

# *Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu*

*Juraj Hrženjak\**

UDK 353(497.5Zagreb)  
Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)  
Priljeno: 10. 1. 2011.  
Prihvaćeno: 18. 3. 2011.

Analizira se mjesna samouprava u Gradu Zagrebu nakon ukidanja mjesnih zajednica 1993. Pet godina kasnije područje Zagreba, kao glavnog grada Republike Hrvatske, podijeljeno je Statutom na 17 gradskih četvrti. Mjesni odbori, njih 218, ustrojeni su tek 2009. Na Koordinaciji gradonačelnika, predsjednika Gradske skupštine i predsjednika Vijeća gradskih četvrti u siječnju 2010. zaključeno je da se provede edukacija vijećnika mjesnih odbora o njihovim pravima i dužnostima. Od ukupno 1.702 vijećnika u edukaciji je sudjelovalo 903 ili 53%. Težište edukacije bilo je usmjereno na ostvarivanje ustavnih načela, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Statuta Grada i pravila gradskih četvrti i mjesnih odbora. Uz materijale za raspravu pripremljen je i anketni upitnik s 28 pitanja o načinima i uvjetima ostvarivanja prava i zadataka mjesne samouprave u Gradu. Mišljenja, prijedlozi i odgovori iz anketnog istraživanja upućuju na zapostavljanje mjesne samouprave, naročito zapostavljanje pravne osobnosti,

---

\* Juraj Hrženjak, ustavni sudac u mirovini (retired judge of the Constitutional Court, Zagreb)

probleme upravljanja imovinom, nedostatak financijskih sredstava, u jednostranom usmjerivanju rada mjesne samouprave na tzv. male komunalne akcije, na birokratiziranje komunikacije između mjesne samouprave i čelnika ureda gradske uprave, na pretjeranu centralizaciju upravljanja Gradom. Zahtijeva se bitno mijenjanje pozicije gradskih četvrti i mjesnih odbora u sustavu upravljanja Gradom, veći oslonac na građane i njihovo angažiranje u pitanjima koja utječu na uvjete njihova življenja i rješavanje problema koji su od svakodnevnog interesa za čovjeka, a koje je moguće brže i jednostavnije rješavati u njihovim sredinama.

*Gljučne riječi:* mjesna samouprava – Grad Zagreb, gradska četvrt, mjesni odbor, edukacija, pravna osobnost, male komunalne akcije, imovina mjesne samouprave, financiranje, decentralizacija, zborovi građana

## 1. Uvod

O mjesnoj samoupravi<sup>1</sup> počelo se u skupštinskim tijelima i Gradskoj skupštini Grada Zagreba raspravljati nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92). No, tek na sjednici Gradske skupštine 11. studenoga 1997. predložen je ustroj mjesne samouprave u Gradu. Prema tom prijedlogu mjesna samouprava trebala bi se ustrojiti na dvije razine. Ustrojilo bi se 17 gradskih četvrti, a na nižoj razini ustrojili bi se mjesni odbori koji bi, prema tom prijedlogu, trebali biti manji po broju od ukinutih mjesnih zajednica. Na toj sjednici također je predloženo 12 poslova i zadaća koje bi *samostalno* obavljale gradske četvrti. Predložen je i raspon broja vijećnika u pojedinim gradskim četvrtima, od 11 do 19. Ti su prijedlozi gotovo doslovno prihvaćeni i ugrađeni u Statut Grada koji je donesen 14. prosinca 1999.

U skladu s čl. 80/5. Statuta iz 1999. donesena je odluka Gradske skupštine o izboru članova vijeća gradskih četvrti i o izbornim jedinicama. Nikakve odluke nije bilo u svezi s izborom mjesnih odbora iako su oni regulirani

---

<sup>1</sup> Nije jasno zašto Ustav u naslovu glave VI. odvaja riječ *mjesna* zarezom od riječi *lokalna* kao da su to dva različita pojma. Za mjesnu samoupravu bitna je odredba čl. 133/4. Ustava: »U naselju ili dijelu naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave.«

Statutom. Od 1999. do 2009. u Gradu su funkcionirale samo gradske četvrti. U tijeku deset godina gradske četvrti bavile su se samo tzv. malim komunalnim akcijama.

Na koordinacijama predsjednika vijeća gradskih četvrti s gradonačelnikom i predsjednikom Gradske skupštine (Koordinacija), koje su održavane dva puta godišnje, predsjednici vijeća gradskih četvrti izvještavali su o rezultatima i problemima izvođenja malih komunalnih akcija te iznosili svoje prijedloge i mišljenja.

Tek 2008. prišlo se osnivanju mjesnih odbora. Vijeća mjesnih odbora izabrana su na svibanjskim izborima 2009. (Koprić, 2010: 117), usprkos stručnim upozorenjima da je model s dvije razine supmunicipalnih jedinica u europskim gradovima gotovo nepoznat (Ivanišević, 2008).

Na koordinacijama koje su slijedile raspravljalo se i o njihovom radu. Tako je na Koordinaciji 14. siječnja 2010. tema bila *Rad vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora*. Analizirala se realizacija plana malih komunalnih akcija 2009. i raspravljalo o planovima rada gradskih četvrti i mjesnih odbora za 2010. U svezi s mjesnim odborima istaknuto je da su uspješno konstituirani, ali da ima problema u njihovom radu zbog »nepoznavanja uloge i zadataka mjesnih odbora«. Pored dogovora da se ubuduće koordinacije održavaju svaki mjesec, predloženo je da se održe edukativni seminari o položaju i pravima, obvezama i radu mjesnih odbora.

Bilo je jasno da se edukacija ne može svesti samo na poučavanje vijećnika mjesnih odbora o njihovom položaju, ulozi i pravima reguliranim u Zakonu i Statutu. Djelovanje mjesnih odbora nije izdvojeno od rada gradskih četvrti i sustava lokalne samouprave Grada u cjelini. To prije što su 2009. obavljani izbori članova Gradske skupštine, vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora. Neposredno je izabran gradonačelnik kao izvršno tijelo (Podolnjak, 2010: 93). Ukinuto je Gradsko poglavarstvo. Te činjenice zahtijevale su temeljitiju pripremu i analizu dosadašnjih iskustva te uvid u funkcioniranje ustrojenih tijela, u novonastalim okolnostima.

Na Koordinaciji 12. veljače 2010. prihvaćene su teze *Uloga i zadaci gradskih četvrti i mjesnih odbora na obavljanju poslova utvrđenih Zakonom i Statutom Grada Zagreba* i upućene vijećnicima mjesnih odbora i gradskih četvrti. Upućen im je i anketni upitnik s 28 pitanja koja se odnose na stanje i funkcioniranje mjesne samouprave u gradu Zagrebu.

Na sljedećoj Koordinaciji (21. ožujka 2010.) utvrđen je *tim* znanstvenika, stručnjaka te predstavnika Gradske skupštine i izvršne vlasti Grada, uključujući i predsjednike gradskih četvrti (ukupno 52), sa zadatkom pripremiti i održati seminare te na osnovi analize stanja predložiti Koordinaciji

odgovarajuće mjere. Edukacije su održane u svih 17 gradskih četvrti tijekom travnja i svibnja 2010. Rasprave je vodio uži dio tima, uključujući sve predsjednike gradskih četvrti.

Statistički podaci o broju sudionika u raspravama i onih koji su ispunili anketni upitnik prikazani su u tablici 1.

Tablica 1. Osnovni pokazatelji o raspravama i anketi<sup>2</sup>

Gradska četvrt	Ukupan broj članova VGČ i VMO	Broj prisutnih na raspravi	Broj diskutanata	Broj vraćenih anketnih upitnika
Peščenica – Žitnjak	123	81 (66%)	25 (31%)	75 (61%)
Trešnjevka – sjever	97	60 (62%)	15 (25%)	45 (46%)
Novi Zagreb – zapad	121	65 (54%)	26 (40%)	65 (54%)
Čnomerec	77	50 (65%)	12 (26%)	46 (60%)
Podsused – Vrapče i Stenjevec	143	72 (50%)	30 (42%)	72 (50%)
Gornja Dubrava	123	72 (58%)	21 (29%)	69 (56%)
Donji grad i Gornji grad – Medveščak	191	100 (52%)	18 (18%)	99 (52%)
Donja Dubrava	71	42 (59%)	17 (40%)	41 (58%)
Sesvete	266	120 (45%)	26 (22%)	120 (45%)
Podsljeme	42	22 (52%)	7 (32%)	22 (52%)
Trešnjevka – jug	81	34 (42%)	13 (38%)	29 (36%)
Novi Zagreb – istok	102	60 (59%)	14 (23%)	56 (55%)
Maksimir	96	48 (50%)	16 (33%)	43 (45%)
Trnje	96	52 (54%)	17 (37%)	47 (49%)
Brezovica	73	26 (36%)	10 (28%)	26 (36%)
Ukupno	1.702	903 (53%)	267 (30%)	855 (50%)

Izvor: Izvješće (2010)

Od 1.702 vijećnika gradskih četvrti i mjesnih odbora raspravi su prisustvovala 903 vijećnika. Aktivno je u raspravi sudjelovalo 267 vijećnika. Anketni upitnik popunilo je 855 vijećnika. Premda je vrijeme održavanja rasprava (radni dani i za radnog vremena) otežavalo dolazak zaposlenima u javnom i privatnom sektoru te obrtnicima i poduzetnicima, ipak je raspravi prisustvovala natpolovična većina vijećnika.

