

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Davorin Hartman

**Analiza ustanavljanja novih občin v Republiki Sloveniji:
mandata 2002–2006 in 2006–2010**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Davorin Hartman

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

**Analiza ustanavljanja novih občin v Republiki Sloveniji:
mandata 2002–2006 in 2006–2010**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju, red. prof. dr. Miru Hačku, za usmerjanje in potrpežljivost pri pisanju diplomskega dela ter vsem, ki so me podpirali pri študiju in vzpodbujali pri pisanju diplomskega dela.

Analiza ustanavljanja novih občin v Republiki Sloveniji: mandata 2002–2006 in 2006–2010

V Republiki Sloveniji imamo z ustavo zagotovljeno lokalno samoupravo, ki jo državljani uresničujemo v občinah in drugih, širših lokalnih skupnostih. Od osamosvojitve leta 1991, ko so bili izpolnjeni pogoji za reformo lokalne samouprave, pa vse do danes, se reforma lokalne samouprave še ni zaključila. Z vzpostavitvijo prve mreže občin smo leta 1994 dobili 147 občin, do danes pa je to število naraslo na 212. Kljub temu da je za nastanek novih občin zakon zahteval izpolnitev pogojev, so ti bili pri ustanavljanju občin postranskega pomena, neupoštevani, oziroma so izjeme postajale pravilo. Zato imamo danes v Sloveniji tako zelo različne občine predvsem glede na število prebivalcev. Več kot polovica slovenskih občin ima manj kot 5000 prebivalcev. Zato se poraja vprašanje, kje je smisel ustanavljanja občin, ki ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev, ki ne morejo nemoteno izpolnjevati svojih osnovnih nalog, kakšna je njihova upravljavska sposobnost in kakšen je njihov vpliv na učinkovitost lokalne samouprave.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, ustanavljanje občin, Slovenija.

Analysis of the establishment of new municipalities in the Republic of Slovenia: mandates 2002–2006 and 2006–2010

In Slovenia, local self-government is ensured by the constitution and exercised by Slovenian citizens through municipalities and other, broader local communities. Although the conditions for the reform of local self-government have been met since independence has been declared in 1991, it has not been concluded to this day. During this time, the number of municipalities rose from 147 in 1994, when they were first established, to 212, partly due to the fact that the conditions for the formation of new municipalities have been disregarded. Consequently, the Slovenian municipalities differ greatly, especially in terms of population, with more than 50 % having less than 5,000 inhabitants. Therefore, the question arises, whether establishing municipalities, that do not meet the establishment criteria and are not able to fulfil their basic functions is justified. Furthermore, we aim to determine, what is the management capacity of such municipalities and how they impact the overall effectiveness of local self-government.

Keywords: local self-government, local community, municipality, establishment of municipalities, Slovenia.

KAZALO

| | |
|--|----|
| 1 UVOD..... | 7 |
| 2 METODOLOŠKI OKVIR..... | 9 |
| 2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA..... | 9 |
| 2.2 CILJI IN POMEN DIPLOMSKEGA DELA..... | 9 |
| 2.3 HIPOTEZE..... | 9 |
| 2.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA..... | 10 |
| 2.5 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA..... | 10 |
| 3 TEORETIČNA IZHODIŠČA..... | 11 |
| 3.1 LOKALNA SKUPNOST..... | 11 |
| 3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA..... | 12 |
| 3.3 OBČINA..... | 14 |
| 3.3.1 VRSTE OBČIN..... | 14 |
| 3.3.1.1 NAVADNE OBČINE..... | 14 |
| 3.3.1.2 MESTNE OBČINE..... | 15 |
| 3.3.1.3 OBČINE S POSEBNIM STATUSOM..... | 16 |
| 3.3.2 OBČINE OD OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE DO DANES..... | 16 |
| 3.4 ZAKONSKA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE..... | 17 |
| 3.4.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE..... | 17 |
| 3.4.2 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI..... | 18 |
| 3.4.3 ZAKONODAJA S PODROČJA USTANAVLJANJA OBČIN..... | 19 |
| 3.4.4 POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČINE..... | 20 |
| 3.4.5 UPRAVIČENI PREDLAGATELJI ZA ZAČETEK POSTOPKA USTANOVITVE OBČINE..... | 22 |
| 3.4.6 VRSTE TERITORIALNIH SPREMEMB OBČIN..... | 23 |
| 3.5 TEORETSKA OPREDELITEV VELIKOSTI OBČIN..... | 23 |
| 4 EMPIRIČNI DEL..... | 27 |
| 4.1 ANALIZA USTANAVLJANJA NOVIH OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI V MANDATU 2002–2006..... | 27 |
| 4.2 ANALIZA USTANAVLJANJA NOVIH OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI V MANDATU 2006–2010..... | 38 |
| 4.3 ANALIZA OPRAVLJENE RAZISKAVE..... | 41 |
| 4.4 VELIKOST SLOVENSkih OBČIN IN NJIHOVA UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST..... | 42 |
| 4.5 VELIKOST SLOVENSkih OBČIN V PRIMERJAVI Z NEKATERIMI EVROPSKIMI DRŽAVAMI..... | 47 |
| SKLEP..... | 49 |

| | |
|--|----|
| 6 LITERATURA | 51 |
| PRILOGE | 55 |
| Priloga A: Vprašalnik za analizo občin | 55 |

KAZALO TABEL

| | |
|--|----|
| Tabela 4.1: Slovenske občine glede na število prebivalcev | 43 |
| Tabela 4.2: Slovenske občine glede na površino..... | 44 |
| Tabela 4.3: Indikatorji (IUS) in določitev stopnje upravljaljske sposobnosti | 45 |
| Tabela 4.4: Velikost občine in upravljaljska sposobnost..... | 46 |

KAZALO SLIK

| | |
|---|----|
| Slika 4.1: Število občin od leta 1991 do 2011 | 47 |
|---|----|

1 UVOD

V Republiki Sloveniji imamo z ustavo zagotovljeno lokalno samoupravo in državljani jo uresničujemo v občinah in drugih, širših lokalnih skupnostih. Lokalno samoupravo nam zagotavlja tudi Evropska listina lokalne samouprave, katere podpisnica je tudi Slovenija. Od osamosvojitve, ko so bili izpolnjeni pogoji za reformo lokalne samouprave, pa vse do danes, se reforma lokalne samouprave še ni zaključila. Z vzpostavitvijo prve mreže občin smo leta 1994 dobili 147 občin, danes pa je to število naraslo na 212. Kljub temu da je za nastanek novih občin zakon zahteval izpolnitev pogojev, so ti bili pri ustanavljanju občin postranskega pomena, neupoštevani, oziroma so izjeme postajale pravilo. Zato imamo danes v Sloveniji, predvsem glede na število prebivalcev, tako zelo različne občine. Več kot polovica jih ima manj od zakonsko določenih 5000 prebivalcev. Zato se poraja vprašanje, kje je smisel ustanavljanja občin, ki ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev, ki ne morejo nemoteno izpolnjevati svojih osnovnih nalog, kakšna je njihova upravljavska sposobnost in kakšen je njihov vpliv na učinkovitost lokalne samouprave. Posebnost ureditve lokalne samouprave v Sloveniji pa pomeni tudi neobstoj druge, širše ravni lokalne samouprave oziroma neizpeljan proces regionalizacije in tako za razliko od večine evropskih držav, kjer imajo organizirano lokalno samoupravo na vsaj dveh nivojih, občine v Sloveniji pomenijo osamljen nivo lokalne samouprave.

Število občin se v Sloveniji od osamosvojitve stalno povečuje. Leta 2006 se je na novo ustanovilo 17, leta 2010 oziroma 2011 pa še 2 občini. Torej se je v zadnjih desetih letih njihovo število povečalo za 19, vendar jih je ob ustanovitvi zelo malo izpolnjevalo vse zakonske zahteve, ki jih je za ustanovitev nove občine predpisoval Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil temelj za njihovo ustanavljanje. Zakon je kot pogoj za ustanovitev nove občine zahteval najmanj 5000 prebivalcev. Vendar je zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih dejavnikov nova občina izjemoma lahko imela manj prebivalcev, ampak ne manj od 2000. Ob tem pa je novoustanovljena občina morala zagotavljati še popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalno opremljenost občine, poštne storitve, knjižnico ter prostore za upravno dejavnost.

V diplomskem delu bom analiziral ustanavljanje 19 občin, ki so nastale v mandatih 2002-2006 in 2006-2010. Osredotočil se bom na dejstva, katere zakonske pogoje so ob ustanovitvi izpolnjevale, kdo je bil njihov pobudnik oziroma predlagatelj za začetek postopkov za ustanovitev, kdaj so se konstruirale in sprejele temeljne ustanovne akte ter nenazadnje, kakšni

so bili rezultati poizvedovalnih referendumov, če so slučajno imeli težnjo po ustanovitvi svoje občine že kdaj prej, kakšna so bila mnenja občinskih svetov matičnih občin in v kaj so ob ustanovitvi najprej investirali svoja sredstva oziroma kakšne so bile njihove prioritete.

Ob tem pa se bom v diplomskem delu posvetil še velikosti slovenskih občin in njihovi upravljavski sposobnosti, saj smo zaradi neupoštevanja določil zakona glede ustanavljanja občin s strani državnega zbora, zaradi mnogokratnega posredovanja ustavnega sodišča, zaradi mlačne vloge vlade, zaradi dvoumnih predpisov, ki so omogočali izjeme, zaradi nejasnih postopkov in pristojnosti v Sloveniji ustvarili zelo različne občine, tako po velikosti ozemlja kot po številu prebivalcev. Primerjal jih bom tudi z nekaterimi evropskimi državami in skušal ugotoviti, kakšen je položaj slovenskih občin v primerjavi z občinami v teh državah.

Vsekakor pa je zaskrbjujoče, da veliko občin v Sloveniji ob ustanovitvi ni izpolnjevalo vseh pogojev, ki jih je predpisoval takrat veljaven zakon, in da konstantna fragmentacija slovenskih občin slabi lokalno samoupravo v Sloveniji in zmanjšuje njeno učinkovitost.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

V Sloveniji smo z reformo lokalne samouprave in vzpostavitvijo mreže občin v letu 1994 dobili 147 občin. Do danes je njihovo število naraslo na 212. Zadnje večje povečanje se je zgodilo v letu 2006. Takrat se je število občin povečalo za 17, leta 2011 pa še za 2 občini. Čeprav je Zakon o lokalni samoupravi zahteval izpolnitev kriterijev za ustanovitev, je zelo malo občin ob ustanovitvi izpolnjevalo vse zakonsko določene pogoje. V praksi se je zgodilo, da so izjeme, ki jih je omogočal zakon, postale pravilo in zato imamo danes v Sloveniji, predvsem glede na število prebivalcev, zelo različne občine. Manj od zakonsko zahtevanih 5000 prebivalcev ima več kot polovica slovenskih občin. Zato se poraja vprašanje, kje je smisel ustanavljanja občin, ki ne izpolnjujejo pogojev za ustanovitev, ki ne morejo nemoteno izpolnjevati svojih osnovnih nalog, kakšna je njihova upravljavska sposobnost in kakšen je njihov vpliv na učinkovitost lokalne samouprave.

2.2 CILJI IN POMEN DIPLOMSKEGA DELA

V diplomski nalogi bom analiziral ustanavljanje novih občin v mandatu 2002–2006, ko je nastalo 17 novih občin, in v mandatu 2006–2010, ko so potekali predhodni postopki za ustanovitev še dveh občin, ki sta bili po zapletih ustanovljeni leta 2011. Osredotočil se bom na pogoje za ustanovitev nove občine, ki jih je predpisoval takrat veljavni Zakon o lokalni samoupravi, in koliko občin je te pogoje izpolnjevalo, katere so bile izjeme, ki jih je zakon dopuščal, problematiziral pa bom tudi, kako stalno povečevanje števila občin oziroma drobljenje le teh vpliva na njihovo upravljavsko sposobnost ter delovanje lokalne samouprave.

2.3 HIPOTEZE

Glede na to, da so posledica ustanavljanja novih občin predvsem majhne občine, ki velikokrat ne izpolnjujejo vseh zakonsko predpisanih pogojev, in s tem razdrobljenost lokalne

samouprave, bom skušal analizirati, kako ustanavljanje novih občin vpliva na delovanje lokalne samouprave.

Hipotezi, ki ju bom preverjal v diplomski nalogi:

H1: »Večina novih občin v mandatih 2002–2006 in 2006–2010 ob svoji ustanovitvi ni izpolnjevala vseh zakonskih pogojev«.

H2: »Ustanavljanje novih občin slabi lokalno samoupravo«.

2.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Za opredeljevanje in pojasnjevanje temeljnih teoretičnih izhodišč bo uporabljena deskriptivna metoda, analiza primarnih virov (dokumenti, zakoni, podzakonski in drugi pravni akti), in sekundarnih virov (članki, knjige), pregled in analiza primernih internetnih virov (statistični podatki in druge relevantne internetne povezave), študija primera (proučeval bom 19 slovenskih občin, ustanovljenih v mandatih 2002–2006 in 2006–2010), v ta namen pa bom uporabil metodo anketnega zbiranja podatkov (anketni vprašalnik bo izveden med proučevanimi novonastalimi slovenskimi občinami).

2.5 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh delov. Prvi del predstavlja problematiko drobljenja lokalne samouprave in nastajanja novih občin, opisani so namen ter cilji diplomskega dela, zastavljeni sta hipotezi, med drugim pa je predstavljena metodologija, ki sem jo uporabil v osrednjem besedilu. V drugem delu sem predstavil teoretična izhodišča in dosedanje ugotovitve avtorjev, ki so se in se še ukvarjajo s področjem nastajanja novih občin in drobljenjem lokalne samouprave. Tretji del pa predstavlja empirični del, v katerem sem opravil lastno analizo in interpretiral dobljene rezultate raziskave, ki sem jo izvedel – analiziral sem oba mandata in na podlagi ugotovitev potrdil oziroma ovrgel postavljeni hipotezi. Nato sledi zaključek s sklepi, ob koncu pa še seznam uporabljene literature in priloga.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost pomeni družbeno skupnost, ki obstaja na teritoriju enega ali več naselij, ki so medsebojno povezani. Pomeni naravno življenjsko tvorbo, ki je nastala ob naselitvi ljudi na tem teritoriju. Teritorij lokalne skupnosti je manjši od teritorija države. Država mora biti iz tega razloga razdeljena na več lokalnih skupnosti, ki so lahko večje ali manjše (Grad 1998, 13).

V okviru znanstvene obravnave pojma lokalne skupnosti imamo toliko definicij, kot je avtorjev, ki so se oziroma se še ukvarjajo s tem vprašanjem v teoretičnem smislu. Vendar če povzamemo, so temeljne prvine lokalne skupnosti: določeno območje, ljudje, ki naseljujejo to območje, potrebe ljudi na tem območju, dejavnosti s katerimi zadovoljujejo te potrebe in zavest teh ljudi, da pripadajo tej skupnosti (Šmidovnik 1995, 17).

Keating med številnimi pomeni pojma skupnost izpostavlja zlasti dva: skupnost pomeni »občutek čustvene solidarnosti, ki je usmerjena na ozemlje, doživlja pa to kot prostor za družbeno interakcijo, v okviru katere se odvija politika« (Brezovšek 2009, 199).

