-67).

3

Zadar postaje ponovno dalmatinska metropola. S obzirom na to da je Zadar tada bio u rukama istog vladara kao i njegovo šire zaleđe, započeo je proces ubrzane integracije sa zaleđem. Utjecaj Zadra u tom trenutku daleko je nadmašio njegovu ulogu središta srednjovjekovne Dalmacije (Klaić, 1990., 367-368). Znakovito je da se zadarski nadbiskup Nikola u jednom spisu titulirao kao nadbiskup Zadra u Hrvatskoj: *Explicit Thesaurus pontificum Nicolai divina miseratio-ne Archiepiscopi Jadrensis in Sclavonia* (Klaić i Petricioli, 1976., 343).

4

Tijekom srednjeg vijeka mletačka je uprava ostvarila kontrolu nad nizom albanskih gradova, kao što su Drač (Durrës), Lješ (Lezhë) i Skadar (Shkodër). Međutim, zbog osmanskih osvajanja tih mletačkih posjeda, pojam „Albanije“ s vremenom se ustalio za područje Boke kotorske, s tim da se u kasnijem razdoblju mletačke uprave i prostor Boke kotorske smatrao Dalmacijom (Pederin, 1990.), pa se tako, primjerice, na karti Boke kotorske koju je izradio službeni mletački kartograf Vincenzo Maria Coronelli 1688. izrijekom navodi da je Boka dio Dalmacije.

gradnjom današnje crkve sv. Donata i dobivanjem relikvija sv. Stošije od Carigrada (Klaić i Petricioli, 1976., 69-72). Centralna pozicija grada na sjeveroistočnoj strani Jadrana vidjela se i u Kolomanovu osvajanju Kraljevstva Hrvatske i Dalmacije (zvonik sv. Marije), kao i stalnim pokušajima Mlečana da zagospodare hrvatskom jadranskom obalom. Jačanje ugarsko-hrvatske države pod Ludovikom Velikim dovelo je do toga da je on u dva rata pokušao preoteti Zadar Mlečanima, prvi put neuspješno 1344., a drugi put uspješno 1358. godine, kada je došlo do sklapanja Zadarskog mira u sakristiji crkve sv. Frane. Vrijeme između 1358. i 1409. bilo je zlatno razdoblje zadarskoga, ali i cijeloga priobalnoga hrvatskog, srednjovjekovlja. Zadar u tom razdoblju, slobodno se može reći, figurira kao glavni grad Hrvatske. U njemu je sjedište bana i zapovjednika ugarsko-hrvatske mornarice, što se sve ogledalo i u bogatstvu života grada.³ Grad postaje središte mnogo širega prostora srednjovjekovnoga Hrvatskog Kraljevstva, koje se proteže sve do peripanonskoga područja. Upravo se u gradu Zadru Ladislav Napuljski okrunio za ugarsko-hrvatskog kralja. O važnosti grada govori i činjenica da je Ladislav Napuljski prodao 1409. Mlečanima pravo na Dalmaciju, iako je u tom trenutku kontrolirao samo grad Zadar, te utvrde Vranu i Novigrad. Logičnom figurom *pars pro toto*, u svijesti tadašnje političke javnosti bilo je dovoljno da su Mlečani kupili Zadar, jer su time dobili pravo na cijelu Dalmaciju.

U mletačkom razdoblju (1409.-1797.) grad Zadar zadržao je svoj središnji položaj na sjeveroistočnoj jadranskoj obali. U Zadru je sjedište najvišega predstavnika mletačke uprave – generalnog providura Dalmacije i Albanije.⁴ U drugim dijelovima Dalmacije povremeno ili stalno (Kotor) stolovali su mletački providuri koji su bili podvrgnuti vlasti generalnoga providura u Zadru. Generalni providur redovito je bio predstavnik visokoga mletačkog plemstva. Upravo se za mletačke uprave formirao današnji pojam Dalmacije. Naime, propašću srednjovjekovnoga Hrvatskog Kraljevstva, kojemu je središte bilo u trokutu Nin-Knin-Solin, Mlečani su oslobođanjem srednjovjekovnih hrvatskih teritorija od Osmanlija širili dalmatinsko regionalno ime.

Mirom u Campoformiju 1797. godine prestaje mletačka vlast na hrvatskoj strani Jadrana, a Habsburška Monarhija uspostavlja svoju vlast, koja je u historiografiji poznata kao Prva austrijska uprava (1797.-1805./1806.).⁵ U gradu je i dalje sjedište austrijske uprave za Dalmaciju – guvernera.

Uspostava francuske vlasti u Dalmaciji (1806.-1813./1815.)⁶ značila je kvalitativni napredak u državnoj upravi u hrvatskim zemljama. Zadar je bio središte kantona i jednog od četiriju dalmatinskih distrikta.⁷ Također, u Zadru je stolovao civilni (Vincenzo Dandolo) i vojni upravitelj Dalmacije (August Marmont). U gradu je bilo

sjedište francuske mornarice i zemaljskih snaga za Dalmaciju (*Forza teritoriale*). Nakon formiranja Ilirskih pokrajina (1809.) Zadar je ostao pokrajinsko središte kojim je upravljao pokrajinski intendat (Rougier de La Bergerie). U osobi intendanta bile su objedinjene vojne i civilne funkcije. Od 1808. u Zadru je bilo i sjedište pravoslavne eparhije za čitavu Dalmaciju i Istru (Ružić, 1893-1895., Milaš, 1901., 1908.).

