

# *Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske*

*Greta Augustinović-Pavičić\**

*Dragica Krpan\*\**

UDK 352(497.5 Zagreb)

Stručni rad

Primljeno: 27.10.1999.

Prihvaćeno: 3.11.1999.

Upravno-teritorijalni položaj Grada Zagreba, odnosno ustrojstvo i funkcije što iz njega proizlaze, nedvojbeno zaslužuje posebnu pozornost u okviru razmatranja ustrojstva i poslova državne uprave i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj i njihove reforme.

Ta posebnost svakako proizlazi iz njegova političkoga značenja za državu, jer je Grad Zagreb glavni grad Republike Hrvatske. Ona, međutim, proizlazi i iz činjenica da je Grad Zagreb i najveći grad u Republici Hrvatskoj i ujedno metropolsko područje, iako znatno manje od svjetskih mnogomilijunskih metropolskih aglomeracija, te da je središte regionalnoga i cjelokupnoga državnog, političkog, gospodarskog, financijskog, prometnog, kulturnog, znanstvenog, obrazovnog, zdravstvenog, tehničko-tehnološkog i inog razvitka.

Glavni gradovi u velikom broju država imaju poseban položaj u upravno-teritorijalnom ustrojstvu države. U nekim sustavima imaju drukčiji oblik lokalne uprave nego drugi gradovi odnosno lokalne jedinice, u pravilu višeg stupnja koji odgovara regionalnoj, pa čak i državnoj jedinici (Beč, Brusel), u nekima se razlikuju s obzirom na poslove što su im dani u djelokrug, razloge što su uvjetovali njihovo ustrojstvo ili s obzirom na relacije prema državnoj upravi.

Jesu li gradovi glavni ili ne, upravljanje njima oduvijek je bio ozbiljan problem i na teoretskoj i na praktičnoj razini. Rast gradova i složenost življenja na

\* Greta Augustinović-Pavičić, dipl. pravica, šefica službe Gradske uprave i informacijskog sustava Grada Zagreba

\*\* Dragica Krpan, dipl. pravica, tajnica Gradskog poglavarstva Grada Zagreba

gradskom području i u njegovu okruženju rezultira stalnim nastojanjima da se pronađu učinkoviti i djelotvorni mehanizmi upravljanja. Posebno mjesto u problematici upravljanja gradovima zauzima danas upravljanje velikim gradovima, jer se ono fundamentalno razlikuje od upravljanja malim i srednjim gradovima. Kvantitativne razlike prate i kvalitativne razlike u načinu življenja i upravljanja zajednicom.

Porastom urbanizacije, razvojem suvremenijih transportnih oblika i svih drugih oblika komunikacije, izraženijim zahtjevima za većom mobilnošću, diferencijacijom mjesta življenja od mjesta rada, promjenama u gospodarstvu i proizvodnji te porastom isprepletenosti veza i interesa grada i njegova okruženja, kao odraza njihove međusobne ovisnosti, problem upravljanja velikim gradovima prerastao je iz problema upravljanja gradom kao autonomnim organizmom u problem upravljanja metropolskim područjem.

Grad Zagreb se s vremenom razvio u metropolu, što znači da je postao razvojno žarište, otvoreno prema procesima šireg prostora čiji razvoj potiče. To pretpostavlja novu prostornu organizaciju na metropolskoj osnovi, koja treba osigurati ujednačavanje života i rada na cjelokupnom interesnom području.

Tijekom razvitka sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, od Drugog su svjetskog rata primijenjena brojna različita rješenja koja nisu prepoznala ulogu glavnoga grada, niti su bila rezultat sustavnog poimanja gradova. O prepoznavanju problema upravljanja metropolskim područjem donedavno nije bilo mnogo govora.

Budući da je u tijeku reforma državne uprave i lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te da u tim sustavima Grad Zagreb zauzima posebno mjesto, cilj nam je, a radi definiranja optimalnih rješenja u danim uvjetima njegova funkcioniranja, osvrnuti se na aspekte problematike upravljanja Gradom Zagrebom s obzirom na njegovo područje, odnosno na njegovo okruženje.

Položaj i uloga Grada Zagreba samo se djelomično može promatrati izolirano od drugih gradova, a posebno velikih gradova. To se odnosi na uređivanje njegova položaja kao glavnoga grada. Međutim, u odnosu prema cjelokupnoj problematici upravljanja gradovima, neka bi se rješenja, s obzirom na značenje urbanih aglomeracija u ukupnom društveno-gospodarskom razvitku, mogla primijeniti i na druge gradove u Republici Hrvatskoj.

## O položaju i ustrojstvu Grada Zagreba

### *a) Do stvaranja sustava lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj*

I za Grad Zagreb, kao i za svaku upravno-teritorijalnu jedinicu, bez obzira na razinu, jednako je značajno uređenje na njegovu području kao i uređenje njegovih odnosa s okruženjem. Ta se uređenja, u cilju prikaza mnogobrojnih promjena, mogu promatrati do razvoja sustava lokalne samouprave u suverenoj i demokratskoj Republici Hrvatskoj, tj. do 1992. (Ustavom iz 1990. uređena je lokalna samouprava, ali su svi relevantni zakoni donijeti koncem 1992.) i od 1992. nadalje.

