

je bilo opredeljevanje za »čisti parlamentarni sistem«, ki ga je morda kdo celo razumel kot skupščinski sistem, ker smo se želeli čim bolj izogniti možnosti, da ustava vzpostavi četudi samo delni predsedniški sistem. Izid je naposled tak, da ustava res postavlja čisti parlamentarni sistem z nekaj koncesijami predsedniku republike, medtem ko je vlada opredeljena kot najvišji, načelno neodvisni organ upravljanja države, ki pa nima kakšne posebne subjektivitete politične narave. Po ustavi sodeč se od vlade ne pričakuje tako izpostavljena politična pomembnost, kot je značilna za vlade nekaterih evropskih držav, npr. za nemško ali avstrijsko in še katero. Slovenski vladi so dane zlasti upravne pristojnosti. Odgovorna bo v prvi vrsti za funkcioniranje države kot vrh upravnega sistema te države, kakor je to značilno npr. za vlado Švice in nemara tudi Francije.

Takšna, bolj posredna in implicitna kot neposredna in eksplicitna ustavna opredelitev pristojnosti vlade in razmerja med parlamentom, vlado in predsednikom republike, v bistvu vendarle vzpostavlja tudi neke vrste hierarhijo med najvišjimi organi oblasti. Vlada je opredeljena kot vrh državne uprave in ne kot enakovredno telo politične oblasti. Najvišji organ oblasti in političnih pristojnosti je nedvomno parlament in pogojno enakopraven mu je samo predsednik države. Vlada bo vključno s svojim predsednikom morala delovati po usmeritvah in pod nadzorom državnega zbora in prihodnji premier nikakor ne bo imel tako pomembne politične vloge, kot jo ima npr. nemški ali avstrijski kancler. Če si bo skušal prilastiti tolikšne politične pristojnosti, kot je to že poskušal predsednik izvršnega sveta po prvih demokratičnih volitvah v Sloveniji, bo nujno prihajalo do kompetenčnih sporov, ki utegnejo biti zelo neprijetni in mučni za javnost.

Povedano na poseben način zastavlja tudi vprašanje, v kakšnem hierarhičnem razmerju bodo trije vodilni politični funkcionarji v Sloveniji: predsednik državnega zbora, predsednik republike in premier? Po logiki ustave, ki seveda ni eksplicitno zapisana, bo pravzaprav hierarhično najvišji predsednik državnega zbora, četudi morda ne bo tako izpostavljen in četudi to mesto ne bo samo po sebi tako karizmatično, kot bosta mesti predsednika republike in predsednika vlade. Bo po dejansko veliko pomembnejše in bolj odgovorno, kot so sicer funkcije predsednikov parlamentov nekaterih drugih držav.

BOJAN BUGARIČ*

Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah

I. Uvod

V primerjalnem pravu srečujemo različno ustavno ureditev lokalne samouprave. Ponekod je ustavna ureditev strukture in organiziranosti lokalne samouprave dokaj obširna in podrobna, v drugih ureditvah so le temeljna načela o lokalni samoupravi, v nekaterih pa lokalna samouprava sploh ni ustavno urejena. Različ-

* Bojan Bugarič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

no so opredeljeni funkcije lokalne samouprave, vrste in sestava organov, akti ter njihov odnos do države, nadzor nad lokalno samoupravo, stopnjevito lokalne samouprave (eno-, dvo- ali večstopenjska), avtonomnost lokalne samouprave in nekatere druge zadeve. Takšne razlike imajo za posledico različni ustavnopravni pomen in vlogo lokalne samouprave v primerjalnih ureditvah.

Ogledali si bomo ustavno ureditev lokalne samouprave v Italiji, Nemčiji, Avstriji, Angliji in na Švedskem.

II. Italija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Ustava Republike Italije iz 1947. leta med temeljnimi načeli v 5. členu določa, da država priznava in pospešuje lokalno samoupravo. Poleg tega izvaja v službah, odvisnih od države, najširšo upravno decentralizacijo ter prilagaja metode in načela svoje zakonodaje zahtevam avtonomije in decentralizacije.¹

V 114. členu določa, da se republika deli na dežele (region), pokrajine (provincie) in občine (comuni), v 128. členu pa, da so pokrajine in občine avtonomne, samoupravne ustanove, ki delujejo v skladu z načeli, določenimi s splošnimi državnimi zakoni, ki jim odrekajo njihove funkcije.

