

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jure Petač

**Odnos med glavnim mestom in državo v Republiki Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jure Petač

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Odnos med glavnim mestom in državo v Republiki Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

*Tu je edino mesto v diplomi,  
kjer lahko napišem, kar želim.*

*Jure Petač*

## **Odnos med glavnim mestom in državo v Republiki Sloveniji**

Ljubljana je v ustavi republike Slovenije definirana kot glavno mesto. Diplomsko delo z naslovom: Odnos med glavnim mestom in državo v Republiki Sloveniji poizkuša preko družboslovne analize obstoječih virov predstaviti različne vidike, ki definirajo ta odnos. Ljubljana kot glavno mesto predstavlja simbolni center Slovenstva in slovenske državnosti. Vodilna raziskovalna vprašanja diplomskega dela so: ali je vloga glavnega mesta ustrezna in ustrezno pravno urejena in ali je status Ljubljane posledica pravne ureditve ali zgodovinske vloge. Odgovore na ta vprašanja išče avtor preko zaokroženih, vsebinsko razdeljenih poglavij. V uvodnih poglavjih sta predstavljena: oris problema in teoretična izhodišča preučevanega problema. Osrednja poglavja: Vloga in status glavnega mesta v Evropi, Razmerje glavno mesto–država v Sloveniji in Normativna ureditev statusa glavnega mesta v Sloveniji podajajo dejstva, ki so temelj za odgovore na vprašanja, podana v zaključku diplomskega dela. Glavno mesto v vsakem času in prostoru definirajo zgodovinska, pravna in družbena razmerja, ki jih ni mogoče natančno definirati, lahko pa jih, kot to poizkuša to diplomsko delo, opazujemo in opisujemo.

**Ključne besede:** glavno mesto, Ljubljana, odnos država–glavno mesto, simbol države.

## **Relation between capital city and state in Republic of Slovenia**

Ljubljana is in the Constitution of the Republic of Slovenia defined as the capital city. The thesis: Relation between capital city and state in Republic of Slovenia is attempting to define this relationship through different existing social analysis and facts. Ljubljana is the symbolic center of Slovene and Slovenian statehood. The guiding research questions in this thesis are: Is the role of capital adequate and appropriate legally regulated and whether the status of Ljubljana is result of law regulation or historical role? Answers to these questions are searched for over the rounded sections: The introductory chapters are presenting an outline of the problem and the problem theoretical frameworks, the main chapters: The role and status of the capital cities in Europe, The relation of the capital city and state in Slovenia and The regulatory framework and the capital city status in Slovenia provide facts that are the basis for answers which are given in the completion of graduate work. The capital city, at any time and space, is defined as historical, legal and social relations that can not be precisely defined, but may be, as this thesis tries, only observed and described.

**Key words:** capital city, Ljubljana, relation state–capital city, state symbol.

## KAZALO

1 UVOD.....	6
1.1 Struktura diplomskega dela.....	8
1.2 Cilji in pomen diplomskega dela .....	8
1.3 Raziskovalno vprašanje .....	9
1.4 Uporabljena metodologija.....	9
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....	11
2.1 Lokalna samouprava .....	11
2.2 Decentralizacija.....	13
2.3 Avtonomija .....	14
2.4 Odnos in tradicionalna vloga glavnega mesta in države.....	15
2.5 Glavno mesto–primus inter pares?.....	16
3 VLOGA IN STATUS GLAVNEGA MESTA V EVROPI.....	18
4 RAZMERJE GLAVNO MESTO–DRŽAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	24
4.1 Kratek zgodovinski oris položaja mesta Ljubljane.....	24
4.2 Ljubljana kot ujetnik odnosa med državno in lokalno oblastjo .....	33
5 NORMATIVNA UREDITEV STATUSA GLAVNEGA MESTA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	36
5.1 Primarni pravni okvir: Ustava Republike Slovenije in Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave.....	37
5.2 Status mestne občine – Zakon o lokalni samoupravi.....	38
5.2.1 Naloge občin.....	39
5.2.2 Vrste občin.....	40
5.3 Status glavnega mesta – Zakon o glavnem mestu RS.....	41
5.4 Financiranje glavnega mesta – Zakon o financiranju občin .....	46
6 ZAKLJUČEK .....	49
7 LITERATURA .....	53

## 1 UVOD

Fran Levstik je Ljubljano že leta 1863 označil kot »naše znamenite Atene« (Steindorff 2000, 84), čeprav je glavno mesto – Ljubljana – v slovenski legislativi opredeljeno kot ustavna kategorija šele od leta 1991. Ustava določa Ljubljano kot glavno mesto Republike Slovenije. Pisci ustave najverjetneje niso pomišljali, ko so z 10. členom ustave mestu Ljubljana podelili poseben status, ali in zakaj je Ljubljana tako posebna, da ji pripada naziv »glavno mesto«<sup>1</sup>. *De facto* je Ljubljana imela skozi zgodovino vedno vidno, velikokrat tudi ključno mesto med mesti, v katerih so živeli Slovenci. Ljubljana torej ni le skupek institucij v velikih zgradbah, od koder se odloča o usodi periferije, ampak tudi simbolni center Slovenstva in slovenske državnosti. Zavest o Ljubljani kot glavnem mestu torej ni posledica *de iure* ureditve v ustavi, ampak obratno, norma v ustavi je posledica dejanskega stanja. Alexis de Tocqueville ugotavlja, da se moč naroda nahaja v lokalni samoupravi. Institucije lokalne samouprave imajo za svobodo enak pomen, kot ga ima osnovna šola za znanost; svobodo naredijo dostopno ljudem (Tocqueville 1996, 56–57).

Država nastane, kakor mislim, ker nihče izmed nas ne more sam sebi zadostovati, temveč potrebuje soljudi. Ali misliš, da je država kako drugače nastala (Platon 1995, 51)? Vprašanje ni le pomenbno za nastanek države (Platonova definicija države je verjetno bližje *polisu*, kot sodobnemu dojetju pojma države) ampak tudi za nastanek lokalnih skupnosti. V dvajsetem stoletju je rast države ena od najpomembnejših zanjilnosti politike. Ne le da so se razširila področja, kjer deluje vlada, pač pa se je tudi poglobil njen vpliv na vsakodnevno življenje državljanov (Kaase in drugi 1995, 91).

V letu 2007 je prvič v zgodovini človeštva več ljudi živelo v urbanem okolju kot na podeželju. Družbena prelomnica med središčem in obrobjem<sup>2</sup> torej dobiva nov pomen, saj središče postaja večina in tako se spreminja stoletja staro razmerje med manjšino, ki vlada večini, v večino, ki vlada večini. Temu trendu je podvržena tudi Slovenija, posebno Ljubljana in njeno urbano zaledje. Prilagoditev novim razmeram je torej nujna. Potrebe po prometni, stanovanjski, storitveni in drugi infrastrukturi se širijo, hkrati pa se širijo tudi potrebe države, natančneje državne uprave, ki s projekti, kot je bil na primer predsedovanje svetu EU ravno tako potrebuje prostor in nenazadnje tudi človeški potencial.

---

<sup>1</sup> Podrobneje o pisanju 10. člena ustave: Nastajanje slovenske ustave, I. Zvezek, DZ RS, 2001, 324-325.

<sup>2</sup> Podrobneje o družbenih prelomnicah glej Della Porta 2003, 128.

To, kar se zdaj dogaja s samoupravo lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji, je stopicanje na mestu ali pa celo njen zaton. Teritorialna struktura še ni dokončana, ker nimamo pokrajin, ki so po ustavi širše samoupravne lokalne skupnosti oz. druga raven lokalne samouprave (Vlaj 2011). Špekulacije z morebitnim položajem Ljubljane kot pokrajine so torej le nikoli dokončana zgodba na političnem parketu odločevalcev na nacionalni ravni. Spet druga stran problema nakazuje na ujetost občin v lovke močnih županov, ki s podporami strank izvajajo močno oblast nad občinami.

Marsikje so si župani prigrabili vso oblast, za njimi pa stojijo njihove partijske centrale. Sveti občin so večinoma pročelje lokalne samouprave, nadzorni odbori pa pogosto le okrask legitimitnosti ravnanj občinskih organov (Vlaj 2011). Lokalna samouprava ni sama po sebi namen, namenjena je prebivalcom lokalne skupnosti in reševanju njihovih težav. Obstoječa centralizacija naj bi bila le začasna, tako da naj bi država čim prej vrnila nekatere zadeve iz državne pristojnosti občinam (in pokrajinam) kot njihove izvorne ali prenesene pristojnosti (Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji v Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprav v Sloveniji 2005, 263).

Glede na strukturalistične študije je poleg vrednotenja nacionalnega prostora na ravni regionalnih in lokalnih prostorskih enot v sedanjosti še vedno pomembna dihotomija urbanega in ruralnega prostora (Strassoldo 1992, 39).

Ljubljana je torej izpostavljena dvojnemu pritisku: širjenju in vlogi, ki jo ima kot glavno mesto. Vsekakor je odnos glavno mesto – država vzajemen, spreminjajoč in dopolnjujoči, upam si trditi da je partnerski.

Lokalna samouprava in politika sta postali središče demokratičnega političnega razvoja. Dva glavna razloga za to sta: druga demokratična revolucija, utemeljena na participaciji, in vzpostavitev globalnega gospodarstva, ki opredeljuje lokalne pogoje miru in blaginje (Lokalna demokracija in politična participacija: Primer Slovenije v Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji 2009, 26). Iskanje najboljše ureditve je vedno le utopično približevanje idealu, ki v realnem svetu ni mogoč, zato je vsaka sodba obstoječega stanja kot neučinkovitega in neprimerne, nesmiselna, nepotrebna. Odnos glavno mesto – država je v vsakem trenutku, ko ga raziskovalec preučuje, drugačen kot v prejšnjem trenutku, vedno pa točno tak, kot ga dopušča trenutna družbena in politična stvarnost. In kje je tu prostor za

raziskovanje odnosa glavno mesto – država v diplomskem delu? Odgovor vidim v utopičnem iskanju idealnega razmerja med glavnim mestom in državo.

### ***1.1 Struktura diplomskega dela***

Diplomsko delo je razdeljeno v šest vsebinsko povezanih sklopov. V prvem poglavju poizkušam orisati raziskovalni problem, ga operacionalizirati in predstaviti uporabljeno metodologijo raziskovanja.

V drugem poglavju se osredotočam na obrazložitev temeljnih pojmov in teoretično predstavitev področja.

Tretje in četrto poglavje predstavljata osrednji del diplomskega dela, ko poizkušam preko preučevanja trenutne pravno–formalne ureditve, zgodovinskih dejstev ter primerjave z drugimi glavnimi mesti Evrope, pregledno in usmerjeno potrditi/zavrnilo hipotezo. V petem poglavju opredelim normativni okvir, ki določa glavno mesto v slovenski zakonodaji.

Raziskovalne rezultate, pridobljene s opredeljeno metodologijo, v šestem poglavju soočim s hipotezo in tako zaključim vsebinski del diplomskega dela.

### ***1.2 Cilji in pomen diplomskega dela***

Cilj diplomskega dela je preučiti in primerjalno umestiti odnos med glavnim mestom in državo na primeru Ljubljane in Republike Slovenije. Hkratna pripadnost prebivalcev državi in glavnemu mestu vnaša v odnos razdvojenost in napetost, ki omejuje oblasti na različnih nivojih v njihovem delovanju.

V diplomskem delu bom skušal torej tudi ugotoviti, ali je določena sistemska ureditev odnosov med državo in njenim glavnim mestom idealna za vsak prostor in čas.

V diplomskem delu se želim posvetiti preučevanju in primerjavi ureditev odnosa med glavnim mestom in državo na področju Slovenije ter izbranih glavnih mest v Evropi.

Predmet preučevanja je torej glavno mesto v slovenskem prostoru v odnosu do države. Zaradi obsega in kompleksnosti ter težav pri primerjavah posameznih ureditev skozi zgodovino, se bom osredotočil predvsem na položaj Ljubljane kot upravnega središča, poudarjen bo vidik sodobne ureditve.



### **1.3 Raziskovalno vprašanje**

Odnos vedno definirata vsaj dva subjekta. Abstraktnost pojma »odnos« otežuje konkretizacijo na nivoju postavitve hipoteze, s katero pa želim v diplomskem delu zagotoviti kontinuiteto raziskovanja na nivoju teorije in prakse.

Hipotezi diplomskega dela se glasita:

H1: *Odnos med glavnim mestom Ljubljana in državo Slovenijo ni posledica trenutne pravno-formalne ureditve, ampak tradicionalne vloge Ljubljane kot upravnega, izobraževalnega in kulturnega središča Slovencev.*

H2: *Odnos med glavnim mestom Ljubljana in državo Slovenijo je primerljiv z odnosi in pravno-formalno ureditvijo glavnih mest v Evropski uniji.*

Oprelitev terminov *odnosa* in *tradicionalne vloge* je za osredotočeno raziskovanje ključno. Odnos povezujem s subjektivnim in objektivnim položajem, ki ga Ljubljana v posameznem obdobju ima. Subjektivni položaj definirajo predstave večine Slovencev o vlogi Ljubljane. Preko volitev in s tem preko vsakokratnega sklica državnega zbora in mestnega sveta ter zakonodaje, se ta prenaša na objektivni položaj, ki ga lahko prepoznamo kot odnos med subjekti na ravni odločanja, ki pa ni nujno enak pravno-formalni ureditvi in dojetju tega odnosa med meščani in državljani, ki niso prebivalci glavnega mesta. Odnos in tradicionalno vlogo bom natančneje opredelil v sledečih teoretičnih poglavjih.

### **1.4 Uporabljena metodologija**

Kako dokazati, da trenuten odnos med glavnim mestom in državo ni zgolj posledica normativne ureditve, ampak tudi tradicionalne-zgodovinske vloge Ljubljane? Kako lahko (ne)kompatibilnost upravljavcev glavnega mesta in države v praksi spreminja jasno definirane odnose v veljavni pravni ureditvi? Pri iskanju metod za odgovore na zgornji vprašanji, nastane problem na dveh nivojih. Prvič, kako preučevati vlogo mesta v različnih obdobjih (z različno normativno ureditvijo), ki lahko predstavi tradicionalno vlogo in na nivoju predpostavke, da trenutna pravna ureditev bistveno ne posega v odnos med glavnim mestom in državo Slovenijo. Raziskovanje bo torej moralo potekati v dveh smereh, in sicer v smeri preučevanja tradicionalne in zgodovinske vloge Ljubljane in odnosa do države v različnih obdobjih, ter umestitev glavnega mesta, na mesto s posebnim statusom v osamosvojeni Sloveniji. Operacionalizacija problema

zahteva tudi določitev ustreznih parametrov za definiranje odnosov med glavnim mestom in državo Slovenijo, poizkus take operacionalizacije podajam v poglavju, kjer soočim hipoteze z ugotovljenimi dejstvi.

Pri potrjevanju/zavrnitvi hipotez je uporabna tudi metoda primerjalnega raziskovanja. Za primerjalno raziskovanje so, med drugimi metodami, primerne sledeče družboslovne raziskovalne metode (Fink Hafner in Lajh 2002, 153): časovne študije – kakšen je bil odnos glavno mesto – država skozi zgodovnio (npr. prej in potem, retrospektivne, longitudinalne, časovna ponavljanja); sekundarna analiza (npr.: analiza dogovorov med glavnim mestom in državo). Relevantna je tudi primerjalna študija normativne (zakonske) ureditve v drugih glavnih mestih Evrope (tudi skozi različna obdobja), družboslovni intervjuji s predstavniki države in glavnega mesta ter strokovnjaki na področju prostorske sociologije in zgodovine, izvedba ankete in primerjava rezultatov med meščani glavnega mesta, podeželja in drugih mest, proučevanje in primerjava že izvedenih raziskav in primerjava statističnih podatkov za posamezna mesta.

Uporabil pa bom metode, ki so mi dostopne glede na omejen čas in predvsem na sredstva, in sicer; dvojna časovna študija – stanje pred osamosvojitvijo in po njej, ter stanje pred sprejetjem Zakona o glavnem mestu in po njem. Primerjal bom tudi normativno ureditev statusa glavnega mesta v izbranih državah v Evropi (trenutna ureditev). Mnenja strokovnjakov ali deležnikov, ki so neposredno vpleteni v ta odnos, bom poizkušal uporabiti za preverjanje obeh hipotez. Izvedel bom primarno analizo dostopnih podatkov na spletnih straneh izbranih glavnih mest o odnosu z državo in sekundarno analizo dostopnih člankov in literature.