Iako bi za povijesni razvitak Grada Zagreba kao upravno-teritorijalne jedinice bilo zanimljivo prikazati sve promjene, ovdje ćemo obuhvatiti samo drugu polovicu 20. stoljeća, kada je Zagreb prerastao u veću urbanu aglomeraciju i kada se, kao i svi drugi gradovi u svijetu, počeo suočavati s porastom urbanizacije i svim problemima koji iz toga proizlaze.

Od Ustava iz 1946. u prijašnjoj državi, pa do 1992. kada su donijeti relevantni zakoni za lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj, Grad Zagreb je prošao brojne upravno-teritorijalne promjene. One su bile dio promjena cjelokupnoga sustava lokalne samouprave na razini države i odraz stalnih promjena u poimanju upravljanja gradovima odnosno širim, regionalnim jedinicama te promjena u poimanju upravnoga sustava Grada Zagreba glede njegove podjele na uže jedinice ili njegove cjelovitosti. U tom je razdoblju imao sljedeće položaje: u 1947. grada i kotara; u 1949. oblasti, grada i kotara; u 1951. prestaje mu status oblasti, jer se oblast ukida kao jedinica; u 1952. grada i kotara; od 1955. do 1963. kotara, a Zagreb, podijeljen na općine, nije upravno-teritorijalna jedinica; 1957. samo mijenja naziv iz Kotara Zagreb u Grad Zagreb; u 1963. kotara i zajednice općina; u 1967. kotara i općine s nazivom Grad Zagreb; tijekom 1967. prestaje mu status kotara zbog njihova ukidanja, zbog čega je nestao institucionalni oblik povezivanja Zagreba s okruženjem; u 1968. općine koja se udružuje u Zajednicu općina zagrebačke regije; u 1974. Gradske zajednice općina Zagreb koja se udružuje u Zajednicu općina Zagreb, ali to, međutim, nije provedeno; od 1975. do 1991. Gradske zajednice općina Zagreb koja se 1975. udružuje u Zajednicu općina Zagreb; od 1991. do 1993. općine pod nazivom Grad Zagreb.

Grad je u različitim vremenskim ciklusima od 7, 14 i 16 godina prošao kroz različite sustave: jedinstvene upravno-teritorijalne jedinice bez podjele na uže jedinice na svom području, podjele na općine bez integrativnog oblika upravljanja sveukupnim gradskim sustavom te podjele na općine udružene u grad, odnosno u gradsku zajednicu općina. Broj upravno-teritorijalnih jedinica na njegovom području rastao je (općenito, ali se u nekim razdobljima i smanjivao zbog njihova međusobna spajanja) sa širenjem područja Grada Zagreba, anektiranjem, odnosno pripojenjem, susjednih mu područja.

Najveće je područje Grad Zagreb zauzimao u razdoblju od lipnja do prosinca 1992. kada se prostirao na površini od 1.937 km<sup>2</sup> na kojoj je živjelo 966.000 stanovnika. Tada je obuhvaćao 10 općina užeg gradskog područja te općine Samobor, Veliku Goricu, Zaprešić, Sesvete i Dugo Selo (formalno-pravno nije bilo razlika između općina užeg i šireg gradskog područja, kao što je to bilo prije). Kao takav djelovao je do ustrojstva novoga sustava lokalne samouprave.

Još je jedna podjela Grada Zagreba relevantna za prikaz i ocjenu njegova cjelokupnoga upravnog sustava. Naime, od uvođenja mjesnih zajednica kao osnovnih oblika mjesne samouprave Grad Zagreb nije imao samo dvije ili jednu upravnu razinu, ovisno o tome je li bio podijeljen na općine ili ne, već tri odnosno dvije razine, jer je njegovo područje bilo podijeljeno i na mjesne zajednice. To napominjemo zbog toga što su mjesne zajednice u tom sustavu imale bitno drukčiji položaj u usporedbi s današnjim oblicima mjesne samouprave (imale su pravnu osobnost, izvornu nadležnost, vlastite izvore financiranja). Njihov se broj također mijenjao, a prije ukidanja na području Grada Zagreba bilo ih je 267.

Sve promjene kroz koje je Grad Zagreb prošao upućuju na to da su, sukladno primjeni brojnih divergentnih rješenja na razini cjelokupnoga upravno-teritorijalnog ustrojstva države, i na nj primijenjena brojna rješenja međusobno suprotnih ciljeva. Iako je nekima od promjena ishodište bila namjera da se uklone negativni učinci, jednom prevelike centralizacije, a drugi put prevelike decentralizacije, te potreba za uspostavljanjem odnosno ukidanjem institucionalnih oblika suradnje između lokalnih jedinica, one, smjenjujući jedna drugu u relativno kratkim razdobljima, nisu bile plod stručnih analiza, već dnevnih potreba politike i na državnoj i na lokalnoj razini. Zbog toga te pro-

mjene karakterizira nedostatak sustavnog i cjelovitog pristupa, primjena potpuno divergentnih rješenja u kratkom razdoblju te ideološke predrasude veza-  
ne uz razvitak komunalnoga sustava.