I za Druge austrijske uprave (1813./1815.-1918.) grad Zadar zadržao je svoj centralni položaj u Dalmaciji. U gradu je sjedište guvernera Dalmacije, koji je ujedno i vojni zapovjednik. Takva se praksa zadržala sve do 1902. godine, kada je namjesnik zadržao vrhovnu civilnu upravu u Dalmaciji, a vojne ovlasti nad Dalmacijom privremeno je preuzeo vojni zapovjednik u Dubrovniku, a od 1908., kada se formira jedinstveno vojno-zapovjedno područje od Bosne, Hercegovine i Dalmacije, zapovijedajući general u Sarajevu (Ivković, 1992: 31-51).

Od 1861. u Zadru je sjedište autonomnih tijela vlasti, kao što su Zemaljski sabor Kraljevine Dalmacije i Zemaljski odbor Kraljevine Dalmacije kao izvršno tijelo Sabora (Perić, 1978.).

Na nižim razinama vlasti do ustavnog razdoblja Zadar je bio sjedište okružja, a nakon toga sjedište jednog od 14 dalmatinskih kotara. Na čelu kotarske uprave bio je kotarski poglavar. Kotarsko poglavarstvo čini najnižu razinu na kojoj djeluju središnje vlasti. Institucije su bile Kotarsko poglavarstvo i Kotarsko školsko vijeće.

Papinskom bulom *Locum beati Petri* iz 1828. godine došlo je preustroja crkvene teritorijalne organizacije u austrijskom dijelu Monarhije. U prvom redu došlo je do ukidanja niza manjih biskupija u Monarhiji, pa tako i u Dalmaciji. Dubrovačka i Splitska nadbiskupija izgubile su nadbiskupijski i metropolitanski status te su svedene na razinu biskupije. Zadar je uzdignut na razinu sjedišta dalmatinske metropolije (Čosić, 2010., 51-66.).

Slomom Austro-Ugarske 1918. godine talijanska vojska ušla je u Zadar i uzela sve važnije poluge moći u svoje ruke. Nastupilo je dvogodišnje razdoblje (studeni 1918. – studeni 1920.) posvemašnje pravne nesigurnosti. Naime, u Zadru su formalno djelovale stare austrijske institucije (namjesništvo, pokrajinsko školsko vijeće, kotarsko poglavarstvo, kotarsko školsko vijeće) pod talijanskom dominacijom, a istodobno su se uspostavljala talijanska tijela vlasti, kao što je Vlada za Dalmaciju i korčulanske otoke, kojom je zapovijedao visoki talijanski časnik. Međutim, sve do Rapallskog ugovora u Zadru je djelovao i Zemaljski odbor, izvršno tijelo bivšega Dalmatinskog sabora na hrvatskom jeziku. Crkvena vlast usprotivila se, privremeno, s uspjehom talijanskim nametanjima.

Rapallskim mirovnim ugovorom iz studenog 1920. godine Zadar s naseljima Bokanjac, Dračevac, Crno, Plo-

če, Arbanasi i manjim dijelom Dikla pripao je Kraljevini Italiji, dok je ostatak Dalmacije pripao Kraljevini SHS/Jugoslaviji. Od talijanskoga dijela zadarskoga kraja formirana je posebna provincija *Provincia di Zara*, koja je obuhvaćala, uz zadarsko područje, otoke Lastovo, Cres i Lošinj. Sveta Stolica je 1922. godine preustrojila područje Zadarske nadbiskupije. Područje talijanske Provincije Zadar ustrojeno je kao novo područje Zadarske nadbiskupije. Od ostaloga dijela „bivše“ Zadarske nadbiskupije formirana je apostolska administratura, kojom je upravljao šibenski biskup (Bralić, 2009., 245-252).

Na jugoslavenskom dijelu zadarskoga teritorija vlast je pokušala, u priličnoj mjeri neuspješno, supstituirati grad Zadar te je tako osnivala nove institucije u Biogradu i Preku (kotarske vlasti, sudske vlasti). U Biogradu je izgrađena i nova bolnica. Nakon formiranja banovina 1929. zadarsko područje ušlo je u Primorsku banovinu, a 1939. to je područje ušlo u Banovinu Hrvatsku.