Lokalna skupnost je osnovna sestavina lokalne samouprave. Vlaj (Virant 2004, 164) pravi, da lokalna skupnost v sociološkem smislu obstaja kljub temu, če ji je priznana pravna subjektiviteta in samouprava s strani države ali ne. Osnovna lokalna skupnost je občina in ljudi, ki živijo v tej skupnosti povezujejo skupne potrebe in interesi, ki jih lahko uspešno zadovoljujejo samo skupaj. V občini kot osnovni lokalni skupnosti nastajajo te potrebe na najnižjem, osnovnem nivoju. Tukaj med ljudmi obstaja mreža interakcij in zato obstaja tudi zavest, da pripadajo tej osnovni lokalni skupnosti – občini (Virantu 2004, 164).

Grad (1998, 13) k temu dodaja, da se potrebe, ki nastajajo in jih ljudje zadovoljujejo v lokalni skupnosti, v osnovi razlikujejo od potreb, ki se zadovoljujejo na nivoju države. Za razliko od države se lokalne potrebe zadovoljujejo v okviru lokalnih interesov, ki so omejeni samo na lokalno skupnost. V nadaljevanju pa pravi, da se družbena oziroma lokalna zavest, ki je posledica obstoja potreb in njihovega zadovoljevanja v lokalni skupnosti, odraža zlasti v »zavesti medsebojne povezanosti in odvisnosti«.

Vlaj (2001, 20) ne opredeljuje pojma lokalne skupnosti kot pravni pojem, temveč kot družbeni pojav, ki je prisoten v naši realnosti ne glede na našo normativno voljo. Virant (2004, 165) pa v nadaljevanju pojasni, da dobi lokalna skupnost samoupravni status samo v primeru, ko oziroma če ji je priznan s strani zakonodajalca, ki določi teritorij občine kot temeljne enote lokalne skupnosti, s tem pa ji je priznana pravna subjektiviteta, ki občino opredeli kot osebo javnega prava.

Med drugim pa je zmožnost lokalne skupnosti tudi v tem, da omogoča in tudi vzpodbuja politično soudeležbo, ki v veliki meri presega samo volilno soudeležbo. V okviru lokalne demokracije se posamezniki tako raje udeležujejo v procesih odločanja na lokalni ravni kot pa na državni ravni demokracije (Brezovšek in Kukovič 2013, 34).

3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Dandanes v modernih demokracijah lokalna samouprava predstavlja enega od osnovnih stebrov demokratične politične eksistence, saj je postala središče demokratičnega političnega razvoja. Demokratični smisel lokalne samouprave temelji na privilegiju prebivalcev lokalne skupnosti, da odločilno soodločajo pri formiranju in izvajanju lokalne politike. O demokratični lokalni oblasti lahko govorimo samo v primeru, ko je izvajanje lokalne oblasti v pristojnosti občanov samih. Njihov vpliv je lahko neposreden, ali pa se kaže preko volitev nosilcev lokalnih funkcij (Brezovšek in Kukovič 2013, 28).

Kot je zapisal Šmidovnik (1995, 27) pomeni lokalna samouprava lokalno skupnost, ki ji je s strani zakonodajalca priznan status samouprave in je njen nosilec oziroma subjekt. Lokalna samouprava pomeni pravno-sistemska institucijo, ki določa lokalni skupnosti njen status, ta pa se kaže v njeni avtonomiji tako od države kot katerekoli druge institucije. Če povzamemo, ima lokalna samouprava dve komponenti: sociološko komponento, to je lokalna skupnost v smislu naravnih danosti, in pravno-sistemska komponento, to pa je lokalna samouprava in pomeni, da ima lokalna skupnost s strani države z aktom podeljeno samoupravnost.

Definicija lokalne samouprave vsebuje naslednje komponente: ozemeljsko komponento, to je lokalna skupnost, funkcionalno komponento, ki se kaže v lastnem delovnem področju, organizacijsko komponento, kar pomeni, da opravlja naloge neposredno oziroma preko svojih organov, materialno-finančno komponento, ki se kaže v lastnih materialnih in finančnih

sredstvih, ter pravno komponento, kar pomeni, da ima privilegij pravne osebe. Če pa temu dodamo še subjektivno komponento, moramo poudariti, da se lokalna zavest, poleg občutka pripadnosti in vzajemne solidarnosti, kaže tudi v možnosti prebivalcev lokalnih skupnosti, da se javno uveljavijo pri delovanju lokalne samouprave (Grad 1998, 14).

Če primerjamo lokalno samoupravo in državno upravo, opazimo, da sta si ta dva pojma po značilnostih delovanja skoraj diametralno nasprotna. Za lokalno samoupravo je značilno, da vseskozi teži k avtonomiji v odnosu do države, decentralizaciji, demokratizaciji in prostovoljnosti, medtem ko je državna uprava zavezana hierarhični ureditvi, podrejanju nižjih organov, centralizaciji, racionalnosti in učinkovitosti pri izvajanju nalog državne oblasti, tudi s pomočjo prisile. Omeniti še moramo, da ko gre za organe lokalnih skupnosti, le ti dobivajo mandat od spodaj navzgor, torej od prebivalcev, na drugi strani pa se državna uprava gradi od zgoraj navzdol, to pomeni od države (Ribičič 1999, 393).

Po prepričanju Tocquevillea lokalne institucije predstavljajo moč svobodnih narodov, Mill je to poudaril s trditvijo, da je lokalna samouprava šola demokracije, obstaja pa tudi splošno strinjanje, ki ga je povzel Poggi, da je lokalna samouprava zibelka moderne demokracije. To pomeni, da se morajo lokalne demokratične institucije s pomočjo zakonov nenehno boriti za avtonomijo in neodvisnost od državnih organov, katerih moč je v zadnjem času v porastu (Brezovšek in Kukovič 2013, 29).

Kot poudarjata Brezovšek in Kukovič (2012, 119), je temeljna funkcija lokalne samouprave, da prenese odločanje o lokalnih zadevah na lokalno raven, to pomeni, da dodeli moč odločanja najnižji ravni, ki je najbližje ljudem.

Dandanes je v sodobnih demokratičnih državah lokalna samouprava pred samovoljnim in arbitrarnim delovanjem zakonodajnih organov varovana na več ravneh. Varujejo jo ustavne določbe, ki se jih mora zakonodajalec striktno držati in spoštovati, varujejo jo pa tudi mednarodni pravni akti, kot je na primer Evropska listina lokalne samouprave¹, ki je bila podpisana v okviru Sveta Evrope, in jo je ratificirala tudi Slovenija, kar jo zavezuje k spoštovanju njenih načel in določb (Virant 2004, 163–164).

¹ Evropska listina lokalne samouprave ali MELLs (Zakon o ratifikaciji ELS, Uradni list RS, št. 57/96).

3.3 OBČINA

Občina je najnižji nivo oblasti in je najbližji državljanom – zaznamujejo jo zelo raznoliko prebivalstvo in najintenzivnejši socialni, gospodarski in politični problemi v vsaki državi (Brezovšek in Kukovič 2012, 119).

Šmidovnik (1995, 63) opredeli občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost, pri tem pa zajame tri komponente, ki so tipične za definicijo občine, in sicer: 1. občina je osnovna enota lokalne samouprave, 2. občina je nastala kot naravna, zgodovinska lokalna skupnost in je sestavljena iz enega ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in 3. občina ima privilegij samoupravnosti, zakon o lokalni samoupravi pa določa vsebino te samoupravnosti.

Zakon o lokalni samoupravi² v drugem poglavju določa območje in dele občine. V 12. členu ponovi ustavne določbe iz 139. člena Ustave, in sicer da »območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev«, da je »območje občine določeno z zakonom o ustanovitvi občine« ter da se »območje občine lahko spremeni, oziroma da se nova občina lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev«. 13. člen ZLS pa določa, da »mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom«. Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati z zakonom določene naloge, če so »zagotovljeni naslednji pogoji: popolna osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja), komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo), poštne storitve, knjižnica (splošna ali šolska) ter prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti«. 13. a člen pa še pravi, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev – izjemoma lahko manj, vendar ne manj kot 2000.

3.3.1 VRSTE OBČIN

3.3.1.1 NAVADNE OBČINE

Kot navadno oziroma tradicionalno občino lahko razumemo temeljno socialno in po naravi zasnovano skupnost prebivalcev na nekem konkretnem teritoriju. V primerjavi s predvojnimi obdobjem, ko je prevladovala tradicionalna kmečka družba, je Slovenija po drugi svetovni

² ZLS-M, Uradni list RS, št. 72/2005, z dne 29. julij 2005.

vojni doživela velike družbene spremembe. Predvojna kmečka družba se je razkrojila, s pomočjo urbanizacije in industrializacije se je nekdanje jasno razmerje med mesti in podeželjem zameglilo in nastal je počasen prehod med mesti in kmečkim podeželjem (Goričar v Vlaj 2001, 140).³

Navadne oziroma podeželske občine so najstarejša forma ustaljenega družbenega življenja na nekem konkretnem geografskem prostoru, za katere je bila značilna osamljenost, odvisnost od življenjskega okolja, skromno število pripadnikov, primarne skupinske karakteristike, nizka stopnja delitve in homogenost dela, velik pomen sta imela sorodstvo in družina, veliko vlogo so igrali tradicija in običaji, značilna pa je bila tudi omejena družbena mobilnost (Goričar v Vlaj 2001, 140–141).⁴

3.3.1.2 MESTNE OBČINE

Mestna občina je ustavna kategorija, ki jo je Ustava Republike Slovenije uvedla kot posebno vrsto občine, in opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta (Vlaj 2001, 141–142).

Merila za oblikovanje mestnih občin so strožji v kakovostnem in količinskem pogledu (16. člen ZLS). Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja⁵ (Vlaj 2001, 142).

³ Prim. Jože Goričar, Temelji obče sociologije, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, stran 148 in nasl.

⁴ Prim. Jože Goričar, prav tam, Ljubljana 1975, stran 153 in nasl.

⁵ Tako ZLS določa tudi pogoje za ustanovitev mestne občine, mestni občini določa enake izvirne pristojnosti kot drugim občinam ter ji dodatno nalaga naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta, ki jih primeroma tudi navaja. Za mestne občine naj bi ugotovili tudi tiste državne naloge, ki so jih opravljele nekdanje občine in bi bilo njihovo izvajanje po mestnih občinah racionalnejše in ekonomično.

3.3.1.3 OBČINE S POSEBNIM STATUSOM

Zakon o lokalni samoupravi pravi, da lahko državni zbor občinam na določenih območjih, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij, podeli poseben status, pogoje določi poseben zakon⁶, posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom pa zagotavlja država⁷.

3.3.2 OBČINE OD OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE DO DANES

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave ena izmed nalog, ki je veljala za najpomembnejšo in najzahtevnejšo v novi državi, saj je pri tem šlo za korenito spremembo dotedanje samoupravno-komunalne ureditve v smeri klasične lokalne samouprave evropskega tipa. Prvi korak so bile priprave strokovnih podlag za projekte lokalne samouprave, ki so bile pripravljene že v letu 1989, sprejem nove slovenske ustave leta 1991, ki je dajala velik poudarek področju lokalne samouprave, in sprejem krovnega zakona o lokalni samoupravi konec leta 1993. Izvedbeni temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave so bili postavljeni s sprejetjem Zakona o referendumu za ustanovitev občin v letu 1994⁸. Rezultati referendumov so bili takšni, da jih je bilo nemogoče v celoti upoštevati, saj so se volivci, od skupaj 339 izvedenih referendumov, za ustanovitev lastne občine izrekli v le 111 referendumskih območjih. Narava referendumov je bila posvetovalna, zato se je Državni zbor Republike Slovenije odločil za »ohlapno« upoštevovanje volilnih izidov in 3. oktobra 1994 sprejel Zakon o ustanovitvi občin, s katerimi je bilo v Sloveniji ustanovljenih 147 občin (od tega 11 mestnih). Takšna ureditev je požela val neodobravanja in kritik, stvar pa se je nadaljevala in zapletla do te mere, da je vrhunec dosegla z vložitvijo več pobud za oceno ustavnosti zakona o ustanovitvi občin na Ustavno sodišče Republike Slovenije s strani lokalnih skupnosti. Ustavno sodišče je razsodilo, da sta zakonska člena, ki določata, katere občine so bile ustanovljene, v neskladju z ustavo⁹. Leta 1996 je bil sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin in za določitev njihovih območij z namenom sanacije z ustavno določbo razglašene

⁶ 26. člen.

⁷ 27. člen.

⁸ Referendumi so bili izvedeni 29. maja 1994, razen v občini Koper, kjer je bil izveden 11. septembra 1994.

⁹ Državnemu zboru RS je bilo naloženo, da mora neskladnosti odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih volitev v občinske svete v letu 1998.

protiustavnosti prve mreže slovenskih občin, vendar se je njegova izvedba v letu 1998, ko je bil prvič uporabljen, izkazala za neuspešno, saj je namesto usklajevanja te mreže z ustavo in določili Zakona o lokalni samoupravi dodatno ustanovil 45 novih občin, med katerimi jih veliko ni ustrezalo zakonsko določenim zahtevam za ustanovitev občin. Februarja 2002 je Državni zbor obravnaval 31 novih predlogov za ustanovitev občin, vendar so zakonsko predpisane pogoje izpolnjevale le tri občine, na koncu pa je bila ustanovljena samo ena nova občina in s tem je bilo število občin v Sloveniji 193 (Haček 2005, 65).

Večja sprememba števila občin v mreži slovenskih občin se je zgodila v letu 2006, ko je bilo v mesecu marcu ustanovljenih 12, v mesecu juniju pa še 5 novih občin. To je bila zadnja večja širitev mreže občin v Sloveniji, število vseh se je ustavilo pri 210. Manjši spremembi sta se zgodili še v letu 2011, ko je bila s strani Državnega zbora (na zahtevo Ustavnega sodišča) v mesecu februarju ustanovljena še ena nova občina, v juniju istega leta pa je Ustavno sodišče RS poskrbelo za presedan v praksi ustanavljanja občin v Sloveniji, saj je zaradi arbitrarnega in samovoljnega odločanja Državnega zbora z odločbo Ustavnega sodišča ustanovilo še 212. občino v Republiki Sloveniji.

3.4 ZAKONSKA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE

3.4.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Pravne osnove lokalne samouprave so praviloma zapisane v ustavi, kjer so opredeljeni bistveni elementi lokalne samouprave kot na primer: vrste lokalnih skupnosti, njihov samoupravni položaj v okviru zakonov in nenazadnje, da jih upravljajo izvoljeni predstavniki ljudstva. Tako so za lokalne samoupravne skupnosti določeni ustavni temelji njihovega položaja, ki uživajo ustavno garancijo, s tem pa je podana tudi zaveza zakonodajalca, da na tej podlagi sprejme zakonska pravila za njihovo organizacijo in delovanje, ki pa morajo biti po konceptu sodobne javne uprave enaka za vse istovrstne lokalne skupnosti (Šmidovnik 1995, 30).

Ustava Republike Slovenije¹⁰, ki je bila sprejeta leta 1991, je dala velik poudarek lokalni samoupravi s posebno določbo splošnega dela (9. člen), ki pravi: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava«. Ta določba ima načelni pomeni in izhaja iz pravice državljanov do lokalne samouprave, podlaga takšne določbe pa je priznavanje avtonomije lokalni samoupravi, ki jo mora upoštevati tudi država (Ribičič 1999, 405).

