UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Tršar

# Proces ustanavljanja občine – primer Ankarana

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Tršar

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

# Proces ustanavljanja občine – primer Ankarana

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

*Hvala mentorici, doc. dr. Ireni Bačlija, za strokovno pomoč in usmeritve pri pisanju diplomske naloge.*

*Predvsem pa hvala mami in očetu, ker sta me spodbujala in verjela vame. Zahvaljujem se vama za moralno podporo in za vse usmeritve v mojem življenju. To delo v celoti posvečam vama.*

**Proces ustanavljanja občine – primer Ankaran**

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji sodi med procese, ki so bili deležni obsežne reforme. Sprememba področne zakonodaje za lokalno samoupravo je narekovala različne načine ustanavljanja občin, katerih zapletenost je običajno odvisna od različnih akterjev, ki so vpleteni v nastanek občine. V ta proces so vpleteni vlada, državni zbor (DZ), delovna telesa DZ, državni svet (DS) in ustavno sodišče (US). Postopek ustanovitve občine definirajo Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), ustava in Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO). Poleg tega pa Poslovnik DZ (PDZ) opredeljuje vlogo različnih akterjev v zakonodajnem postopku, v katerem se ustanovi občina. Temu je bil podvržen tudi nastanek občine Ankaran. Njeno ustanovitev so močno zavirali v delovnem telesu DZ, o predlogu pa se je različno odločalo tudi v DZ. Posebno vlogo so odigrali v DS z odložilnim vetom.

**Ključne besede:** lokalna samouprava, občina, ustanavljanje občine, Ankaran.

**Building local communities – case study Ankaran**

Implementation of local self-government system in Slovenia was a part of several reforms in past years. Changes of local self-government legislation have defined different ways of setting municipalities. Complications on setting up these municipalities usually depend on different actors who are involved in formation of municipalities. In this process government, national assembly, working bodies of assembly, council of state and constitutional court are involved. Procedure of setting up municipalities is defined by Law of local government, Constitution and Law about setting up municipalities and defining its territory. Besides these, there are Rules of national assembly, which define the role of different actors in legislation procedure in which municipality is formatted. Formation of municipality Ankaran was also a subject of defined procedure. It’s becoming was strongly inhibited by working body of General assembly and also the proposal of setting up Ankaran municipality was ruled different in several cases in General assembly. Special role was acted by Council of state with its power of veto.

**Keywords: l**ocal government, municipality, forming municipality, Ankaran.

# KAZALO VSEBINE

**1 UVOD ... 8**
**2 METODOLOGIJA ... 11**
**2.1 Namen in opredelitev izbrane teme ... 11**
**2.2 Metode in tehnike raziskovanja ... 12**
**2.3 Delovna hipoteza ... 12**
**2.4 Zgradba diplomskega dela ... 13**
**3 TEORETIČNO OZADJE DIPLOMSKEGA DELA ... 15**
**3.1 Lokalna samouprava in lokalna skupnost ... 15**
**3.2 Nastanek in razvoj lokalne samouprave v Sloveniji ... 17**
**3.3 Uvedba lokalne samouprave v Sloveniji in njena reforma ... 21**
**3.4 Občina kot temeljna oblika lokalne samouprave ... 29**
**3.5 Problematika nastajanja novih (majhnih) občin v Sloveniji ... 33**
3.5.1 Teoretske opredelitve majhnih občin ... 33
3.5.2 Majhne občine v Sloveniji ... 39
**4 PRAVNO-FORMALNA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE IN USTANAVLJANJA OBČIN TER AKTERJI V PROCESU USTANAVLJANJA OBČIN V SLOVENIJI ... 46**
**4.1 Ustava Republike Slovenije ... 46**
**4.2 Zakon o lokalni samoupravi ... 48**
**4.3 Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij ... 56**
**4.4 Postopek ustanovitve občine ... 56**
4.4.1 Vloga državnega zbora v procesu ustanavljanja občin ... 67
4.4.2 Vloga matičnega odbora državnega zbora v procesu ustanavljanja občin 67
4.4.3 Vloga vlade v procesu ustanavljanja občin ... 69
4.4.4 Vloga državnega sveta v procesu ustanavljanja občine ... 70
4.4.5 Vloga ustavnega sodišča v procesu ustanavljanja občin ... 72
4.4.6 Značilnosti postopkov ustanavljanja občin v Sloveniji ... 74
**5 USTANAVLJANJE OBČINE ANKARAN ... 76**
**5.1 Pobuda za ustanovitev občine Ankaran in zaključek postopka ... 77**
**5.2 Ponovno vložen predlog za ustanovitev občine Ankaran in rokovnik s pozivom k podajanju pobud za ustanovitev občin ... 80**

**5.3 Referendum 8. 11. 2009 ... 84**
**5.4 Veto državnega sveta na ustanovitev občine Ankaran ... 87**
**5.5 Sprememba področne zakonodaje ... 88**
**5.6 Pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti ... 91**
**5.7 Poskus vlade ustanoviti občino Ankaran ... 94**
**5.8 Ponovna zavrnitev ustanovitve občine Ankaran na matičnem odboru ... 95**
**5.9 Odločba Ustavnega sodišča RS ... 97**
**6 IZPOLNJEVANJE ZAKONSKIH POGOJEV OB USTANAVLJANJU OBČINE ANKARAN ... 99**
**7 ZAKLJUČEK IN SKLEPNE MISLI ... 110**
**8 LITERATURA ... 112**
**PRILOGE ... 119**
**PRILOGA A: Prepis intervjuja z Vilijem Trofenikom ... 119**
**PRILOGA B: Prepis intervjuja (telefonskega pogovora) z Gregorjem Strmčnikom ... 124**

## KAZALO SLIK

Slika 4.1: Predhodni postopek ustanavljanja občine ... 62
Slika 4.2: Zakonodajni postopek ustanavljanja občine ... 63

## KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Lokalni in liberalni pogled na velikost občine ... 35
Tabela 3.2: Pozitivne in negativne strani majhnih in večjih občin po reformistični teoriji in teoriji javne izbire ... 36
Tabela 4.1: Spremembe, uvedene v ZLS od leta 1994 do leta 2010 ... 51

**SEZNAM KRATIC**

| | |
|---|---|
| DS | državni svet |
| DZ | državni zbor |
| ELLS | Evropska listina lokalne samouprave |
| EU | Evropska unija |
| KS | krajevna skupnost |
| MOK | Mestna občina Koper |
| PDS | Poslovnik državnega sveta |
| PDZ | Poslovnik državnega zbora |
| US | ustavno sodišče |
| ZLS | Zakon o lokalni samoupravi |
| ZUODNO | Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij |

# 1 UVOD

Slovenski sistem lokalne samouprave se je v zadnjih nekaj letih spreminjal predvsem preko ZLS, ki je bil kar nekajkrat noveliran. Spremenilo se je tudi število novih občin v smeri precejšnjega povečevanja vse od leta 1994. V prvi vrsti so se spremenile razmere, v katerih deluje slovenska samouprava, pri čemer velja omeniti vstop v EU, ki bi moral tudi na področju lokalne samouprave privesti do prilagajanja in usklajevanja z novim pravnim redom. Sistem slovenske lokalne samouprave se v trenutni situaciji slabo prilagaja, tudi zaradi (ne)uvedbe druge ravni lokalne samouprave (ali pokrajin), poleg tega pa povečevanje števila (majhnih) občin ni v skladu s prakso nekaterih ostalih evropskih držav. Po osamosvojitvi Slovenije je prva vlada prebivalcem zagotovila povezovanje v občine v skladu z ustavnimi pravicami, vendar pa vse kaže na to, da občine niso postale le ustavna pravica, temveč tudi »samoumevna pravica«, predvsem tistih manjših lokalnih skupnosti, ki v svojem bistvu težje izvajajo z zakonom določene naloge za zadovoljitev potreb svojih prebivalcev. Navkljub teritorialni specifiki in specifiki poseljenosti slovenskega ozemlja, ki ju nekateri omenjajo kot razlog za množičnost občin, za število občin ne najdemo pravih utemeljitev, prav tako pa ne najdemo rešitve za zajezitev nastajanja vedno novih.

Vprašanja smotrnosti ali smiselnosti ustanavljanja novih občin so pri nas aktualna že vse od prvih posvetovalnih referendumov, ki so nekaterim prebivalcem prinesli zadovoljstvo (tistim, katerih volja na referendumu je bila upoštevana in so bili vključeni v občine, kot so jih izglasovali na referendumu), drugim pa spet razočaranje (tistim, katerih volja ni bila upoštevana in so bili bodisi vključeni v občino, za katero se niso odločali, ali pa so bili vključeni v občine, ki niso izražale obsega, kot je bil potrjen na referendumu). Prvi koraki uvajanja sistema lokalne samouprave na Slovenskem zato ne veljajo za najbolj uspešne, saj so vnašali predvsem zmedo med prebivalce posameznih občin. Vrstile so se ustavne pritožbe, DZ pa je bil pred težko nalogo določanja upravičenosti ustanavljanja vsake občine posebej. Zaradi slabo izpeljanega prvega vala ustanavljanja občin se v Sloveniji še dandanes srečujemo z različnimi pobudami in zahtevami za odcepitev in združevanje občin ter za preimenovanje nekaterih območij in občin. Zaradi ohlapne zakonodaje in različnih možnosti (na primer ustanovitev občine z manj prebivalci, kot to dopušča zakon), ki v sklopu zakonov dopuščajo izjeme ne glede

na jasne pogoje, za ustanavljanje občin so se v letih po prvih referendumih vrstile polemike o različnih možnostih omejevanja ter zajezitve ustanavljanja občin. V proces so že ves čas vpleteni različni akterji na različnih ravneh oblasti, vsak s svojimi pristojnostmi v procesu ustanovitve občine. DZ kot ključni akter, ki sprejema ustrezne zakone in omogoča ustanovitev občine; državnozborska telesa, ki pripravljajo predloge in preučujejo posamezne pobude; vlada kot eden ključnih predlagateljev zakonov; DS (med drugim) kot predstavnik lokalnih interesov ter US kot razsodnik ter vrhovni presojevalec skladnosti zakonov z ustavo. V proces ustanavljanja občin so od nekdaj vpleteni še drugi akterji. Pomembni so predvsem aktivni prebivalci na lokalnih ravneh, ki običajno sprožijo pobude in pritiskajo na odločevalce na način, da bi se ustanovilo občino v obsegu in obliki, kot želijo sami. V tem kontekstu ni pomembna le civilna iniciativa, temveč tudi občinski sveti, ki lahko bodisi zavirajo (primer nastanka občine Ankaran, kjer je nastanek močno zaviral občinski svet MOK, v katero je spadal Ankaran) ali pa pospešujejo (primer nastanka občine Mirna, kjer je nastanek občine podpiral občinski svet občine Trebnje, od katere se je Mirna odcepila) nastanek novih občin.

Postopek ustanovitve občine ni enostaven, je precej zapleten in lahko tudi dolg, čeprav glede na povečevanje števila občin v Sloveniji na prvi pogled to ni tako. Dejstvo je, da je za nastanek občine ključna navezava lokalnih akterjev s predstavniki v DZ – posamezni poslanci so v preteklosti namreč bili glavni predlagatelji nastanka novih občin. Brez ustreznih podpornikov v političnem vrhu se lahko zgodi, da tovrsten predlog ne pride na dnevni red odločevalskih teles. V preteklosti se je izkazalo, da se občine ustanavljajo predvsem z namenom zaščititi določene lokalne interese, ki v prejšnjih strukturah in organizacijah niso prišli dovolj do izraza oziroma niso bili uresničeni v dovolj veliki meri glede na potrebe lokalne skupnosti. Podoben primer je vsekakor tudi primer ustanavljanja občine Ankaran. Ob podrobnejšem vpogledu v stanje in dogajanje na tem področju je jasno, da se v ozadju skriva tako potreba po zaščiti ozkih lokalnih interesov (ki jo izkazujejo podporniki ustanovitve občine Ankaran) kot tudi želja po podreditvi določenih lokalnih delov z namenom doseči večje in daljnosežne cilje (izkazujejo jih nasprotniki ustanovitve občine Ankaran), ki niti ne upoštevajo določenih manjših skupnosti.

Nekaj ukrepov za zajezitev nastanka novih (majhnih) občin je bilo izvedenih pred kratkim (v letu 2010) s spremembo ZLS, ki ne dovoljuje več izjem pri ustanavljanju občin. Nastanek občine Ankaran pa je povezan s prejšnjo ureditvijo, ki je kljub omejitvam še vedno omogočala izjeme. In prav o izjemah govorimo v primeru novoustanovljenih občin v zadnjih letih. Nekatere pa niso le izjeme, temveč so tudi izjemne v svojih prizadevanjih na poti do lastne občine. Med njimi je največ prahu v zadnjih letih dvignila prav ustanovitev občine Ankaran. Kljub temu da razlogi za ustanovitev občine Ankaran izvirajo predvsem iz različnih pogledov lokalnih skupnosti o nadaljnjem razvoju območja Ankarana, sem se v diplomskem delu osredotočila na procesni vidik ustanavljanja občine Ankaran. Gre za primer ustanavljanja občine, kjer smo bili priča zapletom, ki se lahko pojavijo v procesu ustanavljanja občine (vlaganje vedno novih predlogov za ustanovitev občine zaradi zavrnitev na pristojnem odboru, vlaganje ustavnih pritožb na odločitve DZ, večkratno odločanje v DZ in podobno). Ker je šlo za kolizijo mnogih interesov, se je v postopku pokazala moč določenih akterjev, ki morda v preteklosti niso bili tako izraziti pri ustanavljanju občin.

Poleg različnih pogledov DZ na odločanje o ustanovitvi občine Ankaran v različnih časovnih obdobjih smo bili priča tudi »dolgi roki« matičnega delovnega telesa (Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj), ki je v več odločanjih dokazal, da gre za enega ključnih akterjev v zakonodajnem procesu. Brez pozitivne naravnanosti matičnega delovnega telesa k predlogu se namreč pokaže nemoč ostalih akterjev v procesu. Prav tako se je v postopku izkazala moč DS, predvsem s svojo sestavo, ki jo sicer utemeljujemo kot »strokovno« (predstavlja skupine, ki naj bi zastopale svoje interese v skladu s poznavanjem področja, na katerem delujejo), obenem pa v praksi lahko opazujemo, da gre predvsem za zastopanje parcialnih interesov v predstavniškem telesu. V proces nastanka občine Ankaran je bilo vpleteno tudi US. US je sicer že v preteklosti preučevalo skladnost slovenskega sistema lokalne samouprave z ustavo, predvsem v smislu skladnosti določb ZLS z ustavo, ki je bil tudi zaradi odločitev sodišča večkrat popravljen oziroma dopolnjen. Pravzaprav gre za telo, ki je v zaključku odločilo v prid ustanovitvi občine Ankaran in pokazalo, kako veliko moč ima v tovrstnih postopkih. Odločitev sodišča je odprla polemike, vezane na odnose med različnimi vejami oblasti, obenem pa izkazala visoko pravno avtoriteto na področju ustanavljanja občin. Ker gre v primeru ustanavljanja občine Ankaran za edinstven primer postopkovnih zapletov, je to tudi ključno zanimanje nadaljnje analize problema.

# 2 METODOLOGIJA

## 2.1 Namen in opredelitev izbrane teme

Proces ustanavljanja občine Ankaran se je pričel leta 2008 in v tem trenutku še ni zaključen. Lahko rečemo, da gre v primeru Ankarana za enega najdaljših procesov ustanavljanja občine v Sloveniji. Primer ustanavljanja občine Ankaran ni del te diplomske naloge samo zaradi nedavne aktualnosti teme, temveč gre v prvi vrsti za vprašanje o tem, kako je nek teritorij (območje) po dolgih letih postal samostojna občina. Gre za prerez korakov, ki so bili storjeni v zadnjih letih za dosego enega in edinega cilja – odcepitve Krajevne skupnosti (KS) Ankaran od MOK. Moj namen je preučiti (možno) zapletenost ustanavljanja občine in razčleniti sistemsko ureditev ustanavljanja občin v Sloveniji. Pri postopku ustanavljanja občine Ankaran posebno pozornost namenjam akterjem, ki so pomembno vplivali na proces nastanka občine Ankaran, in sicer:

- zakonodajni veji oblasti (DZ),
- sodni veji oblasti (US),
- izvršni veji oblasti (vlada),
- DS.

Osredotočena sem na preučevanje pravno-formalnega vidika, ki opredeljuje proces ustanavljanja občine in vpletenosti posameznih akterjev na različnih ravneh. Diplomska naloga vključuje oris konkretnega primera ustanavljanja občine Ankaran, vse od referendumskega vprašanja, upoštevanja veljavne zakonodaje oziroma meril, na osnovi katerih je lahko občina ustanovljena, ter do stališč in odločitev, ki so se sprejemali v postopku. Primarno sem osredotočena na preučitev veljavne zakonodaje, ustave, PDZ, relevantno veljavne predpise pa apliciram na proces ustanavljanja občine Ankaran. Cilj naloge je spremljati postopek, ki je pripeljal do izvedbe referendumskega vprašanja in v nadaljevanju sprožil zaplete, ki so se zaključili z odločbami US, ter postopkov, ki so se pred odločbo in po njej vršili v okviru DZ, različnih odborov DZ in DS.

## 2.2 Metode in tehnike raziskovanja

Tekom raziskovanja ter potrjevanja postavljene hipoteze uporabljam naslednje metode in tehnike raziskovanja: analizo primarnih in sekundarnih virov (znanstvenih člankov in strokovne literature, časopisnih člankov itd.), deskriptivno metodo (opis in razlaga pojmov), intervju z glavnim podpornikom ustanovitve občine Ankaran, Gregorjem Strmčnikom, in intervju z nasprotnikom ustanovitve občine Ankaran, nekdanjim predsednikom Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Vilijem Trofenikom, analizo internetnih in medijskih virov (spletnih strani), področne zakonodaje in formalnih predpisov.

V primeru analize primarnih in sekundarnih virov sem osredotočena na relevantno literaturo s področja lokalne samouprave, preučujem ZLS kot ključen za sistem lokalne samouprave v Sloveniji, prav tako sem osredotočena na preučevanje relevantnih delov ustave in PDZ. Pomemben del literature prestavljajo strokovni članki in raziskave Inštituta za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor ter dokumenti nekdanje Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. S pomočjo deskriptivne metode bom opisovala predvsem pojme in pomen lokalne skupnosti ter lokalne samouprave. Deskriptivna metoda bo služila zapisu teoretskega okvira naloge; na njeni osnovi bom analizirala primarne in sekundarne vire. Prav tako bom s pomočjo deskriptivne metode analizirala internetne vire. Predmet preučevanja bom analizirala s pomočjo strokovne literature na področju lokalne samouprave – pravno-formalna ureditev nastanka občin, nastajanje občin v Sloveniji, akterji, vključeni v postopke nastanka občin. V raziskovalnem delu diplomske naloge preučujem nastanek konkretne občine na osnovi ustrezne zakonodaje ter vpletenost posameznih akterjev s pomočjo analize virov DZ, DS in US. Analiza pridobljenih podatkov je dopolnjena z rezultati intervjujev, s čimer zaključujem empirični del naloge.

## 2.3 Delovna hipoteza

Pisanje in raziskovanje v okviru postavljene teme sem osredotočila na potrjevanje temeljne hipoteze, ki se glasi: **»Postopek ustanovitve občine Ankaran je v skladu s pravno-formalnimi predpisi, zato lahko pridobi status občine.«**

## 2.4 Zgradba diplomskega dela

V prvem delu naloge opisujem teoretično osnovo za analizo raziskovalnega vprašanja. Definiram pojem lokalne samouprave in skupnosti ter opisujem razvoj lokalne samouprave v Sloveniji. Ukvarjam se tudi z elementi lokalne samouprave. Opisujem spremembe na področju nastajanja občin, pri čemer so poudarjene zgodovinske značilnosti razvoja slovenskega sistema lokalne samouprave. Opisujem tudi reformo sistema lokalne samouprave, ki se je pri nas začela po osamosvojitvi, njene sestavine in procesne značilnosti nastajanja novih občin v različnih časovnih obdobjih ob različnih zakonskih pogojih (občine so namreč nastajale tudi na osnovi sprejetih novel, kar pomeni, da niso imele vse enakih pogojev za nastanek). Definiram naloge in vrste občin, orišem problematiko nastajanja (majhnih) občin, teoretska razmišljanja o teh občinah, pozitivne in negativne strani malih občin in značilnosti majhnih občin pri nas.

Temeljni del teoretične osnove je analiza obstoječe zakonodaje in predpisov, ki se tičejo procesa nastajanja občin (ustave, zakonov, PDZ). Ker je za pričujočo diplomsko nalogo relevantna pravno-formalna ureditev na področju ustanavljanja občin, se osredotočam predvsem na določbe zakonov in PDZ. V prvi vrsti opredeljujem vsebino ustavnih določb, ki se tičejo lokalne samouprave in konkretno nastajanja občin. Na področju pravnega urejanja lokalne samouprave in vsled nastajanja občin govorim o dveh zakonih:

- ZLS in
- ZUODNO.

V nadaljevanju govorim o formalni ureditvi določenih postopkov, ki v končni fazi pripeljejo do ustanovitve občine. Osrednjo misel zato posvečam PDZ ter temeljnim fazam zakonodajnega postopka, ki urejata način sprejemanja odločitev, konkretno tudi za ustanovitev nove občine.

Ker v zakonodajnem postopku oziroma postopku za ustanovitev občine sodeluje več akterjev na različnih ravneh oblasti, teoretsko opredeljujem tudi značilnosti posameznih akterjev, ki se mi v tem delu zdijo pomembni; definiram njihove pristojnosti in konkretne vloge pri postopku za ustanovitev občine oz. zakonodajnem postopku.

Govorim o:

- vlogi DZ v zakonodajnem odločanju,
- vlogi DS pri sprejemanju zakonov s področja lokalne samouprave,
- vlogi matičnih odborov DZ v postopku sprejemanja dotične zakonodaje,
- vlogi vlade v zakonodajnem postopku,
- vlogi US oz. njegovih pristojnostih.

Akterjev, ki sodelujejo pri zakonodajnem odločanju, je sicer mnogo, vendar pa jih v tem diplomskem delu ne bom posebej izpostavljala (npr. interesne skupine, politične stranke, lokalni aktivisti itd.). Poudarjeni so namreč predvsem tisti akterji, ki v formalnem smislu dejansko imajo moč odločanja in sprejemanja zavezujočih odločitev, ki konec koncev pripeljejo do rezultatov določenih dejanj. Jedro diplomske naloge predstavlja analiza konkretnega primera Ankaran – procesni koraki ter upoštevanje veljavne zakonodaje, norm in predpisov v procesu nastajanja te občine. Prav tako na konkretnem primeru Ankarana opišem vlogo posameznih akterjev pri ustanavljanju občine. V zaključku so predstavljene glavne ugotovitve in sklepi.

# 3 TEORETIČNO OZADJE DIPLOMSKEGA DELA

## 3.1 Lokalna samouprava in lokalna skupnost

Teoretskih opredelitev lokalne skupnosti in lokalne samouprave je sicer mnogo, a bom v delu opisala le tiste ključne, ki so značilni za slovenski sistem. Kot pravi Vlaj: »Lokalna skupnost je družbena skupnost na območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Šlo naj bi za naravno življenjsko skupnost, ki je nastala z naselitvijo na nekem območju« (Vlaj 2004, 16–17). Družbena skupnost je na bistveno manjšem območju od območja države, ki je tako razdeljeno na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Vlaj povzame, da so bistvene značilnosti lokalne skupnosti: ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na njem, skupne potrebe in njihovi interesi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo (Vlaj 2004, 16–17). Lokalna samouprava je normativna institucija, medtem ko je lokalna skupnost dejanski družbeni pojav. Lokalna skupnost je torej neposredna in dejanska osnova lokalne samouprave.

Oba pojma sta med seboj neločljivo povezana. Lokalna samouprava namreč ne more obstajati brez lokalne skupnosti. Skupaj predstavljata pogoje za uresničevanje potreb in zahtev prebivalcev na določenem območju, zato je za vsako demokratično družbo priznanje obstoja lokalnih skupnosti pomembnega značaja, predvsem z vidika urejanja zadev na najnižjih ravneh ter bolj učinkovitega zagotavljanja zadovoljstva prebivalcev v organiziranih skupnostih lokalne samouprave. Po mnenju Vlaja je v sodobnem svetu lokalna samouprava »dober pokazatelj demokratičnosti konkretne države, saj s svojim obstojem in delovanjem lahko razrahlja še tako centralizirano državo« (Vlaj 2004, 5).

ELLS pravi, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Lokalna oziroma krajevna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke (Vlaj 1998, 17). In kaj lokalna samouprava pomeni v najširšem smislu? Predstavlja temeljno obliko teritorialne organizacije oblasti in najširši

okvir uresničevanja samouprave občanov, ki živijo na določenem področju (Brezovšek 2009, 8). Sistem lokalne samouprave v svojem bistvu ne more obstajati brez določenih elementov, ki ga sestavljajo. Šmidovnik govori o petih konstitutivnih elementih lokalne samouprave, ki so (Šmidovnik 1995, 29):

- da so teritorialno določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave – na primer kot občine, pokrajine itd. – to je teritorialni element samoupravnosti,
- da je tem skupnostim priznano delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev – to je funkcionalni element samoupravnosti,
- da te naloge opravljajo člani skupnosti pod lastno odgovornostjo, in sicer bodisi neposredno ali po svojih organih, ki jih izvolijo – to je organizacijski element samoupravnosti,
- da ima skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog – to je materialno-finančni element samoupravnosti,
- da ima skupnost lastnost pravne osebe – to je pravni element samoupravnosti.