Objavom rata Kraljevine Italije Kraljevini Jugoslaviji 10. travnja 1941. otpočela su četverogodišnja turbulentna zbivanja na zadarskom području. U daljem zaleđu Zadra formirana je nova državna tvorba Nezavisna Država Hrvatska, koja je Rimskim sporazumima iz svibnja 1941. Kraljevini Italiji prepustila veći dio sjeverne Dalmacije. Talijanska uprava protegnula se na novopriopjena područja te je djelovala u smjeru talijanizacije. Slomom fašističke Italije 8. rujna 1943. godine vlada NDH proglasila je ništavnim Rimske ugovore te je područje Zadra željela pripojiti svojem teritoriju. Njemačke snage, koje su efektivno kontrolirale to područje, državno su razgraničenje uredili po principu *status ante bellum*, tj. dopustile su da se uspostavi vlast NDH na bivšem jugoslavenskom području te je tako u Zemuniku formirana najbliža općinska, administrativna i vojna vlast NDH prema Zadru. Na „rapallskom“ području, njemačke su snage protjerale predstavnike NDH te su uspostavile talijansku civilnu vlast koja je priznavala Mussolinijevu vlast na sjeveru Italije (kao dio tzv. *Repubblica di Salò*). U isto vrijeme nove su partizanske snage na zasjedanjima ZAVNOH-a i AVNOJ-a (Jajce, 29. studeni 1943.) priključile zadarsko područje Federalnoj Državi Hrvatskoj, a preko nje Jugoslaviji (Bečgonja, 2007.).

Zadar je formalno, u skladu s međunarodnim pravom, priključen Narodnoj Republici Hrvatskoj, a preko nje Federalnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji, Pariškim mirovnim ugovorom iz veljače 1947. godine (Batović, 2009., 40-55).

Što se tiče Zadarske nadbiskupije, njoj je 1948. vraćen stari teritorijalni opseg, ali jedina među hrvatskim nadbiskupijama nema status metropolije, kojoj pripadaju sufraganske biskupije (Bralić, 2009., 24).

Teritorijalni ustroj za komunističke vlasti nije imao konstantu. U 45 godina trajanja te vlasti provedeno je pet temeljnih reformi sustava regionalnog i lokalnog ustroja, uz brojne manje intervencije (Žuljić, 2001., 3-28).

Prva velika rekonstrukcija bile su oblasti iz 1949. godine, kada je Zadar bio dio oblasti Dalmacije (posljednje upravno-teritorijalne jedinice koja je nosila ime Dalmacija). Oblasti su se dijelile na kotare i općine, a Zadar je bio središte jednoga takvog kotara i općine. One su ukinute već 1951. godine, Hrvatska je podijeljena na 27 kotara, a Zadar je postao središte jednoga od njih. Već 1962. provedena je nova teritorijalna rekonstrukcija kada je došlo do okrupnjavanja kotara. Zadar je tada izgubio funkciju kotarskoga sjedišta, a dotadašnji zadarski kotar postao je dio kotara Split. I po novom teritorijalnom ustrojstvu iz 1966. Zadar je ostao u sastavu kotara Split. Zadnja velika rekonstrukcija teritorijalnog ustroja nastala je Ustavom iz 1974., kada je općinama naloženo da se organiziraju u zajednice općina. Zadarska općina postala je dio Zajednice općina Split. Treba naglasiti da je Zadar ipak zadržao neke odlike regionalnoga središta i u prosvjetnom i upravnom smislu, jer se npr. sustav srednjeg obrazovanja koncipirao prema modelu gdje je Zadar bio središte za općine Biograd, Obrovac i Benkovac. Također, Zadar je zadržao regionalno središte za sudske i policijske (milicijske) poslove.

Zaključno se može konstatirati da je Zadar u skoro cijeloj svojoj povijesti imao značaj regionalnoga središta prvog reda. Raspadom Austro-Ugarske, pozicija Zadra temeljito se promijenila. Grad je pripao Kraljevini Italiji i otrgnut je od prirodnoga zaleđa, a Split je preuzeo ulogu dalmatinskoga središta. Nakon stvaranja socijalističke Jugoslavije, takav neprimjereni položaj i politika prema Zadru nastavili su se. Zadar je jedino od 1955. do 1962. imao ravnopravni status s ostalim regionalnim središtima u Hrvatskoj. Međutim, u to vrijeme otok Pag izdvojen je iz zadarskoga upravnog područja.

POLOŽAJ ŽUPANIJA U SAMOSTALNOJ REPUBLICI HRVATSKOJ

Sadašnji sustav lokalne i područne samouprave počeo se uspostavljati nakon prvih demokratskih izbora 1990. godine, Ustavom koji je donesen iste godine (Narodne novine, br. 56/90). Novi Ustav u članku 128. jamči pravo na lokalnu samoupravu, a člankom 131. određeno je da je županija jedinica lokalne uprave i samouprave. Od 1990. do 1993. zadržan je prijašnji sustav samouprave, a jedinice samouprave bile su općine. Ustroj i djelokrug županijskih tijela uređuje se zakonom, pa je 1992. donijet *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi* (Narodne novine, br. 90/92). Teritorijalni ustroj uređen je *Zakonom o područjima županija,*

5

Austrija je formalno izgubila Dalmaciju i Istru Požunskim (Bratislava) mirom od 26. prosinca 1805. Međutim, u stvarnosti je francuska vlast uspostavljena tek 19. veljače 1806. godine, što se jasno vidi iz proglašenja zadnjeg austrijskog guvernera Thomasa de Bradyja od 18. veljače 1806. godine u kojem ističe da od sutra (19. veljače) počinje francuska uprava nad gradom i Dalmacijom (Bralić, 2011., 351-372).

