Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

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

Pejanović, Mirko

2022-11-28

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

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

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

https://bastina.anubih.ba/

DOI: 10.5644/PI2022.204.06

LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI S POSEBNIM OZIROM NA POLOŽAJ GLAVNEGA MESTA

Franc Grad[1]

Abstract: Local self-government in Slovenia is comparable to local self-government in other Central European countries. The local self-government system is based on the Constitution of the Republic of Slovenia and the European Charter of Local Self-Government. It is particularly important that the Constitution guarantees local self-government in Slovenia, which cannot therefore be abolished. The legal regulation of local self-government is determined in the legislation, mainly by the Act on Local Self-Government, which systematically regulates local self-government. In addition to it, local self-government is regulated at the systemic level by the Municipal Financing Act and the Local Elections Act, as well as a series of laws that regulate individual areas of social life. The Local Self-Government Act defines the city municipality as a special type of municipality, which also includes the city of Ljubljana, which is defined by the constitution as the capital of the Republic of Slovenia. The legal status of the capital city is specifically determined in the special Act on the Capital City of Slovenia, which determines the position of Ljubljana as the capital. The law primarily determines the special tasks and duties of Ljubljana as the capital of Slovenia, as well as the financial resources that belong to it for the performance of these tasks.

Key words: local self-government, constitution, legislation, city municipality, capital city

Uvod

Po sodobnih demokratičnih standardih se šteje lokalna samouprava za enega temeljnih stebrov demokratičnega političnega življenja, kajti lokalna samouprava omogoča lokalnim skupnostim, da same upravljajo s svojimi lokalnimi zadevami. Posebno mesto v sistemu lokalne samouprave ima glavno mesto države, ki je hkrati samoupravna lokalna skupnost, obenem pa ima svoje posebne naloge, ki so povezane z državno oblastjo.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v dokaj močan položaj v razmerju do

[1] zaslužni profesor Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani, Franc.Grad@pf.uni-lj.si

države, saj že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v srednji Evropi.

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon o lokalni samupravi pozna poleg običajne občine tudi mestno občino, ki poleg siceršnjih nalog občine opravlja še nekatere naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Pravni položaj mestne občine ima tudi Ljubljana, ki pa ima po ustavi tudi položaj glavnega mesta. Ljubljana kot glavno mesto je sicer kot mestna občina del sistema lokalne samouprave v Sloveniji, obenem pa ima v svojstvu glavnega mesta tudi posebno pravno ureditev.

V tem sestavku bom prikazal ureditev lokalne samouprave v Sloveniji, znotraj tega pa še posebej položaj glavnega mesta. Pri tem bom posebej opozoril na problematiko ustavne ureditve in njenega razmerja do Evropske listine lokalne samouprave.

Pravno urejanje lokalne samouprave

Splošno

Lokalna samouprava pomeni, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo z lokalnimi zadevami. Pravica prebivalcev lokalne skupnosti, da sodelujejo pri izvajanju lokalne oblasti, tvori demokratično vsebino lokalne samouprave, je torej srž lokalne demokracije. Lokalna oblast je demokratična, če imajo na njeno izvajanje odločilen vpliv sami občani bodisi neposredno (z različnimi oblikami neposrednega odločanja) bodisi posredno prek volitev nosilcev lokalnih funkcij.[2]

Lokalna samouprava po svetu in tudi v evropskih državah je nadvse različna (Moreno, 2012) in tesno povezana s tradicijo, zlasti z demokratično tradicijo kot tudi z ekonomsko razvitostjo. Razlike pa niso samo v pravni ureditvi lokalne samouprave, temveč so še večje glede dejanskega uresničevanja lokalne samouprave. Vsekakor je mogoče v grobem ugotoviti povezavo s stopnjo družbenega in ekonomskega razvoja in razvitostjo lokalne samouprave. Pravna ureditev lokalne samouprave v sodobnih državah, praviloma obsega ustavno in zakonsko ureditev, poleg tega pa še ureditev v mednarodnih pogodbah.

[2] O problematiki lokalnih volitvah glej več: Grad, 1998.

Za razvoj in delovanje lokalne samouprave je nadvse pomembno razmerje med državo in lokalno samoupravo, iz iz tega izhajajoč položaj lokalne samouprave (Roiseland, 2010). S tem je povezano tudi vprašanje razmerja med zakonsko in samoupravno ureditvijo. Iz pojma lokalne samouprave izhaja, da mora imeti lokalna skupnost možnost, da z lastnimi pravili ureja svoje delovanje.

Lokalna samouprava se dokaj razlikuje po Evropi, zato si Svet Evrope prizadeva vzpostaviti v Evropi čimbolj enotne standarde lokalne samouprave. V ta namen je leta 1985 sprejel posebno listino o lokalni samoupravi, imenovano Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljnjem besedilu ELLS),[3] na njeni podlagi pa še nekatere druge pomembne dokumente.

Tudi Evropska unija priznava pomembnost lokalne samouprave, ki jo šteje za enega temeljnih sestavin nacionalne identitete držav članic in posebej izpostavlja kot del temeljnih političnih in ustavnih struktur.[4] Vsekakor pa je lokalna samouprava vse bolj pomembna in njen pomen za demokratično delovanje države narašča, zato postaja tako pomembna dobrina javnega življenja, da je začela prodirati tudi v ustavo, ki je bila vselej rezervirana za državno organizacijo in odnos države do posameznika, torej za človekove pravice in temeljne svoboščine.

Ustavna ureditev lokalne samouprave se dokaj razlikuje po državah, različno tako po obsegu kot tudi glede izbora vprašanj, ki so konstitucionalizirane.[5] Nekatere ustave urejajo lokalno samoupravo zelo obsežno in podrobno.[6]

Pomen ustavnega urejanja lokalne samouprave je poudarjen tudi v ELLS (2. člen), ne sicer kot obveza, ker tega povsod ni mogoče udejanjiti, temveč kot usmeritev. Minimalna pravna garancija lokalne samouprave, ki jo zahteva listina, je torej zakon, zaželjena pa je najvišja pravna garancija, se pravi ustavna garancija. Urejanje lokalne samouprave v ustavi je seveda nadvse pomembno za položaj lokalne samouprave, saj je njen položaj zagotovljen z ustavo in vanj država ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko

[3] O sprejemu, vsebini ter pomenu te listine glej: Vlaj, 1998: 26-28.