Enote lokalne samouprave so torej občine in pokrajine, ki predstavljajo dvo-stopenjsko lokalno samoupravo.² Osnovna enota in izhodišče lokalne samouprave je občina, ki je enovito urejena, kar pomeni, da ni razlik v statusu med različnimi občinami ter da ni razlikovanja med mestnimi in podeželskimi občinami, kar poznajo nekatere druge države.³ Občine se združujejo v pokrajine, ki so druga stopnja lokalne samouprave ter vmesna stopnja med občino in deželno. Dežela ni enota lokalne samouprave, ampak upravnopolitična enota države. Povedano je jasneje razvidno iz zakona o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta.⁴

Nadaljnji 129. člen ustave pravi, da so pokrajine in občine tudi območja državne in deželne decentralizacije, kar pomeni, da lahko država ali dežela nanje prenese določene funkcije. Enote lokalne samouprave opravljajo tako poleg lastnih funkcij, ki so določene v splošnih zakonih republike (128. člen), še prenesene funkcije, ki jih nanje prenese država ali dežela (129. člen). Drugi odstavek 129. člena ureja delitev pokrajin v okraje, ki pa imajo izključno upravne funkcije v smislu nadaljnje decentralizacije in niso posebne enote lokalne samouprave.

Poseben status imajo velemestna območja, vendar tega ne ureja ustava, ampak zakon o ureditvi lokalne samouprave. V členih 17–21 ureja položaj velemestnih območij (Aree metropolitane), ki imajo status pokrajin in so prav tako razdeljene na občine.

¹ Ustava Republike Italije iz 1947. leta v: NOVI USTAVI – Zbirka ustava donetih posle drugog svetovskog rata, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1948. O razlikovanju med decentralizacijo in dekoncentracijo glej v S. Humes: THE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENTS THROUGHOUT THE WORLD, Martinus Nijhoff, The Hague 1959, str. 36–39; H. Alderfer: LOCAL GOVERNMENT IN DEVELOPING COUNTRIES, McGraw-Hill Book Company, New York 1964, str. 176–177 in E. Pusić: Upravni sistemi I., Grafički zavod Hrvatske, Zagreb 1985, str. 335.

² M. Jovičić: STRUKTURA I TERITORIALNA OSNOVA LOKALNE SAMOUPRAVE U EVROPSKIM ZEM-LJAMA, Savremena administracija, Beograd 1974, str. 28.

³ J. Šmidovnik: KONCENTRACIJA JUGOSLOVANSKE OBČINE, Časopisni zavod Uradni list SRS, Ljubljana 1970, str. 67.

⁴ Zakon o ureditvi lokalne samouprave z dne 8. junija 1990, št. 142, objavljen v redni prilogi Uradnega lista Republike Italije, št. 135. 135 dne 12. junija 1990.

2. Funkcije, organi in akti lokalne samouprave

Glede funkcij lokalne samouprave je pomemben 128. člen ustave, ki določa, da so te opredeljene v splošnih državnih zakonih. Zdaj je to urejeno z zakonom o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta, ki je nadomestil več prejšnjih zakonov o lokalni samoupravi in ki podrobno ureja, katere so funkcije enot lokalne samouprave (občin, pokrajin ter velemestnih območij, za katere se uporabljajo določbe, ki urejajo funkcije pokrajine, in posebna določba o funkcijah velemesta – 19. člen). To so lastne funkcije lokalne samouprave. Poleg teh pa lokalne enote opravljajo še prenesene funkcije, ki jih nanje prenese država ali dežela, kar ureja prvi odstavek 129. člena ustave.

Organi lokalne samouprave niso urejeni z ustavo. Ureja jih zakon o ureditvi lokalne samouprave, ki opredeljuje vrste organov, njihovo sestavo, način volitev organov, pristojnosti, način delovanja organov ter nekatere druge zadeve. Najpomembnejši občinski organi so občinski svet, občinski odbor in župan. Pokrajina ima zelo podobne organe: pokrajinski svet, pokrajinski odbor in predsednika. Organi velemesta so velemestni svet, velemestni odbor in velemestni župan.

Akti lokalne samouprave prav tako niso določeni z ustavo. Urejeni so v zakonu o ureditvi lokalne samouprave.

3. Nadzor nad organi in akti lokalne samouprave in druge določbe o lokalni samoupravi.

Ustava daje v 130. členu pooblastilo deželi za nadzorstvo nad zakonitostjo aktov pokrajin, občin in drugih lokalnih ustanov, ki ga opravlja deželni organ, ustanovljen na način, ki ga določa državi zakon. Če zakon določi, se nadzor lahko izvaja v obliki utemeljene zahteve ustanovi, ki je sprejela sklep, naj ta sklep ponovno prouči.

Nadzor nad lokalno samoupravo podrobneje ureja zakon o ureditvi lokalne samouprave, ki v ta namen predvideva poseben organ-deželni nadzorni odbor. Predhodnemu nadzoru zakonitosti so podrejeni sklepi, ki jih po zakonu sprejemajo občinski in pokrajinski svet, kot tudi sklepi, ki jih sveti in odbori na lastno pobudo predložijo nadzornemu odboru. Nadzorni odbor lahko nezakonite sklepe razveljavi.

