

ALI JE LJUBLJANA RES GLAVNO MESTO:?

Povzetek. *Mestna občina Ljubljana ima po ustavi Republike Slovenije položaj glavnega mesta, toda ustavna določba nima konkretizacije v zakonodajnem aktu. V pričujočem prispevku poskušamo s primerjalno analizo štirih prestolnic sosednjih držav pokazati možne rešitve, ki jih ima lahko glavno mesto kot specifična lokalna skupnost. V prispevku se osredotočamo le na poseben status glavnega mesta kot lokalne skupnosti, ne analiziramo pa morebitnih državnih (npr. protokolarnih) atributov glavnega mesta, ki bi izhajali iz zgoraj navedene ustavne določbe. V primerjavi z nekaterimi drugimi glavnimi mesti kot so Dunaj, Rim, Budimpešta in Zagreb iščemo odgovor na vprašanje, zastavljeno v naslovu, ali ima Ljubljana pravno formalno primerljiv status glavnega mesta.*

Ključni pojmi: *glavno mesto, lokalna samouprava, mestna občina, pokrajina*

Uvod

Položaj in specifičnosti mestne občine v Republiki Sloveniji

V nadaljevanju poskušamo s primerjalno analizo ugotoviti, ali obstajajo utemeljeni razlogi za določitev posebnega položaja Ljubljane kot glavnega mesta v sistemu lokalne samouprave. Ta presoja je pomembna tudi zato, ker vseskozi tvegamo očitek, da gre za utrjevanje nekega privilegija, ki da je že tako prisoten oziroma očiten. Ljubljana kot sedež vlade, parlamenta in predsednika republike ter večine drugih državnih institucij paradoksalno z Mestno občino Ljubljana kot lokalno skupnostjo nima ničesar. Ali bolje: še nima ničesar, saj bi na primer z zakonom o glavnem mestu zakonodajalec lahko določil državne attribute glavnega mesta kot sestavnega dela vsake države.

Sprašujemo se torej, ali glavno mesto kot lokalna skupnost v sistemu lokalne samouprave zasluži posebno mesto oziroma položaj. Mestna občina Ljubljana je skladno z 10. členom Ustave Republike Slovenije glavno mesto. Vendar razen ustavnega člena to dejstvo nima konkretne udejanitve v posebnem zakonu, kljub trem dosedanjim poskusom, da bi do tega prišlo. Vsakega od predlogov, ki so bili predlagani, je zakonodajalec gladko zavrnil.

V nadaljevanju bomo poskušali primerjati položaj Mestne občine Ljubljane kot lokalne skupnosti in kot glavnega mesta s položajem nekaterih drugih glavnih

* Roman Lavtar, mag. političnih znanosti in direktor Mestne uprave Mestne občine Ljubljana

mest v sosednjih državah. Skozi analizo konkretnih pravno-formalnih položajev bomo poskušali ugotoviti razloge za rešitve, ki so pri glavnem mestu (kot lokalni skupnosti) lahko drugačne, kot so pri večini lokalnih skupnosti v tisti državi. Te okoliščine so namreč pomembne zato, da bomo z njimi dokazali nujnost nekaterih sprememb položaja glavnega mesta Republike Slovenije. Primerjali bomo položaj Dunaja, Budimpešte, Rima in Zagreba. Še posebej nas bo zanimal položaj glavnega mesta v sistemu lokalne samouprave po uvedbi druge ravni lokalne samouprave, pokrajin. V prispevku bomo preverili, ali obstaja vzročna povezanost med stopnjo razvoja sistema lokalne samouprave in urejenim pravno-formalnim položajem glavnega mesta.