Vlaj poleg navedenih kot šesti element lokalne samouprave omenja še lokalno zavest, ki je pomembna za uresničevanje lokalne samouprave. Kaže se v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in v možnosti njihove javne uveljavitve (Vlaj 2004, 13).

Lokalna samouprava ni le del posameznega političnega sistema, ampak je tudi pomembna dobrina določene družbe, s katero je slednji omogočeno, da nekatere ali večino svojih temeljnih družbenih potreb zadovoljuje v lokalnem okolju, s katerim tako ustvarja na eni strani pristnejši stik, na drugi strani pa sočasno sodeluje pri njegovem razvoju (Jurak Pandiloska in Pinterič 2010, 7).

Poleg konstitutivnih elementov je treba omeniti še tri normativne elemente, na katerih temelji lokalna samouprava v Evropi. Ti elementi so (Lavtar 2007, 5):

- avtonomija; ta označuje stopnjo odločevalske moči med centralno in lokalno oblastjo. Stopnja odločevalske moči na lokalni ravni preprečuje koncentracijo politične moči na centralni ravni in dovoljuje različne politične izbire v različnih lokalnih okoljih;

- demokracija; lokalno oblast opredeljuje kot politično platformo in priložnosti za sodelovanje prebivalcev. Obstoj lokalne samouprave spodbuja sodelovanje prebivalcev pri upravljanju;
- Učinkovitost; lokalne oblasti so pri zagotavljanju javnih služb in iskanju rešitev za lokalne probleme učinkovitejše, ukrepe pa prilagajajo lokalnim razmeram.

Tako lokalna skupnost kot lokalna samouprava nista pretirano kompleksna pojma, sta pa ključna za razumevanje sistema lokalne samouprave v določeni državi. Kot se je izkazalo v Sloveniji, sta bila oba pojma razumljena preslabo oziroma v začetku uvajanja lokalne samouprave nista naletela na prava ušesa. Razumevanje lokalne samouprave in lokalne skupnosti je bilo preveč samoumevno in premalo poglobljeno, da bi kasneje lahko govorili o popolnoma uspešni uvedbi lokalne samouprave v Sloveniji.

## 3.2 Nastanek in razvoj lokalne samouprave v Sloveniji

Trenutno stanje sistema lokalne samouprave v Sloveniji je močno povezano z zgodovinskim ozadjem razvoja lokalne samouprave pri nas. Predvsem je bil sistem lokalne samouprave na začetku uvajanja naravnan precej centralistično. Razlog za to lahko v veliki meri najdemo v razvoju lokalne samouprave v osemdesetih letih prejšnjega tisočletja, ko je v Sloveniji prevladoval komunalni sistem. Šlo je namreč za precej oster prehod iz enega sistema lokalne samouprave v drugega. Torej iz dokaj radikalnega v demokratičnega. Zato lahko govorimo o krizi sistema lokalne samouprave v samih začetkih, kar se je pokazalo tudi v zapletenosti njegovega uvajanja.

O prvih začetkih samouprave govorimo v času srednjeveških mest, ki so pridobila določeno stopnjo avtonomije v razmerju do zemljiških gospostev. Na slovenskem območju se je takšna oblika mestne samouprave najprej razvila v obmorskih mestih (Haček 2005, 44). V letih od 1748 do 1749 se na srednji deželni stopnji ustanovijo kresije, kar je pomenilo nove reforme uprave. Okrožni glavarji, ki so vodili okrožja, so bili v tem času popolnoma odvisni od središča države, ki je narekovala delovanje srednje stopnje uprave. Haček omenja, da se je nižja uprava medtem izoblikovala na osnovi nabornih in davčnih sistemov (po teh občinah so sestavljali kataster, zato so jih imenovali kar katastrske občine). Tako je nastal jožefinski kataster občin, ki so bile razmeroma trdne in natančno odmerjene teritorialne enote (Haček 2005, 45). Ko se je

leta 1810 pričelo združevanje katastrskih občin, so bile v Ilirskih provincah uvedene komune – tako imenovane večje občine, ki so predstavljale prvo stopnjo oblasti v državni upravi. Pri oblikovanju so se držali načela, po katerem naj občina obsega 2.000 do 2.500 prebivalcev, zaradi posebnosti kraja in naravnih značilnosti pa lahko tudi manj. Po odhodu Francozov je Avstrija ozemlja nekdanjih komun upoštevala pri določanju novih okrajev. Komune so se še vedno ohranile kot glavne občine, ki jih je sestavljalo več podobčin, na čelu katerih so bili rihtarji ali podžupani (Haček 2005, 46). Leta 1848 je marčna revolucija, ki je imela med zahtevami tudi samostojen položaj občin, uveljavila »oktroirano marčno ustavo«, ki je vsebovala določila o »neodstopnih temeljnih pravicah« občine.

> *Temelj nove upravne ureditve je bila občina, ki je bila zasnovana kot samostojna in samoupravna prvostopenjska oblast*[1]*. Zakon iz leta 1849 je urejal področje občin, večina njegovih načel pa je ostala v veljavi vse do razpada Avstro-Ogrske*[2]*. Občinam je zakon zagotavljal samoupravo v njihovih »notranjih« zadevah, pri upravljanju njihovega premoženja, postavitvi občinskih organov in delu krajevne policije. Vsaka občina je imela svoje »zaključeno ozemlje«, zakon pa je vseboval tudi določilo, po katerem se lahko posamezne občine, ki niso imele zadostnih sredstev za opravljanje nalog, združijo v eno občino* (Haček 2005, 47).

Leta 1851 je decembrski patent razveljavil marčevsko ustavo, uveden pa je bil strogi centralizem:

> *Za krajevne občine je to pomenilo popolno omejitev njihove samostojnosti in vrnitev k sistemu popolne odvisnosti občin v razmerju do državnih organov. Po padcu Bachovega absolutizma so ponovno oživela načela zakona iz leta 1849, ki so večinoma prešla tudi v nov »okvirni« zakon. Zakon iz leta 1862 je urejal predvsem vrste občin, delovno področje občin, občinske organe in razmerje občinskih organov do državnih ter drugih avtonomnih organov. Tudi ta zakon ni razločeval občin, poseben položaj so imela le deželna glavna mesta in okrožna*

[1] Marčna ustava je določala, da ima vsaka občina pravico do volitev svojih predstavnikov, sprejemanja novih članov v občino, samostojnega opravljanja svojih nalog, javne predstavitve svojega gospodarjenja in javnega delovanja svojih predstavnikov.

[2] Zakon ima v uvodu načelo »Temelj svobodne države je svobodna občina«.

*mesta, na katera so lahko s posebnimi zakoni prenesli tudi pristojnosti okrajnih glavarstev. Deželna glavna mesta so lahko imela svoje statute, zato o teh mestih govorimo tudi kot o »statutarnih« mestih. Naslednja značilnost državnih in deželnih zakonov je bila v tem, da so ločili delovno področje občin na lastno in na preneseno delovno področje* (Haček 2005, 48–49). Tovrstno ureditev poznamo še danes.

Konec prve svetovne vojne je bila prelomnica tudi za področje lokalne samouprave na Slovenskem. Država SHS je združila vse slovenske pokrajine v eno upravno enoto. Vse zadeve deželnih odborov so prešle na Narodno vlado SHS v Ljubljani na osnovi odločitve o prehodni upravi. Ni pa prišlo do konkretnih sprememb na najnižji ravni lokalne samouprave, saj je organizacija tedanjih občin in okrajnih zastopstev ostala nespremenjena. Prav tako ni prišlo do večjih sprememb glede oblikovanja občin in predpisov za njihovo delovanje po nastanku Kraljevine SHS (leta 1918). Z vidovdansko ustavo (leta 1921) so bila postavljena le načela za novo ureditev države in v tem okviru tudi lokalne samouprave. Predvidena je bila vzpostavitev lokalne samouprave na treh ravneh: v občini, okraju in v oblasti. Okrajna samouprava ni bila nikoli izpeljana, medtem ko sta ostali dve obliki v državni ureditvi dejansko zaživeli. V letu 1921 je bilo na območju tedanje Slovenije 1.073 občin (Haček 2005, 53). Višja raven lokalne samouprave, ki se je v obdobju vidovdanske ustave dejansko izvedla, je bila t. i. oblast. Oblasti so delovale kot državni in kot samoupravni organ do šestojanuarske diktature leta 1929, ko so bile dokončno odpravljene oz. jih je zamenjala nova razdelitev države na banovine (Haček 2005, 54). Banovinska samouprava je temeljila na septembrski ustavi iz leta 1931, ki pa ni imela izvoljenih predstavništev, zadeve je namreč urejal ban s svojim posvetovalnim telesom – banskim svetom. Zakon o občinah iz leta 1933 je zopet vzpostavil sistem volitev občinskih organov. Ta zakon je tudi postavil merilo, po katerem mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev. Ta določba je povzročila veliko združevanje občin: na območju takratne Slovenije se je število občin skrčilo s 1.241 na 469 občin (Šmidovnik 1995, 150–151).

Ključna prelomnica za slovensko lokalno samoupravo je bilo leto 1945, ko je nastala socialistična Jugoslavija. Slovenija se je ločila od dotedanjega modela lokalne samouprave in od klasične evropske zamisli, saj smo prešli v sovjetsko vplivno cono. Oblast je bila na vseh ravneh podrejena centralnim državnim organom; lokalni organi

oblasti so bili zgolj izpostave centralne oblasti v lokalnih enotah. Jugoslavija se je po letu 1959 poskušala osamosvojiti od sovjetskega vzorca in je kot vodilno idejo začela zasledovati idejo samoupravljanja. Sistem samoupravljanja je Jugoslaviji omogočil, da je lahko v določeni meri uveljavljala avtonomijo lokalnih skupnosti. Ta avtonomija se je imenovala komunalni sistem. Takratna občina je bila razglašena za komuno, ki naj bi bila temeljna celica družbe, kjer naj bi ljudje opravljali vse svoje skupne – torej javne zadeve, kolikor po naravi stvari ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast.

V praksi pa to ni bilo tako. Država je namreč prevladala nad komunalnim sistemom, komuna pa je postala prvostopenjski državni organ z univerzalno pristojnostjo za opravljanje vseh državnih nalog. Zaradi obsega državnih nalog se je komuna povečala v svojem obsegu.

> *Na območju Slovenije je bilo 62 občin – komun; povprečna slovenska občina je obsegala slabih 327 km$^2$ in je štela 32.250 prebivalcev. Lokalne naloge, ki pomenijo zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev v naseljih, je komuna morala preložiti na t. i. krajevne skupnosti. Teh je bilo na območju Slovenije nekaj čez 1.200 in so bile ustanovljene v skoraj vseh večjih naseljih. Krajevne skupnosti so bile nekakšen nadomestek za samoupravne občine – financirati so se morale same, njihova ureditev pa je bila bolj podobna prostovoljnim društvom kot pa ureditvi javnoupravnih organizacij. Opravljanje lokalnih zadev je bilo tako potisnjeno na stran. Kljub temu so imele občine določen nivo samoupravnosti in avtonomije, saj je komuna naloge opravljala pretežno samostojno* (Šmidovnik 1995, 151–155).

Komunalni sistem je močno vplival na nadaljnji razvoj lokalne samouprave pri nas – tako z vidika nastajanja občin kot z vidika nalog, ki so jih občine dobile v izvajanje. Občine so namreč v izvajanje prejele naloge, ki so jih poprej izvajale krajevne skupnosti (ali ožji deli občin), obenem pa izgubile nekatere pristojnosti, ki so se dejansko preselile na državno raven.

## 3.3 Uvedba lokalne samouprave v Sloveniji in njena reforma

Komunalni sistem je obveljal vse do osamosvojitve države Slovenije. Kot že omenjeno, je prav komunalni sistem vplival na nadaljnji razvoj lokalne samouprave na slovenskem. Tudi zato, ker je velik del politične elite ob osamosvajanju Slovenije zanikal pomembnost uvajanja lokalne samouprave oziroma se je v veliki meri želel nasloniti na temelje sistema pred osamosvojitvijo, kar je pomenilo uvedbo sistema, ki bo naravnan centralistično.

Čeprav so spremembe teritorialnih upravnih sistemov stalnica, so razlogi zanje različni od obdobja do obdobja. Po drugi svetovni vojni so v ospredju predvsem naslednji razlogi (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010):

- decentralizacija držav,
- spremembe v politični ureditvi držav,
- ekonomsko-socialne spremembe v družbi,
- koncentracija prebivalstva v mestih in tehnološki napredek.

Podobni razlogi so pripeljali tudi do potrebne reforme slovenske lokalne samouprave, ki vsebuje štiri sestavine:

- teritorialno sestavino,
- funkcionalno sestavino,
- organizacijsko sestavino,
- finančno-materialno sestavino.

V primeru teritorialne sestavine govorimo o ozemlju. Območje občine je pravzaprav bistvena sestavina samoupravne skupnosti, zato mora določanje občinskega ozemlja izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti (Vlaj 2004, 171). Ko govorimo o teritorialni sestavini reforme, se ni moč izogniti kriteriju števila prebivalcev v občini. To je namreč močno povezano s teritorijem, kar pa ne pomeni, da večji teritorij občine posledično pomeni večje število prebivalcev. Pri številu prebivalstva je izredno težko postaviti objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine.

Nekateri zakoni v preteklosti so določili, koliko je najmanjše število prebivalcev, ki jih mora imeti občina; tako določilo pa imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni (Vlaj 2004, 171). Med drugim je tako tudi v Sloveniji, kjer pa je bil ta kriterij v preteklih letih spremenjen.

V primeru funkcionalne sestavine govorimo o razmejitvi pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine (Vlaj 2004, 172). Funkcionalna sestavina je torej navezana na naloge občin. Pri nas je ta razmejitev definirana tudi z ZLS, ki natančno opredeljuje izvirne in prenesene naloge občin. Gre tudi za sestavino reforme, ki ni bila nujno korektno izvedena v vseh občinah. Ravno zaradi majhnosti nekaterih občin ugotavljamo, da naloge lokalnih skupnosti niso vedno izpeljane na način, kot se je predvidevalo na začetku reforme.

Ko govorimo o organizacijski sestavini reforme, mislimo na lokalni upravni sistem. Z vidika delovanja lokalne samouprave je pomembna vzpostavitev organizacijskega modela, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima župan. Prav tako je po zakonu kot občinski organ predviden nadzorni odbor (Vlaj 2004, 175). Lahko bi rekli, da je ta sestavina reforme v Sloveniji še najbolj uspela. Kljub nekaterim spremembam zakonskih določil v preteklosti bi lahko rekli, da je bila ta sestavina najbolj korektno izpeljana.

Finančno-materialna sestavina zajema lokalne finance in premoženje lokalnih skupnosti. Občina namreč po tej sestavini samostojno ureja vse lokalne javne zadeve in samostojno razpolaga s svojim premoženjem. Zato mora imeti ustrezno pravno osnovo, primerna sredstva (premoženje) in načine za opravljanje svojih nalog (Vlaj 2004, 176). Gre za precej problematično sestavino. V največji meri zato, ker se je v praksi izkazalo, da marsikatera občina z lastnimi sredstvi ni sposobna preživeti, kar pomeni, da imamo v Sloveniji kar nekaj občin, ki so deležne finančne izravnave s strani države.

Vsem naštetim sestavinam naj bi dosledno sledila reforma slovenskega sistema lokalne samouprave. Kot se je pokazalo, je bila marsikatera od njih prehitro definirana v sklopu

nekaterih členov v področni zakonodaji, obenem pa so bile nekatere sestavine preohlapno definirane v začetku postopkov reforme. Po osamosvojitvi Slovenije so se tvorci lotili uvedbe sistema lokalne samouprave, kar je bilo po mnenju Vlaja eno od pomembnih državotvornih dejanj. »Ob človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelu delitve oblasti je ustava s temeljno zahtevo po lokalni samoupravi Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih skupnosti, ki so državljanom najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje« (Vlaj 2005, 28–29). Šlo je za korenito spremembo dotedanje samoupravno-komunalne ureditve v smeri »klasične lokalne samouprave« evropskega tipa. Prvi koraki so bile priprave strokovnih osnov za projekt lokalne samouprave, ki so bile pripravljene že v letu 1989, sprejem nove slovenske ustave s pomembnim poudarkom na področju lokalne samouprave konec leta 1991 in sprejem krovnega ZLS 21. decembra 1993 (Haček 2005, 65).

> *Reorganizacija lokalne samouprave v Sloveniji velja za vzpostavljanje novega državnopolitičnega sistema in ne za tehnično organizacijsko modernizacijo lokalnih skupnosti, kot so bili primeri v drugih evropskih državah. Reforma žal ni bila najbolj uspešna zaradi pomanjkanja podpore v javnosti, v takratni vladi in političnih strankah. Soglasja glede ciljev reforme ni bilo, prav tako pa politični in strokovni tvorci reforme niso našli skupnega jezika o temeljnih rešitvah* (Šmidovnik 1995, 223–224).

Kot povzema Šmidovnik, se je reforma lokalne samouprave v Sloveniji zapletla že na začetku, ker je pritiskal čas[3], priprave za nove občine pa niso bile končane. Občine je bilo treba ustanoviti takoj, kar ni dopuščalo posebnih priprav. V zakonu je bila sprejeta rešitev, po kateri naj bi se v tistih delih dotedanjih občin, kjer bi se občani z referendumom odločili za ustanovitev občin do 31. marca 1994, občine ustanovile in v njih izpeljale volitve do 30. junija 1994; v vseh drugih primerih bi se volitve izvedle v starih občinah – ob poteku mandata v aprilu 1994; referendumi za nove občine pa bi se morali v teh občinah opraviti najpozneje do 31. decembra 1994. Šlo je za dvojno ureditev, ki jo je US spoznalo za protiustavno in jo je bilo treba odpraviti. DZ je po odločbi US postavil nove roke za izpeljavo reforme (volitve v nove občine so bile z

[3] V aprilu 1994 je potekel mandat dotedanjih občinskih skupščin.

zakonom določene za izvedbo najkasneje 31. 12. 1994, predhodni referendumi pa so morali biti izpeljani najkasneje do konca maja 1994, nove občine pa ustanovljene do konca julija 1994) (Šmidovnik 1995, 223–224). Poleg dvojne ureditve ustanavljanja občin so se kot neučinkoviti izkazali še prvotni pogoji in merila za oblikovanje občin. Izkazalo se je namreč, da prvotne pogoje za ustanovitev občine iz ZLS izpolnjuje skoraj vsako, za ustanovitev nove občine predlagano območje[4]. Kot odločilno za oblikovanje občin se je zato uveljavilo eno samo zakonsko merilo: na referendumu izražena volja prebivalcev, kar je bilo podkrepljeno s 14. členom ZLS, po katerem je smel DZ samo izjemoma sprejeti popravke meja občine v primerih, ko ugotovi, da si referendumske odločitve nasprotujejo (Šmidovnik 1995, 172).

V letu 1994 je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin, kar je pomenilo osnovo za dejansko izvedbo reforme. Na osnovi tega zakona je vladna Služba za lokalno samoupravo pripravila strokovne osnove za opredelitev referendumskih območij. Stroka in tudi vlada nista bili za občine, ki bi bile premajhne ali prevelike ali take, ki ne bi bile sposobne same uresničevati večine svojih nalog. Po objavi odloka o referendumskih območjih je služba obravnavala 204 ugovore na določitev referendumskih območij in se do njih strokovno opredelila. Poslanci so nato sprejeli odlok o določitvi 340 referendumskih območij za ustanovitev občin, kar je sprožilo 21 postopkov za presojo ustavnosti in zakonitosti (Vlaj 2004, 182). Postopki so se zopet zapletli, v veliki meri zato, ker je bila teritorialna sestavina reforme več kot očitno prehitro na dnevnem redu odločevalcev, ki pa je poleg tega niso jemali dovolj resno in strokovno.

Referendumi so bili izvedeni 29. maja 1994, razen v občini Koper, kjer je bil referendum izveden 11. septembra 1994. Rezultati so bili takšni, da so se volivci samo na 111 referendumskih območjih (od skupaj 339) izrekli za ustanovitev lastne občine

[4] Prvotno besedilo zakona je predvidevalo, da mora novoustanovljena občina izpolnjevati 6 od 11 pogojev, ki so bili: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami; dostopnost do primarne zdravniške in socialne oskrbe; osnovna šola; osnovna komunalna opremljenost in s tem povezane lokalne javne službe; osnovne prometne in PTT-storitve; prostore za izvajanje lokalnih, upravnih, društvenih in političnih dejavnosti; osnovne pogoje za športno in kulturno dejavnost; dostopnost do finančnih in bančnih storitev; informacijsko-dokumentacijsko dejavnost; požarno varnost in civilno zaščito.

(Haček 2005, 65). Tudi to je bil pokazatelj, da bo teritorij občin predmet nadaljnjih zapletov znotraj celotne reforme. DZ je nato po hitrem postopku sprejel še novelo zakona, s katero je postavil nova merila za oblikovanje občin (še posebej mestnih). Ne glede na spremembo zakona se je postopek za oblikovanje novih občin nadaljeval – po novih zakonskih merilih, vendar pa na osnovi že izpeljanega referenduma (Šmidovnik 1995, 172). Nove zakonske določbe so omogočile le izvedbo posvetovalnih referendumov v novoustanovljenih občinah (in ne tudi v prejšnjih), s čimer je bilo doseženo, da so se končne odločitve o ustanovitvi občin začele sprejemati izključno v DZ.

Lokalna samouprava v Sloveniji praktično deluje od januarja 1995, saj so teritorialno spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi začele delovati s 1. 1. 1995. Občine so bile ustanovljene z ZUODNO. Takratni DZ ni razpisal novega referenduma, čeprav je z novelo zakona določil nova merila za oblikovanje občin. Podobno stališče je zavzelo tudi US, ki je predlagalo, da se nove občine ustanovi na osnovi že izvedenih ali na osnovi ponovljenih referendumov (proti njim se ni izreklo). DZ je bilo tako omogočeno, da spregleda že izvedene referendume in oblikuje nove občine v nasprotju z rezultati referenduma, kar pa ni bilo v skladu s pričakovanji prebivalcev. Tako je DZ ustanovil 147 novih občin brez dodatnega ugotavljanja volje prizadetih prebivalcev, čeprav je šlo za povsem drugačen predlog, kot je bil prejšnji (za 340 občin), o katerem je bil izveden referendum. Ustanovitev novih občin je povzročila množico protestov zaradi teritorialnega oblikovanja novih občin (na US je bilo vloženih 79 pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti ZUODNO). Glavni očitek je bil, da DZ pri oblikovanju novih občin ni upošteval izražene volje prebivalcev na referendumu.

US je zaplet rešilo na način, da je po eni strani ocenilo izid celotnega procesa za vzpostavitev novih občin kot protiustaven, po drugi strani pa je dopustilo, da se postopki normalno nadaljujejo. Vse zakonske določbe, s katerimi so bile ustanovljene nove občine, je izreklo za neskladne z ustavo; po drugi strani pa naj bi DZ odpravil to neskladnost najkasneje 6 mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev. Interpretacija odločbe je bila, da občine, ki so sicer neskladne z ustavo, do nadaljnjega normalno delujejo (v njih se izvedejo volitve in drugi reorganizacijski ukrepi). Šmidovnik pravi, da je »US nakazalo smer nadaljnjega reševanja postopka – ugotovilo je namreč, da bo po konstituiranju novoustanovljenih občin odprta možnost, da bodo

posamezna naselja ali več naselij, če bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine, lahko začela postopek po določbah 14. člena[5] in 15. člena[6] ZLS« (Šmidovnik 1995, 227). Problem ustanavljanja občin in določanja njihovih območij je to zapeljalo v smer »samooblikovanja« občin »v skladu z izraženo voljo prebivalcev«, pri čemer je imela država le še vlogo registratorja sprememb na terenu (Šmidovnik 1995, 174). Občino je bilo torej možno ustanoviti na dva načina:

- občino lahko ustanovi DZ z zakonom po predhodno opravljenem referendumu ali
- se občina ustanovi z referendumom, ki ga DZ le potrdi.

V prvem primeru je bila končna odločitev v rokah DZ, v drugem pa v rokah prebivalcev.

Tega problema so se v DZ zboru lotili z novo novelo ZLS, s katero so odpravili določbe, ki so govorile v prid samooblikovanja občin z referendumom in potrditvijo DZ, obdržali pa so določbe o zavezujočem rezultatu referenduma za DZ, ki so se pokazale za problematične v primerih, ko se večina tistih, ki so glasovali, izreče proti nameravani združitvi ali izločitvi območij občin z namenom ustanovitve nove občine. Rezultat nove ureditve je tako bil, da je novo besedilo zakona omogočalo, da referendum z negativnim izidom deluje kot veto proti vsaki predlagani teritorialni reorganizaciji občine (Šmidovnik 1995, 176). Da bi preprečili ponovne zaplete pri postopkih ustanavljanja občin, je vlada pripravila predlog Zakona o postopku za ustanovitev občin in določitev njihovih območij, ki je bil sprejet leta 1996. Zakon je predpisoval celoten postopek za ustanovitev občin. DZ je v nadaljevanju (leta 1998) ustanovil 45 novih občin, tako da je bilo tedaj v Sloveniji 192 občin, od katerih jih kar 95 ni izpolnjevalo zakonskega pogoja o najmanjšem številu prebivalcev v občini (5.000 prebivalcev) (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010). 45 novih občin je bilo kar veliko število, sploh če

[5] Po 14. členu noveliranega zakona se je del občine lahko izločil in priključil drugi občini, če se na referendumu za to odloči večina prebivalcev dela občine, ki se želi izločiti, in večina prebivalcev občine, h kateri se ta želi priključiti. Takšno odločitev z zakonom potrdi DZ.

