

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Aleksandra Perko

Lokalna samouprava v Sloveniji in dokumenti Sveta Evrope

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Aleksandra Perko

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Lokalna samouprava v Sloveniji in dokumenti Sveta Evrope

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Lokalna samouprava v Sloveniji in dokumenti Sveta Evrope

Lokalna samouprava ni nekaj novega, tudi pravno gledano, lokalna samouprava sega daleč nazaj v zgodovino. Še večji pomen je dobila v prejšnjem stoletju, ko je bil velik poudarek na razvoju demokratičnih družb. Lokalna samouprava, in s tem tudi lokalna demokracija, sta postali cilj demokratično usmerjenih držav evropskega prostora. Lokalna demokracija je postala eden glavnih kriterijev za presojo demokratičnosti neke države. Demokracija ne pomeni samo horizontalne delitve oblasti, pomeni tudi vertikalno delitev na zadeve državnega pomena in zadeve lokalnega pomena. Pri tem je pomembno, da se izvede decentralizacija nalog v smislu, da se naloge lokalnega pomena izvajajo čim bližje lokalnemu prebivalstvu. Pri sami decentralizaciji nalog pa je potrebno upoštevati, da imajo lokalne skupnosti zadostno finančno avtonomijo pri izvajanju svojih nalog. Decentralizacija pomeni tudi, da je potrebno upoštevati načelo subsidiarnosti, ki ga kot glavno načelo izpostavlja Evropska listina lokalne samouprave. Imenovana listina sicer predvideva dve ravni lokalne samouprave, za kar pa bo v naši državi potrebno še veliko dobre volje in konstruktivnega dialoga med politiki in strokovnjaki.

KLJUČNE BESEDE: decentralizacija, subsidiarnost, lokalna samouprava, lokalna demokracija.

Local self-government in Slovenia and Council of Europe documents

Local self-government is not a new phenomenon, from the legal point of view its history goes far back. Last century gave local self-government great importance by emphasising development of democratic societies. Democratically-oriented European countries aimed at local self-government together with local democracy. Local democracy became one of the main criteria in assessing a country's democracy. Democracy does not stand only for horizontal power division; it also signifies vertical division into state and local matters. It is important that tasks are decentralized, which enables matters of local meaning to be effectuated close to local population. Decentralisation of tasks needs to consider sufficient financial autonomy in performing its assignments. Decentralisation must also regard the main, subsidiarity principle, which is highlighted by European Charter of Local Self-Government. The two levels of local self-government, presumed in the charter, will however take plenty of willpower and constructive dialogue among our politicians and experts.

KEYWORDS: decentralisation, subsidiarity, local self-government, local democracy.

KAZALO

1	UVOD	7
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	9
2.1	OPREDELITEV PROBLEMA	9
2.2	CILJ DIPLOMSKEGA DELA	9
2.3	HIPOTEZA	10
2.4	METODOLOGIJA – UPORABLJENE METODE V DIPLOMSKI NALOGI	10
2.5	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	10
3	DEFINICIJA/OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	13
4	NASTANEK IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE NA OBMOČJU SLOVENIJE	17
4.1	NASTANEK IN RAZVOJ DO OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE	17
4.1.1	Zametki lokalne samouprave na Slovenskem	17
4.1.2	Sprejem zakona o občinah leta 1849	20
4.1.3	Nova ureditev občin po zakonu iz leta 1862	21
4.1.4	Občine med obema vojnama	23
4.1.5	Občine po koncu druge svetovne vojne (do vzpostavitve komunalnega sistema)	25
4.1.6	Uvedba komunalnega sistema	26
4.2	NOVA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE	29
4.3	REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	31
4.3.1	Teritorialna sestavina lokalne samouprave	32
4.3.2	Funkcionalna sestavina lokalne samouprave	33
4.3.3	Organizacijska sestavina lokalne samouprave	34
4.3.4	Materialno finančna in pravna sestavina lokalne skupnosti	35
5	SVET EVROPE IN EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	36
5.1	SVET EVROPE	36
5.1.1	Nastanek	36
5.1.2	Cilji	36
5.1.3	Struktura	37
5.1.4	Proračun	37
5.1.5	Delovanje	37
5.1.6	Dejavnosti na področju lokalne samouprave	38
5.1.7	Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope	38
5.1.8	Konvencije Sveta Evrope o lokalni samoupravi in regionalni demokraciji	39
5.2	EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	39
5.2.1	Uskladitev listine z zakonodajo	40
5.2.2	Cilji Evropske listine lokalne samouprave (preambula MELLs)	41
5.2.3	Načela MELLs – področje dejavnosti lokalne samouprave	42
5.2.4	Načela MELLs – področje finančnih virov lokalnih skupnosti	43
5.2.5	Načelo subsidiarnosti	43
6	NORMATIVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	45
6.1	DOLOČBE LOKALNE SAMOUPRAVE V USTAVI RS	45
6.2	ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI	47
6.3	ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN	50
6.4	DRUGI PREDPISI NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE	52

7	<i>ORGANIZACIJA IN FUNKCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI</i>	54
7.1	OBČINA.....	54
7.1.1	Pogoji za nastanek občine	54
7.1.2	Naloge občine	56
7.1.3	Prenesene naloge	57
7.2	ORGANI OBČINE.....	58
7.2.1	Občinski svet in naloge	58
7.2.2	Nadzorni odbor, naloge in imenovanje.....	59
7.2.3	Župan in naloge	60
7.3	PRENEHANJE MANDATA: ŽUPAN, PODŽUPAN, OBČINSKI SVET... ..	61
7.4	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ: ŽUPAN, PODŽUPAN IN OBČINSKI SVET	61
7.5	VOLITVE OBČINSKIH ORGANOV IN VOLITVE V SVETE KRAJEVNIH, VAŠKIH IN ČETRTHNIH SKUPNOSTI.....	62
7.5.1	Volitve občinskega sveta	62
7.5.2	Volitve župana	63
7.5.3	Volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti.....	63
7.6	NEPOSREDNO ODLOČANJE	63
7.6.1	Zbor občanov	64
7.6.2	Referendum	64
7.6.3	Ljudska iniciativa	64
7.7	OBČINSKA UPRAVA	64
7.8	PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN	65
7.8.1	Financiranje lokalnih zadev javnega pomena.....	66
7.9	OBČINSKE JAVNE SLUŽBE	66
7.10	SPLOŠNI IN POSAMIČNI AKTI OBČINE	67
7.11	NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV.....	67
7.11.1	Razpustitev občinskega sveta	68
7.11.2	Razpustitev župana.....	68
7.12	VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ	68
8	<i>URESNIČEVANJE EVROPSKE LISTINE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI</i>	70
8.1	DELOVANJE SLUŽBE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO.....	70
8.1.1	Naloge na področju lokalne samouprave.....	70
8.1.2	Naloge na področju regionalnega razvoja	71
8.1.3	Naloge na področju evropskega kohezijskega sklada	71
8.1.4	Prednostne programske naloge na področju lokalne samouprave za leto 2009	71
8.2	DECENTRALIZACIJA, REGIONALIZACIJA: SLOVENIJA IN EVROPA.. ..	72
8.3	POKRAJINE – DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI	74
8.3.1	Ustavne spremembe 121., 140. in 143. člena	74
8.3.2	Pokrajine v Sloveniji	75
8.3.3	Število pokrajin v Sloveniji	78
9	<i>ZAKLJUČEK</i>	80
10	<i>LITERATURA</i>	82

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

CDLR – Odbor za lokalno in regionalno demokracijo

CLRAE – Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope

COR – Odbor regij pri EU

ELLS – Evropska listina lokalne samouprave

EU – Evropska Unija

FLRJ – Federativna ljudska republika Jugoslavija

LRS – Ljudska Republika Slovenija

MELLS – Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave

RS – Republika Slovenija

SE – Svet Evrope

SHS – (država) Slovencev, Hrvatov in Srbov

ZFO – Zakon o financiranju občin

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZLV – Zakon o lokalnih volitvah

1 UVOD

Kaj je lokalna samouprava? Že sama definicija nam nudi razlago, da gre za lokalno samoupravljanje, torej gre za nekaj, kar se odloča na lokalni ravni, je bližje ljudem. Lokalna samouprava omogoča bolj tesno povezanost med ljudmi, hkrati pa jim omogoča, da se sami vključujejo v proces samoupravljanja.

Lokalna samouprava je eden od temeljev demokracije. Je merilo za merjenje demokratičnosti nekega sistema. Zgodovina in sam razvoj družbe sta pripeljala do nekih novih oblik in zahtev po večji demokracij pri upravljanju zadev lokalnega pomena. Lokalna samouprava je v prejšnjem stoletju postala temelj parlamentarne in katerekoli druge demokracije. Imenovano stoletje je prineslo veliko sprememb in novosti, ki krepijo lokalno in regionalno samoupravo (Vlaj 2004, 1). »Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva« (Vlaj 2004, 1).

»Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu liberalne demokracije« (Stoker v Haček in drugi 2008, 6). Najbolj enostavna definicija lokalne samouprave je, da gre za raven oblasti, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, pri tem pa ima nalogo zastopati pomen in stališče lokalnosti (Haček in drugi 2008, 6).

Za sam razvoj lokalne samouprave so pomembni tudi zunanji dejavniki, ki dajejo navodila za uskladitev slovenske lokalne samouprave s skupnimi evropskimi standardi. Na tem področju je zelo dejavna in pomembna mednarodna organizacija Svet Evrope in njen najpomembnejši dokument – Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLS), ki poudarja, da je lokalna samouprava bistvena za demokracijo ter vzorec za zakonodajno preoblikovanje v novih demokracijah (Vlaj 2004, 85).

Medtem ko govorimo o lokalni samoupravi, ne smemo iti mimo subsidiarnosti. Kaj pomeni subsidiarnost? Lahko bi rekli, da je subsidiarnost kompleksen pojem, ki je zajet in sprejet v državnih in naddržavnih ureditvah ter upoštevan v mednarodnih odnosih. MELLS se že na samem začetku zavzema za demokratično konstituirano lokalno

skupnost. Višje oblasti ne smejo in ne morejo omejevati lokalnih skupnosti. Listina sama ne opredeljuje, katere zadeve bodo urejale in upravljale lokalne skupnosti. »Namen listine je, da imajo lokalne skupnosti široko lestvico odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Sama listina pa samo določa načela, v okviru katerih temeljijo odgovornosti lokalnih skupnosti in narava njihovih pooblastil« (Vlaj 2004, 94).

Evropska listina lokalne samouprave in njeno najpomembnejšo načelo pa nas popeljeta k razmišljanju o drugem nivoju lokalne samouprave v Sloveniji – o pokrajinah. »Pokrajine kot obvezna druga raven lokalne samouprave bodo zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in pod državnimi ravnmi oblasti« (Vlaj 2006b, 4).

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Glavni poudarek diplomske naloge bo predvsem izpostaviti in predstaviti trenutno stanje slovenske lokalne samouprave pri uresničevanju načel in ciljev, ki jih je postavil Svet Evrope z Evropsko listino lokalne samouprave. Začela bom s samim začetkom razvoja lokalne samouprave v Sloveniji in zaključila s situacijo, kakršna je danes na tem področju.

Predstavila bom normativno ureditev na področju lokalne samouprave, natančneje opisala določbe lokalne samouprave v Ustavi in njene spremembe, ki so pomembne za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Sloveniji. Podrobneje bom pregledala Zakon o lokalni samoupravi in skozi njegove določbe predstavila funkcijo in organizacijo lokalne samouprave. Posebno podpoglavje normativne ureditve bo tudi Zakon o financiranju občin, ki je zelo pomemben na področju financiranja lokalnih skupnosti. Predstavila bom tudi reformo lokalne samouprave, poudarek bo predvsem na začetni reformi, torej takoj po osamosvojitvi Slovenije.

V nadaljevanju bom predstavila tudi Svet Evrope in njen najpomembnejši dokument: Evropsko listino lokalne samouprave, ki predstavlja smernice za vse evropske države na področju lokalnega samoupravljanja. Osredotočila se bom predvsem na načela listine, ki so še kako pomembna za razvoj slovenske lokalne samouprave, poudarek pa bo na načelu subsidiarnosti. Skozi pregled naše zakonodaje in evropskih smernic bom skušala ugotoviti, v kolikšni meri se je Slovenija približala načelom Evropske listine lokalne samouprave. Sledil bo zaključek, kjer bom zavrnila oziroma potrdila na začetku postavljeno hipotezo.

2.2 CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Cilj diplomske naloge bo čim bolj opredeliti lokalno samoupravo skozi njeno zgodovino do danes. Cilj same naloge bo tudi ugotoviti dejansko stanje lokalne samouprave, koliko

smo upoštevali evropske smernice pri zakonodaji na tem področju. To bom skušala ugotoviti s pregledom normativne ureditve in s pomočjo strokovnih mnenj na tem področju. Glavni cilj diplomske naloge pa bo predvsem slediti spodaj postavljeni hipotezi, ki jo bom tekom pisanja diplomske naloge skušala potrditi ali zavrniti.

2.3 HIPOTEZA

Hipoteza: Slovenija na področju lokalne samouprave ni v celoti uresničila načel Evropske listine lokalne samouprave s poudarkom na načelu subsidiarnosti.

Hipotezo bom preverila na podlagi sprejete zakonodaje in na podlagi dejanskega stanja in tudi s pomočjo avtorjev, ki se ukvarjajo z razvojem lokalne samouprave v Sloveniji.

2.4 METODOLOGIJA – UPORABLJENE METODE V DIPLOMSKI NALOGI

»Beseda metoda je grškega izvora in pomeni pot, način raziskovanja, planski postopek raziskovanje oziroma način dela za uresničitev nekega cilja na filozofskem, znanstvenem, politične ali praktičnem področju« (Zelenika v Štefan 2000, 62).

Ločimo:

- METODA DESKRIPCije – postopek opisovanja dejstev, upoštevanje primarnih in sekundarnih virov,
- METODA KOMPILACIJE – povzemanje tujih del, mnenj in izsledkov,
- PRIMERJALNA METODA – primerjanje že znanih dejstev med seboj.

2.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

V uvodu diplomske naloge sem predstavila nekaj misli o lokalni samoupravi. V drugem poglavju je predstavljen metodološko-hipotetični okvir, v katerem sem opredelila problem, cilj diplomske naloge, predstavila hipotezo in uporabljene metode v diplomski nalogi. Sledi tretje poglavje, kjer bom podala definicije temeljnih pojmov, ki bodo uporabljeni skozi celotno nalogo.

Nadaljevala bom s četrtem poglavjem, kjer bom predstavila zgodovino lokalne samouprave na Slovenskem od prvih zametkov do prvega sprejema zakona o občinah leta 1849, naprej do nastanka komun, iz katerih so bile po osamosvojitvi naše države ustanovljene občine. Nadaljevala bom s predstavitvijo nove ureditve lokalne samouprave, predvsem na področju začetne reforme lokalne samouprave. Tukaj bom izpostavila štiri pomembne sestavine lokalne samouprave, ki so bile pomembne za začetni del reforme, in sicer teritorialno, funkcionalno, organizacijsko in materialno-finančno ter pravno sestavino.

V petem poglavju bom predstavila Svet Evrope, njegov nastanek, cilje, strukturo, delovanje, dejavnosti na področju lokalne samouprave, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi in konvencije Sveta Evrope o lokalni samoupravi in regionalni demokraciji ter njegov najpomembnejši dokument na področju lokalne samouprave – Evropsko listino lokalne samouprave. Izpostavila bom glavna načela listine in najpomembnejšega med njimi, to je načelo subsidiarnosti.

Šesto poglavje bo namenjeno normativni ureditvi lokalne samouprave v Sloveniji. Na prvem mestu bo izpostavljena Ustava Republike Slovenije in njene določbe lokalne samouprave, nadaljevala bom z zakonom o lokalni samoupravi. To bo predvsem teoretičen pregled zakona in njegovega nastajanja. Sledil bo zakon o financiranju občin. Prav tako bo to podpoglavje namenjeno začetkom nastanka prvega zakona o financiranju občin in sami problematiki usklajevanja z obeh zakonov z ustavo in načeli Evropske listine lokalne samouprave. Seveda bom omenila tudi druge področne zakone, ki urejajo položaj lokalne samouprave v Sloveniji.

Sedmo poglavje bo namenjeno organizaciji in funkciji lokalne samouprave v Sloveniji, ki sta urejeni več ali manj v zakonu o lokalni samoupravi. Z razlago zakona bom najprej predstavila občino, pogoje za nastanek in njene naloge. Predstavila bom organe občine, prenehanje mandata in volitve v zvezi s tem. Opisala bom oblike neposrednega odločanja, kot je zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. Sledila bodo podpoglavja o občinski upravi, premoženju in financiranju občin, občinskih javnih službah ter splošnih in posamičnih aktih občine. Eno podpoglavje bo namenjeno nadzoru državnih organov in v okviru tega bo omenjena razpustitev občinskega sveta in razpustitev župana. V zadnjem podpoglavju sedmega poglavja bo opisano varstvo lokalne samouprave in pravice posameznikov ter organizacij.

Osmo poglavje bo namenjeno uresničevanju Evropske listine o lokalni samoupravi v Sloveniji. Najprej bom predstavila delovanje Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je odgovorna za izvajanje listine v slovenski lokalni samoupravi. V ospredju bodo naloge na področju lokalne samouprave, na področju regionalnega razvoja, naloge na področju evropskega kohezijskega sklada. Sledilo bo podpoglavje decentralizacije in regionalizacije v okviru Evrope in Slovenije. Zadnje podpoglavje po namenjeno pokrajinam kot drugi ravni lokalne samouprave v Sloveniji, ustavnim spremembam iz leta 2006 in posledično tudi pripravljene zakonodaji na področju pokrajin. Predstavila bom tudi deljena mnenja glede števila pokrajin v Sloveniji. V zaključku bom na podlagi zapisanega v diplomski nalogi potrdila oziroma zavrnila postavljeno hipotezo.

3 DEFINICIJA/OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava vsebuje teritorialno, funkcionalno, organizacijsko, materialno-finančno in pravno prvino. Zraven se lahko prišteje še lokalna zavest, ki je pomemben faktor pri uresničevanju lokalne samouprave. Kaže se v občutku pripadnosti medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti (Vlaj 2004, 13).

»Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način« (Vlaj 2004, 14).

LOKALNA SKUPNOST

Pri lokalni skupnosti gre za družbeno skupnost na območju enega ali več med seboj povezanih naselij, v bistvu gre za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala s poselitvijo na nekem območju. Lokalne skupnosti so si med seboj različne po številu prebivalcev, velikosti naselja ... (Vlaj 2004, 15).

»Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na najnižji ravni pojavljajo skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno« (Vlaj 2004, 15).

George Hillery je na angleškem jezikovnem območju zbral 94 opredelitev lokalne skupnosti ter jih klasificiral po značilnih elementih, kar pomeni, da iz vsake klasifikacije izhaja, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določen teritorij, ljudje naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb, zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Šmidovnik 1995, 17).