<sup>2</sup> Tablica 1. sadržana je u Izvješću o edukacijskim raspravama i anketi o mjesnoj samoupravi u Gradu Zagrebu koje je pripremila Služba za mjesnu samoupravu Grada, u suradnji s Timom za edukaciju.

## 2. Osnovni podaci o gradskim četvrtima i mjesnim odborima

Pripremi edukacije prethodilo je upoznavanje s podacima o području i stanovništvu gradskih četvrti i mjesnih odbora te o društvenoj strukturi vijećnika gradskih četvrti i mjesnih odbora (tablice 2 i 3a, b, c, d, e).

Tablica 2. Gradske četvrti i mjesni odbori u Gradu Zagrebu

Naziv gradske četvrti	Uukupno površina GČ u ha	Ukupan broj stanovnika GČ (28. 2. 2009.)	Ukupan broj članova vijeća GČ	Broj mjesnih odbora	Prosječan broj ha po MO	Prosječan broj stanovnika po MO	Ukupan broj članova VMO
Donji grad	301,62	47.442	15	14	21,54	3.388,71	86
Gornji grad – Medveščak	1.019,11	37.455	15	13	78,39	2.881,15	75
Trnje	736,45	48.980	15	13	56,65	3.767,69	81
Maksimir	1.497,27	55.050	19	11	136,12	5.004,55	77
Peščenica – Žitnjak	3.529,56	65.693	19	16	220,60	4.105,81	104
Novi Zagreb – istok	1.654,33	67.235	19	11	150,39	6.112,27	83
Novi Zagreb – zapad	6.263,67	62.568	19	16	391,48	3.910,50	102
Trešnjevka – sjever	580,85	62.371	19	10	58,09	6.237,10	78
Trešnjevka – jug	983,57	74.153	19	6	163,93	12.358,83	62
Črnomerec	2.421,75	43.983	15	8	302,72	5.497,88	62
Gornja Dubrava	4.026,57	70.519	19	16	251,66	4.407,44	104
Donja Dubrava	1.080,99	41.908	15	8	135,12	5.238,50	56
Stenjevac	1.218,01	54.510	19	6	203,00	9.085,00	52
Podsused – Vrapče	3.618,76	48.649	15	7	516,97	6.949,86	57
Podsljeme	5.944,48	20.508	11	5	1.188,90	4.101,60	31
Sesvete	16.525,47	75.076	19	46	359,25	1.632,09	252
Brezovica	12.732,84	12.506	11	12	1.061,07	1.042,17	62
UKUPNO (17 gradskih četvrti)	64.135,30	888.606	283	218	294,20	4.076,17	1.424

Tablica 2. daje uvid u veličinu gradskih četvrti i mjesnih odbora prema površini i broju stanovnika. Po površini su najveće gradske četvrti Sesvete i Brezovica. Slijedi ih Novi Zagreb – zapad i Podsljeme. Po urbaniziranosti se ističu Donji grad, Gornji grad, Maksimir, Trnje i obje Trešnjevke, Črnomerec i Novi Zagreb – istok. Površina i broj mjesnih odbora kao i prosječan broj stanovnika po mjesnom odboru pokazuju veće razlike nego

što bi se mogle očekivati s obzirom na stupanj urbanizacije i potrebe razvoja samouprave u Gradu.

Tablica 3. Struktura vijećnika gradskih četvrti i mjesnih odbora

a) Prema životnoj dobi

	GRADSKE ČETVRTI		MJESNI ODBORI	
	Ukupno	%	Ukupno	%
do 30 godina	18	6,36	124	8,74
31 – 45 godina	59	20,85	331	23,33
46 – 60 godina	131	46,29	585	41,23
Više od 60 godina	69	24,38	358	25,23
Nepoznato	6	2,12	22	1,55

b) Prema spolu

	GRADSKE ČETVRTI		MJESNI ODBORI	
	Ukupno	%	Ukupno	%
Muškarci	209	73,85	1016	71,60
Žene	73	26,15	403	28,40

c) Prema završenoj školi

	GRADSKE ČETVRTI		MJESNI ODBORI	
	Ukupno	%	Ukupno	%
Osnovna škola	1	0,35	37	2,61
Srednja škola	106	79,5	331	56,06
Viša škola	54	19,08	171	12,05
Fakultet	104	36,75	336	23,68
Magisterij/ doktorat	16	1,77	55	1,76
Nepoznato	5	1,77	25	

d) Prema socijalnom statusu

	GRADSKE ČETVRTI		MJESNI ODBORI	
	Ukupno	%	Ukupno	%
Zaposleni	141	49,82	633	44,61
Umirovljenici	86	30,39	124	8,74

Poduzetnici i obrtnici	24	8,48	460	32,42
Studenti	10	3,89	44	3,10
Nezaposleni	11	3,89	119	8,39
Nepoznato/ostali	5	1,77	39	2,75

e) Prema pripadnosti političkim strankama

	GRADSKE ČETVRTI		MJESNI ODBORI	
	Ukupno	%	Ukupno	%
SDP	108	38,16	598	42,14
HDZ	46	16,25	269	18,96
HSS	24	8,48	117	8,25
HSU	22	7,77	105	7,40
HNS	21	7,42	106	7,47
HSP	9	3,18	30	2,11
HSLŠ	4	1,41	17	1,20
Ostale stranke	4	1,41	15	1,06
Nestranački	32	11,31	162	11,42

Iz tablica 3a, b, c, d, e vidi se da je u vijećima zastupljena pretežno srednja dob građana od 46 do 60 godina i ona iznad 60 godina, a uočljivo je premalo mladih do 30 godina. Prema spolu gotovo je tri puta više muških vijećnika. Po strukturi između vijećnika gradskih četvrti i mjesnih odbora nema znatnih razlika. Nešto je veći postotak mladih i onih do 45 godina u vijećima mjesnih odbora. Po spolu veća je zastupljenost žena u mjesnim odborima (28,40%) nego u vijećima gradskih četvrti (26,15%). Uspoređujući socijalni status važno je napomenuti da je nešto veći postotak poduzetnika i obrtnika u mjesnim odborima. Nestranačkih vijećnika u mjesnim odborima procentualno je jednako kao i u vijećima gradskih četvrti (11,42% nasuprot 11,31%).

U jednim i drugim vijećima, u odnosu prema strukturi stanovništva Zagreba, iznadprosječno su zastupljeni obrazovna struktura i stručnost vijećnika. To potvrđuje da građani smatraju svojom dužnošću i da žele da u njima najbližim predstavničkim tijelima, mjesnim odborima i gradskim četvrtima budu ljudi koji imaju kvalitete za obavljanje poslova od svakodnevnog interesa za čovjeka, obitelj i njihovo uže područje. To mišljenje potkrepljuju i odgovori dani u tablici 4. Smatrate li da u dovoljnoj mjeri poznajete propise o mjesnoj samoupravi?

Tablica 4. Smatrate li da u dovoljnoj mjeri poznajete propise o mjesnoj samoupravi?

Ispitanici prema vrsti vijeća	Članovi VGČ		Članovi VMO		Nepoznato		Ukupno odgovora		
	Odgovori	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Da		80	54,79	323	46,54	5	33,33	408	47,72
Ne		34	23,29	202	29,11	4	26,67	240	28,07
Ne mogu ocijeniti		31	21,23	159	22,91	6	40,00	196	22,92
Bez odgovora		1	0,68	10	1,44		0,00	11	1,29
Ukupno ispitanika		146	100,00	694	100,00	15	100,00	855	100,00

Uvid u veličinu područja, broj stanovnika i strukturu vijeća mjesne samouprave usmjerio je i pristup raspravi. U raspravi su prevladavala pitanja odnosa gradske uprave prema mjesnoj samoupravi. Mnoga su pitanja postavljena pročelniku Službe za mjesnu samoupravu o problemima ostvarivanja malih komunalnih akcija (što je i razumljivo s obzirom na to da je to jedino konkretno područje rada jedinica mjesne samouprave). Ipak, iz Izvješća (2010) može se dobiti realna slika o stanju i problemima mjesne samouprave u Gradu.

Program edukacije sadržavao je tri teme. Prva se odnosila na prava i obveze mjesne samouprave regulirane Ustavom, Zakonom i Statutom; druga je obuhvaćala djelokrug – poslove i ovlasti koje gradske četvrti i mjesni odbori obavljaju u skladu sa Zakonom i Statutom; treća tema odnosila se na decentralizaciju.

## 2.1. Prava i obveze mjesne samouprave regulirane Ustavom, Zakonom i Statutom

Načelno, mjesna samouprava regulirana je Ustavom (čl. 133/4.); Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPS; čl. 57.–66.); Zakonom o Gradu Zagrebu (ZGZ; čl. 17. i 18.) i detaljnije Statutom Grada Zagreba (čl. 77.–103., 110.–112., koji reguliraju komunalne i društvene djelatnosti, naročito u odnosu na čl. 83. Statuta Grada Zagreba te čl. 136., 137/2., 138. i 139/4. koji reguliraju pitanja imovine i financiranja).