[6] Po 15. členu noveliranega zakona se dvoje ali več občin lahko združi ali razdeli, če se na referendumu za to odloči večina prebivalcev. Vse take referendumske odločitve potrdi DZ.

pomislimo, da je bil leta 1995 narejen pomemben korak k reformi, pri čemer naj bi bil rezultat te dokončen oz. se naj po tem ne bi več kaj dosti spreminjalo. Razlogov za veliko število novoustanovljenih občin leta 1998 je bilo več:

- Zakon o ustanovitvi občin je bil neusklajen z odločbo US, ki je zahtevala ustanovitev občin;
- ker je šlo pri ustanovitvi občin za politično odločitev, je tudi takratna vlada predlagala ustanovitev občin, ki so močno odstopale od zakonskih pogojev;
- tudi v DZ so bile ustanovljene občine, ki niso izpolnjevale zakonskih pogojev, in
- odločba US iz aprila 1998 je relativizirala pogoje za ustanovitev občin tako, da je prišlo do položaja, ko so pogoji za ustanovitev občin natančno določeni, vendar jih odločba US navaja kot »programske norme«, če jih občina ne izpolnjuje. Velikemu številu novih občin se tako ni bilo moč izogniti.

V naslednjem mandatnem obdobju DZ je bil proces ustanavljanja občin tako rekoč ustavljen, saj je bila leta 2002 ustanovljena samo ena občina. To je bilo mogoče predvsem zaradi odločitev US, ki niso pritrdile zahtevam za pravico »do svoje občine« (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010). V skladu z veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 in predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009. V postopku so bila pomembna stališča US

> *»da ustava sicer pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine ter določi njihova območja ter da pri tem upošteva merila, ki jih je z zakonom sam določil, kot celoto, pri čemer pa je ustavno dopustno, da DZ merila števila prebivalcev ne upošteva togo in vsebinska merila relativno, če iz pravne in dejanske ureditve dejavnosti, ki naj bi bile zagotovljene na območju prihodnje občine, izhaja, da jih je treba zagotavljati na širšem območju oziroma so tako tudi zagotovljene«* (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010).

Ko ocenjujemo vpliv posameznih vej oblasti na reformne procese na področju lokalne samouprave, moramo za Slovenijo poudariti pomembno vlogo US pri tem, predvsem odločbo, v kateri je bil postavljen koncept občin. Vlaj poudarja, da je bil tekom reforme dan prevelik poudarek teritorialnemu vidiku, premajhen pa funkcionalnemu,

regionalnemu in finančnemu vidiku. To nam kažejo tudi številne primerjave s tujimi ureditvami, še zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo ELLS in težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in Evropske unije (Vlaj 2005, 29). To dejstvo se izraža tudi v mnenju strokovnjakov Sveta Evrope. Na osnovi programa rednega nadzora Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope je namreč skupina strokovnjakov kongresa opravila v Sloveniji (decembra 2000 in marca 2001) dva obiska in se na njih sestala s predstavniki DZ, DS, vlade in združenj občin in predstavniki posameznih lokalnih skupnosti. Skupina je pripravila Poročilo o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, ki ga je pozneje obravnaval in na njegovi osnovi sprejel kongres. V delu priporočila, ki se nanaša na občine, je skupina menila, »da je v Sloveniji zaželeno strožje izvajanje ZLS, ki določa minimum 5.000 prebivalcev za ustanovitev nove občine, in zato je bolje prenehati z ustanavljanjem novih občin, da se prepreči še večja razdrobljenost, združena z nezadostnim financiranjem« (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010).

Pravi problemi slovenske lokalne samouprave se po mnenju Šmidovnika začenjajo pri ustavi. ZLS je sicer centralni instrument, s katerim se uravnavajo tokovi reforme na mikro ravni v občinah; je tudi nekakšen simbolni dokument, ki s svojo vsebino in s svojo (ne)kakovostjo v največji meri izraža vsakovrstne tegobe te reforme. Vendar pa je pomen tega zakona omejen z ustavo:

> *V Sloveniji imamo občine z izrazito ozkim delovnim področjem; upravljajo pa praviloma le lokalne zadeve; možnosti za državno decentralizacijo, to je za prenos državnih nalog v izvrševanje občin, so omejene; to pa pomeni strogo ločitev med državo in občino oziroma med lokalno samoupravo in dvotirnost upravnega sistema, ki se ji povsod v svetu – zaradi neracionalnosti in tudi zaradi politične neustreznosti – izogibajo. Taka občina bo družbeno in politično manj pomembna tudi v primerjavi z evropskimi občinami, ki postajajo čedalje pomembnejši dejavnik v okviru javnega sektorja in pomembna protiutež državnim in naddržavnim tvorbam* (Šmidovnik 1995, 260).

Lahko rečemo, da z nastajanjem vedno novih občin v Sloveniji opažamo, da nekateri procesi, ki so se začeli odvijati z reformo, še vedno niso zaključeni. Z zaključkom reforme se namreč pričakuje, da se bo spremenilo vse kaj drugega kot nastajanje občin

med vsakokratnimi lokalnimi volitvami. Debata o uvedbi pokrajin v Sloveniji je praktično zamrla, je pa še kako živa problematika majhnih občin, ki jih obravnavam v naslednjih poglavjih. »Reforma« se torej nadaljuje.

### 3.4 Občina kot temeljna oblika lokalne samouprave

V Sloveniji je temeljna samoupravna skupnost, v kateri državljani zadovoljujemo svoje potrebe, občina. Gre za pravno sistemsko enoto, na ravni katere občani najlažje zadovoljijo svoje interese in izkazujejo svoj vpliv na odločanje. US 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 sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Je naravna življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanjo sta posebej značilni ozemeljska povezanost in zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena in tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje (Vlaj 2004, 17–18)

Slovenska občina ima tri sestavine, ki so značilne zanjo, in sicer (Šmidovnik 1995, 73–74):

- da je občina glavni oziroma najvažnejši tip (oblika) lokalne samouprave;
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja – posamezna ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi;
- da ima možnost samoupravnosti – z vsebino, kakor jo določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni deželi. Sodobna občina opravlja predvsem dve oziroma tri vrste nalog, in sicer:
  - lokalne zadeve ali zadeve lokalnega pomena[7] (zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine same določajo v okviru ustavne

[7] Po ZLS občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge: upravlja občinsko premoženje; omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva; načrtuje prostorski razvoj, opravlja naloge na področju posegov v

avtonomije s svojimi akti; gre za zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj gospodarstva v tej skupnosti);

- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država z zakoni;
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam (take naloge opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo državni organi, država pa občinam za te naloge zagotovi sredstva za izvajanje).

Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Z zakonom se lahko določi, da se opravljanje posameznih nalog prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino (24. člen ZLS). Tovrstnih nalog v Slovenji niso deležne vse občine, temveč le tiste večje, ki so tako kadrovsko kot prostorsko sposobne zagotavljati izvedbo teh nalog (npr. mestne občine). Poleg tega je posebna naloga

---

prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči; ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj; 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 kakovost življenja njenih prebivalcev; pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju; pospešuje razvoj športa in rekreacije; pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter skrbi za kulturno dediščino na svojem območju; gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine; ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva; opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami; organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini; skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč; organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč; organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe; določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih 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 ter ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen ZLS).

občine, da ima, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja in s tem ustvarja sredstva za svoje delovanje in razvoj (Vlaj 2004, 206). V skladu z zakoni lahko poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ tudi določa svoj proračun (20. člen ZLS). Občina torej ni sama sebi namen, temveč je njena primarna vloga, da izpolnjuje naloge, ki so določene s področno zakonodajo. Če tega ne zagotavlja, lahko govorimo o neučinkovitosti občine oziroma o (ne)smiselnosti njenega obstoja. Temu sledi razmislek o morebitni združitvi občin z namenom doslednega izpolnjevanja potreb prebivalstva občine. Tudi zato, ker v Sloveniji niso vse občine med seboj enake. V glavnem jih razlikujemo po velikosti in številu prebivalcev.

ZLS predvideva tri vrste občin:

- navadne,
- mestne in
- občine s posebnim statusom.

Tako imenovane navadne občine so pravzaprav podeželske skupnosti (občine) in veljajo za najstarejšo obliko ustaljenega družbenega bivanja na nekem zemljepisnem prostoru. V primeru navadnih občin govorimo v smislu izvajanja osnovnih nalog, določenih z zakonom (popolna osnovna šola, zdravstveni dom, trgovina z živili, oskrba s pitno vodo, poštne storitve idr.). V Sloveniji je teh občin največ.

Mestno občino je uvedla ustava in za njih je najbolj značilno, da opravljajo tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti in jih opravljajo kot izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Mestna občina mora poleg pogojev, ki jih izpolnjuje navadna občina, izpolnjevati še pogoje, da ima bolnišnico, omrežje javnih služb, gledališča, muzeje, arhive, poklicne in srednje šole idr. (16. a člen ZLS). Merila za oblikovanje mestnih občin so strožja v kakovostnem in količinskem pogledu. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Te pogoje v Sloveniji izpolnjuje 11 občin. To število se od uvedbe reforme lokalne samouprave ni spreminjalo, ravno zaradi strogih pogojev, ki jih takšna občina mora izpolnjevati. Pobud za ustanovitev mestne občine je kljub temu še vedno veliko.

Posebni status se lahko podeli občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih. Merila za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi se nanašajo na določitev obmejnih območij (Vlaj 1998, 31). V primeru občin s posebnim statusom gre predvsem za občine v obmejnem pasu, za katere ima država poseben interes za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij. Poseben status občinam podeli DZ, sredstva za razvoj tovrstnih občin pa med drugim zagotavlja država. V Sloveniji še nimamo občin s posebnim statusom (Vlaj 2004, 192).

Občine so kot normativne entitete lokalne samouprave nosilke vseh štirih sestavin reforme. Teritorialna sestavina zajema tudi različne vrste občin, funkcionalna pa naloge občin. Organizacijske sestavine reforme se dotika več delov ZLS. Med drugim drugo poglavje ZLS, ki govori o območju občine in njenih delih. Predvidena je namreč notranja členitev občine na ožje enote. Občina je po evropski izkušnji in stališčih Sveta Evrope demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost neposrednega vpliva na sprejemanje odločitev v organih. Pri konceptu občinske ureditve gre za manjše občine, zato je spremenjena tudi vloga krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Občine namreč v primerjavi s preteklostjo opravljajo naloge, ki so jih prej izvajale krajevne skupnosti. Zakon je zato prinesel bistvene spremembe v položaju občin in njihovih ožjih delov (Vlaj 1998, 32). Bolj podrobno se te sestavine ne dotikam, je pa nadvse pomembna predvsem z vidika občinskih svetov in njihovega vpliva na nastanek novih občin v primeru odcepitve teh od obstoječih občin. V smislu nastajanja novih občin so pomembni tudi ožji deli občin (KS), ki so velikokrat spodbujevalci nastanka novih občin. Za obstoj in delovanje občine je pomembno tudi finančno stanje občine. Financiranje občine je bolj natančno definirano v Zakonu o financiranju občin, ki temelji na načelu, da se občine financirajo iz lastnih virov, pa tudi sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave. 8. člen ZLS sicer pravi, da se občine financirajo iz lastnih virov, občinam, ki pa zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, potrebna dodatna sredstva zagotovi država. Teh je v Sloveniji vse več. Z vidika financiranja občin je za pričujočo diplomsko nalogo pomemben predvsem začetni obstoj nove občine in s tem način njenega financiranja. 51. člen ZLS namreč določa, da premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in

pravice. V primeru odcepitve občine od obstoječe občine pa je v ZLS zelo natančno definirana tudi delitvena bilanca med obema občinama in nadaljnjo financiranje obeh. V primeru financiranja občine govorimo o finančno-materialni sestavini reforme lokalne samouprave. Tudi zaradi premalo poudarjene vloge te sestavine se lahko sprašujemo, ali je slovenski sistem lokalne samouprave učinkovit in potemtakem zmožen preživetja na ravni osnovnih enot lokalne samouprave, to je občin.

## 3.5 Problematika nastajanja novih (majhnih) občin v Sloveniji

### *3.5.1 Teoretske opredelitve majhnih občin*

Že od uvajanja lokalne samouprave se je v Sloveniji izkazalo, da bo tudi ta sistem kazal značilnosti »majhnosti« (prvotno je bilo določenih 340 referendumskih območij, kar bi pomenilo v povprečju manj kot 6.000 prebivalcev na občino). O tem, ali je bolje, da so lokalne skupnosti zaokrožene v manjše ali večje enote, je bilo napisanega že mnogo, dejstvo pa je, da je trend, ki se odraža v Evropi, nagnjen k uvajanju širših samoupravnih enot na lokalni ravni. V Sloveniji se navkljub zavezi, da bomo tem trendom sledili, povezovanju za zdaj še spretno izogibamo. Ravno nasprotno – v zadnjih nekaj letih smo priča nadaljnji drobitvi in nastajanju pretežno majhnih občin. Vendarle pa se nam postavlja ključno vprašanje – ali so slovenske »majhne« občine sploh sposobne povezovanja in ali je to sploh smoter nadaljnjega razvoja lokalne samouprave v Sloveniji. Prepreke, ki govorijo proti temu, so predvsem velike razlike med posameznimi področji v Sloveniji, obenem pa lokalne posebnosti na ozkih območjih, ki se zaključujejo v neki skupnosti.

Velikost občine lahko opredelimo z vsaj dvema meriloma oziroma z njuno kombinacijo, to je merilom velikosti njenega ozemlja (izraženo v kvadratnih metrih) in merilom števila prebivalcev na tem ozemlju. Problem velikosti občin je sestavljen iz dveh vidikov: po eni strani ohranitve krajevne (teritorialne) povezanosti, po drugi strani pa zagotavljanja možnosti ekonomičnega delovanja. Prvi dejavnik omejuje ali zožuje možnost širjenja ozemeljske velikosti občin, za drugega pa je določena velikost občin nujna predpostavka (Brezovšek 2009, 207).

Za razliko od Brezovška, ki govori o dveh vidikih velikosti občin, se Haček osredotoča na sedem dejavnikov, ki po njegovem mnenju določajo velikost lokalne skupnosti. Gre za geografski oz. naravni dejavnik, časovni, ekonomsko-tehnični, politični, urbanizacijski, sociološki in upravni dejavnik (Haček 2012, 67–68). Ti dejavniki bi bili v idealnem sistemu podrejeni štirim načelom, s katerimi bi se oblikovale občine oziroma deli na lokalni ravni. Štiri načela, ki bi jih bilo – v idealnih okoliščinah – treba upoštevati v procesu razdelitve državnega teritorija na ožje dele, so (Haček 2012, 68):

- načelo popolnosti, ki zahteva, da se celoten državni teritorij razdeli na ožje dele in da ni »ostankov«,
- načelo enakosti, ki zahteva, da so si vrste lokalnih skupnosti na isti stopnji po velikosti čim bolj podobne,
- načelo gospodarsko-finančne samozadostnosti, ki zahteva, da so lokalne skupnosti v čim večji meri finančno in ekonomsko samozadostne, ter
- načelo dostopnosti, ki zahteva, da ima lokalno prebivalstvo čim boljši dostop do lokalnih javnih služb in teles.

Kot bomo videli v nadaljevanju, v Sloveniji tega idealnega upoštevanja načel ni bilo. Teritorij je sicer razdeljen, a določen del še vedno stremi k novi razdelitvi (pobude k novim občinam). Lokalne skupnosti so med seboj precej različne (skrajnost velike – male; razvite – nerazvite), velik del občin ni samozadostnih, dostopnost do javnih služb pa je odvisna od finančnega stanja občine. Vprašanje, kaj je optimalna velikost enot lokalne samouprave, je bilo že dolgo časa eno najpogostejše obravnavanih problemov organizacije države na subnacionalni (lokalni) ravni. Pri iskanju odgovorov na to vprašanje sta se izkristalizirala dva pristopa, ki se naslanjata na zaznavo temeljnih vrednot lokalne demokracije. Gre za pristop lokalne skupnosti (komunitarizem), ki poudarja predstavniško vlogo lokalne oblasti, na eni strani in liberalno stališče, ki poudarja učinkovitost izvajanja javnih služb (Swianiewiez v Haček 2012, 77). Tabela 3.1 prikazuje stališča obeh nasprotujočih si pristopov.

Tabela 3.1: Lokalni in liberalni pogled na velikost občine

| **Komunitarizem – lokalni pogled** | **Liberalni pogled** |
|---|---|
| Zagovarja »svobodo fragmentacije«. | Zagovarja vzpostavitev večjih enot lokalne samouprave. |
| Problemi velike birokracije so vidnejši v večjih občinah. | Sposobnost za ekonomski razvoj se povečuje z velikostjo občin. |
| Manjše občine so učinkovitejše pri tekmovanju za investicije. | Sposobnost za mobilizacijo velikih virov je odločilna, sposobnost za strateško načrtovanje ni pomembna, samo trg lahko zagotavlja optimalno alokacijo virov. |
| Velikost občin ni pomembna, kajti javne službe je mogoče s pogodbo prenesti na zasebne ponudnike. | Večje občine so bolj sposobne zagotavljati javne službe. |
| V manjših enotah so stiki med državljani in oblastjo tesnejši, birokracija (upravni aparat) pa majhna, tako da politike lahko bolje izražajo lokalne prednosti. | Velike enote imajo več funkcij in bolj privlačijo pozornost (interes) državljanov oziroma zagotavljajo prostor za tekmovanje interesnih skupin. |

Vir: Haček (2012, 77).

Swianiewicz v Haček (2012, 78) govori o dveh teorijah, ki govorita o pozitivnih in negativnih straneh velikih in majhnih občin. Prva je reformistična teorija oziroma ekonomija obsega, ki našteva utemeljitve v prid združevanju, tj. nastanku večjih občin, druga pa črpa iz ideje lokalizma in teorije javne izbire, usmerjena pa je k teritorialni drobitvi, torej k manjšim občinam.

Tabela 3.2: Pozitivne in negativne strani majhnih in večjih občin po reformistični teoriji in teoriji javne izbire

| **Reformistična teorija (pozitivne strani večjih občin)** | **Lokalizem in teorija javne izbire (pozitivne strani majhnih občin)** |
|---|---|
| Poistoveti se z geslom »veliko je močnejše« (angl. *big is stronger*). | Poistoveti se z geslom »majhno je lepo« (angl. *small is beautifull*). |
| Utemeljitve za velike enote iščejo v ekonomiji obsega za številne lokalne službe (marginalni stroški so nižji v primeru večjih enot). | Stiki med občinskimi svetniki in državljani so v majhnih enotah tesnejši, politiki pa so svoji skupnosti odgovorni v večji meri (zaupanje temelji na osebnih stikih). |
| Večje enote lahko opravljajo več nalog, kar lahko prispeva k večjemu javnemu zanimanju in s tem k udeležbi v lokalni politiki. | V majhnih enotah ljudje lahko izbirajo svojo nastanitev glede na razmerje med davki in zagotovljenimi javnimi službami. |
| Teritorialno združevanje zagotavlja več prostora za delovanje interesnih skupin in s tem pluralno družbo (otežuje nepotizem in politični klientelizem). | Majhne občine so bolj enotne in lažje je izpeljati načrte, ki jim daje prednost večina prebivalstva. |
| V večjih enotah je večja možnost za oblikovanje močne civilne družbe. | V majhnih skupnostih je občutek skupnosti (identifikacija) večji, zato je večja tudi udeležba v javnih zadevah. |
| Večje enote vzpodbujajo lokalni gospodarski razvoj. | Majhne občine so manj birokratske in vzpodbujajo tekmovanje lokalnih oblasti za pritegnitev kapitala. |
| | Majhne občine vzpodbujajo poskuse in inovacije ter se učijo od sosedov. |

Vir: Haček (2012, 78).

Haček povzame še nekaj pozitivnih in negativnih strani majhnih občin. Kot pravi, mora država ob predpostavki navedenih pomanjkljivosti majhnih občin vse zahtevnejše projekte opravljati sama ali pa jih naložiti širšim lokalnim skupnostim, če te obstajajo.

To pa v končni fazi pomeni, da vztrajanje na majhnih lokalnih skupnostih krepi centralizem in ruši temelje, na katerih sloni ideja lokalne samouprave (Haček 2012, 67).

> *Sama ideja lokalne samouprava izhaja iz tega, da obstaja potreba bližine za vse tisto, kar je ljudem za organizirano življenje v prostoru neobhodno potrebno, njihova privrženost majhni skupini pa s svojo prisotnostjo posamezniku nudi večjo psihološko varnost. Ena ključnih prednosti majhne lokalne skupnosti je torej ravno v ohranjanju harmonije lokalne skupnosti in duha, v katerem vsak državljan občuti, da ima možnost biti politično učinkovit* (Haček 2012, 67).

Po drugi strani pa navaja negativne plati velikih občin. Velike skupnosti, ki bi nastale z združitvijo manjših lokalnih skupnosti, bi bile umetne tvorbe, odrezane od svojih naravnih temeljev. V takih skupnostih bi bile nasilno uničene tiste vrednote, ki pomenijo bistvo lokalne samouprave, predvsem občutek solidarnosti in pripadnosti prebivalstva. Velike skupnosti so po mnenju Hačka sposobne opravljati večino sodobnih, diferenciranih in specializiranih upravnih nalog, ki so posledica družbenih sprememb. Imajo več prebivalcev, s tem pa tudi višje število zaposlenih, ki s svojim delom prispevajo k ustvarjanju višjih prihodkov, ki pomenijo dejanski gospodarski temelj za boljše funkcioniranje lokalnih služb, s tem pa omogočajo boljše zadovoljevanje interesov in potreb lokalnega prebivalstva (Haček 2012, 67–68).

Podatki za večino evropskih držav, razen tistih, ki so v zadnjih desetletjih izpeljale radikalne reforme teritorija lokalnih skupnosti, kažejo, da imajo občine v povprečju od 1.000 do 2.000 prebivalcev in merijo od 10 do 20 $km^2$ (Šmidovnik 1995, 66), kar potemtakem pomeni, da slovenska občina sploh ni tako majhna. Po mnenju Šmidovnika gre za klasičen tip občine, oblikovane po načelu eno naselje ena občina. Navedeni podatki o velikosti klasične evropske občine nam povedo dvoje: prvič, da so občine v povprečju majhne, kar pa samo dokazuje njihovo naravno bit; drugič pa to, da glede njihove velikosti ne veljajo nikakršna pravila racionalnosti, pač pa zgolj sociološka stvarnost obstoja naseljenih krajev najrazličnejše velikosti in najrazličnejšega pomena, kakor jih je oblikoval razvoj v dolgih stoletjih (Šmidovnik 1995, 66).

Tako velikost kot naloge občin sta izredno velika problema že sama po sebi, prav tako pa tudi v medsebojni povezavi. Če izhajamo iz teoretičnih utemeljitev ali iz empiričnih opazovanj držav v Zahodni Evropi, lahko ugotovimo, da večji obseg (velikost) lokalne

samouprave (občin) omogoča radikalnejšo decentralizacijo funkcij (nalog) občin (Brezovšek 2009, 198). Jasno pa je, da imata tako velika kot majhna občina svoje prednosti in slabosti. V velikih občinah običajno »trpijo« parcialni interesi in manjše skupnosti, medtem ko v manjših občinah ravno ti deli trpijo zaradi nezmožnosti uresničevanja interesov zaradi pomanjkanja sredstev, kar je posledica majhnosti. Vse bolj kot združevanje je za Slovenijo značilno drobljenje občin.

Razlogi za drobljenje so različni – politični, parcialni (na tej točki se postavlja vprašanje ustavnosti njihovega obstoja kljub dejstvu, da je bila volja ljudstva izražena na referendumu), v nekaj primerih pa tudi iniciativa prebivalcev, saj so bili nekateri deli občin zaradi njihove centraliziranosti povsem zapostavljeni (Jurak Pandiloska in Pinterič 2010, 26). Na velikost občine imajo pogosto odločilen vpliv geografske značilnosti prostora, kar v veliki meri velja tudi za Slovenijo. Tudi v tem smislu je za Slovenijo bolj pogosta drobitev občin. Smiselno bi bilo poiskati velikost občine, ki ne bi bila premajhna, a hkrati ne prevelika. »Srednja« velikost občine pa ne more biti enaka v vseh državah, temveč je ta kriterij podvržen specifikam vsake dežele. Kljub temu se teoretiki trudijo poiskati rešitev, ki bi unificirala občino najbolj primerne velikosti. Optimalna velikost je po Keatingu podvržena štirim merilom: ekonomski učinkovitosti, demokraciji (participaciji), distribuciji in razvoju (Brezovšek 2005, 70). Na to vplivajo dejavniki, kot so zgodovina, ekonomija, politika, geografija, tehnologija, ideologija in drugi. Velikost občin je v vsakem posameznem obdobju posledica delovanja več dejavnikov, tako da je v različnih časovnih obdobjih in različnih državah pojmovanje o tem, kaj je idealna velikost občine, lahko zelo različno (Brezovšek 2005, 70).