Lokalna samouprava je v Ustavi posredno ali mimogrede omenjena na več mestih, nanjo pa se nanaša celotno peto poglavje. Lokalni samoupravi in njenemu delovanju je v celotnem besedilu Ustave posvečenih preko dvajset členov, med najbolj pomembnimi za raziskavo v empiričnem delu mojega diplomskega dela pa so 138. člen ustave, ki določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih, 139. člen, ki določa, da po prej opravljenem referendumu občino in območje občine določi zakon, 140. člen, ki določa delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti in 143. člen¹¹, ki vsebuje določila o definiciji, ustanovitvi in nalogah pokrajin.

3.4.2 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi¹², ki je veljal kot najpomembnejši zakon pri uvajanju lokalne samouprave v Sloveniji¹³, je bil sprejet v Državnem zboru konec leta 1993, vendar kljub zavedanju, da gre za izrazito politično problematiko, za dograjevanje političnega sistema Republike Slovenije, strokovnim vidikom zakona niso namenjali posebne pozornosti. Zaradi nesoglasij med politiko in stroko je bilo že vnaprej znano, da bo zakon s strokovnega vidika slab ali celo neizvedljiv, saj je številna vprašanja reševal na pomanjkljiv ali na neustrezen način (Šmidovnik 1995, 169). Zakon je bil zato obsojen na nenehno spreminjanje in dopolnjevanje. Državni zbor ga je med letoma 1994, ko je bila uvedena lokalna samouprava, in 2010, ko so bila sprejeta najbolj restriktivna pravila glede ustanavljanja občin, večkrat spreminjal in dopolnjeval, med drugim tudi zaradi zahtev Ustavnega sodišča, ki je več členov zakona zaradi neskladij z ustavo razveljavilo ali pa razglasilo za protiustavne.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/1991 z dne 28. december 1991.

¹¹ Z uveljavitvijo Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS (UZ 121, 140, 143) – datum razglasitve 27.6.2006; UL RS, št. 68/2006 z dne 30.6.2006 – se občine o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti ne odločajo več samostojno, ampak je s spremembo 143. člena omogočena ustanovitev pokrajin z zakonom, v postopku za sprejem zakona mora biti le zagotovljeno sodelovanje občin.

¹² Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31. december 1993.

¹³ Skupaj z Zakonom o lokalnih volitvah, Uradni list RS št. 72/93, in Zakonom o referendumu za ustanovitev občin, Uradni list RS, št. 73/94 je bila sprejeta potrebna zakonodaja za reformo lokalne samouprave (Vlaj 1998, 30).

3.4.3 ZAKONODAJA S PODROČJA USTANAVLJANJA OBČIN

Prvotno ustanavljanje občin v letu 1994 sta urejala Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO)¹⁴, ki je ustanovil 147 občin, in po postopku, ki ga je določal Zakon o referendumu za ustanovitev občin (ZRefUO)¹⁵, ki pa je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Oba kasnejša vala širitev občinske mreže v Sloveniji v letih 1998 in 2002 pa je urejal Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO)¹⁶, ki je bil že leta 1996 podlaga za ustanovitev občin v letu 1998, saj je bilo potrebno izpeljati uskladitev območij občin z zahtevami, ki jih je zakonodajalcu postavilo ustavno sodišče ob ustavno sodni presoji postopkov za ustanovitev občin v letu 1994 (Bačlija 2007, 51).

Leta 2005 je stopila v veljavo novela Zakona o lokalni samoupravi (ZLS–M)¹⁷, kjer se je po novem ureditev postopka za spreminjanje območja občine celovito urejala in zato poseben zakon, ki bi urejal ustanovitev nove občine ali spreminjanje meja občin (ZPUODO) ni bil več potreben in je s sprejemom novele ZLS prenehal veljati.

Nova ureditev omogoča, da imajo organi občin pri odločanju o spremembah svojega območja pravico soodločati. V zvezi s pogoji za spremembo območij občin, predvsem pa za ustanavljanje novih občin zakon dodatno opredeljuje omejitve, ki zajema izjeme pri neizpolnjevanju pogojev za ustanovitev občine. Tako 4. člen določa, da se 13. a člen ZLS spremeni tako, da kljub izpolnjevanju drugih pogojev ni mogoče zaobiti pogoja najmanj 2000 prebivalcev. Na novo je urejena obvezna vsebina predloga in postopek s predlogom za spremembo območja občine in v tem okviru tudi za ustanovitev nove občine. Predlagatelji sprememb območij občin so vsi, ki imajo zakonodajno iniciativo po ustavi, in občinski sveti. S predlogom zakona so zaradi razveljavitve ZPUODO urejene še volitve prvega občinskega sveta, njegovo konstituiranje ter začetek delovanja občine (Bačlija 2007, 52).

V letu 2010 pa z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)¹⁸ stopijo v veljavo še ostrejši pogoji za ustanovitev novih občin, najostrejši po uveljavitvi

¹⁴ Uradni list RS 69/94, z dne 5. november 1994.

¹⁵ Uradni list RS 5/94, z dne 4. februarja 1994.

¹⁶ Uradni list RS 44/96, z dne 9. avgust 1996.

¹⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Uradni list RS, št. 72/2005, z dne 29. julij 2005.

¹⁸ Uradni list RS, št. 51/2010, z dne 28. junij 2010.

lokalne samouprave v Sloveniji, in z njimi se dejansko zajezi množično ustanavljanje novih občin in s tem drobljenjem lokalne samouprave. Črtana sta bila 4. člen¹⁹ in drugi odstavek 13. člena²⁰ ZLS, ki določa pogoje ustanovitve nove občine, črtan je bil 13. a člen²¹, ki je govoril o najmanjšem številu prebivalcev za ustanovitev nove občine, črtani so bili tudi 14., 14. a in 15. člen²² ZLS, ki so določali konkreten postopek za ustanovitev nove občine. V prehodnih in končnih določbah pa je jasno napisano, da se postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pred uveljavitvijo tega zakona²³ ni bil razpisan referendum, z dnem uveljavitve tega zakona ustavijo. Postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pa je bil pred uveljavitvijo tega zakona razpisan referendum, se nadaljujejo in končajo po določbah, ki so te postopke urejali pred uveljavitvijo tega zakona.

3.4.4 POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČINE

Kot sem že omenil, je postopek ustanavljanja novih občin in sprememb območij občin po letu 1991 urejalo več zakonov. Prva mreža novih občin v Sloveniji, ki so bile ustanovljene leta 1994, so bile ustanovljene po postopku, ki ga je določal Zakon o referendumu za ustanovitev občin. V obdobju od leta 1996 do leta 2005 je bil postopek ustanavljanja občin določen v Zakonu o postopku za ustanovitev občin ter določitvi njihovih območij, od leta 2005 pa je s sprejemom novele ZLS-M postopek določen v Zakonu o lokalni samoupravi.

»Veljavni Zakon o lokalni samoupravi tako ureja postopek za spremembo območij občin in posledično morebitno ustanovitev novih občin, kriterije ter pogoje za ustanovitev nove občine. V skladu s takrat veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in

¹⁹ »Mestna občina se ustanovi na območju mesta po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon.«

²⁰ »Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji: popolna osnovna šola; primarno zdravstvena varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja); komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo); poštne storitve; knjižnica (splošna ali šolska); prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.«

²¹ »Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev.«

²² »Del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, se lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, če se za to na referendumu v tem delu občine odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino.«

²³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R), Uradni list RS, št. 51/2010, z dne 28. junij 2010.

ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 ter predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009« (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010). Zato bom v nadaljevanju povzemal besedilo Zakona o lokalni samoupravi, ki je bilo veljavno po noveli ZLS-M iz leta 2005 in pred novelo ZLS-R iz leta 2010, saj so bile definicije takrat veljavnega zakona relevantne za ustanavljanje vseh 19 novih občin, ki jih bom analiziral v empiričnem delu diplomskega dela.

Postopek za ustanovitev novih občin oziroma teritorialne spremembe občin se praviloma izvede enkrat na štiri leta v obdobju med rednimi lokalnimi volitvami v občinske svete, sestavljen pa je iz treh faz: (1) predhodnega postopka z referendumom, (2) zakonodajnega postopka in (3) postopka konstituiranja novih občin.

1. PREDHODNI POSTOPEK

a) Postopek o predlogih:

Predhodni postopek se začne s predlogom za začetek postopka. Najprej Državni zbor (DZ) vloge predloži v predhodno presojo matičnemu delovnemu telesu, da ugotovi, ali imajo vse z zakonom zahtevane vsebine. Nato DZ predloge, ki so formalno-pravno in vsebinsko popolni pošlje v mnenje občinskim svetom prizadetih občin²⁴. Ko DZ prejme mnenja občinskih svetov prizadetih občin oziroma preteče rok za oddajo mnenja, le ta predloge in mnenja prizadetih občin pošlje vladi, da pripravi svoje mnenje in predlog. Potem DZ celotno gradivo predloži v obravnavo matičnemu delovnemu telesu, ki pripravi poročilo s svojim mnenjem, ter nato ob obravnavi posameznih predlogov s svojim aktom ugotovi, kakšna je primernost obravnavanih vlog. V primeru, da v posameznem primeru niso izpolnjeni pogoji za spremembe, tak akt pošlje predlagatelju, v pozitivnih primerih pa DZ določi referendumsko območje in razpiše referendum.

b) Referendum

»Po opravljenem referendumu se začne postopek za sprejem zakona, s katerim se ustanovijo občine oziroma spremenijo območja občin. Zakonodajni postopek podrobno ureja poslovnik državnega zbora, zakone pa lahko predlaga vlada ali vsak poslanec, lahko pa tudi najmanj 5.000 volivcev« (Vlaj 1998, 235).

²⁴ Rok za mnenje je 30 dni.

2. ZAKONODAJNI POSTOPEK

Uvodoma je potrebna predložitev predloga zakona predsedniku DZ. Predsednik DZ predlog zakona nato pošlje poslancem²⁵, državnemu svetu in vladi ter ga dodeli tudi matičnemu delovnemu telesu DZ, ki odloča o primernosti za nadaljnjo obravnavo. DZ razpravlja o predlogu zakona na treh obravnavah, lahko pa po končani prvi obravnavi predloga zakona odloči, da se na isti ali na naslednji seji opravi druga obravnava zakona v besedilu, ki je bilo predloženo za prvo obravnavo. 142. člen poslovnika DZ govori o skrajšanem postopku za sprejem zakona, kadar gre za spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi z odločbami ustavnega sodišča, 147. in 148. člen poslovnika pa še govorita o ponovnem odločanju o zakonu na zahtevo državnega sveta – ponovno glasovanje opravi državni zbor na prvi naslednji seji. Na koncu je pomemben tudi začetek veljavnosti zakona – na primer petnajsti dan po objavi v Uradnem listu RS (Vlaj 1998, 236).

3. POSTOPEK KONSTITUIRANJA NOVOUSTANOVljenih OBČIN

»V postopku konstituiranja novoustanovljenih občin se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejmejo statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine« (Vlaj 1998, 236).

3.4.5 UPRAVIČENI PREDLAGATELJI ZA ZAČETEK POSTOPKA USTANOVITVE OBČINE

Ena izmed pomembnejših sprememb, ki jih je prinesla novela Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M) leta 2005 je med drugim določba, kdo vse lahko nastopa kot predlagatelj ustanovitve občine. Pred uveljavitvijo teh sprememb je po ZPUODO veljalo, da so upravičeni predlagatelji za začetek postopka za ustanovitev občin: z ustavo določeni predlagatelji zakona (poslanci, vlada, državni svet in najmanj 5.000 volivcev, delovno telo državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave, občinski svet ali svet ožjih delov občin in mestnih občin (svet krajevne skupnosti, vaške ali četrtne skupnosti) (Bačlija 2007, 53).

Po noveli zakona ZLS iz leta 2005 o postopku ustanavljanja govorijo člani 14., 14. a in 14. b ZLS, največja sprememba pa je bila ta, da postopek za spremembo oziroma ustanovitev nove

²⁵ Najmanj 30 dni pred dnem, ki je določen za sejo zbora, na kateri se bo predlog zakona obravnaval.

občine začne Državni zbor Republike Slovenije, predlog za spremembo pa lahko vložijo vsi z ustavo določeni predlagatelji zakonov ali občinski svet.

Z novelo Zakona o lokalnih volitvah iz leta 2010 (ZLS-R) pa sta bila črtana 14. in 14. a člen ZLS. Tako so kot predlagatelji ustanovitve nove občine po novi ureditvi samo z ustavo določeni predlagatelji zakona – poslanci državnega zbora, vlada ali 5.000 volivcev. V letu 2010, ko je bila sprejeta nova novela Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R), pa je bila večina določb o postopku ustanovitve nove občine tako črtana, ostalo je le določilo o izvedbi referendum²⁶. Predloge za ustanovitev novih občin po zadnji spremembi obravnava Državni zbor. Če oceni, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev nove občine, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev, nova občina pa je nato ustanovljena z zakonom²⁷.

3.4.6 VRSTE TERITORIALNIH SPREMEMB OBČIN

15. člen Zakona o lokalni samoupravi, ki je definiral načine ustanovitve oziroma določitve območij občin, je bil z novelo ZLS-R v letu 2010 črtan. Vendar je ureditev iz leta 2005 (ZLS-M) dopuščala, da so se teritorialne spremembe občin lahko zgodile na štiri načine: (1) dvoje ali več sosednjih občin se lahko združi v novo občino, (2) občina se lahko razdeli na dvoje ali več novih občin, (3) del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, se lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, ali pa se (4) del občine izloči iz občine in priključi k sosednji občini.

3.5 TEORETSKA OPREDELITEV VELIKOSTI OBČIN

Podobno kot v drugih državah po Evropi, je tudi v Sloveniji temeljna dilema majhna ali velika občina. Velikost občine tako lahko opredelimo z vsaj dvema meriloma oziroma njuno kombinacijo, t. j. merilom velikosti njenega ozemlja (izraženo v km²) in merilom števila prebivalcev na tem ozemlju, vendar se za ugotavljanje velikosti občine pogosteje uporablja število prebivalcev v občini kot merilo. »Problem velikosti občin je sestavljen iz dveh

²⁶ 14. b člen ZLS-R

²⁷ Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.

vidikov: po eni strani ohranitve krajevne (teritorialne) povezanosti, po drugi strani pa zagotavljanja možnosti ekonomičnega delovanja²⁸« (Brezovšek 2005, 69–70).

»V strokovni literaturi kot dejavnike, ki vplivajo na velikost občin večinoma navajajo zgodovinske, ekonomske, politične, geografske, tehnološke, ideološke in druge. Pri tem pa ugotavljajo, da je velikost občin v vsakem posameznem obdobju posledica delovanja več dejavnikov, tako da je v različnih časovnih obdobjih in v različnih državah pojmovanje o tem, kaj je idealna velikost občine lahko zelo različno« (Brezovšek 2005, 70).