Zakon posebej ureja tudi nadzor organov lokalne samouprave v 39. in 40. členu.

4. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Italiji

Italijanska ustava ureja le temeljna načela in izhodišča lokalne samouprave, preostale zadeve (funkcije, organe, akte, nadzor nad lokalno samoupravo in druge zadeve) pa podrobneje ureja zakon o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta kot najpomembnejši zakon za to področje ter nekateri drugi zakoni in predpisi.

V ustavi ni opredeljen odnos med občino in pokrajino kot enotama lokalne samouprave. Iz določb zakona o ureditvi lokalne samouprave, ki opredeljujejo funkcije pokrajine (14.–15. člen), je razvidno, da med njima ni le delitve funkcij, kot to poznajo nekatere države, kjer ni hierarhije med različnimi stopnjami lokalne samouprave (npr. Anglija in Švedska), ampak tudi hierarhija, ki pokrajino

v določenih zadevah postavlja kot višjo in nadrejeno enoto občini. Za pokrajino je značilno, da je hkrati samoupravna in administrativna enota.⁵

Ustava ne določa, kakšen je odnos med lokalno samoupravo na eni strani in državo oziroma deželo na drugi strani, kajti vsebuje le splošno določbo o nadzoru nad lokalno samoupravo, ki je natančneje opredeljena v omenjenem zakonu. Analiza določb, ki urejajo nadzor nad akti in organi lokalne samouprave (39.–50. člen zakona o ureditvi lokalne samouprave), nam pokaže, da je nadzor države in dežele zelo močan ne samo v zadevah, ki jih osrednja oblast prenese na lokalno raven, ampak tudi glede lastnih funkcij lokalne samouprave. Zato nekateri avtorji poudarjajo, da je za lokalno samoupravo v Italiji značilen močan vpliv osrednje oblasti, ki zmanjšuje avtonomijo samouprave.⁶

III. Zvezna republika Nemčija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Ustava oziroma temeljni zakon (Grundgesetz) Zvezne republike Nemčije iz 1949. leta ureja lokalno samoupravo v 28. členu. Prvi odstavek 28. člena določa, da mora biti ustavna ureditev dežele (Land) v skladu z načeli republikanske, demokratične in socialne pravne države, kot so določena v temeljnem zakonu. Ljudstvo v deželah, okrajih in občinah mora imeti svoja predstavništva, ki jih izvoli na podlagi splošnih, neposrednih, svobodnih, enakih in tajnih volitev. V občinah lahko zbor občine nadomesti takšno izvoljeno telo. Drugi odstavek 28. člena zagotavlja občinam pravico, da na lastno odgovornost in v skladu z zakoni urejajo vse zadeve lokalne skupnosti. Skupnost oziroma zveza občin (Gemeindeverband) ima v skladu z zakonom in zakonskimi funkcijami tudi pravico do samouprave. Federacija (Bund) zagotavlja skladnost ustavne ureditve dežel s temeljnimi pravicami in določbami iz prvega in drugega odstavka 28. člena (tretji odstavek 28. člena).

Razen še nekaterih ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo (npr. 106. in 108. člen, ki urejata davčne pristojnosti), je podrobnejša ureditev lokalne samouprave prepuščena zakonom in drugim predpisom. Dežele urejajo to področje z deželnimi redi oziroma zakoni o občinah in okrajih.

Nemška lokalna samouprava je dvostopenjska oziroma v nekaterih deželah celo tristopenjska. Osnovna enota je občina (Gemeinde), druga stopnja je okraj (Kreis), v nekaterih deželah pa so še višje komunalne zveze (Bezirke), ki so tretja stopnja lokalne samouprave.⁷

2. Funkcije, organi in akti občine in okraja

O funkcijah občine ustava določa, da občine opravljajo vse zadeve lokalnega pomena. Občina ima univerzalno pristojnost za opravljanje vseh javnih zadev lokalnega pomena. Omejitve so lahko določene z zakonom (drugi odstavek 28.

⁵ M. Jovičić, op. cit., str. 41 in 149 in G. Trpin: Javne službe v pogojih lokalne samouprave, Vestnik za javno upravo, št. 1–2/1991, str. 12.

⁶ M. Jović, op. cit., str. 31 in G. Trpin, prav tam.

⁷ J. Šmidovnik, ibidem.

člena). Pristojnost občine je lahko omejena tudi s pristojnostmi okraja. Podrobneje so funkcije občine opredeljene v zakonih in drugih predpisih.

Ista določba pravi, da imajo tudi zveze oziroma skupnosti občin pravico do samouprave. Omejitve njihovih funkcij so lahko določene z zakonom.

