

Grad Zagreb u sustavu lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj

*Juraj Hrženjak**

UDK 352(497.5 Zagreb)

Stručni rad

Primljeno: 10. 9. 2000.

Prihvaćeno: 25. 9. 2000.

Grad Zagreb je upravno, političko, gospodarsko i kulturno središte te glavni grad Republike Hrvatske. U prošlosti je grad često mijenjao područje svoga upravno-političkog djelovanja i svoje ustrojstvo. U radu se razmatra teritorijalno i organizacijsko ustrojstvo Zagreba prije i nakon Ustava Republike Hrvatske iz 1900.g., zakonsko reguliranje upravljanja Zagrebom, mjesna samouprava u Gradu, odnosi između Grada Zagreba i Zagrebačke županije te se uspoređuje ustrojstvo i položaj Zagreba s nekim europskim metropoloma. Na kraju autor predlaže nužne promjenea statusa i uvjeta funkcioniranja lokalne samouprave u Gradu Zagrebu.

Ključne riječi: lokalna samouprava, centralizam, autonomija, decentralizacija, nadzor ustavnosti i zakonitosti, metropolitansko područje

1. Uvod

Zagreb je višestoljetno upravno, političko, gospodarsko i kulturno središte te glavni grad Hrvatske.

Na 640 km² (uže područje Zagreba) živjelo je 1991. godine 777 826 stanovnika, s tendencijom povećanja tog broja. Prema statističkoj procjeni

* Dr. sc. Juraj Hrženjak, dipl. pravnik

Zagreb je imao u 1999. godini oko 885 000 stanovnika. Očekuje se da će Zagreb prvih godina trećeg tisućljeća biti milijunski grad.

Zagreb je sjedište svih najviših državnih, političkih, upravnih i sudskih tijela. U Republici je Zagreb najveće sveučilišno, kulturno i zdravstveno središte. U njemu imaju svoja sjedišta hrvatske vjerske organizacije i većina političkih stranaka. U Zagrebu su smještene i različite međunarodne institucije i organizacije.

Zagreb je čvorište hrvatskog, jugoistočnog i srednjoeuropskog cestovnog, željezničkog i zračnog prometa s razvijenom infrastrukturom. Zagreb je poznat Europi i svijetu po brojnim kulturnim događanjima, ali i kao vele-sajamski i športski grad.

U prošlosti je Zagreb djelovao u različitim društvenim sustavima i dosta je često mijenjao područje svoga upravopolitičkog djelovanja i svoje organizacijsko ustrojstvo. Samo u posljednjih desetak godina zbililo se nekoliko promjena od kojih su neke znatno otežale funkcioniranje lokalne samouprave, autonomni razvoj grada, decentralizaciju poslova i ovlasti na niže jedinice samoupravljanja i usporile izrastanje Zagreba u hrvatsku metropolu.

O tim teškoćama upravo se i govori. U nastavku ovog teksta pobliže se govori o teritorijalnom i organizacijskom ustrojstvu Zagreba neposredno prije i nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine, o zakonskom reguliranju upravljanja Zagrebom od 1990. do 2000. godine, o pitanjima mjesne samouprave, o odnosima Grada Zagreba i Zagrebačke županije te o Zagrebu kao metropoli u usporedbi s nekim europskim metropolama.

Na kraju se predlaže nekoliko nužnih promjena statusa i uvjeta funkcioniranja lokalne samouprave u Gradu Zagrebu.

2. Teritorijalno i organizacijsko ustrojstvo Zagreba neposredno prije i nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine

Ustavom SRH iz 1974. godine grad Zagreb podijeljen je na 10 općina¹ koje su zajedno s općinama Samobor, Sesvete, Velika Gorica i Zaprešić činile Gradsku zajednicu općina Zagreb.

Funkcije gradske zajednice općina posebno su uređene 1989. godine Amandmanom XLIII. na Ustav SR Hrvatske. Zajednici općina Amandmanom je povjereno da ostvaruje vlast, utvrđuje politiku i uređuje odnose te donosi propise i druge akte u područjima društveno-ekonomskog razvoja, javne sigurnosti, prostornog i urbanističkog uređivanja i zadovoljavanja stambeno-komunalnih potreba, u opsegu kojim se osigurava interes grada kao cjeline. Pored tih ustavom utvrđenih prava općine su mogle u zajedničkom interesu povjeriti gradskoj zajednici i druga prava i dužnosti, a i Republika je mogla određene poslove iz svoje nadležnosti povjeriti gradskoj zajednici.

Kako u vezi s pravima i poslovima tako i u odnosu na financiranje gradska zajednica općina bila je ovisna o općinama na svom području. Zakonom je bilo utvrđeno da se opće društvene potrebe koje se ostvaruju u gradskoj zajednici financiraju iz poreza, taksa i drugih prihoda utvrđenih zakonom te iz sredstava što ih gradskoj zajednici osiguravaju općine i Republika za obavljanje poslova koje su prenijele na organe gradske zajednice općina. S obzirom na to da je Gradska zajednica općina Zagreb imala pretežno samo formalne ovlasti i bila neka vrsta koordinatora, dok je težište vlasti i upravljanja ostalo u općinama, disperzirano na 14 jedinica, gradu je bilo otežano jedinstveno funkcioniranje. Ta pretjerana decentralizacija bila je podvrgnuta stručnoj kritici. Predlagane su i mjere u cilju jačanja "integrativnih funkcija i mehanizama grada kao cjeline"².

¹ Uže područje Zagreba bilo je podijeljeno na 10 općina: Centar, Čnomerec, Dubrava, Maksimir, Medveščak, Peščenica, Podsused, Remetinec, Trešnjevka i Trnje.

² Izvještaj stručnog tima koji je pod vodstvom akademika Eugena Pusića analizirao upravljanje Zagrebom objavljen je u *Delegatskom listu Skupštine grada Zagreba*, br. 228 od 22. 12. 1989. Vidi: prof. dr. Stjepan Ivanišević, *Teze o položaju Grada Zagreba i njegovoj samoupravi* - Okrugli stol, Savjet SDP - Zagreb, 11. XI. 1999.