Položaj in specifičnosti mestne občine v Republiki Sloveniji

Preden pa se lotimo primerjave med Mestno občino Ljubljano in prej navedenimi glavnimi mesti, se na kratko seznanimo s sedanjim položajem mestnih občin v sistemu lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Zakonodajalec je na podlagi kriterijev, ki so jih uporabili za oblikovanje lokalnih skupnosti tudi v drugih državah, ponovno utrdil načelo, da so mesta kot urbane zaokrožene entitete nedeljiva. Poleg tega je z drugo novelo Zakona o lokalni samoupravi iz leta 1994 še pred oblikovanjem novih občin, upoštevajoč dejstvo, da so nekatera mesta tako po velikosti prostora, ki ga zavzemajo, kot po številu prebivalcev in ne nazadnje zaradi poudarjene gospodarske infrastrukture nosilci razvoja v regiji, v 16. in 16. a členu posebej opredelil položaj mestnih občin. Poudarjeno vlogo mestnih občin kot regijskih središč je podčrtal z dodatnimi pogoji, ki jim mora taka entiteta zadostiti: poleg splošnih pogojev, določenih v 13. in 13. a členu, ki veljajo za občino, mora mestna občina imeti "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". Poleg tega mora izpolnjevati še druge pogoje; imeti mora poklicne in srednje šole ter oddelke visokih šol in fakultet, bolnišnico, omrežje javnih služb, telekomunikacijska središča, univerzitetne ali specialne knjižnice, gledališče, muzej, arhiv, lokalno RTV in tisk, športno rekreacijske prostore in objekte ter znanstveno-raziskovalno dejavnost. Ne glede na to, da je zakon zaostril pogoje za ustanovitev mestne občine (sprva je zakon zahteval najmanj 10.000 prebivalcev, izjemoma pa naj bi status mestne občine lahko dobilo tudi mesto, ki zakonskih pogojev ne izpolnjuje, pa je pridobitev statusa mestne občine pogojena z zgodovinskimi razlogi) (Ribičič, 1996: 403), Državni zbor Republike Slovenije pri določitvi statusa mestnih občin ni dosledno upošteval navedenih pogojev, zato je ustavno sodišče razveljavilo določbo zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, ki se nanaša na mestne občine.

Temeljne naloge, določene za mestne občine, ki se nanašajo na razvoj mesta, so še:

- skrb za smotrni razvoj na območju mesta kot celote;
- skrb za mestne prometne naprave in mestne javne zgradbe;
- določanje namembnosti mestnega prostora;
- urejanje mestnega prometa;

- zagotavljanje delovanja informacijsko dokumentacijskih, kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov, ki imajo pomen za širšo lokalno skupnost ali za državo;
- zagotavljanje varstva naravnih in kulturnih spomenikov na območju mesta, ki so lokalnega pomena;
- določanje posebnih davkov v skladu z zakonom za opravljanje funkcij mesta;
- ustanavljanje služb za širše območje na področju vzgoje in izobraževanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja, socialnega varstva ter druge službe javnega pomena.

Mestna občina lahko poleg tega opravlja tudi naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest in sicer urejanje javnega primestnega prometa, določanje obratovalnega časa gostinskih lokalov, izvajanje nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter na področju geodetske službe, zagotavljanje javne mreže gimnazij, srednjih, poklicnih in višjih šol ter zagotavljanje zdravstvene službe na sekundarni ravni. Mestna občina te naloge iz državne pristojnosti v skladu z 22. členom opravlja potem, ko zakonodajalec to določi z zakonom, ki ureja posamezno področje.

V zvezi s posebnim položajem mestne občine tako lahko ugotovimo, da ima poleg nalog običajne občine še tiste naloge, ki omogočajo delovanje mesta in njegovih funkcij, na področju urbanizma, komunale, prometa in prostorskega razvoja. Pristojnosti mestne občine hkrati omogočajo uresničevati mesto kot središče izobraževalnih, kulturnih, znanstvenih, zdravstvenih in drugih ustanov, pomembnih za več občin ali regijo. Vse to so izvirne pristojnosti mesta (Jerovšek, 1994: 52). Mestna občina, ki bo v bodoče povezana v pokrajino, bo lahko - tako 23. člen Zakona o lokalni samoupravi - opravljala upravne funkcije pokrajine, če bodo tako določile v pokrajino vključene občine.

Glavna mesta in njihov poseben položaj

Glavna mesta imajo z vidika ureditve lokalne samouprave zelo pogosto poseben položaj. K temu prispeva predvsem dejstvo, da so to običajno zelo veliki urbani aglomerati, velika mesta, ki imajo z vidika upravljanja lokalnih zadev posebne zahteve ter dejstvo, da v večini držav, v katerih je lokalna samouprava razvita in ima tradicijo, že obstaja - v primerjav z Republiko Slovenijo - tudi druga, regionalna raven lokalne samouprave, pokrajine.