Pored tih članaka Statuta, mjesna samouprava ostvaruje se i putem referendumu i drugih oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju i izjašnjavanju o pitanjima iz samoupravnog djelokruga u gradskim četvrtima i mjesnim odborima (Ivanišević, 2008: 9), u skladu s čl. 24.–26. Zakona i 124.–135. Statuta.

Težište rasprave bilo je usmjereno na pitanja koja su u skladu sa Statutom Grada dužne obavljati jedinice mjesne samouprave. Na mjesnu samoupravu općenito odnose se odredbe čl. 77.–79. Statuta. Kao jedinice mjesne samouprave utvrđeni su u čl. 77. gradske četvrti i mjesni odbori.<sup>3</sup> Člankom 78. Statuta utvrđen je pravni identitet tijela gradskih četvrti i mjesnih odbora, kao i pripadajuće apozicije tog identiteta, uz odgovarajuća objašnjenja.<sup>4</sup>

## 2.2. Pravna osobnost

Svaki od tih oblika mjesne samouprave, u skladu s čl. 66. ZLPS te čl. 78/1. Statuta, jest *pravna osoba* za sebe i svaku za sebe zastupaju predsjednici njihovih vijeća (78/2.) i svaka za sebe (78/3.) donosi svoja pravila – koja sadržavaju odredbe o identitetu tog oblika (t. 1.–3.) i osobito u t. 4. način stjecanja i raspolaganja imovinom, što podrazumijeva i vlastiti OIB i žiro-račun, a u t. 5. upotrebu žiga. Žig je izraz, uz potpis ovlaštene osobe, prav-

<sup>3</sup> Čl. 77/1.: Na području Grada Zagreba osnivaju se gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji neposredno i svakodnevno utječu na njihov život i rad.

<sup>4</sup> (1) Gradske četvrti i mjesni odbori pravne su osobe.

(2) Gradske četvrti i mjesne odbore zastupaju predsjednici njihovih vijeća.

(3) Gradske četvrti i mjesni odbori imaju pravila koja sadrže odredbe o:

1. nazivu i sjedištu;

2. zastupanju;

3. tijelima;

4. načinu stjecanja i raspolaganja imovinom;

5. upotrebi žiga;

6. drugim pitanjima od značenja za gradsku četvrt, odnosno mjesni odbor.

(4) Imovinu gradske četvrti, odnosno mjesnog odbora čine: novčana sredstva, pokretne stvari, nekretnine te prava i obveze gradske četvrti odnosno mjesnog odbora.

(5) Novčanim sredstvima koja se gradskim četvrtima odnosno mjesnim odborima osiguravaju u gradskom proračunu, vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora dužna su raspolagati u skladu s odlukom iz članka 92. stavka 3. ovoga statuta.

ne osobnosti gradske četvrti odnosno mjesnog odbora. U praksi gradske uprave djelomično se zaobilazi uvažavanje tih odredba Zakona i Statuta.<sup>5</sup>

Premda je pravna osobnost od velikog značenja za obavljanje poslova i ovlasti mjesnih odbora i gradskih četvrti u Gradu, to ni na koji način ne apsolutizira pravnu osobnost. Pravnu osobnost dao je Zakon i ona se može ostvarivati samo u granicama koje je utvrdio Zakon. Statutom Grada treba biti pobliže reguliran okvir ostvarivanja pravne osobnost jedinica mjesne samouprave i djelokrug tih jedinica. Granica je prije svega činjenica da je Grad jedinstvena cjelina i da se pojedinačni interesi, pa i jedinica mjesne samouprave, ne mogu ostvarivati suprotno objektivnim interesima Grada kao cjeline. Nadalje, Statutom ili statutarnim odlukama utvrđena je (ili bi trebala to biti) obvezna suradnja mjesnih odbora i gradskih četvrti, ali i gradske uprave na planiranju i rješavanju svih pitanja koja su od zajedničkog interesa za građane i njihovi prioriteti. Na stručnoj pripremi planova, na pronalaženju načina da oni budu najkvalitetnije i najjeftinije izvedeni za građane dužni su pomagati svi stručni službenici gradskih ureda, uključujući i Službu za mjesnu samoupravu.

Pravna osobnost jedinica mjesne samouprave garancija je i uvjet uz koje se odvija međusobna suradnja i suradnja s upravnim tijelima Grada.

Naglašavanje pravnog identiteta jedinica mjesne samouprave za široku lepezu prava upravljanja dijelom financijskih sredstava iz proračuna i na drugi način stečenih te dijelom imovine kojom se svakodnevno koriste građani u svojim užim okvirima za poslove i ovlasti koje su one dužne obavljati ne podrazumijeva i ne zahtijeva ustrojstvo posebnih upravnih tijela u svakoj od jedinica. Naprotiv! Člankom 79/6. Statuta, a u skladu s čl. 59. Zakona, uređeno je: »Stručne i administrativne poslove za rad gradskih četvrti i mjesnih odbora obavlja gradsko upravno tijelo nadležno za mjesnu samoupravu i druga gradska upravna tijela u skladu s gradskom odlukom.« I to je čvrsta osnova suradnje gradske uprave i mjesne samo-

<sup>5</sup> Posebno je pitanje žiga mjesnog odbora. Prema sadašnjoj praksi žig mjesnog odbora ne drži mjesni odbor kojem pripada. Sve žigove drži odsjek gradske četvrti za sve mjesne odbore na svom području, uz obrazloženje da mjesni odbori nemaju uvjete za držanje vlastitog žiga. U tijeku rasprave – edukacije i putem anketnog upitnika vijećnici mjesnih odbora tražili su da im Služba za mjesnu samoupravu stavi žig na raspolaganje. Štoviše, postojeću praksu smatraju preprekom normalnom funkcioniranju i obavljanju poslova i ovlasti mjesnog odbora. Ističe se da su gradske četvrti i mjesni odbori ustrojeni kao oblici sudjelovanja građana u odlučivanju, a ne kao formalni demokratski ukras gradskoj upravi.

uprave te zajednička odgovornost za uspješno funkcioniranje i mjesne samouprave i gradske uprave.<sup>6</sup>

U čl. 78/4. i 78/5. utvrđuje se orijentacijski što čini imovinu gradske četvrti odnosno mjesnog odbora i kako treba postupati s onim dijelom novčanih sredstava koja se osiguravaju u gradskom proračunu za obavljanje poslova prenesenih iz samoupravnog djelokruga Grada. Prema sadašnjoj praksi gradske uprave, prenesene poslove čine samo male komunalne akcije, i to u djelokrugu gradske četvrti.

Činjenice iznesene u raspravama prikazuju da gradske četvrti i mjesni odbori ne raspolažu pokretnim stvarima i nekretninama koje služe svakodnevnom potrebama građana na njihovu području, iako kao pravne osobe po Zakonu i Statutu to pravo imaju.

U čl. 79/1. Statuta regulirano je da se »gradska četvrt osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koja je povezana zajedničkim interesima građana«. Čl. 79/2. utvrđuje da se u gradu osniva 17 gradskih četvrti, a u čl. 79/3. nabrojena su njihova imena.<sup>7</sup> U čl. 79/4. regularno je da se »na području gradske četvrti osnivaju mjesni odbori.«<sup>8</sup> Osnovano je 218 mjesnih odbora.

---

<sup>6</sup> Dakle, Služba za mjesnu samoupravu i druga gradska upravna tijela, prema ovoj odredbi Statuta, dužna su pružati stručne i administrativne usluge vijećima gradskih četvrti i vijećima mjesnih odbora u obavljanju poslova i ovlasti, prvenstveno za poslove i ovlasti utvrđene člancima 82., 83., 92. i 98. Statuta Grada. Riječ je o pomaganju da odluke, zaključci i prijedlozi vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora budu stručno pripremljeni i odraz volje i potreba građana, u važnijim pitanjima i potvrđeni na zborovima građana, a u najznačajnijim pitanjima i lokalnim referendumom. Nadalje, ovom odredbom Statuta isključena je potreba da gradske četvrti ili mjesni odbori organiziraju vlastitu administraciju, za što se pojedinci zalažu. Važno je za uspješno obavljanje ovoga posla da stručno i informatički osposobljeni službenici Službe za mjesnu samoupravu budu raspoređeni u odsjecima gradskih četvrti, tako da svaki od njih po nekoliko sati dnevno ili u određene dane tjedno budu u službi pojedinog vijeća mjesnog odbora i da obavljaju poslove po uputi i u dogovoru s predsjednikom vijeća. Stručnu pomoć i suradnju, u slučaju potrebe predsjednik vijeća može i neposredno tražiti od pojedinih gradskih upravnih tijela, u skladu s odredbom članka 79/6. Statuta.

<sup>7</sup> Nema argumenata koji bi opravdavali da baš tih 17 gradskih četvrti čine gospodarsku i društvenu cjelinu, što je zakonski i statutarni uvjet za njihovo ustrojstvo. Ni povijesni ih razvoj gradskih aglomeracija ne potvrđuje.