[4] V drugem odstavku 4. člena Pogodbe o Evropski unije je izrecno določeno: "Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo."

[5] Vprašanje, kolikor iti daleč z ustavno ureditvijo, torej katere zadeve urediti na ravni ustave (konstitucionalizirati) je zapleteno in se razlikuje od države do države. Nekatere ustave bolj podrobno urejajo ena vprašanja, druga druge. Jasnega pravila o tem ni. Vsekakor se je treba držati neke srednje meje, kajti preveč podrobno urejanje v ustavi lahko tudi po nepotrebnem preveč otežuje prilagajanje družbenemu razvoju.

[6] Tak primer je zlasti avstrijska ustava ki vsebuje obširno in zelo podrobno ureditev lokalne samouprave, v kateri med drugim določa notranjo organizacijo občin, njene organe, volitve teh organov itd. Gre za tako podrobno urejanje, ki je drugje običajno pretežno ali v celoti zakonska materija.

le razčlenjuje v okviru ustavnih določb (Grad – Kaučič – Zagorc, 2018: 666). Ustavna garancija lokalne samouprave pravzaprav postavlja lokalno skupnost (vsaj na načelni ravni) v enakopraven položaj z državo.[7]

Starejše ustave niso urejale lokalne samouprave, v sodobnih državah pa so temeljna vprašanja lokalne samouprave praviloma urejena že v ustavi (konstitucionalizacija lokalne samouprave). Glede tega so ustavne ureditve zelo različne, tako glede obsega urejanja kot tudi glede načina urejanja lokalne samouprave predvsem glede tega, katera vprašanja so urejena v ustavi. Primerjalnopravni pregled ustavnega urejanja lokalne samouprave namreč kaže, da so razlike glede ustavnega urejanja lokalne samouprave bistveno večje kot to velja z ustavno urejanje drugih vprašanj. Tako raznolikost gre pripisati predvsem temu, da je lokalna samouprava kot družbeni pojav starejša kot velja za druge segmente sodobne države in zato bistveno bolj povezana s specifično tradicijo vsake države. (Smidovnik, 1995: 12)

Različno je urejena lokalna samouprava tudi, če gre za enovito (unitarno) ali pa za zvezno (federativno) državo. V federativno urejenih državah (kot npr. v ZDA, Švici, Avstriji in ZR Nemčiji) je namreč lokalna samouprava praviloma urejena samo ali predvsem v ustavah federalnih enot, ki jim je praviloma prepuščena tudi zakonska ureditev lokalne samouprave. Nekatere novejše zvezne ustave pa že vsebujejo neka temeljna načela in garancije lokalne samouprave, ki so obvezna tudi za ustavne ureditve federalnih enot.[8]

Ustavni temelji pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji

Temeljna izhodišča za pravno ureditev sistema lokalne samouprave so dana že v ustavi, razčlenjena pa nadalje zlasti v zakonu o lokalni samoupravi in drugih zakonih s tega področja. Pravni viri ureditve lokalne samouprave so zato ustava in zakoni, poleg njih pa tudi ratificirani mednarodni sporazumi, kamor spada po svoji vsebini zlasti Evropska listina lokalne samouprave. Zakon je gotovo najobsežnejši in v praksi tudi najpomembnejši pravni vir ureditve lokalne samouprave. Pomembni pravni viri so tudi sodne odločbe,

[7] Glede tega je bistvena razlika med razvojem na evropski celini in v Veliki Britaniji. Slednja ne pozna ustave v formalnem smislu, vendar je glede na značilnosti njene ustavne ureditve in ustavnega razvoja položaj lokalne samouprave izredno močan. (Več: Grad v: Grad – Kristan – Perenič, 2006: 71)

[8] Tako n.pr. 28. člen Temeljnega zakona ZRN zagotavlja zvezno ustavno garancijo lokalnim samoupravnim skupnostim v deželnih ustavah, ker določa nekatere temelje položaja samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih morajo zagotavljati deželne ustave. Podobno je določeno tudi v 50. členu švicarske ustave.

zlasti pa odločbe ustavnega sodišča, s katerimi ta organ odločilno posega zlasti v zakonsko ureditev razmerij med državo in lokalno samoupravo.[9]

Poleg aktov državnega prava pa so seveda pomemben vir ureditve lokalne samouprave akti samih lokalnih skupnosti, zlasti njihovi statuti, odloki, poslovniki občinskih svetov in drugo. Gre torej za avtonomne pravne akte lokalnih skupnosti, za katere je značilno, da so po hierarhiji pravnih aktov podrejeni ustavi in zakonom, ki jim tudi odrejajo okvire avtonomnega urejanja. V teh okvirih pa lahko urejajo lokalne zadeve samostojno ter različno, v skladu s posebnostmi posamezne lokalne skupnosti.

Ustavna ureditev lokalne samouprave je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v Evropi, čeprav je manj obsežna in manj podrobna. Pri tem je treba upoštevati tudi, da se je slovenska ustavna ureditev na tem področju v zadnjem četrt stoletju celo manj spreminjala kot druge evropske ureditve. Na drugi strani pa je treba imeti pred očmi tudi, da je lokalna samouprava – čeprav je bila vsebinsko bistveno drugačna od sedanje – tudi po prejšnji ustavni ureditvi imela dokaj močan položaj, v določenih prvinah pa celo močnejši kot sedaj.[10] Zato je na zakonsko ureditev lokalne samouprave na podlagi veljavne ustave močno vplivala tudi ureditev v prejšnji državi, kljub temu, da je koncept lokalne samouprave v ustavi iz leta 1991 postavljen povsem drugače.