Zelo pogosto imajo glavna mesta poseben položaj tudi z vidika prenesenih pristojnosti z države na lokalno skupnost. Takrat opravljajo več vlog. So lokalne skupnosti, urbane občine. Hkrati so tudi lokalne skupnosti na drugi stopnji, se pravi da so vključene v skupnost več (manjših) občin. In nenazadnje, velikokrat opravljajo upravne naloge za državo.

Poglejmo, kakšen položaj ima nekaj evropskih glavnih mest.

Dunaj

Za avstrijski pravni sistem je značilno, da je lokalna samouprava zagotovljena z ustavo, sistem lokalne samouprave pa je natančneje urejen z zakonom. Občine

izvajajo izvirne in prenesene naloge. Izvirni delokrog občine po 116/2 in 118/2 avstrijskega ustavnega zakona (citirano po Primerjalno-pravna ureditev, 1999: 33) obsega vse zadeve, ki se izključno ali prevladujoče nanašajo na lokalno skupnost in so primarne, da jih uredi lokalna skupnost sama. Pri tem je občina samostojna. Mesto Dunaj pa z mestnim statutom izrecno določa, da občina pri izvajanju teh nalog ni vezana na državna ali deželna navodila. Pri prenesenih nalogah je seveda dolžna ravnati v skladu z navodili tiste ravni, ki je na občino določeno nalogo prenesla.

Značilnost Dunaja je tudi, da z mestnim statutom - Dunaj je statutarno mesto - zelo podrobno ureja organizacijo, delovno področje in način upravljanja mesta. Pri tem je tako izčrpen, da celo določa, na kakšen način se na primer izvoli podžupana, kar je sicer v večini primerov v drugih mestih stvar vsakokratnih povolilnih koalicijskih pogajanj (župan v Avstriji ni tako kot v Sloveniji izvoljen na neposrednih splošnih volitvah, ampak ga izvoli občinski svet).

Mesto Dunaj ima v Avstriji poseben status, ker je:

- zvezno glavno mesto, sedež najvišjih zveznih organov;
- zvezna dežela (Land), "mestna država" in
- statutarno mesto, občina s posebno pravno obliko statutarnega mesta (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 1994: 10).

Avstrijska ustava posebej ureja položaj glavnega mesta, tako imenovanega statutarnega mesta (Statutar-Stadt). Poudarimo naj, da Dunaj ni edino statutarno mesto, statutarne mesta so večja mesta, ki imajo kot občine dodatne pristojnosti okraja. Krovni dokument in podlaga delovanja mesta Dunaj je Statut mesta, ki do podrobnosti ureja delovanje mestnih oblasti. Dunaj je istočasno občina, okraj in dežela, njegovi organi pa so obenem občinski, okrajni in deželni (Bugarič, 1992: 68). Od leta 1922, ko je prišlo do odcepitve mesta Dunaj od dežele Spodnje Avstrije, je Dunaj avstrijska zvezna dežela in ima lastno izvršilno pravico in pravico do lastne zakonodaje. Zastopniki Dunaja sedijo v dvodomnem parlamentu v Zboru zveznih dežel. Zakonodajo na Dunaju izvršuje Dunajska deželna vlada, ki jo vodi deželni glavar, v isti osebi župan Dunaja. Upravne naloge izvršuje Urad dunajske deželne vlade, ki ga vodi direktor deželnega urada. Dunaj je tudi občina z enako strukturo organov kot druge avstrijske občine in ima občinski svet, občinsko predstojništvo (na Dunaju je to mestni senat) kot izvršilni organ in župana. Občinska (mestna) uprava se na Dunaju imenuje Magistrat (Die Organisation... 1994: 10). Slednji opravlja tudi naloge urada deželne vlade. Še več: občinski svet na Dunaju je tudi Deželni zbor za Dunaj kot zvezno deželo, komisije in odbori, ki jih izvoli občinski svet, so istočasno tudi komisije in odbori deželnega zbora. Mandata obeh organov seveda trajata enako. Mesto Dunaj ima pravico, da z vsako posamezno deželo in z državo sklepa svoje državne pogodbe, kot je na primer pogodba med Dunajem in državo o izgradnji mestnega prometnega omrežja in podzemne železnice ter o skupnem sistemu informiranja in alarmiranja.

