

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Silva Janežič

**Analiza nastajanja novih občin v Republiki
Sloveniji: primer leta 2006 nastalih občin**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Silva Janežič

mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Analiza nastajanja novih občin v Republiki
Sloveniji: primer leta 2006 nastalih občin**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za koristne predloge in nasvete ter potrpežljivost pri pisanju diplomskega dela. Zahvala gre tudi prijateljem in sorodnikom, ki so me podpirali pri mojem študiju in verjeli v moj cilj.

Analiza nastajanja novih občin v Republiki Sloveniji: primer leta 2006 nastalih občin

V ustavi Republike Slovenije je zapisano, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, in da jo prebivalci Slovenije uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Trenutno imamo v Sloveniji skupaj 210 občin. Od osamosvojitve Slovenije pa do danes je na njenem ozemlju zaznati trend naraščanja števila občin. Kljub temu, da večina leta 2006 nastalih občin ob ustanovitvi ni izpolnjevala zakonsko določenih normativov, je njihov predlog za ustanovitev Državni zbor vseeno potrdil. Kakšen je smoter nastajanja novih občin oziroma kakšen je torej smoter zakonsko predpisanih kriterijev za ustanovitev novih občin? Smisel nastanka občin je, da uspešno zadovoljujejo potrebe lokalnega prebivalstva in izpolnjujejo druge naloge, ki so ji predpisane v skladu z zakoni. Ugotovitve pokažejo, da bodo v prihodnje najverjetneje potrebne še nadaljnje reforme na področju lokalne samouprave, saj se v praksi pokaže, da prihaja do različnih interpretacij zakonsko predpisanih kriterijev za ustanovitev nove občine.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, normativi za ustanovitev občine, Slovenija

Analysis of the constitution of new communities in the Republic of Slovenia: case-study of communities which were constituted in 2006

Slovenian Constitution states that there is an ensured institute of local self-government in Slovenia and that inhabitants realize it in municipalities and through other means of local government. At the moment, there are 210 municipalities in Slovenia. Ever since Slovenia gained its independence there is a typical trend of increased number of municipalities. Although most of the municipalities that were established in 2006 did not fulfill the legally binding conditions, their propositions for establishment were nevertheless confirmed by The National Assembly of Republic of Slovenia. The emerging question here is: what is the goal of the prevalent trend of establishing new municipalities and what purpose do the legally binding conditions serve if they are to be ignored? The most basic task of municipalities is to successfully meet the needs of local inhabitants and fulfill other assignments ascribed to them by the legislation. Our findings show that continuing reforms in the area of local self-government will be necessary, since there are many different interpretations of the legally binding criteria that need to be met when establishing a new municipality.

Key words: local self-government, local community, municipality, criteria for establishing a municipality, Slovenia

KAZALO

1 UVOD.....	8
2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	10
2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA	10
2.2 CILJI DIPLOMSKEGA DELA	10
2.3 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA	11
2.4 HIPOTEZE/DOMNEVE.....	11
2.5 UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE RAZISKOVALNEGA DELA	12
3 TEORETIČNO POGlavJE	14
3.1 LOKALNA SAMOUPRAVA.....	14
3.2 LOKALNA SKUPNOST.....	14
3.3 POJEM DECENTRALIZACIJE	17
3.4 POJEM DEKONCENTRACIJE	18
3.5 OBČINA	19
3.5.1 Vrste občin	20
3.5.1.1 »Navadne« občine.....	20
3.5.1.2 Mestne občine	21
3.5.1.3 Občine s posebnim statusom	21
3.6 NASTANEK IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSKEM	22
3.6.1 Razvoj lokalne samouprave	22
3.6.2 Obdobje od srednjega veka do 1848.....	22
3.6.3 Obdobje marčne revolucije 1848.....	24.
3.6.4 Ureditev občin po zakonu iz leta 1862.....	25
3.6.5 Obdobje med obema vojnama	26
3.6.6 Občine po drugi svetovni vojni	28
3.6.7 Komunalni sistem v socialistični državi.....	30
3.6.8 Občine po osamosvojitvi Slovenije.....	32
3.7 PRAVNO-NORMATIVNA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE	34
3.7.1 Vsebina ustavnih določb	34
3.7.2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS).....	36
3.7.3 Zakonodaja s področja ustanavljanja občin in njene spremembe	39
3.7.4 Merila in postopek za ustanovitev občin.....	41
3.7.4.1 Faze postopka nastajanja občine	41
3.7.4.2 Upravičeni predlagatelji za začetek postopka za ustanovitev občine	47
3.7.4.3 Načini ustanavljanja novih občin.....	49
4 ANALIZA USTANAVLJANJA OBČIN V LETU 2006	50

4.1 PRETEKLE LOKALNE DEJAVNOSTI V ZVEZI Z USTANOVITVIJO OBČIN V SLOVENIJI.....	50
4.2 ANALIZA PRIDOBLENIH PODATKOV O NASTANKU LETA 2006 USTANOVLJENIH OBČIN.....	51
4.3 ANALIZA OPRAVLJENE EMPIRIČNE RAZISKAVE	64
5 SKLEP	67
6 LITERATURA	70
7 PRILOGE	74
Priloga A: Občine in statistične regije, 1. januar 2007.....	74
Priloga B: Grafični prikaz izpolnjevanja pogojev leta 2006 nastalih občin.....	75
Priloga C: Vprašalnik posredovan predstavnikom analiziranih občin.....	76

SEZNAM KRATIC

EU Evropska unija

DZ Državni zbor

MELLS Evropska listina lokalne samouprave

NSi Nova Slovenija

OZN Organizacija združenih narodov

RS Republika Slovenija

SE Svet Evrope

SDS Slovenska demokratska stranka

SLS Slovenska ljudska stranka

ZLS Zakon o lokalni samoupravi

ZPUODNO Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij

LRS Ljudska republika Slovenija

ZSSR Zveza sovjetskih socialističnih republik

ZU Zakon o upravi

ZUODNO Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij

1 UVOD

Osamosvojitve Slovenije in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo. V 9. členu Ustave RS je zapisano, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava - ta je tako opredeljena kot eno temeljnih demokratičnih načel države. 138. člen pa pravi, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Trenutno je v Sloveniji ustanovljenih 210 občin in nobena pokrajina ali regija.

Področje lokalne samouprave je bilo vse od osamosvojitve Slovenije pa do danes večkrat reformirano, saj so se v praksi pokazale pomanjkljivosti takrat obstoječe zakonodaje. Tudi pri nastajanju zadnjega »paketa« občin so se pokazale nekatere pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje, tako da bodo reforme na tem področju verjetno še potrebne.

V Sloveniji je vse od njene osamosvojitve zaznati trend naraščanja števila občin. V zadnjem valu leta 2006 je nastalo 17 novih občin. Zadnjemu valu nastajanja občin pa bodo verjetno sledili še novi. Pogoji za nastanek nove občine so zakonsko določeni, a če v praksi pogledamo, koliko občin je tem pogojem zadostilo, kmalu pridemo do ugotovitve, da niti polovica vseh občin v Sloveniji ni izpolnjevala pogojev za nastanek. Ustavno sodišče sicer opozarja na »mehkobo« zakonsko določenih pogojev, predvsem na pogoj, ki se nanaša na število prebivalcev v občini. Ostali pogoji, kot so npr. primarno zdravstveno varstvo občanov, popolna osnovna šola, komunalna opremljenost, ki so pomembni za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva, pa bi morali imeti pomembno vlogo pri odločanju Državnega zbora RS ali bo predlagano občino spustil skozi svoje sito ali ne. Če občina ne izpolnjuje teh kriterijev in posledično ne more uresničevati svoje funkcije, lahko tako njen obstoj izgubi svoj pomen in ne more zagotavljati svojega učinkovitega delovanja.

V svojem diplomskem delu bom analizirala 17 novih občin, ki so nastale leta 2006. Predvsem se bom osredotočila na njihovo izpolnjevanje pogojev ob

ustanovitvi ter na to, ali so si po svoji ustanovitvi skušale prizadevati, da bi tem pogojem, ki določajo dobrine in storitve, potrebne za to, da občani zadovoljijo svoje potrebe, občine tudi zadostile. V diplomskem delu bom pojasnila, ali so se leta 2006 nastale občine že kdaj prej skušale odcepiti od matičnih občin oziroma, ali je to bil njihov prvi poskus. Ali so bile tendence po novi občini že dalj časa prisotne na teh območjih, ali pa so bile bolj kratkotrajne narave?

Glede na to, da je postopek ustanavljanja novih občin sestavljen iz predhodnega postopka, zakonodajnega postopka in postopka konstituiranja novoustanovljenih občin, v katerem se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejme statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine, bom predstavila, koliko časa po zakonodajnem postopku so občine potrebovale, da so se konstituirale.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

V Sloveniji smo pred zadnjimi lokalnimi volitvami dobili 17 novih občin. Trend naraščanja števila občin pri nas lahko ponazorimo s postopkom njihovega ustanavljanja in upoštevanjem kriterijev za ustanovitev občine. Čeprav 13.a člen ZLS dopušča, da ima občina lahko manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2000, zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, pa v praksi ugotovimo, da je prišlo do paradoksa, saj je ta izjema, ki jo dopušča zakon, postala pravilo. Sicer Ustavno sodišče RS opozarja na »mehkobo« teh kriterijev, za katere meni, da lahko pride do odstopanj in se jih ni potrebno striktno držati. Vendar lahko tekom analize občin, ali te upoštevajo pogoje za svoj nastanek, hitro ugotovimo, da je majhno število občin, ki te pogoje sploh izpolnjujejo. Čemu potem postavljanje pogojev, če praksa dopušča toliko izjem?

2.2 CILJI DIPLOMSKEGA DELA

V svojem diplomskem delu bom skušala analizirati, na kakšen način nastajajo občine v Sloveniji in, ali pri tem izpolnjujejo pogoje za svoj nastanek. Predvsem se bom osredotočila na 17 občin, ki so nastale leta 2006. Raziskala bom in grafično ponazorila, kolikšen delež občin je izpolnjeval zakonsko določene pogoje, in katerega od pogojev občine najpogosteje ne izpolnjujejo ob ustanovitvi. Eden od ciljev mojega diplomskega dela je tudi raziskati, ali so občine, ki ob ustanovitvi niso izpolnjevale pogojev, takoj po ustanovitvi pa do danes (časovni interval dolg približno štiri leta) skušale vseeno zadostiti tem kriterijem, saj je izpolnjevanje pogojev pomembno za uresničevanje potreb in interesov lokalnega prebivalstva. Izjemoma skozi časovno obdobje štirih let nisem analizirala zakonsko določenega pogoja minimalnega števila prebivalcev, saj je le-ta bolj ali manj fiksne narave in se vanj ne da investirati kot npr. v infrastrukturo.

2.3 ZGRADBA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je zgrajeno iz povzetka, uvoda, metodološko-hipotetičnega okvirja in teoretičnega poglavja, temu pa sledi empirični del diplomskega dela in nato še sklepne ugotovitve ter na koncu še poglavje literature in priloge. V uvodu sem predstavila preučevano tematiko in namen diplomskega dela. V metodološkem poglavju so podrobneje predstavljeni cilji in zgradba dela ter zastavljene hipoteze in opisane družboslovne metode ter tehnike, uporabljene v empiričnem poglavju diplomskega dela. V teoretičnem poglavju so pojasnjeni osnovni pojmi ter pravno-normativna ureditev raziskovanega področja. Empirično poglavje pa je skoncentrirano na analizo leta 2006 nastalih občin in njihovo izpolnjevanje zakonsko določenih pogojev. Nadalje sledi tudi preučevanje, ali so se občine, ki ob ustanovitvi niso izpolnjevale pogojev, po ustanovitvi prizadevale, da bi tem pogojem zadostile, saj so pomembni za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva. V sklepnih ugotovitvah pa bom zavrnila ali potrdila v metodološkem poglavju zastavljene hipoteze ter opozorila na ključne probleme obravnavane tematike. Diplomsko delo se konča s poglavjem literature ter s prilogami.

2.4 HIPOTEZE/DOMNEVE

Ne gre spregledati, da je državni zbor ob zadnji širitvi občinske družine »zanemaril« zakonske določbe glede normativov, ki jim morajo deli občin zadostiti, da postanejo nova občina (povzeto po Bačlija 2007, 57). Na podlagi ugotovitev dr. Bačlije, sem zastavila naslednjo hipotezo:

H1: Večina občin, ki so nastale leta 2006, ob svoji ustanovitvi ni izpolnjevala vsaj enega od zakonsko določenih pogojev.

21. člen ZLS, ki govori o nalogah občine, pravi, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Nadalje govori, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge: urejanje komunalnega gospodarstva, socialno življenje (osnovne šole, vrtci, zdravstveno

varstvo, socialno skrbstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje in varstvo okolja, skrb za lokalno infrastrukturo, opravljanje nadzora nad lokalnimi razmerami ter gospodarjenje z občinskim premoženjem. Na podlagi dolžnosti, ki jih občinam nalaga 21. člen ZLS, sem zastavila naslednjo hipotezo:

H2: Večina občin, ki ob svoji ustanovitvi leta 2006 ni izpolnjevala zakonsko določenih pogojev za svoj nastanek, si je takoj po ustanovitvi začela prizadevati, da bi tem pogojem, katerim je možno zadostiti, tudi zadostile, saj so le-ti izjemnega pomena za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva.

2.5 UPORABLJENE METODE IN TEHNIKE RAZISKOVALNEGA DELA

Pri preverjanju hipotez bom uporabila kombinacijo večih družboslovnih metod in tehnik. Temeljna metodologija za analizo raziskovanja bo temeljila na analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov ter vprašalnikov, na katere so mi odgovarjali predstavniki občin. Vprašanja so tako odprtega kot tudi zaprtega tipa. Poleg tega bodo vključeni tudi že obstoječi viri in literatura, kot so knjige, članki in druge publikacije. Z analizo primarnih in sekundarnih virov bom preučila pravne akte, ki jih je v ta namen izdal državni zbor in organi preučevanih občin.

Analiza primarnih virov (dokumentov, pogodb, ustav, zakonov, statutih, podzakonskih aktov, pravilnikov, tudi zapisnikov ali poročil) je metoda neempiričnega raziskovanja (Bučar in drugi 2002, 23).

Analiza in interpretacija sekundarnih virov predstavlja analizo in interpretacijo člankov, knjig ter raziskovalnih poročil, povezanih s predmetom našega raziskovalnega dela (povzeto po Bučar in drugi 2002, 25).

Vprašalnik je vedno do določene mere sugestivnen (govorimo ne samo o merjenju, ampak tudi o konstrukciji mnenj), zato moramo paziti, da to sugestivnost zmanjšamo do najnižje možne mere. Če nismo omejeni s

potrebo po uporabi statističnih metod za numerične spremenljivke, se raje odločamo za odprta kot za polodprta ali zaprta vprašanja (med slednje spadajo npr. mnenjske lestvice) (Bučar in drugi 2002, 32).

Izročilo pojasnjevanja temelji primarno na indukciji. Gre predvsem za priseganje na induktivno logiko empiričnega raziskovanja (iz ugotovljenih empiričnih dejstev posameznega primera ali zastavljenega problema sklepamo na značilnosti vseh primerov ali vseh istovrstnih problemov in tako izoblikujemo tudi teorijo kot posplošitev empiričnih dejstev; tako je empirija pred teorijo (povzeto po Bučar in drugi 2002, 12).

3 TEORETIČNO POGlavJE

3.1 LOKALNA SAMOUPRAVA

Značilno za lokalno samoupravo je, da vsebuje teritorialni element (lokalno skupnost), funkcionalni element (svoje lastno delovno področje), organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe). Sem pa je potrebno prišteti še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave. Kaže se v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in možnosti njihove javne uveljavitve (Vlaj 2006, 15).

Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način. Za razliko od državne uprave, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilni avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Vlaj 2006, 15–16).

Članstvo države v določenih mednarodnih organizacijah, kot so npr. OZN, SE, EU, ji nalaga sprejem in uveljavitev skupnih pravil. Tudi v razmerju do lokalne samouprave država ni več absolutno suverena. Ratifikacija MELLIS¹ jo npr. zavezuje k spoštovanju in uveljavljanju v listini zapisanih skupnih evropskih standardov na tem področju (Vlaj 2006, 16).

3.2 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna oz. krajevna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti

¹ Evropska listina lokalne samouprave

javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj 1998, 17).

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Te so na podeželju drugačne od potreb prebivalcev v mestu. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture. Ta nastane neodvisno od njene institucionalizacije, torej neodvisno od tega, ali jo država prizna ali ne. Gre za neke vrste asociativni upravni sistem, ki v primeru njegove institucionalizacije lahko precej pripomore k učinkovitosti upravljanja v takšni skupnosti (Vlaj 1998, 17).

Čeprav je v znanstveni sferi toliko definicij lokalne skupnosti, kolikor je avtorjev, lahko povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter,
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Šmidovnik 1995, 17).

Keating (1997, 126) pa 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.

