

## PRAVNO UREJANJE ŽIVLJENSKEGA OKOLJA\*\*

*Povzetek. Pravne norme se od drugih vrst družbenih norm razlikujejo ne samo po pomembnosti odnosov, ki jih urejajo, temveč tudi po tako imenovani organizirani sankciji in po svojem organiziranem nastajanju. S tem je podana večja gotovost, da bodo pravne norme racionalne, in da se bodo ljudje po njih ravnali. Zato kaže prav s pravnimi normami urejati najbolj pomembne družbene odnose oziroma tista družbena razmerja, ki so eksistenčnega pomena za družbo. Predpisi, ki jih izdajajo slovenske občine nastajajo po vnaprej opredeljenem postopku v zakonsko in statutarno predvidenih organih in določajo tudi sankcije ter organe, ki so zadolženi za izvajanje sankcij v primeru kršitev občinskih predpisov. Poleg splošnih pravnih norm v občinskih predpisih izdajajo občinski upravni organi še vrsto odločb in sklepov, kjer so zajete posamične in konkretne pravne norme. Ob pravni sferi se v posameznih lokalnih okoljih razvijejo še določeni običaji, tradicionalna ravnanja in – seveda – moralne norme, ki nadgrajujejo in dopolnjujejo svet pravnih pravil. Te nepravne družbene norme spontano nastajajo skozi daljše časovno obdobje in postopno prehajajo v zavest krajanov kot obvezne zapovedi. Del teh pravil se večkrat zbere in oblikuje v zaokrožene zbirke oziroma kodekse ravnanj posameznih kategorij prebivalcev lokalne skupnosti ali njenih uslužbencev.*

*Ključni pojmi: pravna pravila, lokalna skupnost, družbeni odnosi, bivališče, pravo*

### Potrebe in interesi v lokalni skupnosti

Na splošno je mogoče razumeti življenjsko okolje kot celoto fizičnega in družbenega prostora, ki nas obdaja. Če je prvi del materialnega sveta<sup>1</sup>, je

\* Dr. Albin Igličar, redni profesor na Pravni fakulteti, Univerza v Ljubljani.

\*\* Pregledni znanstveni članek.

<sup>1</sup> Npr. definicija prostora v Zakonu o urejanju prostora (ZUreP -1, Ur. l. RS 80/2010): »Prostor je sestav fizičnih struktur na zemeljskem površju ter nad in pod njim, do kamor sežejo neposredni vplivi človekovih dejavnosti.«

drugi prostor svet družbenih odnosov kot načinov ravnanja enega posameznika nasproti drugemu. Vzpostavljanje družbenih odnosov ima posebne značilnosti, ko se ti odnosi porajajo v lokalni skupnosti. Ta oblika združevanja povezuje ljudi s skupnimi potrebami in interesi v enem ali več naseljih. Interesi se v pravni sferi izražajo skozi pravice. Če opredelimo pravico kot pravno zavarovan interes (Igličar, 2009: 99), je mogoče izhajati iz domneve (hipoteze), da mora pravno urejanje odnosov v neposrednem življenjskem okolju zajeti samo tista družbena razmerja, ki so bistvena za obstoj in razvoj posameznika v osnovni teritorialni obliki združevanja.

V lokalni skupnosti zadovoljujemo predvsem potrebe, ki so skupne večini ljudi. Pri tem lahko omenimo najprej potrebe po stanovanju, prehrani in sploh osnovni preskrbi, ki je s tem povezana. Ob teh fizioloških potrebah je na lokalno skupnost vezana še vrsta potreb po varnosti. To so potrebe, ki jih občuti sicer že manjši, vendar še vedno večinski del članov določene družbene skupnosti. Sem prištevamo tako potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem varstvu pa tudi potrebe po neki elementarni pravni in politični varnosti<sup>2</sup>.

Če sledimo klasifikaciji človeških potreb po Maslowu (Maslow, 1970), je moč ugotoviti, da lokalna skupnost zelo pogosto pomeni tudi okvir za zadovoljitev človekove potrebe po pripadnosti. Ob družini, prijateljski skupini ipd. je namreč za veliko ljudi pomembna tudi navezanost na določen kraj oziroma njegove prebivalce. Tako postane pripadnost k nekemu kraju posebna vrednota, ki jo krepijo skupne navade, običaji, nazori in poznanstva.

Zadovoljevanje nadaljnjih potreb (višjega reda) po spoštovanju in samouresničevanju je navadno mogoče šele v širših družbenih skupnostih. Lokalni okviri so za njihovo celovito zadovoljevanje že preozki. Seveda pa lahko nekatere elementarne oblike teh potreb najdejo svojo zadovoljitev tudi v lokalni skupnosti. To so področja izobraževanja, kulture, poklicnega udejstvovanja in političnega odločanja oziroma upravljanja t.i. splošnih družbenih zadev celotne globalne družbe.

Obseg in intenzivnost zadovoljevanja potreb v lokalni skupnosti sta na splošno odvisna od stopnje družbene delitve dela. Pri tem velja zakonitost, da je prostorska bližina tem manjšega pomena za zadovoljevanje potreb, čim višja je delitev dela oziroma čim bolj so diferencirane potrebe ljudi. K temu danes pripomore tudi informacijsko-komunikacijska tehnologija, ki zmanjšuje pomen fizičnega oziroma geografskega prostora pri vzpostavljanju odnosov med ljudmi, obenem pa odpira s tem povezana vprašanja varovanja posameznikove zasebnosti<sup>3</sup>. Zato lahko ugotovimo, da se v moderni družbi

<sup>2</sup> O varnosti kot potrebi in načinih njenega zadovoljevanja v naseljih več v navedeni Mlinarjevi knjigi na strani 126 in naslednjih.