S razikom komunalnoga sustava upravo su gradovi i regionalne jedinice, pa  
time i Grad Zagreb, pretrpjeli najveće negativne posljedice. Zbog nedovolj-  
noga sagledavanja svih aspekata upravljanja gradom kao cjelinom, gradovi su  
ukinuti kao posebne jedinice i podijeljeni na općine. To je dovelo do jačanja  
položaja općina na području Grada Zagreba i jačanja njihovih partikularnih  
interesa, nedostatka adekvatnog integracijskog i koordinacijskog sustava na  
gradskoj razini i neučinkovitosti gradskoga upravnog sustava. S druge strane,  
nesagledavanje razvojne uloge grada na njegovo okruženje i međusobna ispre-  
pletanost interesa grada i širega područja doveli su do slabljenja uloge regio-  
nalnih zajednica. Posljedica je toga da su se Grad Zagreb i općine u njegovu  
okruženju razvijali nedovoljno svjesni potrebe za zajedničkim razvitkom cje-  
lokupne regije, s jedne strane, te nedostatak svijesti o aktivnoj ulozi Grada  
Zagreba u definiranju razvitka cijele regije, s druge strane.

#### *b) U postojećem sustavu lokalne samouprave*

Iako je sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj pravno uspostavljen  
koncem 1992., a oživotvoren tijekom 1993., temelji su mu utvrđeni Ustavom  
Republike Hrvatske od 22.12.1990.

U razdoblju koje je prethodilo donošenju Ustava provedena je rasprava o re-  
formi lokalne samouprave, a u sklopu nje o položaju i funkcijama Grada Za-  
greba. Na osnovi sagledanih negativnosti prijašnjih rješenja jasno se definira-  
la potreba da se Zagreb, kao glavni grad, uredi Ustavom i posebnim zakonom,  
da ima status posebne i jedinstvene upravno-teritorijalne jedinice, da ima pra-  
vo statutom osnivati uže jedinice na svom području radi decentralizacije odre-  
denih funkcija te da se preispita potreba izdvajanja nekih područja (Samobor,  
Dugo Selo) iz njegova korpusa.

Slijedilo je uređivanje Grada Zagreba u novom Ustavu. Člankom 13. Ustava  
utvrđeno je da je glavni grad Republike Hrvatske - Zagreb posebna i jedinst-  
stvena upravna i teritorijalna cjelina kojoj se ustrojstvo uređuje zakonom. Po-  
ložaj Grada Zagreba, dakle, nije utvrđen Ustavom Republike Hrvatske, već  
Zakonom o Gradu.

Glede položaja i ustrojstva Grada Zagreba od 1992. do danas, Grad Zagreb je, kao i do toga razdoblja, u vrlo kratkom vremenu od nepunih sedam godina, pretrpio tri krupne promjene. Godine 1992. ima položaj županije, a iz njegova su korpusa izdvojeni Samobor i Dugo Selo. Jedinice lokalne samouprave u njegovu okruženju u sastavu su zasebne Županije zagrebačke i nema mehanizma koordinacije razvitka između Grada Zagreba i njegova okruženja. Funkcionirajući kao jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina u statusu općine od 1990. do 1993., a od 1993. sa statusom županije, bez užih jedinica lokalne samouprave na svojem području, te u nedostatku drugih oblika mjesne samouprave, nakon ukidanja mjesnih zajednica, u pojedinim su prigradskim naseljima rasle tenzije prouzročene sve izraženijim otporima centralističkom načinu upravljanja Gradom i zahtjevima za većim stupnjem samostalnosti u odlučivanju o poslovima lokalnoga značenja. S druge je strane gospodarska i društvena povezanost Zagreba s okruženjem, koja ne respektira administrativne podjele i granice, tražila nove oblike suradnje Grada Zagreba i njegova okruženja.

Rezultat tih procesa bio je ulazak Grada Zagreba u sastav Zagrebačke županije s drugim jedinicama lokalne samouprave u njegovu okruženju. Formalno je izgubio status županije, ali su njegova tijela imala prava i obveze županijskih tijela te je na taj način zadržana posebnost Grada Zagreba. Provedena je djelomična konsolidacija između pojedinih tijela Grada Zagreba i Zagrebačke županije, pa je gradonačelnik Grada Zagreba bio župan Zagrebačke županije, a članovi Gradske skupštine i članovi Županijske skupštine. Konsolidacija nije bila provedena u odnosu prema poglavarstvima tih jedinica i njihovih upravnih tijela. Prema takvom je rješenju Grad Zagreb obavljao poslove iz samoupravnog djelokruga na području Grada, a Zagrebačka županija izvan područja Grada Zagreba, ako zakonom nije drukčije određeno, odnosno ako zakonom neki poslovi nisu bili određeni kao zajednički.

Velika se promjena, osim u odnosima s okruženjem, zbila i na njegovu području. Površina Grada Zagreba smanjila se u odnosu prema 1992. za oko 55% i danas čini 640 km<sup>2</sup>, a broj se stanovnika smanjio samo za oko 10%. To se značajno odrazilo na upravljanje Gradom, jer se bitno smanjio izvor određenih resursa potrebnih za podmirenje potreba gotovo istoga broja stanovnika (vodocrpilišta, zemljište i sl.).