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je torej temeljna oblika lokalne samouprave

(notranje je lahko členjena še na krajevne, vaške oz. četrtne skupnosti), poleg nje pa lahko obstajajo tudi širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine). (Vlaj 1998, 23).

Ustava Republike Slovenije v svojem V. poglavju določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Območje naselja oziroma njegove meje so v Sloveniji točno določene za vsako naselje. Če se meje krajevnih skupnosti ne skladajo z mejami območja naselij, je treba dati prednost meji območja naselja. Isto velja za primere, ko se meje katastrskih občin ne skladajo z mejami občin naselij (Vlaj 1998, 17).

V zgodovinskem razvoju so nastajala vaška ali mestna naselja, strnjena ali z raztreseno gradnjo, različne velikosti po obsegu ozemlja in po številu prebivalstva, odvisna od geografskih, ekonomskih in drugih razmer idr. Glede velikosti naselij in s tem lokalnih skupnosti ni nobenih pravil. Gre za kontinuum, na katerem so naselja z nekaj deset prebivalci in milijonska naselja. Lokalne skupnosti so družbeni pojav oz. pojem, ki se ne more podrežati administrativnim ukrepom, marveč bi moralo biti obratno. Razmejitve administrativnih teritorialnih enot bi morale sloneti na lokalnih skupnostih. Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, npr. status avtonomije od državne oblasti, kjer ji ta status olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti sami. Občina pa s svojim delovanjem tudi razbremenjuje državo samo, ker izvaja dejavnosti, ki bi jih v nasprotnem primeru morala zagotoviti država, praviloma manj učinkovito. Iz zgodovinske in primerjalne analize lahko ugotovimo, da je večina držav oblikovala občine na temelju obstoječih lokalnih skupnosti. Te občine so bile glede na ozemlje in število prebivalcev praviloma majhne, kar ne velja za mestne občine (Vlaj 1998, 17–18).

3.3 POJEM DECENTRALIZACIJE

Decentralizacija pomeni prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, njihovo prebivalstvo oziroma njihove predstavniške organe. Rezultat tega procesa je nastanek in razvoj lokalne samouprave (Virant 2004, 101).

Pri Virantu (2004, 101) najdemo opredelitev decentralizacije kot političnega procesa, ki ima tako interesni kot upravno-tehnični vidik. Političen proces je zato, ker se z njim prenaša oblast na ožje dele sistema, na ožje javnopravne skupnosti oziroma njihove organe; upravno-tehnični vidik pa je viden v tem, da se z decentralizacijo lahko doseže večja racionalnost in učinkovitost upravljanja. Po eni strani sta lahko oba vidika komplementarna, saj lahko prenos politične oblasti poveča racionalnost upravljanja, ker ga približa ljudem; po drugi strani pa se lahko omenjena vidika izključujeta, saj lahko decentralizacija bistveno podraži upravni sistem, ker se na primer izoblikujejo novi oblastni organi, ker je potrebno izvesti volitve, ker se poveča število javnih uslužbencev, ker je proces odločanja v predstavniških organih zaradi navzkrižja interesov bolj zapleten in drugo.

Radomir Lukić (1953, 278–279) navaja, da je za decentralizacijo bistveno, da obstaja samostojna pristojnost decentraliziranih organov, to je, da lahko višji organi ocenjujejo samo zakonitost, ne pa tudi primernosti njihovega dela. Decentralizacija se lahko organizira na dva načina: birokratičen in demokratičen. O prvem govorimo, če imajo decentralizirani organi birokratski značaj, to je, če jih postavlja in zamenjuje centralna oblast, za drugega pa je značilno, da imajo decentralizirani organi demokratičen značaj, to je, da jih volijo prebivalci, ki so nato »pod oblastjo« teh organov. Takšna decentralizacija se imenuje samouprava.

Od decentralizacije se pričakuje predvsem naslednje prednosti:

- a) preprečevanje koncentracije politične moči,
- b) lokalizacija političnih konfliktov,

- c) sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov,
- d) izboljšanje kvalitete služb, zaradi pritiska lokalnih potreb (Pusić 1978, 83).

3.4 POJEM DEKONCENTRACIJE

Dekoncentracija ali administrativna decentralizacija pomeni proces prenosa izvrševanja upravnih nalog na teritorialne organe in (vsaj teoretično) nima interesnega (političnega) vidika. Gre torej le za proces prenašanja izvrševanja državnih upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema ob hkratni ohranitvi centraliziranega nadzora nad tako izvajanimi nalogami. Dekoncentracija se izvede zgolj z namenom povečanja učinkovitosti in racionalnosti upravnega sistema. Ker gre samo za naloge izvrševanja, torej za instrumentalni segment upravnega procesa, je nujna izključenost interesnega vidika (Virant 2004, 101).

Virant (2004, 102) opisuje, da je potrebno dekoncentracijo izvesti zaradi izvajanja tistih nalog državne uprave, ki jih je racionalno organizirati znotraj ožjih teritorialnih enot. Tako naj bi šlo zgolj za eksekutivne naloge, ne pa tudi za naloge strokovnega pripravljanja političnih odločitev. Izmed eksekutivnih nalog je smotrno dekoncentrirati tiste, ki so povezane z delom ljudmi (na primer vodenje upravnih postopkov, svetovalna dejavnost, evidentiranje prebivališča in osebnih statusov) in terenskim delom (nadzor nad javnim redom in mirom, varnost prometa, inšpekcijski nadzor, geodetske meritve, naloge carinske službe). Potreba po dekoncentraciji se pokaže, ko frekvenca takšnih upravnih nalog doseže kritično točko. Če se torej naloga na območju države izvede samo nekajkrat letno, potem jo je verjetno nesmiselno dekoncentrirati, če pa se izvede naloga nekaj 10.000 ali 100.000-krat, je dekoncentracija nujna.

3.5 OBČINA

V Ustavi Republike Slovenije (139. člen) je občina samoupravna lokalna skupnost. Njeno območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi in potrebami prebivalcev. Občina je tako osnovna enota lokalne samouprave. Ustanovi se z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Z zakonom se tudi določi območje občine.

II. poglavje Zakona o lokalni samoupravi² med drugim določa območje občine. V 12. členu ZLS je zapisano, da območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V 13. členu ZLS pa je zapisano, 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 naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji: osnovna šola, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalna opremljenost, poštne storitve, knjižnica ter prostori za upravno dejavnost občine (ZLS, Ur. l. RS, 94/2007). Ta zakon naj bi tudi zavaroval lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi države vanjo (Vlaj 1998, 76).

Po določbi 138. člena Ustave RS uresničujejo lokalno samoupravo prebivalci v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V pristojnost občine spadajo po 140. členu lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in, ki zadevajo samo prebivalce občine. Gre za vse tiste funkcije, ki so vitalnega pomena za življenje in delo ljudi na njenem območju, in se tudi mnogo racionalneje in učinkovito uresničujejo v lokalni skupnosti kot po centralnih oblasteh (Vlaj 1995, 6).

² V nadaljevanju ZLS.

3.5.1 Vrste občin

3.5.1.1 »Navadne« občine

Podeželske skupnosti (občine) so najstarejša oblika ustaljenega družbenega bivanja na določenem zemljepisnem prostoru, ki so jih označevali relativna osamljenost in večja odvisnost od prirodnega okolja, majhno število pripadnikov, primarne skupinske značilnosti, nizka stopnja delitve dela in relativna homogenost, večji pomen sorodstva in družine, velika vloga tradicije in običajev ter zelo omejena družbena mobilnost. Pod vplivom urbanizacije je prišlo do preobrazbe in razkroja številnih vaških skupnosti, zajel jih je val industrializacije in modernizacija kmetijske proizvodnje, vse to je pospeševalo proces, ki mu pravijo odpravljanje razlik med mestom in vasjo (Goričar v Vlaj 2006, 147)³.

Tradicionalna občina je občina kot temeljna socialna in po naravi zasnovana skupnost prebivalcev na določenem ozemlju. Nova občinska ureditev mora seveda upoštevati družbene spremembe, ki jih je Slovenija doživela v obdobju po drugi svetovni vojni. Tradicionalna agrarna družba, ki je prevladovala v predvojni Sloveniji, se je razkrojila in bi bilo zato to vračanje h »krajevnim občinam«. Urbanizacija in industrializacija sta zbrisali nekdanj ostra razmerja med mesti in podeželjem. Pojavi se t.i. »urbano-ruralni kontinuum«, tj. poseben prehod med mesti in agrarnim podeželjem (Goričar v Vlaj 2006, 147–148).⁴

Teorija urbano-ruralnega kontinuuma ugotavlja, da se podeželsko-mestne razlike razvrščajo vzdolž kontinuuma od enega do drugega skrajnega pola. Gre za lestvico v stopnjevanju od »najbolj podeželskih« (ruralnih) do »najbolj mestnih« (urbanih) skupnosti. Le tako si je mogoče razložiti silno raznovrstne oblike naselitve in družbenega življenja, ki se pojavljajo zaradi

³ Prim. Jože Goričar, Temelji obče sociologije, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, stran 153 in nasl.

⁴ Goričar, prav tam, str. 20.

razmaha sodobne urbanizacije med »klasičnim« mestom in »klasično« vasjo (Goričar v Vlaj 2006, 148).⁵

3.5.1.2 Mestne občine

Mestna občina je ustavna kategorija. Ustava RS je uvedla mestno občino⁶ kot posebno vrsto občine, ki opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Država te naloge prenese v izvirno pristojnost mestne občine, torej jih ta opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Take naloge so npr. naloge na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje, družbenih dejavnosti itd. Merila za oblikovanje mestnih občin so strožja v kakovostnem in količinskem pogledu (16. člen). Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, 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 območja (16. člen ZLS).

3.5.1.3 Občine s posebnim statusom

ZLS predvideva tudi občine s posebnim statusom (26. in 27. člen). Država zagotavlja posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom. Gre predvsem za občine v obmejnem pasu, za katerih nadaljnji obstoj ima država poseben interes. Posebni status bo tem občinam podelil državni zbor po merilih, ki jih določa zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Vlaj 2006, 149).

⁵ Goričar, prav tam, str. 153.

⁶ Zakon o lokalni samoupravi pa uvaja poleg mestne občine še mesto, ki ima poseben status v »navadni« občini. V čem je poseben status mesta, zakon ne pove. Gre za simboliko in tradicijo, ki jo ohranjajo nekateri kraji, ki so bili v svojem času mesta s posebnimi statusi, danes pa nimajo sposobnosti za pridobitev statusa mestne občine.

3.6 NASTANEK IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE NA SLOVENSKEM

3.6.1 Razvoj lokalne samouprave

Prvi zametki lokalne samouprave so povezani in odvisni od siceršnjih zgodovinskih pogojev v posameznem obdobju. Tako se največkrat navaja, da korenine sodobne lokalne samouprave, in s tem občin, segajo daleč v srednji vek. V tem obdobju se prvi orisi samouprave kažejo v srednjeveških mestih s pridobitvijo določene stopnje avtonomije oz. neodvisnosti v razmerju do deželnega kneza oz. do zemljiških gospodov (Haček 2005, 44). Pravni okvir samouprave v srednjeveških mestih pa se kaže v: mestnih privilegijih (listinah) in s tem posebnem pravnem režimu; lastnem statutarnem pravu (mestni statuti so predstavljali zapise mestnih pravic, ki so bile mestu podeljene); lastnemu sodstvu z (voljenim) mestnim sodnikom na čelu (s pristojnostjo predvsem za »nižje« civilne in kazenske zadeve, medtem ko je »krvno« sodstvo v rokah uradnikov deželnega kneza); izvolitvi mestnega sveta in osebni svobodi meščanov. Na slovenskem območju se je takšna oblika mestne samouprave najprej razvila v obmorskih mestih (kot neke vrste kontinuiteta od rimske dobe dalje), medtem ko je med celinskimi mesti najpomembnejši spomenik srednjeveškega mestnega prava Ptujski statut, ki zaradi svoje obsežnosti in raznovrstnosti omogoča zelo dober vpogled v srednjeveško mestno upravo (Haček 2005, 44).

3.6.2 Obdobje od srednjega veka do 1848

Na področju uprave pride do pomembnih reform v letih 1748–1749. Na srednji deželni stopnji se ustanovijo kresije (okrožni uradi, katerih upravno območje je bilo okrožje). /.../ Na čelu okrožij so bili okrožni glavarji, ki so bili popolnoma odvisni od navodil iz središča države. Kresije so razširile svojo dejavnost na vsa glavna upravna področja in si pridobile oblast nad starimi fevdalnimi avtonomijami. Nižja uprava pa se je izoblikovala ob tesni naslonitvi na naborne in davčne sisteme. Slednji se je izoblikoval na

podlagi številnih oddelkov⁷ in z oblikovanjem t.i. davčnih občin. Po teh občinah so sestavljali kataster z oblikovanjem davčnih občin. Po teh občinah so sestavljali kataster, zato so jih imenovali tudi katastrske občine. Tako je torej nastal »jožefinski« ali »Jožefov kataster« občin, ki so bile razmeroma trdne, predvsem pa natančno odmerjene teritorialne enote, ki jih je bilo mogoče uporabiti pri sestavljanju večih upravnih enot (Grafenauer v Haček 2005, 45–46).

Z zložitvijo katastrskih občin so bile v francoskih Ilirskih provincah leta 1810 uvedene precej večje občine - komune ali mérije kot prvostopenjska upravna državna (zlasti davčna) oblast. Pri oblikovanju so postavili načelo, po katerem naj obsega občina od 2000 do 2500 prebivalcev, zaradi posebnosti kraja in naravnih značilnosti pa lahko tudi manj. Na čelu večjih komun je bil župan - mér (maire), na čelu manjših (z manj kot 2400 prebivalci) pa sindik. Župana je v Ljubljani postavil cesar, v drugih občinah pa je župane postavil generalni guverner, pri čemer so bili župani ugledni občani. Kot ugotavljajo v strokovni literaturi, pri občinah iz obdobja Ilirskih provinc ni mogoče govoriti o njihovi avtonomiji. K temu velja dodati še, da v francoski organizaciji komun oziroma merij ni bilo razlik med mestnimi in podeželskimi občinami (Grafenauer 2000, 95–96).

Po odhodu Francozov je Avstrija na prejšnjem območju Ilirskih provinc ukinila organizacijo komun, niso pa teh upravnih enot popolnoma odstranili. Ozemlja komun so upoštevali pri določanju novih okrajev. Praviloma so same komune ohranili kot »glavne občine« (Hauptgemeinden), na čelo pa so jim postavili višje rihtarje (Oberrichter, v slovenski literaturi imenovan tudi nadžupan). Pri uvedbi te funkcije so se ozirali na vzorce drugih avstrijskih dežel in ji dodelili bistveno manj pravic kot so jih prej imeli ustrezni francoski funkcionarji na tej stopnji. Glavne občine je sestavljalo več podobčin in na čelu teh so bili rihtarji ali podžupani (Vilfan v Haček 2005, 46).

⁷ Ob ljudskem štetju 1771, ki so ga izvedli mešani odbori oficirjev in civilnih komisarjev, so ozemlje far razdelili na manjša ozemlja - konskripcijske (popisne) občine, ki so bile naborni okraji. Imenovali so jih tudi številni oddelki. Obsegali so enega ali več naselij, pri štetju pa so hišam dali tekoče hišne številke.

3.6.3 Obdobje marčne revolucije 1848

Med zahtevami marčne revolucije leta 1848 je bil, poleg zemljiške obveze ter odprave patrimonialne oblasti, tudi samostojen položaj občin. Tako je »oktroirana marčna ustava«, ki jo je 4. marca 1849 s cesarskim patentom izdal cesar Franc Jožef I., vsebovala tudi določila o »neodstopnih temeljnih pravicah občine«. S tem je temelj nove upravne ureditve postala občina, zasnovana kot samostojna in samoupravna prvostopenjska oblast. /.../ Marčna ustava je določala, da ima vsaka občina pravico: a) volitev svojih predstavnikov; b) sprejema novih članov v občino; c) samostojnega opravljanja svojih nalog; d) javno predstaviti svoje gospodarje; e) javnega delovanja svojih predstavnikov. Poleg tega je bilo določeno, da se natančnejša pravila določijo z občinskim zakonom. Občine tako postajajo eden izmed pomembnih temeljev izgradnje takratne državne ureditve, bistvena novost pa je v njihovem relativno samostojnem položaju (Grafenauer 2000, 101–102).