<sup>3</sup> S tem v zvezi ak. Mlinar v navedeni knjigi tudi razpravlja o vdiranju informacijsko-komunikacijske tehnologije v osebno sfero človeka ter opozarja »... da nam manjka ustrezna zakonska regulativa ...« (str.

pomen lokalnih skupnosti zmanjšuje pri zadovoljevanju vedno bolj številnih diferenciranih potreb, ki izvirajo iz razvejane delitve dela, in ki jih občuti samo del ljudi. Po drugi strani pa raste pomen lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb po pripadnosti in razbijanju anonimnosti množične družbe.

V Sloveniji je določena kot osnovna oblika samoupravne lokalne skupnosti občina, ki obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev<sup>4</sup>. Za pokrajine pa je predvideno, da bi prebivalci v njih opravljali lokalne zadeve širšega pomena, ki so skupne območjem več občin, zlasti na področju gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Uveljavljanje interesov v lokalnih skupnostih uredi najprej zakon o ustanovitvi občin, zakon o pokrajinah pa določa še specifične naloge regionalnega pomena, torej naloge, ki po svoji naravi niso niti lokalne niti državne. To so zlasti naloge na področju skladnega regionalnega razvoja<sup>5</sup>, energetskega in gospodarskega področju, pri načrtovanju prostorske ureditve, vzpostavljanju prometnega sistema v pokrajini, določanju strukturne kmetijske politike pokrajine, izvajanju stanovanjskega programa in programa varstva okolja ter naloge na področjih srednjega in visokega šolstva, zdravstvenega varstva in socialnega varstva, razvoja kulturnih dejavnosti ter izvajanja ukrepov zaščite in reševanja.

Iz potreb, ki se porajajo v lokalni skupnosti, se razvijejo interesi. Le-ti so objektivno-subjektivni odraz potreb in položaja ljudi v določenih oblikah združevanja ljudi. Na oblikovanje interesov vpliva tudi sfera zavesti in z njo povezana ideologija. Zato so interesi pogosto označeni kot spoznane in politično izražene potrebe. Hipotetična trditev tako ugotavlja, da pripadajo potrebe sferi t. i. civilne družbe, interesi pa so že sestavni del (politične) države. Potrebe »prevaja« v interese človekova zavestna dejavnost. Velik del interesov prične svojo pot izražanja, usklajevanja in združevanja prav v lokalni skupnosti. Po drugi strani pa v lokalno skupnost sežejo že oblikovani interesi iz širše družbe<sup>6</sup>.

## Bistveni odnosi v lokalni skupnosti in pravo

Potreba po pravni regulaciji bistvenih odnosov v lokalni skupnosti izvira iz narave teh odnosov, saj se uredijo v lokalni skupnosti eksistenčno pomembni pogoji življenja in dela. V krajevno pogojeni obliki združevanja

120) na področju prodaje blaga po telefonu ali različnih akviziterskih aktivnosti; razgrinja pa tudi prednost t. i. »teledela na domu« ipd.

<sup>4</sup> 139. čl. Ustave Republike Slovenije

<sup>5</sup> Strmšnik, I.: Pokrajine kot način doseganja skladnega regionalnega razvoja ter Kovačič, N. (2007): Pokrajine v Sloveniji – Gorenjska pokrajina razvojna priložnost. Javna uprava 43 (2): 341–347 in 349–375.

<sup>6</sup> Navedeni vidiki so poglobljeno analizirani v citirani Mlinarjevi knjigi, posebej ob pojmu »glokalizacije« (str. 388 in naslednje), kjer avtor med drugim opozarja, da »... se v razvitem svetu vse bolj odmikajo od prejšnje organizacijske togosti in uniformnosti, hkrati pa vrednotijo fleksibilnost in raznovrstnost povezovanja v prostoru« (str. 393).

Ljudi se s pravno institucionalizacijo doseže relativna stabilnost in predvidljivost odnosov, ki so potencialno interesno konfliktni. Zato imajo vse moderne države opredeljeno lokalno samoupravo v svojih ustavah<sup>7</sup> ter podrobneje urejeno v zakonodaji. Država s svojo zakonodajo vzpostavlja enoten sistem lokalne samouprave, s čimer jo zavaruje, in to celo pred posegi države same.

Pravna regulacija na splošno zadeva tako področje urejanja elementarnih družbenih odnosov kot tudi sfero oblasti oziroma upravljanja skupnih družbenih zadev. Obseg omenjenega urejanja je bil različen v posameznih zgodovinskih obdobjih in pravnocivilizacijskih krogih.