## 2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Opredelitev pojmov v družboslovju je nehvaležno delo. Obstaja pravzaprav toliko definicij, kolikor je avtorjev, ki so pisali o posameznem pojmu. Za potrebe tega diplomskega dela bom predstavil ključne pojme, ki jih pogosto uporabljam v besedilu. Opredelitev vsakega izmed teh pojmov je predstavljena skozi moj (pogled avtorja diplomskega dela) pogled, ki z izborom uveljavljenih definicij in lastnim razumevanjem pojma podaja okvir za razumevanje besedila.

### 2.1 Lokalna samouprava

Človek kot družbeno bitje vedno deluje v določenem okolju. Na njegovo (ne)delovanje vplivajo tudi dejavniki, kot na primer: povezovanje v teritorialne skupine in participacija pri odločanju o delovanju skupnosti in urejanju prostora te skupnosti.

Ljudje prebivajo in se združujejo z drugimi ljudmi na določenem območju zaradi zadovoljevanja svojih skupnih potreb. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna (Vlaj 2006, 67).

Lokalne skupnosti predstavljajo torej posebno vrsto družbenih skupin (tim. teritorialne skupine), ki so se izoblikovale v bolj ali manj zaključene enote zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru (Grafenauer 2000, 14).

Skozi zgodovinski razvoj pravic o lastnem odločanju na področju lokalnega, se je razvil sistem lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je kot del javne uprave temeljni sistem, ki jo teoretiki obravnavajo in primerjajo z različnih vidikov, npr.: finančnega, administrativnega, demokratičnega, teritorialnega, z vidika globalizacije, regionalizacije, z vidika vladajočih ali »povprečnih« državljanov. Vsaka izmed teh primerjav je samo parcialna in ne nudi celotnega vpogleda v sistem lokalne samouprave.

Lokalna samouprava je pojem, ki ga na semantični ravni lahko razčlenimo na tri dele. Lokalno definira prostorsko–geografski pomen, omejitev na posamezno območje, na katerem deluje samouprava. Beseda *samouprava* se deli na dva dela, in sicer prvi–svojilni del (*samouprava*), ki objasni samostojnost in neodvisnost upravljanja (lokalnih zadev) in drugi del (*samouprava*), ki govori o urejanju družbenih zadev skupnega pomena. Lokalna samouprava je torej samostojno urejanje skupnih zadev na omejenem območju.

Lokalna samouprava, je sestavljena iz dveh konstitutivnih elementov, ki jih prepoznajo tudi vsi vodilni avtorji; teritorija na katerem se izvaja in funkcije, ki jo upravlja. Teritorialna samouprava (glede na področje) in funkcionalna samouprava (glede na naloge, ki jih opravlja), sta ključni za izvajanje samouprave na lokalni ravni.

Pojem lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec lokalne samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravno–sistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti do države in od vsake druge organizacije (Šmidovnik 1995, 27).

Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva (Evropska listina lokalne samouprave v Grafenauer 2000, 36).

V Sloveniji se trenutno izvaja lokalna samouprava zgolj na nivoju občin<sup>3</sup> (212 občin), med katerimi je 11 mestnih občin (med katere spada tudi Ljubljana). Ljubljana ima znotraj ureditve slovenske lokalne samouprave poseben status, zgolj na račun Zakona o glavnem mestu.

Organizacijski ustroj lokalne samouprave sestoji, v grobem, iz dveh komponent. Politično polovico predstavlja občinski svet, kot predpisodajni organ občine ter župan kot izvršilna oblast v občini (Virant 1998, 183).

Za lokalno samoupravo je značilno:

1. da predstavlja način upravljanja (samostojnega, neodvisnega odločanja) skupnih družbenih (javnih) zadev,
2. da se dogaja v lokalni skupnosti (enoti),
3. da je bistven element, da prebivalci lokalne skupnosti sami volijo (izbirajo) svoje predstavnike oziroma organe,
4. da ima samoupravna lokalna skupnost oziroma njeni organi svoje pristojnosti, ki so takšne narave, da se lahko z njimi dejansko vpliva na življenje in razvoj v njej,
5. da ima lokalna samouprava z državnimi predpisi opredeljen pravni status, ki vključuje tudi lastnost osebe javnega prava (Grafenauer 2000, 38).

Glavno mesto, s posebnim statusom predstavljanja države, deloma izgubi predznak »lokalnosti« in v določenem smislu tudi »samoupravnosti«. Interes za sodelovanje pri

---

<sup>3</sup> Poznamo tudi členitev občin na manjše enote, vendar zgolj v teritorialnem in funkcionalnem okviru matične občine.

upravljanju glavnega mesta bi tako lahko iskali pri državnih akterjih<sup>4</sup> in pri prebivalcih drugih občin, ki v Ljubljani prepoznajo vlogo mesta, kjer so stalno locirane državne institucije, ki predstavljajo najvišjo državno oblast in kjer se za državo sprejemajo odločitve, ki so temelj za odločanje v vsem izvedbenem procesu vseh državnih organov na vseh stopnjah oblasti (Bučar in drugi 2002). V glavnem mestu se torej soočita dva principa oblasti, samoupravni, kjer posameznik sodeluje pri odločanju in državni, kjer o posameznikovi vlogi odloča država<sup>5</sup>. Bistvo samouprave lahko orišemo tudi z besedami Leonida Pitamica: »Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave« (Pitamic 1927, 396). Vprašanje odnosa med glavnim mestom in državo je torej vtakano že v samo naravo lokalne samouprave.

## **2.2 Decentralizacija**

Decentralizacija je v bistvu namen in posledica lokalne samouprave. Decentralizacija predstavlja prenos določenih funkcij na lokalno raven odločanja in izvedbe. Vprašanje je, ali poseben status glavnega mesta resnično sledi trendu v lokalni samoupravi, ki teži k decentralizaciji? Naziv *glavno mesto* avtomatično pridobi konotacijo vzvišenosti in nadvlade, kar pa lahko ustvari pri prebivalcih drugih mest in občin občutek zapostavljenosti ali celo manjvrednosti. Občutek, da se moč zbira v centru, je tako neizogiben in soustvarja percepcijo, da je glavno mesto resnično »glavno«, kot so bile nekoč prestolnice sedeži prestolonaslednikov. Globalizacijski trend v katerem prevladuje mestno prebivalstvo, tako povzroča dvojni odpor obrobja do centra; na relaciji mesto – podeželje in na relaciji med središčem in obrobjem (Della Porta 2003, 128).

Roman Lavtar opisuje decentralizacijo kot:

*Pogost odgovor na pojav globalizacije je decentralizacija pristojnosti v prid lokalnim oblastem. Tako lokalne oblasti pridobivajo čedalje pomembnejšo vlogo pri gospodarskem razvoju države, kajti prav te oblasti lahko omogočijo različne lokalne okoliščine za razvoj podjetništva in ustvarjanje človeškega kapitala, ki je danes pomembna kompetitivna prednost. in nadaljuje z možnostjo lokalne oblasti po lastnem odločanju: Lokalne oblasti imajo možnost razvijanja mnogih*

---

<sup>4</sup> Npr.: vladi, ministrstvih,...

<sup>5</sup> Država na tem mestu pomeni vse tri veje oblasti.

*instrumentov politike na mikro ravni in sposobnost, da jih prirojijo svojim razmeram in potrebam (Lavtar 2001, 5).*

Proces decentralizacije poteka predvsem z željo po zagotovitvi naslednjih predpostavk:

1. Preprečevanje koncentracije politične moči,
2. Lokalizacija političnih konfliktov,
3. Sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov,
4. Izboljšanje kvalitete služb, zaradi pritiska lokalnih potreb (Pusić v Grah 1998, 19).

Na teoretični ravni je torej pojem decentralizacije definiran<sup>6</sup>, ko pa preidemo na področje izvajanja, oz. prakse, pa obstajajo zelo različne vrste in oblike decentralizacije (osnovni sta teritorialna in stvarna) in lahko v vsakem konkretnem primeru zasledimo prekrivanje (»zmes«) centralističnih in decentralističnih elementov oziroma prevlado enih ali drugih (Grafenauer 2000, 72–73). V glavnem mestu je to prekrivanje še bolj očitno, saj lokalna oblast ni zadolžena zgolj za zadovoljevanje lokalnih potreb ampak tudi centralnih (nacionalnih), bodisi je to določeno na normativni ravni ali ne.

Pri decentralizaciji se prenašajo naloge z države na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so (razmeroma) samostojne (Šmidovnik 1995, 33).

### **2.3 Avtonomija**

Pojem avtonomija izhaja iz grške besede »avtos nomos«, ki bi ga lahko prevedli kot »samostojna (lastna, neodvisna) zakonodaja« (Kambič 1995, 153).

Sodobna demokratična, evropska država svojim prebivalcem zagotavlja participacijo in soodločanje na najnižjem nivoju – v lokalni skupnosti. V različnih državah so seveda vzpostavljeni različni sistemi upravljanja; od enonivojskega do večnivojskega upravljanja javnih zadev skupnega pomena. Marjan Brezovšek definira avtonomijo lokalne oblasti skozi tri pristope:

*Prvi pristop opredeljuje in analizira lokalno avtonomijo kot svobodo pred višjo avtoriteto (oblastjo); drugi pristop opredeljuje lokalno avtonomijo z vidika učinkov lokalnega upravljanja in svobode za doseganje posebnih učinkov; Tretji pristop pa se ukvarja s preučevanjem lokalnih skupnost kot odrazom lokalne identitete, torej s sposobnostjo lokalnih skupnosti, da odsevajo in izražajo svoj*

---

<sup>6</sup> Vsekakor je definicij več, a vse govorijo o prenašanju odločanja s centralne oblasti na nižje ravni odločanja.

*smisel in občutek prostora in pomena v okviru lokalnih razsežnosti* (Brezovšek 2005, 14).

V sistemu lokalne demokracije je treba ustvariti možnosti za udeležbo prebivalcev, če ti želijo vplivati na odločitve. Tako naraščajoča udeležba različnih socialnih in gospodarskih skupin bi vodila k bolj posvetovalni politiki, ki naj utrdi mnoge interese pri iskanju splošne vizije in partnerstva za kolektivno akcijo (Vlaj 2004, 112–113). Dalje Vlaj ugotavlja, da je za lokalno demokracijo bistven tudi dialog med posamezniki in lokalnimi izvoljenimi predstavniki, saj se s tem krepi zakonitost lokalnih demokratičnih institucij in učinkovitost njihovega delovanja (prev tam). Avtonomnost temelji na evolutivnem razvoju držav, ki so, zgodovinsko gledano, imele zelo raznolike izkušnje s sistemi držav in ideologijami kot njihovi okviri v preteklosti.

#### ***2.4 Odnos in tradicionalna vloga glavnega mesta in države***

V diplomskem delu Odnos med glavnim mestom in državo, razumem pojem odnos kot preplet dveh konstitutivnih elementov, ki ta odnos definira.

Prvi element je percepcija glavnega mesta v očeh meščanov glavnega mesta, vseh državljanov Slovenije in subjektov zunaj meja države.

Drugi element odnosa med glavnim mestom in državo pa je legalistične narave in ga ureja zakon. Zakon o glavnem mestu predvideva, da morata glavno mesto in država sodelovati na področju skupnih zadev na podlagi sporazuma. Odnos (predpisan v zakonu) na formalni ravni pa zapostavlja vprašanje političnega, v smislu oblasti v mestu in na državni ravni. Interesi teh dveh subjektov so zato lahko zelo različni, kar pa v odnos lahko vnaša napetost ali celo nesodelovanje. Posebno izrazito se to kaže v primerih, ko pozicija na mestni in nacionalni ravni nista iz iste politične opcije<sup>7</sup>.

Tradicionalna vloga Ljubljane, kot glavnega mesta, je neposredno povezana z oblikovanjem nacionalne zavesti pri Slovencih. Naseljenosti na področju današnje Ljubljane v prazgodovini in antiki ne moremo neposredno povezovati z Ljubljano kot »glavnim mestom«, čeprav lahko tudi ta dolga tradicija naseljenosti veliko doprinese k občutku kontinuitete in prepoznavnosti posameznega mesta. Preučevanje tradicionalne vloge je torej ključno v obdobju, od kar so v Ljubljani, Slovenci<sup>8</sup> prvič odločali o zadevah, ki so bile del širše teritorialne skupnosti, na področju kulturnih, izobraževalnih in upravnih zadev. Zanimiv pogled na glavno mesto poda tudi dr. France Bučar, ko v

---

<sup>7</sup> Seveda to dejstvo ne drži *a priori*, a je za razumevanje okvirja odnosov ustrezen primer.

<sup>8</sup> Slovence tukaj prepoznavam kot narod z izoblikovano narodno zavestjo.

knjigi Komentar ustave Republike Slovenije opozarja, da je Ljubljana glavno mesto Slovenije, ne njena prestolnica. Imperialistični blišč in mogočnost, ki se zgodovinsko navezujeta na pojem prestolnice sta se z njim povezala šele v poznejšem razvoju. Prvotno je prestolnica dejansko pomenila kraj, kjer se zadržuje prestol (Bučar v Šturm in drugi 2002, 159). Preverjanje hipotez, je torej mogoče že na osnovi teoretičnih izhodišč, oziroma na točnem definiranju preučevanih pojmov.

## ***2.5 Glavno mesto–primus inter pares?***

Glavno mesto je navadno strnjeno naseljeno področje v posamezni državi, v katerem so sedeži vseh treh vej oblasti, ključne kulturne in znanstvene ustanove. Navadno je to največje urbano središče v državi, ni pa to nujen pogoj<sup>9</sup>. Glavno mesto simbolno predstavlja vir moči države in je njeno upravno središče. Predstavniki tujih držav navadno najprej obišejo glavno mesto in s tem pokažejo simbolno spoštovanje do države, oz. glavnega mesta in institucij v njem. O vlogi glavnih mest, kot simbolu države pričajo poročila medijev, ki z poročanjem iz glavnih mest pravzaprav sporočajo o tem kaj se dogaja v državi in ne mestu. Zanimiv je tudi pogled v izvor besedne zveze glavno mesto, saj izraz *glavno mesto* izhaja iz besede *glava*, torej nekaj vodilnega, najpomembnejšega, lahko tudi osrednjega, vsekakor izstopajočega pred drugimi mesti. V diplomskem delu uporabljam pojem glavnega mesta v sodobnem smislu; medtem ko so v starejši jezikovni rabi kot glavno mesto določenega prostora lahko označevali katerikoli kraj z izrazito središčno funkcijo in »glavno mesto« ni bilo nikakršna ustavno relevantna kategorija, pa je glavno mesto v sodobni jezikovni rabi jasno politično–pravno opredeljeno (Steindorff 2000, 77).

Ljubljana je vlogo glavnega mesta pridobivala skozi stoletja, ko so ji različni oblastniki<sup>10</sup> namenjali glavne vloge na področju upravljanja področja, kjer so živeli Slovenci. Ljubljana je imela vlogo glavnega mesta Slovencev že veliko pred osamosvojitvijo Slovenije leta 1991. Logična posledica je torej prepoznavna Ljubljane kot glavnega mesta v Ustavi republike Slovenije. Natančneje definira glavno mesto Zakon o glavnem mestu, ki definira Ljubljano kot glavno mesto in upravno središče Slovenije. V glavnem mestu so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij

---

<sup>9</sup> Izjeme so na primer: Cambera, Ankara, Washington D.C., Brasilia

<sup>10</sup> Različne politične tvorbe, z oblastjo na področju Slovenije.



in predstavništev mednarodnih organizacij (Zakon o glavnem mestu). Glavno mesto torej ni le eno izmed mest ampak mesto s posebno funkcijo. V sledečem poglavju se zato posvečam različnim glavnim mestom v Evropski uniji, saj poznavanje položaja glavnih mest v državah, s katerimi si delimo skupno, evropsko usodo, vodi do lažjega razumevanja ureditve v Sloveniji in s tem do odgovora na vprašanje, ali hipoteze diplomskega dela držijo ali ne.

### 3 VLOGA IN STATUS GLAVNEGA MESTA V EVROPI

Širši vidik vloge glavnega mesta je mogoče predstaviti zgolj preko primerjave ureditve glavnih mest v našem širšem okolju, v Evropski uniji. Relativno kratka tradicija (od osamosvojitve leta 1991 naprej) formalne vloge Ljubljane, kot glavnega mesta, zahteva preučevanje odnosa: glavno mesto – država in poznavanje podobnih ureditev v drugih državah. Poznavanje drugačnih ureditev, odnosov in razmerij na ravni glavno mesto – država, postavlja temelj odgovoru na raziskovalno vprašanje v hipotezi H2 diplomskega dela.