Zakon, ki je urejal »področje občin« - občinski zakon, je bil izdan oz. razglašen že 17. marca 1849. Načela tega zakona so ostala v glavnem v veljavi vse do razpada Avstro-Ogrske. Zakon ima v uvodu znamenito načelo: »Temelj svobodne države je svobodna občina«. Občinam je zagotavljal samoupravo v njihovih »notranjih« zadevah, pri upravljanju njihovega premoženja, postavitvi občinskih organov in delu krajevne policije. Vsaka občina je imela svoje »zaključeno ozemlje«, kar pomeni, da jo je sestavljala ena katastrska občina, zakon pa je vseboval tudi določilo, po katerem se lahko posamezne občine, ki niso imele zadostnih sredstev za opravljanje nalog, združijo z drugimi v eno krajevno občino. Osnovno obliko občine so imenovali »krajevna občina«, kar je takratni izraz za občino, kot jo pojmuje danes. Poleg krajevnih je zakon predvidel tudi »višje enote«, to je »okrajne« in »okrožne« občine, ki pa niso bile nikoli oblikovane. Oblikovanje občin je bilo kljub številnim zapletom opravljeno v relativno kratkem času. Glavno delo so pri tem opravljali okrožni glavarji, ki pa so morali pridobiti mnenje katastrskih občin. /.../ Vendar pa načelo

zakona in kasnejših navodil, da vsaka katastrska občina sestavlja praviloma krajevno občino, ni bilo izvedeno, saj je npr. na Kranjskem iz skupaj 931 katastrskih občin nastalo 497 krajevnih občin (enako razmerje je bilo na Štajerskem), kar pomeni, da sta eno krajevno občino povprečno tvorili dve katastrski občini. Pomembna je tudi ugotovitev, da je kmalu po začetku delovanja občin prišla do izraza nemoč malih občin, da bi opravljale svoje naloge (Grafenauer v Haček 2005, 47–48).

Leto 1851 pomembno zaznamuje organizacijsko delovanje občin, saj se s t. i. decembrskim patentom, ki je razveljavil marčno ustavo, v absolutistično monarhijo uvede strogi centralizem. Za krajevne občine je to pomenilo popolno omejitev njihove samostojnosti in vrnitev k sistemu popolne odvisnosti občin v razmerju do državnih organov (Haček 2005, 48).

3.6.4 Ureditev občin po zakonu iz leta 1862

Zakon iz leta 1862 je urejal predvsem vrste občin, delovno področje občin, občinske organe in razmerja občinskih organov do državnih ter drugih avtonomnih organov. Prav tako kot zakon iz leta 1849, tudi ta ni razločeval občin, poseben položaj so imela le deželna glavna mesta in okrožna mesta – to so občine s posebnim statusom – na katera so lahko s posebnimi zakoni prenesli tudi pristojnosti okrajnih glavarstev. Naslednja značilnost državnih in deželskih zakonov je bila v tem, da so ločili delovno področje občin na lastno («domače», v teoriji imenovano tudi naravno) in na preneseno («izročeno») delovno področje. /.../ Ključni organ v občini je bil po tem zakonu občinski zastop. Ta je bil sestavljen iz občinskega odbora in občinskega predstojništva. Prvi je štel od 8 do 30 članov – konkretno število je bilo odvisno od števila volivcev – in je sprejemal odločitve (sklepe) o občinskih zadevah in nadzoroval predstojništvo, ki pa je opravljalo naloge neposrednega izvajanja (izvrševanja) odločitev. Občinskemu odboru je predsedoval župan kot »prvosednik«, v primeru njegove zadržanosti pa je njegovo mesto zasedel namestnik. Za veljavno sklepanje občinskega odbora je bil določen

dvotretjinski kvorum⁸, za sprejem odločitve pa je bila potrebna večina glasov navzočih odbornikov. /.../ Pomemben del občin, tako funkcionalno kot organizacijsko, so bile tudi volitve oz. volilni sistem. Volitve so urejali posebni občinski volilni redi, ki so bili sprejeti in objavljeni hkrati z občinskimi redi posameznih dežel. Splošna ugotovitev za volilni sistem v občinah je, da je bil zapleten. Volilni upravičenci so bili tisti, ki so plačevali določen davek (t. i. davčna volilna pravica), in tisti, ki so imeli to pravico glede na položaj (t. i. inteligenčna volilna pravica). Poleg tega so imeli volilno pravico občinski pripadniki, to je župniki, državni uradniki, upokojeni oficirji in z njimi izenačeni vojaški uslužbenci, odvetniki in notarji, osebe, ki so dosegale »akademsko« čast ter javni učitelji. Volilna pravica je bila »neenaka«, saj so bili volivci glede na višino direktnih davkov razdeljeni v dva ali tri razrede. To poenostavljeno pomeni, da je imel tisti, ki je prispeval več, tudi pravico do večjega vpliva na odločanje. Vsak volilni razred (kurija) je volila enako število odbornikov. Volitve, ki jih je vodila volilna komisija, so bile javne, vsak volivec je lahko dal glas za toliko odbornikov, kot jih je volil njegov volilni razred, izvoljeni pa so bili tisti (moški, ki so imeli pravico voliti in so bili stari najmanj 24 let), ki so dobili največ glasov. Občinske volitve so se po letu 1861 ponavljale vsake tri leta in so bile tako redni sestavni del političnega življenja (Grafenauer v Haček 2005, 50–51).

3.6.5 Obdobje med obema vojnama

Do pomembnih sprememb v državnopravni ureditvi je prišlo takoj po prvi svetovni vojni, ko je bil v Sloveniji ustanovljen narodni svet kot organ predstavljanja političnih interesov Slovencev, posebej pa, ko je konec oktobra 1918 nastala Država Slovencev, Hrvatov in Srbov in je bila oblikovana narodna vlada za Slovenijo (Haček 2005, 52).

Po nastanku Kraljevine SHS (1. december 1918) glede oblikovanja občin in tudi predpisov za njihovo delovanje v Sloveniji ni prišlo do večjih

⁸ To je število članov, ki so morali biti prisotni, da je lahko občinski odbor delal in sklepal.

sprememb. Pri oblikovanju prve ustave pa so že nastopili prvi pomisleki o organizaciji lokalne samouprave. Tako so bila z vidovdansko ustavo (28. junij 1921) postavljena načela za novo ureditev države in v tem okviru tudi lokalne samouprave. Predvidena je bila vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh: v občini, v okraju in v oblasti. Okrajna samouprava ni bila nikdar izpeljana, medtem ko sta ostali dve obliki v državni ureditvi dejansko zaživele. Oblasti so delovale kot državni in kot samoupravni organi do šestojanuarske diktature leta 1929, ko so bile dokončno odpravljene oz. jih je zamenjala nova razdelitev države na banovine (Šmidovnik v Haček 2005, 53–54).

Najpomembnejša organa oblastne samouprave sta bila oblastna skupščina in oblastni odbor. Oblastna skupščina je bila organ odločanja in nadzorni organ oblastne samouprave, njen najpomembnejši pravni akt pa je bila uredba. Oblastni odbor je bil izvršilni organ oblastne samouprave, ki ga je izvolila oblastna skupščina, sestavljalo pa ga je od 5 do 8 članov, ki so izmed sebe volili predsednika. Slovenija je bila razdeljena na Mariborsko in Ljubljansko oblast, katerima sta načelovala velika župana, ki sta bila politična predstavnika centralne oblasti oz. vlade (povzeto po Grafenauer 2000, 457).

Kralj Aleksander je 6. januarja 1929 izdal proklamacijo, s katero je odločil, da se razveljavlja ustava Kraljevine SHS z dne 28. Junija 1921 (vidovdanska ustava), sam pa se je razglasil za nosilca vse oblasti v državi. Edina samoupravna enota je ostala občina, oblast je razpuščena, oblast v oblasteh pa prevzamejo komisarji, ki jih je imenoval kralj. Hkrati so razrešeni vsi dotedanji občinski organi in postavljeni novi, ki jih je imenoval kralj preko velikih županov. Temu je sledil še Zakon o nazivu in razdelitvi kraljevine na upravna območja, ki ga je kralj izdal v oktobru 1929, s katerim je bila postavljena pravna osnova za prenehanje delovanja samouprave v oblasteh. Po določilu tega zakona, s katerim je dobila kraljevina tudi novo ime, Kraljevina Jugoslavija, se je obča uprava izvajala v banovinah, srezih in občinah. V državi je bilo devet banovin – na našem območju Dravska banovina s sedežem v Ljubljani, v katero sta bili

združeni dotedanja Ljubljanska in Mariborska oblast (povzeto po Haček 2005, 54–55).

Začetek novega obdobja v razvoju občinske uprave na Slovenskem pomeni sprejem Zakona o občinah, ki je bil sprejet 14. marca 1933. V tem zakonu so občine opredeljene kot naravna in gospodarska enota, ki obsega določen del ozemlja in mora imeti najmanj 3000 prebivalcev, izjemoma manj. Zakon je določal, da se občine lahko združijo, in sicer se je lahko družitev občin istega sreza opravila na zahtevo občinskih odborov ali na zahtevo volivcev občin, ki naj bi se združile. Kot temeljni organ odločanja v občini je bil z zakonom opredeljen občinski odbor. Število članov občinskega odbora je bilo odvisno od števila prebivalcev v občini (tako je lahko imel občinski odbor od 18 do 36 odbornikov). Zakon je vseboval tudi določila o izvolitvi občinskega odbora, ki je bil voljen s splošnim, enakim, neposrednim in javnim glasovanjem za dobo treh let. Aktivno volilno pravico so imeli prebivalci, ki so bili vpisani v volilni imenik občine po zakonu o volilnih imenikih. Za odbornika je lahko bil izvoljen član občine, ki je dopolnil starost 25 let, zakon pa je vseboval tudi določila o nezdržljivosti funkcij. Delovno področje občin je bilo, enako kot je veljalo do takrat, razdeljeno na »izvirno« in na »preneseno«. Izvirno je obsegalo vse posle, ki zadevajo interese občinske skupnosti in se nanašajo na gospodarski, kulturni in socialni napredek v občini, torej predvsem upravljanje občinskega premoženja, skrb za občinsko prometno infrastrukturo, skrb za siromašne, za zdravstveno stanje prebivalstva, pospeševanje gospodarskih dejavnosti in kulturni razvoj. Vse navedene naloge so izvajali občinski odbor, občinska uprava, predsednik in občinski uslužbenci (Haček 2005, 56–57).

3.6.6 Občine po drugi svetovni vojni

Potem, ko sta bili po vojni (v začetku 1946 in 1947) sprejeti ustava FLRJ in ustava LR Slovenije ter tudi splošni zakon o ljudskih odborih, je bila zgrajena konstrukcija nove države, ki je temeljila na ljudskih odborih na

različnih stopnjah. Kot upravno-teritorialne enote je ustava določila kraje, okraje, mestne četrti in mesta, kot organe državne oblasti v teh enotah pa ljudske odbore. Ljudske odbore krajev so volili državljani za dobo dveh let, v drugih enotah za dobo treh let, volivcem pa je bila zagotovljena tudi pravica odpoklica izvoljenih odbornikov. Število članov ljudskih odborov je bilo relativno veliko, pri čemer so imeli predvsem krajevni ljudski odbori zelo majhne pristojnosti in so predstavljali v glavnem podaljšano roko državne uprave ter so bili tesno vertikalno povezani z višjimi ljudskimi odbori. Ljudski odbori so bili glede položaja in vloge zasnovani po vzoru ureditve takratnega sistema sovjetov v ZSSR, podobnosti pa so bile tudi v notranji organizaciji, uporabi načela demokratičnega centralizma, dvojne odgovornosti idr (Grafenauer 2000, 462–463).

Za povojni čas je značilno, da je vse do uveljavitve ustave iz leta 1963 oz. do leta 1965, ko so bili ukinjeni okraji, prihajalo do pogostih sprememb pri nastajanju, spreminjanju in ukinjanju lokalnih teritorialnih enot, tako da je mogoče s tega vidika to obdobje označiti kot obdobje teritorialne nestabilnosti. Pri teritorialnih enotah kaže ugotoviti, da je postopoma prišlo do ukinjanja najprej enot »tretje stopnje« (okrožij oz. oblasti) in nato enot »druge stopnje« (okrajev), s čimer je nastala enostopenjska lokalna samouprava z občino kot edino kategorijo (Haček 2005, 59).

Pomembno prelomnico v teritorialni razdelitvi Slovenije pomeni leto 1952, ko je bil sprejet Zakon o razdelitvi LR Slovenije na mesta, okraje in občine. S tem zakonom je bil v tistem času na novo uveden pojem in institucija občine v sistem lokalnih teritorialnih enot. Okrajev je bilo skupaj 19, vseh občin v Sloveniji (vključno z mesti Ljubljana, Maribor in Celje ter 9 občinami, ki so bile takrat še v okviru cone B Svobodnega tržaškega ozemlja) pa 386 (Haček 2005, 59).

3.6.7 Komunalni sistem v socialistični državi

Prelomnico v položaju teritorialnih enot pomeni leto 1955, ki ga štejejo za leto vzpostavitve komunalnega sistema, to je sistema, v katerem dobi občina položaj »komune«. Kot so navajali v času vzpostavljanja tega sistema, so predstavljale osnovo za uvajanje ideje pariške komune iz leta 1871 ter njihova teoretična obdelava v delih Marxa, Engelsa in Lenina. Komuna je pomenila »celico« bodoče socialistične družbe in z njo so označevali družbenoekonomsko in družbenopolitično skupnost, v kateri se vzpostavljajo novi socialistični družbeni odnosi na osnovi družbene lastnine sredstev za proizvodnjo, na ruralnih območjih pa na osnovi raznih oblik podružabljanja in omejevanja zasebne lastnine kmetov nad zemljo ter sodelovanja v raznih oblikah kooperacije – npr. zadrugah. V najširšem smislu je pojem občine predstavljal organizirano skupnost ljudi, ki na določenem območju izvršuje oblast in opravlja druge družbene zadeve. Ob tem lahko ugotovimo, da so v začetni fazi komunalnega sistema zlasti poudarjali gospodarske funkcije komune, ki naj bi bila nekakšen zaokrožen gospodarski organizem, ki bi bil kot celota sposoben samostojnega življenja (Grafenauer 2000, 300–301).

Sicer pa je logika občine kot komune izbrisala razlikovanje med navadnimi in mestnimi občinami. Kot upravno-teritorialne enote so v letu 1955 ostali le še okraji in občine, število obojih pa se je bistveno zmanjšalo (število okrajev se je zmanjšalo iz 19 na 11, število občin pa iz 386 na 130). Razvoj komunalnega sistema v obdobju od leta 1955 do leta 1963, ko je bila sprejeta ustava, so zaznamovali naslednji procesi: neprestano večanje zakonske pristojnosti občine zaradi stalne decentralizacije; stalno zmanjševanje števila občin in okrajev, hkrati pa povečevanje njihovega območja in krepitev finančne samostojnosti in finančne moči občin. Na podlagi številnih sprememb Zakona o območjih okrajev in občin LRS se je v letu 1960 število okrajev zmanjšalo iz 11 na 8, število občin pa se je v času od leta 1955 do leta 1960 zmanjšalo na 83 (Haček 2005, 61– 62).

S sprejemom novih ustav v letu 1963 postane občina ustavna institucija, ki je imela svoje pravice po ustavi sami. Občina je bila predvidena kot najmanjša temeljna družbenopolitična skupnost, ki naj praviloma opravlja vse funkcije družbene skupnosti in odloča o vseh temeljnih zadevah, ki se tičejo občanov, bila pa je tudi temeljna teritorialna skupnost samoupravljanja, v kateri naj bi se samoupravljanje najbolj neposredno uresničevalo. Zaradi prilagajanja ozemlja občine njenim pristojnostim se je občina vse bolj oddaljevala od občanov, ki niso imeli možnosti vplivanja na odločanje v občini, ker se je težišče najpomembnejših odločitev vse bolj oddaljevalo od njegovega neposrednega vpliva. Zaradi tega so bili občani precej nezainteresirani. To je privedlo do razmišljanj o vzpostavitvi krajevnih skupnosti kot temeljnih ozemeljskih skupnosti, ki naj bi bile bistvena prvina neposredne demokracije, v kateri bi občani razreševali svoje vsakodnevne interese (Haček 2005, 62).

Nova ustava iz leta 1974 je določila, da je temeljna teritorialna enota občina, katere položaj je bil opredeljen kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda ter vseh delovnih ljudi. /.../ Pristojnosti občine so bile zastavljene zelo široko, in sicer: občina ustvarja in zagotavlja pogoje za svoje življenje, usmerja družbeni razvoj, uresničuje in usklajuje svoje interese, zadovoljuje skupne potrebe, izvršuje funkcije oblasti in opravlja druge družbene zadeve. Kot organ družbenega samoupravljanja in najvišji organ oblasti v okviru pravic in dolžnosti občine je delovala občinska skupščina. To so sestavljali: zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti in družbenopolitični zbor. Najpomembnejši splošni pravni akti, ki jih je sprejemala občinska skupščina, so bili statut, proračun in odloki. Oblikovanje občinske skupščine je temeljilo na t. i. delegatskem sistemu, kjer so bili člani delegacij voljeni za dobo štirih let na podlagi neposrednega tajnega glasovanja (Haček 2005, 63–64).

Krajevnih skupnosti je bilo na območju Slovenije nekaj čez 1200 in so bile ustanovljene v vseh večjih naseljih, v katerih so bile nekoč občine. V praksi so krajevne skupnosti so predstavljale nadomestek

samoupravnosti, njihov največji problem pa je bilo financiranje. Financirale so se s samoprispevki državljanov, ki pa niso zadoščali za najnujnejše potrebe v naseljih. Opravljanje lokalnih zadev je bilo tako potisnjeno ob rob, ker jih krajevne skupnosti niso bile sposobne opravljati, občina pa je bila od njih preveč oddaljena in preobremenjena z državnimi nalogami (povzeto po Haček 2005, 64).