Veljavna ustava je torej uvedla nov sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v močnejši položaj v razmerju do države, kot je to veljalo po prejšnji ureditvi. Lokalno samoupravo ureja ustava v 9. členu ter v členih od 138. do 144, v raznih zvezah pa je omenjena tudi še na drugih mestih v ustavi. Najbolj splošni določbi sta vsebovani v 9. in 138. členu ustave. V 9. členu je namreč določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, v 138. členu pa je določeno, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.

Ustava torej že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je dana temeljna ustavna garancija lokalni samoupravi, ki je s tem povzdignjena tudi v eno najpomembnejših ustavnih vrednot. Uvrstitev tega člena med splošne določbe Ustave, pomeni, da gre za ustavno garancijo v okviru temeljnih načel Ustave, kar pomeni, da ustava šteje lokalno samoupravo za enega temeljnih stebrov ustavne ureditve.

[9] Ustavno sodišče je pri tem močno spreminjalo svoja stališča, zlasti glede referenduma o ustanovitvi občine.

[10] Kar velja zlasti za načelo subsidiarnosti, ki je bilo uveljavljeni v razmerju med občini in višjimi ravnimi oblasti.

Ustavna določba 9. člena zagotavlja, da lokalna samouprava ne more biti ukinjena.[11]

Naša ustavna ureditev lokalne samouprave je sicer precej skopa v primerjavi z drugimi ustavami. Drugače kot večina primerljivih ustavnih ureditev tako Ustava ne določa (niti temeljnih načel) organizacije lokalne samouprave, temveč to v celoti prepušča zakonu.Ne glede na to pa je Ustava vzpostavila nekatera temeljna načela, ki so bistvena za položaj lokalne samouprave in so vsebinsko enaka, kot so določena v ELLS. Gre zlasti za ustavno garancijo lokalne samouprave, za omejitev nadzora državnih organov nad delovanjem lokalne samouprave, za financiranje lokalne samouprave. Glede nekaterih pomembnih vidikov položaja lokalne samouprave pa je šla celo naprej, kar velja zlasti za obvezno izvedbo referenduma pri ustanavljanju občin ter za to, da v primeru neskladnosti lokalnih predpisov z Ustavo ter v primeru spora o pristojnosti med državnimi organi in med organi lokalne samouprave odloča neposredno Ustavno sodišče.

S spremembo ustave leta 2006 je prišlo do bistvene spremembe sistema lokalne samouprave v Sloveniji. Pred spremembo je bila obvezna samo enonivojska lokalna samouprava, medtem ko je bil drugi nivo, torej širša lokalna skupnost, ki se lahko ustanovi tudi kot pokrajina, neobvezen in v celoti odvisen od volje občin. Ustava sedaj določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, zakonske ureditve pokrajine po novi ustavi pa še ni, zato tudi pokrajine doslej še niso bile ustanovljene..

Sprememba ustave leta 2006 pa je spremenila še eno splošno značilnost našega sistema lokalne samouprave. Medtem ko pred spremembo država ni mogla prenašati svojih nalog na lokalno skupnost brez njenega soglasja, pa lahko po spremembi država z zakonom prenese izvajanje svojih nalog tako na občine kot na pokrajine, če za to zagotovi sredstva. V praksi je zahteva po predhodnem soglasju občine pomenila oviro pri prenosu izvajanja upravnih nalog, zato je bilo to soglasje odpravljeno.

Zakonsko uredijanje lokalne samouprave

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon je bil sprejet decembra 1993 in kasneje

[11] Tega ni mogoče razumeti kot pravico prebivalcev določenega območja do lastne občine, kar bi bilo mogoče razumeti iz nekaterih odločb Ustavnega sodišča. Tako razumevanje te ustavne določbe bi bilo gotovo povsem absurdno. Razlago tega člena Ustave glej podrobneje v: Avbelj, 2019: 89-96.

večkrat spreminjan in dopolnjevan. Poleg tega zakona so zlasti pomembni še zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakon o financiranju občin in zakon o lokalnih volitvah Poleg teh zakonov pa se lokalne samouprave dotika še vrsta drugih zakonov, saj lokalna samouprava sega skoraj v vse pore pravnega sistema države.

Na podlagi ustavnih določb zakon o lokalni samoupravi kot temeljni sistemski zakon na tem področju v splošnih določbah določa nekatera načelna izhodišča za urejanje občin v Sloveniji. V teh določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanje prenesene z zakonom. Ustava sicer ne določa pravne narave občine, vendar je razumljivo, da občina oziroma druga lokalna skupnost ne more opravljati svojih nalog, če nima ustreznih pravnih pooblastil. Zato zakon o lokalni samoupravi že v splošnih določbah določa, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občina je torej tako kot država oseba javnega prava na svojem območju.

V okviru splošnih določb vsebuje zakon še vrsto drugih določb, ki so bodisi načelne bodisi splošne narave, kot so določbe o ustanovitvi občine, spremembi območja občine, mestni občini, o financiranju lokalne samouprave, o načinu upravljanja lokalne skupnosti, pa tudi določbe o imenu in sedežu občine, grbu in zastavi lokalnih skupnosti itd.

Na splošno bi lahko glede naše lokalne zakonodaje rekli, da je v primerjavi z ustrezno zakonodajo v drugih državah zelo splošna in prepušča zelo veliko prostora za samoupravno ureditev v aktih lokalnih skupnosti. Načeloma je to dobro za krepitev lokalne samouprave, na drugi strani pa je uvedba novega sistema lokalne samouprave vzbudila vrsto dilem in nejasnosti, ki so povzročile mnogo težav in za katere bi bilo iz praktičnih razlogov bolje, da bi jih uredil že zakon. To se med drugim kaže tudi v zelo pogostem spreminjanju in dopolnjevanju zakonodaje s tega področja, predvsem zakona o lokalni samoupravi. Na razumevanje ustavnega koncepta lokalne samouprave in tudi na razvoj zakonodaje s tega področja je imelo že od samega začetka pomemben vpliv ustavno sodišče, ki je s svojimi odločbami pogosto tudi neposredno posegalo v lokalno samoupravo.[12]

[12] Do tega, da je s svojo odločbo celo ustanovilo občino – čeprav ustava izrečno določa, da se občina ustanovi z zakonom.