Pred začetkom predstavitve organizacijskega in funkcionalnega vidika evropskih mest je treba poudariti razkorak med teoretičnimi izhodišči, ki so vsaj navidezno jasna, in praktičnimi omejitvami, ki stojijo na poti raziskovanja lokalne samouprave v glavnih mestih Evrope.

Primerjava dveh sistemov je v izhodišču ponesrečena metoda merjenja učinkovitosti in primernosti posameznega sistema v prostoru in času, je pa, paradoksalno, tudi edina metoda, ki nudi vpogled v alternativne sisteme in v cilje, ki jih je nek drug sistem s popolnoma drugačno potjo dosegel.

Lokalna samouprava kot oblika odločanja (soodločanja) in opravljanja v samoupravnih lokalnih skupnostih se tako konstituira v sistem procesov in razmerij, ki obstajajo, delujejo, se razvijajo in spreminjajo v odvisnosti od najraznovrstnejših okoliščin (glej Grafenauer 2000).

Del javne uprave kot temeljnega sistema upravljanja je tudi lokalna samouprava, ki jo teoretiki obravnavajo in primerjajo z različnih, že omenjenih, vidikov, npr.: finančnega, administrativnega, demokratičnega, teritorialnega, z vidika globalizacije, regionalizacije, smeri vladajočih ali »povprečnih«<sup>1</sup> državljanov. Vsaka izmed teh primerjav je samo parcialna in ne nudi celotnega vpogleda v posamezen sistem.

Ob začetku izbora mest, primernih za primerjavo, sem najprej želel upoštevati predvsem geografske značilnosti (št. prebivalcev, površina, gostota naselitve, BDP, in druge značilnosti), vendar sem po tehtnem premisleku in načrtnem pregledovanju spletnih strani evropskih mest prišel do ugotovitve, da bo najbolj primerno primerjati glavna mesta Evrope navkljub velikim statističnim razlikam v geografskih značilnostih. Ravno ta raznolikost pa lahko ponudi raziskovalnemu delu širši okvir. Tu tiči vzrok v sledečem izboru mest: Stockholm, Pariz, Rim, London, Berlin. Na izbor glavnih in ne statistično

primerljivih mest pa je ključno vplivalo tudi dejstvo, da je materija mojega diplomskega dela glavno mesto in ne katerokoli mesto.

Glavna mesta sem izbral na sledeč način: prvi kriterij je bil zgodovinsko jezikovni—da mesta prihajajo iz različnih zgodovinskih in jezikovnih okolij (germanska, anglosaksonska,...), drug kriterij je navsezadnje bil geografski, vendar le na nivoju položaja glede na smeri neba. Tretji, morda ravno tako pomemben dejavnik pri izboru, pa je bil na žalost dostop informacij, izbral sem torej mesta, ki imajo angleško in nemško govorečemu posamezniku prijazno spletno stran in relevantne informacije o ureditvi lokalne samouprave.

Glavna mesta, izbrana po zgoraj definiranem ključu, bom organizacijsko preučil s pomočjo podatkov, ki so dostopni tudi v študiji, ki je nastala v sodelovanju s organizacijo *Greater London Enterprise*, ki se ukvarja z razvojem Londona in izdelavo študij za znane naročnike. S študijo, z naslovom *EU capital cities study 2003*, bom s pomočjo sekundarne analize preučil izbrana glavna mesta: Stockholm, Pariz, Rim, London, Berlin. Pri aktualizaciji podatkov (tako statističnih, kot tudi organizacijsko-funkcionalnih) pa mi bodo služile uradne spletne strani izbranih glavnih mest.

Umestitev glavnih mest v širši sistem delovanja države je potreben za razumevanje ključnih dejstev o sami organizaciji glavnih mest. Skozi predstavitev mest bom poizkušal vzporedno predstavljati tudi podobnosti z ureditvijo MOL, saj bi bila raziskava omejena zgolj na eno glavno mesto nereprezentativna.

Švedska<sup>11</sup> ima trinivojsko ureditev in je unitarna kraljevina, ki se deli na centralno oblast, 21 pokrajin – grofij (lan) in 289 občin (kommuner). Pokrajina, v kateri je tudi glavno mesto, se imenuje Stockholm, ki ima 1918000 prebivalcev in jo sestavlja 26 občin. Ena izmed teh občin je mesto Stockholm, ki pa je nadalje razdeljeno na 19 okrožij. Samo mesto Stockholm je največja švedska občina in ima 847 000 prebivalcev in jo vodijo naslednji organi: mestni svet, mestni izvršni odbor, svet županov in župan. Mestni svet je krovni organ in ima 101 člana, predseduje mu predsednik in se sestaja dvakrat mesečno, sprejema proračun, kontrolira delo uprave, imenuje mestni izvršni odbor, svet županov in določa mestne davke. 13 članov mestnega izvršnega odbora, ki predstavljajo interese političnih strank v mestnem svetu se izbira po proporcionalnem sistemu, glede na sestavo političnih strank v mestnem svetu. Župan predseduje mestnemu izvršnemu odboru in svetu županov. Mesto Stockholm ima od leta 1996, 18

---

<sup>11</sup> Aktualni statistični podatki dostopni na [stockholm.se](http://stockholm.se) in [sweden.se](http://sweden.se), podatki o ureditvi dostopni v *EU capital cities study 2003*.

okrožij, ki imajo svoje svete, podobno kot ima Ljubljana od leta 2001 ustanovljene četrtne skupnosti. Vsako okrožje ima svojo administracijo, ki jo vodi direktor. Finančna sredstva se delijo glede na pristojnosti, vendar ima okrožje na razpolago kar 65% finančnih sredstev. Stockholm je postal prestolnica kraljevine Švedske leta 1634, torej ima dolgo tradicijo glavnega mesta, ki ima na celotnem območju mestne aglomeracije položaj že obstoječih teritorialnih skupnosti–pokrajine (lan) (Šmidovnik 1995, 95–96).

Pariz<sup>12</sup> je glavno mesto unitarno urejene Francije, decentralizirane republike, ki ima štiri nivoje vladanja. Od spodaj navzgor so to: 36551 občin (communes), 96+4 departmaje (departements), 22+4 regije (regions) in centralno državno oblast. Pariz sodi v regijo Ile–de–Paris, ki se deli na 8 departmajev in 1281 občin. Ima 2193600 prebivalcev, urbana regija pa več kot 11 milijonov prebivalcev (*Résultats du recensement de la population*). Ožji del mesta je razdeljen na 20 okrožij. Pariz v zadnjih desetletjih pridobiva na relativni avtonomiji in položaju glede na druga mesta, saj se od leta 1982 sprejemajo različni akti, ki določajo večjo svobodo odločanja in manjši vpliv državne uprave, kar vpliva tudi na proces decentralizacije v tradicionalni centralistični državi in tudi na odnos med mestom in državo. Moč glavnega mesta Francije in ključnih ljudi v njem se kaže tudi v dejstvu, da sta vodila pariško politiko tako trenutni predsednik Francije, Nicolas Sarkozy, kot tudi njegov predhodnik Jacques Chirac. Francoski model samouprave temelji na teoriji o decentralizaciji, ki je plod francoskih političnih doktrin (Šmidovnik 1995, 37). V času francoske revolucije je sprva kazalo, da bo Francija razvila močno lokalno samoupravo, ker je revolucija odpravljala razlike med ljudmi in rušila centralizem. Ukinila je tudi privilegije mest in jih izravnala med seboj ter s podeželskimi občinami (Šmidovnik 1995, 38). Status Pariza je definiran V. knjigi Splošnega zakonika o lokalnih skupnostih, v drugem delu, ki nosi naslov Posebne naloge in funkcije skupnosti Pariz. V tem zakoniku so definirani: uprava, pristojnosti in finance glavnega mesta (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 269). Za preučevanje raziskovalnega vprašanja v diplomskem delu je še posebno zanimivo financiranje funkcij, ki jih mesto Pariz opravlja za Francijo kot celoto. Mesto Pariz ima svojo policijo, ki opravlja posebne naloge, ki so vezane na Pariz kot glavno mesto Francije: posebni varnostni ukrepi, dovoljenja za parade, zbiranje na cestah in druge priložnosti, ki so vezane na dogodke glavnega mesta (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 269). S finančnega vidika je zanimivo tudi dejstvo, da stroške mestne policije, ki je nastala

---

<sup>12</sup>Aktualni statistični podatki dostopni na [paris.fr](http://paris.fr), podatki o ureditvi dostopni v *EU capital cities study 2003*.

zaradi dogodkov povezanih s Parizom kot prestolnico, krije država (Žagar in Berce-Bratko v Benko 2004, 270).

Rim je prestolnica z več tisočletno zgodovino. V mestu z urbanim zaledjem živi približno 5.5 milijona prebivalcev. Ima status pokrajine (province), vodi pa ga župan. Njegovo formalno pravno umestitev definira zakon, ki Rim izenačuje z drugimi velemesti (npr. Milano, Benetke, Genova,...) in status pokrajine: Posebni položaj glavnega mesta Italije se v prvi vrsti kaže kot dejstvo, da je posebna velemestna občina, statusno izenačena s pokrajino (Lavtar 2001, 83). Rim pa uživa poseben status tudi na področju financiranja. S posebnima zakonoma si je Rim uspel pridobiti tudi poseben položaj glede financiranja določenih nalog, ki so vezane na glavno mesto. Dodatna sistemska sredstva, ki jih Rim letno dobiva iz državnega proračuna, so državni prispevek k stroškom, ki bremenijo Rim kot občino pri opravljanju nalog glavnega mesta (Primerjalno-pravna analiza v Lavtar 2001, 83). Zakon številka 396, sprejet 1990 določa:

- ureditev določenega urbanega predela,
- ohranitev in valorizacija kulturne, arheološke ter umetniške dediščine s posebnim poudarkom na določenih predelih mesta,
- zagotoviti učinkovito varstvo okolja s posebnim poudarkom na določenih predelih mesta,
- prilagoditev prometne infrastrukture,
- dela v prid razvoju univerze ter znanstveno-raziskovalnih institucij,
- dela v prid kongresne in sejemske dejavnosti
- ureditev primerne položaja mednarodnih institucij s sedežem v glavnem mestu (Zakon št. 396 v Lavtar 2001, 83).

Januarja 2001 je mesto Rim, v luči decentralizacije, pridobilo novo ureditev, ki zagotavlja več pooblastil in dodatno moč za izvajanje lokalnih zadev. Trenutno poteka urejanje statusa Rima kot metropolitanskega mesta, kar bi zagotovilo dodatno neodvisnost od province in regije (EU Capital Cities study 2003, 60). Korak v tej smeri je tudi zakon, ki ustanavlja posebno Komisijo za Rim, glavno mesto, ki ji predseduje sam predsednik vlade ali minister za urbana naselja, sestavljajo pa jo še ministri za javna dela, za transport, za okolje, za kulturno dediščino, predsednik dežele Lazio, predsednik pokrajine Rim ter župan mesta Rim. Zakon predvideva tudi ustanovitev

posebnega vladnega Urada za Rim ter ustanovitev Sklada za Rim. Sredstva za sklad zagotavlja vlada vsako leto s proračunom (Lavtar 2001, 83).

Naslednje preučevano je glavno mesto Velike Britanije, London. Velika Britanija je enotirno razdeljena na centralni nivo, 56 grofij in 482 okrajev. Od ustanovitve ima London kot regionalna enota naslednja organa: župana in svet. Notranja delitev *Greater London Authority* je členjena na 33 delov, natančneje na 32 okrožij in osrednji del mesta—center. London ima 7.512.000 prebivalcev (London 2011). Poudariti je potrebno, da je narodnostno etnična raznolikost najverjetneje relativno najbolj mešana ravno v Londonu in da iz same ureditve ni razvidno, če in kako so v sisteme upravljanja vključeni narodnostni interesi, oziroma se iz širšega konteksta lahko sklepa, da področje ni posebno urejeno na normativni ravni. Okrožja so zadolžena za izobraževanje, zdravstveno zaščito, varovanje okolja, stanovanja, lokalno načrtovanje prostora in določene druge pristojnosti (EU capital cities study 2003, 42–46). Popolnoma samostojen razvoj lokalne samouprave v Veliki Britaniji in ločenost od celinskih tokov razvoja odločanja na lokalnem nivoju so v Veliki Britaniji vplivali na specifičnost, ki so težko primerljive z ureditvami na celinski Evropi.

Leta 2000 so v Veliki Britaniji sprejeli zakon, ki podrobno ureja upravljanje glavnega mesta. Zakon je razdeljen na dvanajst delov, ki vsebinsko zaobjemajo celotno področje upravljanja glavnega mesta (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 274). Za nadaljnje raziskovanje so pomembni predvsem členi, ki definirajo sistem financiranja, ureditev transporta in spodbujanje kulture, medijev in športa. Minister (Secretary of state) v skladu z zakonom vsako finančno leto oblasti podeli subvencije za delovanje transport in delovanje organov v Londonu (prav tam). Zanimiv je tudi pristop do urejanja prometa, za katerega mora župan pripraviti strategijo na nivoju regije in vključiti vse oblike prevoza v strateški načrt, ki je financiran s strani države (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 274). Obveze mesta do države pa se, na primer, kažejo v primeru urejanja in upravljanja pomembnejših trgov v Londonu (npr.: Trafalgar Square, Parliament Square,...), za katere lahko minister (Secretary of state) da županu navodila, kako naj izvaja upravljanje omenjenih trgov (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 275).

Berlin s 3.410.147 prebivalci je zvezna dežela in ima status občine in dežele (Das Amt für Statistik Berlin–Brandenburg). Nemčija, kot zvezna država, ima organizirano trinivojsko odločanje: zvezni nivo, regionalni nivo (länder) in lokalni

nivo-okraji in mesta izven okrajev. 12 okrožij, ki so združena v mesto Berlin imajo voljen 45 članski svet in župana ter okrožni urad, ki ga sestavljajo okrožni župan in okrajni svetniki (posamezni) Svet županov mesta Berlin sestavljajo župani okrožij, župan mesta Berlin in njegovi pomočniki. Okrožja ki jih lahko vsaj formalno primerjamo s četrtnimi skupnostmi v MOL, so prevzela naloge, ki jim jih je prenesel Senat, ki predstavlja centralno mestno upravo.

Zgodovinsko vlogo glavnega mesta je formalno prevzel Berlin leta 1995, ko so sprejeli tudi ustavo mesta Berlin (Verfassung von Berlin). Berlin kot glavno mesto Zvezne republike Nemčije, je opredeljen tudi v Zakonu Bonn–Berlin<sup>13</sup>, kjer so definirani sledeči ukrepi:

- Zveza (Bund) in dežela Berlin konkretno izpeljeta preselitev Budestaga in zvezne vlade iz Bonna v Berlin v sodelovanju z deželo Brandenburg,
- Zveza mora strokovno in finančno podpreti deželo Berlin, ki ponovno prevzema predstavljanje države kot prestolnica in
- Zveza ter deželi Berlin in Brandenburg se morajo dogovoriti o vseh podrobnostih za vsako aktivnost oziroma dejavnost in v zvezi s tem vsakič posebej podpisati posebno pogodbo (Žagar in Berce–Bratko v Benko 2004, 273).

Formalno pravni okvir glavnega mesta Berlin torej predpisuje nenehno usklajevanje z zvezno ravno in sosednjo, pravzaprav »gostujočo« deželo Brandenburg.

Ureditve izbranih glavnih mest so torej, kot je razvidno iz zgornjih odstavkov, raznolike, prav tako so raznolike tudi njihove pristojnosti, načini financiranja in pooblastila v zvezi z vprašanji, ki povezujejo glavno mesto z državo.

---

<sup>13</sup> S tem zakonom so uredili prenos glavnega mesta.

## **4 RAZMERJE GLAVNO MESTO–DRŽAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

S tem, da ima narod metropolo s simbolno funkcijo, je istočasno povezana zahteva po nacionalni državi: metropola je ustvarila predpogoje za njeno realizacijo (Steindorff 2000, 85). Steindorff torej predpostavlja, da je glavno mesto, oz. metropola konstitutivni element nastanka nacionalne države, prostor, kjer se oblikujejo predpogoji za nastanek države. Proučevanje nastanka glavnega mesta je torej osnovni pogoj za preučevanje njegove vloge in odnosa proti državi. Dodaten dokaz o pravilnosti predpostavke je Steindorffova trditev, da je skorajda značilnost vzhodne srednje Evrope, da je bilo glavno mesto v trenutku oblikovanja nacionalne države že izoblikovano kot metropola naroda (Steindorff 2000, 85).