3.6.8 Občine po osamosvojitvi Slovenije

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših opravil v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo dotedanje samoupravno-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa. Prvi koraki so bile priprave strokovnih podlag za projekt lokalne samouprave, ki so bile pripravljene že v letu 1989, sprejem nove slovenske ustave s pomembnim poudarkom na področju lokalne samouprave konec leta 1991 in sprejem krovnega zakona o lokalni samoupravi 21. decembra 1993. Izvedbeni temelji za izpeljavo reforme lokalne samouprave so bili postavljeni s sprejemom Zakona o referendumu za ustanovitev občin v letu 1994. Referendumi so bili izvedeni 29. maja 1994, razen v občini Koper, kjer je bil referendum izpeljan 11. septembra 1994. Rezultati so bili takšni, da jih je bilo zelo težko, skorajda nemogoče, v popolnosti upoštevati, saj so se volivci samo na 111 referendumskih območjih (od skupaj 339) izrekli za ustanovitev lastne občine. Ker je bila narava referendumov zgolj posvetovalna, se je Državni zbor RS odločil za »ohlapno« upoštevanje volilnih izidov in sprejel Zakon o ustanovitvi občin 3. oktobra 1994, s katerim je bilo v Sloveniji ustanovljenih 147 občin, od tega 11 mestnih. Takšna odločitev si je prislužila kar precej kritik, vrhunec pa je bil dosežen, ko so lokalne skupnosti na Ustavno sodišče RS vložile precej pobud za oceno ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin. Ustavno sodišče je nato odločilo, da sta zakonska člena, ki določata, katere občine so bile ustanovljene, v neskladju z ustavo in da mora državni zbor neskladnost odpraviti najmanj šest mesecev pred razpisom naslednjih

volitev v občinske svete v letu 1998. Leta 1996 je bil sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin in za določitev njihovih območij. Dejanska izvedba zakona v letu 1998, ko je bil prvič uporabljen zaradi sanacije z ustavno odločbo razglašene protiustavnosti celotne prve mreže slovenskih občin, se je izkazala za neuspešno. Namesto da bi bila ta mreža usklajena z ustavo in določbami Zakona o lokalni samoupravi, je bilo dodatno ustanovljenih še 45 novih občin, med katerimi je bilo veliko takšnih, ki niso ustrezale zakonsko določenim zahtevam za ustanovitev občin. Februarja 2002 je Državni zbor RS obravnaval novih 31 predlogov za ustanovitev občin. Zakonsko predpisane pogoje so izpolnjevale tri občine, a je na koncu prišlo do odločitve, da bo Slovenija bogatejša samo za eno občino (Haček 2002, 65).

Naslednja večja sprememba v občinski mreži se je zgodila leta 2006 in sicer v dveh korakih: marca 2006 je bilo ustanovljenih dvanajst novih občin ter junija 2006 še pet novih občin.

Zanimiv je kvantitativni pregled občin skozi posamezna obdobja, iz katerega lahko ugotovimo velika nihanja, in sicer je bilo leta 1850 1366 občin, leta 1868 1264 občin, pred prvo svetovno vojno 1216 občin, leta 1921 1227 občin, v letu 1993 je sledilo zmanjšanje na 424 občin, leta 1939 je bilo občin 469, leta 1952 jih je bilo 386, leta 1955 130, od leta 1966 do leta 1980 smo imeli 60 občin, nato 62 občin do leta 1989, sledilo je povečanje na 147 občin leta 1994 in na 192 občin leta 1998 (Haček 2005, 66). Od leta 2002 smo imeli 193 občin, od leta 2006 pa je število vseh občin v Sloveniji 210.

3.7 PRAVNO-NORMATIVNA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE

3.7.1 Vsebina ustavnih določb

Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, kjer so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Gre za politična načela kot so: demokracija, pravna država, socialna država, ljudska suverenost, delitev oblasti, ločitev cerkve in države itd. Med ta načela sodi tudi določba o lokalni samoupravi, ki je po 9. členu ustave zagotovljena v Sloveniji (Šmidovnik 1995, 156).

V nadaljnjem besedilu ustave pa je lokalni samoupravi posvečeno celo poglavje oziroma poglavje s sedmimi členi, od 138. do 144. /.../ Začetno besedilo 138. člena tega poglavja pomeni zgolj premostitev med načelnim 9. členom iz uvodnega dela ustave in konkretizacijo ureditve v tem poglavju. To besedilo pove, v kakšnih oblikah uresničujejo prebivalci Slovenije lokalno samoupravo; to so lokalne skupnosti. Ustava izrecno navaja le občine – kot obliko lokalnih skupnosti, s katerimi se nato ukvarja v večini nadaljnjih členov; omenja sicer tudi »druge« lokalne skupnosti, ki pa jih ne konkretizira. Pozneje v 143. členu navaja še t.i. širše lokalne samoupravne skupnosti, v katere pa se zgolj neobvezno povezujejo občine. To pomeni, da so obvezne lokalne skupnosti v Sloveniji le občine (Šmidovnik 1995, 156–157).

Občina je samoupravna lokalna skupnost (prvi odstavek 139. člena). To pomeni, da je občina nosilec samouprave z vsebino, ki jo določa država v svoji ustavi in zakonodaji. Tak status dobi z ustanovitvijo; država (Državni zbor) jo ustanovi in določi njeno območje z zakonom, vendar po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotavlja volja prebivalcev na zadevnem področju (tretji odstavek 139. člena). To pomeni, da mora biti po ustavi pred ustanovitvijo

občin na zadevnih območjih izpeljan referendum, ki ga mora Državni zbor upoštevati – poleg drugih meril za oblikovanje.

Ustava sama zakoličuje tudi delovno področje občine. V pristojnost občine sodijo le »lokalne zadeve«, ki jih občina lahko ureja samostojno, in ki zadevajo samo prebivalce občine (prvi odstavek 140. člena). Samo po predhodnem soglasju občine (enako pa velja tudi za širše lokalne samoupravne skupnosti) lahko država z zakonom prenese nanje opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. S temi formulacijami ustava ostro ločuje med državo in lokalno samoupravo; delovno področje občine omejuje na ozek okvir lokalnih zadev, za prenos posameznih državnih zadev na občine pa postavlja težak pogoj, ki prenos zelo otežuje; ker je prenos pristojnosti – po pravilu – možen le na vse občine hkrati, je potrebno za vsak prenos pristojnosti izrecno soglasje vseh občin (Šmidovnik 1995, 157).

Za mesta predvideva ustava tudi možnost, da si lahko – ob pogojih, ki jih določa zakon – pridobijo poseben status mestne občine (prvi odstavek 141.člena), s čimer pa mestne občine pridobijo na podlagi zakona določene pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, pa so sicer v pristojnosti države (drugi odstavek 141.člena), mestne občine pa jih izvajajo kot svoje izvirne pristojnosti in ne kot prenesene (povzeto po Šmidovnik 1995, 157–158).

Ustava postavlja tudi nekatera načela za financiranje občin. Izhaja iz ideje o samofinanciranju občin, računa pa tudi z manj razvitimi občinami, ki jim mora država – podobno kot povsod po svetu – zagotavljati določena dodatna sredstva, da bi lahko opravljale svoje naloge (142. člen).

Širše lokalne samoupravne skupnosti so postavljene kot neobvezna institucija, ki lahko nastane le po volji občin; občine se po ustavi samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena (prvi stavek prvega odstavka 143. člena). Tudi na te

skupnosti, čeprav so fakultativne, lahko država prenese v sporazumu z njimi določene zadeve iz državne pristojnosti, če jim zagotovi tudi sredstva (drugi stavek prvega odstavka 143. člena) (Šmidovnik 1995, 158).

Poglavje o lokalni samoupravi se konča z določbami o nadzoru državnih organov nad lokalnimi skupnostmi, ki so zapisane v 144. členu ustave.

3.7.2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)

Evropska listina lokalne samouprave je bila na voljo za podpis 15. oktobra 1985, veljati pa je začela 1. septembra 1988. To je mednarodna konvencija, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Po tej listini⁹ je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalna samouprava pa po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Te določbe na noben način ne omejujejo zborov državljanov, referendumov ali kakšne druge oblike neposredne udeležbe državljanov, ki jo dopušča zakon. V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Evropska listina se zavzema za to, da bo načelo lokalne

⁹ Republika Slovenija jo je podpisala v Strasbourgu 11. 10. 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. 10. 1996. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996. Za našo državo je začela veljati 31. 3. 1997.

samouprave priznane v domačih zakonodajah in, kjer je to možno, v ustavah. Zelo pomembno se zdi opozoriti, da listina terja, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu. Pooblastila lokalnim oblastem morajo biti običajno polna in izključena. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen, če zakon tako določa (Vlaj 1998, 26–27).

Cilj MELLs je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja. Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, je preizkusni kamen prave demokracije. Zaradi tega je listina evropski izraz politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih skupnosti daje vsebino načelom Sveta Evrope, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. Seveda to vključuje prepričanje, da bo stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, spoštovana kot preizkusni kamen prave demokracije. Lokalna samouprava je nenehen boj, tudi v državah, v katerih že obstaja, zato telesa SE stalno opozarjajo na potrebo po ponovni uveljavitvi temeljnih načel listine, še posebej zaradi pristojnosti glede finančnih težav in dejstva, da naloge lokalnih skupnosti vse bolj naraščajo. Odkar je začela veljati, je listina ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav (Vlaj 2004, 89).

Načelo subsidiarnosti velja kot temeljno načelo listine. Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v središče družbene organizacije. »Načelo subsidiarnosti je povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo

posameznika in različnimi obstoječimi oblastmi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost).«¹⁰

Temeljno načelo modernega lokalno-samoupravnega sistema je prenesti odločanje o javnih zadevah na najbližjo možno raven ter tako omogočiti prebivalstvu, da se čim bolj identificira z lokalnim političnim okoljem. Omogočiti lokalnim skupnostim in lokalnim vladam, da so čim bolj vpleteni v odločitve, ki se nanašajo na njihovo lokalno socialno, gospodarsko in politično okolje, pomeni po mnenju Stokerja (2004) iskati novo strategijo, tako imenovani novi lokalizem.

Načelo subsidiarnosti je splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom. MELLs je predvidela določila Maastrichtskega sporazuma, katerega uvod se zavzema za tesno zvezo med ljudmi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo, in to kolikor je mogoče blizu državljanom¹¹. EU meni, da spoštovanje lokalne samouprave, bistveno jedro lokalnih pristojnosti, konstituira avtentično uporabo načela subsidiarnosti in, da so lokalne oblasti raven politične udeležbe, ki je najbližja državljanom¹². Obstaja pa temeljna razlika v pristopu SE in EU. Slednja mora najti ravnotežje med političnimi cilji zveze in pooblastili držav (in v nekaterih vidikih njihovih konstitutivnih delov, kot so nemške Länder), medtem ko ima SE prednostno nalogo širiti ideje lokalne in regionalne samouprave, če je le mogoče brez kakršnekoli kolizije v notranji organizaciji njihovih članic (Vlaj 2004, 90).

MELLs določa več meril za razdelitev pooblastil med ravni oblasti. To so: narava zadeve, njena širina (ideja velikosti), učinkovitost in gospodarnost. Pri tem pa je listina naklonjena decentraliziranemu menedžmentu, ki ga je lažje prilagoditi realnim potrebam državljanov, in ga tudi lažje nadzorujejo. Listina tudi jasneje kot drugi dokumenti opredeljuje drugi vidik načela

¹⁰ Definition and limits of principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994, str.11.

¹¹ Prav tam, str.13.

¹² Draft report (No. PE 204-739) of 20 April 1993 on local authorities in the political and institutional construction of European Union: the principle of subsidiarity and the Committee of Regions.

subsidiarnosti, da ima višja oblast dolžnost pomagati nižji, da opravi svoje naloge. Ideja, da se nižji ravni poveri vse, kar ne bi bilo bolj učinkovito uresničevano na ravni, ki je takoj nad njo, mora biti soočena z drugimi načeli, preden naj bi bila sprejeta. Gre za štiri načela, ki se vedno prekrivajo: solidarnost, enotnost delovanja, učinkovitost, enotnost uporabe (Vlaj 2004, 90–91).

3.7.3 Zakonodaja s področja ustanavljanja občin in njene spremembe

Prvotno ustanavljanje občin v letu 1994 je urejal Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij¹³, ki je ustanovil 147 občin in hkrati zamenjal stari Zakon o postopku za ustanovitev, združitev oz. spremembo območja občine ter o območjih občine iz leta 1982. Oba kasnejša vala širitev občinske družine v Sloveniji v letih 1998 in 2002 pa je urejal Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij¹⁴, ki je bil že leta 1996 podlaga za ustanavljanje občin v letu 1998. Ob prvem poskusu oblikovanja občin – to je pri določanju območij za izvedbo referendumov za nove občine v letu 1994 – je kriterije izpolnjevalo skoraj vsako, za ustanovitev predlagano, območje. Edini zavezujoči kriterij za oblikovanje novih občin je tako postala referendumsko izražena volja polnoletnih prebivalcev (Šmidovnik 1995, 171).

Državni zbor RS je nato v skladu z odločitvijo Ustavnega sodišča RS po hitrem postopku sprejel novelo zakona, s katero je postavil nova merila za oblikovanje občin in še posebej mestnih občin – po novih zakonskih merilih, vendar pa na podlagi že izpeljanega referendumov, ki je temeljil na prejšnjih merilih (Šmidovnik 1995, 172).

Nova zakonska merila naj bi preprečila ustanavljanje po eni strani premajhnih občin, po drugi strani pa tudi prevelikih, na primer takih v obsegu nekdanjih komun (prav tam). Tako je bilo določeno, da mora imeti

¹³ V nadaljevanju ZUODNO.

¹⁴ V nadaljevanju ZPUODO, ki je prenehal veljati z dnem 13. 8. 2005, njegove določbe pa so se prenesle v ZLS.

občina najmanj 5000 prebivalcev, le izjemoma lahko tudi manj –zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Zaostrili pa so se tudi pogoji o potrebnih zmogljivostih občine glede dejavnosti oziroma objektov infrastrukturne narave. Novela je zahtevala izpolnitev vseh osem pogojev (prej večino od enajstih navedenih) (Bačlija 2007, 52).

Leta 2005 so stopile v veljavo spremembe in dopolnitve dveh zakonov¹⁵ s področja lokalne samouprave. S predlaganimi spremembami so urejene nekatere ovire pri urejanju lokalne samouprave in delovanju občin. Sem nedvomno sodita ureditev pogojev in postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine ter določitev razlogov in postopka za predčasno razpustitev občinskega sveta ali razrešitev župana kot skrajnega ukrepa za zagotovitev zakonitosti dela občinskih organov in varstva lokalne samouprave. Zakon o lokalnih volitvah pa je bilo potrebno tudi dopolniti z določbami, ki se nanašajo na pravico državljanov držav članic Evropske unije na lokalnih volitvah. Drugi cilj, ki je bil dosežen s spremembo Zakona o lokalnih volitvah, je zagotovitev zakonskih mehanizmov, ki bodo prispevali k uveljavitvi enakih možnosti med spoloma pri udeležbi v političnem življenju na lokalni ravni (povzeto po Lavtar v Bačlija 2007, 52).

Ureditev postopka za spreminjanje območja občine je po novem celovito urejena, zato poseben zakon, ki je urejal ustanovitev nove občine ali spreminjanje meja občin (prej ZPOUDO), ni potreben in je s sprejemom ZLS (ZLS-M, Ur. l. RS, 72/05) prenehal veljati. Nova ureditev omogoča, da imajo organi občin pri odločanju o spremembah svojega območja pravico soodločati (čeprav o dejanski moči odločanja ne moremo govoriti). V zvezi s pogoji za spremembo območij občin, predvsem pa za ustanavljanje novih občin, zakon dodatno opredeljuje omejitev, ki zadeva izjeme pri neizpolnjevanju pogojev za ustanovitev občine. Tako 4. člen določa, da kljub izpolnjevanju drugih pogojev (geografskih, obmejnih, narodnostnih,

¹⁵ZLS in Zakon o lokalnih volitvah.

zgodovinskih ali gospodarskih razlogov) ni mogoče zaobiti pogoja najmanj 2000 prebivalcev (Bačlija 2007, 51–52).

Iz 13. člena ZLS, ki predpisuje pogoje za ustanovitev občine, sta bili tudi črtani tudi tretja in šesta alinea, ki sta pogojevali preskrbo z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili ali mešanim blagom) ter finančne storitve hranilnice ali banke. Slednja dva pogoja pa nimata nobene povezave z delovanjem občine.

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 Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij urejene še volitve prvega občinskega sveta, njihovo konstituiranje in konstituiranje ter začetek delovanja nove občine (Bačlija 2007, 51–52).