»Perko-Šeparović in Hrženjak ugotavljata, da velikost lokalne skupnosti določa zlasti sedem dejavnikov: a) geografski oziroma naravni, b) časovni, c) ekonomsko-tehnični, d) politični, e) urbanizacijski, f) sociološki in g) upravni« (Perko-Šeparović in Hrženjak v Haček 2012, 68).

Pusić navaja štiri načela, ki bi jih bilo potrebno v procesu razdelitve državnega teritorija na ožje dele upoštevati: a) načelo popolnosti, b) načelo enakosti, c) načelo gospodarsko-finančne samozadostnosti ter d) načelo dostopnosti (Pusić v Haček 2012, 68).

Temu sledi poudarek relativnosti navedenih kriterijev, saj gre za to, da se med seboj čim bolj optimalno uskladijo in ne, da se maksimizira vsakega od njih.

Vprašanje, kaj je optimalna velikost enot lokalne samouprave, je bilo že dolgo časa eno najpogostejše obravnavanih problemov organizacije države na podnacionalni (lokalni) ravni, ki ima tudi široke politične posledice. Pri iskanju odgovorov na to vprašanje sta se izkristalizirala dva pristopa, ki se naslanjata na zaznavo temeljnih vrednot lokalne demokracije: pristop lokalne skupnosti (komunitarizem), ki predvsem poudarja predstavniško vlogo lokalne oblasti, in liberalno stališče, ki poudarja učinkovitost izvajanja javnih služb (Swianiewicz v Brezovšek 2009, 213).

Swianiewicz je strnil tovrstne utemeljitve v dve glavni teoriji:

1. Reformistična teorija oziroma ekonomija obsega, ki našteva utemeljitve v prid združevanju, torej nastanku večjih občin:
 - poistoveti se z geslom »veliko je močnejše« (angl. *big is stronger*);
 - utemeljitve za velike enote iščejo v ekonomiji obsega za številne lokalne službe (marginalni stroški so nižji v primeru večjih enot);

²⁸ Prvi dejavnik omejuje možnosti širjenja ozemelske velikosti občin, za drugega je pa določena velikost občin nujna predpostavka.

- večje enote lahko opravljajo več nalog, kar lahko prispeva k večjemu javnemu zanimanju in s tem k udeležbi v lokalni politiki;
 - teritorialno združevanje zagotavlja več prostora za delovanje interesnih skupin in s tem pluralno družbo (otežuje nepotizem in politični klientelizem);
 - v večjih enotah je večja možnost za oblikovanje močne civilne družbe;
 - večje enote vzpodbujajo lokalni gospodarski razvoj.
2. Črpa iz ideje lokalizma in teorije javne izbire, usmerjena pa je k teritorialni drobitvi, torej k manjšim občinam:
- poistoveti se z geslom »majhno je lepo« (angl. *small is beautiful*);
 - stiki med občinskimi svetniki in državljani so v majhnih enotah tesnejši, politiki pa so v svoji skupnosti odgovorni v večji meri (zaupanje temelji na osebnih stikih);
 - v majhnih enotah ljudje lahko izbirajo svojo nastanitev glede na razmerje med davki in zagotovljenimi javnimi službami;
 - majhne občine so bolj enotne in lažje je izpeljati načrte, ki jim daje prednost večina prebivalstva;
 - v majhnih skupnostih je občutek skupnosti (identifikacija) večji, zato je večja tudi udeležba v javnih zadevah;
 - majhne občine so manj birokratske in vzpodbujajo tekmovanje lokalnih oblasti za pritegnitev kapitala;
 - majhne občine vzpodbujajo poskuse in se učijo od sosedov (Swianiewicz v Brezovšek 2009, 213–214).

Kot je prepričan Šmidovnik (1995, 68) je pomanjkljivost majhnih občin v tem, da če so premajhne, ne morejo kvalitetno opravljati svojih nalog, ker ni strokovnega kadra, finančnih sredstev, ni možno organizirati in racionalno opravljati sodobnih javnih služb in podobno. Zato država vse zahtevnejše naloge javnega pomena nalaga drugim, višjim teritorialnim skupnostim, to pa pomeni, da vztrajanje na prav majhnih občinah v končni posledici krepi centralizem in spodkopava temelje, na katerih sloni sama ideja lokalne samouprave.

Pri iskanju optimalne velikosti in obsega pristojnosti lokalnih skupnosti imamo v Sloveniji že vrsto let težave, pri čemer (redke) strokovne argumente pogosto preglasijo politično obarvani argumenti, kar nakazuje, da je problem velikosti in števila občin resen družbeni problem, ne le problem lokalne samouprave, pač pa

države v celoti. V analizi razvoja lokalne samouprave v Sloveniji v zadnjih dveh desetletjih lahko ugotovimo, da so novoustanovljene občine zaživele kljub relativno kratkem času, številnim zapletom, nedorečenostim in drugim težavam, ki so spremljale uvajanje novega sistema lokalne samouprave. Dosledno izvajanje Evropske listine o lokalni samoupravi, ki smo jo v Sloveniji ratificirali leta 1996, ne bo možno tako dolgo, dokler se ne bo temeljito spremenil pristop k reformi lokalne samouprave. V ospredje bi morali namesto dosedanje teritorialne drobitve, prekomerne birokratizacije in centralizacije pristojnosti stopiti a) načelo avtonomije lokalne samouprave, ki varuje lokalno samoupravo pred posegi države in ji zagotavlja finančno samostojnost, b) načelo subsidiarnosti, ki spodbuja porazdelitev pristojnosti v korist širših in ožjih lokalnih skupnosti in prebivalcev, ter c) regionalizacija, sloneča na prenosu pomembnega dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine in naprej na občine (Haček 2012, 69).

4 EMPIRIČNI DEL

4.1 ANALIZA USTANAVLJANJA NOVIH OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI V MANDATU 2002–2006

Večina izmed novoustanovljenih občin v letu 2006 se je poskusile odcepiti že v preteklosti. Ko je leta 2001 v obravnavo v Državni zbor Republike Slovenije prišel nov »paket« občin, so bile med njimi tudi Cirkulane, Gorje, Kostanjevica na Krki, Log-Dragomer, Makole, Mokronog, Poljčane, Rečica ob Savinji, Renče-Vogrsko, Središče ob Dravi, Straža, Sveti Jurij v Slovenskih Goricah, Sveti Tomaž in Šentrupert. Do 30. 6. 2001, ko je bil zadnji rok za oddajo vlog, je v Državni zbor RS prispelo še 22 predlogov za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, 24 pobud za ustanovitev občin, 13 predlogov za spremembe območij občin, ena pobuda za spremembo območja občine, trije predlogi za spremembo imena občine ter štirje predlogi za spremembo statusa občine (Bačlija 2007, 56).

V letu 2002 je z ustanovitvijo uspela le Občina Šmartno pri Litiji, ki je edina v Državnem zboru zbrala dovolj podpore, da se je lahko odcepila od Občine Litija, pri tem jo je uradno podprl tudi Občinski svet matične občine (Bačlija 2007, 57).

V letu 2006 je bilo od predlaganih 33, ustanovljenih 17 novih občin. Novoustanovljene občine bi morale glede na določila Zakona o lokalni samoupravi²⁹ imeti najmanj 5000 prebivalcev, razen izjemoma, zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev, morale pa bi tudi biti sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge pogoje v skladu z zakonom. Občina bi lahko imela tudi manj kot 5000 prebivalcev, če bi šlo za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.

Nobena od 17 novoustanovljenih občin ni zadostila kriteriju 5000 prebivalcev, saj so imele med 2000 in 4500 prebivalcev, kar pomeni, da so lahko bile ustanovljene le kot izjeme zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Od 17 novoustanovljenih občin jih 5 tudi ni imelo zagotovljenega primarnega zdravstvenega varstva občanov, kar je tudi bil pogoj za ustanovitev nove občine. 2 občini, od katerih so se nove občine odcepile pa nista izpolnjevali pogojev za novo občino, kar je bil prav tako kriterij za ustanovitev nove občine (Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS 2012).

²⁹ ZLS-M, Uradni list RS, št. 72/2005, z dne 29. julij 2005.

V vseh 17 novoustanovljenih občinah se je na posvetovalnem referendumu za ustanovitev nove občine opredelila večina volivcev, ki so glasovali.

12 občin, ki so bile v Državnem zboru RS ustanovljene 1. 3. 2006, oziroma marca 2006, je bilo ustanovljenih z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-E)³⁰, 5 občin, ki so bile ustanovljene v Državnem zboru RS 30. 5. 2006, oziroma junija 2006, pa je bilo ustanovljenih z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-F)³¹.

OBČINA APAČE

Občina Apače je obmejna občina, ki meji na Republiko Avstrijo. Ustanovljena je bila marca 2006 z ZUODNO-E. Občina Apače je nastala z izločitvijo iz občine Gornja Radgona in obsega 53 km² ozemlja na katerem leži 21 naselij: Apače, Črnci, Drobtinci, Grabe, Janhova, Lešane, Lutverci, Mahovci, Nasova, Novi Vrh, Plitvica, Podgorje, Pogled, Segovci, Spodnje Konjišče, Stogovci, Vratja vas, Vratji Vrh, Zgornje Konjišče, Žepovci in Žiberci. Dejanski predlagatelj je bila Krajevna skupnost Apače, uradni predlagatelj novonastale občine pa je bil poslanec Alojz Sok (NSi)³².

Ozemlje današnje Občine Apače je ob začetku postopkov za ustanovitev nove občine štelo 3816 prebivalcev in je tako zaradi obmejne lege in izjeme, ki jo je dopuščal Zakon o lokalni samoupravi, izpolnjevala pogoj minimalnega števila prebivalcev, to je 2000.

Ob ustanovitvi je Občina Apače izpolnjevala pogoje za ustanovitev nove občine po določbah takrat veljavnega Zakona o lokalni samoupravi, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo, komunalno opremljenost, poštne storitve, imela je tudi knjižnico in prostore za upravno dejavnost.

Na referendumu, kjer se je poizvedovalo o podpori ustanovitvi nove občine Apače, je 50,60 % volivcev, ki so glasovali, podprlo novo občino, mnenje občinskega sveta občine Gornja Radgona pa je bilo negativno.

Statut Občine Apače in Poslovnik Občinskega sveta občine Apače sta bila sprejeta 26. 2. 2007, samostojno je začela občina poslovati s 1. 7. 2007, najprej pa so investirali v cestno

³⁰ Uradni list RS št. 27/2006 z dne 13.3.2006.

³¹ Uradni list RS št. 61/2006 z dne 13.6.2006.

³² Pregled predlagateljev in kandidatov na volitvah v novoustanovljenih občinah 2006, Tabela 1 (Bačlija 2007, 60-61).

infrastrukturo in komunalno infrastrukturo, to je v vodovodno in kanalizacijsko omrežje, spremenili so prostorski plan, ki je omogočal gospodarski razvoj občine, uspešno črpajo evropska sredstva za različne projekte, velik poudarek pa zaradi obmejne lege namenjajo čezmejnemu sodelovanju z Republiko Avstrijo in razvoju celostne turistične ponudbe.

OBČINA CIRKULANE

Občina Cirkulane je obmejna občina, ki meji na Republiko Hrvaško, ustanovljena je bila marca 2006 z ZUODNO-E. Občina Cirkulane je nastala z izločitvijo iz Občine Gorišnica in obsega 32 km² ozemlja, na katerem leži 13 naselij: Brezovec, Cirkulane, Dolane, Gradišča, Gruškovec, Mali Okič, Medribnik, Meje, Paradiž, Pohorje, Pristava, Slatina in Veliki Vrh. Predlagatelj nove občine je bil Iniciativni odbor za odcepitev, uradni predlagatelj pa je bil poslanec Branko Marinič (SDS).

Ozemlje današnje Občine Cirkulane je ob začetku postopkov za ustanovitev nove občine štelo 2300 prebivalcev in je tako zaradi obmejne lege in izjeme, ki jo je dopuščal Zakon o lokalni samoupravi izpolnjevala pogoj minimalnega števila prebivalcev, to je 2000.

Ob ustanovitvi je Občina Cirkulane izpolnjevala naslednje pogoje, ki jih je določal Zakon o lokalni samoupravi, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo, komunalno opremljenost, poštne storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost.

Na referendumu, kjer se je poizvedovalo o podpori ustanovitvi nove občine Cirkulane, je 61,19 % volivcev, ki so glasovali, podprlo novo občino, mnenje občinskega sveta občine Gorišnica pa je bilo negativno. Predlogi za ustanovitev nove občine so bili sicer podani že prej, vendar neuspešno.

Občinski svet Občine Cirkulane je 4. 1. 2007 sprejel Statut občine Cirkulane, 18. 1. 2007 pa Poslovnik Občinskega sveta občine Cirkulane. Uradno je Občina Cirkulane pričela delovati 1. 1. 2007, najprej pa so investirali v cestno infrastrukturo, komunalno infrastrukturo, kanalizacijski sistem, zgradili so nov vrtec, izboljšali športno infrastrukturo ter vodovodni sistem. V maksimalni možni meri črpajo evropska sredstva, investicijske prioritete so znane, vse to pa bi bilo težje izpeljati, če ne bi imeli svoje občine.

OBČINA GORJE

Občina Gorje je bila ustanovljena junija 2006 z ZUODNO-F, in sicer z izločitvijo iz Občine Bled. Ozemlje občine obsega 116 km², na njem pa leži 12 naselij: Grabče, Krnica, Mevkuž,

Perniki, Podhom, Poljšica, Radovna, Spodnje Gorje, Spodnje Laze, Višelnica, Zgornje Gorje, in Zgornje Laze. Predlagatelj ustanovitve nove občine je bila lokalna iniciativa, uradni predlagatelj pa je bil Občinski svet občine Bled.

Na ozemlje današnje Občine Gorje je živelo 2917 prebivalcev, kar pomeni, da Občina Gorje ob ustanovitvi ni izpolnjevala kriterija minimalnega števila prebivalcev, ki ga je predpisoval Zakon o lokalni samoupravi, to je 5000.

Ob ustanovitvi je Občina Gorje izpolnjevala še kriterije za ustanovitev: popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost, poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost, ni pa zagotavljala primarnega zdravstvenega varstva občanov. Primarno zdravstveno varstvo je zagotavljala v okviru Zdravstvenega doma Bled.

Na poizvedovalnem referendumu o podpori ustanovitvi nove občine Gorje je za novo občino glasovalo 53,09 % volivcev, mnenje občinskega sveta občine Bled pa je bilo pozitivno, saj je bil tudi uradni predlagatelj ustanovitve nove občine. Pobude za ustanovitev nove občine so bile podane tudi že prej, vendar neuspešno.

Občinski svet občine Gorje je 4. 1. 2007 sprejel statut Občine Gorje in poslovnik Občinskega sveta Občine Gorje. Po ustanovitvi so najprej investirati v komunalno infrastrukturo, cestno infrastrukturo, sodelovali so pri prenovi Zdravstvenega doma Bled in sofinancirali skupni zbirni center na Bledu.