Četrto poglavje sem razdelil na dva podpoglavja, v katerih bom poizkušal z izbrano metodologijo preko postopnega fokusiranja na hipotezo H1 aplicirati dejstva, zbrana iz različnih navedenih virov in preko logičnega sklepanja.

### ***4.1 Kratak zgodovinski oris položaja mesta Ljubljane***

Kako daleč v preteklost iti v iskanju odgovorov na vprašanja, podana skozi hipoteze, je morda najtežje določiti ravno na področju zgodovinske vloge, ki jo je imela Ljubljana v preteklosti. Za fokusirano iskanje odgovorov na tako široko zastavljeno hipotezo (H1) se je potrebno omejiti na določeno obdobje in ne posegati v čas, ki nima neposrednega vpliva na sedanost. V veliko pomoč pri iskanju odgovora na ta vprašanja mi je bilo delo Sergeja Vilfana, *Pravna zgodovina Slovencev*, predvsem v delu, ko opredeli Ljubljano kot mesto, v katerem se odloča o usodi celotne dežele, to se je zgodilo prvič v začetku 13. stoletja<sup>14</sup>. Z zgodovinskim orisom položaja mesta Ljubljane segam do 13. stoletja tudi zato, ker je takrat Ljubljana izpolnila pogoje, ki jih Sergej Vilfan v znamenitem delu *Pravna zgodovina Slovencev* definira, kot konstitutivne za mesto v najširšem pomenu besede. Mesto je naselbina, v kateri sta število in gostota prebivalstva večja kot v navadni poljedelski naselbini in v katerih se prebivalstvo vsaj delno ukvarja z nepoljedelskimi posli (Vilfan 1996, 146). Na področju Slovenije, so sicer že v devetem stoletju oblikovane t.i. župe, v evropskem prostoru ene najstarejših oblik avtonomnih naselbin. Za diplomsko delo pa se bom osredotočil le na mesto Ljubljana in njegov status skozi različna obdobja vse od nastanka mesta.

---

<sup>14</sup> Glej tudi citat v nadaljevanju: Vilfan 1996, 156.



Z oblikovanjem mest, se je oblikoval tudi poseben stan, meščanstvo. Meščan je bil svobodnjak, ki je bil sprejet v meščansko skupnost, imel v mestu nepremično premoženje in se preživljal s meščanskimi posli—obrtjo ali trgovino (Vilfan 1996, 157). Okoli leta 1210 je Ljubljana dobila pravico do kovanja lastnega denarja in takrat je Ljubljana doživela velik razcvet. V rastočem naselju pod grajskim gričem so cveteli predvsem trgovina in ribištvo.

Na začetku 13. stoletja je Ljubljana pridobila mestne pravice, kar ji omogoči vse možnosti za razvoj. Razvoj je potekal trodelno, trije zaselki, ki so se najprej združili v trge in nato v mesto, ki ga danes poznamo kot t.i. »staro Ljubljano«. Prvi zbori prebivalcev so se v 13. Stoletju zbirali v t.i. »komun« ali zbor. Dve stoletji kasneje se upravljanje takratnega naselja Ljubljana prestavi v novo zgradbo, imenovano Rotovž, ki še danes stoji na istem mestu. V tem obdobju se pojavi tudi pojem glavnega mesta, kot natančneje opisuje Sergej Vilfan:

*Tudi pojem glavnih mest je moral v srednjem veku šele nastati. Prvotno ni šlo za glavna mesta, marveč za grad na katerem je imel sedež vojvoda ali krajevski knez, ali pa za glavne gradove posameznih teritorialnih zemljiških gospodstev. Do 12. stoletja je šlo za grad ali dvor, ne pa za mesto. Tak center je bil na Kranjskem Kranj. Ko so se mesta razvijala, so bila tako tesno spojena s privatnim teritorijem, da so mogla biti kvečjemu sedeži privatne uprave, ne pa deželne. Za nastanek glavnega mesta je potrebno dvoje: dežela mora biti že izoblikovana kot upravna enota in organi za področje dežele delujejo v mestu, ne pa izključno na gradu. Tako moremo na primer za Ljubljano reči, daje njen grad pravno postal glavni grad dežele Kranjske leta 1269 (ko je ta položaj odvzel Kranju, kolikor ga ni že prej odvzel Kamnik), glavno mesto pa je postala tedaj, ko so v mestu začeli delovati vsaj neki organi za vso deželo, to je okrog leta 1300 (Vilfan 1996, 156).*

Habzburžani prevzamejo Ljubljano leta 1350 in tako se postopoma prične oblikovati močan meščanski sloj. V Ljubljani je tedaj vse spore, z izjemo cerkvenih, reševal sodnik. Z ustanovitvijo škofije leta 1463, Ljubljana vse bolj postaja glavno mesto Kranjske, v katerega se selijo italijanski in nemški poslovneži. Naseljujejo pa se tudi židovski bankirji.

Na mestu, kjer še danes stoji mestna hiša, so leta 1483 zgradili novo, umetniško okrašeno hišo. V tistem času dobi Ljubljana prvič tudi župana in se tako organizacijsko

pridruži drugim velikim mestom v Evropi. Po dovoljenju cesarja Maksimiljana I prvega župana izvolijo Ljubljančani sami leta 1504, to pravico so imela v tistem času le glavna mesta. V 16. stoletju prevzame Ljubljana vlogo središča slovenskega protestantizma in hkrati kulture. V tistem času je Ljubljana dobila prvo srednjo šolo, javno knjižnico in tiskarno (Začetki slovenske kulture 2011). Barve orla v grbu Ljubljane, so bile v tem obdobju bela, modra in rdeča, kar postanejo kasneje, v 19. stoletju tudi barve narodne zastave, kar prav tako kaže na osrednjo vlogo mesta Ljubljana v nacionalnem slovenskem prostoru.

Vloga župana pa je bila omejena le na protokolarne funkcije in predstavništvo mestnega sveta (Kladnik 1996, 98). To se spremeni šele leta 1713, ko je župan dobil pravico avtonomno podpisovati listine in račune v javno dobro (prav tam). Zanimiv je tudi navedek Darinke Kladnik, ki govori o tem, da je ljubljanski magistrat v 17. stoletju večkrat pokazal, kako malo ceni državno oblast, a je tudi sam doživel marsikateri udarec od te (Kladnik 1996, 99).

Osemnajsto stoletje je na področju upravljanja lokalnih zadev najbolj zaznamovalo reformno spreminjanje upravljanja, ki ga je pričela izvajati cesarica Marija Terezija in kasneje Jožef II. Tako se je županski mandat z enega leta podaljšal na tri, zmanjšalo pa se je tudi število mestnih svetnikov, uradovalni jeziki je postala nemščina (prav tam). Hud udarec na formalni položaj Ljubljane je bila tudi ukinitvev oblastnega središča Kranjske v Ljubljani, ki je tako postala provincialno mesto in, kot nadaljuje Kladnikova v knjigi Mestna hiša v Ljubljani:

*V letih 1783 do 1791 v njej ni bilo upravne oblasti na višji stopnji, ker je bila ta za Kranjsko združena v Gradcu in zatem neposredno podrejena Dunaju. Mestna uprava je postala del državnega uradnega aparata in je bila v vsem podrejena državnim oblastem. Novo mestno oblast so imenovali »magistrat«. V Ljubljani so ga ustanovili leta 1785. Na njegovem čelu je bil župan, ki so ga volili na vsaka 4 leta (Kladnik 1996, 99).*

Leta 1800 je imela Ljubljana približno 10.000 prebivalcev (Jakoš 2006, 12), začetek 19. stoletja pa zaznamuje predvsem ustanovitev Ilirskih provinc (1809–1813), ki jih na področju Kranjske ustanovijo Francozi, Ljubljana pa prevzame vlogo glavnega mesta za veliko področje, ki sega vse do Dubrovnika (Ilirske province 2011). Upravljanje province vodi Francoz, maršal Marmont. Z vidika lokalne samouprave je pomembna predvsem ureditev in razdelitev upravljanja po provincah (pokrajinah), ki so dobile

svojo stopnjo avtonomije (pod centralno francosko oblastjo) in občinah, ki so bile relativno nesamostojne (Grafenauer 2000, 95). Občino v modernem pomenu besede je kot prvostopenjsko oblast na naših tleh uvedla leta 1810 francoska vlada (Kambič 1955, 149).

Po padcu Ilirskih provinc je Ljubljana s samoupravnega vidika nazadovala, kljub prizadevanjem nekaterih cehovsko–meščanskih krogov za povratak na staro mestno samoupravo. V Ljubljani je bil tako ustanovljen politično–ekonomski magistrat, kot državna politična oblast za mesto (Otorepec 1962, 104).

Obdobju Ilirskih provinc je sledilo obdobje, v času katerega je skoraj celotno slovensko območje pripadalo delu monarhije, ki je tvoril med letoma 1815 in 1866 sestavni del Nemške zveze (Grafenauer 2000, 93).

Leta 1821 se je v Ljubljani odvijal znameniti kongres »svete alianse« ali »svete zveze«, tako so se v nekaj mesecih v Ljubljani zbrali evropski vladarji in razpravljali kako zaustaviti prizadevanja narodov po narodnih svoboščinah (Otorepec 1962, 104). Za zgodovino ljubljanskega upravljanja, pa je pomemben predvsem zakon iz leta 1862, ki ureja status občin, katere tako vodi občinski zastop, ki sta ga predstavljala občinski odbor in občinsko predstojništvo kot upravni in izvršni organ z županom na čelu. Ta zakon je postavil osnove, ki v samem bistvu veljajo še danes. Pomembnejša mesta, glavna deželna mesta ali okrožna središča so v obdobju od leta 1850 do 1867 dobila svoje statute, ki so jim dali večje pravice (Fischer in drugi 2005, 23). V nadaljevanju Fischerjeva ugotavlja, da so bila v posebnem položaju t.i. statutarna mesta, ki so bila s svojimi statuti izvzeta iz deželne zakonodaje o občinah, kot na primer Ljubljana, Gorica, Celovec, Maribor, Celje, Ptuj in Trst (prav tam). V statutarnih mestih je moral župana potrditi tudi cesar, ki pa tega dejansko ni storil dvakrat; v primeru M.Ambroža leta 1850 in leta 1910 v primeru Ivana Hribarja. Za razvoj lokalne samouprave je to obdobje pomembno tudi z vidika ločevanja delovnih področij na lastni in preneseni delokrog.

*Lastni delokrog je obsegal vsa vprašanja, ki so se nanašala na interese občin in jih je bilo mogoče urediti v okviru njenih meja in z lastnimi občinskimi sredstvi. Sem so šteli zlasti svobodno upravo občinskega premoženja, skrb za vzdrževanje občinske infrastrukture, za varnost in neoviran promet po cestah in vodah, za varnost oseb in premoženja, poljsko, živilsko, naravstveno in poselsko policijo ter vzdrževanje in dotiranje ljudskih šol. V preneseni delokrog pa so spadale*

*zadeve javne uprave, ki jih je država z zakoni ali posebnimi odredbami (to je z delegiranjem) prenesla na občino, kot na primer razglašanje zakonov, pobiranje davkov in skrb za vojaški nabor (Kambič 1995, 152).*

Volilna pravica se je leta 1868 razširila tudi na tiste, ki niso bili pristojni v Ljubljano, so pa tu bivali in plačevali predpisane davke (Anžič 2004, 41). To obdobje je zaznamovalo tudi izmenjavanje narodnostne večine v občinskih odborih, saj so se Slovenci in Nemci v vodenju Ljubljane izmenjavali skoraj periodično, vse do leta 1882, ko oblast dokončno prevzamejo Slovenci (Grafenauer 2000, 118). Stanje narodnostne strukture je povsem logično, saj uradni statistični podatki govorijo, da je bilo leta 1880 v Ljubljani več kot 23% prebivalcev z nemškim občevalnim jezikom, do leta 1910, pa se je ta odstotek zmanjšal na 15% (Fischer in drugi 2005, 17). Od leta 1882 naprej so skoraj vse zapisnike sej občinskega odbora v Ljubljani pisali v slovenščini (Anžič 2004, 41). Občinska avtonomija je bila eden izmed dejavnikov, ki so pomembno pripomogli k dvigu življenjske in kulturne ravni prebivalcev (Kambič 1995, 149–168), pa vendar mesto ni izkoristilo vseh možnosti, ki jih je imelo:

*Liberalni koncept občinske avtonomije in samouprave, ki je izhajal iz zahtev marčne revolucije, začetnem obdobju ni polno zaživel. Proklamirane vrednote so ob uvedbi neoabsolutizma povečini ostale zgolj mrtva črka na papirju. Reforma avstrijske državne uprave v šestdesetih letih 19. stoletja pa je formalno prinesla občinam zelo široke pristojnosti, kar je za takratni čas na evropskem kontinentu bolj velika izjema kot pravilo. Ker je bil prvi občinski statut Ljubljani podeljen še pred restavracijo absolutizma, ji je vsaj po formalni plati nudil široke možnosti za uveljavitev proklamirane avtonomije... ...V razmerah absolutizma je torej obstajala pravna podlaga za avtonomijo, ni pa bilo ugodne klime, ki bi mesto spodbujala k sprejemanju svojih norm... s tem pa je bila Ljubljana kot statutarna občina v lastnem delokrogu dejansko bolj podrejena državnoupravni kot samoupravni veji oblasti (Kambič 1995 166, 167).*

Nemška oblast je dokončno izgubila moč, ko je za 15 let prevzel županovanje Ivan Hribar, ki je za začetek na magistratu uvedel uradovanje v slovenščini (Kajzer 1995, 147). Ivan Hribar je imel izreden diplomatski čut, saj mu je uspelo pridobiti mnoge ugodnosti za popotresno gradnjo Ljubljane. Nekaj večjih projektov mu je na primer uspelo končati zgolj zato, ker jih je poimenoval po cesarju. Pravzaprav lahko trdim, da se je sodobna Ljubljana, takšna kot jo poznamo danes, v veliki meri oblikovala v

obdobju županovanja Ivana Hribarja. Dokazi o tem se najdejo tudi v njegovih knjigah, Spomini I in Spomini II, kjer opisuje zavedanje o višjem poslanstvu, ki ga mora Ljubljana opravljati kot nacionalno središče (Krečič in drugi 1997, 137). Tudi zaradi te zavesti, ki jo je v sebi nosil župan, se je takrat oblikovala vloga Ljubljane, ki je z novo infrastrukturo in posledično institucijami pridobivala tudi na področju vplivanja na življenje Slovencev v primerjavi z drugimi slovenskimi mesti.

Lokalna samouprava na Slovenskem in tako tudi v Ljubljani, je bila relativno nespremenjena vse do konca prve svetovne vojne, ko se preseli oblast iz monarhičnega Dunaja v center novonastale države SHS, v Beograd. V tem času je Ljubljana tudi formalno postala upravno in politično središče Slovenije. Politične spremembe po prvi svetovni vojni so vnesle strah pred ukinitvijo avtonomnih pravic, ki so jih imela mesta po občinskih redih avstrijske dobe. Bala so se, da bi se morali ravnati po srbskih zakonih o občinah, zato so se začela med seboj povezovati, da bi obdržala avtonomen status (Kladnik 1996, 102). Z ustanovitvijo slovenske univerze v Ljubljani (1919) in drugih pomembnih kulturnih ustanov (Narodni muzej, Narodna galerija, Slovensko narodno gledališče, Radio Ljubljana, Akademija znanosti in umetnosti), se je Ljubljana uvrstila in vključila v srednje–evropske kulturne tokove (Prunk 1998, 119). V obdobju med obema vojnama, se je lokalna samouprava delila na tri travni: občinsko, okrajno in na posamezne oblasti (do leta 1929, nato na Banovine). Ljubljana tako postane glavno mesto Dravske banovine. Po koncu jugoslovanske parlamentarne demokracije leta 1929, je prišel v veljavo novi Zakon o mestnih občinah (1934), ki je spremenil status Ljubljane iz statutarne občine (še iz časa avstrijske dobe) v mestno občino (Kladnik 1996, 102). Nov zakon o mestnih občinah je prinesel več sprememb, med drugim se je 13. septembra 1935 po ukazu prestolonaslednika Petra II., Ljubljani priključilo več okoliških občin in tako je postala Ljubljana večja za 2700ha, imenovali so jo tudi »velika Ljubljana« (dotelej je obsegala 3800ha) (Kladnik 1996, 123). Nov zakon je reorganiziral tudi mestno upravo, ki poslej razlikuje upravo v širšem in ožjem smislu. Prvo so sestavljali mestni svet s predsednikom mestne občine ter vsemi odbori in upravnimi odbori. Upravo v ožjem smislu so sestavljali: predsednik mestne občine z vsemi uradi, mestni zavodi in podjetja (Anžič 2004, 60).