6

Prestanak francuske vlasti u Dalmaciji nema jedinstvenu godinu. Naime, na najvećem dijelu dalmatinske obale francuska vlast je prestala krajem 1813. godine dok je u Dubrovniku prestala početkom 1814. godine. Formalno, francuska vlast prestaje Bečkim kongresom 1815. godine, kada je složena nova politička konfiguracija u Europi.

7

Ostali distrikti bili su šibenski, splitski i makarski. Bilo je ukupno 17 kantona i 25 općina.

gradova i općina u RH (Narodne novine, br. 90/92), a kao jedna od županija ustrojena je i Zadarsko-kninska županija sa sjedištem u Zadru. U 1993. godini (7. veljače) održani su prvi lokalni izbori po novom županijskom ustroju, a na temelju *Zakona o izboru predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave*. Pravo na lokalnu samoupravu ostvarivalo se izborima za predstavnička tijela, županijske skupštine koja je birala izvršna tijela – župana i županijsko poglavarstvo. Župana je trebao potvrditi i Predsjednik Republike Hrvatske, jer je osim obavljanja izvršnih poslova županijske samouprave župan bio i čelnik državne uprave za područje županije. Osim *Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi*, poslovi županije bili su propisani i *Zakonom o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne samouprave i uprave* (Narodne novine, br. 75/93), a poslovi prenesene državne uprave raznim drugim zakonima.

Bilo je više izmjena zakona kojima se mijenjao položaj i područja te način izbora tijela lokalne i područne samouprave. *Zakonom o područjima županija, gradova i općina u RH* (Narodne novine, br. 10/97) iz 1997. godine ustrojava se Zadarska županija umjesto Zadarsko-kninske županije, područje koje je do danas ostalo nepromijenjeno.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2000. godine građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, a županije se ustrojavaju kao jedinice područne (regionalne) samouprave, tako da od tada Hrvatska ima dva stupnja samouprave: lokalnu (općina i grad) i regionalnu (županije). Ustav određuje da županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnoga (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Poslovi lokalnoga i područnoga (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima. Ovdje je navedeno načelo supsidijarnosti, kao i u *Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi*, što je vrlo važno kod određivanja odnosa između centralne vlasti i nižih upravnno-teritorijalnih jedinica.

Nakon toga donesen je i novi *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (Narodne novine, br. 33/01), a potom i određene izmjene toga zakona koje se odnose na sadašnje nadležnosti županije. Zakon određuje da je županija jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. Na temelju tih kriterija, područja županija uređuju se posebnim zakonom.

Županija u svojem samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na:

- obrazovanje
- zdravstvo
- prostorno i urbanističko planiranje
- gospodarski razvoj
- promet i prometnu infrastrukturu
- održavanje javnih cesta
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada
- ostale poslove u skladu s posebnim zakonima.

Posebnim zakonima uređuju se pojedine djelatnosti iz nadležnosti županije, određuju se poslovi obavljanje kojih je županija dužna organizirati te poslovi koje može obavljati. To su poslovi županija koji ulaze u njezine nadležnosti kao decentralizirani poslovi. Županije od tada više nisu jedinice uprave nego samo samouprave, a županijska skupština birala je župana kao izvršnoga čelnika i županijsko poglavarstvo. Bez obzira na izuzimanje poslova državne uprave iz nadležstva županija i time znatnoga smanjenja nadležnosti županija, prenaplaćava se navodna decentralizacija koja se 2001. godine dogodila zbog prenošenja određenih poslova na županije, prije svega iz nadležnosti školstva i zdravstva. Treba naglasiti da je sustav državne uprave uređen posebnim zakonom, odnosno zakonima, pa valja razlikovati decentralizirane ovlasti i prenesene poslove središnje uprave.

Zakonskim izmjenama u 2008. godini obavljene su pripreme za neposredan izbor župana, koji preuzima ulogu izvršnoga tijela, čime se ukidaju županijska poglavarstva. Prvi neposredni izbori održani su 2009. godine. Takvo stanje zadržano je i danas, pa se stalno postavlja pitanje odnosa između predstavničkoga tijela (skupštine) i izvršnoga tijela (župana), jer su ta dva tijela neposredno izabrali građani na izborima.

Mnogi zakoni kod određivanja nadležnosti ne drže se logike uloge predstavničkoga i izvršnoga tijela, nego nastoje uspostaviti ravnotežu snaga među njima. Ponekad se ne uzimaju u obzir praktična rješenja i zanemaruje se sustav odgovornosti, a u nekim slučajevima ni rješenja koja su uređena posebnim zakonima, tako da dolazi do neusklađenosti propisa. Jasnoća razgraničenja problem je i između prenesenih poslova državne uprave na niže razine i izvornih poslova lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi određuje da se poslovi državne uprave mogu prenijeti na tijela županija, za što je država dužna osigurati sredstva. Treba primijetiti da se na župa-

nije prenose određeni poslovi klasične državne uprave, a da se za to ne osiguravaju sredstva, što županijama stvara poteškoće. Primjer za to jesu poslovi izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja.