<sup>8</sup> Mjesni odbori se utvrđuju kao oblici mjesne samouprave u Statutu Grada i prije u privremenim statutima, kao na primjer u prijedlogu ustroja mjesne samouprave koji je usvojila Gradska skupština na 25. sjednici 19. listopada 1995. Odluka Gradske skupštine kojom su osnovani mjesni odbori 29. veljače 2009. ima svega šest članaka. Prvi glasi: »Ovom se odlukom osnivaju mjesni odbori na području grada Zagreba i utvrđuje se broj, naziv, sjedište i područje mjesnog odbora po gradskim četvrtima u Gradu Zagrebu te način i promjena granica i sjedišta mjesnih odbora«. U odluci nema ni riječi o njihovim poslovima i načinu

Gradske četvrti su pobliže regulirane u čl. 80.–102., a mjesni odbori u čl. 93.–103. Statuta. U čl. 80. i 81. Statuta su regulirana pitanja izbora tijela gradskih četvrti, broj članova vijeća itd..

### 2.3. Djelokrug poslova i ovlasti mjesnih odbora i gradskih četvrti

Člankom 59. Zakona regulirano je da se statutom općine ili grada utvrđuju djelokrug i ovlasti mjesnog odbora, a u čl. 65. i gradskih četvrti, te način financiranja njihove djelatnosti. Budući da su u Zagrebu kao jedince mjesne samouprave najprije ustrojene gradske četvrti, Statut Grada prvenstveno regulira njihov djelokrug i ovlasti, i to u čl. 82., 83. i 92., a iz njih regulira mjesne odbore u čl. 98. i 102. Djelokrug i ovlasti regulirani čl. 82., a djelom i čl. 98., mogu se smatrati i izvornima jer prema čl. 60. Zakona mjesnom odboru odnosno gradskoj četvrti općina ili grad statutom može povjeriti obavljanje pojedinih poslova iz svoga djelokruga koji su od neposrednog interesa za građane pojedinog mjesnog odbora. Dakle, ne svima. Za obavljanje tih poslova treba osigurati posebna sredstva u proračunu općine ili grada.

Prema čl. 82/1. Statuta, vijeće gradske četvrti ima samostalne ovlasti pobrojene u 13 točaka.<sup>9</sup> Čl. 82/3. regulira da vijeće gradske četvrti samostal-

---

financiranja. Odluka se poziva na Zakon, a u Statutu samo na čl. 38. i 79. koji propisuju njihovo osnivanje.

Za osnivanje mjesnih odbora istaknuti su dvojaki razlozi: »prvo, ispunjavanje statutar-  
nih odredaba o potrebi osnivanja mjesnih odbora kao drugog oblika mjesne samouprave u gradu Zagrebu, uz već postojeće gradske četvrti, i drugo, udovoljavanje potrebi za dograd-  
njom mjesne samouprave u gradu Zagrebu na osnovi pozitivnih iskustava stečenih tijekom  
devet godina postojanja gradskih četvrti, izraženoj kroz zajedničku inicijativu svih vijeća  
gradskih četvrti za pokretanje postupka osnivanja mjesnih odbora«.

Upitno je zašto su gradske četvrti bile inicijator osnivanja mjesnih odbora kad u pro-  
tekloj godini dana nisu uspjele uspostaviti pravno relevantne odnose i kad vijećnici mjesnih  
odbora smatraju da gradske četvrti pretjerano posežu u prava i ovlasti mjesnih odbora. Iz  
odluke donesene 2009. proizlazi da su mjesni odbori, nakon što su prije 18 godina utvrđeni  
Zakonom i poslije 14 godina Statutom Grada uneseni u sustav kao »drugi oblik mjesne  
samouprave«, a da gradska uprava nije stvorila uvjete za njihovo djelovanje. To potvrđuje i  
nedostatak prostorija i uskraćivanje da drže vlastiti pečat itd.

<sup>9</sup> Donosi pravila gradske četvrti; donosi financijski plan i završni račun; odlučuje  
o raspolaganju imovinom gradske četvrti; donosi plan malih komunalnih akcija i utvrđuje  
prioritete u njihovoj realizaciji; bira predsjednika i potpredsjednika vijeća; saziva mjesne zbo-  
rove građana; organizira i provodi civilnu zaštitu na svom području; usklađuje rad mjesnih  
odbora; donosi program rada i izvješće o radu; donosi poslovnik o svom radu; surađuje s

no »odlučuje o raspolaganju imovinom gradske četvrti«. Čl. 78. regulira da gradske četvrti i mjesni odbori svojim pravilima određuju način stjecanja i raspolaganja imovinom (t. 4.). U čl. 78/4. pobliže je regulirano da »imovinu gradske četvrti odnosno mjesnog odbora čine: novčana sredstva, pokretne stvari, nekretnine te prava i obveze gradske četvrti odnosno mjesnog odbora«.

Prema čl. 78/5., »novčanim sredstvima koja se gradskim četvrtima, odnosno mjesnim odborima osiguravaju u gradskom proračunu, vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora dužna su raspolagati u skladu s odlukom« iz čl. 92/3. Statuta. Taj pak glasi: »Gradska skupština posebnom će odlukom utvrditi kriterije za utvrđivanje ukupne visine sredstava u gradskom proračunu za gradske četvrti i kriterije za podjelu tih sredstava na gradske četvrti te način i uvijete korištenja i raspolaganja sredstvima, a na temelju poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba koji su im povjereni«. Također, čl. 102/1. i 102/3. reguliraju da se sredstva za rad mjesnih odbora osiguravaju u gradskom proračunu. U praksi, dodijeljena novčana sredstva, u pravilu, raspoređena su na male komunalne akcije.

Iz rasprava se vidjelo da gradske četvrti pošto donesu plan malih komunalnih akcija i utvrde njihove prioritete, nemaju utjecaja na njihovo izvršenje: kvalitetu, cijenu, trajanje itd.

Prema čl. 83. vijeće gradske četvrti ima niz dodatnih ovlasti i odgovornosti.<sup>10</sup> U svezi s tim člankom vijećnici traže da se poveća opseg pitanja o

---

drugim gradskim četvrtima na području grada Zagreba osobito sa susjednima; surađuje s udrugama na svom području u pitanjima od interesa za građane gradske četvrti; obavlja i druge poslove utvrđene propisima. Čl. 82/2. definira male komunalne akcije: »pod malim komunalnim akcijama iz stavka 1. točke 4. ovoga članka razumijeva se gradnja, uređivanje i održavanje manjih objekata komunalne infrastrukture i manjih javnih objekata kojima se poboljšava komunalni standard građana na području gradske četvrti, a koji nisu obuhvaćeni drugim programom (manji dijelovi mjesne mreže za priključak na vodovod, kanalizaciju, plin, električnu energiju, distribucijsku TV, kanalizaciju, zelene površine, parkovi i dječja igrališta, putovi, sporedne ceste i nogostupi, fontane i javni zdenci, vjerski, kulturni, športski i drugi javni objekti)«.

<sup>10</sup> Tako: »1. predlaže koncept razvoja svoga područja u okviru razvojnog plana Grada Zagreba; 2. predlaže rješenja od interesa za svoje područje u postupcima izrade i donošenja prostornih i drugih planskih dokumenta i njihova ostvarenja; 3. prati stanje u komunalnoj infrastrukturi na svom području i predlaže programe razvoja komunalne infrastrukture; 4. brine se o uređivanju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnim objektima, infrastrukturi te obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti od značenja za gradsku četvrt; 5. brine se o zadovoljavanju potreba stanovnika na području predškolskog odgoja i obrazovanja, javnog zdravlja, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i športa od značenja za gradsku četvrt; 6. predlaže i prati mjere i akcije za zaštitu i unapređivanje okoliša te za poboljšanje uvjeta života; 7. predlaže mjere nakon razmatranja stanja sigurnosti i zaštite osoba, imovi-

kojima oni samostalno odlučuju, a ne samo da daju prijedloge na koje se ponekad upravni uredi i ne osvrću. Naročito, ističe se potreba da se iz t. 4.–8. decentraliziraju poslovi u dijelu koji mogu samostalno obavljati mjesni odbori i gradske četvrti. Traži se da u nadležnosti vijeća gradskih četvrti bude organizacija komunalnih i prometnih redara, da vijeće, u suradnji s građanima, organizira i nadzire rad, netom osnovanih, vijeća za sigurnost građana i imovine itd. Podrazumijeva se da se uz veću samostalnost regulira i veća konkretna odgovornost Vijeća.