Ob pričetku druge svetovne vojne in italijanski zasedbi Ljubljane je 3. maja 1941 izšel kraljevi ukaz, da vladno oblast v Ljubljani izvršuje visoki komisar. Ta je 5. maja mestne in občinske svete povabil k nadaljnjemu sodelovanju pri upravi pokrajine in tako je bila

v mestni občini navidezno ohranjena samouprava (Anžič 2004, 60). Ljubljana je tako postala glavno mesto province Ljubljana (Provincia di Lubiana) (Prunk 1998, 130). Visoki komisar je 21.5.1942 imenoval za župana generala Leona Rupnika, ki je županoval do kapitulacije Italije septembra 1943, po tem pa je bil imenovan za šefa pokrajinske uprave in je izdal uredbo o začasnem upravljanju poslov župana Ljubljane, ki jo izvaja generalni tajnik. Župan do konca vojne ni bil postavljen, tako je sklepe v mestni hiši izvajal generalni tajnik (Anžič 2004, 61).

Predvsem v obdobju takoj po II. svetovni vojni in vse do ustave iz leta 1963 je prihajalo do pogostih sprememb pri nastajanju, spreminjanju in ukinjanju lokalnih teritorialnih enot in je zato mogoče to obdobje poimenovati kot obdobje teritorialne nestabilnosti (Godec v Grafenauer 2000, 270). V mestu je že takoj po osvoboditvi 9. maja 1945 prevzel vodstvo matični odbor OF, imenovan »začasni mestni terenski odbor«, ki je izdal okrožnico o prevzemu oblasti. Na volitvah 27. julija 1945 so Ljubljanci izvolili narodnoosvobodilni odbor, ki je bil državni organ na nivoju nekdanje mestne občine. Novi odbori niso imeli več samoupravne narave nekdanje občine. Zakon o upravni razdelitvi federalne Slovenije iz leta 1945 je določal, da je ozemlje Slovenije razdeljeno na 5 okrožij. Med temi je bilo okrožno mesto Ljubljana razdeljeno na 10 mestnih četrti (Grafenauer 2000, 271).

Ljubljana je imela ob koncu druge svetovne vojne približno 100.000 prebivalcev v strnjem mestnem delu. Sledilo je obdobje zelo hitre rasti števila prebivalcev (urbanizacija) zaradi priseljevanja iz drugih delov Slovenije in pozneje tudi iz drugih delov jugoslovanskih republik (Jakoš 2006, 12).

Nov model državne oblasti, ki se je po letu 1945 uveljavil po sovjetskem vzoru, je temeljil na načelu enotnosti oblasti. Oblast je bila monolitna in na vseh nivojih strogo hierarhično podrejena centralnim državnim organom (Anžič 2004, 70)

Do leta 1952, ko so zaradi bojazni pred koncentracijo oblasti izvršne odbore ukinili, so odborniki prisegali z besedami:

*Prisegam pri svoji časti in časti svojega naroda, da bom verno služil narodu, da se bom držal ustave in zakonov, da bom varoval in branil demokratske pridobitve osvobodilne narodne borbe, uresničene v ljudski oblasti, in da bom svojo dolžnost opravljal vestno in zvesto in z vsemi svojimi močmi delal za napredek in blaginjo svojega naroda in Federativne ljudske republike Jugoslavije (Anžič 2004, 70).*

Zanimivo pri tej prisegi je to, da odborniki prisegajo za lokalni odbor, izjavljajo pa, da bodo delali v širšo korist, korist naroda in države. Lokalni nivo odločanja je tako neposredno povezan z nacionalno, v primeru Jugoslavije celo federativno ravno.

Do pomembnih sprememb v teritorialni razdelitvi Slovenije je prišlo v letu 1952, ko je bil (v mesecu aprilu) sprejet Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine. S tem zakonom je bil v tistem času na novo uveden in pojem in institucija občine v sistem lokalnih teritorialnih enot. Kot mesta so bila opredeljena Ljubljana kot glavno mesto, Maribor in Celje (Grafenauer 2000, 285). Leta 1952 so uvedli tudi dva zbora: mestni zbor in zbor proizvajalcev. Število zasedanj se je hitro povečevalo, tako so z dveh sej letno v obdobju takoj po drugi svetovni vojni, prešli do leta 1954 že na 30 sej letno (Anžič 2004, 70).

V povojnem obdobju je bila vpeljana tudi pomembna novost–splošna volilna pravica za ženske, ki so v prvem 63–članskem plenumu zasedale devet mest (prav tam).

Razvoj mesta in potreb prebivalstva je narekoval reorganizacijo mestne uprave. Tako je leta 1964 prešla Ljubljana na komunalni sistem z novim statutom, temelječim na ustavi socialistične republike Slovenije iz leta 1963, ki v členu 52. opredeljuje občino kot: Samoupravljanje občanov v občini je politični temelj enotnega družbenopolitičnega sistema. S sprejemom ustave iz leta 1963 postane občina ustavna institucija, ki je imela svoje pravice po ustavi sami (Zgodovinski kontekst nastajanja občin v Sloveniji v Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprav v Sloveniji, 2005, 62). V občini se ustvarjajo in uresničujejo oblike družbenega samoupravljanja, iz katerih izhajajo organi, ki izvršujejo funkcije oblasti (Ustava socialistične republike Slovenije 1963). Ljubljana je bila v tem obdobju notranje členjena na pet občin, in sicer: občino Šiška, Moste–Polje, Bežigrad, Center, Vič–Rudnik. Po ustavnih amandmajih iz leta 1969 je statut mesta Ljubljana podrobno opredeljeval pristojnosti občin, ki so bile skupnega pomena za mesto (npr. urbanistični plan, komunalno in stanovanjsko gospodarstvo, skrb za srednje šolstvo in domove, itd.) (Anžič 2004, 78).

Družbene in politične spremembe so botrovale nastanku nove ustave leta 1974, v kateri je v 11. členu napisano: Glavno mesto Socialistične republike Slovenije je Ljubljana. (Ustava Socialistične republike Slovenije 1974). Načela samoupravljanja so se poizkušala prenesti tudi na lokalno raven, po opredelitvi podani v ustavi: Občina je samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi (Grafenauer 2000, 324). Za Ljubljano

je to pomenilo ugašanje meščanskega sloja v prid delavskemu ljudstvu, ki je imel boljše možnosti za napredovanje in širitev (na primer: oblast je podpirala infrastrukturne projekte, ki so zaposlovale veliko delavstva, npr. Litostroj, Iskra,...). Nova ustava leta 1974 je določila tudi novo sestavo mestne skupščine. Sestavljali so jo trije zbori: zbor združenega dela (80 delegatov), zbor občin (40 delegatov) in družbenopolitični zbor (30 delegatov) (Anžič 2004, 78).

Status Ljubljane se od leta 1974 do osamosvojitve pravzaprav ni spreminjal, zagotovo pa se je spreminjalo prepoznavanje Ljubljane kot središča upora proti Jugoslovanski politiki v poznih 80. letih 20. stoletja. Vzporedno z naraščajočo gospodarsko in ekonomsko krizo je obratno sorazmerno pridobivala Ljubljana nekakšen status prestolnice Slovencev, čeprav dejansko to ni bila. Amandmaji k ustavi SFRJ leta 1988 in k ustavi SRS, so bistveno posegli v položaj in pristojnosti občin, bistveno pa se je položaj spremenil šele po odhodu slovenske delegacije s 14. kongresa Komunistične partije v Beogradu, 20.1.1990. Od takrat naprej se je o bistvenih vprašanjih Slovencev odločalo v Ljubljani, uradno pa je glavno mesto postala ob razglasitvi samostojnosti 26.6.1991<sup>15</sup>. Tako se je Ljubljana tudi *de facto* pridružila »klubu« glavnih mest Evrope. Glavna mesta vzhodne srednje Evrope so funkcijo glavnega mesta prevzela bodisi v skladu z novo ureditvijo po prvi svetovni vojni; ali pa šele z novo ureditvijo po letu 1991, ko so postala glavna mesta samostojnih držav. Ob tem so glavna mesta držav, ki so nastale v letih 1991–1993, vendarle že prej vsa izpolnjevala funkcijo glavnih mest posameznih federalnih enot znotraj nekdanjih držav (Steindorff 2000, 83).

Za pravno–formalno potrditev *de iure* statusa Ljubljane kot glavnega mesta, pa je bilo potrebno počakati do sprejetja nove ustave 23. decembra 1991<sup>16</sup>.

Novi predsedujoči skupščini mesta ni bil več član komunistične partije, čeprav je mestna uprava delovala po starih zakonih vse do leta 1994. Konec leta 1994 do bile prve večstrankarske volitve po letu 1945. V mestni svet so izvolili 45 članov po proporcionalnem sistemu. Župan, ki je izvoljen neposredno, predstavlja in zastopa mestni svet, ni pa več predstavnik države v občini, kot je to veljalo za nekdanje župane (Anžič 2004, 85). Po oblikovanju novih občin v Sloveniji, po zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1993, in njegovi implementaciji v letih 1994 in 1995 je Ljubljana

---

<sup>15</sup> Zanimiv je podatek, da je lastništvo trga republike, kjer je bila razglašena neodvisnost, je prešlo iz privatnih rok v lastništvo MOL šele v letu 2011, kljub nespornemu nacionalnemu pomenu tako ni prešlo v upravljanje države.

<sup>16</sup> Za natančnejši opis pravnega položaja Ljubljane v slovenski legislativi glej 5.poglavje.



zaživela kot enotna (ukinjenih pet občin, ki so delovale na področju Ljubljane) samostojna mestna občina. Državni zbor je na seji februarja 1994 ob obravnavi predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah sprejel sklep, naj vlada za sejo DZ v marcu predloži predlog zakona o mestu Ljubljani kot glavnemu mestu Republike Slovenije (Vlaj 1998, 204). Vendar pa zakon o glavnem mestu<sup>17</sup> še deset let ni bil sprejet, kar je tudi zanimiv pokazatelj o pomenu glavnega mesta v zavesti poslancev in posameznih vlad v tem obdobju. Zadnje obdobje, čas po sprejetju Zakona o glavnem mestu, pa zaznamujejo dogovori župana in predsednikov vlad o dogovoru o sodelovanju med mestom in državo. Tak dogovor končno pravno udejanja status Ljubljane, kot naj ga, oziroma naj bi ga imela v slovenski državi.

Nedvomno je zgodovinski razvoj mesta Ljubljana potekal vzporedno z razvojem lokalne samouprave na področju Slovenije. Dr. Haček v zaključku svoje razprave o zgodovinskem kontekstu nastajanja občin trdi, da trenutna ureditev občin v Sloveniji temelji na dolgoletni tradiciji in izkušnjah, ki so se nabirale že od srednjega veka (Zgodovinski kontekst nastajanja občin v Sloveniji v Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji 2005, 66).

#### **4.2 Ljubljana kot ujetnik odnosa med državno in lokalno oblastjo**

Lokalno upravljanje je nastalo veliko pred nastankom države, kot avtonomne celote, v kateri je povezanih več strnjenih naselji<sup>18</sup>. Povezovanje strnjenih naselji v večje tvorbe je bilo pogojeno predvsem z dvema dejavnikoma: skupni zunanji sovražnik in podobne kulturno socialne značilnosti prebivalstva na določenem območju. Kot že omenjam, na primer Steindorff trdi, da se je izraz glavno mesto v zgodovini uporabljal tudi nepovezano s funkcijo, kot jo ima danes, glavno mesto je lahko predstavljalo zgolj »glavno« mesto na določenem področju (Steindorff 2000, 77).

V Sloveniji lahko o oblikovanju posebnih zaokroženih teritorialnih enot govorimo sicer že od oblikovanja prvih katastrskih občin dalje, predvsem pa od nastanka občin, ki so jih na naših tleh ustanovili Francozi v času Ilirskih provinc kot enote (občine) za izvajanje nalog države na najnižjem nivoju (Grafenauer 2000, 87)

Glavno mesto je Slovencem vedno predstavljalo nekaj oddaljenega, nedosegljivega in represivnega. Povprečni Slovenc ni imel neposrednega stika z oblastjo na Dunaju in v

---

<sup>17</sup> Več o tem zakonu v poglavju 5.

<sup>18</sup> Primeri iz Evropske zgodovine: Mestne državice v stari Grčiji, Vplivna mesta v srednjem veku (Dubrovnik, Benetke,...),

Beogradu in lahko si le mislimo, da se je vzorec odnosov prenesel tudi na status, ki ga ima Ljubljana v zavesti Slovencev, ki ne živijo v Mestni občini Ljubljana ali natančneje v Ljubljani<sup>19</sup>.

Glavno mesto 19. stoletja je služilo moderni državi kot simbol v svojem celotnem funkcijskem sestavu. Kolikor bolj je nacija presegala stanovske meje in je v politiki lahko sodelovalo tudi meščanstvo, nje njegov mestni življenjski svet postal relevanten za nacionalno ustvarjanje simbolov (Steindorff 2000, 79). Razvoj Ljubljane po 2. svetovni vojni je šel skozi značilne faze urbanega razvoja<sup>20</sup>:

- urbanizacija,
- suburbanizacija,
- dezurbanizacija,
- reurbanizacija (Jakoš 2006, 13).

Ljubljana je torej prešla vse klasične faze razvoja mest in se do konca 20. stoletja umestila med prepoznavna glavna mesta evropskih držav.

Če smo pravno–formalno natančni, je obdobje, ko se je suverenost izvajala izključno iz Ljubljane kot glavnega mesta, le čas od osamosvojitve do polnopravnega članstva v Evropski uniji. Zato je tudi zgodovino odnosa, skozi prizmo normativne ureditve, moč preučevati zgolj od 1991 naprej, ko dobi Ljubljana status glavnega mesta v ustavi. To obdobje je verjetno prekratko, da bi lahko širše politične, družbene in intelektualne elite v Sloveniji ozavestile, da je potencial, ki ga nosi s seboj Ljubljana največ, oziroma »vse«, kar slovenstvo premore. Zunanjega sovražnika torej ni več, ovira smo si le še sami, zato so odnosi, ki jih ureja področna zakonodaja morda najboljši odraz odnosa med glavnim mestom in državo.

Glavno mesto uteleša idejo in prizadevanje za nacionalno državo v prvi vrsti s tem, da doprinaša k oblikovanju in funkciji nacionalne države, in nato s tem, da mu pripisujemo simbolno funkcijo za nacionalno državo (Steindorff 2000, 77).

O pomenu Ljubljane in meščanstva poda zanimiv pogled tud etnolog, Damjan Ovsec, ko pravi:

*Čeprav ni nobenega dvoma, da so Slovence kot moderni (politični) narod oblikovali meščani, tega iz različnih razlogov–in ne le desetletja trajajočega socializma–nimamo dovolj v zavesti. Kljub temu, da se zdi, da se z večino*

---

<sup>19</sup> Ljubljana kot strnjeno naselje, saj Mestna občina Ljubljana obsega veliko področje, ki obsega tudi ruralna naselja in zato niso vsi prebivalci Mestne občine avtomatično prebivalci Ljubljane.

<sup>20</sup> Podrobneje glej: Jakoš, Aleksander. 2006, Ljubljana-faze urbanega razvoja. *Urbani izziv* 17, 12-17.