Enotna nediferencirana oblika združevanja ljudi (horda), ki je slonela na enotnem načinu proizvodnje in zgolj naravni delitvi dela (nabiralno gospodarstvo; lov), ni poznala posebnih skupin (družina, prijateljska skupina, proizvodna skupina, religiozna skupina) in zato tudi ne posebnih vrst pravil (moralna, religiozna, pravna). Vse dejavnosti, ki jih danes opravljajo različne oblike združevanja ljudi, so se odvijale v enotni nediferencirani skupnosti in vsi odnosi med ljudmi v tej skupnosti so bili urejevani z enotnimi nediferenciranimi družbenimi pravili. Ta pravila so torej vključevala vse značilnosti vseh vrst družbenih pravil in so bila zato istočasno moralna, pravna, religiozna itd. Šele z delitvijo dela (sprva v materialni in kasneje duhovni proizvodnji) so se oblikovale posebne oblike združevanja ljudi, posebne skupine, organizacije in vzporedno s tem so se tudi iz enotnih družbenih pravil izločala posebej moralna, posebej religiozna in posebej pravna pravila ter še vse druge vrste družbenih pravil, od navad, običajev do pravil lepega vedenja in mode.

Katere odnose (v lokalni skupnosti) urejati s pravnimi normami, katere pa lahko urejajo druge vrste družbenih pravil (moralna, običajna, tradicionalna ipd.) ali jih prepustimo spontanemu vedenju in ravnanju ljudi? Nekaj teoretičnih izhodišč o tem podaja zlasti sociologija prava (Deflem, 2008; Raiser, 2009).

S pravnimi normami urejamo odnose, ki so pomembni za obstoj posameznika in družbenih skupin in njihovih organizacij ter celotne globalne družbe<sup>8</sup>. Vedno torej pravna pravila postavljajo najprej okvire za odnose v proizvodnji materialnih dobrin, v t. i. materialni kulturi. Ta materialna kultura oziroma ekonomska baza pa obenem determinira domet pravnih pravil. Oba elementa proizvodnje, človekovo delo v skupnosti in predmeti dela, sta postavljena v okvir pravnih norm, ki urejajo razmerja med ljudmi glede na pogoje dela in življenja. V pravni institucionalizaciji proizvodnih odnosov sta torej zajeti obe nujni sestavini gospodarske dejavnosti človeka: delo in kapital.

<sup>7</sup> V Ustavi Republike Slovenije 9. čl.: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.« in členi 138–144

<sup>8</sup> »... law as a fundamental element in human social existence.« (MacCormick, 2007: 1)

Ob pravnih normah, ki so nujne v (proizvodnem) procesu zadovoljevanja primarnih fizioloških potreb, je treba zavarovati človekovo življenje ter omogočiti relativno trajen red in mir, ki sta nadaljnji predpostavki človekove dejavnosti v materialni in duhovni kulturi. Z zadovoljevanjem človekove potrebe po ohranjanju njegovega življenja, svobode in premoženja ter predvidljivosti ravnanja udeležencev v družbenih odnosih služi pravo človekovi potrebi po varnosti in pripadnosti (Miličić, 2008: 54). S pravnimi normami pa so oblikovani tudi vsi tisti družbeni odnosi, katerih normativna opredelitev je pogoj za obstoj določene globalne družbe. Osnovo tega obstoja daje vsakokratni način proizvodnje, ki je utrjen in zavarovan z ustreznim pravnim sistemom. To torej pomeni, da je nujnost obstoja in nadaljnega razvoja družbe poslednji vzrok nastanka pravnih norm.

Pravne norme morajo urediti tudi odnose, ki so potencialno konfliktni, torej odnose, ki bi privedli do neposrednega fizičnega spopadanja med udeleženci za dobrine in družbene položaje. Omenjeni konflikti v zgodovini in danes izhajajo iz nasprotujočih si interesov glede razdelitve materialnih dobrin, ozemlja oziroma fizičnega prostora, družbenih položajev, družbene moči itd. Vsebina pravnih norm nastaja tako iz interesov tistih, ki razpolagajo s pogoji dela in produkcijskimi sredstvi oziroma kapitalom, kot iz interesov tistih, ki razpolagajo zgolj s svojimi umskimi in fizičnimi delovnimi spodobnostmi in so v zgodovini tvorili nižji sloj (»ponižanih in razžaljenih«), ki s pravnimi normami zavarujejo minimalne predpogoje svoje eksistence. Pravna pravila morajo urejati tiste družbene odnose, pri katerih je konflikt v interesih udeležencev teh odnosov tako močan, da bi onemogočil proizvodno in vsakršno drugo človekovo ustvarjalno dejavnost ter s tem ogrozil družbeni obstoj.

Poleg tega so s pravnimi normami urejeni le tisti odnosi, pri katerih obstajajo možnosti javnega nadzora in fizičnega prisiljevanja. Gre torej za osnovne biološke, ekonomske ter politične odnose, ki so kontrolabilni in prisilni ter morajo biti zaradi eksistenčnih razlogov pravno normirani. Nadalje so pravne norme primerne za urejanje družbenih odnosov, ki terjajo relativno točno določenost pravic in dolžnosti. Poleg tega morajo pravne norme spoštovati etični minimum človeške civilizacije, saj je pravo tudi vrednotni pojav (Pavčnik, 2009: 235). Zato se učinkovite pravne norme naslanjajo na – v družbi večinsko sprejeta – etična načela ter moralne norme. Številne družbene odnose regulirajo zgolj običaji, navade, morala, pravila lepega vedenja, strokovna pravila različnih poklicev itd.

Pravne norme se od drugih vrst družbenih norm razlikujejo ne samo po pomembnosti odnosov, ki jih urejajo, temveč tudi po tako imenovani organizirani sankciji in po svojem organiziranem nastajanju. S tem je podana večja gotovost, da bodo pravne norme racionalne, in da se bodo ljudje po njih ravnali.