Radi boljeg razumijevanja pravnog položaja mjesnih odbora, u odnosu prema gradskim četvrtima, važno je analizirati i čl. 98/1. Statuta.<sup>11</sup> U 13 točaka toga članka prava i ovlasti mjesnih odbora sadržano je 26 odredba iz članaka 82. i 83. vijeća gradskih četvrti. Prvo, to je velika kvantitativna razlika u pravnoj regulaciji. Drugo, premda su u devet točaka istovjetno regulirane odredbe za gradske četvrti i mjesne odbore, kvalitativno se razlikuju ta dva članka. Iz stipulacije čl. 98/1. izostavljena je riječ »samostalno« koja postoji u čl. 82/1. za gradske četvrti. Prema tome je upitna samostalnost mjesnih odbora čak na normativnoj osnovi. U nastavku čl. 98., u t. 10. utvrđena je nesamostalnost vijeća mjesnog odbora. Naime, plan malih komunalnih akcija za svoje područje ne donosi samostalno vijeće mjesnog odbora, nego daje prijedloge vijeću gradske četvrti. U čl. 82/11. regulirano je pravo gradskih četvrti da surađuju sa susjednim gradskim četvrtima, dok takvo pravo nije utvrđeno i za mjesne odbore itd.

ne i dobara na svom području; 8. predlaže mjere za učinkovitiji rad komunalnih službi; 9. predlaže osnivanje ustanova u djelatnostima brige o djeci predškolske dobi, obrazovanja, javnog zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i športa, prati rad ustanova u tim djelatnostima osnovanim radi zadovoljavanja potreba stanovnika na svom području te predlaže mjere za unapređivanje njihova rada; 10. predlaže imenovanje ulica, javnih prometnih površina, parkova, športskih terena, škola, vrtića, ustanova u kulturi i svih drugih objekata na svom području; 11. može predložiti područja mjesnih odbora na svojem području; 12. predlaže promjenu područja gradske četvrti odnosno mjesnih odbora na svom području; 13. predlaže kandidate za suce porotnike«.

<sup>11</sup> Prema njemu, vijeće mjesnog odbora: 1. donosi pravila mjesnog odbora; 2. donosi financijski plan i završni račun; 3. odlučuje o raspolaganju imovinom mjesnog odbora; 4. donosi poslovnik o svom radu; 5. donosi program rada i izvješće o radu; 6. bira predsjednika vijeća i potpredsjednika; 7. razmatra pitanja koja neposredno i svakodnevno utječu na život i rad građana koji žive na području određenoga mjesnog odbora, a posebno u vezi s uređivanjem naselja, zaštitom djece, mladeži i starijih osoba i skrbi o njima te sa zadovoljavanjem zdravstvenih, kulturnih i športskih potreba građana; 8. saziva mjesne zborove građana; 9. predlaže mjere za unapređivanje uvjeta života i rada tijelima nadležnim za njihovo rješavanje; 10. predlaže vijeću gradske četvrti plan malih komunalnih akcija za svoje područje; 11. inicira postupak izmjene područja mjesnog odbora; 12. organizira i provodi civilnu zaštitu na svojem području; 13. obavlja i druge poslove koji su mu povjereni gradskim odlukama i drugim propisima.

Sadržaj čl. 83. apsolviran je u čl. 98. t. 7. i 9. Prema tome, mjesni odbor ne samo da je ograničen u svojim pravima, u odnosu prema gradskoj četvrti u Statutu Grada, nego u praksi nisu jasno postavljeni i razgraničeni odnosi tih dviju, u skladu s čl. 66. Zakona i čl. 78. Statuta, ravnopravnih jedinica mjesne samouprave. Zato su u raspravama vijećnici mjesnih odbora tražili da se Statutom Grada jasnije uredi odnos vijeća gradske četvrti i vijeća mjesnog odbora, da vijeće mjesnog odbora za svoje područje *samostalno* donosi svoj plan malih komunalnih akcija i druge planove i da se poštuje pravni identitet mjesnog odbora.

## 2.4. Ostvarivanje djelokruga jedinica mjesne samouprave u praksi

Kako funkcionira mjesna samouprava u Gradu, kako se ostvaruju Zakonom i Statutom utvrđeni poslovi i ovlasti te kojim se sadržajima bave vidi se iz planova rada gradskih četvrti i mjesnih odbora. Od konstituiranja 1999. sadržaj djelovanja gradskih četvrti bile su male komunalne akcije. Analizom planova rada gradskih četvrti za 2009. i 2010. utvrđeno je da nema bitnih razlika. Malo je planiranog rješavanja drugih pitanja iz svakodnevnog života ljudi kojima bi se trebale baviti gradske četvrti i 2009. ustanovljeni mjesni odbori, u skladu s čl. 82., 83. i 98. Statuta. Stanje i uvjete u kojima djeluje mjesna samouprava ilustriraju i odgovori 855 vijećnika prikazani u tablici 5.

Tablica 5. Koje su najvažnije zapreke uspješnijem radu vijeća kojega ste član? (Ispitanici su mogli označiti do tri odgovora.)

Ispitanici prema vrsti vijeća	Članovi VGČ		Članovi VMO		Članovi VGČ i VMO		Nepoznato		Ukupno odgovora	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Nedovoljna zainteresiranost većine članova vijeća	8	5,93	61	8,79	1	9,09		0,00	70	8,19
Loš rad predsjednika vijeća	7	5,19	47	6,77	1	9,09	1	6,67	56	6,55
Nejasno određena odgovornost vijeća	26	19,26	152	21,90	2	18,18	2	13,33	182	21,29
Preusko određene ovlasti vijeća	57	42,22	261	37,61	5	45,45	8	53,33	331	38,71

Slab interes građana za rad vijeća	11	8,15	168	24,21	2	18,18	1	6,67	182	21,29
Slaba suradnja VGČ s vijećima MO	12	8,89	143	20,61	1	9,09	2	13,33	158	18,48
Slaba suradnja s udrugama građana	3	2,22	44	6,34		0,00		0,00	47	5,50
Neodgovarajući odnos političkih stranaka prema mjesnoj samoupravi	16	11,85	42	6,05	1	9,09	5	33,33	64	7,49
Premala financijska sredstva o kojima odlučuje vijeće	85	62,96	403	58,07	9	81,82	7	46,67	504	58,95
Nemogućnost samostalnog raspolaganja imovinom i vlastitim prihodima	56	41,48	233	33,57	6	54,55	3	20,00	298	34,85
Neodgovarajući rad Službe za MS	14	10,37	32	4,61		0,00	1	6,67	47	5,50
Neodgovarajući odnos gradskih tijela prema inicijativama i prijedlozima vijeća	51	37,78	197	28,39	3	27,27	7	46,67	258	30,18
Ukupno ispitanika	135		694		11		15		855	

Ako se zanemari »nepoznate«, kojih ima ukupno 15, na 855 dobivenih odgovora na pitanje ispitanika o najvažnijim preprekama radu jedinica mjesne samouprave, pojedinačno, najvećom preprekom vijećnici smatraju premala financijska sredstva o kojima odlučuju vijeća. Drugu po važnosti čine preusko određene ovlasti vijeća itd.

Kad se kumulativno analiziraju odgovori vijećnika na pitanje: Koje su najvažnije zapreke uspješnijem radu vijeća kojega ste član?, odgovori nedvosmisleno upućuju na centralizaciju sustava kao najveću prepreku. Vijećnici vide centralizaciju u: preusko određenim ovlastima vijeća, nemogućnosti samostalnog raspolaganja imovinom i vlastitim prihodima (Koprić, 2010a: 117) (što znači da su u potpunosti ovisni o volji većine u lokalnom predstavničkom tijelu), neodgovarajućem odnosu gradskih upravnih tijela prema inicijativama i prijedlozima vijeća i u nejasno reguliranoj odgovornosti vijeća. Na ta pitanja upozorili su gotovo svi anketirani vijećnici. Kao drugu najveću prepreku uspješnijem radu vijeća, oko 500 vijećnika vidi u premalim financijskim sredstvima o kojima odlučuje vijeće. I odgovori vijećnika na postavljeno pitanje: Koja problematika nije dovoljno zastupljena u



ovogodišnjem programu rada vijeća kojega ste član?, prikazani u tablici 6, potvrđuju da je centralizam glavna prepreka radu vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora.

Tablica 6.<sup>12</sup> Koja problematika nije dovoljno zastupljena u ovogodišnjem programu rada vijeća kojega ste član? (Ispitanici su mogli navesti neograničen broj odgovora.)

Ispitanici prema skupinama GČ	Središnje GČ		Mješovite GČ		Rubne GČ		Ukupno odgovora	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Odgovori								
Razvoj komunalne infrastrukture	82	31,18	109	37,59	176	58,28	367	42,92
Prostorno planiranje	99	37,64	109	37,59	128	42,38	336	39,30
Uređivanje javnih površina	83	31,56	110	37,93	139	46,03	332	38,83
Zaštita i unapređivanje okoliša	100	38,02	119	41,03	127	42,05	346	40,47
Sigurnost i zaštita osoba, imovine i dobara	113	42,97	139	47,93	105	34,77	354	41,40
Rad komunalnih službi	115	43,73	129	44,48	133	44,04	377	44,09
Briga o djeci predškolske dobi	71	27,00	91	31,38	94	31,13	256	29,94
Obrazovanje	70	26,62	60	20,69	63	20,86	193	22,57
Javno zdravstvo	74	28,14	71	24,48	71	23,51	216	25,26
Socijalna skrb	101	38,40	95	32,76	88	29,14	284	33,22
Kultura	66	25,10	76	26,21	64	21,19	206	24,09
Tehnička kultura	46	17,49	39	13,45	35	11,59	120	14,04
Sport i rekreacija	94	35,74	114	39,31	108	35,76	316	36,96
Nešto drugo	13	4,94	11	3,79	16	5,30	40	4,68
Ništa posebno	21	7,98	5	1,72	11	3,64	37	4,33
Ukupno ispitanika	263		290		302		855	

I ova tablica dodatno upućuje na shvaćanje zakonom utvrđene uloge i položaja mjesne samouprave u sustavu upravljanja u Gradu Zagrebu. Od 316 do 377 vijećnika smatra da u programu rada vijeća za 2010. nije dovoljno zastupljena problematika razvoja komunalne infrastrukture, rad komunalnih službi, prostorno planiranje, javno zdravstvo, sport i sportska re-

<sup>12</sup> Tablice 4, 5, 6, 7 i 8 (pored drugih) prikazuju odgovore na pitanja iz anketnog upitnika koje je pripremio i obradio savjetnik u Službi za mjesnu samoupravu Zvonko Filipčić.

kreacija građana, kultura, uređivanje javnih površina. Slijede ih problemi: zaštita osobne imovine i dobara, socijalna skrb, briga o djeci predškolskog uzrasta itd.