OBČINA

Občina je temeljna lokalna skupnost oziroma so lahko različno poimenovane širše lokalne skupnosti (departma, landkreise, okrožje itd. ...). Ustavno sodišče Republike Slovenije je v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo potrjujejo: skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki pri upravljanju javnih zadev lokalne narave sodelujejo samostojno, kar pomeni samoupravno v razmerju do države (Vlaj 2004, 17).

Občina je kot temeljna lokalna skupnost sama po sebi naravna skupnost, ki obstaja in deluje ne glede na to, ali ima kakšen organizacijski status ali ne. Seveda pa je za lokalno skupnost izredno pomembno, da ima določen status neodvisnosti, ki olajšuje izvajanje njenih funkcij (Šmidovnik 1995, 63).

REGIJA

Regionalizem pomeni, da se določenemu delu oziroma pokrajini prizna določen položaj, torej poseben gospodarski, družbenopolitični in kulturni položaj. Regionalizem je neke vrste krepitev določenega področja, kar pomeni, da obvladuje in usklajuje ožje ali pa celo nasprotujoče si lokalne interese na način, da zapira območje pred prenovitvenimi premiki in vzdržuje tradicionalistične blokade (Sruk v Vlaj 2004, 19).

Regionalizacija »je nov pojav v oblikovanju sodobne države, njen namen pa je izpopolniti dosedanjo državno strukturo, ki temeljila na dveh polih: na osrednji državni oblasti in lokalni samoupravi kot nekakšnem antipodu države, čeprav opravlja podobne javne naloge« (Šmidovnik v Lavtar 2003, 209).

Kadar govorimo o regionalizaciji, ne moremo mimo pojma decentralizacije. **Decentralizacija** pomeni prenos državnih funkcij na nižje, tj. samoupravne organe ali enote. To pomeni, da se naloge prenašajo z države na organe, ki niso njen sestavni del, ampak so samostojne enote. Pojma decentralizacije ne smemo enačiti s pojmom dekoncentracije. *Dekonzentracija* pomeni v bistvu upravno decentralizacijo, kar pomeni prenos pristojnosti s centralne državne oblasti na lokalno izpostavo državne oblasti

(Lavtar v Brezovšek in Haček 2003, 204). »Decentralizacija predpostavlja določeno obliko samouprave za teritorialne enote in predstavlja subdelitev nacionalne države, segmentarno strukturo z nadzorom segmentov, ki počivajo na lokalnih enotah« (Brezovšek 1997, 186).

POKRAJINA

Pokrajina je širša samoupravna lokalna skupnost. V svetu so te skupnosti različno poimenovane: provinca, regija, dežela, departma, okraj, grofija ... Večina evropskih držav ima dvo- ali večnivojsko lokalno samoupravo, kar pomeni, da imajo lokalno samoupravo organizirano na več ravneh (Žagar 2006, 7–8).

Pokrajina lahko pomeni manjše ali večje ozemlje glede na oblikovanost, obraslost in urejenost. Torej imamo lahko večje ali manjše ozemlje, kot so Dolenjska pokrajina, Primorska in druge (Vlaj 2004, 21).

CENTRALIZACIJA

Javne naloge pretežno opravljajo državni organi, pri nas so to ministrstva (Fakulteta za upravo 2006).

DVNIVOJSKA LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava se izvaja na dveh ravneh, in sicer na ravni temeljnih samoupravnih lokalnih skupnostih in širših samoupravnih lokalnih skupnostih (Fakulteta za upravo 2006).

DVOTIRNI UPRAVNI SISTEM

Je sistem, ki temelji na tem, da hkrati delujeta tako državni kot lokalni teritorialni upravni sistem (Fakulteta za upravo 2006).

ENOTIRNI UPRAVNI SISTEM

Organi samoupravne lokalne skupnosti opravljajo vse naloge upravne naloge na svojem območju kot izvirne naloge ali kot naloge prenesene v opravljanje (Fakulteta za upravo 2006).

SUBSIDIARNOST

V kontekstu opredelitve pojmov, kot sta regionalizacija in decentralizacija, je treba omeniti pojem **subsidiarnosti**, ki ga bomo preučevali tudi v nadaljevanju diplomske naloge. »Poenostavljeno pojem označuje ravnanje, kjer v primeru, da neko konkretno rešitev nižja raven oblasti (v našem primeru lokalna) opravi enako učinkovito in uspešno in za enak strošek kot višja (v našem primeru državna), ni razlogov, da jo višja zadrži zase. Ali drugače, vladanje je najbolj učinkovito in uspešno, če odločitve sprejemajo oblasti, ki so najbližje ljudem« (Lavtar v Brezovšek in Haček 2003, 206).

»Subsidiarnost je modna ideja: načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, med njimi daje prednost temeljnim pred višjimi ravni oblasti. Razdelitev pristojnosti je tudi v svetu postala eno središčnih področij dialoga med državo in lokalnimi skupnostmi« (Vlaj 2004, 25).

NAČELO KONEKSITETE

Pri načelu koneksitete gre za to, da morajo biti za dogovorjene naloge oziroma pristojnosti lokalnih skupnosti na voljo zadostna sredstva, hkrati pa zagotovljena večja svoboda odločanja o namenih uporabe sredstev iz finančne izravnave (Vlaj 2004, 27).

4 NASTANEK IN RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE NA OBMOČJU SLOVENIJE

4.1 NASTANEK IN RAZVOJ DO OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE

4.1.1 Zametki lokalne samouprave na Slovenskem

Zametki lokalne samouprave segajo daleč nazaj. Pri samem preučevanju lokalne samouprave pa je treba vedeti, da lahko z vidika pravne urejenosti v določenih časovnih obdobjih pri nas govorimo o načrtnem nastanku zakonodaje lokalne samouprave, ki je značilna za moderne države, od leta 1849 naprej, torej od takrat, ko je bil potrjen Provizorični zakon o občinah, ki je bil značilen za nastanek samoupravnih, upravnih, političnih in krajevnih občin (Grafenauer 2000, 85).

Zametki lokalne samouprave po zgodovinskih obdobjih

Za dobo fevdalizma (predvsem od 11. do 13. stoletja) je značilna razdrobljenost – partikularizem teritorialnih zemljiških gospostev, ki imajo svoje korenine v zgodnji fevdalni dobi, ko si postopno začno podrejati slovensko župo. V obdobju poznega srednjega veka se oblikujejo dežele: Štajerska (s sedežem v Gradcu; v vojvodino je bila povzdignjena leta 1880), Koroška (s sedežem v Celovcu), Goriška (s sedežem v Gorici), Kranjska (s sedežem v Ljubljani; svoj prvi deželni privilegij je dobila leta 1338), Trst (ki je imel poseben položaj). Takrat se razvije tudi plemiška avtonomija, pravice deželnega plemstva pa so bile določene s posebnimi listinami – deželnimi privilegiji. Deželni knez je sam oziroma po svoji upravi, ki ji je načeloval »vicedom«, upravljal deželnoknežje premoženje, kamor so spadali npr: rudniki, mitnice, mesta, dohodki od cerkva, zemljiška gospostva, last deželnega kneza.

Kot posebno značilnost obdobja od 15. do začetka 17. stoletja je mogoče izpostaviti dualizem med monarhom in stanovni (kot »skupinami« privilegiranih oseb v deželi – plemstva, duhovščine, meščanov in kmetov). Oblikujejo se deželni zbori, ki odločajo v »svojih« zadevah, v nekaterih (vojaška obveznost, davki) pa

jih mora celo vladar prositi za pristanek. S tem, ko si je poskušal monarh izgraditi osrednjo oblast, plemstvo pa uveljaviti svoje interese, prihaja med monarhom in stanovi do nasprotij. Monarh je najprej razvijal svoj upravni (uradniški) aparat predvsem tam, kjer stanovi niso imeli besede, to je na svojem sedežu (iz tega kasneje nastanejo vlade), in pri upravi komornega premoženja na vseh stopnjah, po drugi strani pa nastajajo v okviru dežele deželno knežni uradi. Iz vladarjevih centralnih organov se kasneje razvijejo organi za več dežel – meddeželni organi, kjer pride do prve ločitve sodstva in uprave. Tako so, denimo, dežele Notranje Avstrije (Štajerska, Koroška, Kranjska in Goriška) dobile te organe v Gradcu leta 1564. Iz nasprotja med vladarjem in stanovi je skoraj povsod v Evropi izšel kot zmagovalec vladar, kar je pripeljalo do absolutizma, v katerem je na najvišji stopnji odločala pravno neomejena vladarjeva volja. V slovenskih deželah od začetka 17. do srede 18. stoletja govorimo o tako imenovanem političnem absolutizmu (ko se je na videz še ohranjala stara pravna ureditev in je vladar še skliceval stanovne, ki pa niso imeli več prejšnje moči), država pa je začela iz fiskalnih razlogov vse bolj posegati v gospodarstvo. Nato je z obdobjem vladanja cesarice Marije Terezije (1740–1780) in še posebno Jožefa II (1780–1790) nastopila reformna oblika pravnega absolutizma (njegova značilnost je, da je vladar odstranjeval stare pravne oblike in sam ustvarjal pravo, predvsem pa je postajal na področju davčnega prava neodvisen od stanov), po letu 1892 pa t. i. konservativni absolutizem, ki je trajal do marčne revolucije 1848. Bistveni neposredni namen reform v času cesarice Marije Terezije in cesarja Jožefa II. je bila okrepitev države, to je absolutnega monarha. Navzven je bila za to potrebna vojska (v tem času se je spremenil najemniški sistem v sistem prisilnega novačenja), navznoter pa čvrsta organiziranost države z izgrajenim državnim birokratskim aparatom (tudi na nižjih stopnjah, da so omejevali samovoljo plemstva). Tako se je sredi 18. stoletja vladarjev položaj tako okrepil, da je začel ustanavljati svoje urade na stopnji dežel in nižjih, zunajkomornih upravah. Absolutistična država se je lotila urejanja vrste družbenih zadev – pospeševanj kmetijstva, obrti, trgovine, prosvete in zdravstva – kar je bilo srednjeveški državi popolnoma tuje. V zvezi s tem se je razvil državni birokratski aparat (v obliki raznih služb na dvoru, v deželi pa državna uprava in sodstvo), namesto prejšnje patrimonialne (graščinske) jurisdikcije in stanovskega sistema. Na področju uprave pride do pomembnih reform v letih 1748–1749. Na srednji deželni stopnji

se ustanovijo kresije (okrožni urad, katerih upravno območje je bilo okrožje): Štajerska je bila razdeljena na 5 upravnih okrožij, med njimi mariborsko in celjsko; Koroška je bila razdeljena na beljaško in celovško okrožje; Kranjska je bila razdeljena ljubljansko, novomeško in postojnsko okrožje; Goriška je tvorila eno samo okrožje; okrožje Primorja je bilo podrejeno okrožju v Trstu. Na čelu okrožij so bili okrožni glavarji, ki so bili popolnoma odvisni od navodil iz centra. 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. Upravni okraji so se razvili iz nabornega sistema oziroma točneje iz »popolnjevalne enote« (imenovane kanton ali naborni okraj – leta 1780 je imela Kranjska 18 nabornih okrajev), katerim je država začela nalagati še druge upravne zadeve – statistične, gradnjo cest, kataster, policijo idr. Francozi so v času Ilirskih provinc (v začetku 19. stoletja) težišče uprave prenesli na občine (kot enote za izvajanje državnih nalog), Avstrija pa nato zopet na okraj, ki so bili pod nadzorstvom kresij.

Pred letom 1848 so Slovenci živeli pod skupnim vladarjem (avstrijskim cesarstvom), vendar pa razbiti na zgodovinske dežele – poleg graškega (Štajerska), ljubljanskega (Kranjska, Koroška) in tržaškega gubernija (Goriška, Trst, Istra) so naseljevali še del nekdanje Beneške republike in del Ogrske. Po letu 1849 pa so Slovenci živeli v novih avstrijskih kronovinah, in sicer: Štajerski, Koroški, Kranjski ter Goriško-Gradiščanski. Kronovine so bile razdeljene v kresije (okrožja), te v kantone (okraje) in ti v občine ali srenje (Grafenauer 2000, 85–87).

Kot je razvidno iz zgornjega teksta, lahko do leta 1849 govorimo samo o zametkih lokalne samouprave. Za srednjeveška mesta lahko rečemo, da so imela določeno stopnjo avtonomije, pogojno pa lahko rečemo, da se zametki lokalne samouprave kažejo v oblikah skupnega sodelovanja in reševanja posameznih vprašanj na podeželju: soseske, župe, vasi. Posamezne teritorialne enote pa so nastale pri oblikovanju prvih katastrskih občin, tukaj so predvsem mišljene občine, ki so nastale na naših tleh v času Ilirskih provinc. Izvajale so pa naloge države na najnižjem nivoju (Grafenauer 2000, 87).

Pravno gledano se samouprava srednjeveških mest kaže v mestnih privilegijih in s tem posebnem pravnem režimu: lastno statutarno pravo, lastno sodstvo z mestnim sodnikom (imel pristojnost reševati nižje civilne in kazenske zadeve, krvno sodstvo pa je bilo v rokah deželnega kneza), izvolitev mestnega sveta in osebna svoboda meščanov. Na našem območju se je omenjena oblika samouprave razvila najprej v obmorskih mestih. Med celinskimi mesti pa je najpomembnejši spomenik srednjeveškega mestnega prava *Ptujski statut*¹, ki zaradi svoje obsežnosti in različnosti omogoča podroben vpogled v srednjeveško mestno upravo (Haček 2005, 44).

4.1.2 Sprejem zakona o občinah leta 1849

Leto 1848 je bilo znamenje marčne revolucije. Poleg odprave zemljiške odveze in odprave patrimonialne oblasti je bila zahteva imenovane revolucije tudi samostojen položaj občin. To se je dejansko zgodilo z oktroirano marčno ustavo, ki jo je 4. marca 1849 izdal s cesarskim patentom cesar Franc Jožef I., ki je vsebovala tudi določila o nedostopnih temeljnih pravicah občine. Lahko rečemo, da je bila občina zasnovana kot samostojna in samoupravna prvostopenjska oblast. Uvedba občin je pomenila tudi neposreden poseg v patrimonialno oblast, ki se je s tem praktično ukinila. Dejstvo, ki je pomembno vplivalo na nastanek občin, je bilo, da so podložniki istega naselja po navadi pripadali različnim zemljiškim gospostvom, kar je bila ovira boljši upravi, ki jo je hotela uvesti država prosvetljenega absolutizma (Grafenauer 2000, 101).

Glavni tvorec zakona v vsebinskem smislu je bil takratni notranji minister grof Stadion. Zakon se je imenoval Provizorični zakon – začasni zakon. Njegovi tvorcji so izhajali s stališča, da gre za nenaden prehod na novo ureditev za celotno monarhijo. Načela tega zakona so pa v glavnem ostala v veljavi do razpada Avstro-Ogrske. »Temelj svobodne države je svobodna občina«, tako se je glasilo znamenito načelo v uvodu zakona. Notranje ministrstvo je k osnutku zakona zapisalo, da za vrhovno vodilo pri organizaciji občin razglasa samoupravo občin v vsem kar se tiče njenih interesov in ne posega v tuje področje. Gre za naravno pravico občine, ki ne sme biti samovoljno omejena (Grafenauer 2000, 105–106).

¹ Gre za besedilo in sestavek Vladimirja Simiča (študijska izdaja Statut mesta Ptuj 1376, Ptuj, 1998).

Marčna ustava je določala, da ima vsaka občina pravico do: a) volitev svojih predstavnikov, b) sprejema novih članov v občino, c) samostojnega opravljanja svojih nalog, č) javne predstavitve svojega gospodarjenja in d) javnega delovanja svojih predstavnikov. Določeno je bilo tudi, da se natančnejša pravila določijo z občinskim zakonom. Občine so tako postale pomemben temelj izgradnje takratne državne uprave in seveda bistvena novost je bila v njihovem relativno samostojnem položaju (Grafenauer v Haček 2005, 47).

Oblikovanje občin je bilo kljub številnim zapletom opravljeno v relativno kratkem času. Pri tem so imeli glavno delo okrožni glavarji, ki so morali pridobiti mnenje katastrskih občin. Okrožni glavarji so imeli precejšnje pomisleke glede oblikovanja novih občin, saj so bila nekatera bodoča področja občin, vsaj kar se tiče kadrovskih in materialnih možnosti (v nekaterih občinah ni bilo nobenega pismenega prebivalca), zelo šibka. Sklicevali so se na nezrelost ljudi. Kljub pomislekom so bile občine oblikovane do konca leta 1850. Treba je pa omeniti, da se je kmalu izkazala nemoč majhnih občin, da bi opravljale svoje delo (Grafenauer v Haček 2005, 48).

Delovanje občin je bilo dodobra zaznamovano leta 1851, saj so z decembrskim patentom, ki je razveljavil marčno ustavo, uvedli strogi centralizem. To je za nastale občine pomenilo omejitve njihove samostojnosti in hkrati vrnitev v sistem popolne odvisnosti občin od delovanj državnih organov. Tako je bilo vse do leta 1862 (Haček 2005, 48).

4.1.3 Nova ureditev občin po zakonu iz leta 1862

Padec Bachovega absolutizma je ponovno oživel načela provizoričnega zakona iz leta 1849, ki so bila ponovno zajeta v novi okvirni zakon, sprejet dne 5. marca 1862 (Haček 2005, 49). Grafenauer piše, da je zakon zajemal oziroma urejal predvsem delovno področje občin, vrste občin, njene organe in razmerje njenih organov do državnih in drugih avtonomnih organov. Poseben položaj so imela deželna glavna mesta in okrožna mesta, to so bile občine s posebnim statusom, ki so imela tudi prenesene pristojnosti s strani okrajnih glavarstev. Zakon je prinesel tudi ločitev na lastno delovno področje in preneseno delovno področje. Lastno delovno področje je obsegalo vsa dejanja, ki so se nanašala na interese občin in jih je bilo mogoče urediti v okviru njenih meja. Preneseno

delovno področje se je nanašalo na izvajanje javnih zadev, ki jih je država z delegiranjem prenesla na občino. Prenesene pristojnosti je izvajal župan, vlada pa je lahko imenovala uradnika, zadolženega za te pristojnosti (Grafenauer v Haček 2005, 49).

Glavni organ občine je bil občinski zastop, ki je bil sestavljen iz občinskega odbora (štel je od 8 do 30 članov) in občinskega predstojništva (župan in najmanj dva svetnika). Občinski odbor je sprejemal odločitve (z večino prisotnih odbornikov) o občinskih sklepih, nadzoroval predstojništvo. Odboru je predsedoval župan. Župan je imel glavno in odločilno vlogo v primeru, ko zaradi enakega števila glasov ni prišlo do odločitve. Župan in člani občinskega predstojništva so bili izvoljeni s strani občinskega odbora z absolutno večino. Pri tem je treba omeniti, da je imel župan široke pristojnosti, saj je lahko zavrnil izvršitev sklepa, če ni bil v skladu z zakonom. Poleg tega je bila naloga župana tudi priprava proračuna in zaključnega računa. Kar se tiče premoženjskih in finančnih zadev, je imel veliko pristojnost na tem področju občinski odbor, namreč lahko je predpisoval občinske davke. Nadzor nad delovanjem občin so izvajala okrajna glavarstva (Haček 2005, 50).