OBČINA KOSTANJEVICA NA KRKI

Občina Kostanjevica na Krki je obmejna občina, ki meji na Republiko Hrvaško, ustanovljena pa je bila z ZUODNO-E marca 2006 z izločitvijo iz Občine Krško. Nova občina na območju 62 km² zajema 28 naselij: Avguštine, Črešnjevce pri Oštrcu, Črneča vas, Dobe, Dobrava pri Kostanjevici, Dolnja Prekopa, Dolšce, Globočice pri Kostanjevici, Gornja Prekopa, Grič, Ivanjšje, Jablance, Karelče, Kočarija, Koprivnik, Kostanjevica na Krki, Male Vodenice, Malence, Orehovec, Oštrc, Podstrm, Ržišče, Sajevice, Slinovce, Velike Vodenice, Vrbje, Vrtača in Zaboršt. Predlagatelj ustanovitve nove občine je bila Krajevna skupnost Kostanjevica na Krki, uradna predlagateljica pa je bila poslanka Marjeta Uhan (Nsi).

Na ozemlju današnje Občine Kostanjevica na Krki je ob ustanovitvi živelo 2450 prebivalcev, zato je novoustanovljena občina zaradi obmejne lege formalno izpolnjevala kriterij

minimalnega števila prebivalcev, to je 2000 – izjema, ki jo je dovoljeval Zakon o lokalni samoupravi.

Občina Kostanjevica na Krki je izpolnjevala tudi ostale kriterije, ki jih je zahteval takratni Zakon o lokalni samoupravi – popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo, komunalno opremljenost, zagotavljali so poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost.

Na referendumu je 89 % volivcev, ki so glasovali, podprlo ustanovitev nove občine Kostanjevica na Krki, mnenje občinskega sveta matične občine Krško pa je bilo negativno. Pobude za ustanovitev nove občine so bile podane že prej, ampak neuspešno.

Občina Kostanjevica na Krki je začela uradno poslovati 1. 1.2007, statut so sprejeli 7. 2. 2007, poslovnik občinskega sveta pa 22. 2. 2007. Po ustanovitvi so investirali predvsem v komunalno in cestno infrastrukturo, za katere so uspešno pridobivali državna in evropska sredstva, izvedli energetske sanacije zdravstvene postaje, dozidali in obnovili vrtec, velik poudarek pa dajejo turističnemu razvoju in čezmejnemu povezovanju.

OBČINA LOG DRAGOMER

Občina Log-Dragomer je bila ustanovljena z ZUODNO-F v juniju 2006. Nova občina je nastala z izločitvijo ozemlja v velikosti 11 km² iz Občine Vrhnika in zajema 3 naselja: Dragomer, Log pri Brezovici in Lukovica pri Brezovici. Pobudo za ustanovitev nove občine sta podali krajevni skupnosti Log in Dragomer-Lukovica, uradni predlagatelj pa je bil poslanec Mihael Prevc (SLS).

Na območju, ki ga zajema Občina Log-Dragomer, je ob ustanovitvi prebivalo 3465 ljudi in zato občina ni izpolnjevala pogoja minimalnega števila prebivalcev, to je 5000, ki ga je zahteval Zakon o lokalni samoupravi.

Ob ustanovitvi je občina izpolnjevala zakonsko določene kriterije: popolno osnovno šolo, poštno storitve in prostore za upravno dejavnost. Komunalno opremljenost je zagotavljala delno, saj ni imela urejenega odvajanja odpadnih voda, primarno zdravstveno varstvo in knjižnico pa je zagotavljala v okviru Občine Vrhnika.

Na referendumu, kjer se je poizvedovalo o podpori ustanovitvi nove občine, je 85 % volivcev glasovalo za ustanovitev nove občine Log-Dragomer, mnenje Občinskega sveta občine

Vrhnika pa je bilo negativno. Tudi za ustanovitev te občine so bili podani predlogi že prej, vendar neuspešno.

Uradno je Občina Log-Dragomer začela delovati 1. 1. 2007, statut občine so sprejeli 4. 4. 2007, poslovnik občinskega sveta pa 14. 6. 2007. Po ustanovitvi je nova občina pri investicijah dala prednost cestni in komunalni infrastrukturi, kjer sta bili prioriteti urejanje odvajanja odpadnih voda in kanalizacija, investirali so tudi v urejanje knjižnične izpostave in zdravstvene postaje.

OBČINA MAKOLE

Občina Makole je nastala z izločitvijo ozemlja v velikosti 37 km² iz Občine Slovenska Bistrica. Ustanovljena je bila z ZUODNO-E marca 2006, zajema pa 13 naselij: Dežno pri Makolah, Jelovec pri Makolah, Ložnica, Makole, Mostečno, Pečke, Savinsko, Stari grad, Stopno, Stranske Makole, Strug, Štatenberg in Varoš. Predlagatelj ustanovitve Občine Makole je bila Krajevna skupnost Makole, uradni predlagatelj pa je bil Občinski svet občine Slovenska Bistrica.

Naselja, ki jih zajema Občina Makole, so ob ustanovitvi štela 2020 prebivalcev, zato novoustanovljena občina ni izpolnjevala kriterija minimalnega števila prebivalcev, ki ga je predpisoval takratni Zakon o lokalni samoupravi, to je 5000.

Od ostalih z zakonom zahtevnih kriterijev je novoustanovljena občina zagotavljala popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, poštne storitve in knjižnico. Komunalno opremljenost in prostore za upravno dejavnost pa je zagotavljala le delno.

Na posvetovalnem referendumu, kjer so preverjali podporo ustanavljanju nove občine Makole, je predlog podprlo 64,7 % volivcev, pozitivno pa je bilo tudi mnenje občinskega sveta matične občine Slovenska Bistrica. Predlogi za ustanovitev nove občine so bili podani že prej, celo večkrat, vendar neuspešno.

Občina Makole je uradno začela delovati 1. 1. 2007, statut novoustanovljene Občine Makole je bil sprejet 9. 1. 2007, poslovnik občinskega sveta pa 30. 1. 2007. Občina Makole je po ustanovitvi najprej investirala v izgradnjo telovadnice pri osnovni šoli, v razširitev prostorov za upravno dejavnost, v izpostavo splošne knjižnice in komunalno infrastrukturo, s čimer so izboljšali stanje na področju vodooskrbe in javne kanalizacije, energetske sanacije osnovne

šole, izgradnjo novega vrtca ter cestno infrastrukturo. Od ustanovitve občine pa je v porastu tudi turizem in z njim povezane dejavnosti.

OBČINA MOKRONOG-TREBELNO

Občina Mokronog-Trebelno je bila ustanovljena marca 2006 z ZUODNO-E. Nastala je z izločitvijo iz Občine Trebnje in na svojem ozemlju v velikosti 73 km² obsega 43 naselij: Beli Grič, Bitnja vas, Bogneča vas, Brezje pri Trebelnem, Brezovica pri Trebelnem, Bruna vas, Cerovec pri Trebelnem, Cikava, Dolenje Laknice, Dolenje Zabukovje, Drečji Vrh, Češnjice pri Trebelnem, Čilpah, Čužnja vas, Gorenja vas pri Mokronogu, Gorenje Laknice, Gorenje Zabukovje, Gorenji Mokronog, Hrastovica, Jagodnik, Jelševce, Križni Vrh, Log, Maline, Martinja vas pri Mokronogu, Mirna vas, Mokronog, Most, Ornuška vas, Ostrožnik, Podturn, Pugled pri Mokronogu, Puščava, Radna vas, Ribjek, Roje pri Trebelnem, Slepšek, Srednje Laknice, Sv.Vrh, Štatenberk, Trebelno, Velika Strmica in Vrh pri Trebelnem. Predlagatelja ustanovitve sta bili Krajevni skupnosti Trebelno in Mokronog, uradna predlagateljica pa je bila poslanka Marjeta Uhan (NSi).

Občina Mokronog-Trebelno je ob ustanovitvi štela 2933 prebivalcev, kar pomeni, da ni zadostila kriteriju minimalnega števila prebivalcev, ki ga je določal Zakon o lokalni samoupravi, to je 5000.

Ob ustanovitvi je občina imela popolno osnovno šolo, zagotavljala je primarno zdravstveno varstvo občanov, poštne storitve in prostore za upravno dejavnost. Komunalno opremljenost je zagotavljala delno, ni pa imela knjižnice.

Na posvetovalnem referendumu je 54 % volivcev, ki so glasovali, podprlo predlog za ustanovitev nove občine Mokronog-Trebelno, mnenje občinskega sveta matične občine Trebnje pa je bilo negativno. Neuspešno so predloge za ustanovitev občine podali že prej.

Kot vse ostale v letu 2006 ustanovljene občine je tudi Občina Mokronog-Trebelno začela uradno poslovati s 1. 1. 2007, statut občine so sprejeli 6. 2. 2007, poslovnik občinskega sveta pa 20. 3. 2007. Po ustanovitvi so najprej začeli s projekti, da bi zadostili zakonsko določenim kriterijem za ustanovitev občine, torej v izgradnjo nove knjižnice, izboljšanje komunalne infrastrukture ter obnovo prostorov za upravno dejavnost, cestno infrastrukturo in infrastrukturo za razvoj turizma.

OBČINA POLJČANE

Občina Poljčane je bila ustanovljena marca 2006 z ZUODNO-E. Nastala je z izločitvijo iz Občine Slovenska Bistrica, ozemlje v velikosti 37 km² pa zajema 18 naselij: Brezje pri Poljčanah, Čadramska vas, Globoko ob Dravinji, Hrastovec pod Bočem, Krasna, Križeča vas, Ljubično, Lovnik, Lušečka vas, Modraže, Novake, Podboč, Poljčane, Spodnja Brežnica, Spodnje Poljčane, Stanovsko, Studenice in Zgornje Poljčane. Pobudnik ustanovitve nove občine je bila krajevna skupnost Poljčane, uradni predlagatelj pa je bil poslanec Jožef Jerovšek (SDS).

Ob ustanovitvi Občina Poljčane ni zadostila zakonskemu pogoju za ustanovitev nove občine, to je najmanj 5000 prebivalcev, saj je na njenem teritoriju skupaj prebivalo 4500 ljudi.

Ob ustanovitvi pa je občina zagotavljala popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, poštne storitve, imela je knjižnico in prostore za upravno dejavnost. Delno pa je zagotavljala komunalno opremljenost.

Izid posvetovalnega referenduma je bil v prid ustanovitvi nove Občine Poljčane, saj je 74,64 % volivcev, ki so glasovali, oddalo glas za novo občino. Pozitivno je bilo tudi mnenje občinskega sveta matične Občine Slovenska Bistrica, pred tem pa so že poskušali ustanoviti občino, ampak neuspešno.

Statut Občine Poljčane je bil sprejet 10. 1. 2007, Poslovnik Občinskega sveta Občine Poljčane 6. 2. 2007, uradno pa so začeli delovati 1. 1. 2007. Na začetku so investirali predvsem v komunalno infrastrukturo, to je v urejanje odvajanja odpadnih voda in čistilne naprave, dozidali, nadzidali in obnovili so osnovno šolo, rekonstruirali zdravstveni dom, o investicijah in prioritetah so po novem odločali sami, ob samem začetku samostojne poti so za investicije iztržili desetkrat več denarja kot prej.

OBČINA REČICA OB SAVINJI

Občina Rečica ob Savinji je bila ustanovljena z ZUODNO-F v juniju leta 2006, nastala pa je z izločitvijo iz Občine Mozirje. Območje 30 km² ozemlja zavzema 12 naselij: Dol-Suha, Grušovlje, Homec, Nizka, Poljane, Rečica ob Savinji, Spodnja Rečica, Spodnje Pobrežje, Šentjanž, Trnovec, Varpolje in Zgornje Pobrežje. Predlagatelj ustanovitve nove občine je bil Odbor za ustanovitev Občine Rečica ob Savinji, uradni predlagatelj pa je bil Občinski svet Občine Mozirje.

Ozemlje današnje občine je ob ustanovitvi štelo 2800 prebivalcev, kar pomeni, da novoustanovljena občina ni izpolnjevala kriterija minimalnega števila prebivalcev po Zakonu o lokalni samoupravi, to je 5000.

Ob ustanovitvi je Občina Rečica ob Savinji izpolnjevala še naslednje kriterije: popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost, zagotavljala je poštno storitve in imela prostore za upravno dejavnost. Primarno zdravstveno varstvo občanov je zagotavljala v skupnem zavodu vseh zgornjesavskih občin, to je Zgornjesavski zdravstveni dom, knjižnico pa v okviru pogodbenega razmerja z Občino Mozirje, ustanoviteljico Knjižnice Mozirje.

Na poizvedovalnem referendumu je 65,23 % volivcev, ki so glasovali, podprlo ustanovitev nove Občine Rečica ob Savinji, mnenje Občinskega sveta matične Občine Mozirje je tudi bilo pozitivno. Predloge za ustanovitev pa so podali že v preteklosti, vendar neuspešno.

Občina je začela uradno delovati 1. 1. 2007, Statut Občine Rečica ob Savinji so sprejeli 1. 2. 2007, Poslovnik Občinskega sveta pa 15. 3. 2007. Ob ustanovitvi je občina investirala predvsem v cestno infrastrukturo in komunalno opremljenost, občani so postali bolj vključeni v lokalno dogajanje in samoupravo, izvedli so številne investicije, ki so bile prej neizvedljive, občina je sprejela akte za urejanje prostora, uspešno izvajajo predšolsko in šolsko vzgojo oziroma izobraževanje, nova organiziranost omogoča boljše načrtovanje in nadzor nad finančnim in drugim poslovanjem.

OBČINA RENČE-VOGRSKO

Občina Renče-Vogrsko je bila ustanovljena v marcu 2006 z ZUODNO-E, in sicer z izločitvijo iz Občine Nova Gorica. Občina je velika 30 km² in zajema 6 naselij: Bukovica, Dombrava, Oševljek, Renče, Vogrsko in Volčja Draga. Pobudo za ustanovitev nove občine je podala Krajevna skupnost Vogrsko, uradni predlagatelj pa je bila poslanka Eva Irgl (SDS).

Ob ustanovitvi leta 2007 je na ozemlju Občine Renče-Vogrsko živelo 4288 prebivalcev, zato nova občina ni izpolnjevala kriterija minimalnega števila prebivalcev za ustanovitev nove občine, ki ga je predpisoval Zakon o lokalni samoupravi, to je 5000.

Novoustanovljena občina je izpolnjevala pogoje za ustanovitev občine, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost. Komunalno opremljenost pa je zagotavljala delno, saj je bila le ta v slabem stanju.

Na poizvedovalnem referendumu je večina volivcev, ki je oddala glasovnice, podprla ustanovitev nove Občine Renče-Vogrsko, to je 61,95 %. Mnenje Občinskega sveta matične Občine Nova Gorica pa je bilo izrazito negativno, potrebno je bilo celo posredovanje Ustavnega sodišča RS. Predlogi za ustanovitev so bili podani že prej, ampak neuspešno.

Uradno je Občina Renče-Vogrsko pričela delovati 1. 1. 2007, Statut Občine in Poslovnik Občinskega sveta pa sta bila sprejeta 27. 12. 2006. Po ustanovitvi je nova občina investirala predvsem v komunalno opremljenost – vodovod, čistilne naprave in kanalizacijo ter cestno infrastrukturo.

OBČINA SREDIŠČE OB DRAVI

Občina Središče ob Dravi je obmejna občina, ki meji na Republiko Hrvaško, in je bila ustanovljena z ZUODNO-E marca 2006 z izločitvijo iz Občine Ormož. Nova občina v velikosti 31 km² obsega 5 naselij: Godeninci, Grabe, Obrež, Središče ob Dravi in Šalovci. Predlagatelj ustanovitve nove občine je bila Krajevna skupnost Središče ob Dravi, uradni predlagatelj pa je bil poslanec Alojz Sok (NSi).