Nakon uspostave Republike Hrvatske 1990. godine i izbora (22. i 23. travnja te godine) za Skupštinu grada Zagreba, novo je Izvršno vijeće Skupštine, kritizirajući funkcioniranje Zajednice općina Zagreb na temelju važeće ustavne i statutarne regulacije, otišlo u drugu krajnost. Početkom rujna 1990. godine Izvršno je vijeće predložilo Gradskoj skupštini ukidanje Zajednice općina te spajanje svih 14 općina u jednu. Taj prijedlog Sabor Republike Hrvatske ozakonio je 9. studenoga 1990., a da se pri tome nije pitalo za mišljenja, želje i interese stanovnika područja četiriju općina koje se zakonom pripajaju gradu Zagrebu kao ni onih deset općina na području grada koje se pripajanjem i spajanjem lišavaju svoje općinske samouprave.

Prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina iz 1992. godine³ Grad Zagreb, koji ujedno ima status županije, obuhvaća bivše općine: Centar, Čnomerec, Dubravu, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenicu, Sesvete, Susedgrad, Trešnjevku, Trnje, Veliku Goricu i 11 naselja općine Zaprešić. Ukupno Grad Zagreb kao županiju čini 184 naselja gradskog i mješovitog tipa.

Općina Samobor i općina Zaprešić (umanjena za 11 naselja) do početka 1993. godine sastavni dio Grada Zagreba, po toj su teritorijalnoj podjeli u sastavu Županije zagrebačke.

Nakon kraćeg razdoblja (Zakonom o Županiji zagrebačkoj iz 1995. godine) spojena je ta županija i grad Zagreb. Ustrojena je Zagrebačka županija koju čine: grad Zagreb i šest gradova: Jastrebarsko, Samobor, Sveti Ivan Zelina, Velika Gorica, Vrbovec, Zaprešić te 25 općina: Bedenica, Bistra, Brckovljani, Brdovec, Dubrava, Dugo Selo, Farkaševac, Gradec, Jakovlje, Klinča Selo, Krašić, Kravarsko, Luka, Marija Gorica, Orle, Pisarovina, Pokupsko, Preseka, Pušća, Rakovec, Rugvica, Stupnik, Sveta Nedjelja i Žumberak. Grad Zagreb postaje unutar Zagrebačke županije posebna, jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, a u njegovu sastavu je i 69 drugih naselja. Tim zakonom grad Zagreb postao je dio područja i središte Zagrebačke županije.

Gradonačelnik grada Zagreba po položaju je župan Zagrebačke županije, a županija ima dva ili više podžupana, od kojih jedan mora biti izvan

³ NN br. 90 od 30. prosinca 1992. godine

područja grada (čl. 7). Poslove državne uprave za područje grada Zagreba obavljaju upravna tijela grada. Za područje Zagrebačke županije poslove državne uprave obavljaju županijski uredi i njihove ispostave (članak 8. Zakona), a poslove iz samoupravnog djelokruga obavljaju upravni odjeli županije. Grad Zagreb zadržava sve prihode koje je imao po Zakonu o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave.

Na prijedlog Zakona o spajanju Grada Zagreba kao županije sa Zagrebačkom županimom u saborskoj je raspravi iznesen niz argumentiranih primjedbi koje su se pokazale opravdanima, pa je Zagrebačka županija dvije godine poslije - 1997. godine - Zakonom razvrgnuta, na Grad Zagreb i Zagrebačku županiju koja obuhvaća veći dio metropolitanske okolice - periferije Zagreba.

Područje Grada Zagreba 2000. godine obuhvaća urbaniziranu jezgru grada i 70 seoskih i mješovitih naselja, od kojih je 27 na području bivše općine Sešvete. Gradovi i općine s kojima graniči Zagreb u sastavu su Zagrebačke, Krapinsko-zagorske i Varaždinske županije.

3. Zakonska regulacija upravljanja gradom Zagrebom od 1990. do 2000. godine

Potkraj 1990. godine donesen je Ustav Republike Hrvatske⁴ koji je u članku 13. utvrdio da je Zagreb glavni grad Republike Hrvatske i da je posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina kojoj se ustrojstvo regulira zakonom.

Pored te temeljne ustavne odredbe, koja regulira poseban status Zagreba u Republici, još su u člancima 128-131. Ustava regulirana načela o lokalnoj samoupravi i upravi koja se također odnose i na Zagreb.

Prava i dužnosti Grada Zagreba regulirana su, u skladu s Ustavom, posebnim Zakonom o Gradu Zagrebu.⁵ Na Grad Zagreb odnose se i odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakona o sustavu državne uprave,

⁴ Ustav Republike Hrvatske objavljen je u NN br. 56/90.

⁵ Zakon o Gradu Zagrebu i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi objavljeni su u NN br. 90/92.

Zakon o sustavu državne uprave objavljen je u NN br. 75/93. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave objavljen je u NN br. 117/93.

Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave i drugih zakona.

Prema stavku 2. članka 2. Zakona o Gradu Zagrebu, Zagreb ima položaj županije i s obzirom na to Grad Zagreb je istodobno jedinica lokalne uprave i jedinica lokalne samouprave.

U skladu s Ustavom, Zakonom o Gradu Zagrebu i Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi Grad Zagreb ima status grada i status županije. Taj dvojak status Zagrebu daje ovlasti grada i ovlasti županije (čl. 14. i 15. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi). Istodobno Grad Zagreb kao županija podređen je vladi i predsjedniku Republike, kao i svaka druga županija, što se negativno odražava na ostvarivanje njegova samoupravnog djelokruga i na njegovu gradsku autonomiju.

U ustrojstvu gradske vlasti samoupravu predstavlja Gradska skupština, a izvršnu vlast i gradsku upravu predstavljaju gradonačelnik i Gradsko poglavarstvo.

a) Gradska skupština

Prema članku 18. Zakona o Gradu Zagrebu Gradska skupština:

- donosi Statut Grada;
- donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga;
- bira i razrješuje gradonačelnika i zamjenika gradonačelnika, bira i razrješuje članove gradskog poglavarstva, radna tijela gradske skupštine, bira ili imenuje odnosno razrješuje i druge osobe određene Statutom Grada;
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih i drugih djelatnosti od interesa za Grad;
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili Statutom stavljeni u njezin djelokrug.