Združevanja in razdruževanje občin je bilo dovoljeno samo v izjemnih primerih, in sicer morale so se strinjati občine istega okraja in s tem je morale soglašati tudi deželno namestništvo in deželni odbor. Funkcionalno kot organizacijsko so bile pomemben del občin volitve, ki so jih urejali posebni občinski volilni redi, ki so bili sprejeti in objavljeni hkrati z občinskimi redi posameznih dežel. Volili so lahko tisti, ki so plačevali poseben davek (davčna volilna pravica), in tisti, ki so imeli to pravico glede na svoj položaj (inteligentna volilna pravica). Volilno pravico so imeli župniki, državni uradniki, upokojeni oficirji, vojaški uslužbenci, odvetniki, notarji, osebe, ki so dosegle akademsko čast, in javni učitelji. Občinske volitve so se ponavljale na tri leta in so tako bile redni sestavni del političnega življenja. Volitve v občinski odbor so velikokrat povzročile boj med slovensko in nemško stranko. Predvsem v kranjskih mestih so se volitve največkrat končale v slovensko korist (Grafenauer v Haček 2005, 50–51).

4.1.4 Občine med obema vojnama

Velika sprememba na področju lokalne samouprave je bila prav po prvi svetovni vojni. V Sloveniji je bil ustanovljen Narodni svet, ki je predstavljal politične interese Slovenije. Oktobra 1918 je nastala država Slovencev, Hrvatov in Srbov (v nadaljevanju SHS) in s tem je bila oblikovana narodna vlada za Slovenijo. Na področju lokalne samouprave je bila njena naloga, da združi vse slovenske pokrajine v eno upravno enoto. Z naredbo celokupne vlade o prehodni upravi v ozemlju Narodne vlade SHS je narodna vlada za Slovenijo sprejela odločitev o prehodni vladi. Pomembne odločitve so bile predvsem povezane z deželnimi odbori, in sicer, da se vse njihove zadeve prenesejo na Narodno vlado SHS oziroma na njene stvarno pristojne oddelke. Na pravnem in organizacijskem področju občin torej po nastanku države ni prišlo do nekih bistvenih sprememb, je pa to obdobje, ko je na Slovenskem dosežena najvišja stopnja samoupravnosti (Haček 2005, 52–53).

Z nastankom Kraljevine SHS ni prišlo do bistvenih sprememb na področju predpisov in oblikovanja občin. 70-letna tradicija je bila zelo prepričljiva kot argument, da nekih utečenih mehanizmov delovanja lokalne samouprave ne gre spreminjati. Problem oziroma prvi pomisleki so nastali pri oblikovanju prve ustave. Z vidovdansko ustavo leta 1921 so bila sprejeta načela za novo ureditev države in v tem okviru tudi lokalne samouprave, ki naj bi bila organizirana na treh ravneh: občini, okraju in oblasti (Šmidovnik v Haček 2005, 53). Okrajna samouprava ni bila izpeljana, drugi dve obliki pa sta zaživele. V letu nastanka Kraljevine SHS je bilo na območju takratne Slovenije 1073 občin. Izvzeta so območja, ki so pripadala Italiji. Druga pomembna sprememba so bile volitve v občinske odbore. Volitve so potekale na osnovi Uredbe o volitvah v občinska zastopstva v Sloveniji. Vsebina imenovane uredbe je bila kasneje povzeta v Zakonu o volitvah v občinska zastopstva v Sloveniji, ki je urejal celotno področje volitev občinskega odbora, župana, podžupana in občinskih svetovalcev. Pravico so imeli voliti moški, stari vsaj 21 let, državljani Kraljevine SHS, ki so imeli vsaj eno leto eno redno prebivališče v občini. Zakon je med drugim urejal, koliko članov sestavlja občinski odbor glede na to, koliko prebivalcev ima občina, določal je pravila o volilnih postopkih, o izvedbi volitev in načinu razdelitve mandatov. Samo občinski svetniki so lahko kandidirali za župane, podžupane in svetovalce. Leta 1924 so bile opravljene vse

volitve, razen v Prekmurju, kjer ni bilo voljenih občinskih odborov. To je bilo vse do naslednjih volitev leta 1927 (Haček, 2005, 53–54).

Oblast, to je bila tako imenovana višja raven lokalne samouprave, se je v obdobju vidovdanske ustave dejansko izvedla. Za njeno oblikovanje so se pri oblikovanju upoštevale socialne, ekonomske in naravne razmere (Grafenauer v Haček 2005, 54). Oblasti kot višja raven lokalne samouprave (državni in samoupravni organi) so delovale do šestojanuarske diktature leta 1929, ko so bile dokončno odpravljene oziroma jih je zamenjala nova razdelitev države na banovine (Šmidovnik v Haček 2005, 54). Uredba o razdelitvi države na oblasti je Slovenijo razdelila na Mariborsko in Ljubljansko oblast. Na čelu sta bila župana, ki sta bila oba politična predstavnika vlade. Centralistični režim je dejansko več kot pet let onemogočal izvajanje samouprave na oblastni ravni, tako, da se je le ta začela izvajati v letu 1927. Najpomembnejša organa sta bila oblastna skupščina in oblastni odbor (Grafenauer v Haček 2005, 54).

Politični spopadi, ki so se odvijali s precejšnjo intenzivnostjo, povezani s centralističnimi in federalističnimi težnjami, so pripeljali do tega, da je kralj Aleksander 6. januarja 1929 izdal proklamacijo, s katero se je razveljavila vidovdanska ustava. Sam se je razglasil za nosilca vse oblasti v državi. To je dejansko pomenilo koncentracijo imperija, edina samoupravna enota je ostala občina. Sledili so Zakon o spremembi zakona o občinah in oblastnih samoupravah, kar je pomenilo razpustitev oblastne skupščine in oblastnih odborov, njihove naloge pa so opravljali komisarji. Razrešeni so bili tudi vsi občinski organi in Zakon o nazivu in razdelitve kraljevine na upravna območja, s katerim je bila postavljena pravna osnova za prenehanje delovanja lokalne samouprave v oblasteh. Na našem območju je bila Dravska banovina, ki je imela sedež v Ljubljani (Haček 2005, 55).

Za pomembno prelomnico na področju samouprave na Slovenskem velja sprejetje dveh zakonov, in sicer Zakona o občinah (14. marec 1933) in Zakona o mestnih občinah (27. julija 1934). Zakon o občinah ureja občine kot naravno in gospodarsko enoto, ki mora imeti najmanj 3000 prebivalcev, samo izjemoma jih ima lahko manj. Imenovani zakon je določal, da se občine lahko združijo na zahtevo občinskih odborov ali pa na zahtevo večine volivcev občin, predvideval je tudi nastanek novih občin. Za vse te spremembe je moral kralj izdati odločbo na predlog ministra za notranje zadeve. Občinski odbor je

bil temeljni organ odločanja v občini. Število članov je bilo odvisno od števila prebivalcev v občini (od 18 do 36 odbornikov). Aktivno volilno pravico so imeli prebivalci, ki so bili vpisani v volilni imenik občine po zakonu o volilnih imenikih. Delovno področje občin se je kot do takrat delilo na izvirne in prenesene naloge. Prve so se nanašale na gospodarski, kulturni in socialni napredek. Za izvajanje teh so bili zadolženi občinski odbor, občinska uprava, predsednik in občinski uslužbenci. Občinski odbor je imel precej pomembno nalogo pri odločanju o sredstvih, ki so bila pomembna za izvajanje nalog občine, o zadolžitvi občine, o odsvojitvi nepremičnin in odločanju o sprejemu proračuna občine. Občinska uprava je bila predvsem zadolžena za upravljanje občinskega premoženja, pripravljala je proračun, nadzorovala je delo občinskih zavodov in podjetij, pripravljala pa je tudi sklepe za občinski odbor. Predsednik občine je bil predstavnik občine, izvršilni organ občinskega odbora, skrbel je za dobro delo, nadziral občinske uslužbenke in med drugim določal naloge: izvrševanje sklepov občinskega odbora in občinske uprave. Zakon o občinah je banu omogočil, da lahko razreši predsednika občine, člane občinske uprave in odbornike, v primeru, da naloge niso bile narejene kakovostno ali v skladu z zakonom. Razrešitev je bila mogoča tudi v primeru, če so bile sprejete odločitve, ki so škodile državnemu interesu. V tem primeru so se morale v dveh mesecih izvesti nove volitve. Treba je omeniti tudi to, da so se občine financirale iz občinskega premoženja in podjetij, naloženega denarja, doklad na neposredne državne davke, občinskih posrednih davkov in taks. Sama fiskalna obremenitev prebivalstva po občinah je bila velika. Bil je pa tudi čas gospodarske krize in posledično krčenje proračuna občin, ki so se zato začele zadolževati (Haček 2005, 56–57).

4.1.5 Občine po koncu druge svetovne vojne (do vzpostavitve komunalnega sistema)

V začetku leta 1946 in 1947 sta bili sprejeti Ustava FLRJ in Ustava LRS, poleg tega je bil sprejet tudi splošni zakon o ljudskih odborih. To je pomenilo novo konstrukcijo nove države, ki je temeljila na ljudskih odborih na različnih stopnjah. Ustava je določila kraje, okraje, mestne četrti in mesta kot upravno-teritorialne enote. Za organe državne oblasti v teh enotah pa so bili določeni ljudski odbori. Ljudske odbore krajev so volili državljani za dobo dveh let, v drugih enotah pa za dobo treh let. Od vseh enot so imeli krajevni ljudski odbori najmanjše pristojnosti in so bili bolj v funkciji podaljšane roke

državne uprave. Ravno zaradi tega Grafenauer meni, da pri ljudskih odborih ni mogoče govoriti elementih samoupravnosti, ravno tako pa ne moremo govoriti o delitvi nalog na državne organe in nalog na samoupravne organe (Grafenauer v Haček 2005, 59).

Leta 1952 je bil sprejet Zakon o razdelitvi LR Slovenije na mesta, okraje in občine. Tako je bilo glavno mesto Ljubljana po zakonu razdeljeno na ožje mestno območje, ter občine Polje in Šentvid, Maribor je bil razdeljen na ožje mestno območje ter na občino Kamnica in Celje. Občin je bilo vsega skupaj 386 (upoštevajoč še 9 občin, ki so bile takrat v okviru cone B Svobodnega tržaškega ozemlja). Leta 1953 so sprejeli Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve ter organih ljudske oblasti v Ljudski republiki Sloveniji. Po tem zakonu je bila ljudska republika Slovenija socialistična demokratična država delovnega ljudstva Slovenije in vsa oblast naj bi pripadala delovnemu ljudstvu, ki se izvršuje prek ljudskih odborov in Ljudske skupščine LRS, v delavskih svetih in drugih samoupravnih organih. Za ljudske odbore, ki so z imenovanim zakonom postali organi ljudske samouprave, je bilo določeno, da opravljajo vse zadeve samostojno, razen tistih, ki so z ustavo določene za zvezne in republiške organe oblasti. Naloge občinskega ljudskega odbora so bile predvsem zadeve, ki so bile pomembne za gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občin. Občinski ljudski odborniki so bili voljeni s strani državljanov, ki so volili odbornike na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice. Izvoljeni so bili za obdobje treh let. Občina je imela status teritorialne in gospodarske celote, sestavljene iz enega ali več naselij. Občine so spadale v sestavo okrajev, ki so bili kot teritorialne enote sestavljene iz več občin in mestnih občin. Mesta občina je bila opredeljena kot občina s posebnimi pravicami s statusom samostojne teritorialne gospodarske in komunalne celote v sestavi okraja. Omeniti je treba še to, da je Zakon o občinskih odborih opredeljeval tudi zборе volivcev in občinski referendum kot posebno obliko neposredne udeležbe državljanov pri delu in nadzoru nad delom občinskega odbora (Haček 2005, 59–60).

4.1.6 Uvedba komunalnega sistema

Leta 1955 so vzpostavili komunalni sistem, kjer dobi občina položaj komune. »Komuna kot politična oblika organizacije socialistične družbe, katere notranja vsebina je v podružabljanju vseh osnov in pogojev človekove eksistence, naj bi predstavljala (po

Marxu) obliko skupnosti nasprotno državi, ki je zasnovana na izkoriščanju, ekonomski in politični dominaciji in drugih oblikah odtujitve človeka« (Grafenauer 2000, 300).

Po sporu z informbirojem (to je bil skupni organ vseh socialističnih držav pod vodstvom Sovjetske zveze) je Jugoslavija začela proces osamosvajanja od sovjetskega modela socializma. Vodilna ideja socializma naj bi bilo samoupravljanje, ki naj bi se odvijalo v teritorialnih enotah države, kot tudi v gospodarstvu. Imenovani sistem je pomenil tudi določeno stopnjo avtonomije v lokalnih skupnosti. Občina je bila tako razglašena za komuno kot temeljno celico države, ki bi se sčasoma preoblikovala iz klasične oblastniške države v samoupravno skupnost državljanov. Seveda je to držalo samo v teoriji. Komuna kot neka avtonomna organizacija se je spremenila v komuno kot prvostopni državni organ z univerzalno pristojnostjo za opravljanje državnih nalog. Na območju Slovenije je bilo takrat 62 komun. Vsaka komuna je štela 32.250 prebivalcev. Zaradi preobremenjenosti komun z nalogami, se je ta morala teritorialno in funkcionalno spremeniti, teritorialno se je tako povečala skoraj do obsega nekdanjih okrajev. Organi komune so takrat opravljali približno 80 odstotkov državnih nalog (Šmidovnik 1995, 152–153).

4.1.6.1 Organizacija lokalne samouprave po ustavi iz leta 1963

Ustava iz leta 1963 je določala, da občina postane ustavna institucija. »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« (Haček 2005, 62). Ustava je tudi določala, da se občina ustanovi za območje, kjer imajo ljudje skupne interese in kjer so obstajali pogoji za samostojno opravljanje nalog občine, gospodarski razvoj in za razvijanje družbenega samoupravljanja. Ustava iz leta 1963 je opredelila tudi krajevno skupnost, kjer bi občani neposredno zadovoljili svoje potrebe. Občani so bili dejansko zaradi vse večjega oddaljevanja občin, ki so morale prilagajati ozemlje njenim pristojnostim, vse bolj oddaljeni od njihovega neposrednega vpliva. Ravno zaradi tega so bili občani vedno manj politično zainteresirani. To je pa privedlo do ideje o vzpostavitvi krajevnih skupnosti, ki naj bi bile prvine neposredne demokracije, v kateri bi občani razreševali in zadovoljevali svoje potrebe.

4.1.6.2 Organizacija lokalne samouprave po ustavi iz leta 1974

Po ustavi iz leta 1974 je bila občina opredeljena kot samoupravna in temeljna družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi. Za razliko od zadnje ustave se v tej ustavi poudari samoupravnost občine (Haček 2005, 63).

Takratni položaj občine je razviden iz naslednjega citata:

Občina kot temeljna družbenopolitična skupnost delovnih ljudi in občanov je postala v našem sistemu oblika in sredstvo dejanske demokratizacije na področju družbenega in političnega odločanja. V procesu razvoja samoupravnega sistema je bila občina vedno ena izmed temeljnih oblik demokratične organiziranosti oblasti in neposrednega samoupravnega sodelovanja delovnih ljudi in občanov pri izvajanju oblasti in pri opravljanju drugih družbenih zadev. Vse funkcije oblasti in upravljanja družbenih zadev se pravzaprav uresničujejo v občini, saj sta tudi pri odločanju na ravni republike oziroma pokrajine ali federacije prek delegatskega sistema zagotovljena vpliv in udeležba delovnih ljudi, organiziranih v občini ... (Kardelj v Grafenauer 2000, 324–325).

Pristojnosti občine so bile po ustavi iz leta 1974 zastavljene precej na široko. Občine so zagotavljale in ustvarjale pogoje za svoje življenje, uresničevale in usklajevale svoje interese, zadovoljevale skupne potrebe in interese, izvrševale funkcije oblasti in opravljale druge družbene zadeve. Najvišji organ odločanja v okviru občine je bila občinska skupščina, ki so jo sestavljali zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti, in družbenopolitični zbor (zbor delegatov delovnih ljudi in občanov, organiziranih v družbenopolitične organizacije – Zveza komunistov, Socialistična zveza delovnega ljudstva in sindikat). Občinska skupščina je sprejemala splošne pravne akte: statut, proračun in odloki. Samo oblikovanje občinske skupščine je temeljilo na delegatskem sistemu. Člani delegacij so bili voljeni za obdobje štirih let (priznana jim je bila tudi imuniteta) na podlagi neposrednega tajnega glasovanja. Predsednik skupščine je bil izvoljen med delegati. Skrbel je, da je delo potekalo po skupščinskem poslovniku, in opravljal druge naloge, ki so bile določene s statutom občine. Občina je imela dvojno vlogo, in sicer je bila enota lokalne samouprave in hkrati temeljna družbenopolitična

skupnost, ki opravlja funkcijo oblasti v obliki izvajanja zveznih in republiških zakonov (Haček 2005, 63–64).

Ideja o komuni kot neki samoupravni skupnosti državljanov se ni uresničila oziroma je postala orodje v rokah države. Komuna je postala podaljšana roka države in se na ta način močno oddaljila od ideje samoupravljanja. Kot že omenjeno, so naloge, povezane z zadovoljevanjem skupnih potreb prebivalcev v naseljih, prevzele krajevne skupnosti, ki jih je bilo na območju Slovenije nekaj čez 1200. Krajevne skupnosti so bile bolj slab nadomestek občin, saj je bila njihova ureditev bolj podobna prostovoljnemu društvu. Kar se tiče financ, so se morale krajevne skupnosti financirati same. To so bili večinoma samoprispevki državljanov, ki so bili izglasovani na referendumih. Krajevne skupnosti niso bile sposobne opravljati nalog lokalnega pomena, občina oziroma komuna pa se je morala v prvi vrsti ukvarjati z nalogami državnega pomena (Šmidovnik 1995, 154).

Kljub zgoraj napisanim dejstvom ne moremo reči, da komune nalog niso opravljale samostojno. Tudi elemente samoupravljanja je bilo zaznati. Občine so imele tajne in splošne volitve, na katerih so imele izvoljene svoje predstavniške in izvršilne organe. V okviru občin so delovale upravne službe, ki so bile relativno samostojne in niso bile veliko povezane s centralnimi državnimi organi. Občine so imele pri opravljanju državnih nalog precejšnjo samostojnost, pri tem pa so bile premalo odgovorne in premalo strokovne. Šmidovnik ugotavlja, da je bil komunalni sistem neka vmesna raven med državno upravo in lokalno samoupravo. Vse zadeve državne in lokalne samouprave so se opravljale po istem sistemu, torej dejansko ni bilo razlike med lokalnim in državnim. Naloge občine se niso delile na lastne in prenesene (Šmidovnik 1995, 154).