3.7.4 Merila in postopek za ustanovitev občin

Delovanje in ustanavljanje občin v Sloveniji je po novem določeno v Zakonu lokalni samoupravi (ZLS-M)-novela iz leta 2005 (Ur. l. RS, 72/05).

3.7.4.1 Faze postopka nastajanja občine

- a) *predhodni postopek – ta obsega: 1. postopek o predlogih (vlaganje predlogov, obravnava predlogov, ugotovitev pogojev za ustanovitev občin oziroma spremembo njihovih območij) in 2. izvedbo referendumov. Vse predloge nato Državni zbor pošlje v mnenje občinskim svetom prizadetih občin, nato pa vladi, ki predloži državnemu zboru svoje mnenje in predlog. Potem, ko celotno gradivo obravnava matično delovno telo DZ in ko predloži DZ poročilo o svojem mnenju, lahko državni zbor ugotovi: 1. da v posameznem primeru niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občine; 2. da so*

- izpolnjeni z ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občine. V tem primeru sprejme odlok o razpisu referendumu, ki vsebuje: referendumska območja, besedilo vprašanja na referendumu, dan razpisa referendumu in dan glasovanja;*
- b) zakonodajni postopek – ta del postopka se začne po opravljenem referendumu, občine pa se z zakonom ustanovijo oziroma se spremenijo njihova območja, če se je za to izrekla večina volivcev na referendumih. Ne glede na izid referendumu pa lahko državni zbor ustanovi občine oziroma spremeni njihova območja, če oceni, da je potrebno območja občin uskladiti s pogoji, ki jih določata ustava in zakon;*
- c) postopek konstituiranja novoustanovljenih občin – v katerem se izvolijo in konstituirajo organi ter sprejme statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine (povzeto po Grafenauer 2000, 376–377).*

Postopek za ustanovitev nove občine se prične z vložitvijo predloga za ustanovitev občine v državnem zboru, pri čemer postopek ni formalno vezan na kakršnekoli roke in ga državni zbor izvede za vsak predlog posebej. V teh členih zakon še posebej zahteva, da se navede razloge za ustanovitev občine, da predlagana občina izpolnjuje vse pogoje za ustanovitev, da občinski svet občine, od katere se predlagana občina odceplja, poda svoje mnenje, ter da se na območju predlagane občine izvede lokalni referendum. Glede na določen časovni rok za vlogo predloga za ustanovitev nove občine, to je tri mesece pred rokom, ki je z zakonom o lokalnih volitvah določen kot prvi rok za razpis rednih lokalnih volitev (14. člen ZLS), je bilo smiselno, da so se vloge za ustanovitev 17 omenjenih občin pričele vlagati v letu 2005, saj bi v nasprotnem primeru bil postopek izpeljan kasneje in bi novoustanovljena občina lahko izvedla lokalne volitve in se konstituirala šele ob naslednjih rednih lokalnih volitvah v letu 2010. Ob upoštevanju najkasnejših možnih rokov za postopek v vladni in parlamentarni proceduri je bilo tako mogoče končati postopek o tistih predlogih, ki so bili vloženi v državni zbor najkasneje do 1. 10. 2005, oziroma o predlogih, ki so jih vložili občinski sveti najkasneje do 1. 11. 2005 (Bačlija 2007, 54).

Za upravičene predlagatelje tako veljajo občinski svet in z ustavo določeni predlagatelji zakona¹⁶, kar znatno skrči nabor možnih predlagateljev in močno zmanjša možnost lokalne iniciative, saj krajevne skupnosti niso več eden od možnih predlagateljev. Tako obstaja realna možnost, da bodo lokalni akterji, ki si prizadevajo za ustanovitev nove občine, za njeno ustanovitev poiskali navezo z drugim akterjem, ki je po zakonu lahko predlagalec nove občine. Zakonodajalec ni uspel dovolj uspešno argumentirati, zakaj je skrčil nabor predlagateljev oziroma ni dovolj dobro predvideval, da se bodo akterji, ki se sedaj za to delovanje prikrajšani, poslužili tudi drugih načinov za doseganje ciljev (Bačlija 2007, 53).

Ureditev postopka za ustanovitev občine je treba ločiti od materialno pravnih pogojev za ustanovitev občine. Ozemeljske spremembe je namreč treba urediti tudi v procesno-pravnem smislu. Potrebno je urediti postopek, v katerem bodo upoštevane ustavne zahteve (referendum pred ustanovitvijo občine oziroma njeno ozemeljsko spremembo – prav tako pa po stališču Ustavnega sodišča RS tudi pred spremembo imena ali sedeža) in v katerem bodo preverjeni pogoji za ustanovitev občine. Značilnost tega postopka je v tem, da gre po eni strani za ugotavljanje izpolnjenosti zakonskih pogojev (torej za izvajanje ZLS), po drugi strani pa odločitev o izpolnjenosti pogojev sprejme najvišji politični organ –državni zbor. Zastavlja se vprašanje, kako uravnotežiti ti dve značilnosti postopka, njegovo strokovno (»izvršilno«) in politično sestavino¹⁷ (Vlaj 2004, 181).

Občino sestavljajo naselja, ki so med seboj povezana s skupnimi potrebami in interesi¹⁸. Lokalna skupnost je oblika združevanja ljudi, s katero se po določenem času na podlagi prostorske fizične bližine vzpostavi tesna povezanost prebivalcev in njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti. Take skupnosti ljudi ne morejo vzpostaviti norme in organizacijske sheme. Z zakonom se lahko vzpostavi samo organizacija,

¹⁶ V Ustavi RS je v 88. členu določeno, da lahko zakone predlaga vlada ali vsak poslanec ali pet tisoč volivcev.

¹⁷ Grega Virant, raziskava Stanje in razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, VUŠ, julij 1999.

¹⁸ Drugi odstavek 139. člena Ustave RS.

pristna lokalna skupnost pa nastane postopno po nekem času skupnega delovanja ljudi na nekem zemljepisnem prostoru. Pravno-normativna določitev občin je zato lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnostih in če upošteva te relativno sklenjene kroge realnih družbenih odnosov. Tudi vsakršne spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi oziroma občinah ter spremembe njihovih statotov se morajo naslanjati na dejanske povezave ljudi v prostoru in morajo biti »pravno priznane«, saj se s tem vnaša stabilnost in predvidljivost v členitev globalne družbe¹⁹. Usklajenost med praktično delujočimi skupnostmi v prostoru in njihovo pravno institucionalizacijo lahko ugodno vpliva na uspešnost lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb, ki se nanašajo na prebivalce občine in demokratično reševanje krajevnih problemov – javnih zadev lokalnega pomena. Kadar pa je pravna nadstavba prostorskodružbene organiziranosti drugačna od dejanskih življenjskih tokov, bo negativno vplivala na uspešnost in demokracijo lokalne skupnosti²⁰.

Na podlagi 2. člena zakona o referendumu za ustanovitev občin je vladna služba za lokalno samoupravo leta 1994 pripravila strokovne podlage za opredelitev referendumskih območij. Stroka in tudi vlada nista bili za občine, ki bi bile premajhne ali prevelike in take, ki ne bi bile sposobne same uresničevati večine svojih nalog. Po objavi odloka je služba obravnavala 204 ugovore na določitev referendumskih območij in se do njih strokovno opredelila. Poslanci Državnega zbora RS so obravnavali te ugovore (26. 4. 1994) in sprejeli Odlok o odločitvi 340 referendumskih območij za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 22/94). Odlok o odločitvi referendumskih območij je sprožil 21 postopkov za presojo ustavnosti in zakonitosti tega odloka (Vlaj 2004, 182).

Kot je znano, je bila večina glasov za novo občino dosežena na 111 od 339 referendumskih območij. S tem so nastale razmere, ko so bile

¹⁹Dr. Albin Igličar, Status, območja in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995, str. 15.

²⁰Prav tam, str.15.

predlagane nove – praviloma majhne – občine in ozemeljsko nespremenjene sedanje občine. Ugotovljeno je bilo, da so nove občine nesorazmerno razporejene na ozemlju RS. Od skupnega števila prebivalcev RS (1.965.576) je za nove občine glasovalo 29,3 % ali 576.566 prebivalcev. Skupno število volilnih upravičencev je bilo 1.471.665, od katerih je za nove občine glasovalo 29,7 % ali 430.000 prebivalcev (Vlaj 2004, 182–183).

Ozemeljska reorganizacija ni bila uspešna na celotnem območju RS in zato ob doslednem upoštevanju izražene volje občanov ni bilo mogoče v predvidenem roku pripraviti za vse sprejemljivega zakona o določitvi območij novih občin. Ustavno sodišče je v skladu s svojimi pristojnostmi večkrat poseglo v potek reforme lokalne samouprave, predvsem v sprejeto zakonodajo – ZLS, ZU, ZUODO in Zakon o prevzemu državnih nalog, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin. Razveljavilo je določbe ZLS, ki so predpisovale (preohlapne) pogoje za ustanovitev občine in vezanost državnega zbora na izide referendumov za ustanovitev občin, ustanavljanje občin v dveh rokih, ime in sedež občine, pravni status ožjih delov občine ter odločilo, da sta 2. in 3. člen ZUODO v neskladju z ustavo (Vlaj 2004, 183).

Ustavno sodišče je v svoji odločbi, dne 9. 11. 1994 med drugim ugotovilo, da je bila izpolnjena zahteva tretjega odstavka 139. člena ustave, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu v postopku ustanavljanja občin. Ustava je predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da je ustavno dopustno, da državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5000 prebivalci. Ustavno sodišče je sicer ugotovilo »nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so bile občine ustanovljene« (Vlaj 2004, 183).

Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedene odločbe tudi zapisalo, da »so v nasprotju tiste točke 2. člena zakona, s katerimi se ustanovljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS.« Torej niso v neskladju z ustavo vse občine, ki jih določa 2. člen Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ista ugotovitev velja tudi za 3. člen istega zakona, ki določa 11 mestnih občin. Ustavno sodišče je ugotovilo, da druga točka 3. člena zakona (občina Koper) ni v skladu z ustavo in da isto velja za območje mestne občine Novo mesto. Ustavno sodišče se »po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi ocenjevalo, ali so mestne občine oblikovane v skladu z ustavo«. Na tej podlagi je bil pripravljen predlog Vlade RS za oblikovanje novih občin in druge ozemeljske spremembe občin ter spremembe imena in sedeža nekaterih občin, ki poleg odločbe ustavnega sodišča upošteva tudi pozneje nastale predloge in pobude po ZPUODO. Z ZUODO je bilo ustanovljenih 147 (od tega 11 mestnih) občin namesto prejšnjih 62 občin (komun) kot temeljnih družbenopolitičnih skupnosti. Mestne občine so po tem zakonu občine Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje (Vlaj 2004, 184).

ZUODO je tudi določil, da sedanje krajevne skupnosti in njihovi organi nadaljujejo delo do konstituiranja na prvih volitvah izvoljenih svetov novih vaških, krajevnih ali četrtnih skupnosti oziroma do uveljavitve občinskega statuta, če v njem ne bo predvidena delitev občine na te skupnosti. Premožanje in delavce sedanjih krajevnih skupnosti prevzamejo nove vaške, krajevne ali četrtne skupnosti ali občina v skladu z občinskim statutom. Zakon je določil, da so narodnostno mešana območja tista, ki jih kot taka opredeljujejo sedanji statuti občin Lendava, Murska Sobota, Koper, Izola in Piran (Vlaj 2004, 184).

Ustavno sodišče je od 6. do 26. oktobra 1994 prejelo eno zahtevo občinske skupščine in 79 pobud krajevnih skupnosti oziroma njihovih svetov ter posameznikov za začetek postopka za presojo ustavnosti

posameznih točk 2. in 3. člena ZUODO in vse te zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Odločilo pa je tudi, da bo posebej obravnavalo tiste vloge oziroma njihove dele, ki se nanašajo na ustavnost določitve imen in sedežev ustanovljenih občin (Vlaj 2004, 184).

Državni zbor je moral najpozneje v šestih mesecih pred razpisom naslednjih lokalnih volitev odpraviti ugotovljene neskladnosti občin z ustavo. Za tak rok se je ustavno sodišče odločilo tudi zaradi »upoštevanja zapletenosti in težavnosti usklajevanja območij občin in mestnih občin z ustavo«. Ustavno sodišče je presodilo, da gre pri oblikovanju občin, vključno z mestnimi občinami, za proces, v katerem se bodo te po svoji ustanovitvi še naprej oblikovale tako, da bodo čim bolj naravne in funkcionalne celote, seveda ob upoštevanju zakonskih meril. Po konstituiranju novoustanovljenih občin bodo posamezna naselja ali več naselij v eni ali več občinah, če bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine in priključiti drugi občini, lahko začela postopek po 14. ali po 15. členu ZLS, ki omogočata izločitev dela občine in priključitev k drugi občini ali ustanovitev lastne občine. Tako odločitev, ki se izglasuje na referendumu, bo po navedenem členu državni zbor potrdil, če bo odločitev skladna z ustavno zasnovo in pogoji za ustanovitev lastne občine (Vlaj 2004, 185).

3.7.4.2 Upravičeni predlagatelji za začetek postopka za ustanovitev občine

Ena izmed pomembnejših sprememb, ki jih je prinesla novela ZLS v letu 2005, je poleg že omenjenih, prav gotovo določba, kdo vse lahko nastopa kot predlagatelj občine. Pred uvedbo teh sprememb je veljalo (po ZPUODO), da so upravičeni predlagatelji za začetek postopka za ustanovitev občin:

1. z ustavo določeni predlagatelj zakona – poslanci, vlada, državni svet in najmanj 5.000 volivcev (6. in 38. ZPUODO); v primerih, ko gre za spremembo imena in sedeža občine, navedeni predlagatelji lahko vložijo predlog le na pobudo občinskega sveta,

2. delovno telo državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave (6. člen ZPUODO),
3. občinski sveti (7. člen ZPUODO),
4. sveti ožjih delov občin in mestnih občin (svet krajevne, vaške ali četrtne skupnosti) ali zbor občanov dela občine, če občinski svet pobude ni sprejel (8. člen ZPUODO).

Upravičeni predlagatelji so morali predlog oblikovati v skladu z 9. členom ZPUODO. V predlogu so tako morali biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo združitev občin v novo občino, razdelitev občine na nove občine, izločitev dela občine v novo občino ali njegovo priključitev k sosednji občini, spremembo statusa občine v mestno občino ali spremembo imena in sedeža občine; navedeni so morali biti tudi podatki, iz katerih je razvidno, da so izpolnjeni z ustavo in z zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine; v predlogu za izločitev dela občine v novo občino ali za njegovo priključitev k sosednji občini so morali biti navedeni tudi podatki, iz katerih je razvidno, da preostali del občine, iz katere novi se del izloča, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino (Bačlija 2007, 53).

Po novem o postopku ustanavljanja govorijo člani 14., 14a. in 14b. Spremenjeni 14. člen določa, da mora postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine začeti Državni zbor RS, na predlog, ki ga vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona ali občinski svet. Državni zbor RS mora postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo spremembo območja občine ozirom ustanovitev nove občine, podatki, iz katerih je razvidno da, je območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje pogoje za občino, ter podatki, iz katerih je razvidno, da občina, katere območje se spreminja, še izpolnjuje pogoje za občino. Če uradni predlagatelj nove občine ni občinski svet, potem državni zbor le-tega pozove, da poda svoje mnenje. Namen tega določila ni ravno jasen, ker mnenje občinskega sveta

pri potrjevanju nove občine ne igra nobene vloge, saj formalnopravno sploh ni zavezujoč. Še več, pri ustanavljanju zadnjih novih 17 občin v Sloveniji leta 2006, je velika večina matičnih občinskih svetov ustanovitvi nasprotovala, kar pa očitno ni vplivalo na odločitve poslancev v državnem zboru (Bačlija 2007, 53).

3.7.4.3 Načini ustanavljanja novih občin

15. člen ZLS dopušča:

a) da se dvoje ali več sosednjih občin združi v novo občino, če se za to na referendumu v vsaki občini izreče večina volivcev, ki so glasovali;

b) da se občina lahko razdeli na dvoje ali več novih občin, če območje vsake od predvidenih novih občin izpolnjuje pogoje po tem zakonu in če se za to na referendumu na območju vsake od predvidenih novih občin izreče večina volivcev, ki so glasovali;

c) da se lahko del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, izloči iz občine in ustanovi 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;

d) da se lahko del občine izloči iz občine in priključi k sosednji občini, če se za to v tem delu občine in v občini, kateri se ta del občine želi priključiti, na referendumu odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če preostali del občine tudi izpolnjuje pogoje za novo občino.