Vlaj govori o ideji minimalne življenjske velikosti občin, ki naj bi izhajale iz dejstva, da majhne občine ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi itd.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb. Po njegovem mnenju je zmožnost zagotavljanja javnih služb ključna. Velikost občine naj bi torej bila takšna, da lahko zagotavlja javne službe v skladu z ekonomsko logiko (brez finančnih težav). Velikost oziroma vprašanje opredelitve življenjske začetne točke velikosti občin je po mnenju Vlaja aktualna zlasti v državah v prehodu, pa tudi v nekaterih drugih državah. Jedro zadeve pa je v tem, da je velikost občin odvisna od njihovih pristojnosti (Vlaj 2004, 261). Velja pa, da so predvsem politične odločitve tiste, ki določajo tako velikost občin kot tudi pogoje za njihov obstoj. Vsekakor pa je v razmisleku treba upoštevati še eno

klasično izhodišče – da velikost občine ne sme preseči okvirov, ki bi oteževali ali onemogočali sodelovanje prebivalcev pri sprejemanju odločitev, ki se nanašajo na njihove lokalne interese oziroma zadeve (Brezovšek 2005, 70).

Trenutno stanje je še vedno takšno, da govorimo o velikih in majhnih občinah. Optimalne velikosti ni. Vse prej kot problematiki velikih občin se v zadnjih letih posvečamo problematiki majhnih občin. Te naj bi se srečevale z več težavami pri svojem delovanju kot velike občine. In če obstajajo težave, se jih skuša reševati. Obstajajo štirje načini reševanja problema (pre)majhnih občin (Vlaj 2001, 40):

- temeljit pregled celotnega sistema, skupaj s precejšnjim zmanjšanjem števila občin s pregrupiranjem in združitvijo glede na merila učinkovitosti in lestvico ekonomičnosti (strukturalna prilagoditev);
- začasna prilagoditev posebnim potrebam z medobčinskim sodelovanjem, ohranjajoč osnovno strukturo občin, medtem ko so združevali pristojnosti in sredstva (tehnična prilagoditev);
- večje državne podpore za usposobitev občin za uresničevanje njihovih naraščajočih problemov (prilagoditev po denarnih prenosih);
- prenos dela dejavnosti lokalnih skupnosti na regionalno ali državno raven (prilagoditev s centralizacijo).

Kako smo se (če sploh) s težavami majhnih občin spopadli v Sloveniji, je opisano v naslednjem poglavju.

### *3.5.2 Majhne občine v Sloveniji*

Podobno kot v drugih državah je bila tudi v Sloveniji temeljna dilema pri procesih vzpostavljanja in dograjevanja lokalne samouprave dilema med majhno in veliko občino. Dejstvo je, da je pri nas več majhnih kot velikih občin. Njihovo preživetje je v veliki meri odvisno od iznajdljivosti občine (na primer črpanje evropskih sredstev), dostikrat pa oporo iščejo tudi v državi (povečujejo se izdatki iz naslova proračuna za občine). Občine v Sloveniji se ne združujejo, temveč nastajajo. Haček opozarja, da v Sloveniji obstaja posebna sistemska ureditev, kjer se vsaka štiri leta zavrti vrtiljak, ki ga ne poznajo drugod po svetu, da država sama, pogosto v nasprotju s svojimi finančnimi in drugimi interesi, poziva interesente, naj prijavijo svoje zahteve za ustanovitev novih

občin. Skoraj vsak predlog, zlasti tisti, vloženi pred letom 2010, so imeli in še vedno imajo realne možnosti, da uspejo, če ne v DZ, pa na US (Haček 2012, 74).

Po postavitvi občinskega omrežja smo v Sloveniji dobili 147 občin, v letu 1998 je bilo dodanih še 45 novih občin, v letu 2002 še ena, v letu 2006 je bilo dodanih 17 novih občin in v letu 2010 še ena. Leta 2011 je bila ustanovljena še občina Mirna. Trenutno imamo v Sloveniji 212 občin, v postopku konstituiranja pa je še ena (občina Ankaran), kar pomeni, da naj bi imeli do leta 2014 213 občin. Od ponovne vzpostavitve sistema lokalne samouprave v letu 1994 se je torej število občin v Sloveniji povečalo za 66, kar predstavlja povečanje za 44,9 odstotka. Ravno v postopku oblikovanja novih občin pa je bilo storjenih veliko napak, ki so povzročile in še povzročajo notranjo neusklajenost občinske samouprave kot celote ter težave pri njenem delovanju.

V Sloveniji ima dobra polovica občin manj kot 5.000 prebivalcev. Od tega je 26 takšnih, ki imajo manj prebivalcev, kot je zakonsko določena spodnja meja (2.000 prebivalcev); med njimi je sedem občin takšnih, ki imajo manj kot 1.000 prebivalcev. Po številu prebivalstva je najmanjša občina Hodoš s 315 prebivalci, največja pa Ljubljana z 279.653 prebivalci. Povprečna slovenska občina je imela 1. 1. 2011 9.717 prebivalcev (Haček 2012, 70). Največja razdrobljenost občin obstaja v Prekmurju in v Ptujskem delu Štajerske, nekoliko večje občine pa so na območju Štajerske in nekdanjih Ilirskih provinc (Brezovšek 2005, 72). Pravila o tem, kje nastajajo večje in kje manjše občine, sicer ni, saj je običajno tako, da pobudniki med razloge nastanka nove občine navajajo predvsem boljše zadovoljevanje potreb prebivalstva na teritoriju, ki želi postati nova občina. V Sloveniji se je število občin v odnosu na Vzhodno in Srednjo Evropo v zadnjih 15 letih najbolj povečalo, kar kaže na to, da nadaljnje drobljenje občin ni v skladu z evropskim trendom (Brezovšek 2005, 74). Ni pomembna le zajezitev nastajanja majhnih občin, pomemben je tudi razmislek o morebitnem povezovanju občin ali uvedbi druge ravni lokalne samouprave (pokrajin).

Slovenija je nekje vmes med dvema skrajnostma, tj. teritorialno razdrobljenostjo z mnogo majhnimi enotami in teritorialno velikimi občinami. Merili za razdrobljenost sta naslednji (Brezovšek 2005, 78):

- imamo več kot 25 % občin, ki imajo manj kot 1.000 prebivalcev, in
- večina občin ima manj kot 5.000 prebivalcev.

V Sloveniji je zlasti zaskrbljujoče, da se je pri nas med leti 1992 in 2012 število občin močno povečalo, ob tem pa še vedno nismo ustanovili širše ravni lokalne samouprave. Poleg tega, da v Sloveniji proces regionalizacije niti ni konkretno začet, kaj šele zaključen, se sistem lokalne samouprave oddaljuje tudi od amalgamacije ali tako imenovanega združevanja občin. Medtem v nekaterih državah (npr. Nemčija, Finska, Danska, Grčija, Nizozemska) v zadnjih letih potekajo procesi združevanja občin, s čimer se je (ponekod zelo močno) zmanjšalo njihovo število. Države, kjer se je število občin v zadnjih dveh desetletjih izrazito povečalo, so po drugi strani precej manj številne; poleg Slovenije v to kategorijo lahko prištevamo le še Hrvaško in Češko republiko, pri čemer imata obe omenjeni državi dvoravensko urejen sistem lokalne samouprave (Haček 2012, 78). Slovenija torej ne gre niti po poti regionalizacije niti amalgamacije, temveč po poti nastajanja novih občin. Po mnenju Brezovška neupoštevanje pogojev in meril za oblikovanje občin oziroma obstoječa razdrobljenost občin v Sloveniji ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave pokaže celo vrsto pomanjkljivosti (Brezovšek 2005, 78–79):

- mreža občin v Sloveniji ne ustreza eni od temeljnih zahtev, po kateri morajo biti po vrsti in nalogah enake enote lokalne samouprave čim bolj primerljive. Naloge vseh občin so kakovostno enake, razlikujejo pa se količinsko;
- odraz lokalne avtonomije (neodvisnosti od države) je tudi čim večja finančna avtonomija. Ker je število prebivalcev temeljno merilo ekonomsko-finančne zmožnosti lokalne skupnosti in ob dejstvu, da od skupnega števila občin velik del teh ne izpolnjuje pogoja 5.000 prebivalcev, je jasno, da občinam ni zagotovljena finančna neodvisnost, saj občine z manj kot 5.000 prebivalci praviloma prejemajo finančno izravnavo iz državnega proračuna;
- med naloge občin spada tudi zagotavljanje javnih služb. Stroški zagotavljanja delovanja služb rastejo hitreje kot prihodki občin. Nedvomno torej drži, da se z zmanjšanjem števila prebivalcev zmanjšuje tudi finančna sposobnost zagotavljanja storitev javnih služb, posledično pa se s tem zmanjšuje že dosežena kakovost njihovih storitev;
- oblikovanje usposobljenih občinskih uprav in drugih služb upravljanja v občinah pomeni za občine z malo prebivalci veliko finančno breme. Analize kažejo, da

stroški za delo občinskih organov in občinskih uprav hitro naraščajo z upadanjem števila prebivalcev.

V Sloveniji smo v letu 2010 s spremembo zakonodaje morebiti našli rešitev za zajezitev drobljenja občin. Poleg spremembe zakonodaje se je med potencialnimi rešitvami razmišljalo tudi o:

- spremembi ustave na področju lokalne samouprave,
- uvedbi pokrajin,
- združevanju občin.

V zadnjem času je bilo največ narejenega na področju ZLS, katerega zadnja sprememba močno vpliva na nastanek novih občin in pogojev nastanka novih občin. Do spremembe zakonodaje je prišlo izključno z namenom, da se ustavi nastanek novih, malih občin. Enega izmed mehanizmov za zajezitev nadaljnjega drobljenja občin pa sta predlagali tudi Grabner in Bačlija. Govorita o subdecentralizaciji v smislu razmerja lokalno – sublokalno.

Grabner in Bačlija tako predstavita tezo o vlogi ožjih delov občin za preprečevanje nadaljnje drobitve slovenskih občin ter izhajata iz predpostavke, da bi morali ožji deli imeti višjo stopnjo avtonomije in več možnosti vplivanja na odločanje na občinski ravni. Predpostavlja se, da če bi ožji deli občin imeli več moči in avtonomije v svojih rokah, bi lahko upravljali in samostojno odločali o zadevah, ki se vežejo na njihovo ozemlje ter prebivalce na tem teritoriju. S subdecentralizacijo lokalne ravni bi se povečala stopnja sodelovanja lokalnega prebivalstva, hkrati pa bi se zaradi njihove vključenosti v proces odločanja morebiti rešila tudi problematika premajhnih občin in nadaljnjega drobljenja, kar je lahko posledica nemoči odločanja ožjih delov občin o lastnih zadevah (Grabner in Bačlija 2012, 133). Predpostavljata, da je eden izmed vzrokov cepitve in nastajanja novih občin posledica premajhne samostojnosti ožjih delov pri upravljanju in odločanju o lastnih zadevah. Večja stopnja avtonomije bi ožjim delom občine morala pripadati tudi zato, ker se v teh skupnostih volijo predstavniki teh enot, katerih delovanje pa je omejeno, zato ni nekega večjega pomena v njihovem delovanju. Končna odločitev je velikokrat odraz volje občinskega sveta, saj predstavniki ožjih delov dajejo le predloge o rešitvah problemov in urejanju zadev, ki pa navsezadnje sploh niso zavezujoči za odločanje občinskih svetnikov. Ob tem opozarjata tudi na to,

da rešitev ne bi bila samo v povečanju avtonomije ožjih delov, pač pa bi se sorazmerno glede na pravice morale določiti tudi odgovornosti do občine za odločitve, ki bi jih ožji deli sprejeli (Grabner in Bačlija 2012, 133–134).

Kot drugo možnost zajezitve nastajanja novih občin pa lahko omenimo tudi mehanizem skupne občinske uprave. Tovrstni mehanizem ureja ZLS, število skupnih občinskih uprav pa se je drastično povečalo od leta 2005, ko je Zakon o financiranju občin opredelil možnost sofinanciranja organov skupne občinske uprave do polovice zneska, ki ga porabijo za delovanje teh organov občine. Danes je v ta mehanizem vključenih že več kot 60 odstotkov slovenskih občin. Oblike medobčinskega sodelovanja, ki se nanašajo na izvajanje nalog in pristojnosti občin, delimo na tiste, ki jih je mogoče uporabiti le za izvajanje upravnih nalog občinske uprave, in na tiste, ki omogočajo izvajanje javnih služb ali celo obojega. Ne glede na delitve se prostovoljno sodelovanje občin lahko odvija skozi (Lavtar 2008, 2):

- ustanavljanje skupnih organov za upravljanje skupnih javnih zavodov, podjetij in skladov,
- ustanavljanje organov skupne občinske uprave,
- soustanoviteljstvo skupnih javnih zavodov, podjetij in skladov ter
- ustanavljanje interesnih zvez.

Temeljna splošna določba ZLS je 6. člen, ki določa, da samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove ter se povezujejo v skupnosti, zveze in združenja. Določba sicer temelji na načelu prostovoljnega sodelovanja samoupravnih lokalnih skupnosti (Lavtar 2008, 3).

In kaj točno pomeni skupna medobčinska uprava? Ključno je, da dve ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega izvajanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod, javno podjetje, sklad ali agencijo (61. člen ZLS). Takšne oblike soustanoviteljstva so med slovenskimi občinami relativno pogoste, med drugim predvsem kot posledica več valov delitev občin na manjše. ZLS v 61. členu opredeljuje tudi drugo možnost, tako da občinski sveti, ki izvajajo ustanoviteljske pravice do

skupnih javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in javnih agencij, ob ustanovitvi skupnega organa občin ustanoviteljic, prenesejo na poseben skupni organ tudi svoje pristojnosti v zvezi z izvrševanjem ustanoviteljskih pravic. Tak organ sestavljajo župani, svoje naloge pa organ opravlja v imenu in za račun občin ustanoviteljic. Naloga takšnega organa je predvsem usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem konkretne javne službe, zato odločitve sprejema v skladu z zakonom pristojni organ (na primer investicijski program in proračun sprejme občinski svet), po predhodnem usklajevanju v skupnem organu, ki bo sprejel usklajeni predlog. Določba 61. člena ZLS omogoča medobčinsko sodelovanje le za naloge, katerih pravna osnova so poleg zakona tudi predpisi občin (Lavtar 2008, 3). Občine sodelujejo pri opravljanju upravnih nalog tako, da ustanovijo organ skupne občinske uprave, ki za vse občine ustanoviteljice opravlja določene upravne naloge. Najbolj tipičen in najpogostejši primer je skupna inšpekcija ali redarstvo, občine pa se odločajo še za sodelovanje na področju urbanizma oziroma upravljanja s prostorom. Dve ali več občin z odlokom ustanovijo organ skupne občinske uprave, določijo sistemizacijo delovnih mest in vodjo tega organa ter razmerje pri delitvi stroškov (Lavtar 2008, 4).

Kot omenja Lavtar, se države na različne načine lotevajo pomanjkljivosti majhnih občin. Nekatere, kot na primer Češka, so uvedle poli-tipski sistem občin, se pravi občin z različnim obsegom nalog in pristojnosti tako, da so večje občine v grozdu skupaj z manjšimi prevzele določene naloge tudi za prebivalce preostalih občin. Druge so zapovedale skupne občinske uprave za vse občine z manjšim številom prebivalcev. Tako na Bavarskem občina ne more imeti samostojne občinske uprave, če ima manj kot 8.000 prebivalcev. Spet tretje, na primer v Franciji, so se odločile za povezovanje občin v konzorcije, kjer tako ustanovljena nova samostojna pravna oseba opravlja javno službo za več občin ustanoviteljic. Slovenska ureditev omogoča več rešitev, ki omogočajo tako opravljanje skupnih upravnih nalog kot tudi opravljanje skupnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb (Lavtar 2008, 10).

Problematika majhnih občin v Sloveniji nima enoznačnega značaja. Obstajajo tako pozitivne kot negativne plati majhnih občin, dejstvo pa je, da bo Slovenija morala kreniti proti Evropi tudi na področju lokalne samouprave. Ustanavljanje majhnih občin, ki v veliki meri niso samozadostne, nima neke svetle prihodnosti, zato se je treba preusmeriti v povezovanje. Seveda ob predpostavki, da se zagotovi enakomeren razvoj

vseh delov občine, saj navsezadnje govorimo o enoti, katere primarni namen je zadovoljevati potrebe in zagotavljati interese lokalnega prebivalstva. Ob širšem družbenem soglasju bi bilo mogoče v takih razmerah pričeti s širšim reformnim procesom, katerega cilj bi bile večje, sposobnejše in končno bolj avtonomne občine.

# 4 PRAVNO-FORMALNA UREDITEV NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE IN USTANAVLJANJA OBČIN TER AKTERJI V PROCESU USTANAVLJANJA OBČIN V SLOVENIJI

Področje lokalne samouprave v Sloveniji ureja več dokumentov, ki bodisi definirajo njen obstoj ali urejajo vse potrebno za njeno delovanje. Najpomembnejši med njimi so:

- ustava, ki opredeljuje temeljne značilnosti lokalne samouprave na slovenskem in predstavlja osnovo, na kateri so oblikovani vsi zakoni ter dokumenti, ki se tičejo področja lokalne samouprave;
- ZLS kot glavni in ključni zakon na tem področju, ki ureja postopek nastajanja občin, organizacijske elemente lokalne samouprave, pristojnosti in naloge občin, skratka ureja celotno področje sistema lokalne samouprave na najnižjih ravneh;
- ZUODNO, ki vsebuje izključno teritorije posameznih občin in ureja število članov občinskih svetov v občinah.

Za predmet preučevanja postopka ustanavljanja občin pa poleg področne zakonodaje med pomembnejše dokumente sodi še PDZ, ki natančno ureja zakonodajni postopek, na osnovi katerega se ustanovi občina, ter poleg ustave še področna zakonodaja, ki ureja pristojnosti posameznih akterjev v procesu nastajanja občin (DS, US).

## 4.1 Ustava Republike Slovenije

Pravni temelji lokalne samouprave so praviloma v ustavi, ki opredeljuje le bistvene elemente lokalne samouprave, kot so: določajo vrste lokalnih skupnosti, opredeljujejo njihov samoupravni položaj – praviloma s tem, da določajo, da se te skupnosti upravljajo same – vendar v okviru zakonov, in končno, da jih upravljajo izvoljeni ljudski predstavniki. S tem so za lokalne samoupravne skupnosti določeni ustavni temelji njihovega položaja, ki uživajo ustavno garancijo. S tem je podana tudi zaveza zakonodajalca, da na tej osnovi izdela zakonska pravila za njihovo organizacijo in delovanje (Šmidovnik 1995, 30). Slovenska ustava v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo, v posebnem poglavju pa govori o uresničevanju lokalne samouprave, o občini, o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti, o mestni občini, o dohodkih občine, o širših samoupravnih skupnostih in o nadzoru državnih

organov (Vlaj 1998, 23). Na lokalno samoupravo se nanašajo tudi nekateri drugi členi ustave, ki govorijo o financiranju države in lokalnih skupnosti, o davkih, o nalogah upravnih organov, o sestavi državnega sveta, o varovanju naravne in kulturne dediščine, o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske skupnosti v Sloveniji, o računskem sodišču, o usklajenosti pravnih aktov, o veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju, o upravnem sporu, o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pristojnostih ustavnega sodišča (Vlaj 1998, 23).

Prvi sklop slovenske ustave (splošne določbe) v svojem 9. členu zagotavlja lokalno samoupravo, četrti sklop določb ustave pa je v celoti posvečen samoupravi. 138. člen ustave tako pravi, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je po definiciji ustave samoupravna lokalna skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občino se v skladu z ustavno določbo ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (139. člen Ustave). Območje občine se po ustavi določi s posebnim zakonom.

140. člen ustave določa delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država sicer lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih na organe lokalne skupnosti prenese država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

141. člen definira mestno občino, ki kot svoje opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Občina se financira iz lastnih virov, tistim, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (142. člen Ustave).

Preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin kot teritorialna sestavina reforme lokalne samouprave ima torej svoj ustavni temelj v medsebojni povezavi določb 9., 138. in 139. člena Ustave RS. Na osnovi teh določb ustave sta bila

neposredna pravna osnova za preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin ZLS in Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010). V nadaljevanju opisujem področno zakonodajo, ki bolj temeljito ureja nastajanje novih občin in lokalno samoupravo nasploh.

## 4.2 Zakon o lokalni samoupravi

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji je temeljilo na ZLS kot najpomembnejšemu zakonu na tem področju. Strokovnim vidikom zakona niso namenjali posebne pozornosti, strokovno delo je sicer opravljala skupina strokovnjakov, ki pa so večkrat delovali v nesoglasju s komisijo. Besedilo zakona je bilo tudi zaradi nestrinjanja s tovrstnim urejanjem lokalne samouprave s strani nekaterih politikov zato pomanjkljivo, ni reševalo posameznih vprašanj ali pa jih je zakon reševal na neustrezen način (Šmidovnik 1995, 169).

DZ je zato ZLS večkrat spreminjal in dopolnjeval, tudi na zahtevo US, ki je več členov razglasilo za protiustavne. Zakon je sicer sestavljen iz splošnih določb, drugo poglavje opisuje območje in dele občine, tretje poglavje govori o nalogah občine, četrto o organih občine, peto poglavje ureja občinsko upravo, šesto premoženje in financiranje občine, sedmo poglavje govori o občinskih javnih službah, naslednje poglavje o splošnih in posamičnih aktih občine, deveto poglavje govori o medobčinskem sodelovanju, o nadzorstvu državnih organov govorijo določbe desetega poglavja, enajsto poglavje vsebuje določbe o varstvu lokalne samouprave in pravicah posameznikov in organizacij, zadnje poglavje pa vsebuje prehodne in končne določbe.

Prva novela ZLS je bila potrebna že pred oblikovanjem novih občin, potem ko je bil referendum za njihovo ustanovitev maja 1994 neuspešen. Pri določanju novih meril glede območja občin se je DZ ravnal po odločbi US, ki je ocenilo, da so bila dotedanja zakonska merila nepopolna in da niso ustrezala ustavnemu konceptu občine (Šmidovnik 1995, 173). Dodana sta bila 13. in 13. a člen, dopolnjen 16. člen ter dodan 15. a člen. Z novelo je bilo tudi določeno, da organizacijo pokrajin ureja poseben zakon (Vlaj 2004, 69). Prvotno je zakon predvideval izpolnitev večine izmed navedenih pogojev v 13. členu zakona, z novelo pa je natančno določeno, katerih 8 pogojev mora občina ob

ustanovitvi v celoti izpolnjevati[8]. V prvotnem zakonu tudi ni bilo omejitve glede števila prebivalcev za ustanovitev občine. Z novelo v letu 1994 pa je v 13. a členu definirano, da mora občina imeti najmanj 5.000 prebivalcev, zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov pa sme imeti izjemoma tudi manj kot 5.000 prebivalcev. Z novelo se je spremenil tudi 14. člen, ki govori o predhodno opravljenem referendumu. Novelirano besedilo namreč ni več vezalo DZ, da določi območje občine »v skladu z izraženo voljo prebivalcev«, ki so glasovali na referendumu; določa le, da se mora pred določitvijo območja občine z referendumom ugotoviti volja prebivalcev na določenem območju o vključitvi v določeno občino. To pa je pomenilo, da je šlo odslej za konzultatitvni referendum. DZ je tako dobil odločujočo besedo pri ustanavljanju občin in ni bil več samo izvrševalec volje prebivalcev. S tem je bila odpravljena neskladnost s 139. členom Ustave (Šmidovnik 1995, 174).

Druga novela zakona je bila potrebna iz več razlogov. Po konstituiranju občinskih svetov so ti in župani ugotovili, da je nujna konkretnejša razmejitev pristojnosti med organoma. Glavni cilj predlaganih sprememb in dopolnitev je bil, da se omogoči tekoče, nemoteno in usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S temi spremembami in dopolnitvami so bile odpravljene nekatere nejasnosti glede položaja in nalog občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana (Vlaj 2004, 69). Potreba po popravku zakona se je izkazala tudi ob dvojnosti postopkov za ustanavljanje občin. US je kot neustrezna določilo 14.[9] in 15. člen[10] ZLS. V ustavi

---

8 Noveliran 13. člen predvideva, da na novo ustanovljena občina v celoti izpolnjuje 8 pogojev: osemletno šolanje (popolna osnovna šola); primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja); preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom); komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo); poštne storitve; finančne storitve hranilnice ali banke; knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska); prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

9 Nova dikcija 14. člena se je glasila: *»Občina se ustanovi in njeno območje določi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Postopek za ustanovitev občin in določitev njihovih območij ureja poseben zakon.«*

10 15. člen se je spremenil: *»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. Občina se lahko razdeli na dvoje ali več novih občin, če območje vsake od predvidenih novih občin izpolnjuje pogoje po tem zakonu in če se za to na referendumu na območju vsake od predvidenih novih občin izreče večina volivcev, ki so*

namreč ni bilo osnove za »samooblikovanje« občin, ki sta ga omenjena člena dovoljevala. Sporna je bila predvsem skladnost z ustavo, ki v 139. členu govori, da mora biti občina ustanovljena z zakonom, po poprej izvedenem referendumu.

Tretja novela je vsebovala nekatere popravke členov, ki so govorili o notranji organizaciji občin, četrta, obsežnejša novela pa je prinesla spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na ožje dele občin in njihov pravni status, delovanje nadzornih odborov in še nekatera druga vprašanja. Peta novela se je dotikala članstva v nadzornem odboru, za razliko od prejšnjih pa šesta novela posega v prav vsa poglavja zakona.