Kao što vidimo, funkcije Gradske skupštine su značajne. Ona donosi Statut i druge odluke općeg karaktera, bira, a može i razriješiti svakog funkcionara kojega je izabrala, donosi proračun itd. Međutim, gotovo svakoj značajnijoj ovlasti koju Zakon daje Gradskoj skupštini istodobno joj regulira i ograničenja. Premda Skupština donosi odluke, ona može donijeti, u pravilu, samo

one odluke koje su prošle proceduru, odnosno koje joj predloži Gradsko poglavarstvo. Skupština bira gradonačelnika i njegove zamjenike, ali njezin izbor podliježe potvrdi predsjednika Republike.

Premda gradsko poglavarstvo bira Skupština, to čini po prijedlogu gradonačelnika.

Prema članku 30. stavku 2. Zakona Gradsko poglavarstvo predlaže proračun, upravlja nekretninama i pokretninama u gradskom vlasništvu kao i приходима i rashodima Grada. Odlučivanje Gradske skupštine o tim pitanjima pretežito je samo formalno.

Dodamo li tome odgovornosti i ovlasti koje imaju gradski uredi Grada Zagreba, kao tijela državne uprave, po Zakonu o sustavu državne uprave (članak 3) i gradonačelnik grada Zagreba te njegovi zamjenici kao dužnosnici Republike Hrvatske (članak 6. tog zakona), proizlazi da Gradska skupština, unatoč naizgled velikih ovlasti i značajnih funkcija, nema autonomiju u ključnim pitanjima izbora svojih izvršnih tijela.

Naime, prema članku 8. tog zakona, "poslovi državne uprave u Gradu Zagrebu povjeravaju se upravnim tijelima Grada Zagreba", a Gradska skupština Grada Zagreba donosi odluku o ustrojstvu i djelokrugu tih tijela. Međutim, pročelnike koji upravljaju gradskim upravnim tijelima imenuje gradonačelnik Grada Zagreba, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog ministra. Za obavljanje poslova državne uprave pročelnici odgovaraju gradonačelniku i nadležnom ministru, a ne Gradskoj skupštini.

Zakonom je također regulirano da su gradonačelnik grada Zagreba i njegovi zamjenici dužnosnici Republike Hrvatske. To osigurava središnjoj državnoj vlasti vrlo obuhvatni nadzor, a gradonačelniku i gradskom poglavarstvu koncentraciju vlasti i centralističko upravljanje Zagrebom.

b) Gradonačelnik

Prema članku 19. Zakona o Gradu Zagrebu gradonačelnik ima dvostruku odgovornost i veliku moć. On zastupa grad Zagreb i nositelj je izvršne vlasti u Gradu, a prema članku 20. bira ga Gradska skupština većinom glasova svih članova, na način i po postupku utvrđenom Poslovníkom u skladu s gradskim Statutom. Time procedura nije završena. U Zagrebu, za razliku

od Rijeke, Splita, Osijeka i drugih hrvatskih gradova, izbor gradonačelnika potvrđuje predsjednik Republike Hrvatske, i to na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Zato je prema članku 21. o izboru gradonačelnika Gradska skupština dužna izvijestiti Vladu Republike Hrvatske u roku od 24 sata, a Vlada će u roku od 8 dana od dana kad je primila izvješće Gradske skupštine o izboru gradonačelnika predložiti predsjedniku Republike da potvrdi ili odbije potvrditi izbor.

Kad predsjednik Republike odbije potvrditi izbor gradonačelnika, Gradska je skupština dužna u roku od 14 dana od primitka odluke o odbijanju izabrati drugog gradonačelnika. To se dogodilo Zagrebu 1995. godine. Gradska skupština izabrala je još tri puta gradonačelnika, ali ih Predsjednik Republike ponovno nije potvrdio, nego je, suprotno volji građana Zagreba, imenovao gradonačelnika.

Zakon o Gradu Zagrebu utvrđuje prvenstveno odgovornost gradonačelnika Vladi Republike Hrvatske za obavljanje poslova državne uprave. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (članak 84.) omogućuje Vladi Republike Hrvatske da razriješi dužnosti gradonačelnika Grada Zagreba ako ne izvršava naredbe Vlade ili on i poglavarstvo učestalo krše zakon. Tek je u drugom planu odgovornost gradonačelnika Gradskoj skupštini za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga.

c) Gradsko poglavarstvo

U skladu s člankom 25. Zakona o Gradu Zagrebu, Gradsko poglavarstvo obavlja izvršne poslove Grada i poslove državne uprave koji su mu povjereni zakonom.

Prema članku 27. članove Gradskog poglavarstva bira Gradska skupština, na prijedlog gradonačelnika, većinom glasova svih članova. Na osnovi te odredbe Gradsko poglavarstvo odgovorno je Gradskoj skupštini - regulirano je u članku 28. Zakona. Ako se povjerenje izgubi, na prijedlog najmanje 1/4 članova Gradske skupštine može se pokrenuti pitanje povjerenja gradonačelniku, pojedinom članu ili poglavarstvu u cjelini.

Ako se izgleda nepovjerenje gradonačelniku ili poglavarstvu u cjelini, Gradsko poglavarstvo podnijet će ostavku, osim ako gradonačelnik ne po-

stupi po odredbi članka 29. stavka 1. Zakona, a ta odredba glasi: "Ako Gradska skupština izglasa nepovjerenje gradonačelniku ili Gradskom poglavarstvu u cjelini, a u roku od 15 dana ne izabere novog gradonačelnika ili Gradsko poglavarstvo, gradonačelnik može raspustiti Gradsku skupštinu".

S obzirom na to da su službenici gradske uprave odgovorni svojim pročelnicima, a njihovi su pročelnici odgovorni gradonačelniku i nadležnom ministru, Gradska skupština nema nikakvih stvarnih ovlasti nad gradskom upravom, za razliku od drugih gradova i općina Hrvatske u kojima su i gradonačelnik i gradsko poglavarstvo i pročelnici upravnih tijela odgovorni gradskom odnosno općinskom vijeću.

Funkcioniranje i odnosi gradonačelnika i Gradskog poglavarstva prema Gradskoj skupštini naročito u razdoblju od 1995. do 1997. godine pokazali su da je autoritarni sustav vlasti u državi gotovo eliminirao ulogu Gradske skupštine u kreiranju politike i vođenju poslova upravljanja Gradom.