Ulazak Grada Zagreba u Zagrebačku županiju i konsolidacija tijela tih dviju jedinica nisu doveli do očekivanih učinaka, naprotiv, uskoro su uslijedile obostrane primjedbe u svezi s poteškoćama u radu te primjedbe okolnih mu jedinica na njegov preveliki utjecaj. Stoga je već u veljači 1997. Zagreb ponovno izvan Zagrebačke županije i ima položaj županije. Suradnju s njom, radi rješavanja pitanja zajedničkoga interesa, treba ostvariti putem Zajedničkoga vijeća. Ciljevi, uvjeti, oblici suradnje, kao i međusobna prava i obveze određuju se sporazumom između Grada Zagreba i Zagrebačke županije. Zajedničko je vijeće izabrano i sklopljen je sporazum o suradnji, ali ta suradnja nije značajnije zaživjela. Glede područja Grada Zagreba zbilja se samo neznatna promjena. U Grad je vraćeno naselje Horvati, što nije bitnije utjecalo na površinu i broj stanovnika Grada.

Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu putem koje bi se trebale decentralizirati određene gradske funkcije još uvijek nije ustrojena. Pripremljen je prijedlog njezina ustrojstva, ali se čeka donošenje novoga statuta. Prema tom bi se prijedlogu na području Grada Zagreba trebalo osnovati 17 gradskih četvrti i određen broj mjesnih odbora koji još nije definiran.

Sva institucionalna rješenja i promjene kroz koje je Grad Zagreb prošao i u ovom kratkom razdoblju nameću određena pitanja.

Prije svega, što znači ustavna odredba o Gradu Zagrebu?

Što je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, nedvojbeno se tumači tako da se na području Grada ne mogu osnivati uže jedinice lokalne samouprave s njihovim teritorijem djelovanja i upravnim djelokrugom. Tako je Ustavom razriješena dugotrajna dilema treba li područje Grada Zagreba dijeliti na uže upravno-teritorijalne jedinice ili ne. Međutim, pitanje je ima li to neko veće značenje za Grad Zagreb u odnosu prema drugim gradovima. Znači li to drukčije uređenje Grada? Jer, u okviru ustavnoga uređenja utvrđene su kao jedinice lokalne samouprave na prvoj razini općina ili kotar i grad i utvrđeno je da na njihovu području u naselju ili dijelu naselja građani imaju pravo osnivati i druge oblike mjesne samouprave u skladu sa zakonom. Proizlazi, dakle, iz samoga Ustava da se na području grada ne mogu osnivati uže jedinice lokalne samouprave, već samo drugi oblici mjesne samouprave.

Nadalje, što u Ustavu znači da je Grad Zagreb posebna teritorijalna i upravna cjelina, nije jasno, jer ta posebnost nije ničim definirana. Ona se dosad tu-

mačila kao izvorište ovlaštenja da se položaj Grada Zagreba uredi drukčije nego svih drugih gradova u Republici Hrvatskoj, ali budući da nije ničim određena, to znači da mu se zakonom mogu dati veće ili manje ovlasti. Iz dijela ustavne odredbe koja određuje da se ustrojstvo Grada Zagreba uređuje zakonom te iz nedostatka bilo kakvoga drugog određenja u Ustavu, zaključujemo da se Grad u cijelosti uređuje zakonom, a da mu se Ustavom jamči samo posebnost i jedinstvenost. Koja?

Na što upućuju tolike promjene na području Grada Zagreba i na širem, metropolskom području? Upućuju na to da, na žalost, niti one nisu bile plod stručnih analiza i sustavnog sagledavanja problematike upravljanja Gradom Zagrebom i metropolskim područjem. Značajno su bili zastupljeni institucionalni oblici metropolske uprave, ali se ne bismo mogli upuštati u njihovu ocjenu. I jedan i drugi oblik mogući su upravni oblici, ali kratko razdoblje njihova trajanja, u kojem se nisu mogli adekvatno razviti, ne dopušta zauzimanje bilo kakvih meritornih zaključaka. S obzirom na područje, Grad se zaista značajno smanjio, za razliku od prije primijenjenoga proširenja. Sukladno svjetskim trenovima porasta gradova, s jedne strane, i politike ograničavanja njihova rasta zbog sprječavanja posljedica urbanizacije, s druge strane, mogu se sagledavati oba rješenja primijenjena na Grad, ali je i to učinjeno bez analitičkih podloga o tome što će to značiti za Grad i njegovo okruženje.