*definicij o meščanstvu in njegovih vrednotah vsakdo strinja, meščanstvo pri nas ne predstavlja nobene kategorije več, torej ga teoretično ni več. Meščanstvo obstaja, kolikor ga je preživelo, le še v nekaterih ambientih, posameznikih in (zasebnih) idejah. Žal meščanska identiteta na njeno veliko škodo tudi danes ni približana slovenski nacionalni zavesti. Kar nas danes v Ljubljani privlači, naj gre za arhitekturo, parke, posebne ambiente, vedute, urbanistične domislice, atmosfero in podobno, je delo meščanskega duha (Ovsec v Stanonik 2001, 23–24).*

Ljubljana tako svojo simbolno funkcijo uveljavlja le simbolno, ne pa tudi dejansko, saj do oddaje te diplomske naloge ni bil dosežen dogovor o sodelovanju glavnega mesta z državo. O tem govori tudi nekdanji podžupan Mestne občine Ljubljana, g. Pavlica, ki pravi:

*»Resnično je, da je neka klima, pa ne samo v vladi, tudi sicer v državnem zboru, kot jo zaznavam že kar nekaj časa, ki ni najbolj naklonjena Ljubljani. Občutek je, v državi, da ima Ljubljana veliko denarja in je premalo te zaznave, da je Ljubljana glavno mesto, prestolnica te države« (Radio Slovenija 2007).*

Vsekakor ne moremo trditi, da so vse politične in družbene elite glavnemu mestu nenaklonjene in da sodelovanje med glavnim mestom in državo ne obstaja, pravne okvirje presegajo posamezniki, institucije in organizacije, ki s svojim delovanjem umeščajo mesto Ljubljana na triumf med mesti v državi tudi z organizacijo dogodkov, ki presegajo mestno, celo državno raven. Zadnji tak dogodek je zagotovo organizacija Simfonije tisočev, na prenovljenem Kongresnem trgu v centru Ljubljane, kjer je Festival Ljubljana, pod pokroviteljstvom predsednikov Republike Slovenije in Hrvaške, organiziral veličastno predstavitev dela Gustava Mahlerja.

## 5 NORMATIVNA UREDITEV STATUSA GLAVNEGA MESTA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Zakaj bi bilo potrebno urejati status glavnega mesta ločeno od statusov drugih mestnih občin in zakaj bi morale biti mestne občine obravnavane ločeno od t.i. »navadnih« občin? *Ubi societas ibi ius.* – Kjer je družba, je tudi pravo. Morda je to najkrajši odgovor na zastavljeno vprašanje, morda pa se odgovor lahko poišče tudi spodnjem odlomku o bistvu in pomenu občine in njenem odnosu do države:

*Občine imajo kakor država svoje ozemlje, prebivalce in samostojno oblast. Ločijo pa se od države v tem, da ta oblast ne vsebuje nikdar prvotnega, od države nepodeljenega imperija. Ves imperij, ki pristaja občini, je tedaj poverjen, tudi tiste oblastvene pravice, ki so ji bile poverjene kot lastno pravo. Lastno oblastveno pravo občine torej ni nikdar originalno pravo. Njeno ozemlje je istočasno državno ozemlje, njeni prebivalci so pripadniki države, njena oblast je podrejena državni oblasti. Temelj teh teritorialnih korporacij ni ustvarjen od države, marveč je socialnega značaja ter ga tvorijo skupni interesi soseščine. Te korporacije so čestokrat nastale neodvisno od države, preživele so razne spremembe držav in v tem smislu je pravilno ako se trdi, da je občina starejša od države (Veble 1925/26).*

Pravno urejanje odnosov lahko definiramo na način, kot to stori Gustav Radbruch v znameniti knjigi *Filozofija prava*: Pravo lahko opredelimo kot skupek splošnih predpisov za človeško sobivanje (Radbruch 2001, 68). Urejanje odnosov med glavnim mestom in državo, torej ureja njuno sobivanje v prostoru in času, oziroma narekuje posameznikom, ki predstavljajo ter zastopajo državo in glavno mesto, okvir sobivanja. Občina je edina skupnost, ki je tako naravna, da jo ljudje oblikujejo povsod, kjer se sami od sebe zbirajo (Tocqueville v Haček (ur.) 2009, 8), torej je tudi glavno mesto zagotovo naraven pojav v razvoju naroda, posledično pa se razvije tudi normativna urejenost tega področja, ki ga poizkušam predstaviti v spodnjih podpoglavjih. V predstavitvi pravnega okvirja se omejujem na vlogo glavnega mesta in njegov specifičen položaj.

### ***5.1 Primarni pravni okvir: Ustava Republike Slovenije in Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave***

Preučevanje statusa Ljubljane v slovenski zakonodaji pričujem z umestitvijo v Ustavi republike Slovenije in Evropski listini o lokalni samoupravi. Sicer bi lahko o vlogi Ljubljane v zakonodaji raziskoval tudi njeno vlogo v socialistični republiki Sloveniji, vendar za potrebe preverjanja hipotez H1 in H2 to ni potrebno, saj osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo (Šmidovnik 1995, 156).

Logično naslanjanje Slovenije na evropski politični in kulturni prostor je pripeljalo na sprejetje odločitve (usmeritve), da bo naša zakonodaja pri ureditvi lokalne samouprave sledila Evropski listini lokalne samouprave (članice Sveta Evrope so jo sprejele 15.10.1985), ki jo je Slovenija ratificirala kasneje – v letu 1996 (Grafenauer 2000, 353).

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) je mednarodna konvencija, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila (Vlaj 1998, 26). MELLS sestavlja 18 členov, ki na načelni in idejni ravni predpisuje pravila delovanja lokalne samouprave v državah podpisnicah. Status ali položaj glavnega mesta ni definiran v nobenem členu in je tako izvajanje prepuščeno posamezni nacionalni oblasti v »duhu« zakona o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi. 4. člen MELLS določa: Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti (Zakon o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi, 4.čl.). Izvajanje oblasti v glavnem mestu je torej omejeno na področja, ki niso v pristojnosti države, ampak mesta kot občine, natančneje mestne občine, bolje rečeno glavnega mesta. Vlaj opisuje okvir, ki ga določa Evropska listina s sledečimi besedami:

*Evropska listina se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in, kjer je to mogoče, v ustavah. Zelo pomembno se nam zdi opozoriti, da listina terja, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali zakonu. Pooblastila lokalnim oblastem morajo biti običajno polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati*

*druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa* (Vlaj 1998, 27).

Za prepoznavanje pomena financiranja občin in torej tudi glavnega mesta je financiranje neposredno povezano z obsegom nalog, ki jih posamezna lokalna skupnost opravlja: Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (Zakon o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi, 9.čl.).

Če lahko o položaju glavnega mesta iz Evropske listine o lokalni samoupravi sklepamo le *argumentum a simili ad simile*<sup>21</sup> (Pavčnik 2003, 391), lahko v Ustavi Republike Slovenije prepoznamo glavno mesto kot samostojno pravno kategorijo. 10. člen Ustave Republike Slovenije se glasi: Glavno mesto Slovenije je Ljubljana. V komentarju Ustave Republike Slovenije dr. Bučar kritično opisuje normativno opredelitev glavnega mesta: ta ustavna določba ima brez dodatne zakonodajne opredelitve samo deklaratoren značaj. Ničesar namreč ne pove, kaj naj bi določba normativno pomenila, kakšne naj bi bile njene pravne posledice tako za državo kot tudi za samo glavno mesto (Bučar in drugi 2002, 158).

Natančnejšo definicijo in opredelitev nalog je moral zato zakonodajalec natančneje opredeliti v posebnem zakonu: Zakonu o glavnem mestu (podrobneje glej poglavje 5.3). Ustava torej zagotavlja deklaratoren položaj glavnega mesta in ne predpisuje kako in/ali se glavno mesto razlikuje od drugih mest in občin. Status posamezne občine natančneje opisuje Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o glavnem mestu, ki ju predstavljam v spodnjih podpoglavjih.

## **5.2 Status mestne občine – Zakon o lokalni samoupravi**

Zakon o lokalni samoupravi je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 21. decembra 1993 in je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, številka 72/93 (Vlaj 1998, 30). Zakon o lokalni samoupravi je občinam v izvorno pristojnost dodelil vse funkcije, ki so vitalnega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo na racionalnejši in učinkovitejši način kot preko centralne, državne oblasti (Pravno urejanje lokalne samouprave v VI. dnevi slovenske uprave 1999: 82).

Termina *glavno mesto* v tem zakonu ni mogoče najti, lahko pa se sklepa na posledice za glavno mesto, vsaj v delu, ko definira mestne občine, med katere sodi tudi Ljubljana. V

---

<sup>21</sup> *Argumentum a simili ad simile*, je razlagalni argument v pravu-sklepanje od podobnega na podobno.

16. členu Zakon o lokalni samoupravi govori o ustanovitvi mestne občine: Na območju mesta se zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in planiranja razvoja ustanovi mestna občina (16. člen Zakona o lokalni samoupravi). Nadalje v 16. členu zakon definira tudi pogoje za ustanovitev mestne občine: Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva (Zakon o lokalni samoupravi, 16. čl). Isti člen opredeljuje tudi pogoje, kdaj lahko mesto dobi status mestne občine, in sicer: če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja (Zakon o lokalni samoupravi, 16. čl).

Ljubljana zagotovo izpolnjuje vse pogoje za pridobitev statusa mestne občine zato je ta status tudi pridobila in to je bil njen pravno formalni status vse do sprejetja Zakona o glavnem mestu. Pravno gledano je bil to tudi najbolj specialen zakon, ki je urejal območje, naloge, organe, upravljanje občine in javnih služb, medobčinsko sodelovanje in financiranje<sup>22</sup> mestne občine Ljubljana vse do sprejetja Zakona o glavnem mestu.

Zakon o Lokalni samoupravi se je od sprejetja prve različice velikokrat spreminjal in dopolnjeval. O njegovih pomanjkljivostih je govori dr. Šmidovnik že v letu 1995, ko je trdil, da je praksa zelo hitro pokazala, kako pomanjkljivo in strokovno neustrezno je besedilo zakona. Že v prvem letu po njegovi uveljavitvi je bila potrebna novela zakona, ko je moral biti postopek za ustanovitev občin ustavljen zaradi neuresničljivih zakonskih določb o oblikovanju občin (Šmidovnik 1995, 170). Zakon o lokalni samoupravi torej neposredno ne ureja preučevanega področja, nudi pa okvir za širše razumevanje področja urejanja pravne materije na področju glavnega mesta.

### *5.2.1 Naloge občin*

Naloge, ki jih opravlja občina se delijo na naloge, ki jih država določi občini (ali širši lokalni skupnosti) kot njene – torej občinske – naloge, in naloge, ki jih država prenese na občino iz okvira svojih – torej državnih – pristojnosti, in jih občina opravlja kot prenesene (Šmidovnik 1995, 73).

Sodobna občina torej opravlja dve oz. tri vrste nalog:

---

<sup>22</sup> Našteta področja urejanja so tudi naslovi Zakona o lokalni samoupravi.

– **lokalne zadeve** ali–z drugo besedo–zadeve lokalnega pomena; to so zadeve oz. naloge, ki so po svojem pomenu izvorno občinske, in si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije.

– **lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni**; praviloma s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih, kot na primer z zakonom o cestnem prometu, o urejanju prostora, o izobraževanju, itd.

– **prenesene naloge državne uprave**; ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam, take naloge opravljajo občinski organi pod posebnim režimom nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi; ker gre za državne naloge, ker gre za državne zadeve, mora država občinam za njihovo izvajanje zagotoviti tudi sredstva (Šmidovnik 1995, 73–74).

Za glavno mesto in njegovo delovanje so torej posebno pomembne prenesene naloge državne uprave. Državne zadeve, ki jih izvaja mesto, so torej v primarnem interesu države in ne mesta in meščanov.

Virant trdi, da med **izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi** obstajajo bistvene razlike:

–pri izvirnih gre za politično odločanje, pri prenesenih pa le za strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov,

–pri odločitvah organov lokalnih skupnosti, sprejetih v okviru izvirne pristojnosti, državni organi nadzirajo le zakonitost, pri odločitvah sprejetih v okviru prenesene pristojnosti pa tudi smotrnost (racionalnost),

–pri odločanju o zadevah iz izvirne pristojnosti so organi lokalnih skupnosti samostojni, glede prenesenih pristojnosti pa se vzpostavijo med organi lokalnih skupnosti in organi državne uprave hierarhična razmerja (organi lokalne samouprave so vezani na navodila organov državne uprave) – podobno kot med višjimi in nižjimi organi državne uprave (Virant 2002, 177).

Prenesene naloge glavnemu mestu nalagajo dodatne naloge, ki presegajo okvirje, v katerih te naloge prevzemajo preostale občine.

### 5.2.2 Vrste občin

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tri vrste občin:

- navadne,
- mestne,
- občine s posebnim statusom (Vlaj 1998, 31).



Kot omenjam glavno mesto ni kategorizirano kot posebna vrsta občine, zato glavno mesto umeščamo med mestne občine, saj izpolnjuje vse pogoje, ki jih Zakon o lokalni samoupravi predvideva.

### **5.3 Status glavnega mesta – Zakon o glavnem mestu RS**

Zakon o glavnem mestu je bil sprejet 26. februarja 2004. Če zanemarimo dejstvo, da je vsako pravno urejanje uzakonjeno točno takrat, ko so politične silnice pravilno usmerjene, lahko trdimo, da je ta zakon prišel v veljavo z večletno zamudo. O potrebi po zakonu je pisalo mnogo avtorjev, med drugim tudi, kot že omenjam, dr. Bučar, ki v komentarju ustave pravi: da je tudi pojem glavnega mesta samo denominacija brez normativnih posledic, če tej ustavni določbi ne sledi posebna zakonska ureditev, ki bi določala izvedbene posledice tega določila (Bučar v Šturm in drugi 2002, 159).

Zakon o glavnem mestu ima torej nalogo, da postavi v življenje ustavno določbo, da je Ljubljana glavno mesto, z vsemi izvedbenimi posledicami. Zavedanje strokovne javnosti o pomenu uzakonjenja take materije je bilo jasno že leta 1994, ko je skupina posameznikov (Pavle Svete, dr. Franci Grad, dr. Albin Igličar, dr. Igor Kavčič in mag. Stane Vlaj) predlagala v Državni zbor februarja 1994 ob obravnavi predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah in sprejela sklep, naj vlada za sejo državnega zbora v marcu 1994 predloži predlog zakona o mestu Ljubljana kot glavnem mestu Republike Slovenije. Predlog je bil pripravljen, vendar je takratni predlog zakona ostal v predalu (Vlaj 1998, 204).

Deset let kasneje je v ponovno obravnavo isto pravno materijo, skupina poslancev (Miran Potrč, Tone Anderlič, Janez Podobnik), posredovala vladi. Predlog je nato obravnaval odbor za notranjo politiko, dodani so bili še amandmaji in nato je bil zakon sprejet s 57 glasovi za in 2 glasovoma proti zakonu. Relativno<sup>23</sup> velika večina poslancev je torej potrdila Ljubljano kot glavno mesto tudi v zakonu. Iz magnetogramskega zapisa 34. redne seje Državnega zbora leta 2004 je razvidno in jasno, da so se poslanci zavedali vprašanj, na katera naj bi zakon o glavnem mestu odgovarjal, iz njihovih debat pa lahko pronicljiv bralec prepozna tudi vse pomisleke o posebnem statusu glavnega mesta. Za potrebe te diplomske naloge je magnetogramski zapis odličen vir informacij o odnosu države do glavnega mesta, saj poslanci predstavljajo vse državljane, hkrati pa sami prihajajo iz različni delov Slovenije. Poslanci so pravno–formalni in simbolni

---

<sup>23</sup> In dejansko velika večina.

predstavniki celotnega naroda, zato je njihov pogled na status glavnega mesta toliko bolj zanimiv.

V spodnjih odstavkih želim predstaviti poglede na položaj glavnega mesta, ki so jih tekom sprejemanja zakona o glavnem mestu izrazili poslanci na sejah v Državnem zboru v vseh treh branjih zakona.