Nadzor koji obavlja država nad poslovima iz samoupravnih ovlasti i nad prenesenim poslovima državne uprave različit je. U članku 8. *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* određeno je da upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu ima svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor, koji obavljaju vlasti višega stupnja, može, ipak, kad je riječ o obavljanju ovlasti koje su prenesene, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnosti.

Dakle, ako bi se govorilo o položaju i sadašnjim nadležnostima županije, moglo bi se reći da je on načelno uređen *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, koji uređuje samoupravne ovlasti županija. Ovdje valja, opet, napomenuti da je među tim nadležnostima navedena i jedna klasična stvar državne uprave koja je prenesena na regionalnu samoupravu, a to su poslovi vezani uz dokumente za gradnju. Posebni zakoni razrađuju te nadležnosti, dok neki zakoni daju i druge ovlasti regionalnoj samoupravi. U pogledu prenošenja ovlasti za obavljanje poslova državne uprave nema jasnih kriterija, a ponekad se manifestira i nedovoljno poznavanja te materije.

Kao jedinica regionalne samouprave, županija je, dakle, upravna struktura koja obavlja poslove iz opisanoga djelokruga, pa time ima dvije svrhe: političku i gospodarsku. Županija je pravni subjekt na koji su prenesene ovlasti i odgovornosti, pa se kao subjekt pojavljuje pred državnim strukturama i pred međunarodnim subjektima, ali i pred ostalim subjektima. Osim toga, na lokalnoj razini provode se izbori, županija ima određenu financijsku samostalnost i prava regulirati odnose iz svojega djelokruga. Isto tako, dobila je gospodarsku ulogu i priliku uspostaviti učinkovit sustav pružanja javnih usluga iz svoje nadležnosti. Budući da je danas najaktualnija tema pitanje investicija, onda treba svakako naglasiti važnost županije u planiranju razvoja i privlačenju investitora, a time rasta i zapošljavanja.

Županija je, u skladu sa *Zakonom o regionalnom razvoju* (Narodne novine, br. 21/09), kao jedinica regionalne samouprave nositelj razvoja na regionalnoj razini, a u planiranju razvoja surađuje s jedinicama lokalne samouprave sa svojega područja. Istu ulogu županije naglašava i *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske*.

Zadarska županija dio je Jadranske regije (statističke ili planske jedinice), u čemu ima svoju ulogu, a očekuje se i jačanje određenih mehanizama koordinacije razvoja na razini te statističke regije. Politika regionalnog razvoja temelji se na potrebi stvaranja životnih uvjeta u kojima će svatko imati jednake mogućnosti za razvoj vlastitih poten-

cijala, bez obzira na mjesto stanovanja i druge s tim povezane karakteristike.

Hrvatska je potvrdila *Europsku povelju o lokalnoj samoupravi* koja definira sadržaj pojma lokalne samouprave. Pod lokalnom samoupravom razumijeva se pravo i mogućnost lokalnih jedinica da u okvirima određenim zakonom uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova. Također je određeno da lokalne jedinice imaju, u okviru gospodarske politike, pravo na odgovarajuće prihode kojima će slobodno raspolagati u obavljanju svojih ovlasti.

Financiranje županija uređivalo se posebnim zakonima. Budući da je sustav fiskalnih ovlaštenja za samostalno određivanje izvora financiranja bio stalno ograničen, županije su stalno imale problema sa sredstvima za redovito funkcioniranje. Uz to, često se događaju decentralizacije određenih funkcija na županije, a da se sredstva za to, kao što je već spomenuto, ne osiguravaju.

Treba naglasiti da se za područja županija, u pravilu, osnivaju područni uredi državne uprave te ostalih državnih službi i sudstva, tako da je činjenica postojanja županije kao jedinice regionalne uprave važna i za te poslove. Od samoga početka novog ustroja u Hrvatskoj stalno se postavlja pitanje racionalnosti sustava i njegova učinkovitost u ispunjavanju uloge koja je dana jedinici lokalne ili regionalne samouprave. U tom smislu navode se i pitanja broja jedinica lokalne i područne samouprave, odnosno njihove površine i broja stanovnika. S tim u vezi stalno je otvoreno pitanje promjene upravno-teritorijalnog ustroja RH. S obzirom na to da lokalna samouprava treba biti u funkciji lokalnoga stanovništva i što bliže građanima, treba odgovoriti na pitanje koje su prednosti sadašnjega županijskog ustroja s aspekta planiranja i ostvarenja razvoja, odnosno stvaranja boljih uvjeta življenja za stanovništvo Zadarske županije. To je osobito važno ako se ima na umu i ulazak RH u EU i priliku koja je Hrvatskoj time pružena.