Tudi druge vrste družbenih norm, kot npr. morala, običaji, navade,

pravila lepega vedenja ipd., imajo sankcijo, vendar je pri njih nastop sankcije prepuščen družbeni spontanosti. Enako velja za obseg oziroma težo sankcije, subjekte, ki jo bodo izvršili itd. To pomeni, da ni vnaprej gotovo, če bo sankcija nastopila, kdo jo bo izvedel in s kakšno intenzivnostjo se bo morebiti pojavila, po kakšnem postopku bo ugotovljena kršitev neke družbene norme in uporabljena sankcija za to kršitev. Enako na neorganiziran, spontan način, poteka tudi oblikovanje nepravilnih družbenih norm.

Vse to pa je pri pravnih normah oziroma kršitvi njihovih dispozicij vnaprej znano. Določeni so organi in postopki za sprejem pravne norme, že vnaprej je določena vrsta in obseg sankcije (npr. v zakonu, ki ga sprejme predstavniško telo), predvideni so organi, ki so dolžni sankcijo uporabiti (npr. sodišča), ter postopek, po katerem je treba ravnati zoper kršilca pravne norme (npr. v zakonu o kazenskem postopku). Ta dejstva ravno pomenijo, da je sankcija pravnih norm organizirana, česar pri drugih družbenih normah ni. To pa ne pomeni, da te norme nimajo sankcije; imajo jo, le da ni organizirana, temveč je prepuščena neorganizirani družbeni spontanosti, npr. skupini prijateljev, znancev, sosedov, naključno mimoidočih itd.

Za organizirano družbeno prisiljevanje v modernem svetu najbolj skrbi splošna družbena organizacija – država. Razvoj pa delno že nakazuje težnje, da »organiziranje« sankcij preide na nedržavne, se pravi samoupravne organizacije in skupnosti, kamor prištevamo tudi samoupravne lokalne skupnosti. Tudi takšne organizacije družbenega povezovanja lahko vnaprej institucionalno poskrbijo za nastajanje pravnih norm in njihovo izvrševanje. To še posebej velja za tiste pravne norme, ki urejajo življenje v posameznih segmentih globalne družbe. Za pravne norme, ki urejajo temeljne odnose v celotni globalni družbi, se zdi najbolj racionalno tudi organizirano družbeno prisiljevanje, ki spremlja pravne norme, dodeliti najširši oziroma najbolj splošni organizaciji globalne družbe.

V okviru pravnih institucij – kot že omenjeno – ne poteka samo zagotavljanje izvrševanja pravnih norm, temveč tudi njihovo nastajanje. V modernem času se oblikujejo pravne norme na organiziran, vnaprej določen način<sup>9</sup>. Določeni so organi, ki so pristojni za sprejemanje pravnih norm, postopek za njihovo oblikovanje, česar ne opazimo pri drugih družbenih normah, ki nastajajo neorganizirano. V mislih imamo torej pravne institucije, v okviru katerih poteka nastajanje pravnih norm (in tudi nadzor njihovega izvrševanja), in to najprej splošnih pravnih norm. Največji del splošnih pravnih norm izhaja danes v kontinentalnem pravem sistemu iz predstavniških teles – parlamentov oziroma skupščin. Ob naraščajočem pomenu sodnega prava oziroma v (anglosaksonskem) sistemu sodnih precedentov

<sup>9</sup> Npr. ureditev zakonodajnega postopka v Poslovniku Državnega zbora RS (čl. 114–154), Ur. l. RS 35/02

pa seveda tudi pravne norme s splošno veljavo nastajajo v delovanju najvišjih sodišč (judge make law). Del splošnih pravnih norm pa nastaja tudi v organizacijah, ki pripadajo samoupravnim, nedržavnim sferam v gospodarstvu in na področju lokalne ter druge samouprave in v organizacijah z javnimi pooblastili (agencije ipd.).

## Pravno-politični pristopi k oblikovanju občin in pokrajin v Sloveniji

Družbene procese izražanja, združevanja ter uveljavljanja interesov v enotah lokalne skupnosti institucionalizira najprej državni pravni sistem. Ta zadeva tako področje urejanja elementarnih družbenih odnosov kot tudi sfero oblasti oziroma upravljanja skupnih družbenih zadev. V okviru državnega pravnega sistema pa se številni družbeni odnosi, ki se vzpostavljajo v lokalni skupnosti, podrobneje pravno urejajo z avtonomnim (samoupravnim) pravom teh skupnosti samih<sup>10</sup>. Poleg tega pa je treba znaten del družbenega prostora v lokalni skupnosti prepustiti svobodnemu, pravno nereguliranemu družbenemu delovanju krajanov in njihovim spontanim akcijam.

Med osnovno obliko lokalne skupnosti – občino ter globalno družbo – državo se v klasičnih demokracijah umešča še vmesna stopnja upravljanja javnih zadev – pokrajina<sup>11</sup>. Dosedanje izkušnje pri razvijanju demokracije in prizadevanja za decentralizacijo državne oblasti so privedle do spoznanj o regionalizaciji, ki naj povečuje učinkovitost upravljanja, ki pa bo še vedno blizu državljanom. Zato regionalizacija ne sme voditi k zmanjševanju avtonomije osnovnih lokalnih skupnosti in njihovih organov, temveč mora nuditi nove možnosti za uresničevanje pravice državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev<sup>12</sup>.