Stoga, jesmo li zadovoljni ustavnim rješenjem Grada Zagreba ili bi ga trebalo mijenjati? Na koji bi način trebala biti izražena posebnost Grada Zagreba? Treba li tu posebnost barem okvirno definirati Ustavom ili je prepustiti zakonu? Koji je to položaj koji bi Grad Zagreb trebao imati u sustavu lokalne samouprave? Treba li glavni grad uređivati različito od drugih velikih gradova ili današnji trendovi nameću potrebu stavljanja svih velikih gradova u isto žarište razmatranja? Koji bi prostor Grad Zagreb trebao zauzimati da bi se osiguralo optimalno funkcioniranje gradskoga sustava, a spriječile posljedice prevelike urbanizacije? Koje su granice metropolskoga područja kojega je Grad Zagreb nositelj razvitka? Kakve bi odnose Grad Zagreb trebao imati sa svojim okruženjem i kakav bi njegov utjecaj trebao biti? Koji su to zajednički interesi Grada Zagreba i njegova okruženja?

Prevelik je broj pitanja koja zahtijevaju široku platformu teoretskoga i praktičnog razmatranja u koje bi trebali biti uključeni planeri, sociolozi, politolo-



zi, pravni stručnjaci, praktičari i svi drugi relevantni subjekti. Stoga cilj ovoga rada nije nuđenje odgovora na postavljena pitanja bez provedene analize, već upozoravanje na potrebu definiranja odrednica prijeko potrebnih za strateško opredjeljenje u daljnjem razvoju sustava Grada Zagreba.

Unatoč tome, mislimo da se od nekih određenja provedenih u postojećem upravno-teritorijalnom sustavu ne bi smjelo odustati. Položaj Grada Zagreba morao bi biti utvrđen Ustavom, a razrađen zakonom. Grad Zagreb i dalje bi trebao biti posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna jedinica s mogućnošću decentraliziranja određenih funkcija, u skladu sa zakonom. Međutim, neki su se novi zahtjevi pojavili kao rezultat novih prijedloga zakona, odnosno iskustava stečenih u promatranom razdoblju: 1. Posebnost bi se Grada, u sklopu reforme u okviru koje se razdvajaju funkcije župana, kao državnog dužnosnika, od nositelja izvršne vlasti u županiji, kao jedinici lokalne samouprave, trebala očitovati u njihovu daljnjem spajanju, jer u Gradu nema posebnih županijskih ureda. Izbor bi gradonačelnika, koji bi bio i državni dužnosnik, i dalje potvrđivao predsjednik države. 2. Područje Grada Zagreba ne bi se smjelo dalje smanjivati, već bi trebalo odrediti prostorne i demografske granice i Grada Zagreba i metropolskoga područja. 3. Naglasak bi trebalo prebaciti s upravljanja na području Grada (ne u cijelosti, jer treba pažljivo razraditi mjesnu samoupravu) na upravljanje cijelim metropolskim područjem i na veći utjecaj Grada na cjelokupni njegov razvitak. Tu su moguća različita rješenja, od ovih primijenjenih, do onih kao što su: uspostava posebne uprave nad cijelim metropolskim područjem koja bi preuzela funkcije planiranja, opskrbe vodom i energentima, promet, javni prijevoz i sl., ugovori na osnovi kojih bi Grad osiguravao neke usluge i izvan svojih granica, pravo Grada da u utvrđenim slučajevima supstituirao pravo druge jedinice da odlučuje ili obavlja poslove na njezinu području i sl.

## O poslovima Grada Zagreba

Poslovi Grada Zagreba proizlaze iz definiranja njegova položaja. S obzirom na to da ima položaj županije na području koje nema užih upravno-teritorijalnih jedinica, obavlja poslove iz samoupravnog djelokruga županije i grada. Posebnost Grada Zagreba očituje se i u obavljanju poslova državne uprave na županijskoj razini, jer te poslove obavljaju gradska upravna tijela, a ne župa-

nijski uredi. Tako Grad Zagreb obavlja širi krug poslova nego druge jedinice lokalne samouprave.

Međutim, i u svezi s poslovima što ih obavlja postavlja se krucijalno pitanje. Koje su to funkcije za koje bi Grad Zagreb trebao biti odgovoran? Koje bi ovlasti trebao imati u odnosu prema svome okruženju? Svjesni smo da je odgovor vrlo teško dati i da on ovisi o nizu čimbenika koje sada ne možemo objašnjavati. Iskristaliziralo se, međutim, da su u svijetu veliki gradovi odgovorni za javno zdravstvo, bolnice, planiranje, javne radove, socijalnu skrb, škole, lokalne poreze i pristojbe, odlaganje otpada, izgradnju autocesta, održavanje cesta, javnu rasvjetu, policijske i vatrogasne postrojbe, regulaciju stanovanja i gradske stanove, parkove i igrališta, ekonomska pitanja i gradska poduzeća i ono što spada u u komunalne službe, kao što je opskrba vodom, plinom, strujom, gradski prijevoz, tržnice, luke, zračne luke, groblja, a što nije uvijek odgovornost gradskih vlasti, već ad hoc tijela ili profitnih kompanija u okviru javne legislative ili dane koncesije.

U Republici Hrvatskoj, primjenom principa enumeracije na određivanje ovlasti jedinica lokalne samouprave u posebnim zakonima, odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi kojima je određen njihov samoupravni djelokrug i koje, same po sebi, upućuju na široko polje mogućeg djelovanja lokalne samouprave, svedene su na relativno uzak krug poslova lokalnih jedinica na nekim upravnim područjima (obrazovanje, socijalna skrb, zdravstvo, gradnja, promet) i na mali broj područja na kojima su samostalnije (komunalne djelatnosti, kultura, šport). Na nekim područjima lokalna samouprava nema značajnijih ovlasti odlučivanja, ali ima značajne materijalne obveze (obrazovanje, socijalna skrb).