4 ANALIZA USTANAVLJANJA OBČIN V LETU 2006

4.1 PRETEKLE LOKALNE DEJAVNOSTI V ZVEZI Z USTANOVITVIJO OBČIN V SLOVENIJI

Nekatere izmed leta 2006 ustanovljenih občin so se poskusile odcepiti že v preteklosti. Ko je leta 2001 v obravnavo v Državni zbor RS prišel nov »paket« občin, so bile med njimi tudi Cirkulane (predlagatelj iniciativni odbor), Gorje (predlagatelj krajevna skupnost), Kostanjevica na Krki (predlagatelj krajevna skupnost), Log-Dragomer (predlagatelj Občinski svet Vrhnika), Makole (predlagatelj poslanec Janez Jerovšek), Mokronog (predlagatelj Občinski svet Trebnje), Poljčane (predlagatelj krajevna skupnost), Rečica ob Savinji (predlagatelj Občinski svet Mozirje), Renče-Vogrsko (predlagatelj krajevna skupnost), Središče ob Dravi (predlagatelj poslanec Alojz Sok), Straža (predlagatelj krajevna skupnost), Sveti Jurij v Slovenskih goricah (predlagatelj krajevna skupnost), Sveti Tomaž (predlagatelj poslanec Alojz Sok) in Šentrupert (predlagatelj Občinski svet Trebnje). Do 31. junija 2001, ko je bil zadnji rok za oddajo vlog, pa 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 štiri predlogi za spremembo statusa občine (Bačlija 2007, 56).

Predlagatelji novih občin so bili precej bolj pestri. Od 34 predlogov (všteti so tudi zgoraj navedeni), ki so bili podani tako, da so predvidevali izločitev ene ali več krajevnih skupnosti iz ene ali več občin ter ustanovitev skupne nove občine z določenim ozemljem, je 17 predlogov prišlo s strani posameznih poslancev ter dva predloga s strani iniciativnih odborov. Takrat je podvig uspel le občini Šmartno pri Litiji, ki je v Državnem zboru RS zbrala dovolj podpore za svojo odcepitev od občine Litija, pri tem pa jo je uradno podprl tudi njen občinski svet (Bačlija 2007, 57).

Pritegne tudi podatek, da je v sklopu zahtev po ustanovitvah (odcepitvah) novih občin v letu 2001 največ zahtev prišlo ravno iz notranjskega (11) in štajerskega (15) dela Slovenije, kar je pomenilo kar tri četrtine vseh zahtev. Podravska regija je že tako regija z najmanjšimi občinami v Sloveniji, s to širitvijo pa se jim je pridružilo še 7 novih (skoraj polovica vseh novoustanovljenih občin v 2006). Takoj za Podravsko regijo po številu novih občin sledi jugovzhodna Slovenija s 4 novimi občinami (Bačlija 2007, 57).

Ob tem ne gre spregledati, da je državni zbor tudi ob tokratni širitvi občinske družine »zanemaril« zakonske določbe glede normativov, ki jim morajo deli občin zadostiti, da lahko postanejo nova občina (Bačlija 2007, 57).

4.2 ANALIZA PRIDOBLENIH PODATKOV O NASTANKU LETA 2006 USTANOVLJENIH OBČIN

Občina Apače

Iniciativni odbor za ustanovitev nove občine Apače (katerega predsednik je bil Anton Tropenauer, podpredsednika pa Jože Cmor in Majda Jerebic in so ga sestavljali pripadniki različnih političnih strank in civilnih združenj z območja Apaške doline), je 27. 11. 2005 sklenil, da začne s postopkom za ustanovitev nove občine Apače, ki obsega območje Krajevne skupnosti Apače in Krajevne skupnosti Stogovci. Že 30. septembra so nato predstavniki odbora predali elaborat o ustanovitvi občine Apače in predlog za začetek postopka poslanski skupini NSi, ki je nato še isti dan zahtevek vložila v proceduro v državnem zboru. Iz samega elaborata je bilo razvidno, da je bodoča občina Apače izpolnjevala osnovne in še nekatere dodatne pogoje za ustanovitev in delovanje občine, ki so določeni z Ustavo RS in Zakonom o lokalni samoupravi.

Bodoča občina Apače je tako izpolnjevala zakonsko predpisane pogoje glede števila prebivalcev (3816 prebivalcev – podatki Statističnega urada RS na dan

31. 12. 2004). Po zakonu o lokalni samoupravi, 13. in 13.a člena, je pogoj za ustanovitev 5000 prebivalcev, zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov pa je mogoče občino ustanoviti tudi z manj kot 5000 prebivalci. Slednji pogoj je izpolnjevala tudi bodoča občina Apače.

Hkrati pa je občina izpolnjevala tudi naslednje, zakonsko predpisane pogoje in sicer glede: osnovne šole, primarnega zdravstvenega varstva, preskrbe z življenjskimi potrebščinami, zagotavljala pa je tudi poštne in finančne storitve, knjižnico, komunalno opremljenost, upravne prostore.

Občina Gornja Radgona, od katere se je bodoča občina Apače odcepila, pa je še vedno izpolnjevala z zakonom določene pogoje za obstoj in normalno delovanje. Občina je po ustanovitvi največji delež svojih investicij namenila izboljšanju komunalne in cestne infrastrukture.

Na 1. izredni seji občinskega sveta občine Gornja Radgona, ki je bila v ponedeljek, dne 24. 10. 2005 so pobudniki za ustanovitev občine Apače predstavili svoja mnenja, zakaj je nujno, da se ustanovi občina Apače. Občinski svet občine Gornja Radgona je nato ugotovil, da je pobuda za ustanovitev nove občine Apače legalna in legitimna in podal naslednje mnenje:

- občinski svet občine Gornja Radgona ustanovitve občine Apače z izločitvijo območja krajevne skupnosti Apače in Stogovci iz občine Gornja Radgona, ki ga je vložil predlagatelj Alojz Sok, poslanec DZ RS, ne podpira;
- občinski svet predlaga DZ RS, da pri svoji odločitvi za ustanovitev nove občine Apače upošteva mnenje občinskega sveta in voljo volivcev, ki bodo glasovali na referendumu, če pride do njegovega razpisa;
- občinski svet ocenjuje, da je pri odločanju o razpisu referendumu potrebno ustrezno upoštevati iniciativo vaščanov vasi Lutverci, da v primeru ustanovitve nove občine Apače, želijo ostati v občini Gornja Radgona.

29. 1. 2006 se je na poizvedovalnem referendumu odločalo o samostojni občine Apače. Na referendumu je bilo v volilni imenik za referendumsko območje vpisanih 3147 volivcev. Po volilnem imeniku je na voliščih glasovalo 2239

volivcev. Na vprašanje: »Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz občine Gornja Radgona v novo občino z imenom Apače in sedežem v Apačah?« je z besedo »ZA« odgovorilo 1133 volivcev ali 50,60 % od števila oddanih glasovnic oziroma z besedo »PROTI« 1100 volivcev ali 49,13 % od števila oddanih glasovnic.

Občina Apače je nastala 14. 3. 2006 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območjih. Samostojno poslovanje je bilo uvedeno 1. 7. 2007. Središče občine je naselje Apače, kjer je tudi sedež občine. Občina Apače obsega 53,2 km². Leži na severovzhodu Slovenije in meji na občino Šentilj, Sveto Ano in Gornjo Radgono ter Republiko Avstrijo. Obsega 21 naselij in sicer: 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 Žiberči.

V nedeljo 22. 10. 2006 so bile izvedene volitve v občinske svete in redne volitve županov. Organi nove občine so bili konstituirani: župan in občinski svet 21. 11. 2006 ter nadzorni odbor 18. 7. 2007.

Potrebni akti, ki so bili sprejeti: statutarni sklep in začasni poslovnik, ki sta omogočala začetek delovanja občinske uprave in občinskega sveta sta bila sprejeta na 2. seji občinskega sveta 15. 12. 2006 in objavljena v Uradnih objavah občine Apače, lokalnem časopisu Prepilih št. 1, dne 31. 12. 2006. Statut občine Apače in poslovnik pa sta bila sprejeta na 4. redni seji Občinskega sveta občine Apače dne 26. 2. 2007 in objavljena v Prepihu št. 2, 1. 3. 2007.

Ne glede na to, da je občina stara šele 4 leta, so v tem času izvedli že številne projekte za dobrobit svojih občanov. Med drugim naj izpostavim samo ureditev in asfaltiranje številnih lokalnih cest (9,6 km), priprava izvedbenih projektov za izgradnjo vodooskrbe projekta v okviru Vodooskrbe Pomurja, ki bo sofinancirana iz kohezijskih skladov, prav tako so pripravljene projekti za izgradnjo kanalizacijske infrastrukture in vrtca. Občina je prav tako v fazi spremembe prostorskega plana, s katerim bo občanom omogočena gradnja

poslovnih in stanovanjskih objektov. Velik pomen pa občina namenja tudi celostnemu razvoju turistične ponudbe, s poudarkom na ureditvi Turistično-rekreacijskega centra v Zg. Konjišču in čezmejnem sodelovanju s pomočjo kolesarsko-pohodniškega mostu v Črncih, ki povezuje Slovenijo in Avstrijo.

Občina Središče ob Dravi

Občina Središče ob Dravi je nastala z izločitvijo iz Občine Ormož, in sicer marca 2006. Uradni predlagatelj novonastale občine je bil poslanec NSi, Alojz Sok. V petih naseljih (Središče ob Dravi, Godeninci, Šalovci, Grabe in Obrež) živi 2307 prebivalcev, kar pomeni, da je obmejna občina ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 2000.

Ob ustanovitvi so zagotavljali popolno osnovno šolo, vrtec, pošto, primarno zdravstvo, knjižnico kot skupni zavod v Ormožu, prostore za upravno dejavnost, ki so jih uredili v letu 2007. Delno pa so zagotavljali komunalno opremljenost.

Mnenje Občinskega sveta Ormož v zvezi z odcepitvijo Občine Središče ob Dravi je bilo negativno, rezultat posvetovalnega referendumu v bodoči Občini Središče ob Dravi pa je bil tak, da je 77 % volilnih udeležencev glasovalo »ZA«. Predlogi za samostojno občino so bili podani že leta 1995, 1998, 2001, a so bili vsi do leta 2005 neuspešni.

Občinski svet Občine Središče ob Dravi je bil formiran novembra 2006, odbori in vaški sveti pa v letu 2007. Formalno so začeli delovati 1. 1. 2007. Poslovnik in statut občine so sprejeli v prvi polovici leta 2007, prvi pa proračun pa v juniju 2007.

V prvih štirih letih svojega obstoja je občina investirala svoja sredstva v osnovno šolo, vrtec, kulturno dvorano, ceste, vodovod, razsvetljavo, pločnike ipd.

Občina Gorje

Občina Gorje je nastala z odcepitvijo dela Občine Bled, in sicer junija 2006. Pradlagatelj novoustanovljene občine je bil Občinski svet Bled oz. njegov takratni predsednik Peter Torkar. Občino sestavljajo naselja Grabče, Krnica, Mevkuž, Perniki, Podhom, Poljšica, Radovna, Spodnje Gorje, Spodnje Laze, Višelnica, Zgornje Gorje in Zgornje Laze v katerih skupaj živi 2917 prebivalcev, kar po mnenju predstavnikov občine pomeni, da je občina ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 2000. Razloge za izjemo, ki jo došušča zakon glede števila prebivalcev, ne navajajo.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost, poštne storitve, knjižnico ter prostore za upravno dejavnost. Primarno zdravstveno varstvo občanov pa je zagotavljala v okviru Zdravstvenega doma Bled.

Mnenje Občinskega sveta Bled v zvezi z odcepitvijo Občine Gorje je bilo pozitivno. Predlog za ustanovitev Občine Gorje je bil prvič podan že leta 2001, vendar ta takrat ni uspel na posvetovalnem referendumu. Rezultat posvetovalnega referenduma iz leta 2006 je bil tak, da je 53,09 % volivcev glasovalo »ZA« ustanovitev nove občine.

Občinski svet Občine Gorje se je konstituiral na 1. redni seji, in sicer 30. 11. 2006, ter takrat tudi sprejel začasni poslovnik Občinskega sveta Občine Gorje. Občinski svet je na svoji 2. redni seji 4. 1. 2007 sprejel statut Občine Gorje. Občina Gorje je sofinancirala skupni zbirni center na Bledu in tudi prenovu Zdravstvenega doma Bled.

Občina Log-Dragomer

Občina Log-Dragomer je nastala z odcepitvijo dela občine Vrhnika, in sicer junija 2006. Uradni predlagatelj za ustanovitev nove občine je bil poslanec SLS, Mihael Prevc. Občino obsegajo naselja Dragomer, Log in Lukovica, v katerih

skupaj živi 3465 prebivalcev, kar pomeni, da občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 5000.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost (razen odvajanja odpadnih voda), poštne storitve ter prostore za upravno dejavnost. Primarno zdravstveno varstvo občanov in knjižnico pa je zagotavljala v okviru Občine Vrhnika, ki na teh dveh področjih pokriva tri občine.

Mnenje občinskega sveta matične občine v zvezi z odcepitvijo dela občine Log-Dragomer je bilo negativno. Že leta 2000 sta ustanovitev predlagala takratna sveta krajevnih skupnosti (Log in Dragomer - Lukovica), ki sedaj tvorita občino, a takratni predlog ni uspel. Rezultat posvetovalnega referenduma iz leta 2006 je bil tak, da je 85 % volivcev glasovalo »ZA« ustanovitev nove občine.

1. redna seja Občinskega sveta Občine Log-Dragomer je bila 10. 11. 2006. Statut in ostale, za delovanje nujne akte, je občina sprejela do junija 2007. Občina je samostojno pričela z svojim delovanjem 1. 7. 2007, formalno pa z 1. 1. 2007.

Občina Log-Dragomer je investirala v projekte za urejanje odpadnih voda, knjižnične enote, zdravstvene postaje, v športno infrastrukturo ipd.

Občina Makole

Občina Makole je nastala z odcepitvijo dela občine Slovenska Bistrica, in sicer marca 2006. Občino Makole obsegajo naselja Dežno pri Makolah, Jelovec pri Makolah, Ložnica, Makole, Mostečno, Pečke, Savinsko, Stari grad, Stopno, Stranske Makole, Strug, Štatenberg in Varoš, v katerih skupaj živi 2020 prebivalcev, kar pomeni, da je občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 5000.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala popolno osnovno šolo (brez urejene telovadnice), poštne storitve, primarno zdravstveno varstvo občanov ter knjižnico (v okviru šolske in potujoče). Ob ustanovitvi je občina delno

zagotavljala komunalno opremljenost (vendar so imeli slabo stanje na področju vodooskrbe ter tudi javne kanalizacije na področju Občine Makole še ni bilo) in prostore za upravno dejavnost (bivši prostori Krajevne skupnosti Makole, niso pa imeli sejne sobe za seje Občinskega sveta ter premalo prostorov za potrebe občinske uprave in župana).

Občina je po ustanovitvi investirala finančna sredstva v novo telovadnico pri Osnovni šoli Anice Černjeve Makole in v dodatne prostore za knjižnico. Izvedeno je bilo več investicij v obnovo in rekonstrukcijo javnih cest, prenovili so tudi prostore občinske stavbe ter izvedli manjše investicije v obnovo zdravstvenega doma. V pripravi pa so večji projekti na področju vodooskrbe in javne kanalizacije.

Predlagatelj občine je bila Krajevna skupnost Makole. Na posvetovalnem referendumu je »ZA« glasovalo 64,71 % volivcev. V občinskem svetu matične občine Slovenska Bistrica je »ZA« podpora ustanovitvi Občine Makole glasovalo 24 od 31 svetnikov. Pri tem velja omeniti, da županja Slovenske Bistrice točke o tem ni želela uvrstiti na dnevni red seje OS in je točka bila uvrščena šele na pobudo enega od občinskih svetnikov. Predlogi za ustanovitev občine so bili podani že v letih 1996, 2000 in 2002, a takratni predlogi niso bili uspešni.

Občinski svet Občine Makole se je konstituiral na 1. konstitutivni seji 7. 11. 2006, Statut občine Makole je bil sprejet 9. 1. 2007, Poslovnik občinskega sveta 30. 1. 2007, nato pa postopoma drugi akti (prvi odlok o proračunu je bil sprejet 29. 5. 2007). Formalno so začeli delovati (enako kot druge občine, ki so takrat nastale) s 1. 1. 2007. Prvi zaposleni so bili v občinski upravi s 1. 8. 2007 (do takrat je še vse zadeve opravljala občinska uprava Občine Slovenska Bistrica, župan in zunanji sodelavec), delitveni sporazum z Občino Slovenska Bistrica in Občino Poljčane pa je bil podpisan 4. 10. 2007.

Občina je leta 2009 izvedla neuradno anketo med občani o upravičenosti ustanovitve Občine Makole v kateri je 74,3 % anketirancev podpiralo oz. trdilo, da je bila ustanovitev Občine Makole upravičena, 18,6 % anketirancev je

odgovorilo z »ne vem« in 7,1 % anketirancev je menilo, da ustanovitev Občine Makole ni bila upravičena. Metodologija izvedene ankete ni znana.