4.2 NOVA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE

Sprejetje nove ustave

V sodobnosti je pomen lokalne samouprave še posebej poudarjen – za presojo demokratičnosti neke družbe, njeno decentralizacijo in uresničevanje načela subsidiarnosti. Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben

delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Poudarek je na človeku, zadovoljevanju njegovih sodobnih potreb in kakovosti življenja njega in njegove družine v kraju prebivanja (Vlaj 2007, 305).

Osamosvojitve Slovenije in uvedba parlamentarne demokracije je pomenilo povsem nov začetek tudi za razvoj lokalne samouprave. Lokalna samouprava je bila potrebna korenite spremembe, hkrati je to pomenilo eno najzahtevnejših in najpomembnejših nalog v novonastali državi. Cilj je bil predvsem slediti klasični ureditvi lokalne samouprave evropskega tipa. Z nastankom samostojne in neodvisne države Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) je pri novi ureditvi lokalne samouprave pomembno vlogo igrala na novo sprejeta Ustava², ki je kot eno svojih temeljnih načel demokratične republike uvedla lokalno samoupravo. Ustava vsebuje načelno določbo, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Prav tako pa je v ustavi posebno podglavje, ki vsebuje določbe o tem, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost). V ustavi je prav tako vsebovana določba o prenosu državnih pristojnosti na samoupravne lokalne skupnosti, o dohodkih občine, določba o širših samoupravnih lokalnih skupnostih – pokrajinah, določba o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti (Grafenauer 2000, 353).

Ustavno besedilo je nedvomno predstavljalo dobro osnovo za ureditev lokalne samouprave, hkrati pa je pustilo odprte možnosti za kasnejše zakonske opredelitve. Glede na to, da je bil cilj po osamosvojitvi slediti klasičnemu evropskemu tipu lokalne samouprave, je bila v Sloveniji sprejeta odločitev, da bo naša zakonodaja sledila usmeritvam Evropske listine o lokalni samoupravi (članice Sveta Evrope so jo sprejele 15. 10. 1985), ki jo je Slovenija ratificirala v letu 1996 (Grafenauer 2000, 353). »Ustava RS je s tem Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje« (Vlaj 2004, 49).

² Ustava Republike Slovenije je bila sprejeta dne 23. 12. 1991, objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 33/91-1, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.

4.3 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Lokalna samouprava v Sloveniji deluje od januarja 1995, saj so takrat začele delovati občine, ki so bile teritorialno spremenjene, imele so novo vsebino in nove organe. Tako se je začela reforma slovenske lokalne samouprave. Reforma lokalne samouprave je dolgotrajen proces, ki zahteva veliko dela. Predvsem na začetku je bilo treba soočiti našo ureditev in prakso z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujeta Evropska listina lokalne samouprave in najnovejša priporočila Sveta Evrope in Evropske unije (Vlaj 2005, 29).

Nedvomno se je z demokratičnimi spremembami pojavila priložnost, da se ponovno vzpostavi sistem lokalne samouprave v pravem pomenu besede. S samim sprejetjem ustave in novo zakonodajo s področja zakonodaje so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave. Pomembno vlogo pri sami reformi sta imeli Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo in Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave. Seveda so že strokovne podlage za to nastale že v skupščinskem odboru za lokalno samoupravo. Odbor je takrat pripravljala ustrezne normativno-pravne in strokovne pogoje za ponovno uvedbo lokalne samouprave, organizirali pa so tudi več strokovnih posvetov (Žagar 2006, 9–10).

Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo je bila odgovorna za spremljanje, svetovanje in pomoč pri uresničevanju sistema lokalne samouprave, spremljala je tudi izvajanje Evropske listine lokalne samouprave. Služba za reformo lokalne samouprave pa je bila odgovorna za izvajanje strokovnih nalog, kot je priprava analize stanja razvoja lokalne samouprave, pripravljala je predloge zakonov s področja lokalne samouprave in skrbela za izvajanje Evropske listine lokalne samouprave. Poleg Komisije Državnega zbora je imela pomembno vlogo tudi Komisija Državnega sveta RS, ki je pripravljala predloge zahtevkov, predlogov in mnenj v zvezi z zakoni in drugimi akti (Žagar 2006, 10).

Glavni cilj reforme je bil predvsem uvesti bolj preglednejši in obvladljiv sistem upravljanja, ki je bližji ljudem in hkrati omogoča usklajevanje različnih interesov. Demokratizacija na lokalni ravni je bila nujno potrebna predvsem iz razloga, da se vsem prebivalcem zagotovi enake možnosti (Žagar 2006, 10).

Reforma je bilo nujno potrebna: »Kompleksna reorganizacija lokalne samouprave velja povsod po svetu za izredno težavno, obsežno, dolgotrajno, zahtevno in tudi drago organizacijsko-tehnično operacijo. Zato so take reorganizacije sila redke; so tako rekoč dogodek stoletja« (Šmidovnik v Žagar 2006, 10).

Cilji, ki so bili postavljeni na začetku reforme:

- prebivalcem Republike Slovenije se mora zagotoviti pravico do odločanja o javnih zadevah, ki jo lahko najbolj neposredno uresničujejo v občinah;
- ločitev in prenos državnih funkcij z občin na državo;
- izboljšanje kvalitete življenja ljudi v lokalnih skupnostih;
- uvedba klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave;
- učinkovita in racionalna lokalna uprava;
- primerljivost s sosedi in drugimi evropskimi državami;
- lokalna samouprava se mora uveljaviti kot bistven element parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije, ta pa temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti;
- uvedba pokrajin (Žagar 2006, 10–11).

Izvajalci reforme so na začetku poudarjali predvsem teritorialno, organizacijsko in funkcionalno sestavino, s samim razvojem lokalne samouprave pa sta izstopili predvsem finančna in premoženjska sestavina lokalne samouprave.

4.3.1 Teritorialna sestavina lokalne samouprave

Teritorialno sestavino lokalne samouprave urejata dva zakona, in sicer Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) (Ur.l. RS. št. 94/2007), ki v drugem poglavju z naslovom »Območje in deli občine« v skladu s 139. členom Ustave določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Na enak način se lahko spremeni tudi območje občine. V primeru, da se spremeni območje občine, se lahko ustanovi nova občina, pri čemer pa so v zakonu določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati tako območje, med katerimi je pa najpomembnejši pogoj število prebivalcev. ZLS med drugim določa tudi postopek, vsebino predloga, postopek obravnave predloga ter posebnosti postopka v Državnem

zboru. Drugi zakon, ki ureja teritorialno sestavino lokalne samouprave, je Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur.l. RS, št. 108/2006). Imenovani zakon določa naselja, ki sestavljajo območje občine, ime občine, sedež in število članov prvega občinskega sveta. Z ZLS je tudi določeno, da se območje občine lahko razdeli na krajevne, vaške in četrtne skupnosti, če je to utemeljeno s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in seveda, če je to v interesu prebivalcev. Sama členitev se opravi s statutom občine, s katerim se lahko skupnostim poveri opravljanje dela občinskih nalog, če jim občina za to zagotovi sredstva. Statut občine pa podrobneje določa način njihovega financiranja, načela za organiziranost in delovanje njihovih organov in njihov pravni status (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

4.3.2 Funkcionalna sestavina lokalne samouprave

Poleg Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o financiranju občin, funkcionalno sestavino lokalne samouprave urejajo še področni zakoni, s katerimi so natančneje določene pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma občin (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

Funkcionalni del reforme je na začetku predvsem vseboval naslednje:

- razmejitev pristojnosti opravljanja javnih zadev, ki jih morajo v korist državljanov opravljati državne službe in pristojnosti, ki jih občine lahko opravljajo samostojno in se tičejo samo prebivalcev občine,
- razmejitev dohodkov državnih organov in dohodkov občin (državni in občinski javnofinančni viri so določeni z zakonom),
- določitev premoženja, ki je bilo v družbeni lastnini in v upravljanju republike, občin ali krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, ki bo pripadlo glede na razmejitev pristojnosti med državnimi organi in občinami in na pripadajoče pristojnosti opravljanja lokalnih javnih zadev občini ter ureditev premoženjsko pravnih vprašanj med občinami samimi,
- opredelitev okvira in vsebine nadzora in določitev državnih organov, pristojnih za nadzorstvo nad zakonitostjo dela občinskih organov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

Za lažje izvajanje občinskih nalog je bil že v letu 1997 izdelan Katalog pristojnosti občin. Katalog je bil usklajen z zakoni in podzakonskimi predpisi enkrat letno, tako da so bili nadomeščeni posamezni vložni listi. Kasneje je bil katalog na voljo tudi v elektronski obliki na spletni strani Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. S katalogom je zagotovljeno usklajevanje s spremembami zakonov in podzakonskih predpisov, kar pomeni pravno obdelavo vseh predpisov, s katerimi se določajo naloge občin in njihovih organov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

Občina je v okviru svojih pristojnosti tudi nosilec oblasti, vendar ne suvereni nosilec oblasti, ker je še vedno del države, del celote in je od države odvisna. Oblast občine je določena z ustavo in zakonom. Torej je zakonodajalec pri razmejevanju pristojnosti vezan na ustavno določbo in ne sme poseči v lokalno samoupravo, ker to lahko ogrozi samostojnost lokalnih skupnosti. Prav tako pa je ustavno varstvo lokalne samouprave zagotovljeno z določitvijo pristojnosti Ustavnega sodišča, ki razsoja v primeru spora zaradi pristojnosti med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

4.3.3 Organizacijska sestavina lokalne samouprave

Zakon o lokalnih volitvah in Zakon o lokalni samoupravi urejata organizacijsko sestavino lokalne samouprave. Organizacijska sestavina pomeni organizacijo lokalne samouprave za sprejemanje odločitev in izvajanje sprejetih odločitev. Organizacija organov in ustanovitev uprave pomeni, da se lokalne skupnosti preoblikujejo v teritorialne upravne sisteme, v samoupravne lokalne skupnosti. Evropska listina lokalne samouprave vsebuje načelo samoorganiziranja, ki pa omejuje zakonsko urejanje organizacije občine. Zakon zato določa le okvir, v katerem se organizacija občine določi s statutom, poslovnikom občinskega sveta in odlokom o ustanovitvi občinske uprave. Organizacijska sestavina je pomembna tudi zaradi svoje nerazdružljive povezanosti s pravico državljana do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter z neposrednimi oblikami odločanja pri upravljanju lokalnih javnih zadev (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

4.3.4 Materialno finančna in pravna sestavina lokalne skupnosti

Lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva in ima status pravne osebe, ki samostojno nastopa v poslovno-pravnem prometu (Šmidovnik v Žagar 2006, 5). Občina avtonomno skrbi za izvajanje lokalnih zadev javnega pomena in skrbi za gospodarski in družbeni razvoj na lokalni ravni. Za kvalitetno izvajanje svojih nalog pa občina potrebuje primerna sredstva in ustrezno pravno podlago (Vlaj 2004, 176).

Premoženje občine se pojavlja v vseh oblikah, v osnovi pa delimo premoženje na finančno (denar, pravice, kapitalske naložbe) in stvarno premoženje (premični in nepremično premoženje). Pri upravljanju občinskega stvarnega premoženja je pomembno, da se upošteva tri načela, in sicer načelo dobrega gospodarjenja, načelo obnavljanja premoženja in načelo omejenega razpolaganja s premoženjem (Vlaj 2004, 176).

Zelo pomembna finančna sestavina lokalne skupnosti je **proračun**, ki vključuje vse razpoložljive prihodke in odhodke za financiranje tekočih nalog. Proračun je normativni akt, ki zajema letni načrt prejemkov in izdatkov javne porabe občine v tekočem letu. Vsebinsko pa gre tukaj predvsem za izvajanje politike in osnovno finančno sredstvo, na podlagi katerega občina določa in izvaja svoje naloge. Druga pomembna finančna sestavina lokalne skupnosti je **primerna poraba**. V ustavi je določeno, da se občina financira iz lastnih virov, razen v primeru slabše gospodarske razvitosti občine, ko sama ne more v celoti zagotoviti izvajanje javnih nalog. V tem primeru mora država zagotoviti dodatna sredstva. Financiranje občin v celoti ureja zakon o financiranju občin (več o zakonu o financiranju občin v šestem poglavju). Zakon o javnih financah pa ureja sestavo, pripravo in izvrševanje državnega poročuna in proračuna lokalnih skupnosti (Vlaj 2004, 177).

5 SVET EVROPE IN EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Leto 2005 je bilo leto proslavljanja dveh pomembnih dogodkov, ki sta začrtala razvoj lokalne samouprave na stari celini. Leta 2005 je minilo 25 let od podpisa Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti in 20 let od podpisa Evropske listine lokalne samouprave. Slovenija je obe mednarodni pogodbi že ratificirala in s tem postala del njenega pravnega reda. Svet Evrope je največja mednarodna organizacija v Evropi, ki vključuje 46 držav članic z 800 milijoni prebivalcev (Žagar 2005, 8).

5.1 SVET EVROPE

5.1.1 Nastanek

Svet Evrope (v nadaljevanju SE) je bil ustanovljen 5. maja 1949. Ustanovilo ga je deset zahodnoevropskih držav (Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska, Združeno kraljestvo). Danes je v Svet Evrope vključenih 46 držav, status opazovalca pa imajo Japonska, Kanada, Mehika, Sveti sedež in ZDA. Svet Evrope ima sedež v Strasbourgu in deluje kot mednarodna organizacija, ki si prizadeva okrepiti sodelovanje držav članic na političnem, socialnem, kulturnem in pravnem področju. Hkrati si prizadeva varovati človekove pravice. Uradna jezika sta angleščina in francoščina (Vlaj 2004, 73).

5.1.2 Cilji

Cilji Sveta Evrope so:

- varovanje človekovih pravic in vladavine prava v vseh državah članicah;
- zagotovitev stabilne demokracije v Evropi s spodbujanjem političnih, zakonodajnih in ustavnih reform na nacionalnem, regionalnem in lokalnem nivoju;
- iskanje rešitev za socialne probleme, kot so na primer nestrpnost, diskriminacija manjšin, kloniranje ljudi, droge, terorizem, korupcija in organiziran kriminal;
- spodbujanje in razvijanje evropske kulturne identitete s posebnim poudarkom na izobraževanju;

- spodbujanje socialne usklajenosti in socialnih pravic (Lavtar in drugi 2005, 101).

5.1.3 Struktura

Svet Evrope sestavljajo:

- **Odbor ministrov** – telo, v katerem se sprejemajo odločitve Sveta Evrope. Sestavljajo ga zunanji ministri 46 držav članic ali njihovi stalni diplomatski predstavniki;
- **Parlamentarna skupščina** – posvetovalno delo, ki ga sestavlja 315 članov (in 315 namestnikov) iz 46 nacionalnih parlamentov in delegacije iz držav nečlanic;
- **Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope** – sestavljata ga Zbor lokalnih skupnosti in Zbor regij;
- **Evropsko sodišče za človekove pravice** – sedež ima v Strasbourgu, stalno zaseda in se ukvarja s celotnim postopkom od sprejemljivosti pritožb do končnih rzsodb. Sodnike voli Parlamentarna skupščina za dobo šestih let;
- **Generalni sekretar** – izvoljen za dobo petih let, usmerja in usklajuje delo celotne organizacije;
- **Sekretariat** – ima 1800 zaposlenih in je razdeljen na posebna področja: politične zadeve, pravne zadeve, človekove pravice, socialna usklajenost, izobraževanje, kultura, mladina, šport, administracija in logistika (Lavtar in drugi 2005, 101).

5.1.4 Proračun

Svet Evrope financirajo države članice. Prispevki v proračun so odvisni in izračunani glede na število prebivalcev in premožnost držav. Za leto 2005 je bil proračun približno 186 milijonov evrov (Lavtar in drugi 2005, 102).

5.1.5 Delovanje

Delovanje poteka na osnovi dialoga med njegovimi glavnimi telesi (Odbor ministrov, Parlamentarna skupščina ter Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope). Odbor ministrov vsako leto potrdi medvladni program dejavnosti glede na prioritete organizacije. Rezultati delovanja so pa odvisni od obravnavane vsebine. To so:

- konvencije in mednarodni sporazumi, ki so zavezujoči za države, ki jih ratificirajo;
- priporočila državam članicam o enotnih rešitvah skupnih problemov;
- sestanki in konference med strokovnjaki z različnih področij, politiki, nevladnimi organizacijami in drugimi strokovnimi skupinami;
- programi usposabljanja, tehnične pomoči in partnerstva za spodbujanje demokracije in pravnih reform;
- poročila in študije kot osnova za ukrepe v posameznih državah;
- kampanje ozaveščanja in dogodki evropskega pomena (Lavtar in drugi 2005, 102).

5.1.6 Dejavnosti na področju lokalne samouprave

Dejavnosti SE na področju lokalne samouprave so predvsem:

- spodbujanje lokalne in regionalne samouprave;
- analiziranja upravnih in pravnih organov in služb ter finančno poslovanje lokalnih in regionalnih skupnosti;
- uveljavljanje demokratičnega državljanstva;
- pospeševanje čezmejnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi;
- spodbujanje regionalne kulturne raznolikosti (Vlaj 2004, 85).

5.1.7 Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (v nadaljevanju CLRAE) je bil ustanovljen leta 1994 kot svetovalno telo, ki pomaga novim državam članicam pri uresničevanju njihovih prizadevanj za vzpostavitev lokalne in regionalne samouprave (Lavtar in drugi 2005, 103).

Vloga kongresa:

- je glasnik evropskih regij in občin;

- je forum, na katerem se lahko izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti pogovorijo o svojih težavah, združujejo svoje znanje in izkušnje ter vladam povedo svoja stališča;
- svetuje Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini Sveta Evrope v vseh pogledih lokalne in regionalne politike;
- tesno sodeluje z državnim in mednarodnimi organizacijami, ki zastopajo lokalne in regionalne vlade;
- organizira razgovore in konference za obveščanje širše javnosti, saj je njeno vključevanje izredno pomembno za uspešno demokracijo;
- pripravlja redna poročila o stanju lokalne in regionalne demokracije v vsaki posamezni državi članici Sveta Evrope in v državah kandidatkah za članstvo ter pri tem zlasti skrbno spremlja izvajanje načel Evropske listine o lokalni samoupravi (Lavtar in drugi 2005, 103).