Organi lokalne samouprave niso opredeljeni v ustavi. Ta določa le, da morajo imeti lokalne enote predstavniške organe, izvoljene na splošnih neposrednih svobodnih, enakih in tajnih volitvah. V občinah je lahko takšno predstavniško telo nadomeščeno z zborom občine (prvi odstavek 28. člena).⁸

Akti lokalnih organov prav tako niso opredeljeni v ustavi.

3. Nadzor nad lokalno samoupravo

Ustava ne ureja nadzora nad občinami in okraji kot enotami lokalne samouprave.

4. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Zvezni republiki Nemčiji

Čeprav nemška ustava vsebuje institucionalno jamstvo za lokalno samoupravo, so njene določbe o lokalni samoupravi zelo sklope.

Ustava določa le temeljna načela o funkcijah in organih lokalne samouprave. Vse drugo je prepuščeno zakonom in drugim predpisom.

Čeprav se občine delijo na podeželske (Landsgemeinden) in mestne (Stadtgemeinden), imajo vse enak status in se združujejo v okraje (Landkreise). Povedano ne velja za večje mestne občine (Stadtkreise), ki so izločene iz okraja in same opravljajo vse naloge, povezane z lokalno samoupravo. Okraj kot druga stopnja lokalne samouprave je hierarhično nad občino. Njegove funkcije so hkrati samoupravne in administrativne.⁹

IV. Avstrija

1. Splošna načela o lokalni samoupravi v Avstriji

Avstrijska ustava ureja lokalno samoupravo v 115.–120. členu. Samouprava je enostopenjska, saj je občina (Gemeinde) edina enota lokalne samouprave. Ustava sicer omenja poleg navadnih občin (Ortsgemeinden) v 120. členu še pokrajinsko zvezo občin (Gebietsgemeinde), ki pa se v praksi ni uresničila. V zakonodaji¹⁰ se pojavlja razločevanje med vaškimi (Dorfsgemeinden), tržnimi (Marktgemeinden) in mestnimi občinami (Stadtgemeinden), ki pa kljub različnim imenom uživajo enak pravni status.¹¹ Poleg običajnih občin, ki se vključujejo v okraje, ureja avstrijska ustava (tretji odstavek 116. člena) tudi položaj statutarne mesta (Statutar-Stadt), ki je občina s statusom okraja. Zaradi povedanega uvrščamo Avstrijo med

⁸ Več o organih glej v: J. Šmidovnik, op. cit., str. 79–80.

⁹ M. Jovičić, op. cit., str. 149 in J. Šmidovnik, op. cit., str. 51.

¹⁰ Ustavni zakon o državlјansko-občinskem pravu Republike Avstrije z dne 1. decembra 1965.

¹¹ M. Jovičić, op. cit., str. 55.

tiste države, ki poznajo različen pravni status občin. Poseben, ustavno opredeljen položaj ima glavno mesto Dunaj, ki je obenem statutarno mesto in federalna enota-dežela (Land). Tako je Dunaj hkrati občina, okraj in dežela, njegovi organi pa so obenem občinski, okrajni in deželni. Ustava ureja položaj Dunaja v členih 108, 109, 111 in 112.

Vmesna enota med občino in deželo je okraj (Bezirk), ki ni širša enota lokalne samouprave, ampak upravno teritorialna enota dežele. Okraj ni pravna oseba in tudi nima javnopravnih pooblastil za izdajanje predpisov, pobiranje davkov... Na čelu okraja je funkcionar, imenovan iz centra (okrajni komisar), ki na področju prenesenih pristojnosti nadzoruje del občine in opravlja naloge, ki mu jih prenese zvezna ali deželna uprava.¹² Položaj okraja ni urejen v ustavi.

Če ni posebej določena pristojnost federacije, je deželna zakonodaja tista, ki ureja občinsko pravo (drugi odstavek 115. člena ustave). 116. člen ustave določa, da se vsaka dežela deli na občine. Te so opredeljene kot področna telesa s pravico do samouprave, hkrati pa so tudi upravno območje. Vsak del ozemlja mora pripadati določeni občini.

2. Funkcije, organi in akti lokalne samouprave

Funkcije

Občina je samostojna gospodarska enota, ki ima pravico, da v skladu s splošnimi zveznimi in deželnimi zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, pravico voditi podjetje in pravico, da v skladu z ustavno ureditvijo javnih financ samostojno vodi svoj proračun in uvaja dajatve (drugi odstavek 116. člena ustave). 118. člen v prvem odstavku določa, da je pristojnost občine bodisi njena lastna bodisi prenesena iz zveze ali dežele.