Uvažavajući okolnosti u kojima se stvarala Republika Hrvatska i u kojima je izgrađivan sustav lokalne samouprave, a u kojima je preraspodjela poslova u korist tijela državne uprave nalazila svoje opravdanje, smatramo da bi danas trebalo decentralizirati određene poslove na područjima obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, planiranja, gradnje, prometa, stanovanja, ugostiteljstva, obrtništva.

U nekim sustavima glavni gradovi mogu uređivati odnose na svojem području. Potrebi za stvaranjem jedinstvenog pravnog sustava za državu u cjelini treba suprotstaviti potrebu za lokalnim uređenjem određenih pitanja, unutar

jedinstveno utvrđenih pravnih okvira. Decentralizacija treba obuhvatiti i normativnu decentralizaciju, pa smatramo da treba razmotriti da se Gradu Zagrebu da pravo da određena pitanja, koja se inače uređuju zakonom, uređuje Gradska skupština gradskim propisima. Treba li u tom dijelu proširiti položaj Grada Zagreba i izvan položaja županije?

S obzirom na druge jedinice lokalne samouprave Grad Zagreb je u nepovoljnijem položaju glede drugostupanjskog odlučivanja. U stvarima iz samoupravnog djelokruga općina i gradova u drugom stupnju odlučuju županijska upravna tijela, a iz samoupravnog djelokruga županije središnja tijela državne uprave. U odnosu prema Gradu, i prema gradskom i prema županijskom djelokrugu, nadležna su u drugom stupnju središnja tijela državne uprave. Držimo da bi u stvarima iz samoupravnog djelokruga trebalo osigurati rješavanje u drugom stupnju unutar sustava lokalne samouprave, a ne davati ingerencije tijelima državne uprave. Stoga bi u Gradu Zagrebu trebalo urediti da o stvarima o kojima odlučuju upravna tijela odnosno Gradsko poglavarstvo u drugom stupnju odlučuje neko drugo tijelo posebno u tu svrhu ustrojeno.

Nadalje, budući da se to odražava na Grad Zagreb, potrebno je preispitati trend daljnje koncentracije obavljanja poslova državne uprave. Velik se dio poslova preuzima iz županijskih ureda u ministarstva unutar kojih se ustrojava paralelan sustav područnih jedinica (katastar na području kojeg se samo za Grad predviđa iznimka, inspekcije). Na taj način Grad Zagreb gubi značajne ingerencije, a naročito u području nadzora.

Drugi oblik dekoncentracije poslova državne uprave, tj. povjeravanje nekih poslova državne uprave tijelima jedinica lokalne samouprave, osim ovaj u Gradu Zagrebu, nije primijenjen. Ne gledajući izolirano Grad Zagreb, mislimo da bi neke poslove, kao što su matičarstvo, birački popisi, statistički podaci, prometna policija, neki poslovi lokalne sigurnosti, vatrogastvo i sl., trebalo povjeriti tijelima lokalne samouprave.

## O ustrojstvu gradske uprave

Ograničen prostor dopušta samo šturi prikaz gradskih službi u okviru kojega ističemo još jedan aspekt posebnosti Grada glede gradske uprave u užem smislu (gradska upravna tijela).

Do 1991. gradski je upravni aparat u užem smislu, usporedno s podjelama Grada na općine ili njihovim spajanjem, prošao niz spajanja i razdvajanja. Ujedno, ovisno o tome je li uz općine postojala i gradska zajednica općina, postojale su dvije razine upravnoga aparata. To je rezultiralo prevelikom gustoćom upravnih službi, otežanom horizontalnom i vertikalnom koordinacijom te visokim troškovima djelovanja. Od 1991. ustrojena je jedinstvena gradska uprava sa svojim područnim jedinicama. Dobivanjem statusa županije, Grad se, poučen lošim iskustvom, izborio za još jednu posebnost i zadržao jedinstvenu gradsku upravu.

Za razliku od drugih županija u kojima poslove državne uprave obavljaju županijski uredi, kao tijela državne uprave, a poslove iz samoupravnoga djelokruga upravna tijela županija, u Gradu Zagrebu poslove državne uprave obavljaju gradska upravna tijela.

Odluku o ustrojstvu i djelokrugu donosi Gradska skupština samostalno. Za poslove državne uprave upravna tijela odgovaraju gradonačelniku i nadležnom ministru, a za poslove lokalne samouprave gradonačelniku i gradskom poglavarstvu. Osnovano je 18 gradskih upravnih tijela na resornom principu, od toga gradski uredi: za opću upravu, za financije, za gospodarstvo, za poljoprivredu i šumarstvo, za kulturu, za obrazovanje i šport, za zdravstvo, rad i socijalnu skrb, za prostorno uređenje, graditeljstvo, stambene i komunalne poslove i promet, za izgradnju, za imovinskopravne poslove, za upravljanje imovinom Grada Zagreba; gradski zavodi: za planiranje razvoja Grada i zaštitu čovjekova okoliša, za zaštitu i obnovu spomenika kulture i prirode, za katastar i geodetske poslove, za automatsku obradu podataka, te stručne službe: gradonačelnika i Gradskoga poglavarstva, Gradske skupštine i za tehničke poslove.