5.1.8 Konvencije Sveta Evrope o lokalni samoupravi in regionalni demokraciji

- Evropska listina lokalne samouprave
- Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti
- Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni
- Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih
- Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti
- Protokol št. 2 o mednarodnem sodelovanju k Evropski okvirni Konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Lavtar in drugi 2005, 107)

5.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Svet Evrope je na področju lokalne samouprave največ storil za njen razvoj. Na tem mestu je treba omeniti še dejavnosti Parlamentarne skupščine SE in CLRAE, ki delujeta v okviru SE in vodita dejavnosti, ki se nanašajo na lokalno demokracijo (Vlaj 2004, 85).

Najpomembnejši dokument na področju lokalne samouprave, ki ga je SE sprejel, je Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju ELLS), ki poudarja, da je lokalna samouprava bistvena za lokalno demokracijo in tudi smernica za druge države, ki se srečujejo z zakonodajnim preoblikovanjem na lokalnem področju. ELLS je bila sprejeta 15. 10. 1985, veljati pa je začela s 1. 9. 1988, ko so jo ratificirale prve štiri države (Vlaj 2004, 85 - 88).

Slovenija je ELLS pri Svetu Evrope podpisala leta 1994, leta 1996 pa je Državni zbor ratificiral in sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLS³. Tako se je Slovenija že na začetku reforme lokalne samouprave zavezala, da bo upoštevala listino oziroma, da bo uskladila določbe listine s predpisi. Listina je začela veljati marca 1997. Po naši ureditvi je ratifikacija listine pomenila, da se uporablja kot zavezujoče notranje pravo, v hierarhiji pravnih aktov sodi za ustavo in pred zakon (Žagar 2006, 12).

V primeru, da se država odloči, da bo ratificirala listino, to zanjo pomeni, da mora prevzeti vsaj dve tretjini odločb. ELLS pa dopušča tudi možnost, da posamezna država ne prevzame v svoje notranje pravo listine v celoti (Žagar 2006, 12).

Zakon o ratifikaciji MELLS je določil Službo Vlade RS za reformo lokalne samouprave⁴, da skrbi za njeno izvajanje (Vlaj 2004, 90).

5.2.1 Uskladitev listine z zakonodajo

Države, ki so ratificirale listino, morajo upoštevati pogoje, načela in pravila listine. Z ratifikacijo MELLS so temeljna vprašanja listine, ki morajo biti v skladu z listino, naslednja:

- pravni temelj lokalne samouprave: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu;
- področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave; metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih oblasti, da upravljajo bistveni del javnih zadev prek svojih svetov, ki jih

³ MELLS – Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe, št. 15/1996.

⁴ Sedaj se imenuje Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovim lastnim osebjem;

- jamstvo avtonomije: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, omejitve nadzora lokalnih skupnosti, sodna sredstva;
- ustrezni finančni viri: lastni viri in lastnina, pravica pobirati lokalne davke, sistem finančne izravnave, sistem dotacij, dostop do trga kapitala, upravljanje virov;
- pravica združevanja in načelo posvetovanja: sodelovanje lokalnih skupnosti;
- uresničevanje političnih pravic: volilna pravica in demokratični volilni proces, svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščenosti in sodelovanja na lokalni ravni; če veljajo lokalni referendumi ali druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalni ravni;
- demokracija na vmesnih ravneh: če so uvedene, delovanje vmesnih skupnosti, kot so regije, glede prej navedenih zadev in glede na 13. člen MELLs (Vlaj 2004, 92).

5.2.2 Cilji Evropske listine lokalne samouprave (preambula MELLs)

Cilji Evropske listine lokalne samouprave so:

- doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;
- eden od načinov za doseganje gornjega cilja je dogovarjanje na upravnem področju;
- lokalne oblasti so eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;
- pravica državljanov do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope;
- gornja pravica se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni;
- obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom;
- varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti;

- lokalne oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje (MELLS, preambula).

5.2.3 Načela MELLS – področje dejavnosti lokalne samouprave

4. člen MELLS govori o področjih dejavnosti lokalne samouprave, hkrati pa obsega šest pomembnih načel:

- Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo ali zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti;
- Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti;
- Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost;
- Pooblastila, dana lokalnim oblastem morajo biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa;
- Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram;
- Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo (MELLS, 4.čl).

Poleg načel, ki jih vsebuje MELLS, pa imenovana listina v 3. členu opredeli lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva in da se ta pravica uresničuje skozi svete in skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice (MELLS, 3. čl).

5.2.4 Načela MELLs – področje finančnih virov lokalnih skupnosti

Načela MELLs:

- Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo – **načelo ustreznosti**;
- Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon – **načelo sorazmernosti**;
- Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same – **načelo samofinanciranja**;
- Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog – **načelo prožnosti**;
- Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog – **načelo izravnave**;
- Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri – **načelo sodelovanja**;
- Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti – **načelo samostojnosti**;
- Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala – **načelo zadolževanja** (MELLs, 9.čl).

5.2.5 Načelo subsidiarnosti

»Evropska listina se že na začetku zavzema za demokratično konstituirane lokalne skupnosti, ki morajo uživati široko raztezajočo se avtonomijo« (Vlaj 2004, 93). Načelo subsidiarnosti ni izrecno navedeno v listini, ga pa listina predvideva skozi druga načela.

Lokalne skupnosti si morajo prizadevati za splošno blaginjo svojih prebivalcev in da imajo pravico uresničevati njihove pobude glede teh zadev. Listina na tem mestu postavlja neko splošno pravilo, da mora biti uresničevanje javnih zadev decentralizirano⁵. Decentralizacije ne smemo razumeti kot prenos pristojnosti iz centralne na lokalno raven, ampak jo moramo razumeti kot proces, ki zahteva odnose in partnerstvo na več nivojih. Predvsem gre tukaj za spodbujanje prenosa pristojnosti s centralnih na lokalne oblasti (Devolution v Lavtar 2003, 205).

Subsidiarnost se nanaša na moralno obrambo, ki spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov, iz katerih je sestavljen namen vsake družbe. Pojem se je pojavil v razpravah pred podpisom sporazuma o EU in ravno to naj bi predstavljajo kakovosten korak k večji integraciji 12 držav članic Evropske gospodarske skupnosti. Beseda subsidiarnost se pojavi v novem Maastrichtskem sporazumu. Gre za neko splošno pravilo, ki pomaga v razmerju do vseh ostalih določb sporazuma kot tudi pri različnih pravnih ukrepih, ki jih sprejemajo različni organi z njegovo uporabo (Vlaj 2006b, 25–26).

⁵ Pri decentralizaciji gre za prenos nalog od centralnih državnih organov na ožje – praviloma – samoupravne teritorialne skupnosti. Dekoncentracija pa je upravno organizacijski ukrep, s katerim se prenese pravica odločanja od centralnih državnih organov na njihove območne organizacijske enote – teritorialne izpostave, ki se organizirajo zunaj centra države, tam, kjer se zadeve zaradi odnosov s strankami najlažje opravljajo (Šmidovnik v Vlaj 2004, 94).

6 **NORMATIVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

Lokalna samouprava je normativna institucija. Vlogo, položaj in ureditev lokalne samouprave določa država z zakonodajo. Pomembne določbe lokalne samouprave so v ustavi, zakonu o lokalni samoupravi in zakonu o financiranju občin. Tem se bo namenilo največ pozornosti v nadaljevanju tega poglavja. Odločanje o skupnih zadevah javnega pomena znotraj lokalne samouprave mora biti avtonomno, neodvisno od državne oblasti. Zato je pravica do lokalne samouprave običajno zagotovljena že v ustavi, urejena pa je tudi s posebnimi zakoni. Normativna ureditev lokalne samouprave naj bi bila takšna, da lokalnim skupnostim zagotavlja samoupravni položaj in omogoča samostojno urejanje oziroma delovanje (Žagar 2006, 16).

6.1 DOLOČBE LOKALNE SAMOUPRAVE V USTAVI RS

9. člen: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.«

121. člen: »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.«

138. člen: »Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.«

139. člen: »Občina je samoupravna lokalna skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.«

140. člen (delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti): »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine«. Pred samo spremembo citiranega člena je veljalo, da po prehodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovljena potrebna sredstva.

Sprememba Ustave RS, št. 68/2006 je prinesla novo določilo: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva in v zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela« (Ustava, 140.čl).

141. člen (mestna občina): »Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.«

142. člen (dohodki občine): »Občina se slabše financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanje svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.«

143. člen določa, da je pokrajina samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovi z zakonom, ki ga državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. V primeru, ko država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, jim mora za to zagotoviti potrebna finančna sredstva.

Pred ustavno spremembo v letu 2006 je bilo ustanavljanje pokrajin neobvezno⁶ (več o pokrajinah in ustavnih spremembah v Poglavju 8), in sicer naj bi se pokrajine oblikovale v dogovoru z občinami. Tako ustanavljanje pokrajin je bilo ves čas od sprejetja nove ustave predmet kritik. Mnenja so bila že od vsega začetka snovanje nove ustave zelo različna.

144. člen (nadzor državnih organov): »Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.«

⁶ 143 člen Ustave: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.«

Poleg zgoraj imenovanih členov pa Ustava RS vsebuje še vrsto določb, ki se posredno ali neposredno nanašajo na lokalno samoupravo. Tako 44. člen ustave govori o pravici državljanov, da v skladu z zakonom po izvoljenih predstavnikih ali neposredno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev. Najbolje se ta pravica uresničuje na lokalni ravni, in sicer z ljudsko iniciativo, referendumskim odločanjem in drugimi oblikami neposrednega odločanja ljudi. V 43. členu je kot ena izmed temeljnih političnih pravic določena volilna pravica slovenskih državljanov, prav tako pa tudi volilna pravica tujcev, ki je seveda določena z zakonom. Volilna pravica je podlaga za izvajanje pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev posredno, po predstavniških organih, katerih člani so voljeni na splošnih volitvah. 64. člen ustave določa pravico avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, da sta neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne skupnosti, ne glede na število pripadnikov v samoupravni lokalni skupnosti. 96. člen določa, da je nosilec lokalnih interesov državni svet, katerih dvaindvajset predstavnikov sestavlja večino od štiridesetih članov državnega sveta, ki je del zakonodajne veje oblasti. Prav tako pa je za lokalno samoupravo pomemben 153. člen ustave, s katero je določena usklajenost pravnih aktov z ustavo in zakonom, kar pomeni, da se predpisi lokalne skupnosti umeščajo v pravni red RS in s tem tudi neposredno določa položaj lokalne samouprave v sistemu javne uprave in jo vključuje v sistem pravne države (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008c).

6.2 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Ta zakon ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti (ZLS, 1.čl).

Zakon o lokalni samoupravi⁷ (v nadaljevanju ZLS) je treba posebej poudariti, saj je uvajanje lokalne samouprave temeljilo na ustavi RS in omenjenem zakonu, kot najpomembnejšem zakonu na tem področju. Že v uvodu je zapisano, da naj bi urejanje lokalne samouprave (po osamosvojitvi) sledilo načelom evropske lokalne samouprave. Zakonska ureditev lokalne samouprave mora biti v skladu z ustavnimi določbami in kot taka zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj, kar pomeni, da država ne sme samovoljno posegati v samoupravni položaj občin. Po sprejetju ustave v letu 1991

⁷ Državni zbor je 21. decembra sprejel Zakon o lokalni samoupravi, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 72/93.

je bila sprejeta vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo (Vlaj 2004, 67–68).

Pri ZLS je zanimivo njegovo nastajanje. Mnenja glede ureditve lokalne samouprave v Sloveniji so bila zelo različna, tako da je zakon nastajal neposredno v Državnem zboru. Komisija za lokalno samoupravo je v sodelovanju s strokovno skupino komisije za lokalno samoupravo pripravila predlog za izdajo ZLS. Pri samem snovanju zakona so si pomagali z načeli Evropske listine lokalne samouprave, drugimi dokumenti Sveta Evrope in mnenji strokovnjakov Sveta Evrope (več o samih določbah zakona v nadaljevanju, v naslednjem poglavju). Upoštevali so tudi delovno gradivo skupščinskega odbora za lokalno samoupravo, pripombe in pobude slovenskih občin, krajevnih skupnosti in drugih. Sprejemanje ZLS je bilo dolgotrajno in zahtevno, namreč razprave o samem predloga zakona o lokalni samouprave so bile v vseh treh obravnavah dolgotrajne in zahtevne (Žagar 2006, 20–21).

V letu 2006 je prišlo do ustavnih sprememb na področju lokalne samouprave in v skladu s temi spremembami je bilo treba predvsem spremeniti tudi ZLS. Zadnje uradno prečiščeno besedilo Zakona o lokalni samoupravi iz leta 2007 že upošteva ustanovitev pokrajin in v skladu s tem se zakon nanaša le na občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti, črtane so pa določbe, ki se nanašajo na pokrajine, zaradi spremenjene ustave in zaradi pripravljanja pokrajinske zakonodaje. Prav tako pa sta bila iz zakona brisana prvi in drugi odstavek 2. člena, ki je bil povezan z 9. členom takratnega predloga sprememb, ki je spremenil 24. člen zakona. Po tem členu sedaj ni več potrebno soglasje občin za prenos nalog iz državne pristojnosti na občine, ampak država lahko z zakonom prenese na občino določeno opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (Poročevalec DZ RS 2007, 2–4).

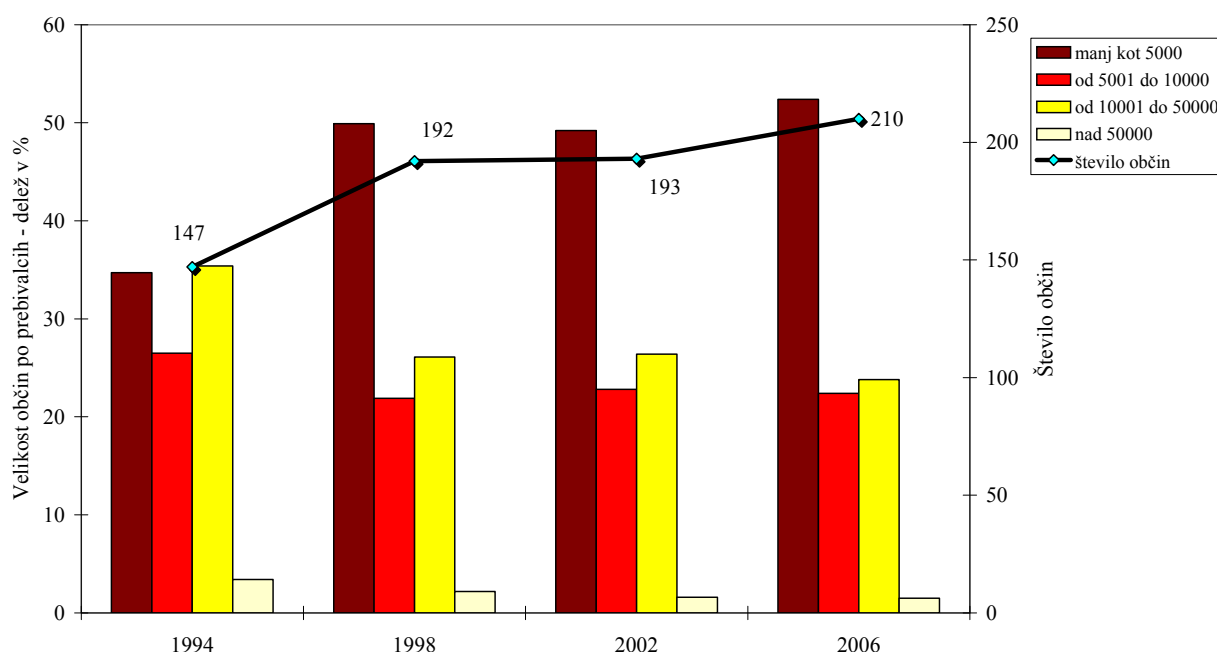
Navkljub težavam, kar je razvidno iz pogostih dopolnitev in sprememb k Zakonu o lokalni samoupravi do uradno prečiščenega besedila v letu 2007, smo v letu 1994 dobili 147 občin, od tega 11 mestnih. V letu 1998 je bilo na novoustanovljenih 45 občin, leta 2002 ena občina in letu 2006 še 17 občin. V Sloveniji imamo tako 210 občin (glej Tabelo 6.1 in Slika 6.1).

Tabela 6.1: Število občin in velikostni razredi občin po prebivalstvu – delež v %

leto				
velikostni razredi občin in število občin	1994	1998	2002	2006
manj kot 5000	34,7	49,9	49,2	52,4
od 5001 do 10000	26,5	21,9	22,8	22,4
od 10001 do 50000	35,4	26,1	26,4	23,8
nad 50000	3,4	2,2	1,6	1,5
število občin	147	192	193	210

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije (1998, 56); Statistični letopis Republike Slovenije (2002, 62); Statistični letopis Republike Slovenije (2006, 50); Statistični letopis Republike Slovenije (2008, 48 -50).

Slika 6.1: Število občin in velikostni razredi občin po prebivalstvu – delež v %



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije (1998,56); Statistični letopis Republike Slovenije (2002, 62); Statistični letopis Republike Slovenije (2006,50); Statistični letopis Republike Slovenije (2008, 48 -50).

Senčur je mnenja, da je sicer povprečno število prebivalcev slovenski občini res 9000, vendar ima polovica manj kot 5000 prebivalcev in zato krivi Državni zbor, ki je izgubil celoten nadzor nad izvajanjem svojih odločitev ter nekatere izjeme v ZLS glede minimalnega kriterija o številu prebivalcev, hkrati pa z podpiranjem sistema financiranja podpira še nadaljnje drobljenje občin (Senčur 2009, 4).

6.3 ZAKON O FINANCIRANJU OBČIN

Financiranje občin je bilo najprej urejeno z začasnim Zakonom o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) (Uradni list RS, št. 80/94), ki je bil sprejet leta 1994. Temeljlil je še na starem sistemu javnih financ in kot tak ni bil v skladu z ustavnimi načeli in načeli MELLs. Zakon je urejal financiranje glavnih nalog in določanje finančne izravnave iz državnega proračuna. Ključno vlogo pri nastajanju prvega ZFO so imela resorna ministrstva, katerih izračuni so temeljili na opredelitvi nalog občin (Poročevalec DZ RS 2008, 3).

Naslednja sprememba ZFO je bila v letu 1998. Leta 1997 je sestavni del pravne ureditve lokalne samouprave postala MELLs, kar je pomenilo upoštevanje načel, ki so opredeljena v 9. členu MELLs. Takrat je bilo to storjeno le deloma. Pomembnejša sprememba je bila delitev prihodkov od dohodnine med državo in občinami. Občinam je tako pripadlo 35 odstotkov, prej je bilo 30 odstotkov dohodnine. V primeru, da občina ni imela zadosti lastnih prihodkov, je zakon uvedel izračun primerne porabe občine, ki je izhajala iz glavarine, določene za vsako proračunsko leto posebej. Izkazalo se je, da ima zakon kar nekaj slabosti, in sicer prerazporeditev dohodkov od dohodnine ni bila enakomerna. Neenakomernost je povzročila, da je v letu 2005 kar 173 občin prejemale finančno izravnavo iz državnega proračuna, v letu 2006 pa 170. Porazdelitev dohodkov iz dohodnine je bila nesorazmerna, diskriminatorna in neenakopravna in ravno zaradi tega so se razlike med občinami poglabljale, vedno več občin je bilo neposredno odvisnih od državnega proračuna (Poročevalec DZ RS 2008, 3-4).