Območje nove občine je v času, ko so potekali postopki za ustanovitev, štelo 2307 prebivalcev in je zaradi obmejne lege in izjeme, ki jo je dopuščal Zakon o lokalni samoupravi, izpolnjevala kriterij minimalnega števila prebivalcev, to je 2000.

Ob ustanovitvi je občina izpolnjevala še naslednje kriterije za ustanovitev, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov in poštne storitve, knjižnico je zagotavljala v okviru skupnega zavoda z Občino Ormož, prostore za upravno dejavnost, ki so jih dokončno uredili takoj po ustanovitvi, komunalno opremljenost pa je novoustanovljena občina zagotavljala delno.

Na referendumu, kjer se je poizvedovalo o podpori ustanovitvi nove Občine Središče ob Dravi, je predlog podprlo 77 % volivcev, ki so glasovali, mnenje Občinskega sveta matične Občine Ormož pa je bilo glede ustanovitve nove občine negativno. Predloge za ustanovitev so podali že prej in to večkrat, vendar neuspešno.

Statut Občine Središče ob Dravi je bil sprejet 24. 2. 2007, Poslovnik Občinskega sveta 4. 5. 2007. Tudi Občina Središče ob Dravi je formalno začela delovati s 1. 1. 2007, na začetku pa je investirala predvsem v komunalno in cestno infrastrukturo, osnovno šolo, vrtec ter kulturno dvorano.

OBČINA SVETI JURIJ V SLOVENSKIH GORICAH

Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah je bila ustanovljena z ZUODNO-F v juniju 2006. Nastala je z izločitvijo iz občine Lenart, območje na katerem leži 6 naselij Jurovski Dol, Malno, Gasteraj, Zgornje Partinje, Vardo in Žitence pa obsega 34 km². Predlagatelj ustanovitve nove občine je bila Krajevna skupnost Jurovski Dol, uradni predlagatelj pa poslanec Janez Kramberger (SLS).

Ob ustanovitvi je območje občine Sveti Jurij v Slovenskih Goricah naseljevalo 2187 prebivalcev, kar pomeni, da novoustanovljena občina ni zadostila kriteriju minimalnega števila prebivalcev za ustanovitev nove občine, ki ga je predpisoval Zakon o lokalni samoupravi, to je 5000.

Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah je ob ustanovitvi zagotavljala tudi popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost, poštno storitve in prostore za upravno dejavnost, delno je zagotavljala knjižnico in primarno zdravstveno varstvo občanov, ki je bilo urejeno v okviru Občine Lenart oziroma Zdravstvenega doma Lenart.

Na posvetovalnem referendumu je predlog za ustanovitev nove občine podprlo 79,2 % volivcev, ki so glasovali, mnenje Občinskega sveta Občine Lenart pa je bilo negativno. Predlog za ustanovitev občine je bil podan že prej, ampak neuspešno.

Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah je uradno začela delovati 1. 1. 2007, Statut Občine je bil sprejet 18. 1. 2007, Poslovnik Občinskega sveta pa 6. 3. 2007. Na začetku je Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah investirala v komunalno opremljenost, to je kanalizacijo in male čistilne naprave, cestno infrastrukturo, osnovno šolo in vrtec.

OBČINA STRAŽA

OBČINA SVETA TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH

OBČINA SVETI TOMAŽ

OBČINA ŠENTRUPERT

OBČINA ŠMARJEŠKE TOPLICE

Zgoraj naštetih 5 občin ni odgovorilo na moj vprašalnik, kljub večkratni prošnji, oziroma za njih nisem uspel pridobiti podatkov.

4.2 ANALIZA USTANAVLJANJA NOVIH OBČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI V MANDATU 2006–2010

V letu 2010 oziroma 2011 je bila od sedmih predlogov za ustanovitev novih občin ustanovljena Občina Mirna, ki je štela manj kot 5000 prebivalcev, kar pomeni, da je bila lahko ustanovljena kot izjema zaradi geografskih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Za ustanovitev je dobila pozitivno mnenje tako vlade kot matičnega telesa državnega zbora. Zadostila je kriteriju po ostanku občine in na posvetovalnem referendumu dobila podporo večine volivcev, ki so glasovali. Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije pa je bila v letu 2011 ustanovljena še zadnja od 212 trenutnih občin v Sloveniji, Občina Ankaran, ki ima tudi manj prebivalcev od zakonsko določenih 5000 (Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS 2012).

V letu 2010 so z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)³³ stopili v veljavo ostrejši pogoji za ustanovitev novih občin. Vendar je v prehodnih in končnih določbah napisano, da se postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pred uveljavitvijo tega zakona ni bil razpisan referendum, z dnem uveljavitve tega zakona ustavijo. Postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pa je bil pred uveljavitvijo tega zakona razpisan referendum, pa se nadaljujejo in končajo po določbah, ki so te postopke urejali pred uveljavitvijo tega zakona. To pomeni, da sta se postopka ustanavljanja Občine Ankaran in Občine Mirna vodila po določbah novele Zakona o lokalni samoupravi iz leta 2005³⁴, in ker so za njiju veljali isti pogoji kot za občine, ki so bile ustanovljene v letu 2006, sem se odločil, da bom analizo opravljene raziskave opravil skupaj.

Razlog, da sem občini Ankaran in Mirna obravnaval kot občini, ki sta bili ustanovljeni v mandatu 2006-2010, je dejstvo, da so predhodni postopki za ustanavljanje novih občin potekali že v letu 2009, občini pa sta bili na seji v Državnem zboru ustanovljeni z Zakonom o

³³ Uradni list RS, št. 51/2010, z dne 28. junij 2010.

³⁴ ZLS-M, Uradni list RS, št. 72/2005, z dne 29. julij 2005.

spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij marca 2010. Vendar je nato Državni svet RS na sprejeti zakon vložil veto, ob ponovnem glasovanju v Državnem zboru aprila 2010 pa zakon ni bil ponovno potrjen. Zapleti so se dogajali predvsem pri ustanavljanju Občine Ankaran, Občina Mirna je bila pri tem postranska škoda, saj se je obe občini ustanavljalo v enem postopku. Kasneje sta se postopka ločila in ustanavljanje se je zavleklo v leto 2011, saj je v obeh primerih moralo odločati oziroma posredovati Ustavno sodišče RS.

OBČINA ANKARAN

Občina Ankaran je obmejna občina, ki meji na Republiko Italijo, in je bila ustanovljena z odločbo³⁵ Ustavnega sodišča Republike Slovenije junija 2011. Nastala je z izločitvijo iz Mestne občine Koper (MOK), ozemlje novoustanovljene občine obsega 8 km², na njem pa leži 1 naselje in to je Ankaran. Predlagatelj ustanovitve nove Občine Ankaran je bila v okviru Krajevne skupnosti Ankaran Pobuda za ustanovitev Občine Ankaran.

Območje današnje Občine Ankaran je ob začetku postopkov za ustanovitev nove občine naseljevalo 3176 prebivalcev, kar pomeni, da je novoustanovljena občina zaradi obmejne lege in izjeme, ki jo je dopuščal Zakon o lokalni samoupravi, ki je veljal v primeru ustanavljanja Občine Ankaran, izpolnjevala kriterij minimalnega števila prebivalcev, to je 2000.

Ob ustanovitvi je Občina Ankaran zagotavljala še popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo (zdravstvena postaja v okviru ZD Koper), komunalno opremljenost, poštna storitve, knjižnico (šolsko) in prostore za upravno dejavnost. Novoustanovljena Občina Ankaran si je prizadevala, da je za vse javne službe na območju MOK obdržala ustanoviteljske pravice in tako zagotovila izvajanje služb na območju Občine Ankaran.

Na poizvedovalnem referendumu je predlog za ustanovitev nove Občine Ankaran podprlo 56,1 % volivcev, ki so glasovali, mnenje Občinskega sveta matične Mestne občine Koper pa je bilo izrazito negativno, in sicer do te mere, da je Občina Ankaran na koncu po večletnih zapletih in oviranjih postopkov bila ustanovljena z Odločbo Ustavnega sodišča RS. Predlogi za ustanovitev nove občine so bili podani že prej, vendar neuspešno.

Ker je Odločba Ustavnega sodišča RS določala, da se volitve v Občinski svet Občine Ankaran izvedejo v okviru rednih volitev v letu 2014, je bil Statut Občine Ankaran sprejet 3. 3. 2015, Poslovnik Občinskega sveta pa 9. 6. 2015. Občina Ankaran je pričela uradno delovati s 1. 1.

³⁵ Št. U-I-114/11-12, z dne 9.6.2011, Uradni list RS, št. 47/2011 z dne 17.6.2011.

2015, glede na kratek čas obstoja pa ima v načrtih investicije v komunalno, prometno in turistično infrastrukturo, spodbujanje podjetništva, zaposlovanja in izobraževanja ter projekte čezmejnega sodelovanja. Prioriteta Občine Ankaran je tudi zaščita naravnih danosti, ekološka sanacija obale, prostorsko načrtovanje, torej upravljati z območjem Ankarana kot želijo prebivalci Občine Ankaran sami.

OBČINA MIRNA

Občina Mirna je bila ustanovljena februarja 2011 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij³⁶, kar je z odločbo³⁷ naložilo Državnemu zboru Republike Slovenije Ustavno sodišče Republike Slovenije. Občina je nastala z izločitvijo 29 km² velikega območja iz Občine Trebnje in obsega 22 naselij: Brezovica pri Mirni, Cirknik, Debenec, Glinek, Gomila, Gorenja vas pri Mirni, Migolica, Migolska Gora, Mirna, Praprotnica, Ravne, Sajenice, Selo pri Mirni, Selska Gora, Stan, Stara Gora, Ševnica, Škrjanče, Trbinc, Volčje Njive, Zabrdje in Zagorica. Predlagatelj ustanovitve nove občine je bil v okviru Krajevne skupnosti Mirna Strokovni in operativni odbor za ustanovitev Občine Mirna.

Na območju današnje Občine Mirna je ob ustanovitvi živel 2666 prebivalcev, kar pomeni, da novoustanovljena občina ni izpolnjevala kriterija minimalnega števila prebivalcev za ustanovitev nove občine, ki ga je določal Zakon o lokalni samoupravi, ki je veljal za ustanavljanje Občine Mirna, to je 5000.

Občina Mirna pa je izpolnjevala druge pogoje za ustanovitev, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, poštne storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost, komunalno opremljenost pa je zagotavljala delno.

Na posvetovalnem referendumu je 88,72 % volivcev, ki so glasovali, podprlo predlog o ustanovitvi nove Občine Mirna, mnenje Občinskega sveta matične Občine Trebnje pa je bilo pozitivno.

Občina Mirna je začela uradno delovati 1. 7. 2011, Statut Občine Mirna je bil sprejet 16. 8. 2011, poslovnik Občinskega sveta pa 20. 9. 2011. Po ustanovitvi je novoustanovljena občina investirala v komunalno infrastrukturo, predvsem kanalizacijsko omrežje in vodovod, cestno

³⁶ Uradni list RS št. 9/2011 z dne 11.2.2011.

³⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-137/10-47 z dne 26.11.2010, Uradni list RS, št. 99/2010 z dne 7.12.2010.

infrastrukturo, to je obvoznico mimo Mirne, obrtno-podjetniško cono, začeli z izgradnjo širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij, obnovili so občinske prostore, načrtujejo izgradnjo športnega parka. Prioriteta jim je celovit razvoj Občine Mirna.

4.3 ANALIZA OPRAVLJENE RAZISKAVE

V analizi je sodelovalo oziroma mi je uspelo pridobiti podatke za 14 od 19 občin, ki so bile ustanovljene v mandatih 2002-2006 (12 občin) in 2006-2010 (2 občini), zato rezultatov analize ne moremo posploševati na vse občine, saj ne gre za reprezentativni vzorec.

Dejstvo, ki izstopa pri analizi pridobljenih podatkov je to, da nobena od 14 novoustanovljenih občin, ki sodelujejo pri raziskavi, ni dosegala zakonskega kriterija 5000 prebivalcev. Vse so torej bile ustanovljene kot izjeme zaradi geografskega, obmejnega, narodnostnega, zgodovinskega ali gospodarskega dejavnika. Preučevane občine so imele med 2000 (Makole) in 4500 prebivalcev (Poljčane). Zaradi obmejne lege je kriterije glede minimalnega števila prebivalcev kot izjemo, ki jo dopušča zakon, izpolnjevalo 5 občin, in sicer Ankaran, Apače, Cirkulane, Kostanjevica na Krki in Središče ob Dravi.

Vseh 14 preučevanih občin je zagotavljalo popolno osnovno šolo, poštno storitve in prostore za upravno dejavnost. V vseh občinah je tudi bil rezultat poizvedovalnih referendumov pozitiven, to pomeni, da se je za ustanovitev nove občine izrekla večina volivcev, ki so glasovali.

Primarno zdravstveno varstvo občanov je zagotavljalo 10 od 14 preučevanih občin, ostale 4 občine pa so zagotavljale zdravstveno varstvo v okviru skupnih zavodov oziroma zdravstvenih domov sosednjih občin. Komunalno opremljenost je zagotavljalo 7 od 14 občin, drugih 7 jih je zagotavljalo komunalno opremljenost le delno oziroma v slabšem stanju. Knjižnico je zagotavljalo 11 preučevanih občin, vsaj šolsko, od tega dve v sodelovanju v skupnih zavodih s sosednjimi občinami, 3 občine pa ob ustanovitvi knjižnice niso imele.

Vse pogoje, ki so bili predpisani z zakonom, je izpolnjevalo 5 obmejnih občin: Ankaran, Apače, Cirkulane, Kostanjevica na Krki in Središče ob Dravi.

Večina občinskih svetov se je konstruirala na svoji prvi seji konec leta 2006. Statute so občine sprejele večinoma do konca februarja 2007 (11 občin), občina Mirna ga je sprejela avgusta

2011, občina Ankaran pa marca 2015. Poslovnike pa so občinski sveti večinoma sprejeli do konca meseca marca 2007 (10 občin), medtem ko so ga v občini Mirna sprejeli septembra 2011 in v Ankaranu junija 2015.

Večina občinskih svetov matičnih občin, iz katerih so se nove občine izločile, je podalo negativno mnenje, 8 od 14. Večinoma zaradi izgube ozemlja in prebivalcev in zato posledično tudi finančnih sredstev, vendar Državni zbor teh mnenj pri svojem odločanju ni upošteval. Ostalih 6 mnenj matičnih občinskih svetov je bilo pozitivnih, v 3 primerih so bili celo sami uradni predlagatelji izločitve oziroma ustanovitve novih občin. Je pa večina novoustanovljenih občin že kdaj prej, pred letom 2005, podala predlog za ustanovitev nove občine.

Občine so po ustanovitvi začele investirati svoja sredstva v komunalno in cestno infrastrukturo, obnovo šol in vrtcev, v infrastrukturo, ki je potrebna za delovanje društev ter v občinske prostore. Vsaka občina je želela zapolniti manjko, če se je le ta ugotovil med postopki, ko se je nova občina ustanavljala.