U cilju dekoncentracije obavljanja poslova i približavanja građanima upravnih poslova što se odnose na ostvarivanje njihovih prava i interesa, poslova inspekcija i mjesne samouprave ustrojeno je 11 područnih ureda Gradske uprave. Takvo se uređenje ocjenjuje iznimno pozitivnim. U Gradu Zagrebu, u kojem je sjedište i mnogih tijela državne uprave i niza drugih subjekata, nositelja određenih usluga, podjela na županijske uredе i gradska upravna tijela ponovno bi dovela do ranijih negativnih učinaka.

Grad je osnovao i 132 ustanove radi obavljanja društvenih djelatnosti i 27 trgovačkih društava radi obavljanja komunalnih i gospodarskih djelatnosti. U

proteklom su razdoblju neka od njih međusobno spojena radi objedinjavanja funkcija na jednom području.

Buduće ustrojstvo mjesne samouprave zahtijevat će i drukčiju organizaciju gradskih službi. Pored središnjih jedinica, mrežu će područnih gradskih ureda trebati prilagoditi ustroju gradskih četvrti i poslovima što će se na njih prenijeti, a osim njih trebat će uspostaviti i mrežu malih upravnih središta za mjesne odbore. To će zahtijevati i uspostavu novih mehanizama horizontalne i vertikalne koordinacije, ne samo unutar klasičnoga upravnog aparata već i drugih komunalnih službi.

Učinkovitost gradskih službi na žalost je ograničena podjelom nadležnosti za obavljanje poslova između tijela državne uprave, raznih trgovačkih društava u vlasništvu države (Hrvatske vode, Hrvatske ceste, Hrvatske šume, Elektroprireda i sl.) te gradskih službi. Grad Zagreb u tome nije nikakva iznimka u odnosu prema svjetskim gradovima te, jednako kao i oni, upravlja gradskim sustavom ograničen u ovlastima i okružen šumom različitih službi nad kojima nema ingerencija. Međuzavisnost funkcioniranja dijelova sustava iziskuje osiguravanje koordinacije brojnih nositelja konkretnih funkcija. Tu je koordinaciju danas otežano ostvariti i na lokalnoj razini zbog mnoštva raznih službi, a kamoli između nositelja lokalnih poslova i poslova državne uprave, što utječe na cjelinu funkcioniranja urbane zajednice kao što je Grad Zagreb.

## O financiranju poslova Grada Zagreba

S obzirom na svoj status županije i grada, Grad Zagreb ima pravo na udio u državnim porezima (45% u porezu na dohodak kao Grad Zagreb, 30% u porezu na dobit, i to 10% kao županija i 20% kao grad, 60% u porezu na promet nekretnina kao grad i 50% u porezu na priređivanje igara na sreću) te na vlastite županijske i gradske poreze. Osim poreza ima i vlastite izvore prihoda, uključujući i one od najma, zakupnina, novčanih kazni, administrativnih pristojbi, komunalnih naknada i doprinosa. Grad nije raspisao lokalni porez na javne površine, ali je raspisao prirez na dohodak od 18%.

U ukupnim prihodima Grada porez na dohodak čini oko 36%, prirez oko 14%, porez na dobit oko 18%, porez na promet nekretnina oko 5%, ostali porezi oko 2%, a neporezni prihodi čine 25%. Vidi se da najveći dio prihoda, oko 75%, čine porezni prihodi.

Prihodi Grada koje on ostvaruje kao jedinica lokalne samouprave ne troše se samo na poslove iz samoupravnog djelokruga već i na poslove državne uprave. Naime, prema zakonu, za poslove državne uprave sredstva bi se trebala osiguravati u državnom proračunu. Udio Grada Zagreba od 45% u porezu na dohodak bio je pravdan i financiranjem tih poslova. To, međutim, nije zakonom nigdje eksplicite utvrđeno, pa formalnopravno proizlazi da Grad financira te poslove iz lokalnih sredstava. Zbog toga se Grad zalaže za zadržavanje toga udjela, jer bi se njegovim smanjenjem smanjio i gradski prirez.

Grad Zagreb je nositelj mnogih funkcija, ne samo za svoje građane već i za velik broj korisnika s drugih područja. Za razliku od građana Grada, korisnici s drugih područja ne sudjeluju u financiranju tih funkcija. Potrebno je razmotriti oblike financiranja, bilo putem naplaćivanja od samoga korisnika, bilo od druge jedinice na osnovi sporazuma.

Mislimo da bi bilo korisno uvođenje fiskalnog poravnanja između države i jedinica lokalne samouprave, nakon određenog vremena, ovisno o raspoloživim sredstvima i njihovim ovlastima.