V zadnjem času poudarjamo nujnost racionalizacije pravnega urejanja družbenih odnosov. Tem tendencam je treba slediti tudi pri ustavnem opredeljevanju lokalnih skupnosti. Podrobna normativna opredelitev in preorganiziranost tako lokalne samouprave kot izvajanja oblastnih funkcij predstavljata oviro za uveljavljanje avtentičnih interesov krajanov<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Več A. Igljučar (2004): *Splošni pravni akti pokrajine*. V S. Vljaj (ur.), *Pokrajina – druga raven lokalne samouprave*, 125–134. Ljubljana: Institut za lokalno samoupravo.

<sup>11</sup> *Imena osnovnih enot lokalne samouprave ter vmesnih stopenj med to samoupravo in državo so seveda različna, prav tako tudi pravna urejenost in pravni položaj teh enot (regije, okrožja, departmaji ...), kar je razvidno iz ustrezne literature, kot npr. B. Grafenauer (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem. Maribor; S. Vljaj (2006): Lokalna samouprava. Ljubljana, J. Šmidovnik (1995): Lokalna samouprava. Ljubljana; F. Grad (1998): Lokalna demokracija. Ljubljana itd.*

<sup>12</sup> *Iz uvoda k osnutku Evropske listine o regionalni samoupravi*

<sup>13</sup> *S tem v zvezi dr. Mlinar (2008) kritično ugotavlja: »... da uveljavljanje edinstvenih lokalnih identitet terja vse večjo lokalno samostojnost in strpnost do različnosti, česar pa slovenski pravni red še ne dopušča« (str. 395).*

S tega zornega kota se je treba odločati tudi o številu pokrajin v Sloveniji. V praktični izvedbi oblikovanja pokrajin se pojavlja zlasti nevarnost ustanovitve prevelikega števila premajhnih pokrajin<sup>14</sup>. Zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev pokrajine je namreč pogojeno tako z zadostnimi viri financiranja in premoženjem pokrajine kot z ustrežno teritorialno členitvijo državnega ozemlja. Ob teritorialni in funkcionalni komponenti pokrajine je pomembna še organizacijska usposobljenost, ki se izraža skozi načine sprejemanja odločitev v pokrajini ter delovanje njenih organov. Vse tri omenjene komponente (teritorialno, funkcionalno in organizacijsko) mora upoštevati pokrajinska zakonodaja. Slednja bi morala – kot že omenjeno – tudi glede členitve Slovenije na pokrajine izhajati predvsem iz strokovnih argumentov in splošnih nacionalnih interesov<sup>15</sup>.

Splošni nacionalni interesi so glede lokalne oziroma občinske in pokrajinske členitve Slovenije pravno institucionalizirani v – že omenjenih – ustavnih določbah ter ratificirani Evropski listini lokalne samouprave<sup>16</sup>. S prelitjem tega mednarodnega dokumenta v zakonsko vsebino so njegove določbe dobile pravno naravo oziroma postale sestavni del pravnega reda Republike Slovenije. Zato se kot institucionalizirani nacionalni interes za uvedbo pokrajin izkaže namera po decentralizaciji upravljanja države v skladu z načelom subsidiarnosti<sup>17</sup>. Pokrajine naj bi svoje naloge opravljale samostojno v skladu z načeli lokalne samouprave v korist svojih prebivalcev ter v skladu z ustavo in zakonom. V tem položaju pokrajin se izraža vertikalni vidik načela o delitvi oblasti, ki zagotavlja neodvisno uresničevanje določenih oblastnih pristojnosti v samoupravnih lokalnih skupnostih, kar vodi v decentralizacijo in deetaticizacijo.

Za primer nezadostnega političnega soglasja – ki ne nudi potrebne vsebinske osnove za oblikovanje zakonodaje – lahko navedemo uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji v devetdesetih letih. Ker o osnovnih smereh razvoja samouprave lokalnih skupnosti oziroma občin in pokrajin ni bilo skupnih dogovorov med vodilnimi političnimi strankami, ker torej o konceptu lokalne samouprave ni bil dosežen splošni nacionalni konsenz, ni bilo

<sup>14</sup> Predlog Vlade Republike Slovenije o določitvi števila pokrajin (njihovih območij, sedežev in imen) je v maju 2007 predvidel ustanovitev kar 14 pokrajin: Dolenjska, Gorenjska, Goriška, Koroška, Notranjska, Osrednjeslovenska, Podravska, Pomurska, Posavska, Primorska, Savinjska, Savinjsko-Šaleška, Spodnjepodravska, Zasavska.

<sup>15</sup> »Predlog členitve na osem srednje velikih (z vidika Slovenije) pokrajin je po strokovnih kriterijih za geografsko, prebivalstveno, urbano in gospodarsko sestavo Slovenije ovrednoten kot najprimernejši.« (D. Plut (2004): Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. V S. Vljaj (ur.), Pokrajina – druga raven lokalne samouprave, 34. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.)

<sup>16</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELS, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, 75/96

<sup>17</sup> »To pomeni, da je najprej oblast na najnižji ravni pristojna odločati in skrbeti za javne zadeve.« (S. Vljaj: Pokrajine v Sloveniji in Evropski uniji, v Javna uprava, letnik 43, št. 2, Ljubljana 2007, str. 323)



mogoče sprejeti preciznih ter nedvoumnih norm v Zakonu o lokalni samoupravi<sup>18</sup> ter v Zakonu o ustanovitvi občin<sup>19</sup>. Zato so zelo hitro po sprejemu zakonodaje sledile spremembe in dopolnitve zakonov, ustavno sodišče pa je večkrat ugotavljalo njeno protiustavnost<sup>20</sup>.