Dunaj kot občina opravlja izvirne in prenesene pristojnosti. Pri opravljanju izvirnih nalog je občina samostojna. Po izrecni določbi dunajskega mestnega statuta občina pri izvajanju teh nalog ni vezana na navodila s strani države. Drugače pa je pri izvedenih nalogah, pri katerih je vezana na navodila tiste ravni, ki ji je pristojnost prenesla (Primerjalno-pravna analiza, 1999: 33). Župan je torej pri opravljanju teh nalog zavezan spoštovati navodila pristojnih organov.

Naloge Dunaja kot občine so: organiziranje krajevnih organov javne varnosti (občinsko stražarstvo) ter krajevno nadzorstvo nad prireditvami, upravljanje prometnih površin v občini ter krajevno cestno nadzorstvo, občinsko nadzorstvo nad polji, krajevno tržno nadzorstvo, krajevno zdravstveno nadzorstvo, posebej na področju nujne pomoči in reševanja ter mrljskih in pokopaliških zadev, naravovarstveno nadzorstvo, krajevno gradbeno nadzorstvo; krajevno požarno nadzorstvo, krajevno prostorsko načrtovanje in javne ustanove za izvensodne poravnave.

Seveda mesto Dunaj v okrožjih (Bezirk) opravlja tudi vrsto drugih nalog, ki zadevajo naslednja področja: mestne otroške vrtce, obvezne osnovne šole razen šol za otroke in mladino s posebnimi potrebami, načrtovanje in gradnja ter vzdrževanje glavnih in lokalnih cest, razen tistih, ki so povezane z gradnjo podzemnih železnic, vzdrževanje glavnih in lokalnih cest razen prehodov za pešce, izgradnja poti za invalide, izboljševanje prometne varnosti in odpravljanje črnih točk, načrtovanje, gradnja in vzdrževanje javne cestne razsvetljave in javnih ur, razen električne napeljave zanje, za katero skrbi mesto Dunaj, postavljanje in vzdrževanje prometnih znakov in druge cestne signalizacije ter svetlobnih prometnih znakov na glavnih in lokalnih cestah, razen električne napeljave zanje, za katero skrbi mesto Dunaj, načrtovanje, urejanje in vzdrževanje zelenic z infrastrukturo (klopi, sedeži, mize) in igrišč, načrtovanje, urejanje in vzdrževanje igrišč za otroke in mladino ter igrišč za igre z žogo, vzdrževanje nezazidanih površin za manjše sejme, vzdrževanje pokopališč razen pogrebov, izvensolsko varstvo otrok in mladine, postavitve mestnih javnih stranišč, razen tistih na conah za pešce in ob postajah podzemne železnice, čiščenje in odvoz snega, ureditev in vzdrževanje mestnih javnih kopališč in toplic, skrb za mestne glasbene šole, javna dela v interesu okrožja, komunalno ureditev gradbenih zemljišč.

Na podlagi treh primerov, upoštevajoč dejstvo, da je Dunaj statutarno mesto in zvezna dežela, je mogoče dodatno ilustrirati posebni položaj Dunaja v primerjavi z ostalimi občinami v Avstriji. Prvi primer je organizacija organov javne varnosti. Predsednik zvezne policijske direkcije Dunaja je istočasno tudi varnostni direktor dežele Dunaj. Dunaj ne sme imeti lastnega občinskega stražarstva, saj ima zvezno policijsko direkcijo, to pa ima lastno zvezno stražarstvo. Tako imenovana straža Dunajske mestne hiše ni stražarstvo v smislu občinske inšpekcije, temveč spada v formacijski sestav poklicnih gasilcev mesta Dunaj.

Drugi primer je šolsko področje. Dunaj ima namreč pravico do lastne (deželne) zakonodaje na tem področju, s šolstvom pa upravlja Mestni šolski svet, medtem ko v drugih deželah to nalogo opravlja deželni šolski svet.