Novi Zakon o financiranju občin je bil sprejet leta 2006 (Uradni list RS, št. 123/06). Tokrat je bilo treba urediti, da bo za vse občine enak način financiranja, predvsem s ciljem, da se vsem prebivalcem zagotovi enakopravnejše možnosti za zadovoljevanje njihovih potreb. Treba je bilo upoštevati načelo finančne avtonomije, koneksitete in načelo enakosti. Hkrati pa je bilo treba zagotoviti sorazmernost nalog občin z viri financiranja in večjo finančno avtonomijo občin pri pridobivanju sredstev in pri njihovi porabi (Poročevalec DZ RS 2008, 4).

Ravno zaradi novega ZFO so Mestne občine Ljubljana, Občina Trzin, Občina Šempeter - Vrtojba in Občina Log - Dragomer vložile zahtevo za oceno ustavnosti, in sicer za 8.,

11., 12., 13., 14., 21., 23. in 24. člena ZFO. Omenjeni členi naj bi bili v neskladju z Ustavo (14., 142. in 138. člen Ustave) in 9. členom MELLS. Zahteva je bila utemeljena z ugotovitvijo, da jim je novi ZFO povzročil izpad prihodkov iz lastnih virov financiranja, da ne bodo sposobne financirati lastnih in prenesenih nalog, ki so jih v skladu z zakonom dolžne opravljati. Ustavno sodišče je odločilo, da so 8., 11., 14., 23. in 38. člen v neskladju z Ustavo, preostali niso. Neskladje je bilo treba odpraviti v enem letu od objave odločbe v Uradnem listu (Poročevalec DZ RS 2008, 4-5).

Ravno zaradi neskladnosti 8., 11., 14., 23. in 38. člena z Ustavo so bile aprila predlagane spremembe in junija 2008 sprejete dopolnitve in spremembe k ZFO. Cilj je bil predvsem zagotoviti čim večjo povezanost občine z viri financiranja kot lastnimi viri. V skladu z načeli je bilo treba določene člene Zakona o financiranju občin spremeniti oziroma dopolniti. Iz drugega člena zakona se je črtal izraz glavarina in prihodki občine iz glavarine, dodal se je nov pojem inflacija, kar v zakonu pomeni pričakovano letno stopnjo inflacije, prihodek občine iz glavarine je po sprejeti spremembi solidarnostna izravnava, to je prihodek iz dohodnine. Naslednja pomembna sprememba zakona se nanaša 6. člen zakona (lastni davčni viri), in sicer so viri financiranja občin prihodki od 54-odstotne dohodnine. Iz zakona se je črtal 8. člen, ki je kot odstopljene vire občinam določal prihodke iz dohodnine in drugih virov, ki so prihodek državnega proračuna. Odstopljeni vir se je pred spremembo štel kot lastni vir občine. Sodišče je tukaj ocenilo, da odstopljeni viri ne ustrezajo definiciji 142. člena Ustave, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov, razen v primeru slabše gospodarske razvitosti, ko država zagotavlja dodatna sredstva. Viri so sedaj nadomeščeni z določitvijo deleža dohodnine, ki je lastni vir občin. Sprejetih je bilo še nekaj sprememb in dopolnitev k Zakonu o financiranju občin, s katerimi so se skušali približati načelom, ki jih vsebuje ELLS glede financiranja občin (Poročevalec DZ RS 2008, 1-5, 21-25).

6.4 DRUGI PREDPISI NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakoni:

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/2006 in 57/2008);
- Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/2007, 45/2008);
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-UPB1), (Uradni list RS, št. 108/2006);
- Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – UPB 4, 126/07 in 48/09);
- Zakon o občinskem redarstvu (ZORed), (Uradni list RS, št. 139/2006);
- Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije (ZGMRS) (Uradni list RS, št. 22/2004);
- Zakon o samoprisključku (ZSam-1) (Uradni list RS, št. 87/2001) (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008a).

Mednarodni pravni akti:

- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Uradni list RS št. 15/96 (RS 57/96));
- Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (MEOKČS) (Uradni list RS, št. 8/03);
- Uredba o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti;
- Uredba o ratifikaciji Protokola št. 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008a).

Zakonodajne smernice in politike na področju lokalne samouprave:

- Evropska listina lokalne samouprave (1985) določa, da je učinkovita lokalna samouprava bistvena za demokracijo. Listina je model za preoblikovanje zakonodaje v novih demokracijah. Nekatere države so njena načela že vključile v svoje ustave;

- Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (1980) in njena dva dodatna protokola dajejo lokalnim in regionalnim oblastem pravico, da pri zagotavljanju javnih storitev sodelujejo z območji izven državnih meja;
- Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni (1992) uveljavlja načelo postopnega podeljevanja državljanskih in političnih pravic tujcem, kar vključuje tudi pravico do glasovanja in volilno pravico;
- Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (1992) je usmerjena v ohranjanje regionalnih in manjšinskih jezikov kot zelo pomembne sestavine evropske kulturne dediščine. Razširja uporabo teh jezikov v pravosodju, šolah in javnosti, v kulturnem, gospodarskem in družbenem življenju ter v medijih;
- Evropska mestna listina (1992) opredeljuje pravice državljanov v evropskih mestih. Je praktični vodnik za dobro upravljanje mest in obravnava vprašanja stanovanj, arhitekturne ureditve mesta, prevoza, onesnaževanja, energije, varnosti na cestah ter športa in sprostivitve (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008a).

7 ORGANIZACIJA IN FUNKCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Organizacija in funkcioniranje lokalne samouprave temelji predvsem na določbah ZLS-ja (glej Sliko 1). Izjema je ZOF, ki bolj podrobneje ureja financiranje občin. Poleg splošnih določb pa imenovani zakon vsebuje naslednje: območje in dele občine, naloge občine, organe občine, občinsko upravo, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, medobčinsko sodelovanje, nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave in pravice posameznikov ter organizacij (Žagar 2006, 23).

7.1 OBČINA

V splošni določbi ZLS je določeno, da so občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti (ZLS, 1.čl). 9. člen ZLS določa: »Občina ima svoje ime in sedež, kot ga določa zakon.«

7.1.1 Pogoji za nastanek občine

Zakon o lokalni samoupravi v 13. členu določa, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Občina mora izpolnjevati naslednje pogoje:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno napeljavo),
- poštne storitve,
- knjižnica (splošne ali šolska),
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, 13.čl).

V nadaljevanju ZLS v 13. členu določa, da mora občina imeti za ustanovitev **najmanj 5000 prebivalcev**, razen v primeru, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Isti člen določa, da se v primeru geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov lahko ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev.

Po mnenju ustavnega sodišča iz leta 1998 je treba upoštevati, da število 5000 občanov nima absolutne, ampak le relativno veljavo. Ustavno sodišče je ugotovilo, da vsaj tretjina ustanovljenih občin ne dosega zakonsko določene spodnje meje števila prebivalcev (Žagar 2006, 24).

14. člen ZLS določa, da morajo biti v samem predlogu za začetek postopka navedeni razlogi, ki utemeljujejo spremembo območja občine oziroma ustanovitev nove občine, podatki, iz katerih je razvidno, da 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.

14. člen ZLS prav tako določa, da postopek za spremembo območja oziroma ustanovitev nove občine začne državni zbor na predlog predlagateljev, ki so določeni z ustavo ali občinski svet.

14. a člen v nadaljevanju določa: »Državni zbor obravnava predlog za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade iz 14. člena tega zakona in če oceni, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma spremembo njenega območja, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev.« Nadalje pa isti člen določa, da v primeru, če državni zbor oceni, da ob obravnavi posameznega predloga niso izpolnjeni vsi pogoji, se to odloči s sklepom, ki ga pošlje vladi.

15. člen ZLS določa naslednje oblike ustanovitve nove občine oziroma spremembe območja nove občine:

- združitev dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- razdelitev občine na dve ali več novih občin,

- izločitev dela občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij v novo občino,
- izločitev dela občine in njegova priključitev k sosednji občini.

Dvoje ali več sosednjih občin se lahko združi v novo občino, če se za to na referendumu v vsaki občini izreče večina volivcev, ki so glasovali (ZLS, 15.čl).

Ožji deli občine imajo v novem sistemu lokalne samouprave drugačno vlogo od prejšnjih krajevnih skupnosti v komuni. Ožji deli občine so opredeljeni v 18. členu, ki določa, da se na območju občine lahko ustanovijo ožji deli občin, to so krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Ime in območje občine se določi s statutom občine. Nadalje pa isti člen določa, da pobudo za ustanovitev ožjih delov občine lahko da zbor krajanov ali s statutom določeno število prebivalcev. 19. člen opredeli svet kot organ ožjega dela občine, ki ga izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na tem območju (ZLS, 18-19.čl).

Naloge, ki jih opravlja ožji del občine: lokalne javne službe, vzdrževanje krajevnih cest, upravljanje s premoženjem, pospeševanje kulturnih in drugih društvenih dejavnosti (ZLS, 19.b čl):

7.1.2 Naloge občine

Glede na 21. člen ZLS občina opravlja lokalne zadeve javnega pomena (**izvirne naloge**), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Te naloge so:

- upravlja občinsko premoženje,
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,
- načrtuje gospodarski razvoj,
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe,
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,

- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte,
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev,
- pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko-dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
- pospešuje razvoj športa in rekreacije,
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju,
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva,
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami,
- organizira komunalno redarstveno službo in skrbi za red v službi,
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč,
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskim predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno,
- sprejema statut občine in druge splošne akte,
- organizira občinsko upravo,
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

7.1.3 Prenesene naloge

24. člen ZLS določa, da država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje naloge iz državne pristojnosti, v primeru, da je to bolj učinkovito in racionalnejše in če se za to zagotovi potrebna sredstva. »Razlog za prenos nalog iz centralne uprave na lokalne je bolj v racionalnem in učinkovitem izvajanju teh nalog na lokalni ravni« (Žagar v Pinterič in drugi 2008, 34).

7.2 ORGANI OBČINE

Organi občine so: občinski svet, župan in nadzorni odbor (28. člen ZLS) (glej Sliko 7.1).

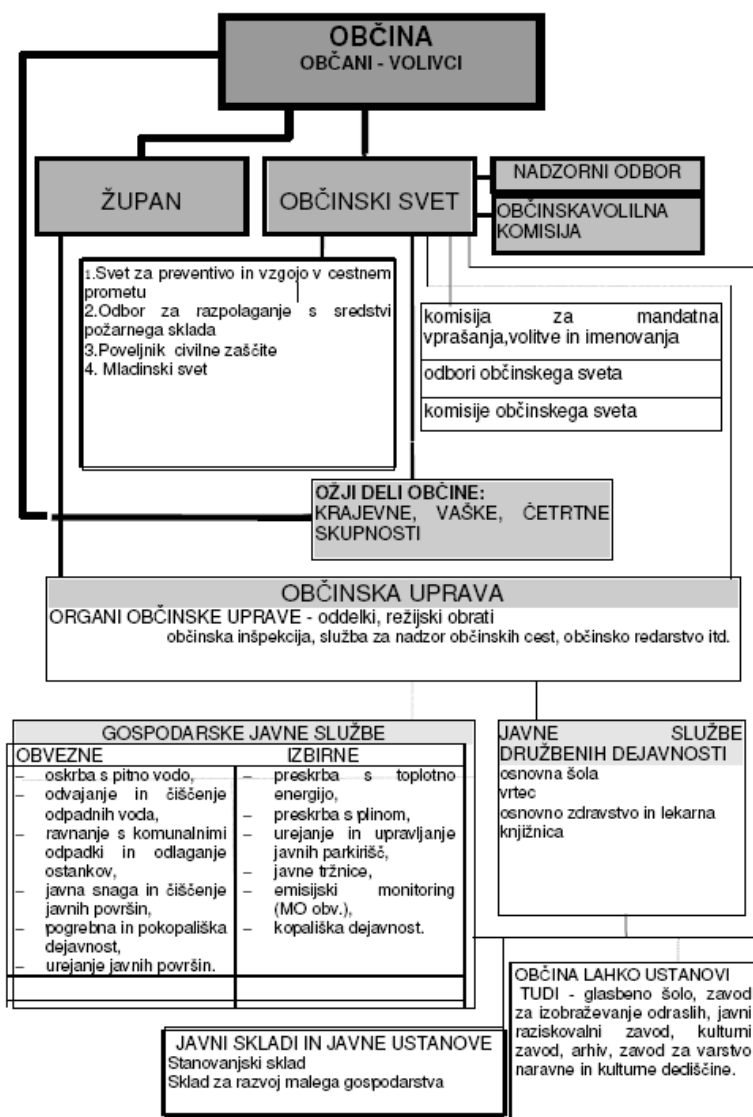
7.2.1 Občinski svet in naloge

Občinski svet je najvišji organ odločanja v okviru občine. Njegove naloge so:

- sprejema statut občine,
- sprejema odloke in druge občinske akte,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora,
- nadzoruje delo župana, podžupana in delo občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja, če z zakonom ni drugače določeno,
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine (ZLS, 29. čl.).

Občinski svet sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Sejo mora sklicati župan, če to zahteva najmanj četrtina članov občinskega sveta. Zahtevi za sklic seje mora biti predložen dnevni red, ki se ga lahko dopolni z novimi točkami (ZLS, 35. čl.).

Slika 7. 1: Organizacijska struktura občine



Vir: Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008c).

7.2.2 Nadzorni odbor, naloge in imenovanje

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini Njegove naloge so:

- opravlja nadzor na razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev;
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev (ZLS, 32.čl.).

V nadaljevanju 32. člen ZLS določa, da nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, torej vseh organov, ki so uporabniki proračuna. V primeru, da se ugotovi hujša kršitev predpisov ali nepravilnosti pri

poslovanju občine, ki so opredeljeni v poslovniku, mora o teh kršitvah v roku petnajstih dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije. Isti člen prav tako pravi, da naloge, postopke, načine dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora določa statut občine (ZLS, 32. čl.).

Imenovanje nadzornega odbora – člani nadzornega odbora so imenovani s strani občinskega sveta, in sicer najkasneje v 45 dneh po svoji prvi redni seji. Člani opravljajo svojo funkcijo nepoklicno, prav tako pa ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, javni uslužbenci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. V primeru razrešitve člana to opravi občinski svet na predlog občinskega odbora (ZLS, 32.a čl.).

7.2.3 Župan in naloge

Naloge župana so:

- predstavlja in zastopa občino;
- predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja;
- predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni del račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta;
- skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine;
- zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom« (ZLS, 33.čl.).

Nadalje 34. člen ZLS določa, da so člani občinskega sveta, župan in podžupan občinski funkcionarji, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Župan ima možnost, da opravlja poklicno funkcijo, prav tako pa podžupan s soglasjem župana.

7.3 PRENEHANJE MANDATA: ŽUPAN, PODŽUPAN, OBČINSKI SVET

Članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha:

- če izgubi volilno pravico;
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije;
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev;
- če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo občinskega sveta, župana in podžupana;
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana;
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo oziroma, če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski oziroma državni upravi, ki na podlagi določb 37. člena tega zakona ni združljiva, oziroma ni združljivo s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana,
- če odstopi (ZLS, 37.a. čl.).

37. člen ZLS v nadaljevanju določa, da županu preneha mandat, če je imenovan na funkcijo v državnem organu, ki izvaja nadzor nad primernostjo in strokovnostjo občinskih organov, če je imenovan za načelnika upravne enote, če je imenovan na katerikoli položaj v državni upravi, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo, primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave.

7.4 NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ: ŽUPAN, PODŽUPAN IN OBČINSKI SVET

Funkcija župana ni združljiva:

- s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana;
- s članstvom v nadzornem odboru;
- z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (ZLS, 37.b. čl.).

Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva:

- s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru;

- z delom v občinski upravi ali službi ožjega dela občine;
- z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (ZLS, 37.b. čl).

7.5 VOLITVE OBČINSKIH ORGANOV IN VOLITVE V SVETE KRAJEVNIH, VAŠKIH IN ČETRTHNIH SKUPNOSTI

7.5.1 Volitve občinskega sveta

Volitve občinskih organov podrobneje ureja Zakon o lokalnih volitvah⁸ (v nadaljevanju ZLV). Člani občinskih svetov in župani se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Mandatno obdobje traja štiri leta. Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let ima pravico biti voljen in ima pravico voliti. Državljanji imajo pravico voliti v občini, kjer imajo stalno prebivališče (Žagar, 2006, str. 32). 9. člen Zakona o volitvah določa, da se člani občinskih svetov volijo po večinskem načelu oziroma proporcionalnem načelu, če občinski svet šteje več kot 12 članov.

Predstavniki italijanske in madžarske narodne skupnosti se volijo po večinskem načelu. Enako velja tudi za predstavnike romske skupnosti (ZLV, 10. čl.).

V primeru večinskega sistema pri lokalnih volitvah, Grad ugotavlja, da ta sistem omogoča večjo stabilnost in kontinuiteto delovanja predstavniškega telesa ves čas mandatnega obdobja in večjo povezanost med volivci in izvoljenimi, kar je po avtorjevem mnenju zelo pomembno. Hkrati pa Grad ugotavlja, da večinski volilni sistem lahko deluje nepravilno, saj lahko privede do delitve sedežev, ki ni dovolj v skladu z volilnimi rezultati (Grad v Pinterič in drugi 2008, 39).

Grad meni, da proporcionalni sistem pri volitvah omogoča oziroma zagotavlja večjo sorazmernost pri delitvi sedežev v predstavniškem telesu in s tem boljše zastopanje političnih mnenj v lokalni skupnosti, hkrati pa ta sistem povzroča nestabilnost v delovanju predstavniškega telesa in onemogoča tesnejšo povezanost med volivci in izvoljenimi. Omenjeni sistem pa preveč poudarja vlogo političnih strank, premalo se pa

⁸ Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 45/2008).

osredotoča na vsakodnevne vprašanja neke lokalne skupnosti (Grad v Pinterič in drugi 2008, 39).

Glede na spremembe ZLV pa imajo sedaj pravico voliti občinske svetnike pod istimi pogoji kot slovenski državljani tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, pravico voliti in pravico biti voljeni pa imajo tudi državljani držav Evropske unije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji (Žagar 2006, 32).

7.5.2 Volitve župana

Volivec, ki ima pravico voliti v občinski svet, ima prav tako pravico voliti župana (103. člen ZVL). Prav tako ima pravico biti voljen za župana vsak državljan Republike Slovenije, ki ima na dan glasovanja 18 let (5. člen ZLV). Volitve županov so takrat, ko so volitve v občinske svete. Volitve razpiše predsednik državnega zbora Republike Slovenije (ZLV, 103. čl.).