Vijećnici mjesne samouprave, dakle, vide stanje i probleme u Gradu i uvjereni su da oni znaju i mogu raditi na njihovu rješavanju, ako im to omogući gradska uprava (Ivanišević, 2008: 122).

Iz rasprave i iz analiza odgovora na pitanja postavljena u anketnom upitniku proizlaze zahtjevi predstavničkih tijela mjesne samouprave da Grad *decentralizira* one poslove i ovlasti koje vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora mogu obavljati i o kojima mogu i trebaju odlučivati građani sami na mjestu stanovanja. Istovremeno nužna je i financijsko-imovinska decentralizacija.

### 3. Decentralizacija

#### 3.1. Što decentralizirati

Ovdje je riječ o decentralizaciji dijela poslova i ovlasti iz djelokruga grada ili općine na jedinice koje svojim statutom osnivaju gradovi i općine s ciljem da se građanima, na njihovu području, omogući i olakša ostvarivanje njihovih Ustavom i Zakonom utvrđenih prava da sudjeluju u odlučivanju o pitanjima koja su u žarištu njihova svakodnevnog interesa. To ni na koji način ne upućuje na izdvajanje tih jedinica iz sustava općinske ili gradske samouprave i to se ne može uspoređivati sa zahtjevima jedinca lokalne samouprave da se u njihov djelokrug decentraliziraju poslovi državne uprave.

U raspravama s vijećnicima gradskih četvrti i mjesnih odbora nastojala su se razjasniti pitanja što i kako decentralizirati. Vijećnici shvaćaju da je centralizacija globalne politike, strategije razvoja (Perko-Šeparović, 2010: 409–429) Grada te nadzorna vlast nužna za jedinstvo Grada kao i koncentracija znanja, stručnosti i administrativno-tehničkog vođenja Grada. Međutim, centralizirano upravljanje svakodnevnim poslovima i potrebama građana u velikom gradu (i ne samo u velikom gradu) ne može biti učinkovito. Takva je centralizacija suprotna duhu i slovu Europske povelje i ustavnom pravu građana na lokalnu odnosno mjesnu samoupravu.

Zato se u raspravama inzistiralo na decentralizaciji upravljanja i odlučivanja (iznimno i ne administracije) na mjesnu samoupravu i ukazivalo da je prvi korak u tom smjeru učinjen. Već 10 godina gradske četvrti nastoje, s više ili manje uspjeha, ovladati svojim pravom da se u skladu s njihovim odlukama i pod njihovim nadzorom ostvaruju male komunalne akcije.

Zato bi Gradska skupština bez zadržke trebala donijeti odluku u kojoj bi se pobliže utvrdilo decentraliziranje odlučivanja onim poslovima i ovlastima koji su čl. 78., 82. i 98. Statuta dani da ih obavljaju *samostalno* tijela mjesne samouprave, uključujući i neke poslove ili dijelove tih poslova iz čl. 83. Statuta. Većina tih poslova u žarištu je svakodnevnog života ljudi na područjima mjesnih odbora. U obavljanju poslova od svakodnevnog interesa za građane podrazumijevaju se ne samo pravo nego i odgovornost i pomoć građana pri donošenju kvalitetnih odluka, ali i njihov efikasni nadzor ostvarivanja odluka i planova.

Upravo sudjelovanje pri donošenju odluka, putem njima najbližih predstavničkih tijela ili neposredno, o osnovnim životnim pitanjima građana na određenom području jest bit lokalne – mjesne samouprave. Kroz donošenje odluka građani ostvaruju svoje ustavno pravo na lokalnu samoupravu i načelo Ustava da vlast proizlazi iz naroda i njemu treba služiti.

Zato se, kad se predlaže i traži decentralizacija odlučivanja u mjesne odbore i gradske četvrti o poslovima koji su od neposrednog i svakodnevnog interesa za građane koji žive na tom području i koji su, kao takvi, utvrđeni Zakonom, Statutom i pravilima, traži samo poštovanje i ostvarivanje Ustava, Zakona, Statuta i pravila, putem odgovarajuće procedure i informiranosti građana o važnosti njihove uloge u postupku donošenja za njih važnih odluka.

### 3.2. Procedura

Donošenje odluka na bilo kojoj razini od Sabora do grada i općina prolazi kroz unaprijed zakonom, statutom i poslovnikom utvrđenu proceduru. Procedura za donošenje odluka u jedinicama mjesne samouprave u Gradu Zagrebu nije ili nije dovoljno jasno utvrđena ni u Statutu ni u pravilima. Dopunom Statuta i pravila to treba učiniti. Međutim, dopunjujući Statut i pravila treba imati na umu da mjesni odbori i gradske četvrti, kao predstavnička tijela građana, nemaju organiziranu izvršnu vlast, administraciju i stručnu službu koja bi pripremala prijedloge odluka, zaključaka te ih izvršavala pošto budu usvojeni. To se smatra problemom funkcioniranja jedinica mjesne samouprave. To i jest problem ako se poistovjećuje djelokrug i ovlasti mjesnog odbora s djelokrugom općine ili grada. Općina ili grad su po Ustavu i Zakonu samostalni u odlučivanju o poslovima lokalnog značenja koji nisu Ustavom ili Zakonom dodijeljeni državnim tijelima (čl. 18. i 19. Zakona).

Bitna je Zakonom utvrđena razlika u tome što je mjesni odbor odnosno gradska četvrt *oblik sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima*

od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na njihov život i rad. Te poslove (čl. 57. Zakona) statutom utvrđuje općina ili grad. Dakle, na toj osnovnoj razini lokalne, tj. mjesne samouprave u odlučivanju bitan su faktor građani. Sadržaj o kojem odlučuju svakodnevna su životna pitanja čovjeka, obitelji, naselja, ulice, dijela ulice, jedne ili više stambenih zgrada itd.

### 3.3. Informiranost građana

Korisnost savjeta i mišljenja građana, makar i na neformalan način, u donošenju odluka tijela mjesne samouprave pokazuje i sljedeća tablica 7.

Tablica 7. Koje izvore informacija smatrate najkorisnijima za obnašanje svoje dužnosti?

Odgovori	Građani		Drugi članovi vijeća		Sjednički materijal		Zaposlenici Službe za MS		Članovi političke stranke		Znanci i prijatelji		Internet	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Ispitanici prema GČ														
Brezovica	21	80,77	13	50,00	9	34,62	14	53,85	9	34,62	3	11,54	2	7,69
Črnomerec	40	88,89	25	55,56	21	46,67	20	44,44	7	15,56	3	6,67	5	11,11
Donja Dubrava	36	90,00	18	45,00	20	50,00	16	40,00	9	22,50	6	15,00	7	17,50
Donji grad	43	79,63	21	38,89	16	29,63	17	31,48	15	27,78	5	9,26	11	20,37
Gornja Dubrava	60	88,24	36	52,94	25	36,76	19	27,94	14	20,59	18	26,47	4	5,88
Gornji grad – Medveščak	41	91,11	26	57,78	15	33,33	16	35,56	4	8,89	10	22,22	7	15,56
Maksimir	34	79,07	25	58,14	14	32,56	8	18,60	12	27,91	7	16,28	6	13,95
Novi Zagreb – istok	45	80,36	29	51,79	29	51,79	22	39,29	13	23,21	7	12,50	8	14,29
Novi Zagreb – zapad	61	93,85	35	53,85	21	32,31	17	26,15	15	23,08	7	10,77	9	13,85
Peščenica – Žitnjak	64	86,49	39	52,70	37	50,00	33	44,59	11	14,86	8	10,81	7	9,46
Podsljeme	18	81,82	11	50,00	8	36,36	7	31,82	4	18,18	6	27,27	1	4,55
Podsused – Vrapče i Štenjevec	67	94,37	32	45,07	28	39,44	17	23,94	19	26,76	9	12,68	9	12,68
Sesvete	100	83,33	61	50,83	38	31,67	51	42,50	34	28,33	12	10,00	17	14,17
Trešnjevka – jug	27	96,43	9	32,14	12	42,86	6	21,43	4	14,29	5	17,86	6	21,43