Proti novim določbam šeste novele je bila vložena zahteva za presojo ustavnosti, ki so jo vlagatelji argumentirali predvsem z ugotovitvijo, da ureditev daje privilegiran položaj večjim, bogatejšim, predvsem mestnim občinam. US je razveljavilo nekatere dele (oz. jih razveljavilo v celoti) 51. b in 51. c člena ter 100. člena ZLS. S svojo odločbo je besedilo vrnilo v prejšnje stanje (Juvan Gotovac 2001, 14).

V juliju 2000 je DZ sprejel sedmo novelo, ki se nanaša na delitev skupnega premoženja (Vlaj 2004, 70). Njen namen je bil dopolniti zakon z določbami, s katerimi bo urejena delitev premoženja ob ustanavljanju novih občin, ter dopolnitev določb, ki morajo zagotoviti pospešitev že tekočih postopkov in zagotovitev spoštovanja namena občinskega premoženja in predpisov s področja financiranja občine (Juvan Gotovac 2001, 15). Osma novela iz leta 2002 je uvedla princip združenja občin in spremenila nekatere dele o delovanju občinskih organov.

Pomembna novost z vidika ustanavljanja občin je bila sprejeta 15. julija 2005 z deveto novelo. Izrednega pomena je bila sprememba, ki je določala, da ima občina izjemoma lahko manj kot 5.000 prebivalcev, vendar pa ne manj kot 2.000. Deseta novela je bila sprejeta junija 2007 in je prinesla kar nekaj sprememb v začetnih določbah zakona.

---

*glasovali. Del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, se lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, če se za to na referendumu v tem delu občine odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino. Del občine se lahko izloči iz občine in priključi k sosednji občini, če se za to v tem delu občine in v občini, ki se ji ta del občine želi priključiti, na referendumu odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če preostali del občine tudi izpolnjuje pogoje za novo občino.«*

Enajsta in dvanajsta novela nista bili bistveni z vidika ustanavljanja občin, je pa zato toliko bolj pomembna trinajsta, zadnja novela ZLS, ki je bila sprejeta 15. junija 2010. Z novelo so bile sprejete pomembne spremembe, ki urejajo ustanovitev občin. Poslanci so s to zadnjo novelo pravzaprav zajezili nastajanje novih občin. Z novelo zakona so predvsem preprečili nadaljnje drobljenje Slovenije na majhne občine. Po novem je izključujoč kriterij za ustanovitev občine najmanj 5.000 prebivalcev, izjem pa naj ne bi bilo več.

Tabela 4.1: Spremembe, uvedene v ZLS od leta 1994 do leta 2010

| **NOVELA** | **SPREMEMBE IN DOPOLNITVE** |
|---|---|
| Prva novela | - določeni ostrejši pogoji, ki jih mora izpolnjevati nova občina, merila in postopek za določitev statusa mest ,<br>- spremenjene določbe o oblikovanju mestne občine,<br>- določeno, da organizacijo pokrajin ureja poseben zakon,<br>- natančno določeno, katerih 8 pogojev mora občina ob ustanovitvi v celoti izpolnjevati,<br>- na novo definirano, da mora občina imeti najmanj 5.000 prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov pa sme imeti občina izjemoma tudi manj kot 5.000 prebivalcev,<br>- novelirano besedilo določa, da se mora pred določitvijo območja občine z referendumom ugotoviti volja prebivalcev na določenem območju o vključitvi v določeno občino. |
| Druga novela | - najbolj vplivala na vsebino statutov novih občin,<br>- dopolnjene določbe o postopku in oblikah teritorialnih sprememb novih občin,<br>- dopolnjene določbe o pravicah občine v zvezi s statistično, evidenčno in analitično dejavnostjo, o pravici pridobivanja podatkov ter o določanju posebnega statusa občinam ob interesu države za ohranitev poselitve,<br>- spremenjen je bil položaj odborov in komisij,<br>- opredeljeni položaj in izvolitev predsednika ter podpredsednika občinskega sveta, način zagotavljanja opravil, potrebnih za delovanje občinskega sveta ter način prenehanja mandata občinskemu svetu,<br>- obsežna vsebina novele je bila namenjena nezdružljivosti funkcij občinskih funkcionarjev in nezdružljivost njihovega opravljanja z delom v občinski upravi,<br>- urejena nekatera vprašanja, povezana s konstituiranjem občine: sprejem temeljnih aktov, veljavnost predpisov prejšnjih občin, rok ureditve premoženjskopravnih vprašanj, način izvrševanja ustanoviteljskih pravic občin v skupnih javnih zavodih, skladih in javnih podjetjih, uporaba predpisov o funkcionarjih in delavcih v državni upravi ter o njihovih plačah,<br>- brisane so bile določbe, po katerih državni zbor potrdi na |

| NOVELA | SPREMEMBE IN DOPOLNITVE |
|---|---|
| | referendumu sprejeto odločitev o nastanku občine, ostale pa so določbe, ki so pomenile veto na predlagane spremembe, če je izid referenduma negativen . |
| Tretja novela | - se je nanašala na članstvo v nadzornem odboru občine<br>- prinesla nov 50. a člen, ki govori o občinski inšpekciji. |
| Četrta novela | - spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na ožje dele občin in njihov pravni status, delovanje nadzornih odborov ter še nekatera druga vprašanja,<br>- postavljen je bil sistemski okvir za določanje imena in sedeža občine,<br>- na novo je bilo urejeno celotno področje členitve občin, dopolnjena je bila ureditev o občinski upravi ter jasneje so bile razmejene pristojnosti med organi občine,<br>- dopolnitve določb o nadzornem odboru poudarjajo vlogo nadzornega odbora kot tretjega organa občine. |
| Peta novela | - s spremembo so bili iz določbe o nezdružljivosti članstva v nadzornem odboru občine izločeni člani vodstev političnih strank. |
| Šesta novela | - nova zakonska ureditev o razdelitvi skupnega premoženja med nove občine (51. a[11], 51. b[12] in 51. c[13] člen),<br>- spremenjeni in dopolnjeni členi, ki urejajo sodelovanje, združevanje in povezovanje občin, ter nekatere določbe, ki se nanašajo na financiranje občin,<br>- spremenjena določba 13. a[14] člena, s katero so določeni pogoji za ustanovitev občine ter določbe, ki se nanašajo na naloge občine in |

[11] *»Če se dvoje ali več sosednjih občin združi v novo občino, postane z dnem ustanovitve nove občine njihovo premoženje v celoti premoženje nove občine. Novo občino bremenijo tudi vsa bremena premoženja, ki ji je pripadlo.«*

[12] *»Premoženje občine, ki se razdeli na dvoje ali več novih občin ali se njen del izloči in se ustanovi nova občina, se razdeli sporazumno. Odločitev o načinu sporazumne razdelitve premoženja sprejmejo občinski sveti v treh mesecih po konstituiranju.«*

[13] *»Če občine premoženja ne razdelijo sporazumno, se premoženje z dnem ustanovitve nove občine razdeli tako, da: nepremičnine, javno dobro in javna infrastruktura postanejo premoženje občine, na območju katere ležijo; premično premoženje, ki je namenjeno uporabi nepremičnine ali izvajanju dejavnosti, ki ji nepremičnina služi, postanejo premoženje občine, na območju katere leži nepremičnina; vsaka občina prevzame ustanoviteljske pravice v javnih zavodih, javnih podjetjih in skladih s sedežem na svojem območju. Druge premoženjske pravice se razdelijo v sorazmerju s številom prebivalcev na območju posamezne občine. Občine imajo pravico sodelovati pri upravljanju javnih zavodov in javnih podjetij ter skladov, ki izvajajo javne službe oziroma drugo dejavnost lokalnega javnega pomena na njihovem območju. Sodelovanje pri upravljanju javnega zavoda, javnega podjetja ali sklada je upravičenim občinam dolžna zagotoviti občina, ki so ji pripadle ustanoviteljske pravice.«*

| NOVELA | SPREMEMBE IN DOPOLNITVE |
|---|---|
| | s tem povezan posebni status mestnih občin,<br>- ureditev postopka prenosa državnih nalog na občine,<br>- nanaša se na delo občinskega sveta in župana, urejene so tudi oblike neposrednega sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini,<br>- ureja se nadzorstvo nad zakonitostjo sprejetih aktov občine in izvajanja javnih zadev v občinski pristojnosti,<br>- določa se možnost razpustitve občinskega sveta, razrešitve župana in razpis predčasnih volitev. |
| Sedma novela | - ureja delitev skupnega premoženja,<br>- spremenjeni členi, ki govorijo o obravnavanju osebnih podatkov prebivalcev občine,<br>- določen je bil rok imenovanja nadzornih odborov,<br>- spremenjen je bil način odločanja občinskega sveta,<br>- določena je bila potrebna večina za odločitev na referendumu za uvedbo samoprispevka,<br>- dopolnjen 51. b člen ter novi 51. c člen in dopolnitev 100. člena urejajo premoženje občin ob novih spremembah njihovih območij ter pospešujejo in natančneje urejajo postopek dokončne razdelitve premoženja med občinami, ustanovljenimi v letih 1994 in 1998. |
| Osma novela | - uvaja združenja občin z namenom predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave,<br>- spremenjeni členi o nezdružljivosti funkcij ter mandatih občinskih organov,<br>- dopolnjeni členi o funkciji župana,<br>- dodan 101. a člen, ki nekaterim občinam predpisuje izvolitev romskih svetnikov v občinskih svetih. |
| Deveta novela | - ureja grb in zastavo posameznih občin,<br>- spremenil se je 12. člen [15] in 13. a člen[16]. |

[14] V 13. a členu se je dodal nov drugi odstavek, ki se glasi: *»Ob ustanovitvi ima lahko občina manj kot 5.000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin.«*

[15] Dodani so bili odstavki: *»Območje občine je določeno z zakonom o ustanovitvi občine. Območje občine se lahko spremeni oziroma nova občina se lahko ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Z zakonom, s katerim se ustanovi nova občina, se določi njeno območje, ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine.«*

[16] Del člena se je spremenil tako: *»Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev.«*

| NOVELA | SPREMEMBE IN DOPOLNITVE |
|---|---|
| | - spremenilo se je besedilo 14. člena[17],<br>- dodana 14. a[18] in 14. b člen[19],<br>- izrednega pomena je bila sprememba, ki je določala, da ima občina izjemoma lahko manj kot 5.000 prebivalcev, vendar pa ne manj kot 2.000,<br>- dodan je bil 15. b člen, ki pravi, da se volitve v občinski svet in volitve župana nove občine izvedejo ob prvih rednih lokalnih volitvah po njeni ustanovitvi,<br>- definira tudi ostale konstitutivne korake ob ustanovitvi nove občine,<br>- opredeljuje pogoje za razpustitev občinskega sveta. |
| Deseta novela | - v 2. členu sta bili črtani dikciji, ki pravita, da »so občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti« ter da »po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva«,<br>- v celoti je bil črtan 3. člen[20],<br>- dodatek k 14. a členu, ki pravi, da lahko predlagatelj nove občine v osmih dneh od odločitve državnega zbora, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, sproži upravni spor za preizkus zakonitosti odločitve državnega zbora,<br>- spremenjeni so bili še nekateri drugi členi, ki urejajo organe občine, črtani pa so tudi vsi členi, ki se natančneje tičejo pokrajin v 10. poglavju zakona. |
| Enajsta in dvanajsta novela | Enajsta novela je bil sprejeta v letu 2008 in je vsebovala manjše popravke. Medtem ko je dvanajsta novela iz leta 2009 (september) uredila pritožbo kandidata za župana, mandate občinskih funkcionarjev ter bolj podrobno ureja predstavništvo romskih skupnosti v občinah, ki za to izpolnjujejo |

[17] *»Postopek za ustanovitev nove občine začne DZ na predlog, ki ga vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona ali občinski svet. DZ mora postopek končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo 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. Če predloga iz prvega odstavka tega člena ni vložil občinski svet, mu DZ pošlje predlog, da poda svoje mnenje. Predlog in mnenje iz prejšnjih odstavkov pošlje DZ vladi, ki poda svoje mnenje in predlog.«*

[18] *»DZ obravnava predlog za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade in če oceni, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Če DZ ob obravnavi posameznega predloga oceni, da niso izpolnjeni pogoji za* ustanovitev občine, to *ugotovi s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju. Predlagatelj lahko poda pobudo US za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa DZ iz prejšnjega odstavka v roku 15 dni.*

[19] *»Z odlokom o razpisu referenduma za ustanovitev nove občine se določi referendumsko območje oziroma več referendumskih območij, besedilo vprašanja na posameznem območju, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Pravico glasovati na referendumu ima vsak, ki ima na referendumskem območju volilno pravico za volitve v občinski svet.«*

[20] *»Mestna občina se ustanovi na območju mesta po postopku in ob pogojih, ki jih določa ZLS.«*

| NOVELA | SPREMEMBE IN DOPOLNITVE |
|---|---|
| | pogoje. |
| Trinajsta novela | - črtana sta bila 4. člen in drugi odstavek 13. člena[21], ki določa pogoje ustanovitve občine,<br>- črtan tretji odstavek 13. a člena[22], ki govori o najmanjšem številu prebivalcev za ustanovitev občine,<br>- ukinja 14.[23], 14. a[24] ter 15. člen[25], ki definirajo konkreten postopek ustanovitve občine,<br>- delno se je spremenil tudi 16. člen, ki obravnava število prebivalcev za ustanovitev mestne občine.<br><br>V prehodnih in končnih določbah novele je tudi natančno definirano, da se postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pred uveljavitvijo novele ni bil razpisan referendum, z dnem uveljavitve novele ustavijo. Postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, o katerih pa je bil pred uveljavitvijo novele razpisan referendum, se nadaljujejo in končajo po določbah, ki so te postopke urejale pred uveljavitvijo novele. |

Zakon je bil torej večkrat spremenjen, v veliko primerih so se spreminjale določbe zakona, ki so urejale nastajanje novih občin. Prav tako je bilo veliko sprememb namenjenih notranjim, organizacijskim vidikom občin. Tako pogosto spreminjanje ZLS kaže na troje. Prvič, da niso imeli prav tisti, ki so menili, da zakon ni potreben ali da naj bo povsem načelen. Drugič, da je uresničevanje lokalne samouprave mnogo bolj zapleten in zahteven proces in da mora zakonodajalec močno posegati v lokalno avtonomijo, kadar so odnosi med organi taki, da blokirajo normalno delovanje občine. Tretjič, da zakon tudi zaradi neustreznih posegov politike vanj ni več v celoti ustrezen in bi morali ponovno konceptualno razmisliti o njem (Vlaj 2004, 70).

---

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

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

[23] Vsebino člena navajam v primeru devete novele.

[24] Vsebino člena navajam v primeru devete novele.

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

## 4.3 Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij

ZUODNO je ustanovni akt, s katerim se ustanovijo občine ter določijo njihova območja[26]. Poleg tega zakon določi tudi število članov prvih občinskih svetov ter število predstavnikov narodnih skupnosti v občinah, kjer govorimo o narodnostno mešanih naseljih. Z zakonom preneha pravna subjektiviteta ožjih delov občin na območjih, na katerih so ustanovljene nove občine, njihovo premoženje pa prevzamejo nove občine. Nove občine so na osnovi zakona dolžne sprejeti akt o ustanovitvi skupnega organa občinske uprave, ki prevzame zaposlene delavce občinske uprave prejšnje skupne občine, če pa to ne uspe, pa sprejeti sporazum o razporeditvi delavcev v občinske uprave novih občin ob upoštevanju merila, ki temelji na razmerjih števila prebivalcev posamezne občine v skupnem številu prebivalcev prejšnje, skupne občine (Juvan Gotovac 2001, 20). V 2. členu zakona so navedene prav vse občine, ki so dobile potrditev v DZ, z navedbo njihovega obsega (področij, teritorija). Obenem so v 2. členu zapisani sedeži posameznih občin in število članov občinskih svetov v posamezni občini. Zakon je bil glede na svojo naravo temu primerno večkrat noveliran – torej ob vsakokratni potrditvi skupka novih občin v parlamentu.

## 4.4 Postopek ustanovitve občine

Postopek ustanovitve občin v Sloveniji že od začetka reforme (leta 1994) ni bil deležen konsistentnega urejanja. Prve korake ustanavljanja občin je namreč urejalo več zakonov, ki so se tekom let spreminjali, ukinjali ali združevali v druge zakone.

Za postopek ustanovitve občin v letu 1994 je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin, ki je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Dva naslednja postopka za ustanovitev občin v letu 1998 in 2002 sta potekala po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Vse tri postopke je označevala močna vloga US, ki je s svojimi presojami vzpostavljalo z ustavo skladno razumevanje načela lokalne samouprave in koncepta občine ter mestne občine (Analiza

[26] 1. člen omenjenega zakona pravi, da se s tem zakonom po poprej opravljenem referendumu ustanovijo občine in določijo njihova območja, imena in sedeži ter število članov občinskih svetov za prve volitve. Ta zakon določa tudi občine, ki imajo status mestne občine.

posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010) Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZLS je bil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij razveljavljen in njegova vsebina »prenesena« v ZLS.

Veljavni ZLS tako ureja postopek za spremembo območij občin in posledično morebitno ustanovitev novih občin in kriterije ter pogoje za občino. Postopek ni bistveno drugačen od postopka, ki ga je predpisoval razveljavljeni Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij[27]. V skladu z veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 in predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009. Značilnost postopkov ustanavljanja občin v Sloveniji je, da (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010):

- je bilo za ustanovitev nove občine pomembno formalno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev in meril, niso pa bili pretehtani vsi vidiki sposobnosti zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanja z zakonom določenih izvirnih nalog občine,
- ni bila primerno obravnavana teritorialna integriteta občine kot samoupravne lokalne skupnosti;
- so bili predlogi, ki so praviloma temeljili na pobudah lokalnih iniciativnih skupin, obravnavani predvsem z vidika »pravice do lokalne samouprave« oziroma pravice »do svoje občine«;
- je v postopek posegalo US, ki je vsak poskus zavrnitve predloga ocenjevalo z vidika morebitnega arbitrarnega odločanja glede na predhodne postopke.

[27] Razlikuje se toliko, da se postopek ne more začeti na osnovi pobude zbora krajanov ali sveta KS, temveč so predlagatelji, poleg z ustavo določenih (poslanec, vlada, 5.000 volivcev), lahko še občinski sveti. Razlikuje pa se tudi v tem, da je predlagateljem zagotovljeno pravno varstvo v predhodnem postopku, in sicer lahko zoper sklep, s katerim DZ oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja, sprožijo upravni spor. Kriteriji in pogoji za ustanovitev občine pa so le malo drugačni od tistih, ki so bili uporabljeni za ustanovitev občin v prvih dveh postopkih (1994 in 1998). Bistvena je le omejitev izjemnega ustanavljanja občin zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Izjemoma se lahko torej ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev. To velja za občine, ki so bile ustanovljene po določbah ZLS, ko še ni bilo sprejete novele iz leta 2010.

Postopek ustanovitve nove občine je tako poseben (sestavljen je iz predhodnega postopka, referenduma in zakonodajnega postopka), da ne vzdrži umestitve v postopke, ki so za sprejem zakona v rednem ali skrajšanem postopku določeni s PDZ (Juvan Gotovac 2001, 18–19). V nadaljevanju zato združujem vsa relevantna pravila, ki urejajo postopek ustanovitve občine pri nas. Postopek za ustanovitev občin vključuje:

- predhodni postopek z referendumom,
- zakonodajni postopek in
- postopek konstituiranja novoustanovljenih občin.

Občine pa se ustanovijo in njihova območja določijo na tri možne načine, in sicer z:

- združitvijo dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- razdelitvijo občine na dvoje ali več novih občin,
- izločitvijo dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino.

Ker v empiričnem delu govorimo o izločitvi območja Ankarana iz MOK, je za naš primer pomembna tretja možnost. Zato tudi teoretični del vsebuje opis postopka, ki velja v primeru izločitve dela občine v novo občino.

Postopek za ustanovitev občin se praviloma izvede enkrat v obdobju med rednimi volitvami v občinske svete. Postopek za predloge za ustanovitev občine se začne v DZ, ki določi, do kdaj je mogoče vlagati predloge za začetek postopka in celoten rokovnik. Gre za posebno ureditev, ki je značilna za slovenski sistem lokalne samouprave. DZ namreč sam »spodbudi« morebitne združitve, razdelitve in nastanke novih občin, saj se proces sproži prav tam.

V nadaljevanju govorim o ključnih členih ZLS, ki definirajo proces in postopke za ustanovitev občine. Definicija členov je povzeta po besedilu zakona, ki ne upošteva novele iz leta 2010 iz razloga, da členi zadnje novele ne predvidevajo njene uporabe v primeru ustanavljanja občine Ankaran. Prav tako so v nadaljevanju predstavljeni ključni koraki zakonodajnega postopka in vloga posameznih akterjev v postopku ustanavljanja občine.

Del postopka za ustanovitev občine je določen v drugem poglavju ZLS, kjer se besedilo nanaša na območje in dele občine. 12. člen ZLS tako določa, da območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev, in je določeno z zakonom o ustanovitvi občine. Nova občina se lahko ustanovi z zakonom in pod pogojem, da se opravi referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Z zakonom, s katerim se ustanovi nova občina, se nato določi njeno območje, ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine. Z novelo v letu 2010 sta bila črtana člena 14. in 14. a člen, ki bolj natančno govorita o začetku postopka za ustanovitev občine. Navajam jih v »stari« obliki, saj sta predstavljala temelj za sprožitev postopkov ustanovitve občine Ankaran.

Postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine začne DZ na predlog, ki ga vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona ali občinski svet (14. člen ZLS). Podobno kot v številnih drugih državah ima tudi po slovenski ustavi zakonodajno pobudo vlada, poleg nje pa še vsak poslanec in 5.000 volivcev. Pri nas zakon predlaga tudi DS. To znatno skrči nabor možnih predlagateljev in močno zmanjša možnost lokalne iniciative, saj KS niso več eden od možnih predlagateljev. Tako obstaja realna možnost, da bodo lokalni akterji, ki si prizadevajo za ustanovitev nove občine, za njeno ustanovitev poiskali navezo z drugim akterjem, ki je po zakonu lahko predlagatelj nove občine (Bačlija 2007, 8). DZ mora postopek za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete (14. člen ZLS). Da je to res, DZ pripravi rokovnik, ki je neke vrste časovnica, na osnovi katere so razvidni skrajni roki za izvedbo posameznih procesnih korakov zato, da se postopki lahko zaključijo v zakonsko določenem roku.

V predlogu za začetek postopka za ustanovitev občine morajo biti 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.

Če predloga ni vložil občinski svet, mu DZ pošlje predlog, da poda svoje mnenje. Predlog in mnenje občinskega sveta pošlje DZ vladi, ki poda svoje mnenje in predlog (14. člen ZLS). Namen tega določila ni povsem jasen, saj mnenje občinskega sveta pri potrjevanju nove občine ne igra nobene vloge, kajti formalnopravno sploh ni zavezujoč (Bačlija 2007, 7). Je pa vseeno pomembno z neformalnega vidika za nadaljnje oblikovanje stališč drugih akterjev v procesu (npr. DS). DZ obravnava predlog za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade in oceni, ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine. Predlog se obravnava v pristojnem matičnem delovnem telesu. Če DZ oceni, da so pogoji izpolnjeni, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Lahko pa DZ ob obravnavi posameznega predloga oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, kar ugotovi s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju (14. a člen ZLS).

Eden izmed pogojev, ki jim morajo območja, ki želijo ustanoviti svojo občino, zadostiti, je z referendumom ugotovljena volja občanov, ki bodo prebivali v predlagani občini. ZLS določa to v svojih 14. a, 14. b in 15. členu, kjer je zakonodajalec določil, da DZ razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev (Bačlija 2007, 9). Z odlokom o razpisu referenduma za ustanovitev nove občine se določi referendumsko območje, besedilo vprašanja, dan razpisa referenduma in dan glasovanja (14. b člen ZLS). Večina predlogov se nanaša na tretji odstavek 15. člena ZLS v njegovi »stari« obliki, tako da referendumi navadno potekajo v naseljih (navadno v KS ali več KS), ki se želijo izločiti iz obstoječe občine. Za novo občino mora glasovati najmanj 50 odstotkov prebivalcev celotnega dela občine, ki se želi izločiti, preostalo lokalno prebivalstvo matične občine pa pri odločitvi ne sodeluje. Zakonodajalec pa pogojuje nastanek nove občine z odcepitvijo samo v primeru, če preostali del občine tudi po izločitvi izpolnjuje vse pogoje za ustanovitev občine. Z lokalnim referendumom se ščiti interes lokalnega prebivalstva, zato predstavlja pomemben varovalni mehanizem. Po drugi strani pa nam omogoča določiti, kako visoka je stopnja enotnosti lokalnega prebivalstva v želji za novo občino (Bačlija 2007, 9). Leta 2010 je bil črtan tudi 15. člen ZLS.