Volitve župana potekajo po dvokrožnem volilnem sistemu. Za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil največje število glasov, v primeru, noben kandidat ne dobi večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila največje število glasov. Drugi krog volitev razpiše Republiška volilna komisija, drugi krog vseh ostalih volitev pa občinska volilna komisija (ZLV, 107. čl.).

7.5.3 Volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti

»Za volitve članov v svete četrtnih skupnosti se smiselno uporabljajo določbe tega zakona, ki veljajo za volitve v občinski svet. Za volitve članov svetov krajevnih skupnosti in članov svetov vaških skupnosti kot delov občine se smiselno uporabljajo določbe tega zakona, ki veljajo za večinske volitve v občinski svet« (ZLV, 109. čl.).

7.6 NEPOSREDNO ODLOČANJE

Neposredne oblike odločanja občanov v občini so: zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa (ZLS, 44. čl.).

7.6.1 Zbor občanov

Glede na 45. člen ZLS občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Zbor občanov se skliče za vso občino ali samo za posamezen del, skliče ga župan, če je tako predpisano za zakonom ali statutom občine ali če to zahteva najmanj 5odstotkov volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu. Zbor občanov se lahko skliče na županovo pobudo, pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine (ZLS, 45. čl.).

7.6.2 Referendum

Po določitih ZLS (46. člen) se občani na referendumu lahko odločajo vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen proračuna, zaključnega računa občine, o splošnih aktih, s kateri se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum se izvede kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt. Isti člen v nadaljevanju določa, da lahko občinski svet razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta, razpisati pa mora referendum v primeru, če to zahteva 5 odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine.

Zakon o lokalni samoupravi v 46. b členu omogoča posvetovalni referendum, ki ga razpiše občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih. Razpiše se ga za vso občino ali za njen del. Odločitev volivcev pa ne zavezuje občinskih organov.

7.6.3 Ljudska iniciativa

Po ZLS (48. člen) lahko najmanj pet odstotkov volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. Organ, na katerega je naslovljena zahteva, mora v roku, ki ga določi statut občine, najkasneje pa v treh mesecih odločiti o zahtevi.

7.7 OBČINSKA UPRAVA

»Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti« (ZLS, 49. čl.).

Občinsko upravo ustanovi občinski svet s splošnim aktom na predlog župana. S splošnim aktom se določijo njene naloge in notranja organizacija. Usmerja in nadzira jo župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Splošnim akti občine pa se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

50. člen ZLS določa, da župan podrobneje določa notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v občinski upravi (ZLS, 50. čl.).

Občinska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti, za opravljanje nadzorstva pa se lahko v okviru občinske uprave ustanovi občinska inšpekcija (ZLS, 50.a. čl.).

Novela ZLS iz leta 2005 je že pred letom 2007, ko je bilo sprejeto uradno prečiščeno besedilo, omogočila, da se lahko za opravljanje upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči bolj smotrno opravljanje nalog zlasti, če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov (ZLS, 50.b. čl.).

7.8 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČIN

Zakon o ratifikaciji Evropske listine Lokalne samouprave je kot ratificirana mednarodna pogodba postala del pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji, kar pomeni, da je bilo treba tudi na področju financiranja slediti načelom na področju financiranja, ki jih določa listina. Sama organizacija lokalne samouprave zahteva urejen sistem financiranja. Finančna samostojnost je bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. ELLS zahteva, da ima lokalne skupnost pravico do ustreznih lastnih finančnih virov. Za zadnje predloge sprememb, ki so bile večinoma sprejete v letu 2008 na področju financiranja, Vlaj meni, da še vedno ohranjajo državni centralizem, ki se ravna po načelu deli in vladaj. Finančni viri so bistveni za presojo stvarnosti lokalne samouprave, ki mora imeti zadostno finančno avtonomijo in dovolj finančnih virov (Vlaj 2008, 2).

7.8.1 Financiranje lokalnih zadev javnega pomena

»Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev država in iz zadolžitve« (ZLS, 52. čl.). Podrobneje pa financiranje občin ureja ZFO.

Lastni viri občine so davki in druge dajatve, dohodki o njenega premoženja. Občinam, ki lokalnih zadev javnega pomena ne zmorejo financirati iz lastnih virov, država zagotavlja dodatna sredstva. Višino in način zagotavljanja dodatnih sredstev pa določa zakon (ZLS, 52. čl.).

Prihodki občine za financiranje lokalnih zadev javnega pomena: davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, drugi davki, določeni z zakonom (ZLS, 53. čl.).

7. člen ZFO določa tudi **druge lastne vire**, ki so tudi prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi, če je tako določeno z zakonom. Med druge lastne vire spadajo tudi prihodki od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije (ZFO, 7. čl.).

Davki od premoženja: dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij (ZLS, 54. čl.).

Sredstva države: Dodatni vir prihodka občin predstavljajo tudi prihodki iz dohodnine. To je 54 odstotkov dohodnine, vplačane v predpreteklem letu, povečane za inflacijo za leto pred letom in leto, za katero se izračuna primerna poraba občin v skladu z zakonom (ZFO, 6. čl.).

7.9 OBČINSKE JAVNE SLUŽBE

V skladu z 61. členom ZLS občina zagotavlja občinske javne službe, ki jih sama določi in službe, za katere je tako določeno z zakonom. Občina zagotavlja opravljanje lokalnih javnih služb neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih zavodov in

javnih podjetij, z dajanjem koncesij in z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (ZLS, 61. čl.).

V skladu s 55. členom ZLS se občina lahko zadolži pod pogoji, ki so določeni z zakonom. Prav tako pa morajo biti prihodki in izdatki občine zajeti v proračunu občine, ki ga sprejme v skladu z zakonom (ZLS, 55.-57. čl.).

7.10 SPLOŠNI IN POSAMIČNI AKTI OBČINE

Občina sprejme svoj statut, ki določa:

- temeljna načela za organizacijo in delovanje občine;
- oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede organov občinske uprave;
- način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev občini;
- druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon (ZLS, 64.čl.).

V nadaljevanju ZLS določa, da občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti. V primeru, da gre za občinsko pristojnost, na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni z zakonom drugače določeno (ZLS, 67.čl.).

Organi občine in nosilci javnih pooblastil, odločajo v upravnih stvareh, pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. V primeru pritožb zoper posamičnih aktov v upravnih postopkih iz prenesene pristojnosti odloča pristojni državni organ (ZLS, 68. čl.). 69. člen ZLS določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine določa v upravne sporu odloča pristojno sodišče.

7.11 NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV

Državni organi morajo zagotavljati nadzor nad delom organov občin, v zadevah, ki jih prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela. Nadzor izvršujejo vlada in ministrstva (ZLS, 88. čl.). V primeru, da akt ni v skladu z Ustavo in zakonom, pristojno ministrstvo na to opozori in predlaga ustrezne rešitve. Organ občine mora akt uskladiti z Ustavo, v nasprotnem primeru mora

ministrstvo vladi predlagati, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti akta z Ustavo in zakonom (ZLS, 88. čl.).

Župan mora v skladu z 89. členom ZLS odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države, predložiti vladi oziroma ustreznemu ministrstvu brez odlašanja, najpozneje pa hkrati z objavo.

7.11.1 Razpustitev občinskega sveta

Občinski svet se razpusti v primeru, da ne izvršuje odločb ustavnega sodišča, da se za leto, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta in če se v posameznem koledarskem letu po najmanj trikratnem sklicu sploh ne sestane na sklepčni seji (ZLS, 90.b. čl.).

7.11.2 Razpustitev župana

Župana se razreši, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, ki je pristojno za upravne spore. V primeru, da pride do razpustitve občinskega sveta ali razrešitve župana, državni zbor razpiše predčasne volitve v občinski svet ali nadomestne volitve za župana (ZLS, 90.b. čl.).

V primeru, da je razpuščen občinski svet, njegove naloge opravlja župan, v primeru, da je razrešen župan, naloge iz njegove pristojnosti opravlja občinski svet. Zakon predvideva tudi hkratno razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana, takrat mora vlada postaviti začasnega upravitelja (ZLS, 90.č. čl.).

7.12 VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ

ZLS omogoča, da lahko občina oziroma pokrajina na Ustavno sodišče vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s kateri se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti (ZLS, 91. čl.). Prav tako pa občina oziroma pokrajina lahko v upravnem sporu izpodbija upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor (ZLS, 92. čl.).

Kadar se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ter organizacij pred državnimi organi, ima občina oziroma pokrajina položaj stranke, če so s temi akti neposredno prizadete njene pravice in koristi, ki so določene z Ustavo in zakoni. Občina pa ima prav tako pravico biti obveščena o vsakem upravnem postopku, v katerem pristojni državni organ odloča na podlagi predpisov občine (ZLS, 93. čl.).

8 URESNIČEVANJE EVROPSKE LISTINE LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

8.1 DELOVANJE SLUŽBE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je odgovorna za izvajanje Evropske listine lokalne samouprave (Vlaj 2004, 91).

Delovna področja: področje lokalne samouprave, področje regionalnega razvoja in področje evropske kohezijske politike (Služba Vlade za lokalno samoupravo RS in regionalno politiko 2008č).

8.1.1 Naloge na področju lokalne samouprave

- pripravlja systemske predpise s področja organizacije, delovanja ter financiranje lokalnih skupnosti;
- usklajuje delo z ministrstvi in drugimi državnimi organi pri pripravi systemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- zagotavlja izvajanje Evropske listine lokalne samouprave;
- zagotavlja izvajanje druge zakonodaje na področju organizacije, delovanja in financiranja lokalne skupnosti;
- usmerja in svetuje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja systemske zakonodaje o lokalni zakonodaji;
- pomaga lokalnim skupnostim;
- sodeluje z združenji samoupravnih lokalnih skupnosti;
- sodeluje z različnimi organizacijami na področju lokalne samouprave, kot so: CDLR – Odbor za lokalno in regionalno demokracijo, CLRAE – Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope, COR – Odbor regij pri EU;
- vzpostavlja baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za potrebe lokalnih skupnosti (Služba Vlade za lokalno samoupravo RS in regionalno politiko 2008č).

8.1.2 Naloge na področju regionalnega razvoja

- usklajevanje aktivnosti za izvajanje Zakona o spodbujanju skladnega aktivnega regionalnega razvoja in politike regionalnega razvoja;
- spremljanje izvajanja programa na področju regionalnega razvoja in Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj;
- strokovna podpora organizacijam: Svet za strukturno politiko, Svet za trajnostni razvoj, Razvojno-poslovni svet za Slovence iz sveta;
- izvajanje nalog na področju med regionalnega meddržavnega razvojnega sodelovanja« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008č).

8.1.3 Naloge na področju evropskega kohezijskega sklada

- pripravljane dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih država pridobiva sredstva iz evropskega proračuna;
- usklajevanje, spremljanje delovanje ministrstev, vladnih služb in drugih organov, ki so vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

8.1.4 Prednostne programske naloge na področju lokalne samouprave za leto 2009

- priprava predlogov zakonov za oblikovanje pokrajin, predvsem s ciljem regionalizacije in decentralizacije;
- oblikovanje ukrepov regionalne politike za podporo projektu oblikovanja pokrajin, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko bo glavni nosilec strokovnega in političnega dialoga v zvezi z doseganjem konsenza o ustanovitvi pokrajin in v zvezi s pristojnostmi in financiranjem pokrajin;
- oblikovanje ustreznih ukrepov za podporo projektu oblikovanja pokrajin;
- krepitev institucionalnega sistema za upravljanje z razvojem na regionalni ravni;
- spodbujanje vključevanja slovenskih partnerjev v skupne projekte, predvsem s ciljem doseganja sinergij na področju regionalnega razvoja;

- doseganje in krepitev odnosov med lokalnimi skupnostmi na področju izvajanja njihovih pristojnosti ... (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008d).

8.2 *DECENTRALIZACIJA, REGIONALIZACIJA: SLOVENIJA IN EVROPA*

Po obširnem pregledu naše normativne ureditve lokalne samouprave kaže na to, da je večina načel Evropske listine lokalne samouprave upoštevanih, razen načela subsidiarnosti, ki je povezan s samo decentralizacijo odločanja. Še vedno nimamo pokrajin, kljub temu, da ima večina evropskih držav večnivojsko lokalno samoupravo (Žagar 2006, 51). »Decentralizacija in demokratizacija, ki ju promovira Evropska listina lokalne samouprave, se na področju regionalizma ne uresničujeta« (Ribičič v Žagar 2006, 51).

Lokalna samouprava in njeno uresničevanje se predvsem nanaša na delitev oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi. V Sloveniji je odsotnost širših samoupravnih lokalnih skupnosti že dolgo problem. Lokalna samouprava naj bi demokratični državi omogočala, da so določene javne službe bolj kvalitetno in učinkovito opravljene kot pri centralizirani oblasti. Uveljavitev načela subsidiarnosti kot najpomembnejšega načela ELLS je poskus odgovoriti na številne probleme, s katerimi se sooča država. Pri omenjenem načelu gre za dajanje prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjimi ravni oblasti. Pri tem je treba pretehtati učinkovitost in gospodarnost dodelitve nalog (Potrč 2008, 100).

Najpogostejša oblika decentralizacije je regionalizacija, pri katerem gre za proces oblikovanja regij (Regionalizacija v Lavtar 2003, 208). Regija je tista, ki na naj bi zapolnila vmesni prostor med državno oblastjo in lokalno samoupravo. Seveda pa to pomeni velik premik v politični strukturi države, zato so ti procesi bolj počasni kot hitri (Lavtar v Brezovšek, Haček 2003, 208). »Regionalizacija Slovenije je smiselna, če bo uravnotežila razvojne možnosti regij, zmanjšala tveganja medregionalnih razlik in hkrati zmanjšala centralizacijo države« (Kovač 2007). Hkrati pa je tudi Haček mnenja, da je treba spoznati, da so pokrajine v našem slovenskem interesu, kajti širše enote lokalne samouprave so v Evropski uniji postale ena izmed vodilnih moči tako evropske integracije kot tudi decentralizacije (Haček 2005, 101).

Vlaj povzema nekatere argumente za regionalizacijo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope:

- regija omogoča kompleksno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom in ne vpada v suverenost in teritorialno enotnost države;
- regionalizacija je proces, ki preprečuje rast separističnih gibanj;
- tradicionalne strukture sedanje lokalne samouprave so postale premajhen izziv tega stoletja;
- lokalna raven ne more biti pravi pogajalec v razmerju do države brez regionalne oblasti;
- regija vse bolj postaja pomemben faktor gospodarskega napredka;
- regionalizacija pomeni samozaupanje v državi (Vlaj v Lavtar 2003, 209).

Možni argumenti proti regionalizaciji, ki jih navaja Svet Evrope:

- druga raven lokalne samouprave je lahko draga, regija oziroma pokrajina ne sme pomeniti dodatne birokracije;
- tam, kjer sta prebivalstvo in ozemlje majhna, regije niso potrebne;
- regije lahko ogrozijo nacionalno enotnost;
- regije lahko posegajo v avtonomnost lokalnih oblasti, tukaj je predvsem poudarjeno, da mora regija spoštovati in varovati lokalno avtonomijo, načelo subsidiarnosti pa mora biti kot inspiracija za odnose med regijami in lokalnimi oblastmi (Vlaj 2006b, 227).

Plut navaja argumente oziroma ključne razloge za regionalizacijo v Sloveniji:

- kljub temu, da je Slovenija kot celota na ravni evropsko primerljive regije, se notranje razlike med geografskimi območji večajo, razvojni zaostanki za EU pa zmanjšujejo;
- veliko oziroma večina slovenskih občin nima dovolj lastnih finančnih sredstev za opravljanje oskrbovalnih in drugih funkcij višje stopnje, medobčinsko sodelovanje pa je razen nekaterih izjem nezadovoljivo;
- še vedno nimamo pokrajin, kar pa onemogoča bolj usklajeno aktiviranje domačih razvojnih virov in smotrnejšo uporabo sredstev;
- same statistične regije zaradi prevlade državnega pristopa ne morejo opravljati vseh večplastnih funkcij regij kot močnih razvojnih, trdih koalicij;

- vse bolj okrepljena vloga regionalne politike v Evropi, nujnost regionalnih povezav zahteva trdnejšo regionalno povezanost Slovenije (Plut v Kovačič 2007, 352).

Mnenja o regionalizaciji so različna in niso vedno pozitivna. »Smiselnost regij in regionalizacije v javni upravi je razvidna iz Evropske skupnosti, in sicer so regije tiste politične entitete, ki so v političnem smislu takoj pod ravnijsko osrednje države in nad ravnijsko občine« (Vrišer 1999, 38). Dodatne decentralizirane enote imajo različne posledice. V primeru regionalizacije se občina sreča z novo ravnijsko oblasti oziroma odločanja, ki ji bo morda podrejena. Po mnenju Kovačičeve je uvedba pokrajin v Sloveniji izraz politične volje in konsenza. Odvisno je tudi, kako močna je v državi volja, ki zagovarja koristi decentralizacije (Kovačič 2007, 352).

8.3 POKRAJINE – DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Lokalna samouprava v Sloveniji deluje od leta 1995. Občine so kot teritorialno spremenjene enote z novo vsebino začele delovati s 1. 1. 1995. V letih od osamosvojitve Slovenije se je na zakonodajnem področju veliko spremenilo. Leta 1996 je bila ratificirana Evropska listina lokalne samouprave, v letu 2003 pa tudi Evropska konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Vlaj 2006a, 3). Prva raven lokalne samouprave je zaživela, druga ni zaživela zaradi 143. člena Ustave, ki je pred spremembo v letu 2006 določal, da se v širše samouprave lokalne skupnosti samostojno povezujejo občine, kar pomeni, da so občine tiste, ki ustanavljajo širše samoupravne lokalne skupnosti. Ta člen je predstavljal problem pri ustanavljanju pokrajin in uresničevanju načela decentralizacije in hkrati načela subsidiarnosti (Potrč 2008, 106).

8.3.1 Ustavne spremembe 121., 140. in 143. člena

27. junija 2006 je Državni zbor sprejel Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena. Gre za spremembo členov na področju lokalne samouprave, ki pomenijo pogoj za uvedbo pokrajin v Sloveniji. Ustavne spremembe bodo omogočile regionalizacijo Slovenije in pokrajine bodo lahko kot nova upravno teritorialna struktura, ki bo prinesla številne spremembe v različnih delih družbenega sistema. Sloveniji je omogočeno, da

po dolgih letih strokovnih in političnih razprav pride do dvonivojske lokalne samouprave. Slovenija je s to svojo ureditvijo ena najbolj centraliziranih držav v Evropi, saj je več kot 80 odstotkov občin finančno in vsebinsko odvisnih od države. Ustavne spremembe členov dajejo možnost, da bodo pokrajine kot druga raven lokalne samouprave zelo pomembne za decentralizacijo Slovenije in s tem tudi načela subsidiarnosti kot glavnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti (Vlaj 2006a, 4).