Oblikovanje novih občin v Sloveniji ter zakonska določitev njihovih območij je bilo zato le začasno in provizorično, spremenilo se je pravzaprav v nehoteno testno (eksperimentalno) vzpostavljanje nove lokalne samouprave. Pravne norme, ki naj sicer vnašajo v družbene odnose predvidljivost, racionalnost in stabilnost, v tem primeru te svoje družbene funkcije ne uresničujejo. Pravnih norm ni modro zlorabljati za doseganje političnih ciljev.

Pri zakonskem urejanju lokalne samouprave so v Slovenije prevladali politični vplivi nad strokovnimi oziroma pravnimi argumenti. Zato je bil na primer Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil sprejet leta 1993, v naslednjih letih kar neverjetnih petintridesetkrat noveliran, spremenjen z odločbami ustavnega sodišča in razlagan s strani Državnega zbora<sup>21</sup>. Takšen – izrazito politično determiniran – zakon ne ustreza zahtevam po pravni varnosti in predvidljivosti pri vzpostavljanju družbenih odnosov ter postavljanju temeljnih okvirov za usmerjanje oziroma spreminjanje organizacije določene oblike združevanja ljudi.

Omenjenim slabostim naj bi se izognila zakonodaja o pokrajinah. Če prejšnja ustavna norma o širši lokalni skupnosti<sup>22</sup> – pred spremembo slovenske ustave v letu 2006 – ni nudila zadosti trdne podlage za ustanavljanje pokrajin, je sedaj ustavna norma dobro izhodišče za zakonsko institucionalizacijo slovenskih pokrajin. Dejstvo, da brez zakonske podlage, zgolj s sporazumom med občinami, niso bile oblikovane pokrajine, ravno kaže na velik pomen pravne regulacije regionalizma. Odsotnost pravnih institucionalnih okvirov za ustanavljanje pokrajin je v praksi onemogočala oblikovanje drugega nivoja lokalne samouprave, čeprav ga je ustava načelno dopuščala. Za normalen potek družbenih procesov pri organiziranju državne in lokalne oblasti je torej pravno oziroma zakonsko urejanje objektivno nujen

<sup>18</sup> Ur. l. RS 72/93

<sup>19</sup> Ur. l. RS 82/94

<sup>20</sup> Na primer odločba Ustavnega sodišča RS U – I – 137/10 z dne 6. 12. 2010 (Ur. l. RS 99/2010) v kateri je odločeno, da je Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Ur. l. RS 108/06 – uradno prečiščeno besedilo) v neskladju z Ustavo RS, ker Državni zbor RS ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, čeprav sta izpolnjevali ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine (kar je Državni zbor sam ugotovil v predhodnem postopku) in čeprav so prebivalci obeh območij na referendumu večinsko izrazili svojo voljo, da želijo ustanoviti občino.

<sup>21</sup> Ur. l. RS: 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, 16/99, 36/99, 59/99, 70/00, 100/00, 28/01, 87/01, 16/02, 51/02, 18/03, 77/04, 72/05, 100/05, 21/06, 14/07, 60/07, 94/07, 27/08, 76/08, 100/08

<sup>22</sup> Pred spremembo Ustave RS v letu 2006 se je začetek 143. člena glasil: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.«

predpogoj. Odnosi na teh področjih morajo biti predvidljivi in relativno trajni, saj so zaradi svoje potencialne konfliktnosti ter eksistenčnega značaja takšne narave, da morajo biti pravno regulirani.

V hierarhično urejenem slovenskem pravnem sistemu je tudi zakonodaja o pokrajinah vpeta v evropski pravni sistem, mednarodne pogodbene zaveze države ter državno (nacionalno) ustavo. Ob ustavni podlagi za ustanovitev pokrajin<sup>23</sup> je zato v izhodišče postavljen sistemski Zakon o pokrajinah. Ta bi lahko urejal vse bistvene vidike drugega nivoja lokalne samouprave, vendar se je predlagatelj zakonske regulacije pokrajin<sup>24</sup> odločil, da ob sistemskem zakonu, v posebnih zakonih uredi financiranje pokrajin, volitve v pokrajinah ter konkretno ustanovitev pokrajin oziroma njihovo število. V času diskusije o ustavni spremembi členov o lokalni samoupravi ni bil sprejet predlog, da bi število pokrajin določili že v ustavi, da bi s tem preprečili prepogosto spreminjanje števila pokrajin glede na trenutno razmerje političnih sil in interesov v nacionalnem predstavniškem telesu<sup>25</sup>. Vprašanje o številu zakonov, ki urejajo področje pokrajin je sicer manj pomembno, čeprav lahko ena ali druga rešitev vplivata na preglednost in stopnjo jasnosti in konciznosti pravne regulacije pokrajin.

Ob zelo splošni ustavni opredelitvi pokrajine zato predlog sistemskega Zakona o pokrajinah določneje opredeljuje pravni status pokrajine, njene naloge in organe, sodelovanje prebivalcev pri odločanju, premoženje in načela financiranja pokrajine, naloge in organizacijo pokrajinske uprave ter sodelovanje pokrajine z občinami, državnimi organi in medsebojno sodelovanje pokrajin. Natančnejše norme o financiranju pokrajine in o volitvah v pokrajinski svet določata posebna zakona, medtem ko naj bi Zakon o ustanovitvi pokrajin konkretno določil območja pokrajin, njihova imena in sedeže<sup>26</sup>.