Državni nadzor

U članku 39. Zakona regulirani su državni nadzor i zaštita lokalne samouprave.

Taj nadzor se provodi prema odredbama članaka 78., 79., 80., 81., 82. i 84. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi i pretežno se odnosi na obveze općinskih načelnika i gradonačelnika prema županima i župana prema resornim ministrima i Vladi. Nadzor središnje državne vlasti temelji se na gotovo hijerarhijskim obvezama podređenih prema nadređenima i pravu nadređenih da obustave, ukinu opće akte općinskih i gradskih tijela, da daju opće i pojedinačne naredbe itd.

Za Grad Zagreb važan je članak 84. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi prema kojem se državni nadzor i zaštita lokalne samouprave provodi na način da je "gradonačelnik Grada Zagreba odgovoran Vladi Republike Hrvatske za ustavnost i zakonitost obavljanja poslova koji su u njegovu djelokrugu, kao i za ustavnost i zakonitost akata i rada Poglavarstva Grada Zagreba i upravnih tijela". Nadzor zakonitosti prema upravnim tijelima Grada Zagreba znatno je širi od nadzora nad upravnim tijelima drugih gradova u Republici Hrvatskoj.

Iz analize zakonskih odredaba proizlazi da se nadzor organa države svodi na brigu da se upravljanje Zagrebom ostvaruje tako da bude zaštićen interes države. Taj nadzor nad lokalnom samoupravom Zagreba nije ograničen samo na nadzor ustavnosti i zakonitost, nego se proteže i na druga pitanja. Time se umanjuje autoritet i važnost lokalne samouprave. S druge strane, u deset godina upravljanja Zagrebom nijednom se državni nadzor nije pozabavio pitanjima kako gradonačelnik, poglavarstvo i upravna tijela gospodare imovinom Grada, kako troše sredstva poreznih obveznika, kakvu ulogu u tome imaju građani. Ni u jednom od tri spomenuta zakona nema izričite odredbe koja bi štitila pravo građana da neposredno i posredno upravljaju u svojem gradu, u svojim četvrtima i mjesnim odborima, odnosno koja bi štitila građane od zlorabe ovlasti pojedinaca i tijela gradske uprave i samouprave.

Statut

Na temelju članaka 5., 14. i 18. Zakona o Gradu Zagrebu, Gradska je skupština donijela Privremeni statut i Privremeni poslovnik 15. travnja 1993.

“Privremenost” je trajala sedam godina.

Privremeni statut, osim nekoliko članaka “temeljnih odredaba”, ponavlja zakonsku regulaciju, uz nešto izmijenjen redosljed.

Napokon, Gradska je skupština na 26. sjednici 14. prosinca 1999. donijela Statut Grada Zagreba⁶. Statut, premda u većem dijelu ponavlja odredbe Zakona o Gradu Zagrebu, daje i neka vrijedna rješenja u prilog jačanju lokalne samouprave. Tako npr. u člancima 81. i 82. samostalni djelokrug vijeća gradske četvrti Statut utvrđuje, pored ostalog, ovako:

- donosi plan malih komunalnih akcija,
- organizira i provodi civilnu zaštitu na svom području,
- surađuje s udrugama na svom području u pitanjima od interesa za građane gradske četvrti,
- obvezuje vijeće gradske četvrti da se brine o zadovoljavanju potreba stanovnika na području predškolskog odgoja i obrazovanja, javnog zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i športa itd.

⁶ Komunalni vjesnik, prilog broja 217 od 17. siječnja 2000.

4. Pitanja mjesne samouprave u Gradu Zagrebu

Člankom 9. Zakona o Gradu Zagrebu omogućeno je osnivanje gradskih četvrti i mjesnih odbora kao oblika mjesne samouprave. Statut dijeli Grad na 17 četvrti. O toj podjeli izjasnila se samo Gradska skupština. Nema stručnih obrazloženja koji su kriteriji (povijesni, prirodni, tradicijski, kulturni, komunalni, prometni) i koje osobitosti motivirali tvorce utvrđivanja pojedine od 17 četvrti.

Od uspostave Gradske skupštine, Gradskog poglavarstva i gradske uprave 1993. godine do danas nisu izabrana tijela gradskih četvrti i mjesnih odbora. Sve su ovlasti upravljanja ostale koncentrirane u gradskim tijelima. Prema tome, građani Zagreba već sedam godina nemaju mogućnosti neposredno isticati svoje svakodnevne probleme, utjecati na njihovo rješavanje i sami ih rješavati u svojim jedinicama mjesne samouprave. Ujedno, u proteklih sedam godina ni o jednom pitanju iz djelokruga Grada, kao jedinice lokalne samouprave, nije se raspravljalo na zborovima građana, niti je stavljeno pred građane da o njemu odluče ili izraze svoj sud, iako se radilo i o takvim pitanjima kao što je podjela Grada na četvrti, a da ne govorimo i o velikim građevinskim pothvatima (stadion Dinama), o gospodarenju imovinom Grada, o zajmovima, itd...

U proteklom razdoblju lokalna samouprava u Zagrebu iscrpljivala se u izboru Gradske skupštine. Građanima nije preostalo ništa drugo nego da četiri godine nemoćno promatraju rad gradskih tijela.

Povezano s decentralizacijom poslova i ovlasti u djelokrug samoupravljanja Gradu Zagrebu, važno je pitanje decentralizacije poslova i stvaranje materijalnih uvjeta rada gradskih četvrti i mjesnih odbora (kad budu uspostavljeni). Prema članku 91. Statuta sredstva za rad gradskih četvrti utvrđuju se u gradskom proračunu i namijenjena su financiranju poslova koji se i povjeravaju četvrtima iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba. Prema tome, gradske četvrti nemaju nikakav izvorni krug poslova ni vlastite izvore sredstava. Povezano s materijalnim uvjetima jest i pitanje prostorija za rad četvrti i mjesnih odbora. Naime, prostorije bivših mjesnih zajednica koje je u skladu s člankom 42. Zakona o Gradu Zagrebu preuzeo Grad Zagreb, mogle bi se koristiti prvenstveno za potrebe gradskih četvrti i mjesnih odbora.