Omenimo še lahko, da so bili uradni predlagatelji v proučevanih občinah, kjer so to bili poslanci, večinoma iz vrst desnosredinskih strank. Najdejavnejša je bila NSi, sledili pa sta SDS in SLS.

4.4 VELIKOST SLOVENSКИH OBČIN IN NJIHOVA UPRAVLJAVSKA SPOSOBNOST

Republika Slovenija ima 2.064.188 prebivalcev, površino ozemlja v velikosti 20.273 km² in 212 občin³⁸ (od tega 11 mestnih), ki so zaradi geografskih značilnosti slovenskega ozemlja, pa tudi drugih dejavnikov kot na primer naravnih, poselitvenih, kulturnih, političnih, zgodovinskih, zelo raznolike.

Najmanjša občina po številu prebivalcev je Občina Osilnica z 372 prebivalci, največja pa je Ljubljana z 288.307 prebivalci. Po površini ozemlja so najmanjša občina Odranci s 6,9 km², največja pa Občina Kočevje s 555,4 km². Povprečna slovenska občina je 1.1.2016 imela 9737 prebivalcev, po površini ozemlja pa je povprečno merila 95,6 km² (Statistični urad RS 2016).

³⁸ Vir: Statistični urad RS (2016).

Tabela 4.1: Slovenske občine glede na število prebivalcev

| ŠTEVILO PREBIVALCEV | ŠTEVILO OBČIN | DELEŽ V % |
|---------------------|---------------|-----------|
| manj kot 5000 | 110 | 51,89 |
| 5.001–10.000 | 48 | 22,64 |
| 10.001–50.000 | 50 | 23,59 |
| 50.001–100.000 | 2 | 0,94 |
| več kot 100.000 | 2 | 0,94 |
| SKUPAJ | 212 | 100 |

Vir: Haček (2012, 71); Statistični urad RS (2016).

Analiza podatkov v Tabeli 4.1 pokaže, da ima v Sloveniji 51,89 % občin, to je dobra polovica, manj kot 5.000 prebivalcev. Med temi je takšnih občin, ki imajo manj kot 2000 prebivalcev 26 (23,64%), takšnih, ki imajo manj kot 1000 prebivalcev pa 7 (6,36 %). 2000 prebivalcev pomeni najnižjo zakonsko mejo, da je lahko izjemoma še ustanovljena nova občina. Medtem ko je delež občin, ki imajo med 10.000 in 50.000 prebivalcev 46,23 % (98 občin), je delež občin z več kot 50.000 prebivalcev majhen, to je 1,88 % ali 4 občine.

Dogajanja pri ustanavljanju novih občin v Sloveniji skozi obdobje reforme lokalne samouprave so imela več skupnih značilnosti, in sicer veliko vlogo ustavnega sodišča pri oblikovanju ustavnega koncepta občine ter pri razumevanju in uporabi kriterijev in pogojev za ustanovitev občine, krog pobudnikov in predlagateljev za začetek postopka ustanovitve občine je bil zelo širok, nejasna pri teritorialni členitvi države na občine je bila vloga vlade, umestitev predhodnega postopka pred razpisom referendumu v pristojnost DZ je bila neskladna z njegovim ustavnim položajem, nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po poslovniku DZ in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin, nejasno pa je bilo tudi pravno varstvo pobudnikov in predlagateljev v predhodnem postopku (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010).

»Neupoštevanje pogojev in meril za oblikovanje občin oziroma obstoječa razdrobljenost slovenskih občin ter odsotnost druge ravni lokalne samouprave pokaže celo vrsto pomanjkljivosti« (Brezovšek 2005, 78–79):

- Mreža občin v Sloveniji ne ustreza eni od temeljnih zahtev, po kateri morajo biti po vrstah in nalogah enake enote čim bolj primerljive; kakovostno so naloge občin enake, razlikujejo pa se količinsko.

- Odraz lokalne avtonomije je tudi čim večja finančna avtonomija. Občinam, ki ne zmorejo iz lastnih virov zagotoviti izvajanja zakonsko določenih nalog, pomaga država z dodatnimi finančnimi sredstvi. Večina občin z manj kot 5000 prebivalci praviloma prejema sredstva iz državnega proračuna, to pa jim ne zagotavlja finančne avtonomije.
- Med naloge občin spada tudi zagotavljanje javnih služb, vendar stroški za izgradnjo komunalne in druge infrastrukture ter stroški za izvajanje služb rastejo hitreje, kot rastejo prihodki občin. Nesporno je, da se z zmanjšanjem števila prebivalcev zmanjšuje tudi finančna sposobnost zagotavljanja storitev, s tem pa trpi tudi upravljavska sposobnost in že dosežena kakovost storitev.
- Oblikovanje usposobljenih občinskih uprav in drugih služb upravljanja v občini pomeni za občino z malo prebivalci veliko finančno breme. Z upadanjem števila prebivalcev stroški za delo občinskih uprav in organov hitro naraščajo.

Tabela 4.2: Slovenske občine glede na površino

| POVRŠINA OBČINE | ŠTEVILO OBČIN | ŠTEVILO OBČIN | DELEŽ V % |
|-----------------------------|---------------|---------------|-----------|
| manj kot 10 km ² | 4 | 80 | 37,74 |
| 10–20 km ² | 11 | | |
| 20–30 km ² | 18 | | |
| 30–40 km ² | 31 | | |
| 40–50 km ² | 16 | | |
| 50–60 km ² | 17 | 62 | 29,25 |
| 60–70 km ² | 15 | | |
| 70–80 km ² | 16 | | |
| 80–90 km ² | 5 | | |
| 90–100 km ² | 9 | | |
| 100–150 km ² | 31 | 31 | 14,62 |
| 150–200 km ² | 14 | 14 | 6,60 |
| 200–300 km ² | 18 | 18 | 8,49 |
| 300–400 km ² | 5 | 5 | 2,36 |
| nad 400 km ² | 2 | 2 | 0,94 |
| SKUPAJ | 212 | 212 | 100 |

Vir: Haček (2012, 71); Statistični urad RS (2016).

Slovenske občine se med seboj razlikujejo tudi po velikosti. V Tabeli 4.2 lahko vidimo, da je največji delež majhnih občin, ki imajo površino do 50 km², takih je 80 ali 37,74 %, sledijo občine med 50 in 100 km², takih je 62 ali 29,25 %, nato pa delež občin s površino nad 100

km² začne padati. Nad 400 km² površine imata samo 2 občini oziroma 0,94 %. To sta občini Kočevje in Ilirska Bistrica.

V Sloveniji obstaja tudi velika razlika med številom naselij, ki jih obsegajo občine, in sicer od občin, ki imajo po eno naselje (Ankaran, Kobilje, Odranci in Trzin), do občin, ki obsegajo po sto in več naselij (Trebnje, Litija, Krško, Črnomelj, Novo mesto in druge) (Haček 2012, 71).

Povprečna gostota naseljenosti je v Sloveniji 101,8 prebivalca na km², pri tem je najbolj gosto poseljena občina Piran 5622,3 prebivalcev na km², najmanj gosto pa je poseljena občina Kranjska Gora, ki premore 34,3 prebivalcev na km² (Statistični urad RS 2016).

Po nekaterih raziskavah se kaže tudi povezava med upravljavsko sposobnostjo slovenskih občin in njihovo velikostjo oziroma številom prebivalcev. Avtorja Haček in Bačlija (Prebilič in Haček 2012, 15) v analizi ugotovita, »da sta velikost občine in upravljavska sposobnost občine povezani«. Stopnjo upravljavske sposobnosti sta določila s pomočjo indeksa upravljavske sposobnosti (IUS), ki je sestavljen iz šestih indikatorjev (Tabela 4.3).

Tabela 4.3: Indikatorji (IUS) in določitev stopnje upravljavske sposobnosti

| | INDIKATOR | ŠT. POZITIVNIH ODG. (IUS) | STOPNJA UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI |
|----|---|---------------------------|----------------------------------|
| 1. | Ali število redno zaposlenih v občinski upravi zadošča za izvajanje vseh nalog občinske uprave? | do 2 indikatorja | NIZKA |
| 2. | Ali se v okviru občinske uprave izvaja nadzor kakovosti? | | |
| 3. | Ali občinska uprava pri organizaciji uporablja informacijsko-organizacijske sisteme? | 3–4 indikatorji | SREDNJA |
| 4. | Ali občinska uprava za komuniciranje z občani uporablja e-pošto? | | |
| 5. | Ali občina sodeluje z okoliškimi občinami? | 5–6 indikatorjev | VISOKA |
| 6. | Ali občinska uprava nudi pomoč pri izvajanju del drugim občinam? | | |

Vir: Prebilič in Haček (2012,15).

Avtorja sta ugotovila, da ima več kot polovica (55,6 %) analiziranih občin srednjo stopnjo, skoraj tretjina (31,5 %) nizko, le 13 % občin pa ima visoko stopnjo upravljavske sposobnosti (Prebilič in Haček 2012, 15).

Tabela 4.4: Velikost občine in upravljavska sposobnost

| VELIKOST OBČINE (št. prebivalcev) | STOPNJA UPRAVLJAVSKE SPOSOBNOSTI % | | | SKUPAJ |
|--------------------------------------|------------------------------------|---------|--------|--------|
| | NIZKA | SREDNJA | VISOKA | |
| do 2000 | 50 | 43,8 | 6,3 | 100 |
| 2001–5000 | 39,3 | 57,1 | 3,6 | 100 |
| 5001–10000 | 22,6 | 58 | 19,4 | 100 |
| 10001–20000 | 26,3 | 57,9 | 15,8 | 100 |
| nad 20000 | 21,4 | 57,1 | 21,4 | 100 |

Vir: Prebilič in Haček (2012, 15).

Kot lahko vidimo v Tabeli 4.4, imajo majhne občine, ki premorejo do 5000 prebivalcev, praviloma nizko in srednjo stopnjo upravljavske sposobnosti, tiste, ki štejejo nad 5000 prebivalcev, pa srednjo in visoko stopnjo upravljavske sposobnosti. Meja, kjer se nizka stopnja upravljavske sposobnosti prevesi v srednjo in visoko, je opazna pri občinah, ki imajo več kot 5000 prebivalcev, zato lahko sklepamo, da je tudi zaredi tega določena zakonska meja 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine. Manjše kot so občine, večja je verjetnost, da njihove občinske uprave ne bodo sposobne nemotenega delovanja. Omejena upravljavska sposobnost manjših občin tudi potrjuje tezo, da ustanavljanje novih občin slabi lokalno samoupravo.

Težav pri delovanju občin in njihovih uprav je veliko, učinki svetovne gospodarske krize pa so te težave še poglobili. Vendar je v danih razmerah nujno razmišljati, kako naprej. Občine in občinske uprave se morajo zavedati nujnosti sprememb, se nanje pripraviti, analizirati trenutno stanje in določiti ukrepe, ki so nujni za posodobitev uprav, in pripraviti program za njihov nadaljnji razvoj in razvoj lokalne skupnosti (Brezovšek in Kukovič 2013, 58).

Z empirično raziskavo »Upravljavska sposobnost slovenskih občin« iz leta 2007 (Haček in drugi 2008, 131) so med drugim prav tako ugotovili, da so slovenske občinske uprave kadrovsko podhranjene in da bodo v prihodnje potrebovale predvsem kadre s tehnično in pravno izobrazbo, pri tem se pa zavedajo omejitev pri zaposlovanju novih kadrov. Slovenske občine so tudi obsojene na proračunski primanjkljaj, proračunski primanjkljaji pa zahtevajo fleksibilizacijo financiranja dejavnosti občin.

4.5 VELIKOST SLOVENSКИH OBČIN V PRIMERJAVI Z NEKATERIMI EVROPSKIMI DRŽAVAMI

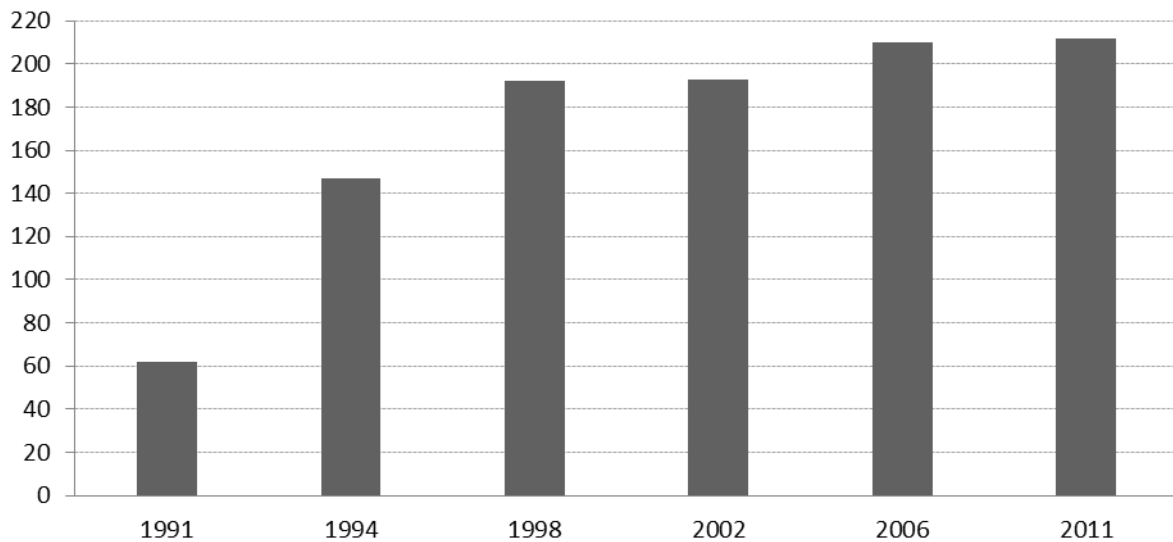
V Evropi imamo prisotna vsaj dva temeljna koncepta lokalne samouprave na najnižji ravni oblasti. Na eni strani imamo koncept relativno velikih občin (Velika Britanija, nordijske države in države Beneluksa), na drugi strani pa kontinentalni koncept majhnih občin (Francija). Podobno imamo v vzhodni Evropi na eni strani skupino držav z velikimi občinami (Bolgarija, Poljska), na drugi strani pa imajo po nedavni razdrobitvi nekatere države zelo majhne občine (Madžarska, Slovaška, Češka).

Več kot polovico občin z manj kot 1000 prebivalci imajo Češka, Francija, Madžarska, Slovaška in Španija, medtem ko imajo večino občin z manj kot 5000 prebivalcev Avstrija, Nemčija, Grčija, Italija in Finska (Brezovšek 2005, 74). V Evropski uniji pa imajo največje občine glede na število prebivalcev v Veliki Britaniji, Litvi in na Danskem, najmanjše na Češkem, Slovaškem in v Franciji (Haček 2012, 76).

Po kriteriju površine občine imajo največje občine na Švedskem in v Litvi, najmanjše pa na Malti, na Slovaškem in Češkem. Slovenija sodi po povprečni velikosti in povprečnem številu prebivalcev občin tik za prvo polovico vseh držav, nekje vmes med obe skrajnosti, vendar ima kljub vsemu dvakrat večjo in skoraj dvakrat bolj poseljeno povprečno občino v primerjavi s povprečno občino v EU27 (Haček 2012, 76).

Slika 4.1: Število občin od leta 1991 do 2011

Število občin



Vir: Statistični urad RS (2016).