Lastna pristojnost obsega poleg zadev, ki so navedene v drugem odstavku 116. člena, še druge zadeve, ki so v izključnem ali pretežnem interesu lokalne skupnosti, ki jo predstavlja občina, in so primerne, da se opravljajo znotraj njenih krajevnih meja. Te zadeve morajo biti v zakonih izrecno določene kot zadeve, ki spadajo v lastno pristojnost občine (drugi odstavek 118. člena). Tretji odstavek 118. člena podrobno določa, katere zadeve so posebej zagotovljene kot lastne pristojnosti občine. Četrti odstavek 118. člena določa, da mora občina zadeve iz lastne pristojnosti opravljati v skladu z zakoni in odloki zveze in dežele z vso odgovornostjo in ne da bi prejemale kakšna navodila ter ne da bi bilo možno kakšno pravno sredstvo na upravne organe zunaj občine.

Župan, člani občinskega predstojništva (mestni sveti, mestni senati) in drugi postavljeni občinski organi so za opravljanje zadev iz občinskih lastnih pristojnosti odgovorni občinskemu svetu (peti odstavek 118. člena).

Na predlog občine lahko deželna vlada oziroma deželni glavar z odlokom prenese opravljanje posameznih nalog z lastnega delovnega področja, če spadajo v deželno pristojnost, na nek državni oblastveni organ. 119. člen ureja preneseno pristojnost. Prenesena pristojnost obsega vse zadeve, ki jih mora občina opravljati v skladu z zveznimi zakoni po nalogu zveze, in tiste, ki jih mora opravljati po nalogu dežele v skladu z deželnimi zakoni po navodilih dežele. Zadeve iz prenesene pristojnosti opravlja župan. Pri tem mora pri zadevah, glede katerih je pristojna

¹² G. Trpin, prav tam in M. Jovičić, op. cit., str. 27.

dežela, upoštevati navodila pristojnih deželnih organov, pri zadevah, glede katerih je pristojna zveza, pa navodila pristojnih zveznih organov.

Mesta z lastnim statutom-statutarna mesta

Pri funkcijah lokalnih enot moramo posebej omeniti statutarna mesta, ki jih ureja tretji odstavek 116. člena. Ta določa, da je občini z najmanj 20.000 prebivalcev treba na njeno zahtevo in v skladu z deželnim zakonom podeliti položaj statutarne mesta. Pri tem ne smejo biti ogroženi deželni interesi. Takšna zakonska določba se razglasi samo s privolitvijo zvezne vlade. Mesto z lastnim statutom obenem opravlja naloge občinske in okrajne uprave. Kot smo že povedali v uvodu, so statutarna mesta občine z dodatnimi pristojnostmi okraja.

Organi

Organe lokalne samoprave ureja ustava v 117. členu. Kot občinski organi so predvideni: občinski svet kot splošno predstavniško telo, ki ga izvolijo volilci občine; občinsko predstojništvo (v mestnih občinah mestni svet), v mestih z lastnim statutom pa mestni senat in župan.

Volitve občinskih svetov morajo biti v skladu z načelom proporcionalnega predstavnštva in načeli enakih, neposrednih, tajnih in osebnih volitev. Volijo lahko vsi državljani Avstrije, ki imajo prebivališče v lokalni skupnosti, kjer se voli občinski svet. Volilni zakon ne sme določiti strožjih pogojev za aktivno in pasivno volilno pravico od tistih, ki veljajo za deželni parlament. Lahko se določi, da aktivna in pasivna volilna pravica za občinski svet ne pripadata osebam, ki živijo v občini manj kot eno leto in če je njihovo bivanje le prehodno. Za volitve v občinske svete se uporabljajo določbe, ki urejajo volitve v deželni parlament. Občinski svet sprejema sklepe z navadno večino navzočih članov sveta, razen če zakon ne določa drugače. Seje občinskega sveta so javne, dopustne pa so tudi izjeme od načela javnosti. Javnost ne sme biti izključena ob sprejemanju občinskega proračuna ali zaključnega računa. Stranke, ki so zastopane v občinskem svetu, imajo glede na svoj delež pravico do zastopstva tudi v občinskem predstojništvu.

Občinske posle opravlja občinski urad (mestni urad) oziroma v mestih z lastnim statutom magistrat. Za direktorja notranjih služb magistrata se postavi pravno usposobljen upravni uradnik. V zadevah z lastnega delovnega področja občine lahko deželni zakonodajalec predvidi neposredno udeležbo volilnih upravičencev v občinskem svetu.

Akti

Akte lokalne samouprave ureja šesti odstavek 118. člena. V zadevah iz lastnega delovnega področja ima občina pravico, da po lastni presoji izdaja uredbe, s katerimi preprečuje dejansko ali potencialno motenje lokalnega javnega reda, ter da kršitev uredb določi kot upravni prestop. Uredbe ne smejo biti v nasprotju z obstoječimi zveznimi in deželnimi zakoni in uredbami.