Jedno od najvažnijih pitanja mjesne samouprave jest pitanje pravne osobnost gradskih četvrti i mjesnih odbora. Zakon o Gradu Zagrebu nije utvrdio mjesnom odboru i gradskoj četvrti pravnu osobnost. Bez pravne osobnosti ti oblici lokalne samouprave ne mogu stvarati niti upravljati i gospodariti imovinom koju su građani stvorili i koja neposredno služi građanima na njihovom području, ne mogu praktički stvarati imovinu niti ostvarivati prava i slobode čovjeka i štiti njegov integritet i imovinu.⁷ Ako se ne osigura pravna osobnost gradskim četvrtima i mjesnim odborima, to će biti anemični, formalni oblici mjesne samouprave, bez ikakvih stvarnih mogućnosti rješavanja životnih problema građana; bez mogućnosti da mjesna samouprava u Zagrebu praktički ostvaruje duh i slovo Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

Etatističku praksu upravljanja Zagrebom potvrđuje članak 100. Statuta, kojim je regulirano pored ostalog, da ako vijeće gradske četvrti ili mjesnog odbora unatoč upozorenju "učestalo krši zakon, ovaj statut, gradsku odluku i ne izvršava povjerene im poslove, Gradsko poglavarstvo će ih raspustiti". Taj državotvorni članak Statuta daje veća prava Gradskom poglavarstvu nego što ih daje Zakon o Gradu Zagrebu i protivan je članku 128. Ustava koji građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu. Raspuštanje vijeća gradske četvrti ili mjesnog odbora moglo bi biti u nadležnosti Gradske skupštine. To na osnovi točno pobrojanih razloga i po zakonom utvrđenoj proceduri (na prijedlog Gradskog poglavarstva, ombudsmena ili odgovarajućeg tijela Sabora).

Zaostajanje demokratskih procesa samouprave u Zagrebu pokazuje i komparativni prikaz decentralizacije poslova i ovlasti na niže jedinice lokalne samouprave u susjednim metropolama Beču, Budimpešti, Stockholmu i drugima.⁸

⁷ Za razliku od mjesnih odbora i gradskih četvrti, mjesne zajednice imale su pravnu osobnost, utvrđenu Ustavom i odgovarajućim zakonom.

⁸ Tako je npr. grad Beč podijeljen na 23 kotara. (Kotari su osnovne jedinice lokalne samouprave na području grada Beča.) Početkom 1988. godine izvršena je decentralizacija poslova i nadležnosti općine Beč, tj. grada Beča na kotare.

Decentralizirani poslovi iz općine Beč na gradske kotare i pravo samoodlučivanja obuhvaćaju:

- održavanje škola i dječjih vrtića, uključujući i manje popravke.
- održavanje cesta i održavanje znakova, semafora, javne rasvjete i manje popravke nogostupa.
- izgradnju sporednih cesta u Beču, a to su sve koje nisu na listi glavnih cesta,
- izgradnju i održavanje dječjih igrališta i klubova umirovljenika itd.

5. Odnosi Grada Zagreba i Zagrebačke županije

Za razvoj Zagreba od velike su važnosti odnosi između Grada i Zagrebačke županije s kojom Grad teritorijalno graniči s istoka, juga i zapada.

Zakon o Gradu Zagrebu (članci 8a i 8b) upućuje Grad Zagreb i Zagrebačku županiju na međusobnu suradnju radi rješavanja pitanja zajedničkog interesa.

"Ciljevi, uvjeti i institucije suradnje, uzajamne obveze, pravna i organizacijska pitanja, financijski odnosi i način rješavanja sporova utvrđuju se sporazumom zainteresiranih jedinica lokalne samouprave" - regulirano je u stavku 2. članka 8a Zakona. Nema sumnje da suradnjom pri rješavanju pitanja zajedničkog interesa susjedne jedinice lokalne samouprave mogu jeftinije i kvalitetnije riješiti neki problem i obaviti neki posao koristeći se zajednički stručnim potencijalima, tehničkim i financijskim sredstvima.

U članku 8b Zakon utvrđuje obvezu Skupštine Grada Zagreba i Skupštine Zagrebačke županije da osnuju zajedničko vijeće radi rješavanja pitanja od zajedničkog interesa. Zajedničko vijeće sastoji se od po dva člana koje izabere Skupština Grada Zagreba i Skupština Zagrebačke županije. Župan i gradonačelnik članovi su vijeća po položaju i svaki od njih naizmjenice tromjesečno predsjedava vijeću. Zakonom je nadalje regulirana mogućnost da Skupština Grada Zagreba i Gradsko poglavarstvo te Skupština Zagrebačke županije i Županijsko poglavarstvo prenesu na zajedničko vijeće određena pitanja iz svoga djelokruga ako su to odobrile, većinom glasova svojih članova, obje skupštine, odnosno članovi objaju poglavarstava. U tom slučaju odluke vijeća obvezujuće su za ugovorne strane.

I Statut Grada Zagreba u svom članku 146. utvrdio je istovjetan tekst sa Zakonom o odnosu Grada Zagreba i Zagrebačke županije.

Rezultati rada zajedničkog vijeća u protekle tri godine nisu bili na razini potreba ostvarivanja zajedničkih interesa. Županijska tijela tvrde da tijela

Gradani kotara biraju 40-60 članova kotarskog zastupstva koji imaju naziv kotarski vijećnik.

Kotarsko zastupstvo bira i tri odbora: 1. odbor za financiranje; 2. odbor za graditeljstvo i 3. odbor za okoliš.

Decentralizacija poslova i ovlasti na kotare provedena je bez povećanja broja zaposlenih (to je značajno iskustvo za četvrti Zagreba). Sve upravne poslove za kotareve u pravilu obavlja osoblje gradskog magistrata. Gradski kotari imaju svoj vlastiti proračun za financiranje poslova koje obavljaju gradski kotari. To su: porez na dohodak poslodavca 50%, porez na plaću 17% te porez na obrt 17%.

Grada Zagreba nisu bila kooperativna pri utvrđivanju i rješavanju brojnih zajedničkih problema.

Razlozi nedovoljne suradnje između Grada Zagreba i njegova okruženja jesu brojni, počevši od nerazvijenosti lokalne samouprave, nedostatka kooperativne svijesti i iskustava. Ipak, glavni razlozi su centralističko upravljanje Gradom i županijama te njihova subordinacija središnjoj vlasti države.