Za uspešno usmerjanje družbenih sprememb s pomočjo splošnih pravnih norm mora obstajati najprej temeljno politično soglasje o ciljnih želenih sprememb in o sredstvih za doseganje teh ciljev. To politično soglasje pa mora nato upoštevati strokovna spoznanja ter izkustveno preverjene rešitve. Šele potem je mogoče oblikovati jasne formulacije v ustavi in zakonskih aktih. Če v nacionalni politiki ni dosežena enotnost z vidika skupnega oziroma splošnega interesa, in če v zakonodajni politiki ni osnovnega

<sup>23</sup> Novi 143 čl. Ustave RS: » Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

*Pokrajine se ustanovijo z zakonom ...«*

M. Cerar (2007): *Oblikovanje ustavne podlage za ustanovitev pokrajin. Javna uprava* 43 (2): 287–303.

<sup>24</sup> *Vlada Republike Slovenije*

<sup>25</sup> *Zapis Javne predstavitve mnenj – Lokalna samouprava EPA 780-II, EPA 283 – II. Z ustavnim zakonom so bile regije ustanovljene npr. v Češki republiki.*

<sup>26</sup> *Minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko pravi: »Območja pokrajin bodo kompromis med strokovnimi kriteriji in procesi, dogajanjem v slovenskem prostoru ter politiko, ki bo o območjih dokončno odločila ...« Časopis, Skupnost slovenskih občin, maj, junij 2007, št. 46–47, str. 13.*

upoštevanja strokovnih stališč, bo zakon, ki naj institucionalizira določene politične cilje in racionalno ureja družbene odnose v »življenjskem prostoru« (Mlinar), nujno pomanjkljiv, nejasen in neustrezen.

## Primer pravne regulacije prebivališča

Spreminjanje bistvenih odnosov v lokalni skupnosti v pravne odnose izvira iz narave teh odnosov, saj se – kot je bilo že rečeno – uredijo v lokalni skupnosti eksistenčno pomembni pogoji življenja in dela. Pri tem mora tudi pravno urejanje odnosov v lokalni skupnosti upoštevati najnovejše trende »prostorsko-časovne organizacije bivanja in življenjsko okolje v globalni informacijski dobi« (Mlinar, 2008). V krajevno pogojeni obliki združevanja ljudi se s pravno institucionalizacijo doseže relativna stabilnost in predvidljivost odnosov, ki so potencialno interesno konfliktni zaradi omejenosti prostora in materialnih dobrin.

V knjigi o življenjskem okolju v globalni informacijski dobi dr. Zdravka Mlinarja izstopa na primer predvidevanje »... da bo posameznik zmeraj manjši del svojega življenja preživel v kraju oziroma krajih stalnega bivališča,« ter da bo stalno bivališče »... izgubljalo pomen stalnosti, saj bo človek preživel krajša in daljša obdobja svojega življenja v več krajih« (Mlinar, 2008: 254). Različni dejavniki, od izobraževanja in zaposlitve do priložnostnih dejavnosti, botrujejo spreminjanju kraja bivanja oziroma zmanjševanju pomena stalnega in naraščanju pomena začasnega bivališča. To ima navsezadnje tudi svoj pravni oziroma zakonski odraz v opredelitvi začasnega (pre)bivališča<sup>27</sup>, medtem ko Zakon o prijavi prebivališča podaja legalno definicijo stalnega prebivališča kot »... naselja, kjer se posameznik naseli z namenom, da v njem stalno prebiva, ker je to naselje središče njegovih življenjskih interesov ...«, kar se po navedenem zakonu presoja glede posameznikovih »... poklicnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naseljem, kjer živi, dejansko obstajajo tesne in trajne povezave.«<sup>28</sup> Ob tem je očitna določena napetost med sodobnimi naselitvenimi trendi ne eni strani ter zakonsko opredelitvijo stalnega prebivališča na drugi strani.

Pravna doktrina in zakonodaja omenjeno napetost v določenih situacijah tudi že razrešujeta, saj je na primer pri vročanju vabil, odločb itd., ko zakon<sup>29</sup> določa, da se vročitev opravi v stanovanju, uveljavljena razlaga<sup>30</sup>,

<sup>27</sup> »Začasno prebivališče je vsako drugo prebivališče, kjer se posameznik zadržuje ali začasno prebiva zaradi dela, šolanja ali drugih razlogov, vendar v njem nima namena stalno prebivati;« 4. točka 3. čl. Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb – UPB 1, Ur. l. RS 59/06)

<sup>28</sup> 3. točka 3. čl. Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb – UPB 1), Ur. l. RS 59/06

<sup>29</sup> 85. čl. Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS 80/99

<sup>30</sup> Navajano po Grafenauer, Breznik (2009): *Upravno pravo*. Ljubljana: GV Založba, str. 355.

da je treba pojem stanovanja razlagati kot kraj dejanskega prebivanja, brez ozira na to, kjer ima naslovljenec prijavljeno stalno ali začasno prebivališče. Podobna je tudi konstrukcija t. i. »zakonskega prebivališča« pri osebah, ki iz različnih razlogov nimajo opredeljenega svojega prebivališča<sup>31</sup>, jim je pa treba določiti nek kraj, kamor jim državni organi dostavljajo uradne dopise ipd.