Leto

Brezovšek (2005, 74) ugotavlja, da se je v Sloveniji glede na vzhodno in srednjo Evropo število občin najbolj povečalo, vendar drobljenje občin ni v skladu z evropskim trendom. Po reformi lokalne samouprave in vzpostavitvi omrežja občin v Sloveniji leta 1994 smo dobili 147 občin, v letu 1998 se jim je pridružilo 45, v letu 2002 pa še ena nova. V letu 2006, ko je potekalo zadnje večje drobljenje, smo dobili 17 novih, v letu 2011 pa še dve novi občini. Zaradi spremembe zakonodaje leta 2010 je bilo nadaljnje drobljenje občin večinoma zaustavljeno. In tako imamo trenutno v Republiki Sloveniji 212 občin, vendar je zaradi neobstoja širše ravni lokalne samouprave oziroma regij, drobljenje naše države zaskrbljujoče. Od leta 1994 je tako prišlo do povečanja števila občin za 65, kar pomeni 44,2 %, če pa gledamo povečanje glede na leto 1991, ko smo dobili samostojno državo, pa se ta odstotek drastično poveča, in sicer znaša 150 občin oziroma 341,9 %. Medtem, ko so v nekaterih državah v zadnjih letih potekali procesi združevanja in s tem zmanjševanja števila občin (Nemčija, Finska, Danska, Grčija, Nizozemska), se je število občin v zadnjih dveh desetletjih izrazito povečalo samo v Sloveniji, na Hrvaškem in Češkem.

SKLEP

Analiza ustanavljanja novih občin v mandatu 2002-2006 in mandatu 2006-2010 je pokazala, da nobena od 14 novoustanovljenih občin, ki so sodelovale v analizi, ni izpolnjevala pogoja, ki ga je predpisoval zakon, in sicer 5000 prebivalcev. Vse so bile očitno ustanovljene z manj kot 5000 prebivalci kot izjeme zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Vendar, kot se je izreklo že ustavno sodišče, je število prebivalcev kot objektivni kriterij za ustanovitev občine relativne narave, tako da meja 5000 prebivalcev nima absolutne, ampak relativno veljavo. Zaradi obmejne lege je kriterij minimalnega števila prebivalcev, to je 2000, kot izjema izpolnjevalo 5 občin, in sicer Ankaran, Apače, Cirkulane, Kostanjevica na Krki in Središče ob Dravi.

Največ težav so novoustanovljene občine imele z zagotavljanjem primarnega zdravstvenega varstva občanov in komunalno opremljenostjo. Primarno zdravstveno varstvo je zagotavljalo 10 od 14 preučevanih občin, ostale 4 občine so zagotavljale zdravstveno varstvo v okviru skupnih zavodov oziroma zdravstvenih domov sosednjih občin. Komunalno opremljenost pa je zagotavljalo 7 od 14 občin, drugih 7 jih je zagotavljalo komunalno opremljenost le delno oziroma v slabšem stanju.

Zanimivo je tudi dejstvo, da je kljub uspelim poizvedovalnim referendumom, kjer so se ljudje odločili za samostojno občino, večina občinskih svetov matičnih občin, iz katerih so se nove občine izločile, podalo negativno mnenje, 8 od 14. Večinoma verjetno zaradi izgube ozemlja in prebivalcev in zato posledično tudi finančnih sredstev. Med 6 mnenji matičnih občinskih svetov, ki so bili pozitivni, pa so v 3 primerih celo sami bili uradni predlagatelji izločitve oziroma ustanovitve novih občin.

Vse pogoje, ki so bili predpisani z zakonom, je izpolnjevalo le 5 obmejnih občin od 14 preučevanih: Ankaran, Apače, Cirkulane, Kostanjevica na Krki in Središče ob Dravi, tako da lahko na podlagi pridobljenih podatkov potrdim prvo hipotezo, ki sem jo predstavil v metodološkem poglavju diplomskega dela, ki pravi, da večina novih občin v mandatih 2002–2006 in 2006–2010 ob svoji ustanovitvi ni izpolnjevala vseh zakonskih pogojev.

Glede velikosti slovenskih občin pa lahko ugotovimo, da imamo v Sloveniji povprečne občine s slabimi 10.000 prebivalci in slabimi 100 km² površine, kar kljub vsemu pomeni dvakrat večjo in skoraj dvakrat bolj poseljeno povprečno občino v primerjavi s povprečno občino v EU27. Vendar je Slovenija ena od redkih držav, kjer se je število občin v zadnjih dveh

desetletjih občutno povečalo, pri tem pa ni bila vzpostavljena druga, širša raven lokalne samouprave in tako občine pomenijo edini nivo lokalne samouprave. Vendar kljub vsemu relativna majhnost slovenskih občin v kombinaciji s pomanjkanjem razvojne strategije lokalne samouprave, s predpisanimi nalogami, ki jih morajo občine izvajati, s sistemom financiranja občin, ki velikokrat ne omogoča popolne avtonomije občin v odnosu do države in nenazadnje v kombinaciji s finančno krizo, ki je zajela javne finance v zadnjih letih, lahko trdim, da ta dejstva ne govorijo v prid močne lokalne samouprave v Sloveniji, prej nasprotno.

Če pa pogledamo še stopnjo upravljalvske sposobnosti slovenskih občin, raziskave kažejo, da je upravljalvska sposobnost slovenskih občin relativno omejena in močno odvisna od velikosti občine oziroma njenega števila prebivalcev. Med občinami do 5000 prebivalcev je skoraj 90 % takšnih, ki imajo nizko ali srednjo stopnjo upravljalvske sposobnosti, medtem ko je pri občinah z več kot 20.000 prebivalci delež nizke stopnje upravljalvske sposobnosti najnižji.

Drži pa tudi dejstvo, da so majhne občine manj učinkovite, saj imajo večje stroške občinske uprave na prebivalca kot velike občine, za katere strošek občinske uprave na prebivalca ni tako velik in ne pomeni velikega bremena. Zato večina občin z manj kot 5000 prebivalci praviloma prejema sredstva iz državnega proračuna, to pa jim ne zagotavlja finančne avtonomije. Z zmanjšanjem števila prebivalcev se zmanjšuje tudi finančna sposobnost zagotavljanja storitev javnih služb, s tem pa trpi tudi upravljalvska sposobnost in že dosežena kakovost storitev.

Glede na to, da imamo v Sloveniji več kot polovico občin z manj kot 5000 prebivalci, skupaj pa je občin do 10.000 prebivalcev kar slabih 75 %, lahko glede na rezultate raziskav, ki sem jih predstavil in situacijo, ki je glede reforme lokalne samouprave prisotna v Sloveniji, potrdim tudi drugo hipotezo, ki sem jo predstavil v metodološkem poglavju diplomskega dela, in pravi, da ustanavljanje novih občin slabi lokalno samoupravo.

Glede izboljšanja razmer v procesu reforme lokalne samouprave imamo na voljo več scenarijev. Eden od možnih je ta, da pride do sprememb zakonodaje, ki obravnava lokalno samoupravo v smeri, da zaustavi nadaljnjo fragmentacijo občin in s tem slabitev njihove upravljalvske in finančne sposobnosti; druga možnost je, da se v Sloveniji končno uvede širša raven lokalne samouprave, torej da se že enkrat izpelje proces regionalizacije, občine bi se lažje povezovala in sodelovale na tej ravni lokalne samouprave, tretja pa je združevanje občin, ki bi na novo tvorile večje, upravljalvsko in finančno bolj močne enote oziroma občine.

6 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2007. Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah. *Lex localis: Revija za lokalno samoupravo* V(1): 47–64.
2. Brezovšek, Marjan. 2005. Velikost in naloge občin v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. --- 2009. Teritorialna organizacija lokalne samouprave in velikost občin: Slovenija v primerjavi s srednjo in vzhodno Evropo. V *Lokalna demokracija III: Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 197–217. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. --- 2013. Koncept lokalne demokracije, lokalno vladovanje in lokalna demokratična oblast v Sloveniji. V *Koncept in prakse lokalnega vladovanja*, ur. Irena Bačlija, 27–62. Ljubljana: Friedrich Ebert Stiftung in Fakulteta za družbene vede.
6. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
7. Haček, Miro. 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček, 43–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. ---, Brezovšek Marjan in Bačlija Irena. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/634632930580000000_Baclija%20irena%20%28ur.%29_lokalna%20demokracija%20IV_25.1.2012.pdf (25. maj 2016).
10. *Odločba o ugotovitvi, da je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z Ustavo*. Ur. l. RS 99/2010. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=101053&part=u&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%25C4%258Din+ter+o+dolo%25C4%258Ditvi+njihovih+obmo%25C4%258Dij#!>/Odlocba-o-ugotovitvi-da-je-Zakon-o-ustanovitvi-obcin-ter-o-dolocitvi-njihovih-obmocij-v-neskladju-z-Ustavo (17. junij 2016).

11. *Odločba o ustanovitvi Občine Ankaran in o ugotovitvi, da Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v Mestni občini Koper ter Akt o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana Mestne občine Koper nista v neskladju z Ustavo.* Ur. l. RS 47/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLU1423> (5. julij 2016).
12. Prebilič, Vladimir in Miro Haček. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 1–18. Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/634632930580000000_Baclija%20irena%20%28ur.%29_lokalna%20demokracija%20IV_25.1.2012.pdf (25. maj 2016).
13. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2012. *Revizijsko poročilo: Ureditev področja občin.* Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/\\$file/Obcine_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KC73BA090AA4B8946C12579B9001E4E89/$file/Obcine_RSP.pdf) (18. maj 2016).
14. Ribičič, Ciril. 1999. Lokalna samouprava. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 391–433. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. Statistični urad Republike Slovenije. 2016. Dostopno prek: <http://www.stat.si> (16. avgust 2016).
16. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
17. Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Sektor za lokalno samoupravo. 2010. *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave.* Dostopno prek: http://predlagam.vladi.si/webroot/files/2340_PVS%202340_Potratna%20javna%20uprava%20-%20ANALIZA%20VELIKOST%20OB%20C4%20CIN.pdf (7. junij 2016).
18. *Ustava Republike Slovenije.* Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=u&highlight=ustava+republike+slovenije#!/Ustava-Republike-Slovenije> (3. junij 2016).
19. *Ustava Republike Slovenije.* Ur. l. RS 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 in 47/2013. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.us-rs.si/media/ustava_koncna.2013.pdf (31. maj 2016).
20. *Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ 121,140,143).* Ur. l. RS 68/2006. Dostopno prek: <https://www.uradni->

- list.si/1/content?id=74184&part=u&highlight=ustavni+zakon#!/Ustavni-zakon-o-spremembah-121-140-in-143-clena-Ustave-Republike-Slovenije-(UZ121-140-143) (14. junij 2016).
21. Virant, Grega. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
22. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: Občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
24. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 72/1993. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=67894&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi> (30. maj 2016).
25. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=82670&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZLS-UPB2\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=82670&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-lokalni-samoupravi-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZLS-UPB2)) (30. maj 2016).
26. *Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij (ZPUODO)*. Ur. l. RS 44/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-01-2701> (3. junij 2016).
27. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Ur. l. RS 72/2005. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=57421&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-\(ZLS-M\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=57421&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-(ZLS-M)) (31. maj 2016).
28. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)*. Ur. l. RS 51/2010. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=98662&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-\(ZLS-R\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=98662&part=u&highlight=zakon+o+lokalni+samoupravi#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-lokalni-samoupravi-(ZLS-R)) (31. maj 2016).
29. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G)*. Ur. l. RS 9/2011. Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/content?id=102146&part=u&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%25C4%258Din+ter+o+dolo%25C4%258Ditvi+njihovih+obmo%25C4%258Dij#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-ustanovitvi-obcin-ter-o-dolocitvi-njihovih-obmocij-\(ZUODNO-G\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=102146&part=u&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%25C4%258Din+ter+o+dolo%25C4%258Ditvi+njihovih+obmo%25C4%258Dij#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-ustanovitvi-obcin-ter-o-dolocitvi-njihovih-obmocij-(ZUODNO-G)) (5. junij 2016).

30. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij* (ZUODNO-UPB1). Ur. l. RS 108/2006. Dostopno prek: [\(https://www.uradni-list.si/1/content?id=75979&part=u&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%25C4%258Din+ter+o+dolo%25C4%258Ditvi+njihovih+obmo%25C4%258Dij#!/Zakon-o-ustanovitvi-obcin-ter-o-dolocitvi-njihovih-obmocij-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(ZUODNO-UPB1\)](https://www.uradni-list.si/1/content?id=75979&part=u&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%25C4%258Din+ter+o+dolo%25C4%258Ditvi+njihovih+obmo%25C4%258Dij#!/Zakon-o-ustanovitvi-obcin-ter-o-dolocitvi-njihovih-obmocij-(uradno-precisceno-besedilo)-(ZUODNO-UPB1))) (3. junij 2016).

PRILOGE

Priloga A: Vprašalnik za analizo občin

Spoštovani.

Sem Davorin Hartman in zaključujem študij politologije na Fakulteti za družbene vede. V svoji diplomski nalogi analiziram nastajanje novih občin od leta 2006 naprej in katere pogoje, ki jih je predpisoval Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 13. in 13.a člen), so novonastale občine izpolnjevale. Zato me zanima katere pogoje je vaša občina ob ustanovitvi izpolnjevala in kakšen je bil potek ustanovitve.

1. Je vaša občina ob ustanovitvi izpolnjevala kriterij minimalnega števila prebivalcev?
Prosim za kratko utemeljitev odgovora.
2. Je vaša občina ob ustanovitvi imela popolno osnovno šolo?
3. Je vaša občina ob ustanovitvi zagotavljala primarno zdravstveno varstvo občanov?
4. Je vaša občina ob ustanovitvi zagotavljala komunalno opremljenost?
5. Je vaša občina ob ustanovitvi zagotavljala poštno storitve?
6. Je vaša občina ob ustanovitvi imela knjižnico?
7. Je vaša občina ob ustanovitvi imela prostore za upravno dejavnost?
8. Je vaša občina po ustanovitvi investirala v katero od infrastruktur, ki jih zahteva ZLS za zadovoljevanje potreb in interesov lokalnega prebivalstva?
9. Kdo je bil uradni predlagatelj za ustanovitev vaše občine?
10. Kateri so bili razlogi, ki ste jih navedli kot utemeljitev za ustanovitev vaše občine?
11. Kakšen je bil izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev vaše občine?
12. Je bilo mnenje občinskega sveta matične občine, od katere ste se odcepili, pozitivno ali negativno?
13. Ali ste predlog za ustanovitev vaše občine podali že kdaj prej?
14. Ste imeli kdaj prej tudi referendum za ustanovitev vaše občine? Kakšni so bili rezultati?
15. Kdaj ste konstituirali organe nove občine, kdaj ste sprejeli temeljne akte in kdaj ste začeli delovati (formalno in neformalno)?

16. Ali po vašem mnenju ustanovitev vaše občine dosega svoj namen oz. cilj in se v praksi kaže, da je bila odločitev za ustanovitev vaše občine pravilna oz. upravičena? Prosim za kratko utemeljitev odgovora.

Za Vaše odgovore se Vam vnaprej iskreno zahvaljujem in Vam želim uspešno delo tudi v prihodnje.

Lep pozdrav.