6. Zagreb kao metropola u usporedbi s metropolitanskim gradovima Europe

Istodobno dok Zakonom utvrđena suradnja između Grada Zagreba i Zagrebačke županije nije primjerna, većina europskih metropola vrlo se uspješno povezuje i surađuje s gradovima i općinama koje ih okružuju. To povezivanje i suradnja ne ostvaruju se putem zakona, kako se prakticira s metropolom Zagrebom, nego putem utvrđivanja zajedničkih interesa i potreba te slobodnog ugovaranja. Ugovorima i na druge načine stvaraju se mješovita tijela: odbori, savjeti, agencije itd. radi zajedničkog djelovanja u pojedinim područjima i radi rješavanja pojedinih pitanja od zajedničkog interesa.

I u Zagrebu, premda on još nije multimilijunski grad - što je njegova prednost - sve je veća koncentracija stanovnika i različitih organizacija - političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih. Te činjenice zahtijevaju više stanova, bolje uvjete gradskog prometa, veće zapošljavanje, više škola i fakulteta, više ambulanti i bolnica te razvoj drugih područja života u gradu i okolici.

Iskustva europskih metropola pokazuju da je važan instrument suradnje i povezivanja metropole sa svojim okruženjem, planiranje metropolitanskog i regionalnog razvoja. To je moguće ako jedinice lokalne samouprave, uključujući i metropolu, imaju pravo autonomnog djelovanja, uz vlastitu odgovornost. Takva autonomija svoju moć crpi iz oslonca na građane, profesionalne, stručne i znanstvene grupe i udruge. To znači oslonac na lokalnu samoupravu. U tom smislu i same metropole mijenjaju svoj način upravljanja, nalik državi, prilagodavajući se lokalnoj samoupravi.

Dogovori između autonomnih jedinica regije, da bi bili uspješni, u primjerima europskih metropola sadrže, uz ekonomsku racionalnost, i komponentu dobrovoljnosti prihvaćanja partnerstva.

Tako se razvijaju Beč, Stockholm, Budimpešta, talijanski i drugi metropolitanski gradovi.

Usporedni prikaz statusa Zagreba, kao glavnog grada Republike Hrvatske, sa statusom nekih od navedenih gradova pokazuje sličnosti, ali i značajne razlike, naročito s obzirom na odnos prema središnjoj vlasti, na njihovu unutarnju decentralizaciju kao i na odnose sa širim metropolitanskim područjem.

Beč je, na primjer, kao što su Stockholm, Budimpešta i Zagreb, glavni grad države, sjedište vlade i mnogobrojnih državnih i međunarodnih organizacija.

Na 414 km² u Beču živi oko 1 600 000 stanovnika. Beč je jedna od 9 pokrajina Austrije i najveća austrijska općina.

Kao savezna pokrajina Beč ima decentralizirana zakonodavna prava i prava izvršne vlasti austrijske države.

Kao općina Beč je jednak svakoj drugoj općini u Austriji, s tim da obuhvaća specifični teritorij sa specifičnim sadržajem i da je podijeljena na 23 samoupravna kotara.

Organi općine Beč istodobno su i organi pokrajinske vlade. Tako Općinsko vijeće (broji 100 članova, neposredno izabranih, na 5 godina) čini ujedno i parlament pokrajine Beč.

Beč sa pokrajinom Donja Austrija i Gradišće, koje okružuju pokrajinu Beč, razvija brojne ugovorne odnose u području trgovine, planiranja, osnivanja zajedničkih udruženja, kao što je npr. udruženje transporta istočne regije ili udruženje za korištenje rekreativnih i turističkih uvjeta između Beča i spomenutih pokrajina. Štoviše, Donja Austrija dala je pokrajini Beč svoje terene za deponije.

Drugi primjer je Stockholm. Okrug Stockholma ima oko 1 600 000 stanovnika, a prostire se na oko 650 km².

Do 1966. godine okrug Stockholm obuhvaćao je 25 općina s oko 666 000 stanovnika. Okružno vijeće i vijeće općina odlučili su konstituirati zajed-

ničko okružno vijeće (1966. godine). Nakon 5 godina organizacijskih i drugih priprema, početkom 1971. godine, počelo je funkcionirati jedinstveno okružno vijeće Stockholma.

Zakonom o lokalnoj samoupravi samo je načelno uređena organizacija okružne i općinske samouprave, tako da lokalna tijela sama upravljaju svim lokalnim poslovima, ako pojedini poslovi nisu dani u nadležnost drugih tijela. Štoviše, zakon traži da se tijela lokalne samouprave obvežu da će obavljati određeni broj poslova.

Državna vlast se ne miješa u organizaciju i rad tijela lokalne samouprave, osim nužne kontrole zakonitosti.

Općine na području okruga Stockholma odgovorne su za sve zadatke koji su neposredni interes građana. To su prije svega: obrazovanje, socijalna skrb, planiranje stanovanja, izgradnja i održavanje lokalnih cesta, kanalizacija, sanitarne potrebe građana itd.

I Budimpešta, jedna od 19 županija Republike Mađarske, ima poseban status. Ona je posebnim zakonom regulirana kao županija i općina. Podijeljena je na 18 distrikta.

Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1990. godine mađarski je parlament, u skladu s načelima Europske povelje, utvrdio i zaštitio pravo na samoupravu lokalnih zajednica.

Istim zakonom parlament je i decentralizirao izvršnu državnu vlast. Zakon regulira neovisnost - autonomiju - lokalne samouprave općine i županije. Općina i županije samostalno utvrđuju svoje ustrojstvo, svoje planove rada, samostalno izvršavaju preuzete obveze i troše zakonom utvrđene prihode.

Posebni su primjer metropolitanski gradovi u Italiji.

Država je podijeljena na 20 regija i 95 provincija kao protuteža državnoj centralizaciji. Metropolitanska područja obuhvaćaju pored drugih i općine: Torino, Milano, Veneciju, Bolognu, Firencu, Rim, Bari i Napulj. Regije određuju granice metropolitanskog područja, nakon mišljenja zainteresiranih općina i provincije. Naime, na metropolitanskom području provincija se ustrojava kao metropolitanska vlast s posebnim statutarnim ovlaštenjem i takva provincija dobiva naziv metropolitanski grad. Posebnim zakonskim aktima vlada, uz prethodno mišljenje parlamentarnih komisija i na prijed-

log regije, uspostavlja metropolitanske vlasti. Na metropolitanskom području lokalna vlast dijeli se na metropolitanski grad, za koji vrijede propisi koji se odnose na provinciju, i na općine koje imaju jednake ovlasti kao i sve druge općine. Provincija, kao i metropolitanski grad, ima one poslove i ovlasti koji nadilaze mogućnosti općine, koji su zajednički za više općina na području provincije. Metropolitanski grad koordinira rad općina i s njima utvrđuje zajedničku politiku. Metropolitanskog gradonačelnika (i druge načelnike gradova) biraju građani neposredno.