Od najranijih oblika društvenog organiziranja traže se najbolji oblici društvenog organiziranja, odnosno najbolji oblici odnosa između cjeline i njezinih dijelova. Valja uspostaviti učinkovit i demokratski sustav i u funkcionalnom i u teritorijalnom smislu koji će biti pravedan i održiv. Ako se vratimo definiciji lokalne samouprave koji je određen *Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi*, onda vidimo da je naglasak na interesu lokalnoga pučanstva, što je sasvim razumljivo. Isto tako, jedno od načela jest i da se kod dodjele obavljanja javnih ovlasti preferira razina koja je najbliža građanima (spomenuto načelo supsidijarnosti). Kod promjene područja treba tražiti mišljenje lokalne jedinice. Te odredbe daju demokraciju sustavu određene države te vode računa o kvaliteti življenja stanovnika. Ovi kriteriji naglašavaju važnost aktivnoga pristupa ljudskim potencijalima kao određenom kapitalu koji se mora motivi-

rati i preuzeti ulogu u vlastitim razvoju. Stoga su svi prijedlozi koji predlažu promjenu regionalnog ustroja te ukidanje Zadarske županije ili njezino podređivanje regionalnom okviru koji se interpolira između županijske i državne razine, a da pritom isključuju Zadar, protivni interesima stanovnika Zadarske županije, što nije teško obrazložiti. Uz činjenicu da bi se obavljanje javnih dužnosti odmaknulo od građana u neke udaljenije centre, smanjila bi se identifikacija s takvom zajednicom, smanjila bi se i mogućnost utjecaja na vlastiti razvoj, a to bi podrazumijevalo i zaostajanje u razvoju. Pogledaju li se kriteriji iz *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, vidi se da nema povijesnih razloga koji bi opravdali ukidanje županija ili uvođenje nekoga novog upravno-teritorijalnog ustroja. Prirodna obilježja, kao i stanje prometne povezanosti, dodatan su važan argument da zadarsko područje ima svoju regionalnu zajednicu. Razvojni iskorak koji je ostvaren u vrijeme postojanja županije također je dokumentiran mnogim činjenicama. Treba istaknuti da su u Zadarskoj županiji primjetna osjetna ulaganja javnoga sektora.

USPOREDNI PODACI O STANJU LOKALNE SAMOUPRAVE I TERITORIJALNOM USTROJU ZA NEKE DRŽAVE

Veličina jedinica lokalne samouprave prilično je složeno pitanje, a idealno rješenje ne može se odrediti ni po kojim kriterijima, dok su rješenja u raznim državama različita. Stoga će se dati vrlo kratak prikaz o stanju samouprave u nekim državama kako bi ih se moglo usporediti sa stanjem u Hrvatskoj.

Republika Hrvatska: ukupna površina je 87 661 km² (kopno 56 594 km² i more 31 067 km²), a broj stanovnika 4 284 889. Hrvatska je podijeljena na regionalnu samoupravnu razinu i ima 20 županija i Grad Zagreb te lokalnu samoupravnu razinu, i to 127 grada i 429 općina. Za obavljanje državnih poslova postoje uredi središnje države, a poslovi državne uprave iznimno se prenose na samoupravne jedinice.

Republika Slovenija: ukupna površina je 20 273 km², u državi živi 2 053 014 stanovnika. Ima 192 općine, od čega 11 gradskih općina. Slovenija ima jedan stupanj samouprave, a unutar njega dva tipa općina (obične i gradske).

Republika Austrija: ukupna površina je 83 857 km², a država ima 8 072 182 stanovnika. Prostorno se dijele na devet saveznih država koje se sastoje od 2353 općine. Petnaest naselja ima status grada. Posebna organizacijska jedinica je kotar, ali kao jedinica centrale uprave, a ne samouprave.

Republika Italija: ukupna površina je 301 263 km², ima 59 464 644 stanovnika. Podijeljena je na 20 regija.

Unutar regija su provincije, kojih ima 95 sa 8099 općina. Općine koje imaju više od 100 000 stanovnika dijele se na kotare. Decentralizirani poslovi države obavljaju se na razini provincija.

Republika Češka: ima ukupno 78 832 km² i 10 248 621 stanovnika. Češka je podijeljena na 14 oblasti kao samoupravnih jedinica višega stupnja te ima 6251 općinu kao osnovnu samoupravnu jedinicu. Petnaest općina ima status grada. Ima i 77 kotara, ali kao struktura koja nije samoupravna nego obavlja poslove državne uprave.

Republika Latvija: ukupna površina je 64 635 km² i ima 2 375 000 stanovnika. Područje države podijeljeno je na 26 kotara (iz kojih je izdvojeno sedam velikih gradova), a kotari su podijeljeni na 72 grada, uključivo i sedam velikih gradova te 473 općine. Kotari su samoupravne jedinice regionalne razine.

Kraljevina Švedska: ukupna površina je 410 934 km² i ima 8 882 792 stanovnika. Područje države podijeljeno je na 21 regionalnu samoupravnu jedinicu te 289 općina. Regionalne jedinice ujedno su i jedinice državne uprave.