Pred spremembo zgoraj omenjenih členov ustave so si bila mnenja glede pokrajin različna. Nekateri so bili mnenja, da so občine tiste, ki se prostovoljno povezujejo v pokrajine, drugi so bili mnenja, da je lahko le država ustanovitelj občine. Na koncu je prevladalo mnenje, ki so ga ves čas zagovarjali tudi strokovnjaki na tem področju, da nihče drug kot država ne more zagotoviti pokrajinam, da jim je z ustanovitvijo zagotovljeno tudi njihovo funkcioniranje (Vlaj 2006a, 4).

Na podlagi ustavnih sprememb v letu 2006 so bili pripravljene predlogi zakonov s področja pokrajinske ureditve, ki v zakonodajnem postopku niso bili sprejeti:

- Predlog zakona o pokrajinah;
- Predlog zakona o financiranju pokrajin;
- Predlog zakona o volitvah v pokrajinah;
- Predlog Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

Vlada RS je 10. 7. 2008 potrdila naslednje predloge zakonov:

- Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin – prva obravnava
- Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin – tretja obravnava
- Predlog zakona o financiranju pokrajin – tretja obravnava (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

8.3.2 Pokrajine v Sloveniji

Kot je bilo že v nalogi napisano, Slovenija pokrajin še vedno nima. Pomembno pa je, da ima ustavno podlago za ustanavljanje pokrajin. Služba vlade za lokalno samoupravo je pripravila gradivo na temo pokrajin. Ustanovljene pokrajine naj bi omogočile

decentralizacijo oblastnih funkcij, kar bi pomenilo približanje večjega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven in predvsem bližje ljudem (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

Pokrajina naj bi opravljala tri vrste nalog:

1. LOKALNE ZADEVE ŠIRŠEGA POMENA: to bodo naloge na področju zagotavljanja javnih služb, naloge, ki so po zakonu naloge občin, ampak so skupne več občinam.

2. NALOGE REGIONALNEGA POMENA:
 - **na področju regionalnega razvoja:** zagotavljanje skladnega razvoja celotnega območja;
 - **na področju okolja in prostora:** pokrajina sprejema svoje prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajo neprofitnih stanovanj, izvaja programe za varstvo okolja ...;
 - **na področju prometa:** gradi in vzdržuje pokrajinske ceste regionalnega pomena, načrtuje program prometnega režima v pokrajini, izvaja naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu ...;
 - **na področju kmetijstva:** sodeluje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvaja ukrepe državnih pomoči regionalnega pomena;
 - **na področju visokega šolstva in razvoja:** sprejema programe visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena;
 - **na področju vzgoje in izobraževanja ter športa:** pokrajina bo ustanavljala vse in financirala izobraževalne zavode ter zavode s področja športa ...;
 - **na področju zdravja:** pokrajina ustanavlja regionalne javne bolnišnice, izvaja programe zdravstvenega varstva, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog, ustanovi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo ...;
 - **na področju dela, družine in socialnega varstva:** načrtuje in organizira socialno-varstvene storitve in programe s področja, dela, družine in socialnega varstva, skupaj z državo ustanovi center za socialno delo ...;

- **na področju kulture:** sprejema programe razvoja kulturnih dejavnosti izvaja ukrepe na področju kulture ...;
- **na področju zaščite in reševanja:** sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja.

3. UPRAVNE NALOGE IZ DRŽAVNE PRISTOJNOSTI

Gre za odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji, to so naloge, ki jih sedaj opravljajo upravne enote (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

V pripravi so tudi predlogi zakonov, ki bi urejali celotno področje pokrajin, in sicer je prejšnja vlada julija 2008 na podlagi ustavnih sprememb v letu 2006 pripravila predloge zakonov s področja pokrajinske ureditve, ki v zakonodajnem postopku niso bili sprejeti:

- Predlog zakona o pokrajinah,
- Predlog zakona o financiranju pokrajin,
- Predlog zakona o volitvah v pokrajinah,
- Predlog Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

Vlada RS je 10. 7. 2008 potrdila naslednje predloge zakonov:

- *Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin* – prva obravnava (predlog zakona o ustanovitvi pokrajin določa ustanovitev pokrajin oziroma določitev njihovih območij, ki temelji na prostorski členitvi, kot izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnostih in poselitvi Slovenije)

- *Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin* – tretja obravnava (s tem zakonom se določajo naloge regionalnega pomena in naloge širšega lokalnega pomena, ki so v izvorni pristojnosti pokrajin, in sicer s prenosom teh nalog od državnih organov na pokrajine oziroma z določitvijo novih nalog pokrajin, ki so takega pomena)

- *Predlog zakona o financiranju pokrajin* – tretja obravnava (s tem zakonom se določa način financiranja pokrajin, podobno kot pri financiranju občin) (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

Po besedilu predloga zakona o volitvah v pokrajine je najvišji organ odločanja **pokrajinski svet**, ki bo izvoljen na pokrajinskih volitvah. Število članov bo odvisno od števila prebivalcev v pokrajini. Izvršilni organ pokrajinskega sveta bo **predsednik pokrajine**, ki bo opravljal izvršilno funkcijo v pokrajini. Zaradi potrebe po usklajenem sodelovanju občin pa bo pokrajinski svet imel tudi **svet občin**. Upravne naloge za pokrajino pa bo opravljala **pokrajinska uprava** (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b).

8.3.3 Število pokrajin v Sloveniji

Za bodoče pokrajine sta pomembna teritorialni obseg in število prebivalcev. Pokrajine morajo biti ustrezno oblikovane, v nasprotnem primeru ne bogatijo demokratičnih odnosov v družbi. Marsikje po Evropi še vedno potekajo reforme lokalnih skupnosti v smeri izboljšanja opravljanja lokalnih nalog in tudi nekaterih prenesenih. »Ideja minimalne življenjske velikosti lokalnih skupnosti izhaja iz dejstva, da zelo majhne skupnosti ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi idr.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb« (Vlaj 2009, 4).

Znano je, da je nekdanja vlada predlagala ustanovitev 14 pokrajin v Sloveniji. Mnenja je bila, da je regionalizacija Slovenije na 14 pokrajin najprimernejša osnova za javno razpravo. Predlog temelji na nalogah in pristojnostih pokrajin, predlaganem sistemu financiranja, gospodarskih in drugih razlogih. Po drugi strani pa stroka že od leta 2004 trdi, da gospodarski, socialni, geografski in drugi razlogi narekujejo ustanovitev šestih do največ osmih pokrajin. To naj bi bil model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih resursov, hkrati pa bi bile močnejši partner v razmerju do države (Vlaj 2009, 4). Členitev Slovenije se je večkrat zdela najprimernejša, večplastna in je hkrati imela največjo stopnjo podpore v širših strokovnih krogih. Pokrajine naj bi bile: Pomurska pokrajina, Podravska pokrajina, Savinjska pokrajina, Dolenjska pokrajina, Osrednjeslovenska pokrajina, Gorenjska pokrajina, Severna Primorska pokrajina in Južna Primorska pokrajina. Po mnenju večine strokovnjakov bi členitev na

8 pokrajin omogočala optimalno izpolnjevanje zahtevnih avtonomnih nalog in opravil (Vlaj 2006a, 6).

Junija 2008 je bilo izvedenih 13 lokalnih posvetovalnih referendumov, kar pomeni, da je bilo odločanje, kot je pokrajinizacija Slovenije, prevaljeno na volivce. Volivci so o tem premalo vedeli in to se je poznalo tudi na porazni udeležbi. Namreč 89 odstotkov volivcev se referendumov ni udeležilo. **Za** je glasovalo 106.128 volivcev, kar je 6,27 odstotka od 1.692.559, **proti** je glasovalo 74.969 volivcev, kar je 4,42 odstotka od 1.692.559 volivcev (Vlaj 2009, 4).

Najbolj tehnično podkrepljena utemeljitev je predlog za 12 pokrajin, ki bi pokrivala že obstoječe statistične regije. S tem bi se poleg politične regionalizacije izognili tudi nejasnostim pri merjenju ekonomskih učinkov novih pokrajin. Imenovani predlog pa sovпада s tako imenovanimi NUTS3⁹ regijami, ki so pomembne z vidika razdeljevanja evropskih sredstev (Pinterič in drugi 2008, 141–142). Po drugi strani pa Plut opozarja, da bi bila lahko regionalizacija Slovenije na 12 pokrajin problematična zaradi izhodiščnega položaja Osrednjeslovenske pokrajine (Plut v Pinterič in drugi 2008, 142).

Ne glede na število pokrajin bo treba upoštevati napake, ki so bile storjene pri vzpostavljanju prve ravni lokalne samouprave. Tukaj so predvsem mišljeni kriteriji za ustanovitev pokrajin, pristojnosti in financiranje, število pokrajin, razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom, participacijo državljanov v pokrajinski samoupravi, opredelitev razmerja med pokrajinami in državo ter opredelitev razmerja med pokrajinami in občinami (Vlaj 2006a, 9–10).

⁹ NUTS – gre za Evropske statistične regije, ki so v prvi vrsti vezane predvsem na zbiranje statističnih podatkov v okviru Evropskega urada za statistiko.

9 ZAKLJUČEK

Eden pomembnih sklepov diplomske naloge je, da je Slovenija z osamosvojitvijo postala demokratična država z nižjimi ravnmi oblasti, in sicer občinami kot temeljnimi samoupravnimi skupnostmi. Nastanek občin oziroma temeljnih samoupravnih skupnosti pomeni, da smo se morali prilagoditi evropskemu demokratičnemu sistemu, torej smo morali sprejeti drug način razmišljanja in sprejeti dejstvo, da smo postali država, kjer je demokracija na prvem mestu. Demokracija pa med drugim pomeni decentralizacijo in uresničevanje načela subsidiarnosti, torej opravljanje čim več nalog na lokalni ravni in se s tem približati lokalnemu prebivalstvu in jim omogočiti sodelovanje pri lokalnem odločanju.

Eno najbolj pomembnih dejanj Slovenije v procesu liberalizacije je bila ustanovitev današnje lokalne samouprave. Slovenija je s tem dejanjem državljanom omogočila pravico do lokalnega samoupravljanja (Brezovšek in drugi 2007, 123).

Okvirno in površno gledano lahko rečemo, da je Slovenija normativno upoštevala velik del evropskih smernic. Po pregledu zakonodaje, sicer večkrat dopolnjene in spremenjene, lahko rečem, da je prva raven lokalne samouprave uresničena, vsaj kar se tiče organizacije in funkcije lokalne samouprave. To priča tudi zadnje uradno prečiščeno besedilo Zakona lokalni samoupravi, ki je bil deležen nekaterih pomembnih sprememb. Večja dilema se v sedanjem času pri lokalnih skupnostih pojavlja, kako jih financirati oziroma kako občina lahko doseže čim večjo avtonomnost na področju financ. Prva zakonodaja na področju financ ni znala upoštevati načel ELLS ali pa jih je napačno razumela. Rezultat je bil slab za občine, saj ni bilo mogoče govoriti o finančni avtonomiji. Že od vsega začetka je bilo financiranje občin predmet vprašanj strokovnjakov in politikov. Zadnja sprememba Zakona o financiranju občin je prinesla veliko pozitivnih novosti, upošteva odločbe Ustavnega sodišča in hkrati načela ELLS na področju financiranja. Tukaj je predvsem mišljena večja finančna avtonomija občin. Namen diplomske naloge sicer ni bil ugotavljati samo finančno avtonomijo občin, vseeno pa je bilo treba obiti zakonodajo na tem področju, saj uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji med drugim pomeni čim bolj približati se načelom ELLS, ki jih je postavila na področju financiranja.

Že v uvodu je bilo zapisano, da ko govorimo o lokalni samoupravi, ne moremo iti mimo subsidiarnosti in z njim povezane decentralizacije. Pri listini gre za neko splošno pravilo, da mora biti opravljanje nalog čim bolj decentralizirano, torej čim bližje prebivalcem skupnosti. Kot je bilo že napisano, so pri nas z ustavnimi spremembami 2006 nastale možnosti za proces decentralizacije in s tem povezane pokrajinizacije. Rezultat je, da po treh letih od ustavnih sprememb, ki so postavile temelj za ustanovitev pokrajin, še vedno nimamo pokrajin, druge ravni lokalne samouprave, ki jo predvideva ELLS. Je za to kriva politična nezrelost ali nerazumevanja pojma, kot sta decentralizacija in subsidiarnost? Kljub težavam, s katerimi se sooča Slovenija na tem področju, je Ribičič mnenja, da se ne bi smeli zadovoljiti s sistemom lokalne samouprave na eni ravni, povrh vsega pa je Slovenija raznolika država s tradicijo pokrajin, ki izpolnjuje vse kriterije, eden izmed kriterijev je pa tudi subjektivna pripadnost prebivalcev (Ribičič 2006, 144). Še vedno je torej prisotna želja po centralizaciji nalog in prevelikem nadzoru nad opravljanjem nalog. Pri načelu subsidiarnosti bi morali upoštevati lokalno raven, torej začetni od spodaj, pri nas se pa politična volja začne zgoraj. Ustanavljanje regij oziroma pokrajin v prihodnosti pomeni veliko dela, medsebojnega razumevanja, ponovni pregled demokratičnih temeljev, predvsem pa bo treba v ospredje postaviti ljudi in njihove zahteve.

Hipotezo, ki sem jo postavila na začetku, lahko potrdim. Slovenija ni v celoti uresničila načel Evropske listine lokalne samouprave, ki med drugim izpostavlja načelo subsidiarnosti. Postavljeni so temelji, manjka pa volje, predvsem pa političnega konsenza. Trditev, za katero se mi zdi, da je slika trenutnega stanja lokalne samouprave: »Resno vprašanje je, ali smo se v vsem tem času sploh uspeli približati ideji evropske listine. Pri tem ni mišljeno le pozitivno pravo, povezano z ureditvijo lokalne samouprave, ampak predvsem stopnja zavesti in sposobnosti za razumevanje sistema kot celote in za prevzemanje odgovornosti za njegov razvoj« (Senčur 2009, 2).

10 LITERATURA

- Brezovšek, Marjan. 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom. *Teorija in praksa* 2 (34): 186.
- --- Miro Haček in Milan Zver, ur. 2007. *Demokratska praksa v Sloveniji*. Plzen: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čenek.
- Fakulteta za upravo. 2006. *Projekt: Pokrajine v Republiki Sloveniji, dodatek: Pojmi*. Dostopno prek: http://www.fu.uni-lj.si/kat_jav-upr/uvodvjavpravo/pojmi3.pdf (22. avgust 2009).
- Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem. Teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, Miro. 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne demokracije v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 44-65. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- Marjan Brezovšek in Irena Bačlija, ur. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Horvat, Mitja. 2004. Ustavno pravna zadeva in lokalna samouprava. *Javna uprava* 3 (40): 479.
- Kovač, Bogomir. 2007. Reforma lokalna samouprave. *Mladina* (26). Dostopno prek: http://www.mladina.si/medn/200726/clanek/slo-ekonomija-bogomir_kovac/ (17. maj 2009).
- Kovačič, Neda. 2007. Pokrajine v Sloveniji – razvojna priložnost. *Javna uprava* 2 (43): 349–352.
- Lavtar, Roman. 2003. Globalizacija in lokalna samouprava. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 203-214. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- Andrej Čokert in Liana Kalčina, ur. 2005. *Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi, Slovenija in Svet Evrope*. Ljubljana: Informacijsko-dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK v Ljubljani.

- Pinterič, Uroš, Nina Benda in Primož Ben Belak, ur. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče Novo mesto.
- Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije. 2007. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi XXXIII (27)*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&o=350&sb=2&sd=0&new=1#list> (5. september 2009).
- --- 2008. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin XXXIV (49)*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&o=280&sb=2&sd=1&unid=PUB|48F2D65DF743E566C12574250049BFD7> (5. september 2009).
- Potrč, Jože. 2008. *Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Kranj: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Ribičič, Ciril. 2006. Evropski vidiki regionalizacije Slovenije. *Uprava* (4). Dostopno prek: <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/IV2-3.asp> (29. avgust 2009).
- Senčur, Miloš. 2009: Lokalna samouprava – kriza ali razkošje? *Pravna praksa* 5 (28/877): 2–6.
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008a. *Izbrani predpisi s področja lokalne samouprave*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\(a_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/predpisi_o_delovanju_lokalne_samouprave/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna(a_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/predpisi_o_delovanju_lokalne_samouprave/) (17. maj 2009).
- --- 2008b. *Predlagana pokrajinska delitev*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajini/ (9. september 2009).
- ---2008c. *Lokalna samouprava v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/ (17. maj 2009).
- ---2008č. *Osnovna delovna področja*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/ (4. september 2009).
- ---2008d. *Prednostne naloge in cilji v letu 2009*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/o_sluzbi/naloge_in_cilji/ (14. september 2009).
- *Statistični letopis Slovenije*. 1998. Letnik XXXVII. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

- ---2003. Letnik XLII. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- ---2006. Letnik XLV. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- ---2008. Letnik XLVII. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Štefan, Ivanko. 2000. *Upravni praktikum 1*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS. 68/06. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150> (25. junij 2009).
- Vljaj, Stane. 2004. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
- --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji : Centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne demokracije v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček , 29. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- --- 2006a. *Pokrajine in decentralizacija Slovenije*. Mednarodni inštitut za bližnje vzhodne študije in balkanske študije. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=283> (15. junij 2009).
- ---2006b. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
- ---2007. Pokrajine v Sloveniji in Evropski uniji. *Javna uprava* 2 (43): 305.
- ---2008. *Deli in vladaj*. Mednarodni inštitut za bližnje vzhodne študije in balkanske študije. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=365> (13. september 2009).
- ---2009. *Pokrajinizacija Slovenije v spremenjenih razmerah*. Mednarodni inštitut za bližnevzhodne študije in balkanske študije. Dostopno prek: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=420&Find=pokrajine&M=1&Y=2009> (9. september 2009).
- Vrišer, Igor. 1999. Regionalizacija. V *Pokrajine v Sloveniji*, ur. Andrej Čokert, Miran Gajšek, Lojze Gosar, Andrej Gulič, Dušan Plut, Marjan Ravbar, Stane Vljaj in Igor Vrišer, 38. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
- *Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*. Ur. l. RS 32/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO385.html (2. julij 2009).
- *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB- 2)*. Ur. l. RS (94/2007). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO307.html (25. junij 2009).

- *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave* Ur. l. RS 15/1996. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/zakonodaja/predpisi/listina-mells.htm> (8. januar 2009).
- Žagar, Katarina. 2006. *Lokalna samouprava, organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/ua/prijavnice_-_strokovni_izpiti/lekt.zagar.09.06.pdf (20. junij 2009).