U metropolitanskim gradovima Europe politička izvršna tijela (magistrat, poglavarstvo, senat, gradonačelnik) koje je izabralo ili imenovalo predstavničko tijelo odgovaraju za svoj rad tom tijelu, kao svojem poslodavcu.

U organizaciji samouprave naglašeni su poslovi unutarnjeg nadzora, a posebice etičkog i financijskog. U prethodno nabrojenim metropolama zaštićeni su i građani. Oni se mogu požaliti na rad tijela lokalne samouprave ili pojedina predstavnicičkim tijelima i parlamentarnom ombudsmenu. Građani Zagreba te mogućnosti nemaju, jer u sustavu lokalne samouprave ne postoji institucija ombudsmena. U Zagrebu, kako se vidi iz prethodnog prikaza, gradonačelnik i pročelnici gradske uprave državni su dužnosnici i odgovaraju prvenstveno središnjoj vlasti.

Funkcioniranje većeg broja europskih metropola potvrđuje da se metropolitansko područje i odnos metropole s okruženjem ne uspostavljaju bez znanstvene i stručne podloge (kakvu je npr. imao Stockholm). Također pokazalo se (i prije 1990. godine i poslije) da se hrvatska metropola - Zagreb, ne uspostavlja putem želja pojedinaca ili političko-teritorijalnim podjelama i zakonima. Takvi postupci odvojili su i najbliže općine, kao što su Velika Gorica, Samobor i Zaprešić, iz zajedništva sa Zagrebom. Čvrste teritorijalne granice npr. između Zagreba i Zagrebačke županije, u centraliziranoj državi, priječe čak i prirodnu povezanost lokalnih jedinica, za razliku od većine europskih metropola koje imaju visok stupanj autonomije u odnosu na centralnu državnu vlast.

7. Neki prijedlozi nužnih promjena statusa i uvjeta djelovanja lokalne samouprave u Gradu Zagrebu

Analiza zakonske regulacije (i još više prakse) pokazuje česte političko-teritorijalne promjene i promjene uvjeta funkcioniranja Zagreba, premalo autonomije, previše upletanja države u život Grada i jak centralizam. U Zagrebu je lokalne samouprave manje nego u drugim gradovima Republike i još manje nego u drugim gradovima Europe.

Zakon o Gradu Zagrebu osigurava veliku koncentraciju moći u osobi gradonačelnika (članci 20.-24.) - bez efikasne odgovornosti Gradskoj skupštini (članci 25.-31.) i građanima Zagreba. Gradonačelnik, premda ga formalno bira Gradska skupština, odgovara Vladi i resornim ministarstvima i državni je dužnosnik.

Decentralizacija na gradske četvrti i mjesne odbore još nije provedena.

Takvo stanje i položaj lokalne samouprave u Gradu Zagrebu treba iz osnove mijenjati. Gradu treba osigurati punu autonomiju u obavljanju polova i ovlasti od interesa za Grad i potpunu odgovornost gradonačelnika, poglavarstva i gradske uprave.

Zakonom se mora osigurati izborna, upravna i financijska neovisnost Gradskoj skupštini i takvo njezino ustrojstvo da se u Gradu efikasno štite ljudska prava i da se štiti i sama lokalna samouprava od pojava suprotnih ciljevima lokalne samouprave (uzurpacija vlasti, iskorištavanje funkcija i položaja itd.).

U skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi novim zakonom treba osigurati ostvarivanje demokratskih načela i približavanje lokalne samouprave građanima da sami donose odluke o pitanjima koja se tiču njihova svakodnevnog života. U ostvarivanju toga cilja treba decentralizirati dio poslova i ovlasti Grada na gradske četvrti i mjesne odbore te im osigurati pravnu osobnost i materijalne uvjete, kako bi mogli samostalno i odgovorno djelovati.

Lokalna samouprava grada Zagreba mora obuhvaćati, u svom izvornom djelokrugu, što cjelovitiju vlast i pravo da odlučuje o svim poslovima važnim za Grad i građane; da stvara uvjete za uključivanje građanina, kao subjekta, u politički sustav; u rad tijela mjesnih odbora, gradskih četvrti, savjeta, odbora i komisija Gradske skupštine te da stvara političku klimu da grada-

nin Zagreba shvati svoju odgovornost za sebe i svoju obitelj danas i sutra te da osjeti potrebu da se i neposredno aktivira znanjem i stručnošću na ostvarivanju svojih interesa.

Sustav lokalne samouprave treba funkcionirati tako da svatko od svoga rada, ulaganja sredstava (poreza i doprinosa), znanja, suradnje itd. ima posredne i neposredne koristi i priznanja.

Metropolitanski razvoj Grada Zagreba zahtijeva suradnju Zagreba sa susjednim gradovima i općinama koji ga okružuju (bez obzira na to kojoj županiji pripadaju), na podlozi interesa i potreba te mogućnosti stručnijeg i ekonomičnijeg rješavanja konkretnih pitanja i vođenja dugoročne suradnje. I Zagreb i susjedni gradovi objektivno imaju velike potrebe za suradnjom: u pogledu radne snage, opskrbe, rješavanja prometnih pitanja, stanovanja, korištenja zdravstvenih i obrazovnih potencijala itd.

Zagrebu je u interesu translokacija različitih pogona proizvodnje, zdravstvenih i obrazovnih institucija zbog prometa, zbog stanovanja, zbog obrazovanja itd. Time bi se odteretio grad, spriječilo njegovo teritorijalno širenje i smanjio pritisak za useljavanjem. S druge strane proširio bi se sadržaj susjednih gradova.