S obzirom na navedeno stanje u odabranim, ali i drugim, državama, vidi se da nema općeprihvaćenih načela, odnosno kriterija, kod podjele države na manje teritorijalne jedinice kao ni kod određivanja političke decentralizacije, odnosno prenošenja ovlasti središnje države na niže jedinice.

KRITERIJI ZA FORMIRANJE LOKALNIH JEDINICA

Pitanje veličine lokalne jedinice može se riješiti na dva načina: stupnjevanjem i povezivanjem. U Hrvatskoj su dva stupnja samouprave: lokalna (općine i gradovi) te regionalna (županije i Grad Zagreb), dok primjera formalnoga povezivanja jedinica nema.

Zakonom utvrđeni kriteriji za formiranje županija jesu: područje koje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa.

S gledišta pravne teorije dobro je istaknuti mišljenje Roberta Blaževića (2004.), koji navodi četiri kriterija za određivanje obuhvata županija: homogenost, gravitacija, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet. Ako bi se usporedili zakonski kriteriji i ovi upravno-pravni, uočljivo je da se dio njih preklapa potpuno ili djelomično. Naime, *homogenost* može biti prirodna (zemljopisna) i društvena (gospodarska, kulturna i dr.), a te kriterije spominje i zakon. *Gravitacija* kao kriterij podrazumijeva zemljopisne, ali i prometne, odnosno društvene, elemente, što se također spominje u zakonu. *Komplementarnost* proizlazi iz postojanja raznih prirodnih i društvenih čim-

benika koji se dopunjuju, a s gospodarskoga stanovišta u što boljem zadovoljavanju potreba stanovnika neke zajednice. To se također djelomično spominje i u Zakonu. *Ekonomsko-financijski aspekt* uzima u obzir ekonomsku bazu koja je dostatna za financiranje poslova iz nadležnosti pojedine jedinice. Taj se kriterij ne spominje izravno u zakonu, ali ga treba uzeti kao pretpostavku koju ne treba dodatno obrazlagati.

Može se reći da se kriteriji iz zakona i stajališta pravnih teoretičara u svim pogledima ne podudaraju, ali većinom ipak se podudaraju te se međusobno ne isključuju. Isto tako iz tih kriterija ne mogu se izvući nedvosmisleni zaključci o veličini jedinice lokalne samouprave. Imajući na umu i različita rješenja u svijetu, može se zaključiti da područje jedinica lokalne i područne samouprave ovisi o političkoj volji vladajuće političke garniture, to više što i kriteriji iz zakona istom tom voljom mogu biti promijenjeni. Zakonodavac bi trebao shvatiti koliko je to od koristi državi kao cjelini i pojedinoj hijerarhijski nižoj teritorijalnoj jedinici.

ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava kao dio sustava sveukupne uprave omogućuje pravo građanima da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima na lokalnoj razini. Time se jača demokracija i politička kultura građana, a lokalni političari osposobljavaju se za dužnosti na državnoj razini. Ujedno se ograničava koncentracija političke moći države.

U okviru upravno-teritorijalne podjele, stanovništvo zadarske regije dobilo je priliku, kao i sve ostale županije u RH, da upravlja vlastitim razvojem, planira razvoj i vodi aktivnosti i projekte kojima se ostvaruje taj razvoj u izravnoj komunikaciji sa središnjim tijelima državne vlasti kao i s ostalim sudionicima ukupnog razvoja.

Vezano uz novine u pravnom sustavu koje su nastale osamostaljenjem RH, a koje se odnose na ovu tematiku, najvažnije je naglasiti sljedeće:

- 1) prvi put u povijesti hrvatska uprava potpuno je uređena propisima Hrvatskoga sabora
- 2) nakon dugog razdoblja „vladavine“ općina u Republici Hrvatskoj, uspostavljen je županijski sustav (20 županija i Grad Zagreb) koji ima svoje korijene u povijesnom nasljeđu
- 3) na zadarskom području uspostavljena je regionalna teritorijalna jedinica – županija, koja za sjedište ima grad Zadar i koja objedinjava šire područje u jednu cjelinu (otoci, obala, zaleđe i dio Like).

Stvaranjem samostalne hrvatske države, Zadar je dobio ravnopravni status s ostalim hrvatskim regionalnim središtima, što je rezultiralo i time da je, uz ratna razaranja,

velikosrpsku okupaciju i goleme demografske fluktuacije, postao jedan od najpropulzivnijih hrvatskih središta. Pozicioniranjem Zadra kao ravnopravnoga regionalnog središta Hrvatska je dobila novu, uspješnu, okupljališnu točku za područje sjeverne Dalmacije te dijela Like i Krbave.