3. Nadzor nad lokalno samoupravo in druga določila

Nadzor

Pravica do nadzora je opredeljena v 119. a členu ustave. Zveza in dežela izvajata pravico do nadzora nad občinami na ta način, da občina pri opravljanju nalog iz lastne pristojnosti ne krši zakonov in uredb, da ne prekorači svoje pristojnosti in da izpolnjuje naloge, ki ji po zakonu pripadajo.

Nadzorna oblast je upravičena, da je obveščena o vsaki občinski zadevi. Občinski organi so dolžni, da nadzorni oblasti predložijo zahtevane informacije in dopustijo, da opravi preveritve na kraju samem. Kdor meni, da so mu z odločbo kakšnega občinskega organa v zadevi z lastnega delovnega področja občine kršene njegove pravice, lahko po izčrpanju instančne poti v dveh tednih po izdaji odločbe proti temu vloži ugovor pri nadzorni oblasti. Nadzorna oblast mora odločbo, če so z njo pravice oškodovanca kršene, razveljaviti in zadevo vrniti v ponovno obravnavo. Za statutarne mesta lahko pristojna zakonodaja določi, da ugovor na nadzorno oblast ni mogoč.

Občina mora nadzorno oblast obvestiti o uredbah, ki jih je sprejela. Nadzorna oblast mora uredbe, ki so v nasprotju z zakonom, z uredbo razveljaviti in razloge za to sporočiti občini. Pred sprejemom takšne odločitve mora omogočiti občini, da pove svoje mnenje.

Če pristojna zakonodaja predvidi kot nadzorno sredstvo razpustitev občinskega sveta, pripada ta ukrep deželni vladi, če gre za izvajanje nadzorne pravice s strani dežele, če pa nadzor izvaja zveza, pripada ukrep deželnemu glavarju. Pristojnost nadomestne izvršitve kot sredstva nadzora se omeji na primere brezpozorne nujnosti.

Občina ima v postopku izvajanja nadzora položaj stranke. Zoper nadzorno oblast se lahko pritoži na upravno in ustavno sodišče. Določbe o nadzoru se uporabljajo tudi za občinske zveze.

Pokrajinska zveza občin (Gebietsgemeinde)

120. člen ustave predvideva možnost ustanavljanja pokrajinskih zvez občin, kar pa se v praksi ni uresničilo. Za ureditev teh zadev je pristojna zvezna ustavna zakonodaja, za izvedbo pa deželna zakonodaja.

Občinska zveza (Gemeindeverband)

Povezovanje občin v občinske zveze ureja ustava v 116. a členu. Za opravljanje posameznih nalog z lastnega delovnega področja se lahko občine z dogovorom združijo v zvezo občin. Za sklenitev takega dogovora je potrebna odobritev nadzorne oblasti. Odobritev se da z uredbo, če dogovor ustreza določbam zakona, če opravljanje oblastvenih nalog po zvezi občin ne ogroža funkcije udeleženih občin kot samoupravnih teles in če je opravljanje nalog občin kot nosilk zasebnih pravic po zvezi občin v interesu iz razlogov smotrnosti, gospodarnosti in varčnosti.

4. *Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave v Avstriji*

Avstrijska ustava zelo podrobno ureja lokalno samoupravo. Za lokalno samoupravo je značilno, da je pod močnim nadzorom osrednje uprave, kar je razvidno iz številnih nadzornih pristojnosti, ki jih imajo nadzorni organi.

Vse občine (razen Dunaja in statutarnih mest) imajo enak položaj in iste organe ter strukturo, kar zagotavlja enotnost sistema državne uprave, v katerega je vključena tudi občina. To pa zmanjšuje vlogo lokalne samouprave in stopnjo njene avtonomnosti, saj je večina pristojnosti pridržana osrednji upravi, ki jih izvaja preko svojih teritorialno dislociranih enot in tudi preko občinske uprave. Za statutarne mesta je značilno, da imajo poleg pristojnosti občine še status okraja.

V. Anglija

1. *Pravna ureditev lokalne samouprave v Angliji*

Angleški ustavni dokumenti nimajo nobenih določb o lokalni samoupravi. Temeljni pravi akti, s katerimi je urejena lokalna samouprava, so zakoni. Ti so lahko splošni (General Acts) ali lokalni (Local Acts).¹³ Prvi se nanašajo bodisi na vse enote lokalne samouprave bodisi na določeno vrsto enot ali na delovanje posameznih služb lokalne samouprave. Splošni zakoni so lahko obligatorni (Obligatory Acts), permisivni (Permissive Acts) ali adoptivni (Adoptive Acts). Splošno zavezujoči so le obligatorni. Za adoptivne je značilno, da se uporabljajo, če jih lokalne oblasti sprejmejo. Če jih ne sprejmejo, tudi niso obvezujoči. Permisivni nekaj dopuščajo in od lokalnih organov je odvisno, ali bodo zakonsko pooblastilo uporabili ali ne.