Prosta izbira prebivališča izvira iz ustavno zagotovljene svobode gibanja<sup>32</sup>. Ob tem pravna ureditev upošteva subjektivni in objektivni vidik bivališča. Subjektivni vidik izhaja iz namena prebivanja v določenem kraju, objektivni pa iz dejstva dejanskega prebivanja v tem kraju. Oba elementa skupaj pa vodita do nekih trajnih vezi med osebo in krajem prebivanja. Te relativno trajne in tesne navezave nastanejo kot posledica posameznikovih ekonomskih, poklicnih in socialnih interesov. Zato pravna regulacija razume prebivališče posameznika kot »središče njegovih življenjskih interesov«.

Prebivališče je le eden izmed številnih primerov družbenih odnosov in položajev posameznika, ki je pomembno za njegovo življenje v (lokalni) skupnosti. Za lokalne skupnosti namreč označujemo takšne skupine ljudi, pri katerih je navezanost na določen fizični prostor bistvena sestavina njihovega obstoja. Sicer vse družbene skupine delujejo v nekem geografskem prostoru, vendar je pri lokalnih skupnostih prav takšna prostorska vezanost odločilna za njihovo podobo. Zaradi dolgotrajnega življenja ljudi v nekem kraju se med njimi oblikujejo specifične vrednote in odnosi<sup>33</sup>, ki so posledica zadovoljevanja potreb, katere izhajajo iz bivanja v prostoru, in ki zahtevajo tudi primerne pravne okvire.

Pri postavljanju pravnih okvirov za urejanje družbenih odnosov v človekovem življenjskem okolju kaže imeti ves čas pred očmi pravo mero. To velja tako za obseg pravne regulacije kot za upoštevanje teženj »...k polarizaciji družbe v smislu hkratne krepitev posameznika in globalne družbe;«<sup>34</sup> Za slovenske razmere tudi ne gre prezreti ugotovitve, da urejanje prostora preveč »...obvladuje voluntarizem vsakokratnih formalno-pravnih določil ter različni partikularni, še zlasti profitni interesi.«<sup>35</sup> Pri preučevanju vzrokov za takšno stanje bodo sociološke in pravne raziskave zelo hitro odkrile politična ozadja in pritiske za primere neracionalnega pravnega normiranja ter politične naveze pri uveljavljanju parcialnih profitnih interesov. Zdravilo za

<sup>31</sup> Npr. brezdomci, prejemniki socialne pomoči, kjer se za »zakonsko prebivališče« šteje kraj, kjer dobivajo materialno pomoč.

<sup>32</sup> 32/1. čl. Ustave Republike Slovenije: »Vsakdo ima pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in se vanjo kadarkoli vrne.«

<sup>33</sup> Prim. Marshal G. (1998): *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford University Press, str. 97.

<sup>34</sup> Ugotovitev dr. Mlinarja v Predgovoru navedene knjige *Prostorsko-časovna organizacija bivanja*, str. XIII.

<sup>35</sup> N. d. str. XIV

omenjene stranpoti pa gre iskati v večjem upoštevanju strokovnih in znanstvenih spoznanj od sociologije in pravne znanosti do urbanizma ter vseh drugih znanstvenih panog, ki posegajo v človekovo bivalno okolje.

#### LITERATURA

- Cerar, Miro (2007): Oblikovanje ustavne podlage za ustanovitev pokrajin. *Javna uprava* 43 (2): 287–303.
- Deflem, Matjieu (2008): *Sociology of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem*. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Giddens, Anthony (2000): *Tretja pot*. Ljubljana: Orbis.
- Grafenauer, Božo, Breznik, Janez (2009): *Upravno pravo – procesni del. Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.
- Grad, Franc: *Lokalna demokracija – Organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Igličar, Albin (2004): Splošni pravni akti pokrajine. V S. Vlaj (ur.), *Pokrajina – druga raven lokalne samouprave*, 125–134. Ljubljana: Institut za lokalno samoupravo, Fakulteta za upravo.
- Igličar, Albin (2009): *Pogledi sociologije prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Kovačič, Neda (2007): Pokrajine v Sloveniji – Gorenjska pokrajina razvojna priložnost. *Javna uprava* 43 (2): 349–375.
- MacCormick, Neil (2007): *Institutions of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Maslow, Abraham (1970): *Motivation and Personality*. New York: Harper&Row.
- Marshall, Gordon (ur.) (1998): *Oxford Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Miličić, Vjekoslav (2008): *Opća teorija prava i države*. Zagreb: samozaložba.
- Mlinar, Zdravko (2008): *Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi. Prva knjiga. Prostorsko-časovna organizacija bivanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pavčnik, Marijan (2009): Vprašanje temeljne pravne norme. *Pravnik* 64 (5–6): 2127–235.
- Plut, Dušan (2004): Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. V S. Vlaj (ur.), *Pokrajina – druga raven lokalne samouprave*, 21–35. Ljubljana: Institut za lokalno samoupravo, Fakulteta za upravo.
- Raiser, Thomas (2009): *Grundlagen der Rechtssoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Strmšnik, Ivo (2007): Pokrajine kot način doseganja skladnega regionalnega razvoja. *Javna uprava* 43 (2): 341–347.
- Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba – Pravna obzorja.
- Vlaj, Stane (2006): *Lokalna samouprava – Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, Stane (2007): *Pokrajine v Sloveniji in Evropski uniji*. *Javna uprava* 43 (2):
- Zupančič, Boštjan (1995): *Prvine pravne kulture*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.