Nema čvrstih kriterija kako napraviti optimalno rješenje upravno-teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske. Ako se zaobiđe pravo na jednake prilike svakomu i svima, onda će se sigurno pogriješiti. Slijedom navedenoga, a imajući na umu i povijesna iskustva, postojeće stanje, stupanj identifikacije stanovništva sa županijama, prirodnu i društvenu homogenost, prometnu povezanost, ostvareni razvojni iskorak te postojeće vizije razvoja, može se zaključiti da je Zadarska županija regionalna samoupravna jedinica koja je opravdala svoje postojanje. Isto tako, nedvojbeno je da bi teritorijalna promjena na štetu Zadarske županije bila suprotna načelima samouprave, načelima jednakosti, načelima pravednosti, udaljila bi donošenje odluka od stanovništva, smanjila zainteresiranost za donošenje odluka i time bila protiv interesa, odnosno na štetu stanovništva Zadarske županije.

LITERATURA

- Antić, T. (2002.): Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama, *Politička misao*, 39 (4), 44-86.
- Batović, A. (2009.): Zadar na Pariškoj mirovnoj konferenciji 1946. godine, u: *Zadar i okolica od Drugog svjetskog rata do Domovinskog rata*, ur. T. Oršolić, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Zadru i Sveučilište u Zadru, Zadar, 40-55.
- Begonja, Z. (2007.): *Političke prilike i sudski procesi u Zadru od 1944. do 1948.*, doktorska disertacija, Sveučilište u Zadru, Zadar.
- Blažević, R. (2004.): *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
- Brajković, A. (1992.): Institucije državne vlasti u Istri (1848-1991), *Arhivski vjesnik*, 34-35, 65-88.
- Bralić, A. (2009.): Odnos državnih vlasti prema Katoličkoj crkvi u Zadru od 1944. do 1948. godine, u: *Zadar i okolica od Drugog svjetskog rata do Domovinskog rata*, ur. T. Oršolić, Zavod za povijesne znanosti HAZU u Zadru i Sveučilište u Zadru, Zadar, 14-26.
- Bralić, A., Kraljev, K. (2011.): Proračuni dalmatinskih općina na početku XX. stoljeća (1900.-1908.), *Časopis za suvremenu povijest*, 43 (1), 265-291.
- Bralić, A. (2009.): Vinko Pulišić, nadbiskup zadarski i metropolita dalmatinski (1853.-1936.), u: *Olib, otok, selo i ljudi*, ur. L. Ivin, Družba Braća Hrvatskoga Zmaja, Zagreb, 245-252.
- Bralić, A. (2011.): Zadar kao administrativno i političko središte Dalmacije za francuske uprave, u: *Dalmacija za francuske uprave (1806.-1813.) – La Dalmatie sous l'administration française (1806-1813)*, ur. M. Trogrlić i J. Vrandečić, Književni krug, Split, 351-372.
- Gross, M., Szabo, A. (1992.): *Prema hrvatskome građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji*

- šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća, Globus, Zagreb, 1992.
- Ravlić, J. ur. (1969.): *Hrvatski narodni preporod u Dalmaciji i Istri*, Matica hrvatska, Zagreb.
- Ivković, F. (1992.): Organizacija uprave u Dalmaciji za vrijeme Druge austrijske uprave 1814. 1918., *Arhivski vjesnik*, 34-35, 31-51.
- Klaić, N., Petricioli, I. (1976.): *Zadar u srednjem vijeku*, Filozofski fakultet u Zadru, Zadar.
- Koprić, I. (2012.): *Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- (http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Kopric-Dvadeset_godina_LRSMP_-_predavanja_2012.pdf, pristupljeno: 28. veljače 2013.)
- Lauc, Z. (2010.): Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti, *Anali Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Osijeku*, 26, 23-34.
- Milaš, N. (1901.): *Pravoslavna Dalmacija, Istorijski pregled*, Izdavačka knjižarnica A. Pajevića, Novi Sad.
- Milaš, N. (1908.): Stogodišnjica Dalmatinske eparhije (1808.-1909.), *Glasnik pravoslavne dalmatinske crkve*, 9, 129-136.
- Pavić, Ž. (2002.): Tipovi jedinica lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava*, 4 (1), 21-45.
- Pederin, I. (1990.): *Mletačka uprava, privreda i politika u Dalmaciji (1409-1797)*, Biblioteka D – znanost, Časopis Dubrovnik, Dubrovnik.
- Perić, I. (1978.): *Dalmatinski sabor 1861-1912. (1918.) god.*, Centar JAZU u Zadru, Zadar.
- Valentić, M. i Čoralić, L. ur. (2005.): *Povijest Hrvata*, knjiga 2: *Od kraja 15. st. do kraja Prvog svjetskog rata*, Školska knjiga, Zagreb.
- Ružić, N. (1893.-1895.): Srpska crkva u Dalmaciji, u: *Istorija srpske crkve*, tom I-II, Zagreb i Beograd.
- Šidak, J., Gross, M., Karaman, I., Šepić, D. (1968.): *Povijest hrvatskog naroda 1860.-1914.*, Školska knjiga, Zagreb.
- Vranješ-Šoljan, B. (1991.): *Stanovništvo gradova Banske Hrvatske na prijelazu stoljeća*, Školska knjiga, Zagreb.
- Žuljić, S. (2001.): Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000., *Ekonomski pregleđ*, 52 (1-2), 3-28.



Štimio Aleksandar Bonačić