Lokalni zakoni so ena od oblik individualnih zakonov (Private Bills), ki so sprejeti v interesu ali v korist ene ali več oseb. Sprejem teh zakonov zahtevajo predvsem lokalne oblasti. Z njimi se posamičnim lokalnim oblastem dajo določene pristojnosti, ki ustrezajo specifičnim potrebam lokalnih enot. Sprejemajo se po posebnem postopku. Lokalne oblasti nimajo nobenih izvršnih funkcij upravljanja, ki bi obstajale mimo odločitev parlamenta. Lokalna samouprava v Angliji je v celoti kreacija parlamenta.¹⁴ To pomeni, da morajo biti vse funkcije in pristojnosti lokalnih oblasti predvidene v zakonih, ki jih sprejema parlament. Povedano ne pomeni, da so vse funkcije prenesene. Nasprotno, vse funkcije so lastne lokalni samoupravi, ki jih opravlja v svojem imenu in na svoj račun in ki pripadajo samo njej. V nobenem primeru ne gre za prenos oziroma delegacijo pristojnosti osrednjih organov na lokalne.

Drugi pravni viri, ki urejajo lokalno samoupravo, so podzakonski akti (Statutory Instruments), praviloma common lawa, običaji in akti lokalne samouprave, ki so statuti (Standing Orders) in lokalni predpisi (By-laws).¹⁵

¹³ M. Jovičić: SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U ENGLESKOJ, ŠVEDSKOJ I ŠVAJCARSKOJ, Savremena administracija, Beograd 1963, str. 45.

¹⁴ J. J. Clarke: THE LOCAL GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM, Pitman & Sons, London 1955, str. 1; J. Šmidovnik, op. cit., str. 38–40 in M. Jovičić, op. cit., str. 175.

¹⁵ L. Golding: LOCAL GOVERNMENT, The English Universities Press, London 1959, str. 42; M. Jovičić, op. cit., str. 48–49 in J. J. Clarke, op. cit., str. 1–9.

1. Splošna načela o lokalni samoupravi

Do ustavnih sprememb iz 1974. leta je bila lokalna samouprava na Švedskem izključno zakonsko urejena.¹⁶ Splošni zakoni so urejali organizacijo in delovanje občin (poseben zakon o občinah, poseben o okrožnih občinah in poseben o občini mesta Stockholm ter nekateri drugi). Na drugi strani so posebni zakoni urejali pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (npr. zakon o javnem zdravju, zakon o otroškem skrbstvu, zakon o gradnji in urejanju mest in številni drugi).

Instrument of Government iz 1974. leta kot eden od ustavnih aktov, ki sestavljajo švedsko ustavo,¹⁷ ureja temeljna načela lokalne samouprave. Občinski in okrožni sveti so upravičeni, da predpisujejo davke. Odločanje v občinah in okrožnih občinah pripada izvoljenim predstavniškim telesom.¹⁸ Drugi ustavni akt, Act of the Riksdag, naj bi urejal organizacijo in dejavnost ter druge pristojnosti in dolžnosti lokalnih oblasti.¹⁹

Podrobneje je lokalna samouprava urejena z zakoni. Local Government Act iz 1977. leta je nadomestil več splošnih zakonov, ki so urejali posamezne enote lokalne samouprave ter položaj Stockholma in drugih večjih mest, ki so hkrati navadne in okrožne občine.²⁰

Posebni zakoni pa urejajo pristojnosti lokalnih enot po posameznih področjih (npr. zakon o izobraževanju, planiranju in gradnji, socialnih službah in drugi).

Občine izdajajo dve vrsti normativnih aktov: pravilnike in lokalne predpise.

2. Sklepna ugotovitev o ustavni ureditvi lokalne samouprave na Švedskem

Švedska ustava ureja le temeljna načela lokalne samouprave, podrobnejša ureditev pa je prepuščena zakonodaji.

Za dvostopenjsko samoupravo je značilno, da med obema stopnjama ni hierarhije, ampak delitev pristojnosti. Čeprav se občine delijo na mestne in podeželske, spada Švedska bolj med tiste države, ki poznajo enoten status občin, saj so razlike med obema vrstama občin zelo majhne. Mesta imajo hkrati status navadnih in okrožnih občin. Obseg dejavnosti lokalne samouprave je zelo širok. Nadzor države je po drugi strani dokaj omejen, kar je dodatni razlog za močno avtonomijo švedske lokalne samouprave.

VII. Sklep

Če primerjamo opisane ureditve, vidimo, da le avstrijska ustava obširno in podrobno ureja lokalno samoupravo. Ustave preostalih držav z izjemo Anglije, kjer lokalna samouprava ni ustavno urejena, določajo le temeljna načela in izhodišča ureditve lokalne samouprave, podrobnejša ureditev je prepuščena zakonom in drugim predpisom.