Tretji primer je sodstvo, ki je v pristojnosti države, zveze. Dežele in občine nimajo vpliva na določanje sodnih okolišev, kar velja tudi za Dunaj. Toda slednji ima pravico sodelovati pri izbiri porotnikov (Die Organisation ..., 1994: 30-31).

Budimpešta

Tako imenovana velika Budimpešta je nastala s 1. januarjem 1950, ko so ji priključili še trinajst naselij, s čimer so ji povečali ozemlje za dva in pol krat, prebivalstvo pa za ena in pol krat (The Administrative system of Budapest, 1997: 9). Z

novim zakonom o lokalni samoupravi leta 1990, po uvedbi demokratičnih reform Budimpešta še ni imela današnjega statusa. Z dopolnitvijo zakona leta 1994 je bilo dodano VII. Poglavje (section 63), ki uzakonja dvotirni položaj glavnega mesta. Ta je namreč mestna lokalna skupnost, hkrati pa tudi okraj. Mestni svet glavnega mesta se za razliko od drugih predstavniških teles mestnih občin imenuje generalna skupščina glavnega mesta. Budimpešta je sicer notranje razdeljena na nižje ravni lokalne samouprave, distrikte (okrožja), podobno kot Dunaj na Bezirke. S posebno pogodbo ali sporazumom lahko Generalna skupščina glavnega mesta določene naloge trajno ali začasno prenese v izvajanje distriktom (okrožjem).

Z zakonom ali vladnim aktom lahko država prenese določene naloge iz državne pristojnosti na župana okraja ali župana Budimpešte, v določenih primerih pa tudi tajnika glavnega mesta. V tem primeru sta župan in tajnik prvostopenjska organa odločanja, pritožbeni organi so bodisi vlada ali resorno ministrstvo.

Ker je Budimpešta hkrati tudi okraj, opravlja naloge kot okraj in lahko na enak način kot drugi okraj s sporazumom prenese nekatere naloge iz svoje pristojnosti na nižje ravni. Pristojnosti Budimpešte (kot okraja) so, da opravlja naloge na področju: načrtov prostorskega razvoja, stanovanjske politike, zaščite pred naravnimi nesrečami, oskrbe s pitno vodo, plinom, ogrevanjem, oskrbe z električno energijo ter javno razsvetljavo, preventivnih ukrepov pred poplavami, gospodarjenja z odpadki, pokopališč, javnega transporta in prometnega režima, graditve in vzdrževanja cest (razen avtocest in drugih državnih cest), urejanja mirujočega prometa (parkiranja), turizma, varstva potrošnikov, poimenovanja ulic, zaščite vodnih virov, brezposelnosti (sodeluje s pristojnimi), vzdrževanja srednjih splošnih in poklicnih šol (kadar nižji nivo upravljanja ne prevzame te naloge), organiziranja sanitarne oskrbe, organiziranja socialne pomoči, varovanja otrok in mladine, športa, šolanja nacionalnih in etničnih manjšin in informacijskega sistema glavnega mesta.

Poleg naštetega v skladu z zakonom (section 70) sodeluje tudi pri upravljanju splošnega izobraževanja, raziskovanja, kulture, športa in preventivnih dejavnosti za mladino, ki presegajo meje enega distrikta (okrožja).

Rim

Tudi v Italiji je lokalna samouprava zapovedana z ustavo (114. člen), podrobneje določena pa z zakonom o ureditvi lokalne samouprave iz leta 1990. Ena pomembnejših določb zakona med drugim v 118. členu določa, da dežela navadno opravlja svoje naloge tako, da jih prenese na pokrajine ali občine, ali pa tako, da za izvrševanje teh nalog uporablja njihove urade. Pokrajina opravlja hkrati samoupravne naloge in upravno-administrativne naloge države.