V imenu predlagateljev zakona je v uvodni obrazložitvi poslanec g. Miran Potrč (Državni zbor 2004) podal sledeče poglede<sup>24</sup> na nujnost sprejetja Zakona o glavnem mestu:

*V večini evropskih držav je status glavnega mesta urejen s posebnim zakonom ali posebnimi določbami zakonov, ki urejajo lokalno samoupravo. Izkazalo pa se je, da zaradi zakonsko neurejenega razmerja med državo in mestno občino prihaja do podvajanja in neusklajenega načrtovanja prostorskih planov in razvoja. Zakon ne posega v izvirne pristojnosti mestne občine, niti ji ne daje dodatno kakršnekoli pristojnosti. Kljub temu pa jo predvsem zavezuje, da pri izvajanju svojih nalog upošteva poseben interes države, povezan z glavnim mestom kot upravnim središčem. Državni organi in organi mestne občine morajo sodelovati in usklajevati naloge predvsem na področjih urejanja in rabe prostora, posegov v prostor in gradit objektov, varstva okolja, mestnega in mirujočega prometa, zagotavljanja gospodarskih in negospodarskih javnih služb ter javne in prometne varnosti (Državni zbor 2004).*

Na položaj meščanov in meščank glavnega mesta je opozoril g. Bojan Kontič, ki pravi da zakon želi urediti:

*...osnovne obveze dogovora med državo in Mestno občino Ljubljana, ki so potrebne, da se zagotovi normalno življenje občank in občanov glavnega mesta, tudi zaradi funkcije glavnega mesta. Tako zakon zavezuje na eni strani državo k obveznosti povezovanja z lokalno skupnostjo, hkrati pa zavezuje lokalno skupnost, da upošteva poseben interes države, ki je povezan s funkcijo glavnega mesta. V naše glavno mesto vsak dan prihaja na delo in po drugih opravkih veliko število, 100.000 in več ljudi. Mnogi od teh, tako kot tudi večina nas v tem zboru, prihaja v glavno mesto zaradi funkcij, ki jih opravljajo na državnem nivoju. Glavno mesto mora za nas ustvarjati pogoje za normalno delo in*

---

<sup>24</sup> Zaporedje posameznih stavkov je enako zaporedju v magnetogramskem zapisu, izpuščeni pa so deli, ki se ne nanašajo na temo diplomske naloge (velja za citiranje vseh magnetogramskih zapisov). Originalni dobesečni zapis je dostopen preko dz-rs.si.

*življenje v času, ko smo njegovi gostje. Nenazadnje mora glavno mesto ustvarjati tudi pogoje za prostorske, logistično–prometne in druge preskrbovalne dejavnosti za državne institucije, ki v njem delujejo. Vse to povzroča mestni občini Ljubljana gotovo veliko problemov pri reševanju. Pri reševanju teh problemov bi lahko pomagali tudi s sprejemom tega zakona, ki ga danes obravnavamo (Državni zbor 2004).*

Na komponento globalnosti je opozorila poslanka ga. Majda Potrata, ki zagovarja tezo, da je potrebno dodatno ozaveščati pomen glavnega mesta, tudi z zakonom:

*Zgodovinski in demografski razlogi govorijo za to, da si moramo za utrjevanje pripadnosti prestolnici nenehno prizadevati. Zlasti v času globalizacijskih procesov, ko se bo identifikacija z lastno nacionalno prestolnico lahko omajala zaradi identifikacije in sprejema nekega drugega državljanstva. To je evropskega državljanstva. Država Slovenija Ljubljane kot svojega glavnega oziroma prestolnega mesta v zgodovinskem spominu nima tako globoko zasidranega zaradi tega, ker je upravna razdelitev slovenskega etničnega ozemlja na dežele omogočala več različnih kulturnih središč (Državni zbor 2004).*

Leopold Kremžar je menil, da mora biti zakon, ki ureja materijo odnosa med glavnim mestom in državo zelo abstrakten:

*Pa ni tako. Četudi drži in je res, da Ljubljana je in bo glavno mesto. To je določeno tudi v ustavi. Prav je tako. Temu ne nasprotujem. Vendarle pa bi moral biti ta zakon po mojem mnenju nekoliko bolj abstrakten in bi moral urejati izključno tiste stvari, pri katerih gre za odnos nekega glavnega mesta in države. Kot da ne bi vedeli! Kot da bi lahko bilo to glavno mesto tudi kaj drugega! Zelo preprosto, zato da ne bi bilo tovrstnih očitkov, ki jih slišimo in da ne bi bilo pomislekov, češ zdaj prihaja Ljubljana v nek drugačen privilegiran položaj vis–á–vis drugih mest (Državni zbor 2004).*

Poslanec in pisatelj, Tone Partljič, je ob poslušanju debate ob prvem branju zakona opazil, da se za položaju glavnega mesta zanimajo predvsem poslanci, ki ne prihajajo iz Ljubljane:

*Če gledamo, kdo je ostal tu od govornikov in kdo je do sedaj govoril, da predvsem Štajerce zanima usoda Ljubljane kot glavnega mesta. Ker mi vsi zamenjujemo državne institucije z mestom Ljubljana, Ljubljančani. Pravzaprav*

*nikjer teh stvari ne ločimo. Vedno sem na nek način potrft, kadar se pljuva po glavnem mestu naše države. Če se temu v Mariboru ne pridružim, je sploh vprašanje mojega volilnega rezultata (Državni zbor 2004).*

Na simbolno raven, vprašanja odnosa države do glavnega mesta, se je osredotočil tudi poslanec g. Janez Drobnič, ki je nasprotoval 2. členu predloga zakona:

*... Je pa v nečem zelo konkreten, in to v 2. členu. Pečat mestne občine, ki ga uporablja župan ob predstavljanju glavnega mesta, mora vsebovati označbo glavno mesto Republike Slovenije. Tukaj iz države pravzaprav napadamo suverenost občine. Pečat mestne občine je suveren (Državni zbor 2004).*

V nadaljevanju poslanec g. Rudolf Petan opozarja, da je treba status Ljubljane kot glavnega mesta jasno ločevati od statusa, ki ga ima Ljubljana kot občina:

*Vsekakor pa je potrebno strogo razmejiti videnje Ljubljane kot mesta, kot neke lokalne skupnosti ali mestne skupnosti in Ljubljane kot glavnega mesta. Strinjam se s tistimi, ki ste dejali, da je glavno mesto tudi neke vrste identifikacija. Še posebej, ko se bomo vključili v širši evropski prostor. Že sedaj se nam marsikdaj zgodi, če si v tujini z ljudmi, ki Evrope verjetno najbolj ne poznajo, če rečeš Ljubljana, potem marsikdo nekako lažje razume, da to ni kakšna druga podobna država (Državni zbor 2004).*

Poslanska debata v Državnem zboru je naplavila zelo raznolike poglede na formalni in neformalni položaj glavnega mesta. Vsi, tudi tisti poslanci, ki jih na tem mestu nisem povzema, so Ljubljani priznavali osrednji pomen med mesti Republike Slovenije. Zakon je bil zato sprejet skoraj z ustavodajno večino 57 poslancev, kar zagotovo kaže na velik konsenz glede položaja glavnega mesta. V Zakonu o glavnem mestu ni definirano finančno vrednotenje zakona, oziroma praktičnega izvajanja tega normativnega zapisa.

Zakon o glavnem mestu je relativno kratek in splošno napisan. V spodnjih odstavkih<sup>25</sup> želim kratko predstaviti vseh deset členov zakona, ki predstavlja trenutni pravni temelj položaja glavnega mesta Ljubljana v Republiki Sloveniji. Povzetke posameznih členov povzemam po Zakonu o glavnem mestu – Ur. l. RS 22/2004 in Ur. l. RS 110/2009.

---

<sup>25</sup> Citiranje vsebine Zakona o glavnem mestu ni navedeno ob vsaki točki zakona, saj je vir vsebine jasen in nedvoumen in zapisan. Na mestih, kjer je Zakon o glavnem mestu citiran odbesedno, pa uporabljam ležečo pisavo.

V 1. členu je Ljubljana definirana kot upravno središče Slovenije, kjer so sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in predstavništev mednarodnih organizacij.

2. člen opredeljuje pečat glavnega mesta, ki ga uporablja župan ali županja in na katerem mora biti zapisano "Glavno mesto Republike Slovenije".

3. člen predvideva, da ima glavno mesto za Republiko Slovenijo poseben pomen in zato je potrebno zagotoviti usklajeno izvajanje nalog iz pristojnosti državnih organov in organov mestne občine. Te naloge so predvsem:

- urejanja pogojev za delovanje državnih organov in organizacij ter predstavništev,
- nalog, pomembnih za razvoj glavnega mesta,
- predstavljanja glavnega mesta države v protokolarnih in promocijskih zadevah,
- predstavljanja glavnega mesta države v zadevah meddržavnega in mednarodnega sodelovanja,
- organizacije in izvedbe prireditev in proslav državnega pomena.

Določbe 4. člena se nanašajo na urejanje prostorskih aktov, ki morajo nuditi pogoje za izvajanje potreb občine in države. Drugi odstavek 4. člena narekuje, da imata vlada in mestna občina pravico in dolžnost pozvati, vlada mestno občino, mestna občina pa vlado, vsakokrat, ko menita, da je potrebno sodelovanje pri pripravi in uskladitvi prostorskih aktov in razvojnih programov ter pri usklajenem izvajanju nalog po tem zakonu.

5. člen opredeljuje organ, ki zagotavlja zastopanje interesov državnih organov, in ga vodi predsednik oziroma predsednica Vlade Republike Slovenije. Morda najpomembnejši del Zakona o glavnem mestu je drugi odstavek 5. člena, ki pravi: *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, ocenijo finančne posledice, določi terminski plan izvedbe nalog, določijo udeleženi državni organi ter organi mestne občine ter uredijo premoženjske in druge medsebojne pravice in obveznosti.*

Finančne posledice dogovora morajo biti upoštevane v državnem in mestnem proračunu. V primeru organiziranj protokolarnih, oz. izrednih dogodkov državnega pomena, pa predsednik vlade in župan skleneta dogovor v obliki pogodbe. Zanimiva je tudi določba petega člena, ki v primeru nedogovora med vlado Republike Slovenije in

Mestno občino Ljubljana, vlada lahko odredi, da naloge iz pristojnosti mestne občine opravi državni organ v breme mestne občine.

6. člen predvideva sodelovanje in usklajevanje zagotavljanja nalog iz svojih pristojnosti mestnih in državnih organov, predvsem na področju okolja, varnosti, gospodarskih dejavnosti in drugih področjih, na katerih obstoji javni interes.

7. člen nalaga državnemu upravnemu organu, da morajo ob odločanju o zadevah, ki se nanašajo na zagotavljanje nalog mestne občine, morajo o tem obvestiti mestno občino in jo pozvati, naj sodeluje v postopku.

V 8. členu Zakona o glavnem mestu je zapisano, da mora država in glavno mesto investicijske projekte in programe predvideti v svojih proračunih.

Zakon o glavnem mestu v 9. členu predvideva smiselno uporabo tega zakona tudi v drugih občinah, kadar je to potrebno za zagotovitev pogojev za delovanje državnega organa in organizacije ter predstavništva in izvedbo dogodka izrednega meddržavnega, protokolarnega in promocijskega državnega pomena, na območju druge občine.

Zadnji, 10. člen, vsebuje zgolj tehnično normo, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Iz napisanega lahko razberemo, da je zakon zaobjel vsebino, ki je za glavno mesto specifična, ni pa definiral njenega izvajanja v terminskem in finančnem smislu. Glede na trenutno stanje politične kulture in dejstvo, da je povsem naravna situacija, da se sestava mestnega sveta in državnega zbora v strankarskem pogledu ne ujemata, bi bil verjetno minimalni potreben pogoj za nemoteno izvajanje zakona njegova terminska opredelitev in natančna opredelitev finančnega dela izvajanja zakona.

#### ***5.4 Financiranje glavnega mesta – Zakon o financiranju občin***

Zakaj bi imelo glavno mesto poseben status na področju financiranja občin? Naj argumentiram odgovor z zelo plastičnim primerom. Ljubljana, kot upravni center Slovenije predstavlja tudi kraj, kjer so locirane različne institucije in uradi, ki so namenjeni vsem državljanom in ne samo meščanom Ljubljane. Državljeni, ki niso prebivalci Ljubljane, morajo določene obveznosti do državnih organov opraviti na sedežih institucij in tu se pojavi problem dostopa. Večina jih uporabi osebni avtomobil ali sredstvo javnega prevoza. V obeh primerih pa glavno mesto nosi določene posledice te migracije. V primeru prihoda z avtomobili, poleg onesnaževanja in povečane gneče,

zasedajo tudi parkirna mesta. Glavno mesto mora torej zagotoviti površine za parkiranje za stanovalce in migrante.

Primer je zelo enostaven, a jasen in zato dobro predstavi popolnoma praktične probleme, s katerimi se sooča mesto Ljubljana zgolj zato, ker je de facto in de iure glavno mesto.

Glavno mesto ima tudi prednosti pred drugimi mesti. Primer je turizem, saj je na primer v letu 2007 prespalo v Ljubljani največ turistov, takoj za občino Piran (Turistična zveza 2010), ki vodi kot obmorsko letovišče.

Zaključili bi torej lahko, da ima Ljubljana zaradi statusa glavnega mesta tako stroške, kot tudi prihodke, ki niso vezani na državni proračun, ampak zgolj na dejanske prednosti, ki jih kot glavno mesto ima.

Finance so vedno sporne v odnosu med dvema pravnima subjektoma, ki delujeta na enakem področju (gledano teritorialno, deloma tudi vsebinsko). Nekdanji minister za Javno upravo, Gregor Virant, je poudaril da je vprašanje financiranja problematično, tudi ko mestno oblast in vlado sestavljajo enake politične opcije:

*Ni se jim uspelo izpogajati na podlagi zakona o glavnem mestu, zakon o glavnem mestu je predvidel sporazum med Mestno občino Ljubljana, kot glavnim mestom in vlado. In to jim ni uspelo. Sedaj smo se pričeli pogajati in smo rešili veliko vprašanj. Seveda tisto najtežje vprašanje, ki ves čas obremenjuje naše odnose, je pa vprašanje financiranja Mestne občine Ljubljana. Tu je treba eno stvar zelo jasno povedati. Res je, da se je sistem financiranja občin spremenil v korist 200 občinam in v škodo Ljubljane, o tem ni nobene dileme in dvoma. To je predvsem zaradi enakomernega regionalnega razvoja, ker Slovenija ni samo Ljubljana, ampak razumem, da je to novo mestno oblast prizadelo. Treba je tudi zelo jasno povedati, da zakon nima nobene zveze s tem, da je bil izvoljen gospod Jankovič. Ker se je o tem govorilo že prej, v volilni kampanji, ko so se vsi kandidati pritoževali nad osnutkom zakona. Kako ta problem rešiti? Prvič, mi Ljubljano napotujemo na to, da naj v čim večji meri kandidira za evropska sredstva, ki jih je ogromno na voljo. Druga stvar, mi poudarjamo, da ta denar nima zveze z županovimi 22 projekti, ampak gre za financiranje tekočih zadev in glede tega mi še vedno nismo rekli zadnje besede. To je zadnja točka dogovora med Ljubljano in vlado, ki je še ostala odprta. Mislim, da se bomo o tem v naslednjem tednu ali dveh dogovorili, ali pa bomo*

*ugotovili, da se ne moremo dogovoriti. Ampak v vsakem primeru se bo tudi v tej točki nekaj zgodilo in na podlagi Zakona o glavnem mestu je vlada pripravljena zagotoviti določena sredstva za glavno mesto (Radio Slovenija 2007).*

Glavno mesto ima iz naslova centra odločanja zagotovo veliko težko opredeljivih prednosti in danosti, ki razvoju mesta nudijo dodatno spodbudo in možnosti. Poleg finančnih posledic, predvideva dr. Bučar, tudi civilizacijsko kulturne posledice, ko pravi:

*Od zadovoljevanja takih dodatnih nalog in finančnih bremen pa ima tudi mesto samo velike neposredne koristi in še veliko več posrednih. Povečuje se njegova gospodarska dinamika, povečuje se razvoj njegovih zmogljivosti, mesto prehaja na višjo raven razvoja tako v civilizacijskem kot kulturnem pogledu, dviguje se njegov ugled, ta pa sam po sebi priteguje v mesto nove nosilce in izvore razvoja in ustvarjalnosti. (Bučar v Šturm in drugi 2002, 159)*

Zakonodaja o financiranju občin, ki je urejena z Zakonom o financiranju občin, glavnega mesta ne prepozna kot specifične enote in ga tako na noben način ne izpostavlja (negativno ali pozitivno) glede na preostale občine. Glavno mesto Ljubljana je torej financirano kot preostale mestne občine, za katere velja, da se finance delijo po ključih predpisanih v omenjenem zakonu. Natančna predstavitev tega zakona, na tem mestu ni potrebna, saj zakon v nobenem členu ne predvideva nikakršnih posebnosti, ki bi za glavno mesto pomenilo specifični finančni položaj.



## 6 ZAKLJUČEK

Cilj diplomske naloge je bil preprost. Ugotoviti sem želel ali lahko trditvi, podani v hipotezi H1 in H2 z uporabo družboslovne metodologije, potrdim ali ovržem.