U okviru reforme lokalne samouprave predlaže se decentralizacija određenih funkcija. Nju bi trebala pratiti i fiskalna decentralizacija, što znači da se lokalnoj samoupravi trebaju, uz nove poslove, osigurati i novi izvori prihoda. U tom bi pravcu trebalo analizirati opterećenje države i opterećenje lokalne samouprave te, na temelju egzaktnih pokazatelja, utvrditi sustav koji ne bi predstavljao dodatno opterećenje za građane.

### Zaključna razmatranja

1. Grad Zagreb je danas, nakon uklanjanja dileme glede osnivanja užih autonomnih jedinica na svom području, suočen s pronalaženjem modela adekvatne decentralizacije funkcija. Mislimo da su prošla vremena opredjeljivanja samo za centralizaciju, odnosno decentralizaciju, te da je prisutna svijest o potrebi istodobne primjene obaju principa. Nju treba oživotvoriti u kvalitetnom sustavu mjesne samouprave unutar jedinstvene upravne i teritorijalne cjelovitosti Grada.

2. Grad Zagreb nije samo autonoman organizam, već metropola koja se na skali osnovnih razvojnih tipova metropole prepoznaje kao društveno i gospodarsko središte određenog područja s koncentracijom cjelokupnog gospodar-

skog, društvenog i kulturnog života te kojoj su naselja interesnog područja izvor radne snage i korisnici usluga. Cilj je ostvariti metropolu koja pospješuje organizaciju metropolskog područja i strukture različitih gospodarskih funkcija čiji je razvoj uvjetovan jedinstvenim sustavom urbanih i ruralnih aglomeracija. Naglasak stoga treba staviti na metropolsku upravu, drukčiju redistribuciju vlasti te pronalaženje učinkovite administrativne integracije koja će osigurati jedinstveno planiranje, koordinaciju i administraciju na cijelom metropolskom području.

3. Iskustva pokazuju da je u okviru svjetskih procesa globalizacije i regionalizacije nužna redistribucija vlasti. Republika Hrvatska i Grad Zagreb dio su tih procesa, pa je ova reforma dobra prilika za provođenje daljnje decentralizacije i dekoncentracije funkcija u korist lokalnih vlasti, pa tako i Grada Zagreba.

## CITY OF ZAGREB IN THE ADMINISTRATIVE – TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

### *Summary*

*City of Zagreb, as the capital of the Republic of Croatia, holds a special position within the administrative – territorial organization of the Republic of Croatia, in regard to its political significance, but also because of its central role in a development of the larger environment and the state as a whole.*

*In the article the numerous changes of the administrative – territorial organization, which the City of Zagreb has passed through until the creation of the new democratic Republic of Croatia, respective the creation of the new system of local self-government, as well as the reasons which have caused them, have been presented. There is critically evaluated the application of the numerous divergent solutions to the mutually contrary aims, without expert analyses, in which the problems of administering great cities was not properly taken into account, let alone the big, respective the capital city, nor the problems of administering a larger interest area which encircles the City.*

*The regulation of the City of Zagreb in the Constitution of the Republic of Croatia has been analyzed, stressing that the constitutional provision on the status and organization of the City of Zagreb, which has been often and widely evoked, arguing that by it, finally, a specific position of the City of Zagreb within the territorial – administrative organization of the Republic of Croatia, has been defined, actually does not define such a position, but leaves it completely to a legislative regulation.*

*The affairs of the City of Zagreb, as a unit of local self-government and the administrative unit, have been presented briefly. There has been pointed out that, by an application of the principle of enumeration in defining the affairs from the proper jurisdiction of the self-government units, the otherwise wide area of possible activities of local self-governments defied by the Local Self-government and Administration Act, has been substantially limited by the separate statutes, as well as that the City of Zagreb, by further concentration of the affairs of the state administration loses important competencies, in particular in the area of inspection.*

*The particularities of organization of the city administration and financing of the City of Zagreb, have been presented very briefly, with a emphasis on the need for any decentralization to be accompanied by the fiscal decentralization.*

*Although certain fundamental points of departure have been defined by the article, there have been also posed numerous questions regarding the constitutional provision for the City of Zagreb, its position, the area it should encompass, functions for which it should be responsible, borders of the metropolitan area of which the City of Zagreb carries a development, its relation to the environment and its influence to that environment, respective of a common interests, financing etc. The authors emphasize that the purpose of their article is not to offer answers on the questions posed, without an analysis being carried trough, but to point to a necessity to define the directions needed for strategic deliberations in the further development of the system of the City of Zagreb, into which should be included planners, legal experts, sociologists, political scientists, practitioners, and all other relevant subjects.*

*In the conclusion a need to elaborate a proper decentralization of the functions of the City of Zagreb into the forms of local self-government on the area of the City of Zagreb, but also taking into focus the analysis of the metropolitan administration and a necessary redistribution of powers, and an invention of an effective adminis-*



*trative integration, which would ensure an united planning, coordination and administration on the whole metropolitan area, which is of importance not only to the City of Zagreb, but also for the other big cities in the Republic of Croatia.*

*Key words: City of Zagreb, administrative-territorial organization, metropolitan administration, municipality, city, county, decentralization, organization of the city government, financing, local self-government*