Občina in pokrajina sta za razliko od nekaterih drugih držav, na primer Anglije in Švedske, v hierarhičnem odnosu, saj je pokrajina v določenih zadevah postavljena kot višja, nadrejena enota. Zanimivo je, da je v Italiji nadzor nad občino in pokrajino poudarjen ne le, ko gre za opravljanje prenesenih nalog z države ali dežele, pač pa tudi, ko gre za izvirne naloge lokalne samouprave (Bugarič, 1992: 62). Hierarhičnost se na primer kaže tudi v dejstvu, da lahko dežela spre-

minja meje občine, odstavi župana in postavi nadomestnega šefa administracije (Trpin, 1991: 12).

Organi velemesta, tako tudi Rima, so v skladu z zakonom enaki pokrajinskim, le da je na čelu pokrajine predsednik, na čelu velemesta pa župan (Bugarič, 1992: 61). Poleg slednjega ima Rim torej še velemestni svet kot predstavniško telo in velemestni odbor kot izvršilno telo. Velemesta opravljajo naloge iz delovnega področja pokrajine (Trpin, 1991: 12), vendar za razliko od Dunaja župan Rima ni hkrati predsednik pokrajine.

Posebni položaj glavnega mesta Italije se v prvi vrsti kaže kot dejstvo, da je posebna velemestna občina, statusno izenačena s pokrajino. Vendar to še ni vse. 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, 1999: 48). Zakon številka 1280 z naslovom Providence per il Comune di Roma (opisni prevod Skrb za občino Rim) je bil sprejet že 25. novembra leta 1965, bil pa je še štirikrat dopolnjen in sicer z zakonom številka 99 z dne 21.3.1969, z zakonom številka 686 z dne 24.12.1974, z zakonom številka 730 z dne 27. 12. 1983 in z zakonom številka 41 z dne 28.2.1986. Omenjeni prispevek je vsako leto del državnega proračuna ministrstva za notranje zadeve, izplačljiv vsako leto meseca marca.

Pa tudi to še ni vse. Leta 1990 je parlament sprejel še zakon številka 396 z naslovom Interventi per Roma, capitale della Repubblica (opisni prevod Dela za Rim, glavno mesto republike), ki določa namenska sredstva za s tem zakonom določene projekte (Primerjalno-pravna analiza, 1999: 48). Gre za naloge, ki so funkcionalno povezane z vlogo Rima kot glavnega mesta Italije. Cilji omenjenega zakona so: 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 in ureditev primerne položaja mednarodnih institucij s sedežem v glavnem mestu.

Za urbanistično urejanje mesta je bilo na primer v letu 1990 namenjenih 100 milijard lir, za ohranjanje kulturne dediščine 115 milijard lir in za varstvo okolja 10 milijard lir (Primerjalno-pravna analiza, 1999: 48).

V skladu s tem zakonom je vlada ustanovila 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. Po istem viru je bilo za ta namen v letu 1990 namenjenih 260 milijard lir, v letu 1991 30 milijard lir in v letu 1992 50 milijard lir.

Zagreb

Ustava Republike Hrvaške v 13. členu opredeljuje Zagreb kot glavno mesto in določa, da je mesto Zagreb posebna, enotna upravna entiteta. Položaj mesta Zagreb pa podrobneje urejajo trije zakoni in sicer Zakon o mestu Zagrebu, Zakon o lokalni samoupravi in upravi in Zakon o zagrebški županiji. Zakon o mestu Zagrebu je bil sprejet hkrati z Zakonom o lokalni samoupravi in upravi leta 1992, potem pa še štirikrat dopolnjevan. Teritorij zagrebške županije pa določa Zakon o področjih županij, mest in občin v Republiki Hrvaški. Po spremembi leta 1997 je mesto Zagreb definirano kot posebna upravna in samoupravna enota, ponovno pa je pridobilo tudi položaj županije ter kot glavno mesto Republike Hrvaške posebne in enotne teritorialne in upravne enote.

Zakon o mestu Zagrebu tudi določa, da lahko država določene naloge državne uprave prenese na mesto Zagreb, kar pomeni, da se na mestno upravo prenesejo naloge, ki bi jih sicer za področje mesta Zagreba opravljala državna administracija. Mestna uprava torej poleg svojih nalog opravlja še naloge državne uprave. Uradniki so za naloge, ki jih opravljajo za državno raven, odgovorni županu (gradonačelnik) in resornemu ministru, za opravljanje nalog iz izvirne pristojnosti občine pa županu in izvršnemu organu mesta (poglarstvo). Pri tem naj dodamo, da imajo občine po Zakonu o lokalni samoupravi in upravi kar nekaj pristojnosti, ki jih lahko drug zakon suspendira, skratka zakonodajalec lahko s posebnim zakonom določeno pristojnost odvzame. Ta določba pa za mesto Zagreb ne velja.