Občina Kostanjevica na Krki

Občina Kostanjevica na Krki je nastala z odcepitvijo dela občine Krško, in sicer marca 2006. Njen uradni predlagatelj je bila poslanka NSi, Marjetka Uhan. Občina obsega 28 naselij, v katerih skupaj živi 2450 prebivalcev, kar pomeni, da je občina zaradi obmejnih razlogov ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 2000. Kljub temu pa predstavniki občine, ki so odgovarjali na vprašalnik, menijo da temu pogoju niso zadostili.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala vse ostale zakonsko določene pogoje, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalno opremljenost, poštne storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Izid posvetovalnega referendumu za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 89 % volivcev glasovalo »ZA«. Občinski svet matične občine Krško je nasprotoval izločitvi Občine Kostanjevica na Krki. Poskus za ustanovitev nove občine je bil že pred letom 2005, a predlogi takrat niso bili uspešni.

Organi občine so se konstituirali v prvi polovici leta 2006, statut in vse potrebne akte za svoje delovanje pa so sprejeli v prvi polovici leta 2007. Formalno so začeli delovati s 1. 1. 2007, vendar je administrativno-tehnične naloge v letu 2007 za občino opravljala Občina Krško, v občinski upravi pa se je zaposlovanje začelo v mesecu novembru in decembru 2007.

Občina Cirkulane

Občina Cirkulane je nastala z odcepitvijo dela občine Gorišnica, in sicer marca 2006. Njen uradni predlagatelj je bil poslanec SDS, Branko Marinič. Občina Cirkulane obsega 13 naselij: Brezovec, Cirkulane, Dolane, Gradišča,

Gruškovec, Mali Okič, Medribnik, Meje, Paradiž, Pohorje, Pristava, Slatina, Veliki vrh. Od vseh 13 naselij jih kar 6 meji na republiko Hrvaško. V vseh naseljih skupaj živi 2300 prebivalcev, kar pomeni, da je občina ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, torej 2000, saj to izjemo zakon dopušča zaradi obmejnih razlogov.

Ob ustanovitvi je občina izpolnjevala tudi vse ostale zakonsko določene pogoje, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, komunalno opremljenost, poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Občina Cirkulane večino investicij namenja komunalni infrastrukturi, kot so modernizacije občinskih javnih cest, izgradnja kanalizacijskega sistema, športne infrastrukture, zgradili so tudi nov vrtec. Občina Cirkulane ima po celotni občini zgrajeno vodovodno omrežje.

Izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 61,19 % volivcev glasovalo »ZA«. Na začetku je občinski svet matične občine nasprotoval odcepitvi občine Cirkulane, na koncu pa je odcepitev podpiral. Že pred letom 2005 so potekale pobude za ustanovitev občine s strani civilne iniciativa, a so bile tedaj neuspešne.

4. 1. 2007 je Občinski svet Cirkulane sprejel statut občine ter 18. 1. 2007 Poslovnik Občinskega sveta občine Cirkulane. Uradno so začeli delovati 1. 1. 2007.

Po mnenju predstavnikov občine so izčrpali vsa evropska sredstva, ki so jim bila na voljo v štirih letih, do katerih pa ne bi prišli, če bi še vedno spadali pod Občino Gorišnica.

Občina Rečica ob Savinji

Občina Rečica ob Savinji je nastala z odcepitvijo dela občine Mozirje, in sicer junija 2006. Njen predlagatelj za ustanovitev je bil Občinski svet Občine Mozirje.

Občino sestavljajo naselja: Dol-Suha, Grušovlje, Homec, Nizka, Poljane, Rečica ob Savinji, Spodnja Rečica, Spodnje Pobrežje, Šentjanž, Trnovec, Varpolje in Zgornje Pobrežje, v katerih skupaj živi okoli 2300 prebivalcev, kar pomeni, da občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, se pravi 5000. Predstavniki občin sicer menijo, da so ustrezali temu pogoju, in sicer minimalnemu številu prebivalcev 2000, a zanj posebej ne navajajo razloga.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala tudi naslednje zakonsko določene pogoje, in sicer popolno osnovno šolo, komunalno opremljenost, poštno storitve, knjižnico in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti. Primarno zdravstveno varstvo je občina zagotavljala v okviru Zdravstvenega doma Nazarje, ki je oddaljeno 2 km od Občine Rečica ob Savinji. Večino sredstev je občina investirala v cestno in komunalno infrastrukturo.

Izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 65,23 % volivcev glasovalo »ZA«. Občinski svet matične občine Mozirje ni nasprotoval ustanovitvi občine Rečica ob Savinji in je v zvezi s tem podal pozitivno mnenje. Že pred letom 2005 je bila vložena pobuda za ustanovitev občine s strani krajevne skupnosti, a je bila do tedaj neuspešna.

Občina je konstituirala nove organe na 1. redni seji občinskega sveta, dne 9. 11. 2009. Potrebne akte za svoje delovanje so sprejeli februarja 2007, formalno pa so začeli delovati 1. 1. 2007.

Občina Renče-Vogrsko

Občina Renče-Vogrsko je nastala z odcepitvijo dela občine Nova Gorica, in sicer marca 2006. Njen uradni predlagatelj je bila poslanka SDS, Eva Irgl. Občino tvori 6 naselij: Bukovica, Dombrova, Oševljek, Renče, Vogrsko in Volčja Draga, v katerih skupaj živi 4135 prebivalcev, kar pomeni, da občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, se pravi 5000. Predstavniki občin sicer menijo, da so ustrezali temu

pogoju, in sicer minimalnemu številu prebivalcev 2000, a zanj posebej ne navajajo razloga.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala tudi naslednje zakonsko določene pogoje, in sicer popolno OŠ, primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom), komunalno opremljenost (v sicer slabem stanju), poštne storitve, knjižnico (šolsko) in prostore za upravno dejavnost (v kulturnem domu, ki je bila last Krajevne skupnosti Bukovica-Volčja Draga).

Občina Renče-Vogrsko je od ustanovitve dalje konstantno vlagala svoja sredstva v komunalno opremljenost – kot npr: rekonstrukcija vodovoda in izgradnja na določenih odsekih, čistilna naprava ipd.

Izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 61,95 % volivcev glasovalo »ZA«.

Občinski svet matične občine Nova Gorica je nasprotoval ustanovitvi občine Renče-Vogrsko in je v zvezi s tem podal negativno mnenje. Že pred letom 2005 je bila vložena pobuda za ustanovitev občine s strani krajevne skupnosti, a je bila tedaj neuspešna.

Na 1. seji občinskega sveta 28. 11. 2006 so bili potrjeni mandati občinskih svetnikov in župana ter imenovana Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Na 3. seji občinskega sveta 27. 12. 2006 so bili sprejeti naslednji dokumenti: statut, poslovnik občinskega sveta in Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave občine Renče-Vogrsko. Na 4. seji občinskega sveta 13. 2. 2007 so bili imenovani člani Statutarno-pravne komisije, člani Odbora za gospodarstvo in proračun, člani Odbora za okolje in prostor, člani Odbora za družbene dejavnosti, imenovan je bil nadzorni odbor in imenovan je bil podžupan. Formalno so začeli delovati 1. 1. 2007.

Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah

Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah je nastala z odcepitvijo dela občine Lenart, in sicer junija 2006. Njen uradni predlagatelj je bil poslanec SLS, Janez Kramberger.

Občina ima naslednja naselja: Jurovski Dol, Malno, Gasteraj, Zgornje Partinje, Vardo in Žitence, v katerih skupaj živi 2187 prebivalcev, kar pomeni, da občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, se pravi 5000. Čeprav predstavniki občin menijo, da so ustrezali temu pogoju, in sicer minimalnemu številu prebivalcev 2000, zanj posebej ne navajajo razloga.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala tudi naslednje zakonsko določene pogoje, in sicer popolno OŠ, komunalno opremljenost, poštna storitve in prostore za upravno dejavnost. Ob ustanovitvi pa je le delno zagotavljala primarno zdravstveno varstvo občanov in knjižnico.

Občina Sveti Jurij v Slovenskih goricah je s sprejetjem Odloka o preoblikovanju javnega zavoda Zdravstveni dom Lenart svojim občanom zagotovila zdravstveno varnost v okviru Zdravstvenega doma Lenart, ki se nahaja v sosednji občini Lenart, zato v izgradnjo zdravstvenega doma ni investirala. Je pa svoja sredstva investirala v izgradnjo prizidka k Osnovni šoli Jožeta Hudalesa Jurovski Dol ter s tem tudi povečala število oddelkov vrtca iz dveh na štiri. Urejala je komunalno opremo za novo stanovanjsko soosesko v Jurovskem Dolu, uredila kanalizacijsko omrežje, zgradila mrežo malih čistilnih naprav ter asfaltirala določene odseke lokalnih cest in rekonstruirala javne poti.

Izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 79,2 % glasovalo volivcev »ZA«. Občinski svet matične občine Lenart je nasprotoval ustanovitvi občine Sveti Jurij v Slovenskih Goricah in je v zvezi s tem podal negativno mnenje. Predlog za ustanovitev občine je bil že izpeljan v letu 1998, a so bili pri tem neuspešni.

Občinski svet se je sestal na prvi konstitutivni seji, dne 28. 11. 2006, na kateri so člani občinskega sveta sprejeli Začasni poslovnik o delu občinskega sveta in Statutarni sklep Občine Sveti Jurij v Slovenskih goricah. Statut Občine Sveti Jurij v Slovenskih goricah je bil sprejet na 3. redni seji, dne 18. 1. 2007. Poslovnik občinskega sveta je bil sprejet na 4. redni seji, dne 6. 3. 2007.

Občina Mokronog-Trebelno

Občina Mokronog-Trebelno je nastala z odcepitvijo dela občine Trebnje, in sicer marca 2006. Njen uradni predlagatelj za ustanovitev je bila poslanka NSi, Marjetka Uhan. Občina pokriva 43 naselij, v katerih skupaj živi 2933 prebivalcev, kar pomeni, da občina ni ustrezala zakonsko določenemu pogoju za ustanovitev – minimalnemu številu prebivalcev, se pravi 5000.

Ob ustanovitvi je občina zagotavljala naslednje zakonsko določene pogoje, in sicer popolno osnovno šolo, primarno zdravstveno varstvo občanov, poštno storitve in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti. Delno je zagotavljala komunalno opremljenost, saj je javna kanalizacija obsegala le 1000 metrov. Tudi ostala komunalna infrastruktura je bila v slabem stanju. Ni pa zagotavljala zakonsko določenega pogoja, in sicer knjižnice.

Občina je po ustanovitvi svoja sredstva investirala v izgradnjo splošne knjižnice, prizidek k vrtcu in tako v njem povečala število oddelkov, v obnovo prostorov za upravno dejavnost in dejavnost društev, v izboljšanje cestne in komunalne infrastrukture.

Izid posvetovalnega referendum za ustanovitev nove občine je bil tak, da je 54,03 % volivcev glasovalo »ZA«.

Občinski svet matične občine Trebnje je nasprotoval ustanovitvi občine Mokronog-Trebelno in je v zvezi s tem podal negativno mnenje. Poskus o ustanovitvi nove občine je bil že pred letom 2006, a predlogi takrat niso bili uspešni. Prvič je bil referendum za ustanovitev nove občine leta 1994, a takrat ni uspel. Leta 2002 pa predloga za ustanovitev ni podprl Državni zbor RS.

Na 1. konstitutivni seji, dne 10. 11. 2006, so bili potrjeni mandati občinskih svetnikov in župana, ter imenovana komisija za potrditev mandatov ter komisija za pripravo statuta občine.

Na 3. redni seji občinskega sveta, dne 6. 2. 2007, je bil sprejet Statut Občine Mokronog-Trebelno. Na 4. redni seji, dne 20. 3. 2007, pa je bil sprejet Poslovnik Občinskega sveta Občine Mokronog-Trebelno.

Občina Sveti Tomaž

Na željo predstavnikov občine sem Občino Sveti Tomaž izločila iz analize. Dobila sem samo ustni odgovor, da /.../ jim je država ustanovila občino, da imajo težave, da drugega mi pa žal ne morejo povedati /.../.

Občina Šmarješke Toplice

Na željo predstavnikov občine sem Občino Šmarješke Toplice izločila iz analize. Dobila sem samo ustni odgovor, da /.../ oni spadajo med majhne občine, da so kadrovske podhranjeni in imajo druge prioritete /.../.

Občina Sveta Trojica

Občina Straža

Občina Šentrupert

Občina Poljčane

Vse štiri zgoraj našte občine niso bile pripravljene podati odgovorov, kljub večkratnemu kontaktu in prošnji.

4.3 ANALIZA OPRAVLJENE EMPIRIČNE RAZISKAVE

Glede na to, da je bilo za sodelovanje pripravljenih 11 od skupaj 17 občin, moramo takoj pojasniti, da vzorec ni reprezentativen in končnih ugotovitev ne moremo posploševati na vse ostale občine.

Potrebno je tudi opozoriti na interpretacijo podatkov oz. odgovorov na vprašanje »Ali je občina ob ustanovitvi ustrezala kriteriju – minimalno število prebivalcev«? 13.a člen ZLS pravi, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev, izjemoma ima lahko zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov tudi manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev. Tako si nekateri predstavniki občin, ki so mi odgovarjali na vprašalnik, tolmačijo, da je spodnja meja kriterija števila prebivalcev 2000, nekateri pa 5000. Primer 1: obmejna Občina Kostanjevica na Krki je imela ob ustanovitvi 2450 prebivalcev in ima zaradi obmejnih razlogov lahko manj kot 5000 prebivalcev, a njeni predstavniki vseeno menijo, da ob ustanovitvi niso zadostovali zakonskemu normativu, minimalnemu številu prebivalcev. Primer 2: Občine Gorje, Rečica ob Savinji, Renče Vogrsko in Občina Sveti Jurij v Slovenskih Goricah pa menijo, da so zadostovale kriteriju minimalnemu številu prebivalcev, pa nobena občina nima več kot 5000 prebivalcev, a tudi ne manj kot 2000, razlogov za izjemo, ki jo dopušča zakon, pa ne navajajo.

Nobena od leta 2006 nastalih občin ni imela več kot 5000 prebivalcev ob ustanovitvi. Izjemo, ki jo dopušča zakon, da ima občina lahko manj kot 5000 prebivalcev, navaja le Občina Cirkulane, saj je obmejna občina. Od skupaj 11 občin so 4 obmejne narave, in sicer občine Apače, Cirkulane, Kostanjevica na Krki in Središče ob Dravi. Samo 4 od 11 občin menijo, da ob ustanovitvi niso izpolnjevale zakonskega normativa, kar se tiče minimalnega števila prebivalcev in sicer občina Log-Dragomer s 3465 prebivalci, Makole z 2020 prebivalci, Kostanjevica z 2450 prebivalci ter občina Mokronog-Trebelno z 2933 prebivalci. Popolno osnovno šolo je zagotavljalo vseh 11 občin, le občina Makole je zagotavljala osnovno šolo brez telovadnice. Primarno zdravstveno varstvo občanov je zagotavljalo 7 od 11 občin. Ostale štiri občine pa so zagotavljale primarno zdravstveno varstvo občanov le v okviru ZD sosednjih občin. Komunalno opremljenost je zagotavljalo 6 od 11 občin, ostale pa so imele le delno oz. slabo komunalno oskrbo. Poštne storitve in prostore za upravno dejavnost je zagotavljalo vseh 11 občin, ki so bile pripravljene sodelovati v analizi. Ob ustanovitvi pa knjižnice niso imele 3 od 11 občin.

Vse občine, ki ob ustanovitvi niso izpolnjevale normativov iz 13. člena ZLS, so si po ustanovitvi prizadevale, da bi te pogoje izpolnile. Večina občin je svoja finančna sredstva vlagala v izboljšanje komunalne in cestne infrastrukture, v obnovo in dozidavo osnovnih šol in vrtcev ter knjižnic. 3 od 4 občin, ki ob ustanovitvi niso izpolnjevale normativa, ki zadeva primarno zdravstveno varstvo občanov, so tudi (so)financirale zdravstvene domove sosednjih občin.

Vse zakonsko predpisane kriterije za ustanovitev občine so izpolnjevale obmejne občine, in sicer Cirkulane, Središče ob Dravi, Apače in Kostanjevica na Krki.

Zanimiv je tudi podatek, da je 7 od 11 občinskih svetov matičnih občin, od katerih so se novoustanovljene odcepile, podalo negativno mnenje v zvezi z odcepitvijo dela občine.

Iz pridobljenih podatkov je razvidno, da je 10 od 11 novoustanovljenih občin že kdaj prej, pred letom 2005, podalo predlog za ustanovitev, a ti predlogi prej niso bili uspešni. Za nekatere občine je bil predlog, podan leta 2005, že četrti poskus ustanovitve, in sicer za občino Središče ob Dravi in občino Makole. Iz teh podatkov lahko sklepamo, da je na območju zgoraj omenjenih občin tendenca po odcepitvi prisotna že dalj časa in nima kratkotrajne narave.

Večina občin (9 od 11) je sprejelo svoj statut do februarja 2007. Vse druge potrebne akte za delovanje je večina občin sprejela v prvi polovici leta 2007. Občinske svete so konstituirali na 1. občinski seji.