Sistem lokalne samouprave v Sloveniji

Struktura lokalne samouprave

Značilno za prvotno ustavno ureditev sistema lokalne samouprave v Sloveniji je bilo, da je bila obvezna lokalna samoupravna skupnost samo občina, torej je Ustava določala samo enonivojsko lokalno samoupravo. Drugi nivo, torej širša lokalna skupnost, ki bi se lahko ustanovila tudi kot pokrajina, je bil neobvezen in odvisen v celoti od volje občin,[13] zato je šlo dejansko za enonivojsko lokalno samoupravo. Znotraj tega pa obstaja poseben tip občine, namreč mestna občina. Ustava (141. člen) namreč določa, da lahko mesto pridobi status mestne občine, ki opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Mestna občina se lahko ustanovi na območju mesta, kjer je potrebno enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in planiranje razvoja. Vendar pa zakon v tem primeru razume pojem mesta širše kot pri določanju statusa mesta. Mestna občina je namreč po zakonu gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Status mestne občine lahko dobi le tisto mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, ter je geografsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Status mestne občine dodeli občini državni zbor z zakonom. Poleg že navedenih nalog občine opravlja mestna občina kot svoje naloge še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, se po zakonu ustanovijo ožji deli občine, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po zakonu organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Pri tem mora občinski svet upoštevati značilnosti območja, kot so zlasti zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne in kulturne posebnosti.

Ustava (143. člen) je uvedla pokrajine kot obvezni drugi nivo lokalne samouprave. Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

[13] Seveda zato ni moglo priti do ustanovitve nobene pokrajine.

Ustanovitev občine in pokrajine

Ustanovitev nove občin in sprememba meje občine je očitno velik poseg v položaj lokalne samouuprave, zlasti pa v delovanje lokalne skupnosti in skupnostno zavest prebivalcev na določenem območju. Tako Ustava v 139. členu določa, da se občina ustanovi z zakonom, vendar po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na območju, na katerem naj bi se ustanovila občina. Brez opravljenega referenduma torej občine ni mogoče ustanoviti, zato je njegova uporaba obvezna (obligatorna).[14]

Ta določba je pomembna za oblikovanje lokalne samoupravne skupnosti, ki bi morala biti čim bolj usklajena z voljo prizadetega prebivalstva. Slednje sicer ne more biti absolutno, saj je treba pri tem upoštevati še druge dejavnike, ki so v interesu tako države kot tudi same lokalne samouprave. Gre zlasti na to, da je lokalna skupnosti oblikovana tako, da je sposobna tudi opravljati svoje naloge. Najbolj neposredni način upoštevanja volje prebivalstva je seveda referendum, vendar tega ELLS ne zahteva, temveč se zadovolji tudi s predhodnim posvetovanjem s lokalnimi skupnostmi.

Nekoliko drugače je urejen postopek ustanovitve pokrajine. Ustava (drugi odstavek 43. člena) določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Do sedaj pokrajine še niso bile ustanovljene niti ni bila sprejeta kakršnakoli zakonska ureditev pokrajin. Pač pa je julija 2022 Državni svet (drugi dom slovenskega parlamenta) predložil Državnemu zboru v sprejem tri zakone, na podlagi katerih naj bi prišlo do uvedbe pokrajin, kar že tako dolgo zahteva Ustava, in sicer predlog zakona o pokrajinah, predlog zakona o financiranju pokrajin in predlog zakona o ustanovitvi pokrajin.

Pobudo za ustanovitev ožjih delov občine lahko da zbor krajanov ali določeno število prebivalcev dela občine. Pred ustanovitvijo mora občinski svet ugotoviti, ali je to v interesu prebivalcev posameznega dela občine. Takšen interes se po zakonu ugotovi na zborih krajanov prizadetega dela občine ali na referendumu.

[14] Glede tega ustavna ureditev očitno presega standarde ELLS, ki v 5. členu določa, da se meje lokalne oblasti ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom.

Naloge lokalne samouprave

Pomemben del ustavnega urejanja lokalne samouprave, ki je nadvse pomemben za položaj lokalne samouprave, je ureditev razmerja med državo in lokalno samoupravo, predvsem z vidika razmejitve med državnimi in lokalnimi nalogami in pristojnostmi. Tega naša ustava ne vsebuje, čeprav ELLS posebej opozarja na to. V 4. členu ELLS so namreč vsebovana načela za razmerje med državo in lokalno skupnostjo, še bolj natančno za varstvo lokalne samouprave pred državo.

Gledano z vidika razmerja med državo in lokalno samoupravo je bila splošna značilnost prvotne ustavne ureditve v tem, da država ni mogla prenašati nobenih svojih nalog na lokalno skupnost brez njenega soglasja. V tem se je naša ureditev razlikovala od večine sodobnih evropskih ureditev, za katere je značilno ravno, da država iz razlogov racionalnosti in ekonomičnosti upravljanja prenaša na občine in druge lokalne skupnosti vse več svojih pristojnosti. Oboje se je spremenilo s spremembo ustave leta 2006.

Ustava (drugi odstavek 140. člena) sedaj določa, da lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Enako določa Ustava tudi za pokrajine. Po Ustavi (tretji odstavek 143. člena) namreč lahko država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva. Poleg lokalnih nalog širšega pomena in regionalnih nalog torej lahko pokrajine opravljajo tudi državne naloge. Tako občina kot tudi pokrajina imata lahko poleg izvirnih tudi prenesene pristojnosti. Ta ustavna ureditev je zelo pomembna, ker dopušča delegacijo državnih pristojnosti na samoupravne lokalne skupnosti in obenem postavlja za to pogoj, da država ob tem zagotavlja ustrezna sredstva.[15]

Temeljna naloga občinske samouprave je, da zagotavlja možnosti za delo in življenje na svojem območju, zato je dolžna skrbeti za delovanje ustreznih javnih služb, ki opravljajo za to potrebne dejavnosti. Zakon o lokalni samoupravi posebej določa, da občina zagotavlja opravljanje javnih služb, za katere sama tako določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina po zakonu na različne načine. Lahko jih namreč opravlja sama neposredno v okviru občinske uprave, lahko pa z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem koncesij in na druge načine.