¹⁶ M. Jovičić, op. cit., str. 61.

¹⁷ A. Gustafsson: LOCAL GOVERNMENT IN SWEDEN, The Swedish Institute, Uddevalla 1988, str. 15–16.

¹⁸ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

¹⁹ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

²⁰ A. Gustafsson, op. cit., str. 35–38.

Lokalna samouprava v Avstriji je enostopenjska, v Italiji, na Švedskem in Zvezni republiki Nemčiji je dvostopenjska,²¹ v Angliji pa obenem eno-, dvo- in tristopenjska.²²

Funkcije samoupravnih enot so obširno urejene le v avstrijski ustavi. Ta opredeljuje področje lastnih pristojnosti lokalnih organov in njihov način izvajanja, posebej pa urejuje preneseno pristojnost in način njenega izvajanja. Italijanska ustava določa, da imajo občine in pokrajine svoje lastne kakor tudi prenesene funkcije. Obe vrsti funkcij sta opredeljeni v zakonu o ureditvi lokalne samouprave iz 1990. leta.

Nemška ureditev določa univerzalno pristojnost občine za opravljanje vseh javnih zadev lokalnega pomena, podrobneje pa funkcije lokalnih enot ureja zakonodaja. Švedski ustavni dokumenti o funkcijah določajo le, da so lokalne enote upravičene do predpisovanja davkov. Podrobneje bo funkcije urejal Act of the Riksdag.²³

Ustave Italije, Nemčije in Švedske ne določajo organov lokalne samouprave. Podrobneje ureja organe avstrijska ustava.

Akti lokalne samouprave niso določeni z ustavo v italijanski, nemški in švedski ureditvi. Le avstrijska ureditev vsebuje določbo o aktih lokalnih organov.

Ustavi Nemčije in Švedske ne urejata nadzora nad organi in akti lokalne samouprave. Italijanska ustava ima le splošno določbo o nadzoru nad lokalno samoupravo, ki je podrobneje urejen v zakonu. Tako kot pri preostalih institutih je tudi glede nadzora najbolj izčrpna avstrijska ustava, ki podrobno določa oblike nadzora kot tudi nadzorne organe.

Iz primerjalnega pregleda lahko povzamemo, da avtonomnost lokalne samouprave nasproti državi oziroma osrednji oblasti v opisanih ureditvah ni odvisna od tega, v kakšnem obsegu ustava ureja lokalno samoupravo. Prav za Anglijo, ki nima ustavnih določb o lokalni samoupravi, in Švedsko, ki je šele pred kratkim z ustavo uredila nekatere najbolj temeljne institute lokalne samouprave, je značilna visoka stopnja avtonomije lokalne samouprave. Na drugi strani je za avstrijsko lokalno samoupravo, ki je najboljše urejena v ustavi, ter italijansko, ki je podrobneje urejena z ustavo kot angleška in švedska, značilna nižja stopnja avtonomije v primerjavi z Anglijo in Švedsko.

Avtonomnost lokalnih enot je odvisna predvsem od obsega in vsebine pristojnosti, ki pripadajo lokalnim organom, od vrste aktov, ki jih lokalni organi lahko sprejemajo, ter od oblike in vsebine nadzora, ki ga nad lokalnimi organi in njihovimi akti izvaja osrednja oblast preko ustreznih nadzornih organov. Ker opisane ureditve, razen avstrijske, ta vprašanja urejajo zgolj načelno oziroma jih sploh ne urejajo ter podrobnejšo ureditev prepuščajo zakonom in drugim predpisom, tudi vsebinska primerjava teh ustavnih ureditev ne pokaže stopnje avtonomije lokalnih enot v posameznih državah. Kot smo že omenili, je izjema avstrijska ustava, ki podrobno urejuje opisana vprašanja in tako določa, kakšna je avtonomija lokalne samouprave.

Pregled ustavnih ureditev lokalne samouprave v naštetih evropskih državah lahko končamo z ugotovitvijo, da obseg avtonomnosti lokalnih enot ni opredeljen

²¹ V Zvezni republiki Nemčiji imajo nekatere dežele tudi tretjo stopnjo lokalne samouprave. Več o tem glej: J. Šmiedovnik, op. cit., str. 50.

²² L. Golding, op. cit., str. 22.

²³ A. Gustafsson, op. cit., str. 16.

toliko v ustavah posameznih držav kolikor v zakonih in drugih predpisih, ki natančneje izpeljujejo in opredeljujejo načelne in splošne ustavne določbe. Vsekakor pa je dejstvo, da je lokalna samouprava urejena prav v ustavi in ne kakšnem nižjem pravnem aktu, najpomembnejše pravno zagotovilo za njen obstoj in delovanje.