Ob soočenju hipotez z dejstvi, ki sem jih ugotovil tekom raziskovanja preučevanega področja, lahko trdim, da cilj pravzaprav ni bil preprost in da ga še zdaleč nisem dosegel, čeprav sem imel velikokrat drugačen občutek.

Če se izrazim z matematično terminologijo, sta bili hipotezi velikokrat zgolj limiti, znotraj katerih je potekala izbira dokazov o njuni pravilnosti, ekstrapolacija preko znanih funkcij pa ni podala zadovoljive verjetnosti pritrdilnega ali odklonilnega odgovora.

Drugače povedano, najverjetneje bi za povečevanje zanesljivosti potrjevanja hipotez moral bistveno bolj fokusirati hipoteze, kar pa bi zagotovo dodatno omejilo preučevano materijo, s čimer pa bi bili odgovori ponovno le delni. Kot lahko opazimo, se vrtimo v krogu vprašanja, kako široko raziskovati problem, da ne zaidemo v polje neobvladljivosti problema in kako ga omejiti, da odgovori niso le delni. Moj pristop v tem diplomskem delu je le ena od možnih variant, za katero sem se zavestno odločil in na podlagi katere podajam spodnjo argumentacijo hipotez H1 in H2.

### *Hipoteza H1*

Hipotezo H1 sem preučeval skozi vsa poglavja diplomskega dela, a njena preprosta potrditev ali ovržba ni mogoča.

Hipotezo H1 potrjujejo sledeča dejstva:

- Ljubljana je osrednji položaj med slovenskimi mesti pridobila že v srednjem veku, zato se odnos do preostalih delov ozemlja, kjer so prebivali Slovenci, oblikuje bistveno pred uzakonitvijo trenutnih pravno–formalnih okvirjev, v katerih deluje Ljubljana.
- V trikotniku narod – metropola – država, se metropola oblikuje pred nastankom države, Ljubljana je imela poseben status pred oblikovanjem države, torej je odnos vzpostavljen na temeljih tradicije, kar potrjuje pomen tradicionalne vloge glavnega mesta na področju Slovenije.
- Ljubljana utrjuje vlogo glavnega mesta skozi dolga obdobja, ko ima vlogo glavnega mesta Dežele Kranjske, Ilirskih provinc, sedež Dravske banovine,

glavnega mesta Federativne republike v času Jugoslavije, torej trenutni položaj ni posledica trenutne pravne ureditve, ampak tradicionalne vloge, ki jo je imela Ljubljana.

- Trenutna ureditev lokalne samouprave v Zakonu o lokalni samoupravi, Ljubljane eksplicitno ne določa kot glavnega mesta, torej trenutna pravno–formalna ureditev ne prepozna glavnega mesta v vseh relevantnih pravnih virih, ki definirajo odnose med državo in glavnim mestom.
- Evropska listina o lokalni samoupravi ne določa položaja glavnega mesta v državi in tako prepušča to urejanje posameznim državam, ki glede na pretekle izkušnje in tradicijo prilagodijo formalno urejanje odnosov v aktualni zakonodaji (glej poglavje 3).
- V Ljubljani so se oblikovale kulturne, izobraževalne in politično–upravne organizacije veliko pred nastankom trenutno veljavne zakonodaje.

Hipotezo H1 zavračajo sledeča dejstva:

- Ustava republike Slovenije določa za glavno mesto Republike Slovenije Ljubljano in tako določa temeljni pravni okvir odnosa mesta Ljubljane do države Slovenije.
- Zakon o glavnem mestu določa trenutne okvirje sodelovanja in s tem tudi odnose med državo Slovenijo in glavnim mestom, ko predpisuje naloge glavnega mesta in predvideva dogovor o odnosih med subjektoma, ki ga podpišeta predsednik vlade in župan glavnega mesta.
- Trenuten odnos (kot na primer dejstvo, da ni sklenjenega dogovora med županom in predsednikom vlade), predpostavlja trenutna zakonodaja, ki tako neposredno vpliva na odnos med glavnim mestom in državo.

Hipoteze H1 ni mogoče ne potrditi ne ovreči, z veliko verjetnostjo pa lahko trdim, da je trenutna pravno–formalna ureditev posledica preteklih odnosov med Ljubljano in državnimi tvorbami na področju današnje Slovenije, ki pa opredeljuje tudi trenutni odnos med subjektoma preučevanja.

### *Hipoteza H2*

Hipotezo H2 sem preverjal predvsem v poglavju Vloga in status glavnega mesta v Evropi. Rezultate podajam s spodnjimi argumenti:

Hipotezo H2 potrjujejo sledeča dejstva:

- Ljubljana ima specifičen pravni in simbolni status v državi, kar je popolnoma primerljivo s predstavljenimi glavnimi mesti (glej poglavje 3).
- Materija Zakona o glavnem mestu je po vsebini primerljiva z ureditvami preučevanih glavnih mest, seveda ob upoštevanju specifik vsakega glavnega mesta.

Hipotezo H2 zavračajo sledeča dejstva:

- Odnos med glavnim mestom in državo v preučevanih primerih glavnih mest Evrope temelji na tradiciji formalnega statusa glavnega mesta. V primeru Ljubljane pa se tradicija na podlagi veljavne zakonodaje šele oblikuje (npr. ni sklenjenega dogovora med županom in predsednikom vlade, kot ga predvideva Zakon o glavnem mestu).
- Na nivoju financiranja nalog in funkcij glavnega mesta Ljubljana v praksi nima urejenega financiranja, primerljivo z drugimi evropskimi glavnimi mesti, saj finančna plat pravne ureditve ni definirana.

Iz navedenih dejstev lahko torej logično sklepamo, da hipotezi nista ne potrjeni niti ovrženi, oziroma lahko iz dostopne preučene literature poiščemo dejstva za in proti preučevanim hipotezam. Cilj diplomske naloge – potrditi ali ovreči hipoteze, tako ni bil dosežen, a kljub temu nimam grenkega priokusa, saj sem na poti do cilja potrdil in ovrigel veliko predpostavk, ki so botrovale oblikovanju hipotez v taki obliki, kot sem jih postavil. Tako sem dobil (in upam da tudi bralec te diplome) širok vpogled v to s čimer se pravzaprav ta diploma ukvarja: Odnosom med glavnim mestom in državov republiki Republiki Sloveniji.

Med cilje diplomskega dela sem umestil tudi iskanje odgovora na vprašanje, ali je določena sistemska ureditev odnosov med državo in njenim glavnim mestom idealna za vsak prostor in čas. Odgovor je tu enoznačen. Ne obstaja ena, določena sistemska ureditev odnosa med glavnim mestom in državo, saj se odnos med njima nenehno spreminja ne glede na sistemsko ureditev, ki velja v določenem prostoru in času.

Kdor je prebral le kazalo tega diplomskega dela, se lahko upravičeno vpraša, zakaj je avtor preučeval tako različna in obširna področja, kot sta na primer zgodovina položaja glavnega mesta in pravna ureditev statusa glavnega mesta v Sloveniji. Kdor pa je

prebral celotno diplomsko delo je, upam da, dobil občutek, da je za preučevanje tako kompleksnega področja tak pristop dobra pot do odgovorov.

Diplomsko delo je zaradi različnih razlogov nastajalo več let. To dejstvo za bralca načeloma ni pomembno, je pa vredno opozoriti, da je bilo to obdobje zelo zanimivo predvsem za posameznike z izostrenim občutkom za opazovanje družbenih dogajanj. Gospodarska kriza, ki se je začela ob koncu leta 2008 je tako na ljubljanske trge in ulice pripeljala protestnike (pohodi delavcev pred vladno palačo 2009, dijaški in študentski protesti 2010, protestni shod na Kongresnem trgu 2011, simbolna zasedba Ljubljanske borze 2011) iz vse Slovenije, ki so tako simbolno pokazali, kje se odloča o njihovi usodi in kje želijo oni soodločati o njej.

Predčasne volitve leta 2011 so ponudile zanimivo obliko borbe za oblast, saj je ljubljanski župan, s svojo listo kandidatov (ki je zelo podobna listi mestnega sveta v Ljubljani) poizkušal zasesti premiersko mesto in direktno iz mestne oblasti presedlati na državno<sup>26</sup>.

Ne delam si utvare, da sem s svojim diplomskim delom odkril nekaj novega, ali da bom s to diplomo pripomogel k boljšemu odnosu med državo in glavnim mestom v Sloveniji, zagotovo pa lahko trdim, da sem si ob preučevanju dostopne literature odstrl nova obzorja o delovanju in sožitju mesta in države.

Mesto mora za nas dobiti vlogo domovine (Ovsec v Stanonik 2001, 26)! Če poizkusim ponazoriti situacijo s ciničnim retoričnim vprašanjem: Kdo je Ljubljančane vprašal, ali želijo, da je Ljubljana glavno mesto? Morda je odgovor zapisan že v Ptujskem statutu iz leta 1376, ki pravi: *Kdor z mestom ne trpi, naj se z mestom ne krepí!* (Ptujski statut iz leta 1376, člen 94).

Ravno zato je nujno, da se izoblikuje zavest, da Ljubljana ni posebna zato, ker je v ustavi zapisano, da je glavno mesto. Glavno mesto je zato, ker ima določene značilnosti, ki so v tem prostoru in času značilne zgolj za Ljubljano.

»Država nastane, kakor mislim, ker nihče izmed nas ne more sam sebi zadostovati, temveč potrebuje soljudi. Ali misliš, da je država kako drugače nastala?« (Platon 1995, 51)

---

<sup>26</sup> Zanimivo je, da taka praksa že obstaja na primer v Parizu, kjer sta zadnja dva župana prevzela vodenje države.

## 7 LITERATURA

1. Anžič, Sonja, Damjan Hančič in Tatjana Šenk, ur. 2004. *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje 1504–2004*. Ljubljana: Zgodovinski arhiv.
2. *Amsterdam*. Dostopno prek: <http://www.amsterdam.nl/> (4. februar 2011).
3. *Statistics Sweden*. Dostopno prek: <http://www.scb.se/> (16. januar 2011).
4. Bučar, France, France Arhar in Lovro Šturm, ur. 2002. *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
5. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2005. *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprav v Sloveniji*. Ljubljana Fakulteta za družbene vede.
6. Cerar, Miro in Gorazd Perenič, ur. 2001. *Nastajanje slovenske ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991*. Ljubljana: Državni zbor republike Slovenije.
7. Čepič, Taja in Janja Rebolj, ur. 1997. *Homo sum... Ivan Hribar in njegova Ljubljana*. Ljubljana: Mestni muzej Ljubljana.
8. *Das Amt für Statistik Berlin–Brandenburg* Dostopno prek: <http://www.statistik-berlin-brandenburg.de/> (18. januar 2011).
9. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
10. Državni zbor Republike Slovenije. 2004. *Magnetogramski zapis 34. seje Državnega zbora RS*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&st=m&mandate=3&o=20&showdoc=1&unid=SZA3|6D2B9B8E3E9F89C3C1256E54004AD0B0> (11. junij 2011).
11. Local government information network. 2003. *EU capital cities study 2003*. Dostopno prek: <http://www.logincee.org/file/5082/library> (16. januar 2011).
12. Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Fischer, Jasna, Žarko Lazarević in Ervin Dolenc, ur. 2005. *Slovenska novejša zgodovina 1848 – 1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
14. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Pravna fakulteta.
15. Grah, Metod. 1998. *Razmerje med državno in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga*, Magistersko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

16. Haček, Miro, ur. 2009. *Lokalna demokracija III*. Ljubljana: FDV.
17. Jakoš, Aleksander. 2006, Ljubljana–faze urbanega razvoja. *Urbani izziv* 17 (1–2): 12–17.
18. J. A. Chandler. 2005. *Comparative public administration*. London, New York: Routledge.
19. Kambič, Marko in Marjan Pavčnik, ur. 1995. Pravni in praktični vidiki Ljubljanske občinske avtonomije od marčne revolucije do propada monarhije. *Zbornik znanstvenih razprav* 55: 149–169.
20. Kaase, Max, Kenneth Newton in Niko Toš, ur. 1995. *Zaupanje v vlado, Zaupanje Slovencev v demokratični sistem*. Ljubljana: Liberalna akademija in Znanstvena knjižnica FDV.
21. Lavtar, Roman. 2001. Ali je Ljubljana res glavno mesto!? *Teorija in praksa* 38 (1): 77–86.
22. --- 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah : (participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)* Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
23. *London*. Dostopno prek: <http://www.london.gov.uk/> (18. januar 2011).
24. Otorepec, Božo. 1962. *Ljubljana: zgodbe iz njene zgodovine*. Ljubljana: Delo.
25. Pavčnik, Marjan. 2003. *Teorija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
26. *Paris*. Dostopno prek: <http://www.paris.fr> (16. januar 2011).
27. Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Ljubljana: Družba Sv. Mohorja.
28. Platon. 1995. *Država*. Ljubljana: Mihelač.
29. Prunk, Janko. 1998. *Kratka zgodovina Slovenije*. Ljubljana: Založba Grad.
30. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Pravni fakultet-Grafički zavod Hrvatske.
31. Radbruch, Gustav. 2001. *Filozofija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
32. Radio Slovenija, 2. program. 2007. *Studio ob 17–ih: Kako država gleda na glavno mesto*. Ljubljana, 16. oktober.
33. --- 2011. *Studio ob 17–ih: Ljubljana je glavno mesto*. Ljubljana, 28. januar.
34. *Institut national de la statistique et des études économiques*. Dostopno prek: <http://www.recensement.insee.fr/> (16. januar 2011).
35. Stanonik, Marija. 2001. *Bela Ljubljana, zgodbe iz slovenske prestolnice*. Ljubljana: Kmečki glas.

36. Steindorff, Ludvig. 2000. Glavno mesto kot simbol nacionalne države v vzhodni srednji Evropi. *Zgodovinski časopis* (118): 77–87.
37. *Stockholm*. Dostopno prek: <http://www.stockholm.se> (16. januar 2011).
38. Strassoldo, Raimondo. 1992. Meje in sistemi sociološke misli: o Srednji Evropi. V *Srednja Evropa*, ur. Peter Vodopivec, 39–41. Ljubljana: Mladinska knjiga.
39. *Sweden*. Dostopno prek: [www.sweden.se](http://www.sweden.se) (16. januar 2011).
40. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
41. Šturm, Lovro in France Arhar, ur. 2002. *Komentar ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
42. Tocqueville, Alexis de. 1996. *Demokracija v Ameriki*. Ljubljana: Krtina.
43. *Turistična zveza*. Dostopno prek: <http://www.turistica-zveza.si/> (9. december 2010).
44. *Ustava socialistične republike slovenije*. 1963. Ljubljana: Uradni list.
45. *Ustava socialistične republike Slovenije*. 1974. Ljubljana: Uradni list.
46. Veble, Andrej. 1926. Bistvo in pomen občine ter njen odnos do države. *Revija Čas* (XX): 25–26.
47. *Berlin*. Dostopno prek: <http://www.berlin.de/> (22. februar 2011).
48. Vilfan, Sergij. 1996. *Pravna zgodovina Slovencev*. Ljubljana: Slovenska matica.
49. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
50. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: Občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. --- 2011. *Slovenska lokalna samouprava – umiranje na obroke?* Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=616> (3. december 2011).
52. --- in Niko Abrahamsberg, ur. 1999. VI. *Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
53. --- 2006. Lokalna in regionalna samouprava kot del javne uprave. V *Teorija javne uprave*, ur. Stane Vlaj, 65–71. Ljubljana: Fakulteta za javno upravo.
54. Wikipedia. 2011. *Ilirske province*. Dostopno prek: [http://sl.wikipedia.org/wiki/Ilirske\\_province](http://sl.wikipedia.org/wiki/Ilirske_province) (11. maj 2011).
55. *Začetki slovenske kulture*. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/si/ljubljana/zgodovina/reformacija-renesansa-barok/> (11. maj 2011).

56. *Zakon o glavnem mestu*. Ur. l. RS 22/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200422&stevilka=921> (19. oktober 2011).
57. --- Ur. l. RS 110/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009110&stevilka=4987> (19. oktober 2011).
58. *Zakon o financiranju občin*. Ur. l. RS 32/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72507> (19. oktober 2011).
59. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave*. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (6. maj 2011).
60. *Zakon o lokalni samoupravi*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82670> (8. maj 2011).
61. Žagar, Katrina in Branka Berce-Bratko. 2004. Glavno mesto. V *Zbornik 2003*, ur. Benko Dušan, 266–277. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.