[15] Pred ustavno spremembo iz leta 2006 je namreč veljala ustavna ureditev, po kateri je za prenos državnih nalog na občino in pokrajino potrebovala njuno soglasje.

Lokalna demokracija

Za lokalno samoupravo je bistveno, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo lastne zadeve. Naloge lokalne samouprave opravljajo prebivalci lokalne samouprave bodisi neposredno bodisi prek organov lokalne samouprave. V sodobni lokalni samoupravi je sprejemanje vseh ali večine odločitev, ki se tičejo lokalne samouprave, poverjeno različnim organom lokalne samouprave, med katerimi ima osrednje mesto in pomen za lokalno demokracijo predstavniški organ. Tudi ELLS razume lokalno samoupravo predvsem kot posredno demokracijo.[16]

Ustava sicer ničesar ne določa o organih občine in to vprašanje v celoti prepušča zakonu. Zato je zakon o lokalni samoupravi določil, da so občinski organi občinski svet, župan in nadzorni odbor. Poleg teh temeljnih občinskih organov določajo posebni zakoni še nekatere druge občinske organe, kot je občinska volilna komisija in še nekateri drugi organi. V primerjavi z drugimi ureditvami lokalne samouprave lahko ugotovimo, da je zakon glede tega precej okviren in veliko zadev prepušča v samoupravno urejanje samim občinam oziroma njihovim statutom.

Občinski svet je predstavniško telo občine, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi volijo prebivalci občine za štiri leta na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. Način volitev ureja zakon o lokalnih volitvah.[17] Člani občinskega sveta se volijo na podlagi dveh sistemov delitve mandatov in sicer v manjših občinah na podlagi večinskega volilnega sistema, v večjih občinah pa proporcionalnega volilnega sistema s preferenčnim glasovanjem. Volilno pravico pri lokalnih volitvah imajo vse osebe, ki imajo sicer volilno pravico pri državnih volitvah, vendar je pri lokalnih volitvah praviloma vezana samo na prebivalce lokalne skupnosti. Pravico voliti in biti izvoljen za člana občinskega sveta, torej aktivno in pasivno volilno pravico, imajo tudi vsi državljani Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Pravico voliti člane občinskega sveta, torej aktivno volilno pravico, pa imajo tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, prav tako pod enakim pogoji kot državljani, namreč v občini, v kateri imajo stalno prebivališče. Takšna ureditev sledi ustreznim dokumentom Sveta Evrope (Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju

[16] Lokalno samoupravo uresničujejo praviloma sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice.
[17] Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US.

na lokalni ravni iz leta 1992 in drugi dokumenti). Tujci imajo torej aktivno volilno pravico, ne pa tudi pasivne.

Posebej je urejena pravica narodnih skupnosti (italijanske in madžarske) do volitev njihovih predstavnikov v občinskem svetu. Pravica pripadnikov narodnih skupnosti do posebnega predstavništva v predstavniškem telesu je določena že v ustavi (tretji odstavek 64. člena), podrobneje pa urejena v zakon o lokalni samoupravi, ki določa, da imata narodni skupnosti na narodnostno mešanih območjih v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Po zakonu imajo pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta tudi pripadniki romske skupnosti, Pravica romske skupnosti do predstavništva v občinskem svetu za razliko od narodnih skupnosti ni zagotovljena že s samo ustavo, ker ustava v 65. členu določa samo, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Poleg tega pa odloča še o drugih zadevah, ki jih določata statut in zakon. Najpomembnejše pristojnosti občinskega sveta so določene v zakonu o lokalni samoupravi. Tako občinski svet sprejema splošne akte občine, kot so statut občine, odloki in drugi občinski akti, prostorski in drugi plani razvoja, proračun in zaključni račun. Občinski svet tudi voli oziroma imenuje občinske funkcionarje ter jih razrešuje. Občinski svet sprejema tudi nekatere najpomembnejše konkretne odločitve v občinski samoupravi, med katerimi je posebej pomembno, da odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (kolikor ni za to pooblaščen župan). Občinski svet nima predsednika, temveč župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta.

Organ upravljanja ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo osebe, ki imajo stalno prebivališče na območju ožjega dela občine, pod pogojem, da imajo volilno pravico. Volitve v svet četrtne skupnosti so lahko večinske ali proporcionalne, kar je odvisno od velikosti take skupnosti. Nasprotno pa so lahko volitve v svet krajevne in vaške skupnosti samo po večinskem sistemu, ker gre praviloma za manjše skupnosti.

Izvršilno funkcijo v občini opravlja župan, ki se tako kot občinski svet voli neposredno za štiri leta. Za župana je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Ker pa se redko zgodi, da neki kandidat dobi zahtevano večino že v prvem krogu volitev, se lahko opravi še drugi krog volitev, in sicer med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov.

Župan je individualni organ, katerega glavna naloga je, da vodi občinsko upravo ter predstavlja in zastopa občino. Poleg tega je župan tudi varuh zakonitosti delovanja občinske samouprave. Poleg župana ima občina lahko

enega ali več podžupanov, kar je odvisno od velikosti občine in njenih potreb. Podžupane imenuje izmed članov občinskega sveta župan, ki jih lahko tudi razreši. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu in ga po potrebi tudi nadomešča. Občinska uprava na strokovni ravni izvaja odločitve občinskih organov in pripravlja strokovne podlage za njihove odločitve. V tem okviru opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

V okviru lokalne samouprave prebivalci lokalne skupnosti o nekaterih zadevah odločajo tudi neposredno. Temeljna oblika neposrednega odločanja občanov je referendum o splošnem aktu občinskega sveta. Referendum je predviden kot naknadni in zavrnitveni. Na njem odločajo volivci o zavrnitvi splošnega akta ali njegove posamezne določbe. Pomembna oblika neposrednega sodelovanja občanov pri oblikovanju odločitev v lokalni skupnosti pa je tudi ljudska iniciativa. (Grad – Kaučič, 2015)