Nadzor nad opravljanjem posameznih nalog je opredeljen v Zakonu o lokalni samoupravi in upravi. Nadzor nad splošnimi akti opravljajo resorna ministrstva, nižje ravni lokalne samouprave morajo višjim poslati vse splošne akte, te pa jih lahko zadržijo, v kolikor ugotovijo neskladje z ustavo ali zakonom. To velja tudi za župana mesta Zagreb in župana zagrebške županije. Župan mesta Zagreb in župan zagrebške županije sta odgovorna za ustavnost in zakonitost sprejetih predpisov, hkrati pa morata delovati na podlagi navodil resornih ministrstev.

Zakon o mestu Zagrebu vsebuje tudi določila o sodelovanju med mestom in županijo. Medsebojne odnose uredita s posebnim sporazumom, ki ga določa 11. člen Zakona o lokalni samoupravi in upravi. Sodelovanje med mestom Zagrebom in zagrebško županijo je tako med drugim urejeno tudi z ustanovitvijo posebnega skupnega sveta (zajedničko vijeće), ki ga ustanovita mesto Zagreb in zagrebška županija. Mestna skupščina (gradska skupština) in Skupščina zagrebške županije v svet izvolita po dva predstavnika. Člana tega sveta pa sta po položaju še župan mesta Zagreba in župan zagrebške županije, ki svetu tudi predsedujeta izmenično vsak tri mesece.

Ta rešitev velja po spremembah zakona leta 1997, dotlej je bilo namreč mesto Zagreb del zagrebške županije, po spremembi pa to ni več. Pred omenjeno spremembo je bil zagrebški župan hkrati župan zagrebške županije. Naloge državne uprave za zagrebško županijo je za mesto Zagreb opravljala mestna uprava, za področje županije izven Zagreba pa posebni županijski uradi in njihove izpostave. Mesto je z novo ureditvijo seveda izgubilo naloge, ki so specifično županijske.

Odnos med državo in mestom Zagrebom je določen z 8. členom Zakona o mestu Zagrebu, kjer je določeno, da se naloge, ki jih bo za vlado opravljala mestna

uprava, določi s posebnim zakonom. V istem členu je tudi določeno, da mestna uprava opravlja naloge lokalne samouprave in državne uprave. Za naloge državne uprave je mestna uprava mesta Zagreba odgovorna županu mesta Zagreb in pristojnemu ministru, za naloge lokalne samouprave pa županu in izvršnemu organu mesta Zagreba (poglavarstvu).

Pri pravni ureditvi razmerja med glavnim mestom in državo zasledimo tudi rešitev, ki je druge ureditve ne poznajo in je ne le po naši presoji zagotovo v nasprotju z evropsko listino lokalne samouprave. Ko namreč mestna skupščina izvoli župana, ga mora po določenih drugega odstavka 20. člena Zakona o mestu Zagrebu potrditi tudi predsednik republike. Ne gre zgolj za formalno potrjevanje, ampak za pomemben vpliv na lokalno samoupravo oziroma najedanje njene avtonomnosti v razmerju do države. To določilo je bilo eno od spornih vprašanj, ki so jih ocenjevali kot pomembno oviro pri včlanjevanju Republike Hrvaške v Svet Evrope.

Posebnost ureditve mesta Zagreba v primerjavi z drugimi občinami na Hrvaškem je tudi v sistemu financiranja. Zakon o mestu Zagrebu namreč poleg določil o financiranju, ki jih vsebuje Zakon o lokalni samoupravi in upravi, vsebuje še določilo, da se mesto Zagreb med drugim financira tudi iz mestnega davka na plače.