Suradnja Zagreba kao metropole treba biti i šire usmjerena: na Slavoniju, Primorje i Dalmaciju. Velikih razloga Zagreb ima za suradnju i izmjenu iskustava s Rijekom, Splitom i Osijekom i kao prometno čvorište i kao znanstveno središte i kao velika komunalna aglomeracija.

Najzad, Zagreb ima veliku potrebu suradnje s metropolama susjednih država i metropolama Europe općenito radi korištenja njihovih iskustava u ostvarivanju lokalne samouprave i u djelovanju komunalnih službi te radi rješavanja drugih problema velikih gradova.

I novi Statut Grada Zagreba treba u razradi (ne u prepisivanju) polaziti od principa i odredbi Zakona i Europske povelje o lokalnoj samoupravi.

U Statutu Grada građani, njihove organizacije i udruge te javni i privatni pravni subjekti kao i svi drugi čimbenici Grada (komunalni, zdravstveni, socijalni, obrazovni, kulturni, znanstveni, gospodarski, športski, zabavni, itd.) trebaju nalaziti uporište za svoj svakodnevni rad, "legitimaciju" svoje pripadnosti Gradu i pravnu podršku svojoj autonomiji.

Statutom treba utvrditi takve organizacijske oblike i takva tehnička rješenja koji će omogućiti informiranje građana i upućivati ih kada se i kojim samoupravnim i upravnim tijelima mogu obratiti s pitanjima, prijedlozima i kritikom. I obratno, da samoupravna tijela Grada i organi uprave mogu konzultirati građane o pitanjima od interesa za pojedine dijelove grada i grad u cjelini.

U Statutu Grada treba regulirati ne samo pravo na volonterski rad nego i stimulirati ga (priznanjima, javnim pohvalama putem novina, radija, TV-a), posebno u tijelima mjesnih odbora, i gradskih četvrti.

Literatura

- Anić, Vladimir, Rječnik hrvatskog jezika, Novi Liber, Zagreb 1991.
- Augustinović-Pavičić, Greta i Krpan, Dragica, Grad Zagreb u upravno-teritorijalnom ustrojstvu Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, god. I, Zagreb, 1999.
- Bičanić, Rudolf, Zagreb kao multinacionalni grad i zanimanja njegovog stanovništva, Zagreb, 1957.
- Blair, Tony, Treći put, Jesenski i Turk, Zagreb, 2000.
- Buergenthal, Thomas, Međunarodna ljudska prava, HHO, Zagreb, 1997.
- Crkvenac, Ivan, Statistička i funkcionalna klasifikacija naselja SR Hrvatske, Geografski institut Prirodoslovno-matematičkog fakulteta, Zagreb, 1976.
- Čepulo, Dalibor, Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine, Zagreb, Hrvatska javna uprava, 1./2000.
- Harloff, Eleen Martin, Struktura lokalne samouprave, Hag, 1987. (Informativni materijal Stalne konferencije gradova i općina Jugoslavije)
- Hrženjak, Juraj, Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 1993.
- Ivanišević, Stjepan, Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 1./1999., Zagreb
- Jacoby, Henry, Birokracija svijeta, Globus, Zagreb, 1985.
- Kampuš, I., Karaman, I.: Tisućljetni Zagreb, Zagreb, 1994.
- Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N.: Birači i demokracija, Zagreb, 1998.
- Korenčić, Mirko, Naselje i stanovništvo SRH 1857-1971., Zagreb, 1979.
- Kregar, Josip, Reforma uprave u hrvatskoj praksi i mogućnosti, Hrvatska javna uprava, 1./1999., Zagreb
- Lauc, Zvonimir, Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, Hrvatska javna uprava, 1./1999. Zagreb

- Mažuranić, Vladimir, Pravno-povijesni rječnik, Informator, Zagreb, 1985.
- Pavić, Željko, Gradovi kao jedinice lokalne uprave, magistrarski rad, Zagreb 1985.
- Pusić, Eugen, Međuovisnost djelatnosti i ustrojstva u upravnim organizacijama, Hrvatska javna uprava, 1./1999, Zagreb
- Šimović, Jure, Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 1./1999, Zagreb
- Tomac, Zdravko, Zagrebačka kriza, Promocija d.o.o. i Gradska organizacija SDP, Zagreb, 1997.

CITY OF ZAGREB WITHIN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

During the closing years of the 20th Century the relation of the city of Zagreb towards its environment varied. The various territorial divisions and the various political and legal conditions did not favor a cohesion within the urban whole and a development of the city as the Croatian metropolis.

By the Statute on the City of Zagreb of 1992, which defined a double statute of Zagreb (a city and a county) its autonomy was significantly restricted, as well as the rights and the authority in relation to the other cities in the Republic. As a county Zagreb received the administrative competencies of a county, which it performs in accordance and under the oversight of the state administration (the Government and the ministries). The authority of the city is centralized in the City administration board and the person of the mayor.

The responsibility of the mayor and the City administration board for a performance of the competencies and the tasks of the state administration, even those from the self-government authority of the City assembly, is directed towards the Government and the ministries. The Government might replace the mayor, with no right of appeal, if he did not apply its ordinances and directives. The state oversight over the work of the City Assembly and its bodies, as well as over the administrative bodies established by

it, is comprehensive and not exhausted only in a control of legality (as in other townships).

Such a position of the local self-government in the City of Zagreb has not brought a need for a division onto lower units of local self-government (city quarters and neighborhood boards) so that those institutions have not been established at all. Also, during the last seven years nor the form of a direct citizens' decision-making were not employed, although there have occurred occasions for such decisions or at least for a confirmation of some proposals of the City assembly.

The relation of the City of Zagreb to the County of Zagreb has been formally ordered by the Statute on the City of Zagreb. However, besides to a formal meetings, there had not been common actions, notwithstanding a great number of questions of a common interest which should have been solved.

In a way of conclusion, for the City of Zagreb a new statute should be passed, which would be grounded on the democratic tradition as well as on an analysis and the expert evaluation of the significance of the previous experiments. The new statute should fully legalize the principles of the European Charter on Local Self-government and skillfully implement the experiences of the administrations of the European metropolitan cities onto the reality and developmental needs of the city of Zagreb as the Croatian metropolis. Such the ambitions should guide the bodies of the City assembly while elaborating a proper statute of the City of Zagreb.

Key words: local self-government, centralism, autonomy, decentralization, constitutional and legal review, metropolitan area