Financiranje lokalne samouprave

Jasno je, da za opravljanje svojih nalog potrebuje lokalna samouprava ustrezno materialno osnovo, ki ji zagotavlja tudi potrebno samostojnost in neodvisnost. Lokalni samoupravi so torej potrebna ustrezna finančna sredstva za njeno delovanje. Ta pridobiva lokalna samouprava iz lastnih virov, ker ima pravico predpisati lokalne davke in druge davščine, ter iz dotacij države. Pri financiranju lokalne samouprave je zelo pomembno načelo, da mora država, če nalaga lokalni samouprave naloge, poskrbeti tudi za ustrezna finančna sredstva. Financiranje lokalne samouprave je kot en najpomembnejših elementov lokalne avtonomije posebej urejeno tudi v Evropski listini lokalne samouprave. Ta v 9. členu določa temeljna načela financiranja lokalne samouprave.

Ustava glede glede financiranja lokalne samouprave v 142. členu določa, da se občina financira iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa je država zavezana zagotoviti dodatna sredstva, če izpolnjujejo z zakonom določena merila.[18]

[18] Vendar pa je bil ta ustavna ureditev v zakonodajni izvedbi ves čas problematična, saj je ves čas težila k tem, da je ustavno pravilo (da se občina financira iz lastnih virov) določila kot izjemo, izjemo (dodatna sredstva s strani države) pa kot pravilo. Glede tega je Ustavno sodišče sprejelo vrsto odločb, s katerimi je ugotovilo neskladnost zakonske ureditve z ustavno, med katerimi je bila najpomembnejša ODLUS. U-I-24/07.

Po zakonu o lokalni samoupravi sestavljajo premoženje občine nepremične in premične stvari, ki so last občine, denarna sredstva in pravice. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci. Zakon tudi zavezuje občino, da mora s svojim premoženjem gospodariti kot dober gospodar.

Z vidika finančne avtonomije lokalne samouprave je nadvse pomembno tudi, da mora država (drugi odstavek 140. člena Ustave), če prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, za to zagotoviti tudi potrebna sredstva. Enako pravilo velja tudi za pokrajine. Po Ustavi (tretji odstavek 143. člena) namreč lahko država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

Državni nadzor nad delovanjem lokalne samouprave

Nadzor državnih organov nad delovanjem organov lokalnih skupnosti je v osnovi urejen že v v ustavi (144. člen). Ta določa, da v zadevah, ki so v izvirni pristojnosti lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi nadzor le nad zakonitostjo dela organov teh skupnosti. V drugih zadevah, iz prenesenega delokroga, pa opravlja država nadzor tudi nad primernostjo in strokovnostjo delovanja organov lokalnih skupnosti. Tako je v tretjem odstavku 140. člena Ustave določeno, da v zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni, organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Ta določba torej velja tako za občine, kot tudi za pokrajine.

Na tej podlagi zakon o lokalni samoupravi določa, da državni nadzor nad delom organov lokalne samouprave izvršujejo vlada in ministrstva. Vsako ministrstvo na svojem področju izvršuje nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin. Če ministrstvo meni, da je neki občinski akt protiustaven ali nezakonit, mora opozoriti organ občine, ki ga je izdal, in mu predlagati ustrezne rešitve. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

V primeru škodljivega ali nezakonitega ravnanja je lahko občinsko svet razpuščen, župan pa razrešen.

Varstvo lokalne samouprave

Slovenska ustavna ureditev ima izredno močno varovalko položaja lokalne samouprave v razmerju do države, ki je druge države v tako močni obliki v glavnem ne poznajo. Če pride do spora o pristojnostmi med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti, namreč o tem ne odločijo sami državni organi, temveč o tem odloča ustavno sodišče (160. člen ustave). V istem členu je določeno tudi, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni. Zakon o lokalni samoupravi nadalje določa, da lahko občina oziroma pokrajina vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti državnih predpisov pri ustavnem sodišču, če meni, da se s temi predpisi posega v ustavni položaj in pravice posamezne lokalne skupnosti. Prav tako določa tudi zakon o ustavnem sodišču, da lahko zahtevo pred ustavnim sodiščem za presojo ustavnosti vloži tudi predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti ter reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti.

Tudi v drugih državah je tako visoka stopnja sodnega varstva velika redkost in še to ne v tolikšni meri kot pri nas. Tega tudi ELLS ne zahteva in pravzaprav visoko presega uveljavljene ustavne standard varstva lokalne samouprave pred posegom državnih organov v njihov položaj. ELLS (11. člen) namreč določa samo, da imajo lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

Položaj občine oziroma pokrajine je varovan tudi pri odločanju državnega zbora. Ta mora namreč pred izdajo zakona in drugih predpisov, ki se tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če pa se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejetjem. Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin, posamezen minister pa, kadar sprejema predpis iz svoje pristojnosti.

Splošni in posamični akti občine

Občina kot samoupravna lokalna skupnost ima pravico, da si z lastnimi pravnimi akti ureja notranjo organizacijo in družbena razmerja v občini, seveda v okviru ustave in zakona. Položaj splošnih aktov občine je dokaj visok v okviru hierarhije splošnih pravnih aktov, kajti pravni akti občine niso podrejeni podzakonskim aktom državnih organov, temveč samo ustavi in zakonu. To se odraža tudi v tem, da skladnost občinskih aktov z ustavo (mednarodnimi pogodbami) in zakonom presoja kar ustavno sodišče. To je nenavadno, kajti običajno to skladnost presoja upravno sodišče.

V okviru svojih normativnih pristojnosti sprejema občina vrsto splošnih pravnih aktov. Posebno mesto ima med splošnimi pravnimi akti občine statut, ki ima v občini podobno vlogo kot ustava v državi, ker ureja temeljna razmerja v občini. Tako zakon o lokalni samoupravi določa, da statut občine določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, razen organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena, ki jih določa zakon. Zaradi njegovega pomena za občinsko samoupravo statut sprejema občinski svet z dvotretjinsko večino vseh svojih članov, torej z absolutno kvalificirano večino.