Omeniti gre tudi vseh ostalih 6 občin, ki po njihovem mnenju zaradi časovne stiske in kadrovske podhranjenosti niso uspeli odgovoriti na vprašalnik kljub večkratni prošnji in obljubi. Tu pa pridemo do še ene ugotovitve, in sicer da »majhnost« občin postavlja pod vprašaj njihovo učinkovito delovanje oziroma sploh zmožnosti delovanja in opravljanja nalog.

5 SKLEP

Čeprav nekateri pravni strokovnjaki, kot na primer dr. Grafenauer, menijo, da je število prebivalcev predvsem kriterij in osnova za opredeljevanje različnih tipov lokalnih skupnosti, ne pa samostojen kriterij, ki pove, ali gre pri nekem številu prebivalcev za lokalno skupnost ali ne, ne moremo mimo dejstva, da je minimalno število prebivalcev v občini normativ, ki ga določa ZLS, in ta se mora pri ustanavljanju občin upoštevati kot celota. V zadnjem »paketu« novonastalih občin v letu 2006 nobena ni imela ob ustanovitvi 5000 ali več prebivalcev. Tako, da lahko z zagotovostjo trdimo, da je v zadnjih letih v Sloveniji zaznati trend nastajanja majhnih občin, če za kriterij velikosti vzamemo število prebivalcev.

Na podlagi pridobljenih podatkov lahko potrdim v metodološkem poglavju zastavljeno hipotezo, ki predpostavlja, da večina občin, ki so nastale leta 2006, ob svoji ustanovitvi, ni izpolnjevala vsaj enega od zakonsko določenih pogojev. Najpogostejši pogoji, katerim občine niso zadostovale, so doseganje minimalnega števila prebivalcev, zagotavljanje primarnega zdravstvenega varstva občanov in oskrba s komunalno opremljenostjo.

Na podlagi pridobljenih podatkov tako lahko potrdim tudi svojo drugo zastavljeno hipotezo. Kljub najbolj problematičnemu kriteriju – številu prebivalcev – pa večina novonastalih občin ne izpolnjuje tudi drugih zakonsko določenih pogojev. Pogoje, ki jih ob ustanovitvi niso izpolnjevale, pa so si prizadevale izpolniti v prvih štirih letih svojega obstoja, saj so le ti izjemnega pomena za zadovoljevanje potreb in interesov lokalnega prebivalstva. Skoraj vse analizirane občine so svoja finančna sredstva v prvih štirih letih svojega obstoja namenile v izgradnjo komunalne opremljenosti in cestne infrastrukture. Tudi občine, ki menijo, da so ob ustanovitvi zagotavljale komunalno opremljenost svojim občanom, so svoja sredstva vlagala v njeno izboljšanje oz. izgradnjo, kar kaže na relativno slabo oskrbo prebivalcev s komunalno opremljenostjo. Vodovod, čistilne naprave in javna kanalizacija so pogoste investicije občin. 4 od 11 proučevanih občin niso svojim prebivalcem zagotavljale primarnega zdravstvenega varstva oz. so ga zagotavljale v okviru

sosednje občine, 2 od teh 4 občin sta tudi investirali v obnovo zdravstvenega doma sosednje občine. 2 od 11 proučevanih občin ob ustanovitvi nista zagotavljali lokalnemu prebivalstvu knjižnice, a so le-te od ustanovitve pa do danes zgradili oz. zagotovili.

Zanimiv je tudi podatek, da je 7 od 11 občinskih svetov matičnih občin, od katerih so se novoustanovljene odcepile, podalo negativno mnenje v zvezi z odcepitvijo dela občine. Dr. Bačlija (Bačlija 2007, 56) meni, da gre razloge za tolikšno število nagativnih mnenj iskati v upadu števila prebivalcev v matični občini po odcepitvi, kar za matično občino pomeni tudi manjši prihodek na prebivalca po primerni porabi, poleg tega pa gre lahko tudi za izgubo kadrovskih, strokovnih in ostalih potrebnih virov (čeprav ne smemo zanemariti tudi rivalstva med političnimi strankami).

10 od 11 novoustanovljenih občin ni poskusilo prvič s predlogom o ustanovitvi nove občine leta 2005, ampak so pobude vlagali že pred tem letom. Za nekatere občine je bil to že četrti poskus. Iz navedenega lahko sklepamo, da so bile tendence po odcepitvi na območju novoustanovljenih občin prisotne dalj časa in tako nimajo kratkotrajne narave. Občine so svoje organe konstituirale in sprejele potrebne akte za svoje delovanje v prvi polovici leta 2007 in tako pričele nemoteno delovati.

Šibkost obstoječe zakonodaje se je pokazala tudi na področju volitev na posvetovalnem referendumu v primeru občine Mokronog-Trebelno, in sicer na posvetovalnem referendumu je bila občina razdeljena na dve referendumski območji. Na območju enega (Mokronoga) je velika večina volivcev glasovala »ZA«, na območju drugega (Trebelno) pa je velika večina volivcev glasovala »PROTI« ustanovitvi. Občina je danes ustanovljena. Tu pa se zastavlja vprašanje integritete oziroma, kako jo doseči, če na enem teritorialnem območju občine prebivalci podpirajo ustanovitev občine, na drugem območju pa temu striktno nasprotujejo – in to tako, da omenjeni primer pošljejo v presojo Ustavnemu sodišču RS. Tako se lahko izgubi bistven element lokalne skupnosti (integriteta), ki ga ni možno nadoknaditi.

Stoker (2004) meni, da mora imeti demokracija močno lokalno dimenzijo, saj bistvena demokratična institucija ni država. Demokracija se uresničuje skozi participativno in reprezentativno demokracijo na lokalni ravni kot tudi na državni, ki pa vedno bolj prevzema oz. bi morala prevzemati vlogo krmarja. Občine, ki ne morejo zadovoljevat potreb lokalnega prebivalstva in nalog, ki jim jih narekuje zakon, niso sposobne prevzeti vloge krmarja.

Glede na to, da si tudi predstavniki občin, ki so odgovarjali na vprašalnik, različno interpretirajo ZLS oz. pogoje, ki jih zakon ob ustanovitvi predpisuje, ter tudi na podlagi dejstva, da nastaja čedalje več občin, ki ne izpolnjujejo predpisanih normativov za ustanovitev, bodo verjetneje nadalje še potrebne spremembe zakonodaje s tega področja.

6 LITERATURA

1. Bačlija, Irena. 2007. Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah. V *Lex localis. Revija za lokalno samoupravo*, V/1/2007, ur. Božo Grafenauer, 47–64. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
2. Brezovšek, Marjan. 2005a. Velikost in naloge občin. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave na Slovenskem*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. --- 2005b. Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 263–282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. --- 2005c. *Lokalna demokracija v Republiki Sloveniji: končno poročilo ciljnega raziskovalnega poročila*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://www.e-participacija.si/files/koncno_porocilo-ldrs-2005.pdf (22. marec 2010).
5. --- 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, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin-Golob. 2000. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Council of Europe. 1994. Definition and limits of principle of subsidiarity. *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 55. Council of Europe Press.
8. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
10. Grah, Metod. 1998. *Razmerje med državno in lokalno upravo v okviru prenesenega delokroga*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

11. Haček, Miro. 2001. Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V *Slovenska država ob deseti obletnici*, ur. Drago Zajc, 241–254. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. --- 2003. Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek, 219–234. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. --- 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave na Slovenskem*, ur. Marjan Brezovšek, 43–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Keating, Michael. 1997. Size, efficiency and democracy: Consolidation. Fragmentation and public Choice. V *Theories of urban politics*, ed. Judge, David Judge, Gerry Stoker in Harold Wolman, 117–133. London, New Delhi, Thousand Oaks: SAGE. Dostopno prek: http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=thM5WOQxJlsc&oi=fnd&pg=PP9&dq=theories+of+urban+politics&ots=8FTMlrLs_e&sig=Pk-sT8ltmcCWpVRZFWKD6XjrjBA#v=onepage&q=keating&f=false (25. avgust 2010).
15. Lavtar, Roman. 2003. *Regionalizacija v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
16. Lukić, Radomir. 1953. *Teorija države i prava*. I. knjiga. Beograd: Naučna knjiga.
17. Občine in statistične regije Republike Slovenije, 1. januar 2007. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=660 (8. april 2010).
18. *Odločba o razveljavitvi 13. člena ter prvega in tretjega odstavka 14. člena zakona o lokalni samoupravi*. Ur. I. RS 72/93. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ODLU4.html (25. marec 2010).
19. *Odločba o razveljavitvi prvega odstavka 95. člena zakona o lokalni samoupravi*. Ur. I. RS 6/1994. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=19946&stevilka=289> (28. marec 2010).
20. Potrč, Jože. 2007. *Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Kranj: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
21. Pusić, Eugen. 1978. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
22. Ribičič, Ciril. 1997. *Lokalna samouprava: študijsko gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

23. Statistični urad Republike Slovenije. 2007. *Občine in statistične regije Republike Slovenije, 1. januar 2007*. Dostopno prek: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=660 (22. april 2010).
24. Stoker, Gerry. 2004. *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. University of Manchester. Dostopno prek: <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf> (28. marec 2010).
25. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
26. Ustava Republike Slovenije. Ur. I. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=&highlight=ustava+RS> (10. november 2009).
27. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. --- 2004a. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
29. --- 2004b. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
30. --- 2005a. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. *V Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave na Slovenskem*, ur. Marjan Brezovšek, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. --- 2005b. *Aktualna vprašanja delovanja lokalnih skupnosti pri nas in v Evropi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Dostopno prek: http://www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/lok_sam/aktualna_vprasanja.pdf (11. december 2009).
32. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
33. Virant, Gregor. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. --- 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. I. RS 72/1993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199372&stevilka=2629> (15. november 2009).

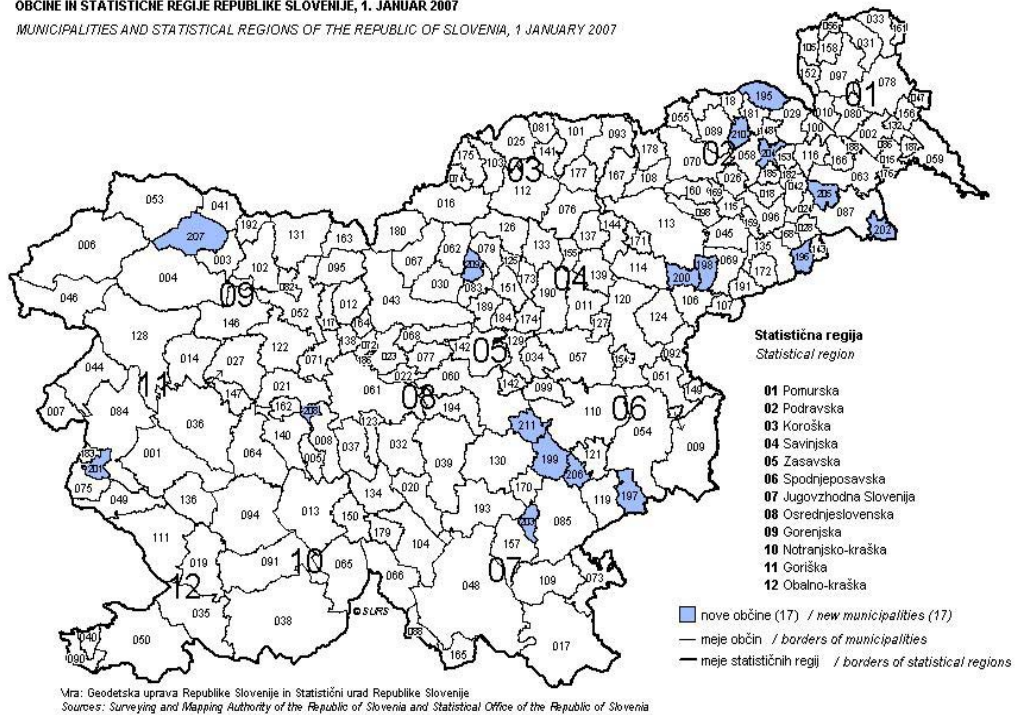
36. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Ur. I. RS 72/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200572&stevilka=3216> (15. december 2009).
37. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1)*. Ur. I. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (14. november 2009).
38. *Zakon o postopku za ustanovitev občin ter o določitvi njihovih območij (ZPUODO)*. Ur. I. RS 44/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=10047&part=&highlight=Zakon+o+postopku+za+ustanovitev> (20. december 2009).
39. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. I. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=8856&part=&highlight=zakon+o+ratifikaciji+evropske+listine> (22. april. 2010)
40. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-UPB1)*. Ur. I. 108/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=75979&part=&highlight=Zakon+o+ustanovitvi+ob%C4%8Din+in+dolo%C4%8Ditvi> (16. januar 2010).
41. Žagar, Katarina. 2004. *Lokalna samouprava: organizacija in funkcija*: učno gradivo za udeležence seminarja. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Lokalna_samouprava_-_organizacija_in_funkcija.pdf (24. april 2010).

7 PRILOGE

Priloga A: Občine in statistične regije, 1. januar 2007

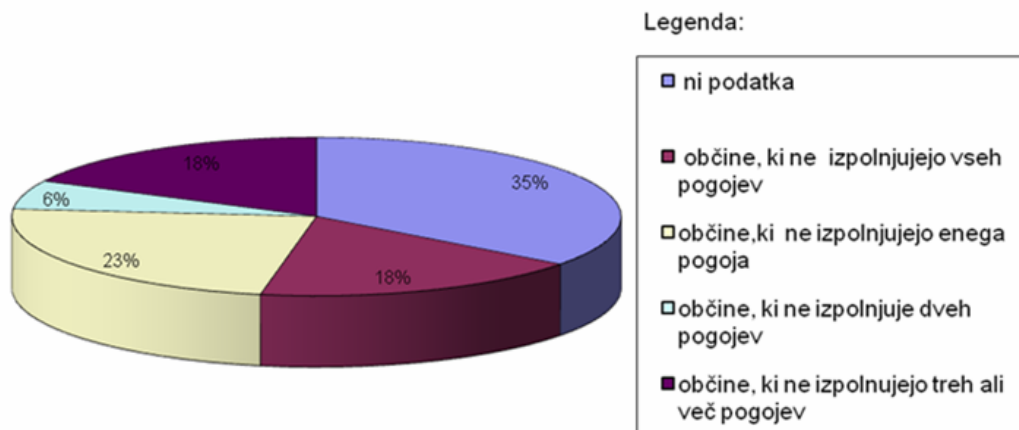
OBČINE IN STATISTIČNE REGIJE REPUBLIKE SLOVENIJE, 1. JANUAR 2007

MUNICIPALITIES AND STATISTICAL REGIONS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA, 1 JANUARY 2007



Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2007).

Priloga B: Grafični prikaz izpolnjevanja pogojev leta 2006 nastalih občin



Priloga C: Vprašalnik posredovan predstavnikom analiziranih občin

Pozdravljeni,

sem Silva Janežič, študentka politologije, in v svoji diplomski nalogi analiziram nastanek slovenskih občin, predvsem občine, nastale leta 2006. Zato me zanima, katerim zakonsko določenim pogojem (13. in 13.a člen ZLS) je vaša občina ob ustanovitvi zadostovala.

1. Ali je vaša občina ustrezala kriteriju–min. številu prebivalcev? Odgovor prosim utemeljite.
2. Ali je imela vaša občina ob ustanovitvi popolno OŠ?
3. Ali ste ob ustanovitvi zagotavljali primarno zdravstveno varstvo občanov?
4. Ali ste ob ustanovitvi zagotavljali komunalno opremljenost?
5. Ali ste ob ustanovitvi zagotavljali poštne storitve?
6. Ali ste ob ustanovitvi imeli v občini knjižnico?
7. Ali ste ob ustanovitvi zagotavljali prostore za upravno dejavnost?
8. Potrebujem tudi podatek, ali je vaša občina po ustanovitvi investirala v katero od infrastruktur, ki jih ZLS predvideva, za zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva?
9. Zanima me tudi kdo je bil uradni predlagatelj vaše občine?
10. Kakšen je bil izid posvetovalnega referenduma za ustanovitev vaše občine?
11. Kakšno je bilo mnenje občinskega sveta matične občine, od katere ste se odcepili? Ali je občinski svet matične občine nasprotoval ali podpiral odcepitev vaše občine od matične?

12. Zanima me tudi ali ste že kdaj prej podali predlog za ustanovitev občine, ali je bilo to prvič na območju (ali delu območja) vaše današnje občine? Če ste že imeli kdaj prej referendum za ustanovitev občine, kakšni so bili rezultati le-tega?

13. Potrebujem tudi podatek, kdaj ste konstituirali organe nove občine, sprejeli potrebne akte in kdaj ste (formalno in neformalno) začeli delovati?

14. Za konec me še zanima ali menite, da ustanovitev vaše občine dosega svoj cilj (z upoštevanim kriterijem, da ste občina stara komaj 4 leta) in da se je v praksi izkazalo, da je bila odločitev za ustanovitev upravičena?

V naprej se Vam zahvaljujem za odgovore in Vaš trud ter Vam želim veliko uspeha pri Vašem delu.

Lepo pozdravljeni.