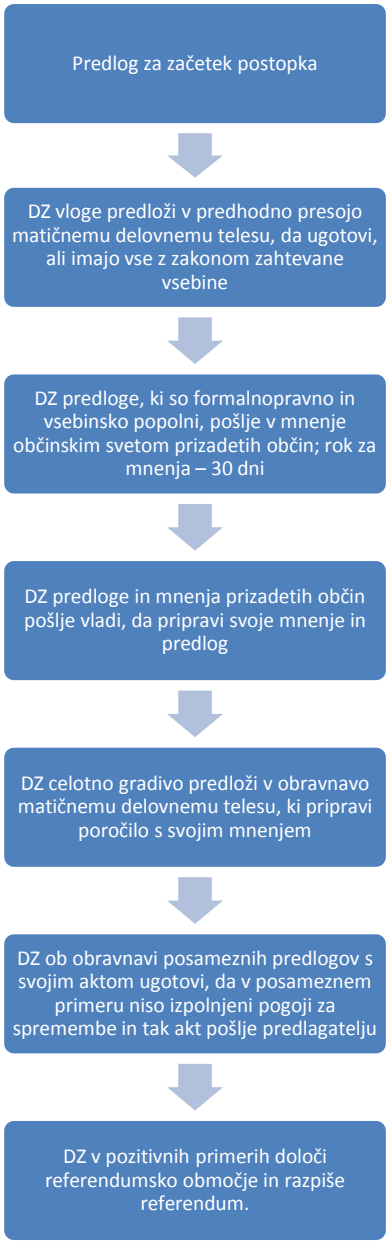
Predlog zakona o ustanovitvi nove občine je praviloma mogoče vložiti le, če s spremembo oziroma ustanovitvijo soglašajo prebivalci na ustreznem območju. Samo če gre za združevanje občin, je mogoče ustanoviti občino kljub negativnemu stališču prebivalcev na posameznem območju. Ugotavljanje sposobnosti občine zadovoljevati

potrebe in interese svojih občanov učinkoviteje in racionalneje je v skladu s predlogom zakona vsebina predhodnega postopka in posvetovanja med vlado in občinskim svetom, ko gre za ustanovitev nove občine. Objektivno je ta sposobnost povezana s številom prebivalcev, ki občini zagotavljajo primerna sredstva za opravljanje njenih nalog, zato pogoj hkrati velja kot objektivna osnova za oceno sposobnosti občine, na območju katere je bila ustanovljena nova občina. Ta pogoj je mogoče spregledati le, kadar gre za združevanje manjših občin (Vlaj 2004, 186–187).

13. člen ZLS je bil sicer v letu 2010 spremenjen, vendar pa je za ustanavljanje občine Ankaran ključnega pomena v »stari« obliki, na osnovi katere je bil začet in voden postopek ustanovitve občine. 13. člen ZLS je namreč definiral pogoje za ustanovitev občine. Upoštevalo se je, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge, če so zagotovljeni naslednji pogoji: popolna osnovna šola; primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja); komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo); poštne storitve; knjižnica (splošna ali šolska) in prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti. V letu 2010 je bil črtan tudi del 13. a člena, ki pa je prav tako kot 13. člen ZLS ključnega pomena za ustanovitev občine Ankaran, saj govori o številu prebivalcev, ki so potrebni za ustanovitev občine Ankaran. Besedilo 13. a člena je bilo pred letom 2010: »Občina ima najmanj 5.000 prebivalcev, ob ustanovitvi ima lahko manj kot 5.000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev.« Glede na novo ureditev občina Ankaran ne bi prišla niti do predloga za ustanovitev občine Ankaran, saj ne bi dosegla praga 5.000 prebivalcev, ki je bil določen z novelo ZLS v letu 2010.

Prva faza ustanavljanja občin torej zajema predhodni postopek, ki teče po zaporedju, predstavljenem na sliki 4.1.

Slika 4.1: Predhodni postopek ustanavljanja občine

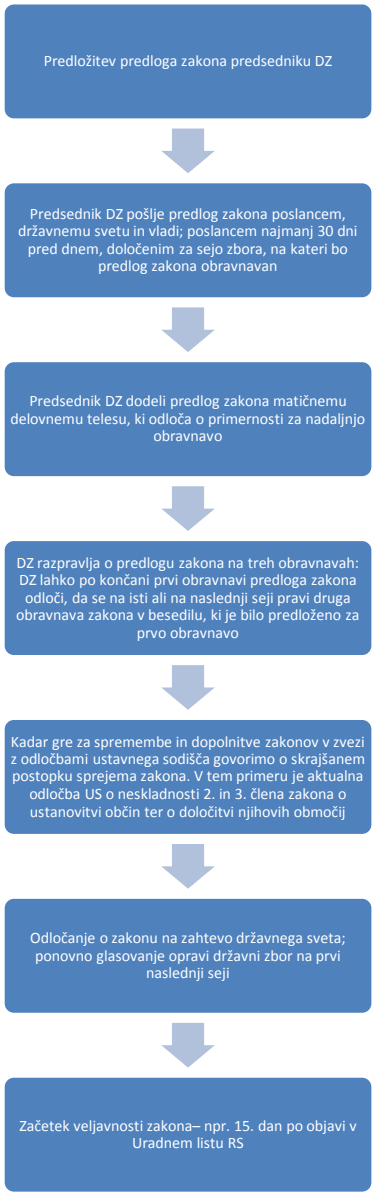



Postopek za sprejem zakona (ali zakonodajni postopek), s katerim se ustanovijo občine, se lahko začne po opravljenem referendumu. Z zakonom se lahko ustanovi občina oziroma spremenijo območja občin, če se je za to izrekla večina volivcev.

Tako imenovani zakonodajni postopek opredeljuje PDZ. Ta definira način sprejemanja odločitev ter v celoti in natančno opredeljuje proces in vloge posameznih akterjev v zakonodajnem postopku. Ta določila veljajo tudi v postopku sprejemanja zakona o ustanovitvi občine. Poslovnik je pravzaprav akt, ki predpisuje način poslovanja

parlamenta in je vezan na ustavo. Opredeljuje pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku. Glavno vsebinsko delo naj bi se opravilo v stalnih delovnih telesih za obravnavanje vprašanj na posameznih področjih (Zajc 2009, 23–25). Gre za postopek, po katerem se v splošnem merilu sprejema in obravnava zakone, med drugim tovrsten postopek velja tudi za proces ustanovitve občine.

Slika 4.2: Zakonodajni postopek ustanavljanja občine




Procesni koraki zakonodajnega postopka ustanovitve občine si sledijo, kot navajam v nadaljevanju.

Predsednik DZ posreduje predlog zakona za ustanovitev občine vsem poslancem takoj po vložitvi, pošlje pa ga tudi vladi, če ta ni predlagatelj zakona, ki nanj lahko poda mnenje (116. člen PDZ). S posredovanjem predloga zakona poslancem se pravzaprav začne prva obravnava predloga zakona (121. člen PDZ). Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona zahteva, da DZ opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah predloga zakona (temu pravimo splošna razprava). Po končani splošni razpravi DZ sklepa o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Če odloči, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek zaključi (122. člen PDZ).

Najzahtevnejša je po PDZ druga obravnava, ki se vsebinsko opravi v delovnih telesih. Matična delovna telesa so zadolžena za pripravo dopolnjenega predloga zakona, v katerega so vključena vsa dopolnila, ki jih podpre matično delovno telo. Druga obravnava, opravljena na seji matičnega delovnega telesa, je odločilna za nadaljnji potek zakonodajnega postopka (Zajc 2009, 40).

Predsednik DZ določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo takoj po izteku roka oziroma takoj po zaključku splošne razprave in sprejemu sklepa, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo (123. člen PDZ). Druga obravnava predloga zakona se torej opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na osnovi poročila matičnega delovnega telesa na seji DZ[28] (67. člen PDZ). V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona (126. člen PDZ). Ob sprejemanju odločitev potekajo dejavnosti, ki so potrebne za formalno glasovanje o predlogu, običajno dopolnjenem v intenzivnih razpravah znotraj matičnega delovnega telesa in na skupnih zasedanjih, ter dejavnosti, povezane z močjo veta. Predlog zakona, ki je izglasovan, podpiše predsednik parlamenta, ki s tem potrdi, da je bil zakon sprejet v predpisanem postopku in ob spoštovanju vseh določb veljavnega poslovnika (Zajc 2009, 9–10).

Drugi obravnavi sledi tretja, kjer je vloga matičnega delovnega telesa bolj omejena. V tretji obravnavi DZ razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava

[28] Če se o predlogu zakona ni opravila splošna razprava, lahko predstavniki poslanskih skupin na seji DZ obrazložijo stališče poslanske skupine do predloga zakona.

posameznih členov predloga zakona se opravi le o tistih členih, h katerim so vloženi amandmaji. Če je sprejet predlog matičnega delovnega telesa, da se predlog zakona ne sprejme, je zakonodajni postopek končan (140. člen PDZ). Po končani razpravi o predlogu zakona, odnosno po sprejemu uskladitvenih amandmajev, DZ glasuje o predlogu zakona. Na osnovi odločitev DZ pripravi zakonodajno-pravna služba končno besedilo zakona (izvirnik zakona) (141. člen PDZ).

Na izglasovani zakon lahko dajo veto določeni ustavno opredeljeni subjekti kot na primer drugi dom parlamenta ali ponekod predsednik države. V tem primeru mora parlament še enkrat razpravljati ali pa samo ponovno glasovati o zakonu; če ne doseže potrebne (običajno višje) večine, se šteje, da zakon ni bil sprejet (Zajc 2009, 9–10). Kadar DZ pred razglasitvijo zakona na zahtevo DS ponovno odloča o zakonu, pošlje predsednik DZ zahtevo DS v presojo matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi, predlagatelju zakona in vladi (147. člen PDZ). DZ ponovno glasuje o zakonu na prvi naslednji seji. Pred glasovanjem pa lahko predstavnik DS obrazloži njegovo zahtevo za odložilni veto (148. člen PDZ).

Preden zakon dejansko pride na dnevni red DZ, mora v »najslabšem« primeru čez kar nekaj ovir. Prvo sito predloga zakona se zgodi že v matičnem delovnem telesu, druga ovira, ki jo je prav tako treba premagati, pa je morebitni veto s strani DS. V primeru, da gre predlog zakona čez postopke brez zapletov in je zakon v DZ sprejet, se začne faza implementacije zakona.

V fazi uresničevanja oziroma implementacije odločitev ima parlament manj pomembno vlogo, saj te naloge prevzamejo različni državni organi, ki morajo sprejete odločitve uresničiti in doseči, da dejansko učinkujejo na neke družbene procese ali spremenijo družbena razmerja (Zajc 2009, 10–11).

Kot del aktivnosti, povezanih s sprejemanjem predlogov zakonov, se šteje tudi preventivna kontrola skladnosti zakonov z ustavno ureditvijo ali njihove skladnosti z drugimi zakoni. Medtem ko ima preventivna kontrola skladnosti z ustavo, ki se običajno opravi znotraj zakonodajnega telesa ob pripravi končnega besedila zakona, za namen pravočasno ustaviti zakonodajni postopek, dokler se ne odpravi neskladje, pa ima kontrola skladnosti že veljavnih zakonov širši pomen. US države, ki opravlja to

kontrolo, lahko razveljavi posamezne dele zakona ali ves zakon in zakonodajnemu telesu celo naloži, da v določenem roku sprejme ustreznejše določbe (Zajc 2009, 9–10). Kot bomo videli v empiričnem delu diplomske naloge, ta kontrola znotraj DZ v primeru ustanavljanja občine Ankaran ni bila dobro opravljena.

Zakonodajni postopek se torej zaključi s sprejemom zakona v DZ. Pomembno je omeniti, da se s prenehanjem mandatne dobe DZ končajo vsi zakonodajni postopki, ki so bili začeti v tej mandatni dobi, razen tistih, ki so bili začeti na predlog DS ali 5.000 volivcev (154. člen PDZ). Prav ta določba PDZ je prišla do izraza v primeru postopka ustanavljanja občine Ankaran, ki je bil v vmesnem času prekinjen ravno zaradi izteka mandata takratne vlade. Zakonodajni postopek je med drugim doživel tudi nekaj kritik. Poznavalci političnih procesov predvsem opozarjajo, da se odločitve pogosto sprejemajo zunaj parlamenta, v neformalnih dogovorih med različnimi političnimi dejavniki, kjer igrajo glavno vlogo viri politične in gospodarske moči. Parlament in celoten sistem političnih institucij naj bi imela svojo posebno selektivnost, ki s posebnimi postopki, pravili in pogoji vključevanja vanje zagotavljajo, da se določeni interesi lažje uveljavljajo, medtem ko se drugi iz formalnih razlogov izločijo. Uporaba formalnih pravil, ki veljajo v procesih parlamentarnega odločanja, naj ne bi bila samo nujna formalnost, ampak naj bi do določene mere prejudicirala rezultat postopka. Vsako postopkovno pravilo naj bi omogočalo določene prednosti nekaterim interesom ali pa zaviralo vključevanje določenih drugih interesov. Določene zahteve ali pobude se lahko učinkovito potiskajo vstran z vztrajnim odlašanjem njihovega vključevanja na dnevne rede in neodločanjem. Kljub upravičenosti te kritike v številnih primerih pa kritiki običajno spregledajo, da se zaradi rednih volitev in tudi stalnega spreminjanja razmerij moči glavnih političnih akterjev med posameznim mandatom vsa vprašanja, ki so bila potlačena in izrinjena, lahko v najkrajšem možnem času ponovno pojavijo v ospredju politične pozornosti (Zajc 2009, 15).

Zadnja faza postopka za ustanovitev občine je postopek konstituiranja. V postopku konstituiranja novoustanovljenih občin se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejmejo statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine. V tem postopku so opravila (Vlaj 1998, 235–237):

- imenovanje občinskih volilnih komisij novoustanovljenih občin;

- po zakonu o lokalnih volitvah začnejo z dnem, ki je določen kot dan razpisa volitev, teči roki za volilna opravila (če se občina ustanovi po opravljenih rednih volitvah v občinske svete).

Volitve v občinski svet in volitve župana nove občine se izvedejo ob prvih rednih lokalnih volitvah po njeni ustanovitvi, občinsko volilno komisijo nove občine pa imenuje občinski svet oziroma občinski sveti občin, na območju katerih je bila ustanovljena nova občina. Nova občina se konstituira in začne opravljati svoje naloge s prvim dnem proračunskega leta, ki sledi letu, v katerem so bile opravljene volitve. Občinski svet se konstituira na prvi seji po volitvah, na kateri je potrjenih več kot polovica mandatov članov sveta. Občinski svet na prvi seji najprej imenuje komisijo za potrditev mandatov članov občinskega sveta in ugotovitev izvolitve župana. Občinski svet skupaj odloči o potrditvi mandatov, ki niso sporni, o vsakem spornem mandatu pa odloči posebej (15. b člen ZLS).

### *4.4.1 Vloga državnega zbora v procesu ustanavljanja občin*

Vloga DZ v zakonodajnem postopku je v celoti opredeljena v PDZ. Postopki, vodeni v primeru ustanavljanja občine Ankaran, so bili tako vodeni preko predsednika DZ, ki je predstavljal DZ v celoti in je bil neke vrste koordinator postopka. DZ pa je v svoji osnovi ključen za sprejem končne odločitve – torej tudi v primeru ustanavljanja občine Ankaran, saj gre za institucijo, ki sprejema zakone in potemtakem ima edini pristojnost ustanoviti občino.

### *4.4.2 Vloga matičnega odbora državnega zbora v procesu ustanavljanja občin*

Tekom zakonodajnega postopka eno ključnih vlog odigrajo delovna telesa DZ. Dejstvo je, da je celoten parlament preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti, zato so delovna telesa postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek. Stalna delovna telesa prevzemajo velik del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, ki jih celoten parlament ne bi mogel.

Naloga delovnih teles je predvsem, da pred vsako obravnavo v parlamentu proučijo sleherno zadevo, zavzamejo stališče, oblikujejo dopolnila k posameznim členom predloga zakona ali celo ugotovijo, da predlog ni primeren za obravnavo. Na ta način pripravljajo usmeritve za odločitve o politiki na posameznih področjih ali pripravijo vse potrebno za odločitev na plenarnem zasedanju. To velja zlasti za matična delovna telesa, na katerih področje sodijo posamezne zadeve. Odbori sami ne morejo odločati o ničemer; le izjemoma imajo ponekod zakonodajno iniciativo ali pa pod določenimi pogoji sami sprejemajo odločitve (npr. v Avstriji in Italiji) (Zajc 2009, 75–79).

> *Moč delovnih teles se izraža skozi njihovo samostojnost in dejavnost v zakonodajnem procesu. Moč ali vpliv delovnih teles je mogoče opredeliti na več načinov in zajema različne vidike, od zakonodajne pobude in pridobivanja informacij do nadzora nad uresničevanjem zakonov in politik. V večini parlamentov delovna telesa prva obravnavajo predloge zakonov in imajo precejšnjo moč dopolnjevanja predlogov zakonov. V razmerju do izvršilne oblasti imajo pomembne pristojnosti in od vlade lahko zahtevajo dokumente in informacije* (Zajc 2009, 80–82).

V slovenskem primeru se na sejo delovnega telesa, ki obravnava določeno problematiko, k obravnavi povabijo predlagatelji in predstavniki vlade ter predstavniki zakonodajno-pravne službe, ki lahko sodelujejo v razpravi. K obravnavi se lahko povabijo tudi predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti, ki lahko na seji obrazložijo svoja mnenja in stališča o obravnavani zadevi (51. člen PDZ).

Seja delovnega telesa mora biti za sprejemanje odločitev sklepčna (udeležba več kot polovice članov). Po zaključenih sejah pa se člani običajno opredelijo do predloga, o katerem teče beseda (52. člen PDZ).

Matično delovno telo lahko sklene, da predlog zakona, o katerem ni bila opravljena splošna razprava, ni primeren za nadaljnjo obravnavo (128. člen PDZ).

Konkretna vloga (nekdanjega) Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v postopku ustanavljanja občin je bila:

- preučitev predlogov o ustanovitvi občin ter sprejetje konkretnih stališč glede ustanovitve posamezne občine oz. glede posameznega predloga;
- oblikovanje dopolnil (amandmajev) k posameznim členom predloga zakona, ki se tičejo ustanovitve občine;
- odločanje o tem, ali je posamezen predlog za ustanovitev nove občine primeren ali neprimeren za nadaljnjo obravnavo v DZ;
- na osnovi lastnih poročil pripravlja usmeritve za odločanje o predlogu ustanovitve občine;
- izvaja tudi javne predstavitve mnenj strokovnjakov in drugih zainteresiranih posameznikov s področja lokalne samouprave ter lahko zahteva pridobitev informacij s strani različnih akterjev, ki so vpleteni v proces nastajanja občine;
- sprejema stališča o ustanovitvi občine tudi na osnovi mnenj DS, vlade in US.

Matično delovno telo je v primeru postopka za ustanovitev občine (podobno kot v drugih postopkih) ključno, saj gre za institut, ki lahko bodisi zaustavi ali pa sproži nadaljnje postopke za ustanovitev občine. Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je imel/ima ključno pristojnost odločanja, da predlog ustanovitve občine ni primeren za nadaljnjo obravnavo, in s tem ustavi zakonodajni postopek. Predlog tako ne pride na dnevni red odločanja v DZ, kar posledično pomeni padec predloga zakona o ustanovitvi posamezne občine. Enako vlogo je Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj odigral v primeru ustanavljanja občine Ankaran. Odbor je bil namreč večkrat ključen zato, da predlog zakona ni prešel na glasovanje ali pa je dejansko obstal na obravnavi matičnega delovnega telesa.

### *4.4.3 Vloga vlade v procesu ustanavljanja občin*

Vlada v Sloveniji sicer velja za ključnega predlagatelja zakonov, vendar pa ne v primeru ustanavljanja občin. Vlada je kot predlagatelj sodelovala v postopku ustanovitve občin in postopku uskladitve njihovih območij z ustavno zasnovo občine, torej v postopkih, izvedenih v letu 1994 in 1998. Sicer pa je sodelovala z mnenji in predlogi v postopkih obravnave predlogov drugih predlagateljev. Za mnenja vlade se ugotavlja, da so

ocenjevala predvsem formalno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev in meril v skladu s stališči US, niso pa bili pretehtani vsi vidiki funkcionalne sposobnosti predlaganih novih občin (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010).

Konkretna vloga vlade v primeru ustanavljanja občin se je tekom desetletij nekoliko spremenila. V začetku reforme sistema lokalne samouprave v Sloveniji je imela vlada ključno zakonodajno vlogo v procesu ustanavljanja občin, saj je bila glavni predlagatelj zakona za ustanovitev posameznih občin. V zadnjih letih je konkretna vloga vlade v procesu ustanavljanja občin naslednja:

- v sklopu dela pristojnega ministrstva za lokalno samoupravo oblikuje stališča o predlogih za ustanovitev občine (če vlada sama ni predlagatelj);
- na sejah vlade sprejema stališča o predlogih za ustanovitev občine;
- v primeru obvezujočih določb, ki jih sprejme US, vlada predlaga spremembe zakona, ki se tiče ustanovitve občine z namenom, da se odpravi neskladnost zakonskih določb, če tako ugotovi US;
- v zakonodajnem postopku ustanavljanja občine lahko sprejema oz. predlaga dopolnila k členom (amandmaje) zakona (če sama ni predlagatelj zakona).

Vlada torej v postopku ustanavljanja občin sodeluje bolj kot akter, ki posreduje svoja mnenja in ne kot nek posebej ključni odločevalec o tem, na kakšen način se bo tovrstne zakone predlagalo, kot je sicer značilno za vlado. Podobno vlogo je imela vlada tudi v primeru ustanavljanja občine Ankaran. V prvem predlogu zakona je bila vlada sicer med podporniki, v drugem predlogu pa je vlada sprejela zadržek do predloga zakona. Kljub temu je v formalnem smislu podprla ustanovitev občine Ankarana, saj za zavrnitev predloga ni našla utemeljitve v pravnem redu, ki ureja področje lokalne samouprave v Sloveniji.

### *4.4.4 Vloga državnega sveta v procesu ustanavljanja občine*

DS je telo, ki ga sestavljajo predstavniki petih interesnih skupin. Večina njegovih članov – dvaindvajset (22) – so predstavniki lokalnih interesov, šest (6) je predstavnikov negospodarstva (zdravstvo, znanost, izobraževanje, socialno varstvo itd.),

ostale tri interesne skupine pa imajo po štiri (4) predstavnike: skupina delodajalcev, skupina delojemalcev ter skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev (Kristan 1998, 176). Po ustavi (97. člen) ima DS naslednje pristojnosti:

- DZ predlaga sprejem zakonov (predlog za sprejem zakonov);
- DZ daje mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti;
- zahteva, da DZ pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložni veto);
- zahteva razpis referenduma v skladu z drugim odstavkom 90. člena (zakonodajni referendum);
- zahteva parlamentarno preiskavo o zadevah javnega pomena v skladu s 93. členom ustave.

Konkretna vloga DS v primeru postopkov za ustanovitev občine je:

- DZ lahko predlaga predlog zakona, s katerim želi ustanoviti občino;
- oblikuje mnenja na predloge za ustanovitev občine (stališča in mnenja se običajno oblikujejo v pristojnih komisijah, ki jih oblikuje DS za posamezna področja);
- v primeru, da predlog zakona za ustanovitev občine pride na dnevni red DZ v smislu zakonodajnega odločanja, lahko zahteva odložilni veto, s čimer sproži postopke za ponovno odločanje o tem istem zakonu.

DS lahko v vlogi drugega doma izvaja vlogo korektiva v zakonodajnem postopku. Te posebnosti in razlike DS omogočajo, da lahko daje prvemu domu ustrezne pobude in da z odložnim vetom in z ustavnim sporom prispeva k sprejetju boljših zakonov (Kristan 1998, 177). To daje možnost, da DS omenjeni korektiv »izkoristi« v prid zastopanja parcialnih interesov znotraj DS, pri čemer do izraza pride moč posameznih svetnikov. DS sicer odloča z večino opredeljenih glasov navzočih državnih svetnikov, pri čemer mora za sprejem predloga odložilnega veta glasovati najmanj enajst državnih svetnikov (52. člen PDS). 75. a člen natančno opredeljuje, da osem državnih svetnikov, komisija ali interesna skupina lahko da pisno pobudo za sprejem odložilnega veta ali zahteve za razpis referenduma. Pobuda se uvrsti na dnevni red seje DS brez razprave in glasovanja. Če DS po opravljeni razpravi ne sprejme odložilnega veta ali zahteve za razpis referenduma, pobude za isti zakon ni mogoče ponovno obravnavati.

Predlaganje zakonov in možnost zahtevati odložni veto sta ključni pristojnosti DS v zakonodajnem procesu. V primeru ustanavljanja občine Ankaran je DS uveljavil pravico do odložilnega veta, obenem pa je aktivno sodeloval z mnenji in stališči, ki so bila vseskozi negativna do predloga zakona o ustanovitvi občine Ankaran. Na mestu je opozorilo, da je bil ključen pobudnik nasprotovanja ustanovitvi občine Ankaran takratni član DS, župan MOK, ki je kot prizadeta v postopku prav tako večkrat izrazila svoje nestrinjanje z ustanovitvijo občine Ankaran.

### *4.4.5 Vloga ustavnega sodišča v procesu ustanavljanja občin*

Večino pristojnosti US izrecno določa že ustava, dopušča pa, da se določijo tudi z zakonom. Po zakonu o ustavnem sodišču je to najvišji organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V razmerju do drugih državnih organov je US samostojen in neodvisen organ (Kristan in drugi 1994, 217). US ima pet pomembnih pristojnosti za (Kristan in drugi 1994, 218):

- oceno medsebojne skladnosti splošnih pravnih aktov;
- odločanje v kompetenčnih sporih;
- odločanje o ustavnosti posamičnih aktov na osnovi ustavne pritožbe;
- oceno protiustavnosti delovanja političnih strank in
- odločanje o odgovornosti predsednika republike.

Pomembno je omeniti, da ima US pristojnost, da posamezen zakon tudi razveljavi. Odpravo ugotovljene protiustavnosti običajno naloži zakonodajalcu (v našem primeru DZ), vendar pa ima to pristojnost tudi sodišče.