Poleg statuta so splošni akti občine še odloki, odredbe, pravilniki in navodila. S temi akti ureja zadeve iz lastne pristojnosti, zadeve iz prenesene pristojnosti pa ureja občina z odloki in drugimi predpisi, ki jih določajo zakoni. S posamičnimi akti odloča občina o upravnih stvareh tako iz lastne pristojnosti kot tudi o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti. O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče.

Pravna ureditev glavnega mesta

Splošno

Glavno mesto v širšem smislu lahko pomeni poleg glavnega mesta države tudi glavna mesta njenih ožjih delov, kot so federalne enote (države, kantoni, dežele itd), ter širše in ožje enote lokalne samouprave, torej lokalne skupnosti. Največkrat pa se z izrazom glavno mesto misli na glavno mesto države.

Glavno mesto države ima simbolni pomen za državo, ker na nek način poosebl ja državo in se pogosto uporablja kar za označevanje države. To velja tako za notranje odnose, se pravi za razmerje državne oblasti do

prebivalstva države, kot tudi za zunanje odnose, torej v razmerjih do drugih držav Najpomembnejša vloga glavnega mesta pa je v tem, da je sedež osrednjih oblastnih organov neke države. Vsekakor pa je glavno mesto države običajno tudi sicer politično, ekonomsko in kulturno središče države, po možnosti tudi čim bolj na geografski sredini države.

Ne glede na svoj položaj v organizaciji državne oblasti pa je glavno mesto po svoji sociološki naravi tudi lokalna skupnost Zato mora po sodobnih demokratičnih zahtevah uživati enake samoupravne pravice, kot jih imajo druge lokalne skupnosti v državi. S tega vidika je tudi glavno mesto del sistema lokalne samouprave v državi in morajo njegovi prebivalci uživati enake pravice glede storitev, ki jih nudi lokalna samouprava, kot tudi glede upravljanja z lokalno skupnostjo. Položaj glavnega mesta še krepi ureditev, kjer ima glavno mesto položaj metropolitanskega mesta. Zato ima na položaj in delovanje glavnega mesta kot lokalne samoupravne skupnosti odločilen vpliv sistem lokalne samouprave v državi. To je pomembno zlasti z vidika, kako močan je položaj lokalne samouprave v razmerju do države.

Pomemben vpliv na položaj in delovanje glavnega mesta pa ima tudi sistem organizacije (vertikalne in horizontalne) državne oblasti. Posebej občutljivo pri tem je vprašanje položaja glavnega mesta v zvezni državi, zlasti z vidika enakopravnosti federalnih enot, ki tvorijo federacijo.

Glavno mesto je v sodobnih državah praviloma določeno že v ustavi, podrobneje pa je njegov položaj in način delovanja določen v zakonu. V starejših državah pa je položaj glavnega mesta včasih posledica zgodovinskega razvoja in del tradicije (n. pr. položaj Londona).

V nekaterih federacijah ima glavno mesto tako močan položaj, da ima ne samo položaj glavnega mesta federacije, torej celotne države, temveč tudi položaj federalne enote. Taka primera sta zlasti Dunaj v Avstriji in Berlin v Nemčiji. Slednje se zdi posrečene rešitev, saj so odnosi v federaciji vedno bolj ali manj zapleteni, in samostojni položaj glavnega mesta kot posebne federalne enote ga postavlja v bolj nevtralen položaj v razmerju do federalnih enot, ki tvorijo federacijo. Njegov položaj pa je zato tudi bistveno močnejši od položaja običajnega glavnega mesta, ki je v svojem temelju samoupravna lokalna skupnost. Kot federalna enota je namreč glavno mesto drugi nivo organizacije državne oblasti, kar mu daje izredno močan položaj nasproti državni oblasti, bistveno močnejši, kot je položaj samoupravne lokalne skupnosti.

Pravna ureditev glavnega mesta Republike Slovenije

10. člen Ustave RS določa, da je Ljubljana glavno mesto Republike Slovenije. Ta določba Ustave je sicer široka in deklaratorna, vendar pa s tem že sama ustava določa in podeljuje poseben status mestu Ljubljana, ki mu gre kot prestolnici države. Po zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij[19] ima Ljubljana pravni položaj mestne občine, ki v sistemu lokalne samouprave poleg siceršnjih nalog občine opravlja tudi določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Položaj glavnega mesta Republike Slovenije je urejen s posebnim zakonom.[20] Do zakonske ureditve položaja je prišlo razmeroma pozno, šele leta 2004, kar je bilo predvsem posledica političnih okoliščin in trenj v zvezi z delovanjem glavnega mesta. Zakon je bil nato noveliran dvakrat in sicer 2009 in 2017, kar je odraz tega, da so se razmerja med državo in glavnim mestom bolj ali manj s težavo urejala še po sprejemu zakona.

Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije je precej kratek zakon, ki določa položaj Ljubljane kot glavnega mesta, Gre torej za tiste značilnosti pravnega položaja Ljubljane, ki niso zajete v njenem pravnem položaju kot mestne občine. Zakon določa značilnosti pravnega položaja mestne občine Ljubljane, ki jih nima nobena druga mestna občina v Sloveniji, ker določa posebne naloge in dolžnosti Ljubljane in tudi finančna sredstva, ki ji pripadajo za opravljanje teh nalog. Pri tem mora biti in je varovan položaj Ljubljane kot mestne občine, katere pravni položaj je enak kot pravni položaj drugih mestnih občin v sistemu lokalne samouprave v Sloveniji. Pomembno je torej, da država po tej pravni ureditvi ne more nalagati mestni občini Ljubljana nobenih nalog v zvezi z opravljanjem funkcije glavnega mesta, temveč se morajo te naloge opravljati v dogovoru med državno in mestno občino Ljubljana. Zakon zato nekatera ureja nekatera razmerja med državo in glavnim mestom, urejanja drugih pa prepušča dogovoru med glavnim mestom in državo.