Mesto Zagreb ima v skladu z zakonom naslednje naloge: zagotavlja pogoje, usklajuje interese in opravlja naloge za razvoj gospodarskih, družbenih, komunalnih in drugih dejavnosti, pomembnih za mesto Zagreb, zagotavlja pogoje za urejanje prostora in urbanističnega načrtovanja, za varovanje okolja ter določa pogoje za urejanje in zaščito prostora, določa uporabo stavbnih zemljišč, skrbi za urejanje naselij, kakovosti bivanja, komunalnih objektov in druge mestne infrastrukture, določa stanovanjsko politiko, skrbi za zadovoljevanje potreb prebivalcev s področja vzgoje in izobraževanja, zdravstvene zaščite ljudi, sociale, kulture in športa ter zdravstvene zaščite živali, skrbi za naravne in kulturne spomenike, ustanavlja ustanove, trgovske družbe in druge pravne osebe, gospodari z nepremičninami mesta Zagreba ter določa višino mestnih davkov v skladu z zakonom.

Zaključek

Ob primerjalni analizi položaja glavnega mesta Republike Slovenije in štirih evropskih prestolnic ugotovljamo, da obstaja določena vzročna povezanost med stopnjo razvoja sistema lokalne samouprave in urejenim pravno-formalnim položajem glavnega mesta. Zapišemo lahko, da stopnja razvoja sistema lokalne samouprave le deloma vpliva na poseben položaj glavnega mesta. Ta je v mnogočem odvisen tudi od drugih dejavnikov npr. konkretnih razmerij političnih sil. Upoštevanje posebnosti različnih lokalnih skupnosti (pri čemer je glavno mesto kot praviloma velika lokalna skupnost določena posebnost) prispeva k uspešnosti in učinkovitosti izvrševanja izvornih in prenesenih nalog lokalne samouprave. K temu sklepu nas vodi tudi dejstvo, da imajo obravnavane države skozi zakonodajo prepoznane različne vrste lokalnih skupnosti in da je glavno mesto ena od poseb-

nosti. Nedvomno urejeno razmerje med državo in glavnim mestom lahko dodatno poveča uspešnost in učinkovitost delovanja lokalne samouprave. Za Slovenijo in Mestno občino Ljubljana bo morda nova priložnost za prevrednotenje vloge glavnega mesta uvedba druge ravni lokalne samouprave.

LITERATURA

- Act LXV of 1990 On Local Governments, (1990), madžarski Zakon o lokalni samoupravi, angleški prevod, štirikrat dopolnjen, z Resolucijo št. 32/92, z dopolnitvijo zakona LV 1992, z Resolucijo št. 18/93 in dopolnitvijo zakona LXIII 1994
- Bugarič, Bojan (1992): Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah, Vestnik za javno upravo, letnik 28, šte. 1-2, Ljubljana
- Die Organisation der Wiener Stradtverwaltung, (1994): Organizacija dunajske mestne uprave, Mesto Dunaj, Informacijska pisarna
- Jerovšek, Tone (1994): Razmerja med državo in lokalno samoupravo, Javna uprava, šte. I, letnik 30, Ljubljana 1994
- Lavtar, Roman (2000): Upravljanje glavnega mesta, neobjavljeno magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede
- Primerjalno-pravna analiza ureditve šestih evropskih glavnih mest, (1999), IPZT, Inštitut za prenos znanja in tehnologije, neobjavljeno gradivo, naročnik Mestna občina Ljubljana
- Ribičič, Ciril (1996): Lokalna samouprava v knjigi Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1996): Državna ureditev Slovenije, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1996
- Statut Mestne občine Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije 32/95 in 33/95
- Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba br. 19/99
- The administrative sistem of Budapest, (1997) publikacija mestne uprave Budimpešte
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS šte.72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98 in 70/00)
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS šte.60/94
- Zakon o ureditvi lokalne samouprave z dne 8.7.1990, številka 142, objavljen v redni prilogi Uradnega lista Republike Italije šte. 135 dne 12.7.1990
- Zakon o Gradu Zagreb, Narodne novine Republike Hrvatske šte. 90/92,76/93,69/95, 14/97 in 36/98
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine RH šte. 90/92, 94/93, 117/93 in 12/99
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine RH šte. 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 128/99
- Zakon o Zagrebačkoj Županiji, Narodne novine RH šte. 95/97