Trešnjevka – sjever	36	80,00	28	62,22	17	37,78	10	22,22	9	20,00	6	13,33	9	20,00
Trnje	35	74,47	20	42,55	17	36,17	15	31,91	9	19,15	11	23,40	2	4,26
Ukupno odgovora	728	85,95	428	50,53	327	38,61	288	34,00	188	22,20	123	14,52	113	13,34

I podaci tablice 7 o izvorima najkorisnijih informacija upućuju na potrebu da se sustav lokalne samouprave u Gradu Zagrebu ustroji tako da građani u svako doba imaju mogućnost izražavati svoje potrebe i probleme i upozoriti na uspjehe, ali i na štetne pojave u vlastitoj sredini. Tu permanentnu komunikaciju moraju osiguravati mjesni odbori kao njima najbliža neposredno izabrana predstavnička tijela. Njihov je zadatak, pored ostalog, sabirati, uređivati, analizirati prijedloge i potrebe građana te jedne rješavati odmah, a druge, složenije, koji traže stručnu pripremu i financijsko pokriće, unositi u prijedlog godišnjeg ili višegodišnjeg plana. S takvim prijedlozima plana treba izaći pred građane, na zborove građana, putem interneta, putem tiska ili na drugi način. Sudjelovanje građana u odlučivanju dat će planu puni legitimitet.

Posebnost samouprave na mjesnoj razini regulira čl. 59. Zakona kad utvrđuje da se statutom (općine ili grada) uređuju djelokrug i ovlasti tijela mjesnog odbora odnosno gradskih četvrti, osnove pravila, financiranje, ali i obavljanje administrativnih i drugih poslova za njihove potrebe. Ta su pitanja regulirana Statutom Grada. Koliko uspješno, o tome se nastavljaju rasprave. Statutom je (čl. 82. t. 6. i čl. 98. t. 8.) utvrđeno pravo vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora da sazivaju zborove građana. Zborovi građana – birača jedna su od najvažnijih metoda suverenog odlučivanja građana o pitanjima iz djelokruga mjesnih odbora. Koliko se jedinice mjesne samouprave oslanjaju na zborove građana pri rješavanju pitanja iz Zakonom i Statutom utvrđenog djelokruga prikazano je u tablici 8.

Tablica 8. Jeste li u 2009. imali priliku sudjelovati u radu zbora građana u svojem mjesnom odboru?

Odgovori	Da		Ne		Ne mogu se sjetiti		Ukupno ispitanika	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Ispitanici prema skupini GČ								
Središnje GČ	52	20,16	197	76,36	9	3,49	258	100,00
Mješovite GČ	38	13,52	234	83,27	9	3,20	281	100,00
Rubne GČ	100	34,25	186	63,70	6	2,05	292	100,00
Ukupno odgovora	190	22,86	617	74,25	24	2,89	831	100,00

Sam za sebe govori podatak da od 831 ispitanika njih 617 ili 74,25% nije imalo prilike sudjelovati u radu zborova građana – oni se nisu održavali. Ispitanici koji su sudjelovali u radu zborova građana, njih 190, bili su na zborovima održanim pretežno u naseljima rubnih gradskih četvrti. Sadržaj nekih od održanih zborova građana nije se odnosio na pitanja iz djelokruga rada mjesnih odbora i gradskih četvrti. Na pitanje zašto se u nekim gradskim četvrtima godinama ne sazivaju zborovi građana, jedni odgovaraju da ih nema razloga održavati jer ionako ni o čemu ne mogu odlučiti pa ni predlagati u vjeri da će njihovi prijedlozi biti uvaženi. Drugi tvrde da nije moguće sazvati zborove građana zbog prevelikog broja birača na području većih jedinica mjesne samouprave. »Nema« – vele – »tako velikih dvorana«. Danas živimo u vrijeme već toliko razvijene informatike da je i tim putem moguće komunicirati s velikim brojem građana i bez fizičkog okupljanja – zborova, koje ne treba zapostaviti gdje god ima mogućnosti. Također, Statutom su utvrđeni (čl. 87. t. 7. i čl. 100. t. 6.) pravo i dužnost predsjednika vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora da informiraju građane o pitanjima važnim za gradsku četvrt odnosno za područje mjesnog odbora. Iako je poznato da je bilo važnih pitanja i problema, nema primjera da su predsjednici sazivali zborove građana ili na druge načine komunicirali i tražili njihovo izjašnjavanje o pitanjima važnim za njihovo područje ili Grad. Očekivalo bi se da Gradska skupština u osnovama pravila usmjeri mjesne odbore i gradske četvrti da konkretiziraju sazivanje zborova građana najmanje jednom godišnje (podnošenje izvještaja i predlaganje plana za iduću godinu kao i način na koji će predsjednici informirati građane o radu tijela kojemu su na čelu). To je propušteno učiniti. U vrijeme informatizacije postoje široke mogućnosti svakodnevnog kontakta s građanima. Za takvu praksu treba educirati i usmjeravati odgovorna predstavnička tijela.

### 3.4. Što ne decentralizirati

Prema svemu što je izloženo, dovoljno je jasno Zakonom i Statutom regulirano tko treba obavljati administrativne, tehničke i stručne poslove za uspješno funkcioniranje jedinica mjesne samouprave. Mjesna samouprava ne bi postigla svoju svrhu kad bi se orijentirala na organizaciju vlastite službe. Prvo zato što bi to izvanredno poskupjelo rad jedinica mjesne samouprave i birokratiziralo odnose između građana i njihovih predstavničkih tijela. Drugo, zato što bi se takva služba inercijom interpolirala između predstavničkog tijela i građana, a to bi smanjilo ili potpuno eliminiralo

neposredno sudjelovanje građana u donošenju odluka koje se tiču njihova svakodnevnog življenja. A upravo odlučivanje građana bitni je smisao i najznačajnija vrijednost funkcioniranja lokalne samouprave u demokratskom sustavu.

Practiciranje upravnih, stručnih i administrativnih služba da se neposredno uključuju u jedinice mjesne samouprave na raspravu i suradnju s građanima oko utvrđivanja problema realne procjene mogućnosti njihova rješavanja, argumentiranje »za i protiv« oko rješavanja nekog pitanja ne samo da osigurava kvalitetu rješavanja nego i učvršćuje svijest da je gradska uprava u službi građana kao i svijest građana da je uprava njima od koristi, a ne samo financijski teret – što birokratizirana uprava jest! Takvo funkcioniranje mjesne – lokalne samouprave pokrenut će velik broj građana da se dobrovoljno – kao volonteri – uključuju svojim znanjem i stručnošću i svojim osjećajem za susjeda u potrebi, za čovjeka. Jačanje solidarnosti među ljudima od neprocjenjive je vrijednosti za kvalitetu društva i življenja.

#### 4. Financiranje poslova koje obavljaju jedinice mjesne samouprave

Prema zakonskoj regulaciji (čl. 59.) postoji obveza grada odnosno općine da regulira način financiranja djelatnosti mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti. To podrazumijeva utvrđivanje stalnih fiskalnih izvora ili dijelova u nekima od tih fiskalnih izvora, uključujući i druge načine financiranja iz drugih izvora.<sup>13</sup> Drugi način financiranja jest iz proračuna (čl. 60/1.), ali samo za određene poslove koje povjeri grad (u ovom slučaju Grad Zagreb) mjesnom odboru odnosno gradskoj četvrti. Sredstva iz tog izvora financiranja obvezno je trošiti samo za obavljanje povjerenog posla.

U Statutu Grada Zagreba sredstva za rad vijeća gradskih četvrti osigurana su samo u gradskom proračunu za gradske četvrti (čl. 92.). Za rad mjesnih odbora nisu posebno osigurana sredstva, nego u okviru sredstava vijeća gradskih četvrti. U analizi funkcioniranja mjesne samouprave u Gradu Zagrebu i pitanje izvora i načina financiranja izaziva dileme. I u načinu financiranja

<sup>13</sup> »Raznolikost razvoja lokalnih uprava s jedne strane te njihova upravna i politička autonomija u donošenju odluka, s druge, mogu pružiti ključne vrijednosti svakoj demokratskoj vlasti kao što su efikasnost rada, odgovornost u radu te jednakost u zadovoljavanju potreba.« (Ove konstatacije važe i za lokalnu samoupravu u Gradu Zagrebu i njezin odnos prema gradskim četvrtima i mjesnim odborima – op. a.) Šimović et al., 2010: 223.

mjesnih odbora postavlja se pitanje samostalnosti i pravne osobnosti tog oblika mjesne samouprave – prije svega u odnosu na statutarna rješenja.

#### 4.1. Način i izvori financiranja

Odlukom Gradske skupštine o financiranju mjesne samouprave donesenom 2001. (Službeni glasnik GZ 19/99) regulirano je financiranje mjesne samouprave. Njome se (čl. 1.) uređuje »utvrđivanje kriterija za određivanje ukupne visine sredstava u gradskom proračunu za gradske četvrti i kriterij za podjelu tih sredstva na gradske četvrti te druga pitanja od značenja za utvrđivanje i raspodjelu sredstva gradskim četvrtima. U okviru sredstava za rad gradskih četvrti osiguravaju se sredstva za rad mjesnih odbora u gradskim četvrtima.« (Premda oni još nisu bili ustrojeni – op. a.)