Po navedenem zakonu (1. člen) je Ljubljana kot glavno mesto upravno središče Slovenije. V njej so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in predstavništev mednarodnih organizacij. Zakon (3. člen) določa, da je treba zagotoviti usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti državnih organov in organov mestne občine predvsem glede urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev, glede nalog, pomembnih

[19] Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11, 31/18 in 181/21.
[20] Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 22/04, 110/09 in 59/17.

za razvoj glavnega mesta, glede predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah in predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja ter glede organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena.

Zakon zahteva tudi, da država in mestna občina sodelujeta pri problematiki prostorskega urejanja in razvojnih projektov, pomembni za delovanje in razvoj glavnega mesta ter za delovanje in razvoj državnih organov, organizacij ter predstavništev. V ta namen predsednik vlade in župan podpišeta dogovor, ki ima pravno naravo pisma o nameri, s katerim se opredelijo naloge mestne občine in državnih organov pri izvajanju programov in nalog po tem zakonu v prihodnjih letih, določi terminski plan izvedbe dogovorjenih programov in nalog, ocenijo finančne in premoženjske posledice, določijo viri in pogoji financiranja ter uredijo druge medsebojne pravice in obveznosti. Za organizacijo in izvedbo izrednih meddržavnih, protokolarnih in promocijskih dogodkov državnega pomena, ki niso opredeljeni v pismu o nameri iz drugega odstavka tega člena, predsednik vlade in župan skleneta dogovor, ki ima pravno naravo pogodbe. V tem dogovoru vlada in mestna občina določita tudi način izpolnitve nalog in obveznosti ter plačilo stroškov v primeru, ko eden od pogodbenih partnerjev ne izpolnjuje svojih nalog in obveznosti. Če vlada in mestna občina ne skleneta dogovora iz prejšnjega odstavka, lahko vlada odredi, da naloge iz pristojnosti mestne občine opravi državni organ v breme mestne občine. V primeru, da mestna občina zaradi ravnanja državnega organa utrpi škodo, je vlada dolžna mestni občini škodo povrniti.

Državni organi in organi mestne občine sodelujejo in usklajujejo zagotavljanje nalog iz svoje pristojnosti, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delovanje organov in organizacij ter predstavništev iz 1. člena tega zakona, zlasti na področjih varstva okolja, urejanja in rabe prostora, javne varnosti, prometne varnosti in mestnega prometa, zagotavljanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb in na drugih področjih, na katerih obstoji javni interes. Za financiranje nalog, s katerimi mestna občina v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavlja pogoje za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev pripada mestni občini za posamezno proračunsko leto delež dohodnine, kot ga določa zakon.

Kot že omenjeno so bili Državnemu zboru v sprejem predloženi trije zakoni, na podlagi katerih naj bi prišlo do uvedbe pokrajin. Glede položaja glavnega mesta je posebej pomemben predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, ki določa, da ima mestna občina Ljubljana položaj pokrajine. V 4. členu

predloga zakona je namreč določeno, da ima Mestna občina Ljubljana poseben status in samostojno po svojih organih izvršuje pristojnosti in naloge pokrajine.

Nekaj sklepnih ugotovitev

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla sistem lokalne samouprave, ki postavlja lokalno samoupravo v dokaj močan položaj v razmerju do države, saj že v splošnih določbah (9. člen) določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. S tem je dana temeljna ustavna garancija lokalni samoupravi, ki zagotavlja, da lokalna samouprava ne more biti ukinjena. Ustavna ureditev lokalne samouprave v Sloveniji je primerljiva z drugimi ustavnimi ureditvami, zlasti v Evropi, čeprav je manj obsežna in manj podrobna.

Na podlagi ustave ureja položaj lokalne samouprave več zakonov, med katerimi je najpomembnejši zakon o lokalni samoupravi, ki ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Zakon je bil sprejet decembra 1993 in kasneje večkrat spreminjan in dopolnjevan. Poleg tega zakona so zlasti pomembni še zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakon o financiranju občin in zakon o lokalnih volitvah. Poleg teh zakonov pa se lokalne samouprave dotika še vrsta drugih zakonov, saj lokalna samouprava sega skoraj v vse pore pravnega sistema države. Ustava določa dve ravni lokalne samouprave in sicer oobčino in pokrajino. Slednja je bila uvedena leta 2006, vendar vse doslej še ni bila ustanovljena.

Zakon o lokalni samupravi pozna poleg običajne občine tudi mestno občino, ki poleg siceršnjih nalog občine opravlja še nekatere naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ena od mestnih občin je tudi mesto Ljubljana, ki je po Ustavi Republike Slovenije tudi glavno mesto Republike Slovenije. Položaj Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije je urejen s posebnim zakonom, ki določa posebne naloge in dolžnosti Ljubljane kot glavnega mesta in tudi finančna sredstva, ki ji pripadajo za opravljanje teh nalog. Ljubljana ima torej v sistemu lokalne saamouprave pravni položaj mestne občine, vendar pa poleg siceršnjih nalog mestne občine opravlja tudi pomembne naloge, ki jih ima kot glavno mesto države.

Literatura

Avbelj, M. (ur) (2019). Človekove pravice in temeljne svoboščine. V: *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova univerza, Nova Gorica.

European Charter of Local Self-Government and explanatory report.

Grad, F. (1998). *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Uradni list RS. Ljubljana.
Grad, F., in Kaučič, I. (2015). *The Constitutional Basis of Local Democracy*. Lex Localis. Maribor.
Grad, F., Kaučič, I., in Zagorc, S. (2018). *Ustavno pravo*. Pravna fakulteta Univerze v Ljujbljani. Ljubljana.
Grad, F., Kristan, I., in Perenič, A. (2006). *Primerjalno ustavno pravo*. Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana.
Moreno, A. M. (ed.) (2012). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Instituto National de Administracion Publica. Madrid,
Roiseland, A. (2010). Local Self-Government or Local Co-Governance. *Lex Localis*, 8 (2), Maribor.
Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana.
Vlaj, S. (1998). Lokalna samouprava (občine in pokrajine). FDV. Ljubljana.

ANU BiH
АНУ БиХ