Člankom 3. te odluke utvrđeno je da se iz proračuna izdvaja 1,5% za financiranje mjesne samouprave, a prema čl. 6. »za obavljanje i drugih poslova što ih Gradska skupština povjeri vijećima gradskih četvrti iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba, a koji su od značenja za gradsku četvrt, osiguravaju se dodatna namjenska sredstva.«

U tijeku desetogodišnjeg funkcioniranja gradskih četvrti nema podataka da je gradskim četvrtima odnosno mjesnim odborima odlukom Gradske skupštine povjeren bilo koji drugi posao osim malih komunalnih akcija, pa im prema tome, regularno, nisu ni dodijeljena nikakva dodatna namjenska sredstva.

Odluka je izmijenjena 26. rujna 2002. Njome se povećavaju izdvajanja iz gradskog proračuna za potrebe mjesne samouprave na 2%. Sljedeća izmjena odluke donesena je 23. listopada 2003. i njome je utvrđeno 2,5%, izmjenom od 28. listopada 2004. utvrđeno je izdvajanje 3% iz gradskog proračuna. I najzad, izmjenama od 30. listopada 2008., »sredstva za financiranje mjesne samouprave osiguravaju se godišnje u visini 5% od ukupno ostvarenih proračunskih prihoda u protekloj godini, umanjениh za prihod od zaduživanja.« (Odluka o financiranju mjesne samouprave, Sl. gl. GZ 2/01, 18/02, 18/04, 16/08.)

Na Koordinaciji 12. veljače 2010., uz ostalo, predloženo je i da se 2011. poveća izdvajanje iz gradskog proračuna za obavljanje većeg opsega poslova, sa 5% na 7,5%, a do 2013. na 10%. Sudionici rasprave to su primili na znanje, ali traže da se izdvajanja povećaju na 15% i da se 50% komunalnog doprinosa usmjeri na žiroračune jedinica mjesne samouprave.

Primjerice, za ostvarivanje plana malih komunalnih akcija gradske četvrti dobile su 2009. iz Proračuna Grada 245.600.000 kn ili 5% proračuna. Od



toga iznosa 15% je namijenjeno za financiranje rashoda poslovanja, a 85% bilo je usmjereno na ostvarivanje plana malih komunalnih akcija. Bilo je iznimaka. Pojedine gradske četvrti dio su sredstava namijenjenih za male komunalne akcije usmjeravale i na rješavanje drugih potreba gradskih četvrti. Tako, na primjer, gradska četvrt Črnomerec kroz dvije, tri godine uspjela je izgraditi montažni dječji vrtić. I u drugim četvrtima (Stenjevec, Dubrava, i dr.) predsjednici su (uz suglasnost gradonačelnika) izdvajali i štedjeli sredstva za uređenje škole ili dječjeg vrtića i slično.

I rasprave s vijećnicima pokazale su da gradske četvrti isključivo zavise od sredstava koja se vode na njihovim računima u gradskom proračunu za male komunalne akcije, jedinog posla utvrđenog u čl. 82. t. 4. o kojem vijeće gradske četvrti samostalno odlučuje, a mjesni odbor ne odlučuje ni o tome, nego samo predlaže (v. čl. 98. t. 10.). Dakle, ne samo djelovanje nego i postojanje već deset godina gradskih četvrti i sada mjesnih odbora zavise isključivo od dijela sredstava koja se izdvajaju iz gradskog proračuna. Ako u gradskom proračunu nema sredstava za male komunalne akcije, ili ih ima, kao što je to u 2010., vrlo malo, zbog krize, nastaje zastoj aktivnosti i mjesne samouprave i Službe za mjesnu samoupravu.

Na taj način vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora neće moći opravdati svoje postojanje. U skladu s čl. 59. Zakona, mjesni odbori i gradske četvrti mogu obavljati i niz izvornih poslova utvrđenih Statutom Grada. Postoji veliko područje djelatnosti kao što su obrtništvo, usluge i druge gospodarske djelatnosti za zadovoljavanje svakodnevnih potreba ljudi i posebno u području socijalnih, zdravstvenih, sportsko-rekreacijskih, sigurnosnih i drugih potreba, za obavljanje kojih su osigurana sredstva u nadležnim resorima gradske uprave. Dijelom tih sredstava mogu računati jedinice mjesne samouprave, ako one obavljaju te djelatnosti, odnosno ako su im odlukom o financiranju Gradske skupštine ta sredstva usmjerena.

Izvori prihoda jedinica mjesne samouprave mogu biti dio komunalnih naknada, dobro gospodarenje imovinom, donacije, te udruživanje sredstava s udrugama, doprinosi građana itd. u skladu s čl. 6. odluke Gradske skupštine o financiranju mjesne samouprave. Zato je prijeko potrebno da svaka jedinica mjesne samouprave ima svoj *žiroračun*, čemu također ima protivljenja.

## 5. Zaključak

Ocjenjujući svoj sadašnji položaj i ulogu u funkcioniranju lokalne samouprave, vijećnici mjesnih odbora i gradskih četvrti smatraju da i Grad-

ska skupština i još više gradska uprava zapostavljaju mjesnu samoupravu. Mjesna samouprava, po njihovu mišljenju, funkcionira na sporednom kolosijeku. To su potvrdili i u odgovorima na pitanja postavljena u anketnom upitniku. Štoviše, vijećnici su izražavali sumnju u korisnost svojih mišljenja i prijedloga na edukacijskim raspravama jer su ih već više puta i usmeno i pismeno uzaludno isticali.

Takve ocjene i mišljenja predstavničkih tijela mjesne samouprave, a i velikog broja građana, o čemu svjedoče i sredstva elektroničkih i tiskanih medija, upućuju na nužnost mijenjanja načina rada i odnosa gradske uprave i Gradske skupštine kako prema ustavnim pravima građana na sudjelovanje u upravljanju Gradom tako i prema jedinicama mjesne samouprave.

## Literatura

- Ivanišević, Stjepan (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Izvjешće (2010) *Izvjешće o edukacijskim raspravama i anketi o mjesnoj samoupravi u Gradu Zagrebu*. Služba za mjesnu samoupravu
- Koprić, Ivan (2010) *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlozi novog sustava*. U: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Perko-Šeparović, Inge (2010) *Strateško planiranje modernizacije lokalne samouprave*. U: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Podolnjak, Robert (2010) *(Grado)načelnik i vijeće*. Varaždin: Piprom
- Šimović, Jure, Ivica Čulo, Tereza Rogić-Lugarić (2010) *Financijska održivost lokalnih jedinica – stanje i moguće inovacije*. U: *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

## Pravni izvori

- Ustav (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst)
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – Međunarodni ugovori 14/97, 5/08)
- Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01, 125/08, 36/09)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09)
- Statut (Službeni glasnik GZ – pročišćeni tekst 20/01, ..., 7/09, 16/09, 25/09, 10/10)
- Odluka o osnivanju mjesnih odbora (Sl. gl. GZ 7/09)
- Odluka o financiranju mjesne samouprave (Sl. gl. GZ 2/01, 18/02, 19/03, 18/04, 16/08)

## ORGANISATION AND FUNCTIONING OF SUB-MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN THE CITY OF ZAGREB

### Summary

*The paper analyses sub-municipal self-government in the City of Zagreb after the abolishment of territorial communities (mjesne zajednice) in 1993. Five years later, the Statute of the City divided the territory of the Croatian capital into 17 urban districts (gradske četvrti). Territorial councils (mjesni odbori), 218 of them, were established at lower level as late as in 2009. At the coordinative meeting held in January 2010, the Mayor, President of the City Assembly, and President of the Urban Districts Council decided to launch a training of councillors representing urban districts related to their respective rights and obligations. Out of 1.702 councillors, 903 (53 per cent) underwent the training. The emphasis of the training was put on the realisation of the constitutional principles, the Law on Local and Regional Self-Government, City Statute, and rules and regulations related to urban districts and territorial councils. Along with materials for debate, a questionnaire with 28 questions on the ways of and conditions for the realisation of the rights of sub-municipal self-government in the City of Zagreb was prepared. Opinions, suggestions, and answers from the survey have revealed a neglect of sub-municipal levels, particularly with regard to its legal entity, property management, and lack of funding. Furthermore, there are problems with one-sided wish of the City to confine the activities of sub-municipal levels to so-called small communal actions; there are issues of bureaucratised communication between sub-municipal self-governments and heads of City's administrative departments; there is the problem of over centralised management of the City. The survey has put forward the requirements for substantial changes in the position of urban districts and territorial councils in the system of urban governance. It advocated for a stronger reliance on citizens, their involvement in the issues related to the quality of living as well as in solving problems of peoples' everyday interest, which are as a rule faster and more easily solved in individuals' respective communities.*

*Key words: sub-municipal self-government – the City of Zagreb, urban district, territorial council, education, legal entity, small communal actions, sub-municipal self-government's property, financing, decentralisation, citizens' meetings*