US je imelo v postopkih ustanavljanja občin že od vsega začetka pomembno vlogo. Glede na zaplete pri oblikovanju referendumskih območij je bilo US vpleteno v presojanje ustavnosti posameznih členov sprejetih zakonov na ravni DZ. Konkretno ima US naslednje pristojnosti v procesu ustanavljanja občine:

- na osnovi ustavnih pritožb lahko odloči, ali je postopek ustanovitve občine skladen z ustavo ali ne oz. ali so sprejeti členi posameznega zakona, ki vpliva na nastanek občine, skladni z ustavo ali ne;

- na osnovi ustavnih pritožb lahko razveljavi določen člen zakona in zakonodajalcu naloži spremembo tega v smislu, da doseže skladnost z ustavo;
- v primeru neupoštevanja ustavne odločbe lahko US odpravi ugotovljeno protiustavnost in ustanovi občino;
- lahko skliče javno obravnavo, na kateri se lahko predstavijo različna mnenja o določeni ustavni pritožbi, ki se tiče ustanovitve občine;
- lahko zadrži izvajanje zakona, ki vpliva na nastanek občine in ga presojajo z vidika ustavnosti in zakonitosti.

DZ je pri svojem delovanju vezan na mnenje US. Če ta ugotovi, da je zakon protiustaven, ga lahko v celoti ali delno razveljavi, protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte pa odpravi ali razveljavi. US lahko do končne odločitve v celoti ali delno zadrži izvrševanje akta, katerega ustavnost ali zakonitost presoja (161. člen ustave). Obe možnosti je US uporabilo tudi v konkretnem primeru ustanavljanja občine Ankaran. US vedno izda ugotovitveno odločbo in zakonodajalcu določi rok za odpravo protiustavnosti oziroma nezakonitosti. Če US zadrži izvrševanje izpodbijanih predpisov, lahko hkrati določi, na kakšen način se odločitev izvrši. Pomembno je poudariti, da zoper odločbe in sklepe, izdane v zadevah iz pristojnosti US, ni dovoljena pritožba. US je torej vrhovni presojevalec o ustavnosti zakonov. Slovenski sistem lokalne samouprave je bil večkrat deležen posegov s strani instituta US. Šlo je za posege v področno zakonodajo, ki so se tekom sprejemanja izkazali za neustavne. Tako je US razveljavilo več določb ZLS, prav tako pa je večkrat prišlo do razveljavitve členov v nekaterih drugih zakonih, ki so kakor koli vplivali na uvajanje lokalne samouprave. V procesu ustanavljanja občine Ankaran je US poseglo dvakrat, v obeh primerih pa so pobude za presojo ustavnosti sprožili podporniki ustanovitve občine Ankaran. Odločitve US so ravno v primeru ustanavljanja občine Ankaran povzročile nemalo pomislekov in različnih mnenj glede pristojnosti US in DZ ter medsebojnih odnosov obeh ravni oblasti.

### *4.4.6 Značilnosti postopkov ustanavljanja občin v Sloveniji*

Dogajanja pri ustanavljanju občin v Sloveniji so imela naslednje skupne značilnosti (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010):

- veliko vlogo je imelo US pri oblikovanju ustavnega koncepta občine, mestne občine in razumevanja ter z ustavo skladne uporabe kriterijev in pogojev za ustanovitev občine oziroma mestne občine;
- krog pobudnikov in predlagateljev postopka za ustanovitev občine je bil od začetka zelo širok (zbori krajanov, sveti KS, občinski sveti, poslanci in drugi z ustavo določeni predlagatelji) in se je šele sčasoma »skrčil«;
- nejasna je bila vloga vlade (v primerjavi z njenim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti) v postopkih teritorialne členitve države na občine, v katerih je oziroma ni bila predlagatelj ustanovitve nove občine;
- umestitev predhodnega postopka pred razpisom referenduma v pristojnost DZ je bila neskladna z njegovim ustavnim položajem in postopki ter načinom dela ter značajem odločanja;
- nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po PDZ in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin;
- enako je veljalo za pravno varstvo pravic, interesov in pravnih koristi pobudnikov in predlagateljev v predhodnem postopku.

V tem poglavju povzemam tudi mnenje Bačlije, ki omenja odnos matičnih občin do novoustanovljenih občin. Pravi, da ob opazovanju dejavnosti lokalnega prebivalstva za ustanovitev novih občin ne gre zanemariti odnosa oziroma nenaklonjenosti matičnih občin, to je občin, od katerih se je novoustanovljena občina odcepila. Ustanovitvam večine novih občin so namreč v veliki meri nasprotovale matične občine, še zlasti to drži v tistih primerih, ko je bil uradni predlagatelj za odcepitev poslanec DZ. Razlog nasprotovanja je po vsej verjetnosti (čeprav ne smemo zanemariti tudi rivalstva med političnimi strankami) v upadu števila prebivalcev v občini po odcepitvi, kar za matično občino pomeni tudi manjši prihodek na prebivalca po primerni porabi, poleg tega pa gre lahko tudi za izgubo kadrovskih, strokovnih in ostalih potrebnih virov. Občine, ki so nastale na pobudo oziroma z »blagoslovom« matičnih občin, pa so se poskušale odcepiti

že od leta 1998. Vzrok za odobravanje matične občine je morda iskati ravno v dolgoletni težnji dela občine po odcepitvi in drugih bolj prikritih vzrokih (Bačlija 2007, 10).

# 5 USTANAVLJANJE OBČINE ANKARAN

Območje Ankarana ima že kar nekajletno željo po osamosvojitvi oziroma odcepitvi v samostojno občino. Prve pobude za ustanovitev samostojne občine Ankaran so bile podane že leta 1999, in sicer s strani sveta KS Hrvatini. Takrat je bila tovrstna želja zavrnjena s strani prebivalcev Ankarana, kar je ustavilo postopek v DZ, ki o tem nato ni odločal.

Maja 2005 je pobudo za novo občino Ankaran sprožilo društvo upokojencev, podprla pa jo je tudi KS. Takratni svet krajevne skupnosti je idejo podprl, ker se je po njihovem izkazalo, da je kakovost življenja v Ankaranu močno padla. Kot razlog so bili omenjeni tudi zapleti pri gradnji tretjega pomola Luke Koper. Občino so želeli ustanoviti skupaj s KS Hrvatini. Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko je takrat menila, da je predlog samostojne občine Ankaran – Hrvatini primeren za nadaljnjo obravnavo. Prav tako je ustanavljanje novih občin podprlo Združenje občin Slovenije. Odbor za lokalno samoupravo je predlagal ustanovitev 16 novih občin, DZ pa je decembra 2005 sprejel odlok, ki je mednje vključil še občino Ankaran-Hrvatini. Poslanci so namreč na predlog Slovenske nacionalne stranke z dopolnili omogočili referendum tudi v Ankaranu.

Na referendumu za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij, ki je potekal 29. januarja 2006, so bili rezultati negativni. Proti občini Ankaran se je takrat opredelilo 66,39 % volilnih upravičencev (Državna volilna komisija 2006). Tako je bila ustanovitev samostojne občine Ankaran zavrnjena drugič, tokrat na osnovi referendumske volje prebivalcev. Proces osamosvajanja občine je postal intenzivnejši v letu 2008, občina pa je trenutno v konstituiranju. V nadaljevanju diplomskega dela so zapisani konkretni procesni koraki, ki so bili storjeni za samostojno občino Ankaran. Koraki so definirani v specifičnih časovnih okvirih, v sklopu katerih ima vsak akter svojo vlogo pri ustanavljanju občine Ankaran.

## 5.1 Pobuda za ustanovitev občine Ankaran in zaključek postopka

Ustanavljanje občine Ankaran se je najprej začelo z uvrstitvijo teme na politični dnevni red. 24. julija 2008 je bila v DZ vložena pobuda za začetek postopka za ustanovitev občine Ankaran in določitev njenega območja. Predlog je vložil poslanec Anton Kokalj. Vložen je bil v skladu z 88. členom ustave[29] in 14. členom ZLS[30]. Poslanec Kokalj je predlog za izločitev dela občine v novo občino oziroma za ustanovitev nove občine Ankaran vložil na osnovi 15. člena ZLS[31] in ga obrazložil na način, da je krajevna skupnost Ankaran v letu 2007 izpolnila še zadnji zakonski pogoj za ustanovitev občine (popolna devetletka). Med drugim je bila med glavnimi razlogi za vložitev pobude odločba US iz leta 1998 glede MOK, ki še ni bila realizirana[32]. V predlogu je bilo še zapisano, da bi bila nova občina obmejna občina, saj neposredno meji na Italijo. Prav tako naj izločitev Ankarana ne bi ogrozila obstoja MOK, ki tudi v primeru odcepitve Ankarana izpolnjuje zakonsko določene pogoje za obstanek samostojne občine (Pobuda za ustanovitev občine Ankaran 2010).

Poslanec Kokalj je predlogu priložil utemeljitev pobude za ustanovitev nove občine Ankaran, ki je vsebovala pravno osnovo za vložitev pobude, opis območja nove občine,

---

[29] 88. člen Ustave opredeljuje zakonsko iniciativo in pravi, da zakone lahko predlaga vlada ali vsak poslanec. Zakon lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev.

[30] Prvi odstavek 14. člena pravi, da postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine začne DZ na predlog, ki ga vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona ali občinski svet. V predlogu za začetek postopka morajo biti 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.

[31] 15. člen govori o tem, da se del občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij, lahko izloči iz občine in ustanovi kot nova občina, če se za to na referendumu v tem delu občine odloči večina volivcev, ki so glasovali, in če oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino.

[32] Iz odločbe izhaja, da MOK ni skladna z ustavno zasnovo mestne občine in tudi občine na splošno. V skladu z odločitvami US je MOK prevelika po teritorialnem obsegu, številu naselij in prebivalcev, njeno območje presega območje mesta in mestne okolice, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Po mnenju US ni mogoče govoriti o skupnih potrebah in interesih na ozemlju, ki vključuje poleg mesta in primestja še globoko zaledje mesta (ruralna naselja), kjer imajo prebivalci drugačne potrebe in interese kot v mestu in njegovem primestju.

podatke o novi občini, točko, kjer so navedeni izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, ter druge razloge za ustanovitev nove občine Ankaran. Prav tako je v utemeljitvi zapisano, kako bodo organizirane občinska uprava in javne službe ter kako se bo občina financirala oz. kako se bodo financirale njene dejavnosti. Kokalj je na osnovi pobude predlagal, da se za območje KS Ankaran izvede referendum za ustanovitev nove občine (Pobuda za ustanovitev občine Ankaran 2008). Glede na podano število prebivalcev (3.176 v letu 2006) bi občina Ankaran spadala pod t. i. majhne občine (Pobuda za ustanovitev občine Ankaran 2008).

Nova občina Ankaran naj bi v tistih javnih službah[33], ki delujejo na območju MOK ali širše, obdržala ustanoviteljske pravice in si na ta način zagotovila izvajanje dejavnosti na svojem območju. Občinski svet nove občine Ankaran naj bi štel 9 članov, glede financiranja dejavnosti občine pa je v predlogu zapisano, da bo nova občina Ankaran predvidoma sposobna z lastnimi viri sama zagotavljati in uresničevati vse naloge občine, zato naj ne bi bila deležna finančne izravnave s strani države. Zagotovljena naj bi bila namenska in učinkovita raba sredstev, saj je pregled nad porabo sredstev v manjših občinah, po mnenju predlagatelja, večji in učinkovitejši (Pobuda za ustanovitev občine Ankaran 2008). 7. avgusta 2008 je poslanec Kokalj na zahtevo predsednika DZ vložil dopolnitev predloga. DZ je namreč zahteval dopolnitev z razlogi, ki so navedeni v 13. a členu ZLS[34], na osnovi katerih naj bi se ustanovila občina Ankaran. V dopolnitvi predloga je predlagatelj definiral geografske, gospodarske, zgodovinske, narodnostne in obmejne razloge za nastanek občine Ankaran (Pobuda za ustanovitev občine Ankaran 2008).

V skladu z ZLS je predlog za ustanovitev občine Ankaran predsednik DZ najprej posredoval Mestnemu svetu MOK in vladi, ki sta bila pozvana o predlogu podati svoje mnenje (Dopis predsednika DZ 2008). 10. septembra 2008 je Mestni svet MOK sprejel

[33] Šolstvo, zdravstveno varstvo, knjižnična dejavnost, oskrba s pitno vodo, odlaganje ostankov komunalnih odpadkov, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda in druge, kjer gre za širše oskrbovalne sisteme.

[34] 13. a člen med drugim vsebuje navedbe, da ima občina ob ustanovitvi lahko manj kot 5.000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev.

negativno mnenje, vezano na pobudo za ustanovitev samostojne občine Ankaran. Predlogu za novo občino Ankaran niso oporekali legalnosti, trdili pa so, da je pomanjkljiv in po njihovem mnenju v nasprotju z določili 14. člena ZLS. Predlog namreč po njihovem mnenju ni vseboval vsebinskih razlogov, ki bi utemeljevali spremembo območja občine oziroma ustanovitev nove občine (Mnenje k pobudi za ustanovitev občine Ankaran 2008).

Mnenje vlade o predlogu za ustanovitev občine Ankaran je bilo, da so izpolnjeni zakonski pogoji za ustanovitev nove občine Ankaran in je predlagala DZ, da nadaljuje postopek z razpisom referenduma. Svoje mnenje in predlog je vlada obrazložila na način, da predlagano območje izpolnjuje vse pogoje za ustanovitev občine. Ne glede na to, da predlagana občina Ankaran glede števila prebivalcev odstopa od zakonskega pogoja 5.000 prebivalcev, pa izpolnjuje pogoje po 13. a členu. V vladi so ugotovili, da preostali del območja MOK prav tako izpolnjuje pogoje za občino. Vlada je tudi menila, da gre za predlog, ki gre v smeri uresničevanja odločbe US, vezano na neustavnost MOK. Prav tako se je izrekla, da je treba dati možnost prebivalcem, da se o predlogu za ustanovitev občine Ankaran izrečejo na območju, na katerem še ni bil izveden referendum za ustanovitev nove občine (Mnenje vlade k pobudi za ustanovitev občine Ankaran 2008).

V skladu s PDZ bi morala tem korakom slediti obravnava na pristojnem odboru DZ za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in obravnava na plenarnem zasedanju DZ, ki bi nato razpisal posvetovalni referendum. Če bi referendum uspel in če bi predlog dobil večinsko podporo v DZ, bi bila končna posledica sprejeta sprememba ZUODNO, ki bi dokončno oblikoval novo občino Ankaran. To pa se ni zgodilo zaradi izteka mandata takratne vlade. Kljub temu da je bil postopek voden legitimno in v skladu z vsemi poslovniki in zakonodajo, je bil proti koncu leta 2008 ustavljen. Takratni sestavi DZ je namreč potekel mandat, kar po 154. členu PDZ pomeni, da se zaključijo/prekinejo vsa prizadevanja po sprejemanju nove zakonodaje. 15. 10. 2008 je bil tako postopek za obravnavo pobude končan (Uradni zaznamek DZ 2008).

## 5.2 Ponovno vložen predlog za ustanovitev občine Ankaran in rokovnik s pozivom k podajanju pobud za ustanovitev občin

Z nastopom novega mandata DZ je bil v začetku leta 2009 obujen predlog za začetek postopka za ustanovitev občine Ankaran. Novi predsednik DZ je 9. februarja 2009 v skladu s 116. členom PDZ[35] na novo vlado naslovil predlog, ki ga je tokrat predložil poslanec Franco Juri. Postopek se je pričel odvijati od začetka. Ta isti predlog je predsednik DZ ponovno poslal v mnenje MOK in vladi. Predlog je bil na osnovi drugega odstavka 41. člena[36] in prvega odstavka 27. člena PDZ[37] poslan v obravnavo tudi odboru za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter zakonodajno-pravni službi (Obvestilo o dodelitvi 2009).

Medtem je 12. maja 2009 predsednik DZ vse poslanke in poslance obvestil o rokovniku za izvedbo postopka za ustanovitev nove občine v letu 2009/2010. V rokovniku so bili določeni procesni koraki zakonodajnega postopka za spremembe območij občin oz. ustanovitev nove občine. Določal je roke za izvedbo postopka, ki predlagateljem zagotavljajo, da bo postopek v parlamentarni in vladni proceduri končan tri mesece pred rokom, ki je določen kot prvi rok za razpis rednih lokalnih volitev. S tem bi bila novoustanovljenim občinam omogočena izvedba rednih lokalnih volitev v občinske svete v letu 2010. Rokovnik pravi, da bi bil v nasprotnem primeru postopek za predloge, ki bodo vloženi po preteku rokov, izpeljan kasneje in bo novoustanovljena občina lahko izvedla lokalne volitve in se konstituirala šele ob naslednjih rednih lokalnih volitvah v

[35] Predsednik DZ posreduje predlog zakona vsem poslancem takoj po vložitvi. S tem se začne zakonodajni postopek. Predlog zakona predsednik DZ pošlje tudi vladi, če ta ni predlagatelj zakona. Vlada lahko nanj poda mnenje. Predlog zakona se objavi v glasilu DZ.

[36] 41. člen PDZ določa, da delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene DZ, obravnava te zadeve kot matično delovno telo. Matično delovno telo mora biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba. Matično delovno telo obravnava poročilo, ki je bilo DZ posredovano na osnovi zakona ali drugega predpisa, praviloma v treh mesecih po posredovanju DZ. Obravnava na seji DZ se opravi, če tako določa poslovnik ali če to predlaga matično delovno telo.

[37] 27. člen PDZ pravi, da ima DZ zakonodajno-pravno službo, ki da mnenje o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov.

letu 2014. Predzadnje redne lokalne volitve so bile izvedene 22. oktobra 2006, prvi rok za razpis naslednjih rednih lokalnih volitev pa je bil 9. junij 2010. To je pomenilo, da bi moral biti postopek za ustanovitev novih občin zaključen najkasneje do 8. marca 2010. Ob upoštevanju najkrajših možnih rokov za postopek v vladni in parlamentarni proceduri, bi bilo mogoče končati postopek o tistih predlogih, ki so bili vloženi v DZ najkasneje do 20. maja 2009.

DZ naj bi po rokovniku vsak vloženi predlog po predhodni pridobitvi mnenja občinskega oziroma mestnega sveta poslal vladi v vseh primerih, ko predlagatelji niso občinski oziroma mestni sveti. Predloge občinskih oziroma mestnih svetov pa je pošiljal neposredno vladi. Vlada naj bi podala mnenje in predlog k posameznim predlogom, ki je nato osnova za obravnavo na odboru za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in kasneje za odločanje DZ o posameznem predlogu in o razpisu referenduma. DZ mnenje občinskega sveta pošlje vladi. Enako stori tudi v primeru, ko občinski svet ne poda mnenja v za to določenem roku (glede na to, da ZLS ne določa sankcij za takšen primer).

Glede na to, da ni bilo možno predvideti, kdaj bo US odločalo o morebitnih pobudah predlagateljev za oceno ustavnosti in zakonitosti ZUODNO, se je DZ z rokovnikom zavezal, da bo izvedel odločbo US v roku, ki ga bo to določilo. Pri tem je v rokovniku posebej poudarjeno, da je treba upoštevati, da lahko US tudi določi način izvršitve odločbe.

Rokovnik je vseboval roke za izvedbo posameznih korakov, najpomembnejša roka pa sta bila predvsem začetek in konec postopka (20. maj 2009 – vložitev predloga za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine v DZ v primeru, ko je predlagatelj poslanec, vlada, DS ali 5.000 volivcev, ter 8. marec 2010 – obravnava zahteve DS na seji odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter ponovno odločanje o zakonu na seji DZ in njegova objava v Uradnem listu Republike Slovenije) (Rokovnik za izvedbo postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine 2009).

12. marca 2009 je predsednik DZ prejel mnenje DS v zvezi s pobudo za ustanovitev občine Ankaran. Mnenje DS je bilo, da ne podpira predloga, in je predlagal DZ, da

pripravi celovito rešitev preoblikovanja območja MOK, ki bo sledila odločbam US (Poročevalec 2009). 16. marca 2009 je svoje mnenje o pobudi za ustanovitev občine Ankaran ponovno podala tudi MOK. Podobno kot leta 2008 so podali negativno mnenje k pobudi za ustanovitev občine Ankaran iz znanih razlogov, ki so jih navedli že v stališčih leta 2008 (Mnenje MOK k predlogu za ustanovitev občine Ankaran 2009).

20. marca 2009 je nova vlada izrazila mnenje glede pobude za ustanovitev občine Ankaran. Tudi ta vlada je menila, da predlagano območje izpolnjuje pogoje za ustanovitev občine. Pri oblikovanju mnenja je upoštevala tudi stališča US, ki se nanašajo na postopke ustanavljanja občin, in je izrazila enako mnenje kot vlada v prejšnjem mandatu – načelno strinjanje, da gre pri predlogu za ustanovitev nove občine Ankaran za predlog, ki gre v smeri uresničevanja odločbe US, ki je za MOK ugotovilo, da odstopa od ustavno določene zamisli občine. Pomembno je poudariti, da je vlada kljub pozitivnemu mnenju, predlagala DZ, da odloži odločanje o predlogih za ustanovitev občin in mestnih občin, ki so mu predloženi v postopek, dokler ne bodo opredeljene pristojnosti države in občin v postopku priprave predlogov za funkcionalno decentralizacijo javnih funkcij v skladu s konceptom regionalizacije Slovenije in ob uveljavitvi subsidiarnosti. Sprejeto je bilo namreč načelno mnenje, da nadaljnje drobitve občin ne podpirajo (Mnenje in predlog vlade k predlogu za ustanovitev občine Ankaran 2009).

V poročilu odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki so ga pripravili 11. septembra 2009, je bilo navedenih nekaj komentarjev k predlogom za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij. Odbor je med drugim obravnaval tudi pobudo za osamosvojitev Ankarana. V uvodni obrazložitvi je predlagatelj obrazložil, da so pobudo za ustanovitev občine Ankaran podali zainteresirani krajani, ki so na ta način želeli ustaviti po njihovem mnenju škodljiva dejanja uprave MOK. Gregor Strmčnik, vodja pobude za ustanovitev občine Ankaran, je odboru pojasnil, da so postopek ustanavljanja občine Ankaran pobudniki začeli kot edino možno rešitev ob nameri MOK, da kljub odločbi US razpolovi KS Ankaran. S to pobudo so na zakonski osnovi ohranili KS Ankaran v današnjih okvirih. Takratna državna sekretarka v službi vlade je menila, da je problem Ankarana povezan na eni strani z mnenjem vlade, ki ne podpira ustanavljanja novih občin, na drugi strani pa z odločbo US o neustavnosti MOK in številnimi dosedanjimi referendumi, ki so bili izvedeni na območju MOK. Ponovila

je, da načelno stališče vlade ostaja enako, in sicer da ne podpira ustanavljanja novih občin. Enako je veljalo tudi v primeru predloga za ustanovitev občine Ankaran. Predstavnica zakonodajno-pravne službe je s pravnega vidika opozorila na predlog za ustanovitev občine Ankaran in na predlog za razdelitev MOK glede na to, da sta oba predloga povezana z odločbami US. Pri tem je posebej opozorila na zadnjo odločbo US iz leta 2008, ko je pobudnik predlagal US, da stopnjuje sankcije zoper DZ, ker ta še vedno ni realiziral odločb iz let 1994 in 1998. US je pobudo zavrnilo oziroma zavrglo na osnovi stališča, da mora DZ ugotovljeno neskladnost odpraviti, vendar pa je naloga zakonodajalca, da v okviru lastne pristojnosti presodi, kako bo uporabil zakonite kriterije za ustanovitev občin sorazmerno in kompleksno ter v okviru ustavne zasnove občine tako, da bo odpravil ugotovljene neskladnosti. Hkrati je US poudarilo, da je oblikovanje občin vključno z mestnimi občinami proces, v katerem se bodo te po njihovi ustanovitvi še naprej oblikovale v smeri čim bolj naravnih in funkcionalnih celot ob upoštevanju zakonskih meril. V razpravi je večina podprla razpis referenduma na območju predlagane nove občine Ankaran. Takšna odločitev je bila podprta z:

- odločbo US,
- mnenjem vlade, ki ugotavlja, da območje Ankarana izpolnjuje zakonske kriterije za ustanovitev nove občine,
- načelom avtonomnosti lokalne samouprave,
- dejstvom, da ni možno v naprej določiti, kdaj bo prišlo do regionalizacije Slovenije, o katerem govori mnenje vlade, kar posledično pomeni, da je treba prebivalcem Ankarana omogočiti, da na zakonski osnovi odločajo o usodi Ankarana,
- upoštevanjem socialnih problemov obrobij mestnih občin in problemov ohranjanja obdelanosti podeželja, saj ima majhna občina drugačne probleme kot velika mestna občina, ki za svoje obrobje nima vedno posluha in ne skrbi za enakomeren razvoj celotnega območja,
- dejstvom, da je v primeru MOK prišlo do preobrata v razmišljanju vodstva o vlogi centra in vlogi podeželja in do ravnanj vodstva občine, ki so posegla v pravice prebivalcev Ankarana.

Glede na to, da je pobudnik ustanovitve občine Ankaran posebej poudaril, da so se za ustanovitev samostojne občine odločili na osnovi slabega odnosa MOK do območja

Ankarana, je bilo na odboru prav posebej opozorjeno, da obnašanje mestne uprave ne bi smelo biti razlog za ustanavljanje novih občin. Ustanovitev občine je tako postala »izhod v sili« oz. edini možni izhod iz nastalih razmer v matični občini. Odbor je tudi na osnovi mnenja in predloga vlade predlagal, da se kot referendumsko območje določi del MOK, ki naj bi se izločil iz MOK v novo občino Ankaran s sedežem v Ankaranu in obsega območje naselja Ankaran. Odbor je sprejel sklep z desetimi glasovi za in petimi glasovi proti (Poročilo odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2009).

Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je 11. septembra 2009 tako podal predlog odloka o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij. Šlo naj bi za enofazni postopek, ki ga obravnava DZ. Vprašanje, o katerem se bi odločalo na referendumu, se je glasilo: »Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz MOK v novo občino z imenom Ankaran in sedežem v Ankaranu?« Za dan glasovanja na referendumu je bil predlagan 8. november 2009 (Odlok o razpisu referenduma 2009).

### 5.3 Referendum 8. 11. 2009

Na seji DZ 25. septembra 2009 je bil predlog za referendum izglasovan z 39 glasovi za in 33 glasovi proti. DZ je nato sprejel odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin in spremembo njihovih območij (Sprejet odlok o razpisu referenduma 2009). Šlo je za posvetovalno naravo referenduma. Posvetovalni referendum ureja Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Je fakultativen, razpiše pa ga lahko DZ, pobudo zanj pa lahko da vsak poslanec DZ. Predmet izjavljanja volivcev na referendumu so vprašanja iz pristojnosti DZ, ki so širšega pomena za državljane. Glede na tako določen predmet referendumskega izjavljanja je DZ dokaj svoboden pri uporabi tega referenduma, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavnorevizijska in zakonodajna vprašanja (torej tudi na področjih kjer je predviden referendum z obvezno pravno močjo). DZ ni vezan na izid posvetovalnega referenduma (Kristan in drugi 1994, 50). Za posebej zahtevna vprašanja je posvetovalni referendum učinkovito sredstvo testiranja javnega mnenja in ugotavljanja smeri reševanja določenega vprašanja. Predstavniško telo s tem krepi svojo legitimnost, odločitev, ki je skladna z ljudsko voljo, pa je ugodneje sprejeta med ljudmi in v praksi tudi bolj uresničljiva. Parlament sicer obdrži funkcijo samostojnega

zakonodajalca, kar pri referendumu z obvezno pravno prakso ne drži. Odločitev je torej povsem v rokah parlamenta in nikakor ni pravno vprašljiva (tudi če je v nasprotju z ljudsko voljo) (Kristan in drugi 1994, 50).

Referendum za odcepitev Ankarana od MOK je bil izveden 8. novembra 2009. 17. novembra 2009 je državna volilna komisija pripravila poročilo o izidu referenduma in ugotovila, da je večina volivcev za to, da se referendumsko območje izloči iz MOK v novo občino z imenom Ankaran in sedežem v Ankaranu (Poročilo o izidu glasovanja in referenduma o ustanovitvi občin 8. novembra 2009). Vrhovno sodišče je nato potrdilo pravnomočnost poročila državne volilne komisije in uradni rezultati referenduma so bili razglašeni s strani DZ s sklepom, sprejetim na seji (Dopis Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije 2009).

Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je 2. decembra 2009 določil besedilo predloga sklepa o razglasitvi odločitev, ki so bile sprejete na referendumu o ustanovitvi občin. Predlog je bil potrjen s strani 57 poslancev (Glasovanje o predlogu sklepa o razglasitvi odločitev, ki so bile sprejete na referendumu 2009). Po tej odločitvi DZ so se v postopku okoli ustanovitve občine Ankaran pričeli zapletati. Za nadaljnji razvoj dogodkov je pomembno poudariti, da se je vseskozi o Ankaranu odločalo v »svežnju«, torej skupaj s predlogom o odcepitvi Mirne od občine Trebnje. Ustanovitev obeh občin – torej Ankarana in Mirne – je bila zato podvržena enakim procesnim korakom. Vse sprejete odločitve so tako vplivale na nastanek obeh občin in ne samo občine Ankaran.

23. februarja 2010 je MOK na DZ naslovila gradivo v zvezi s problematiko ustanavljanja nove občine Ankaran. V gradivu so bila zapisana stališča MOK in poziv DZ k zaustavitvi postopkov ustanavljanja občine Ankaran. MOK je poudarila nujnost njene ohranitve v dotedanjem obsegu. Zato je predlagala vladi, DZ, DS in njihovim pristojnim delovnim telesom, da preučijo in pretehtajo vse argumente, ki so jih navedli. MOK v dopisu navaja tako zgodovinske kot geografske razloge za ohranitev MOK kot take, svoje argumente pa v veliki meri opira tudi na izvedene referendume, ki so pokazali, da si večina prebivalcev želi enotne MOK. Poudarjajo, da morebitna izločitev Ankarana v ničemer ne rešuje problema t. i. neustavnosti MOK, ampak ta problem po njihovem mnenju poglablja. Ankaran je namreč bil v celoti vključen v t. i. »ureditveno območje mesta Koper«. Kot razlog za ohranitev stanja navajajo tudi demografske

podatke in podatke o gospodarskih subjektih na območju Ankarana. MOK tudi zanika tradicijo in zgodovino, ki naj bi povezovala Ankarančane na način kot nekatera druga naselja. Po njihovem mnenju v primeru Ankarana ni moč ugotoviti, da bi zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov lahko izjemoma ustanovili občino, ki ima manj kot 5.000 prebivalcev. V njihovem stališču je tudi zapisano, naj bi ustanovitvi nove občine Ankaran odločno nasprotovala Samoupravna skupnost italijanske narodnosti Koper, saj naj bi bile z ustanovitvijo nove občine prizadete pridobljene pravice italijanske narodne skupnosti (Ankaran bi bil namreč obmejna občina z italijansko manjšino). Svoje mnenje so oprli tudi na načelno stališče vlade, ki govori o tem, da ne podpirajo nadaljnjega ustanavljanja občin. Enako so svoje mnenje naslonili na DS in njegovo komisijo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki sta do predloga za ustanovitev občine Ankaran podala odklonilno stališče. Med temeljne razloge za neustanovitev občine Ankaran navajajo poseganje v zakonsko določene pravice in interese italijanske manjšine, poseganje v ustavne pravice in interese italijanske manjšine in arbitrarnost morebitne odločitve DZ zaradi očitno neizpolnjenih zakonskih kriterijev za ustanovitev občine Ankaran (Gradivo MOK v zvezi s problematiko ustanavljanja občine Ankaran 2010).

30. marca 2010 so poslanci navkljub nasprotovanju MOK potrdili ustanovitev občine Ankaran. V parlamentu so odločali o noveli Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, ki je predvidevala, da se tedanjim 210 občinam pridružita še dve novi (poleg Ankarana še Mirna, o kateri so odločali skupaj z Ankaranom). Občina Ankaran se je z novelo izločila iz MOK. Rok za ustanovitev občin se je po poprej določenem rokovniku s strani DZ iztekel v začetku meseca marca (8. marec 2010), glasovanje v DZ pa je bilo zaznamovano z neenotnostjo poslancev glede ustanovitve občine, med drugim tudi znotraj posameznih poslanskih skupin. Zakon je sicer bil potrjen, a to še ni pomenilo konca prizadevanj za ustanovitev občine Ankaran. Izčrpana so bila namreč vsa sredstva, s katerimi bi se lahko preprečilo ustanovitev samostojne občine, pri čemer je določeno škodo (občina je bila ustanovljena kasneje, kot bi lahko bila) utrpela tudi prihodnja občina Mirna, o kateri se je odločalo skupaj z Ankaranom.

## 5.4 Veto državnega sveta na ustanovitev občine Ankaran

Komisija DS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je 29. marca 2010 obravnavala Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, ki ga je DZ v obravnavo predložila vlada. Komisija je podprla predlog zakona v delu, ki se je nanašal na ustanovitev nove občine Mirna, ni pa podprla predloga zakona v delu, ki je opredeljeval ustanovitev nove občine Ankaran. Komisija je takrat matičnemu delovnemu telesu DZ v sprejem predlagala konkretni pripombi o črtanju besedil, ki se nanašajo na obstoj samostojne občine Ankaran. Poleg upoštevanja volje ljudi bi bilo treba po mnenju komisije v primeru Ankarana in Mirne, ko ne gre za originarno ustanavljanje občine, ampak za izločitev območja in posledično spreminjanje območja MOK oziroma občine Trebnje, upoštevati tudi mnenja občinskega sveta navedenih občin in v primeru Ankarana tudi stališče italijanske narodne skupnosti. Komisija je opozorila na pretekle odločitve DZ, ko ni upošteval volje volivcev, izražene na (posvetovalnem) referendumu, in ni ustanovil nove občine. Opozorila je tudi na njeno večkrat izraženo stališče, da predlog za izločitev naselja Ankaran iz MOK in ustanovitev nove občine Ankaran predstavlja parcialno rešitev in ne celovitega reševanja neustavnosti MOK. Ankaran je po mnenju komisije del območja mesta Koper in zato v primeru izločitve tega dela iz območja MOK ne bi sledili odločbam US, iz katerih izhaja, da je temeljni problem območja MOK prevelika heterogenost ozemlja, ki poleg mesta vključuje tudi ruralna območja. Komisija se tudi ni strinjala s predlagateljem zakona, da ustanovitev novih občin nima vpliva na državni proračun in javnofinančna sredstva, saj je dotedanja praksa ustanavljanja občin kazala na to, da njihova ustanovitev povzroči posredne finančne posledice (npr. stroške dela). Komisija je ugotovila, da bi morali v primeru ustanovitve nove občine Ankaran na njenem območju zgraditi šolo in vrtec za potrebe otrok in učencev italijanske narodne skupnosti. Novela zakona pa teh sredstev ni predvidevala. Komisija je tudi opozorila na mnenje Zakonodajno pravne službe DZ, ki v povezavi s potekom roka za končanje postopkov s strani DZ izpostavlja vprašanje pravnih posledic prekoračitve tega roka in izvedljivosti lokalnih volitev v predlaganih novih občinah ob rednih lokalnih volitvah v letu 2010 (Poročevalec DS 2010).

DS je zato 6. aprila 2010 ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah ZUODNO, ki ga je DZ sprejel 30. marca 2010, sprejel zahtevo, da DZ ponovno odloča

o zakonu. DS je tako pritrdil razlogom občinskega sveta MOK, na katere je opozoril v svojem negativnem mnenju (Poročevalec DS 2010).

22. aprila 2010 je DZ zaradi odložilnega veta s strani DS ponovno odločal o ustanovitvi občin Ankaran in Mirna, a za novi občini je glasoval poslanec premalo. Poslanci bi morali zakon potrditi z absolutno večino oziroma s 46 glasovi, za zakon pa jih je glasovalo 45, devet pa jih je bilo proti. Poslanci so zakon v prvem glasovanju sicer potrdili z 39 glasovi.

Potem ko je DZ v drugo zavrnil ustanovitev občin Mirna in Ankaran, sta obe KS na US vložili ustavno pritožbo zoper veto DS na novelo ZUODNO ter pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti te novele zakona, maja 2010 pa je skupina petih poslancev v parlamentarni postopek vložila dva nova, tokrat ločena predloga za ustanovitev občin Ankaran in Mirna. Predlagali so skrajšani postopek, kar je kolegij predsednika DZ takrat zavrnil. 26. maja 2010 se je v DZ ponovno odločalo o ustanovitvi občine Ankaran. Ankaranske težnje je tokrat podprlo le 29 poslank in poslancev, 40 pa jih je glasovalo proti. Sklenili so še, da je predlog o ustanovitvi občine Mirna primeren za nadaljnjo obravnavo.

## 5.5 Sprememba področne zakonodaje

Pomembno z vidika urejanja postopka ustanovitve občine je bila sprememba področne zakonodaje na področju ustanovitve občin. Sprememba se je izvršila junija 2010 in je nekoliko manj pomembna za ustanavljanje občine Ankaran. Ne glede na to jo omenjam kot spremembo, ki bo močno vplivala na nadaljnje nastajanje občin. Poslanci so z 38 glasovi za in 27 proti podprli novelo ZLS in s tem zajezili nastajanje novih občin. Vlada je definirala cilj novele, ki je bil preprečiti nadaljnje drobljenje Slovenije na majhne občine. Po novem je namreč izključujoč kriterij za ustanovitev občine najmanj 5.000 prebivalcev, izjem pa ne bo več.

Vlada je po obravnavi predlogov za spremembe območij občin in ustanovitev novih občin iz leta 2009 sprejela mnenje, da nasprotuje ustanavljanju novih občin. Mnenje je bilo sprejeto na osnovi analize posledic ustanavljanja novih občin iz leta 2010, katere ključne ugotovitve povzemam v nadaljevanju.

Analiza je postavila naslednje ocene:

- oceno, da občine s 5.000 prebivalci lahko uspešno, enako kot večje občine, zadovoljijo potrebe in interese svojih prebivalcev in zagotavljajo izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom,
- oceno, da mreža občin ne ustreza eni od temeljnih zahtev oblikovanja enot lokalne samouprave, da morajo biti po vrsti in nalogah enake enote lokalne samouprave čim bolj primerljive tudi po svoji sposobnosti (ekonomski, kadrovski),
- oceno, da je nekonsistentna mreža občin problematična, ker so naloge vseh občin kakovostno enake, razlikujejo se le količinsko, pri čemer finančno in kadrovsko manj sposobne občine ne uveljavljajo oziroma ne dosegajo enakih standardov storitev za svoje občane,
- oceno, da veliko občin nima zadostnih človeških virov za učinkovito samostojno izvajanje upravnih in razvojnih nalog,
- oceno, da veliko število občin ne more zagotavljati financiranja svojih nalog, saj vse občine nimajo zadostnih in dovolj raznolikih lastnih virov financiranja,
- oceno, da majhnost in ekonomska odvisnost občin najbolj vplivata na sposobnost zagotavljanja občinskih javnih služb in organiziranja kadrovsko ustrezne občinske uprave,
- oceno, da bi nastanek še večjega števila razvojno šibkih novih občin povzročil slabitev ekonomske in finančne moči obstoječih občin, kar bi pomenilo dodatno javnofinančno obremenitev.

Na osnovi sprejetih ocen in prepoznanih težav je analiza za zajezitev nastanka novih občin predvidela naslednje rešitve:

- postavitev višjih kriterijev za občino (npr. 8.000 prebivalcev);
- določitev načina in rokov za samostojno združevanje občin in pristojnosti zakonodajalca, da z zakonom v skladu z višjimi kriteriji (na predlog vlade) združi občine, če se te ne združijo prostovoljno;
- sprememba postopka za spremembe območij občin ob polnem spoštovanju določb ustave in ELLS;
- spodbujanje občin k povezovanju in skupnemu opravljanju nalog, ki presegajo sposobnosti vsake od njih, je pa v njihovem interesu, da jih opravljajo skupaj

(medobčinsko sodelovanje v zvezah občin in skupnih organih občinskih uprav) (Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave 2010).

DS je sprejel mnenje k tovrstnemu predlogu in ga podprl. Svojo podporo so utemeljili s tem, da bo s to spremembo vsaka nova občina bolj sposobna trajno zagotavljati skupne potrebe in uresničevati interese svojih prebivalcev. DS pa je predlagal DZ, da pri obravnavi predloga zakona upošteva konkretno pripombo k 8. členu, in sicer so želeli, da se ta člen glasi: »Postopki s predlogi za spremembo območij občin, ustanovitev novih občin in ustanovitev novih mestnih občin, ki se pred uveljavitvijo tega zakona niso končali, se z dnem uveljavitve tega zakona ustavijo.« Na ta način bi bil preprečen nadaljnji postopek ustanavljanja občine Ankaran, ki je bil v danem trenutku v postopku ustanavljanja. Svoje stališče so argumentirali na način, da bi bila nasprotna rešitev nekonsistentna in postavljala v neenakopraven položaj tista območja, na katerih referendum ni bil razpisan, saj se predlaga, da se vsi postopki za ta območja ustavijo. V povezavi s 3. členom novele zakona, s katerim se črta določilo o izjemnem ustanavljanju občine z manj kot 5.000 prebivalci, se po njihovem mnenju postavlja tudi vprašanje, ali bi se lahko nadaljeval postopek za ustanovitev nove občine z manj kot 5.000 prebivalci, na območju katere je bil že razpisan referendum. Po mnenju DS bi morali slediti cilju predloga zakona, to je ustavitvi drobitve občin in vzpostavitvi stabilne teritorialne strukture lokalne samouprave ter dejstvu, da je izgradnja mreže temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti končana.

DS je zato predlagal, da se vsi dosedanji postopki, ki še niso končani, z dnem uveljavitve zakona ustavijo, posledično pa bi to pomenilo, da se postopki za ustanovitev nove občine ali spremembo območja občine začnejo z vložitvijo zakona in v skladu z določbami noveliranega zakona, ki predvideva izpolnjevanje novih vsebinskih pogojev (npr. najmanj 5.000 prebivalcev) (Poročevalec 2010). Konkretna pripomba DS ni bila upoštevana, ravno nasprotno – novela ZLS namreč predvideva nadaljevanje postopkov v primeru občine Ankaran, saj je bil na omenjenem teritoriju posvetovalni referendum že izveden, medtem ko v ostalih primerih, kjer referendum še ni bil izveden, te ustavlja.

Po mnenju sogovornika (nekdanjega predsednika odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Vilija Trofenika) nova zakonodaja, ki ureja postopke za ustanovitev

občin, kljub zadnji spremembi ni ustrezna. Obenem poudarja, da slaba zakonodaja vse od leta 1993 ni edini krivec za drobljenje (stanje) na področju lokalne samouprave v Sloveniji. Politika namreč po njegovem mnenju nikoli v preteklosti ni spoštovala veljavne zakonodaje, temveč je razumela področje lokalne samouprave za ceneno in populistično sredstvo za pridobivanje glasov brez zavedanja o odgovornosti za tako početje. V ospredju bi po njegovem mnenju morale biti tako finančne posledice ustanavljanja občin, elaborati o smiselnosti ustanovitve posamezne občine kot tudi (in predvsem) vprašanja o tem, ali bodo imeli občani več ali manj samouprave v novi občini.

## 5.6 Pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti

Pobudniki ustanovitve občin Ankaran in Mirna so, glede na nastalo situacijo, ki je zaustavila postopek ustanovitve obeh občin, na US 27. julija 2010 vložili še pobudo za presojo ustavnosti in zakonitosti akta o razpisu lokalnih volitev. DZ je namreč razpisal lokalne volitve v MOK ne glede na to, da problematika v zvezi z odcepitvijo občine Ankaran še ni bila razrešena. Na ta način bi Ankarančani morali sodelovati na lokalnih volitvah in odločati o upravljanju teritorija, katerega del niso več želeli biti. Predlagali so, da US začasno zadrži izvajanje lokalnih volitev v občinah Koper in Trbovlje, dokler se sodišče dokončno ne opredeli do ustavne pritožbe zoper veto DS na novelo Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območji ter pobude za presojo ustavnosti in zakonitosti te novele zakona, ki so jih glede ustanovitve občin Mirna in Ankaran že vložili na US.

US je 3. septembra 2010 sprejelo pobudo KS Ankaran in Mirna in sodniki so sklenili zadržati izvrševanje akta o razpisu lokalnih volitev v delu, ki se je nanašal na volitve v MOK in v občini Trebnje. V nadaljevanju je US 4. novembra 2010 opravilo javno obravnavo o zahtevi za presojo ustavnosti Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij in 6. decembra 2010 presodilo, da je ZUODNO v neskladju z ustavo. DZ bi moral ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku dveh mesecev po objavi odločbe tako, da ustanovi občini Ankaran in Mirna. To je DZ naložilo US z namenom, da se odpravi stanje, ki ni v skladu z ustavo. Poleg tega je US odločilo, da mora predsednik DZ v 20 dneh po uveljavitvi zakona, s katerim bo DZ izpolnil zahtevo po

ustanovitvi občin Ankaran in Mirna, razpisati volitve v občinske svete in volitve županov novih občin Ankaran in Mirna ter MOK in občine Trebnje.

US je odločilo, da je ZUODNO v neskladju z ustavo zato, ker je presodilo, da je:

- DZ s tem, ko ni ustanovil občin Ankaran in Mirna, ravnal arbitrarno (samovoljno),
- DZ s tem kršil splošno načelo enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) in načelo zakonitosti ter načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave).

V obrazložitvi US poudarja, da je treba ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, pri njihovem uresničevanju uporabljati na način, kot izhaja iz odločb US. Posebej so sodniki poudarili, da ustavno-sodna razlaga US obvezuje tudi zakonodajalca, kar izhaja že iz temeljev načela delitve oblasti. US je v svojih odločbah poudarilo, da je bil DZ upravičen določiti pogoje, po katerih je ocenjeval posamezne predloge za ustanovitev občine, da pa načelo pravne države terja, da se zakonodajalec ravna po pravilih, ki si jih je sam določil, in da pri svojem odločanju o ustanavljanju občin ne sme ravnati arbitrarno oziroma samovoljno. Glavni očitek pobudnikov je bil, da je DZ s tem, ko ni ustanovil obeh občin, čeprav je v postopku sam ugotovil, da izpolnjujeta obe območji vse ustavne in zakonske pogoje za ustanovitev občine, ravnal arbitrarno. Odgovor DZ je bil, da je pri odločanju o ustanovitvi občine povsem nevezan, saj gre za polno politično diskrecijo. Na javni obravnavi pa je dodal, da ima tudi pravico, da si premisli. Predstavnik MOK je zatrjeval predvsem, da ni ustavne pravice do lastne občine, da je referendum o ustanovitvi občine posvetovalne narave ter da predlagana nova občina Ankaran tudi sicer ne izpolnjuje pogojev za občino.

US je najprej zavrnilo ugovor, da predlagana občina Ankaran ne izpolnjuje ustavnih in zakonskih pogojev s sklicevanjem na sklep, s katerim je sprejelo jasno stališče, da je treba vsa vprašanja v zvezi z izpolnjevanjem pogojev razrešiti v postopku do razpisa referenduma, vključno z uporabo sodnega varstva, ter da v postopku za oceno morebitne protiustavnosti zakona in za oceno ustavnosti postopka, po katerem je bil zakon sprejet, ni več mogoče presojati kršitev, storjenih v predhodnem postopku, temveč le kršitve, ki so storjene v zakonodajnem postopku. V nadaljevanju je kot neutemeljen zavrnilo ugovor, da ne obstaja pravica do lastne občine in da je DZ povsem prost pri odločanju o

ustanovitvi nove občine, čeprav je sam ugotovil izpolnjevanje ustavnih in zakonskih pogojev za ustanovitev obeh novih občin in kljub pozitivno izraženi volji prebivalcev.

Takšno stališče po mnenju US ni skladno s 138. in 139. členom Ustave. DZ ni dolžan ustanoviti nove občine, če ugotovi, da niso izpolnjeni ustavni in zakonski pogoji za njeno ustanovitev. Ker pa je DZ v primeru Ankarana ugotovil, da so bili ustavni in zakonski pogoji izpolnjeni, in po izpolnitvi še zadnjega pogoja – pozitivno izražena volja prebivalcev na referendumu – ter po ugotovitvi, da ne obstajajo razlogi, zaradi katerih bi ne bil dolžan upoštevati izida referenduma, bi moral v skladu s postopkom, ki ga je sam predpisal, ustanoviti obe občini. DZ je s posebnim zakonom predpisal pogoje in postopek za ustanovitev občine. Po izvedenem predpisanem postopku, ki ga vodi DZ, se občina ustanovi z zakonom. Drži, da je zakonodajalec pri sprejemanju zakonov, s katerimi na splošen in abstrakten način ureja družbena razmerja, povsem avtonomen, vezan le na ustavo. To široko avtonomijo je glede ustanavljanja občin imel pri sprejetju zakonov, s katerimi je predpisal pogoje in postopek za ustanovitev občin. Nima pa tako široke avtonomije pri sprejemanju zakona, s katerim odloči o ustanovitvi občine. Zakonska ureditev pogojev in postopka za ustanovitev občin ter zagotovitev sodnega varstva v tem postopku pa ne zahtevata le njenega spoštovanja tudi od zakonodajalca (2. člen Ustave), temveč tudi enako obravnavanje vseh prebivalcev (pobudnikov), ki želijo na določenem območju oblikovati občino (drugi odstavek 14. člena Ustave).

Načelo enakosti zahteva od DZ, da predpisane pogoje uporablja v vseh primerih enako (Ankaran in Mirna). Če neko območje izpolnjuje pogoje, mora ravnati tako, kot je ravnal v primerih, pri katerih so bili pogoji izpolnjeni. US je naložilo DZ odpravo ugotovljene protiustavnosti, vendar to ni bilo dovolj. Cilj postopkov za ustanovitev občine je v izvrševanju lokalne samouprave na določenem območju, to pa se zagotovi šele z volitvami županov in občinskih svetnikov, kar pomeni zadnjo fazo postopka pred konstituiranjem občine. Posledica ugotovitve protiustavnosti ZUODNO je bila tudi ugotovitev protiustavnosti akta predsednika DZ o razpisu volitev v MOK in Trebnje, saj bi se sicer s to odločbo ugotovljeno protiustavno stanje le podaljševalo in onemogočilo prebivalcem novih občin, da v njih uresničujejo lokalno samoupravo. Zagotoviti pa je bilo treba čimprejšnje lokalne volitve v novih občinah, ki bi nastale z izločitvijo iz MOK in iz občine Trebnje, ter v obeh navedenih občinah. US je zato določilo, da predsednik DZ v roku 20 dni po uveljavitvi zakona, s katerim bo odpravljena

ugotovljena protiustavnost, razpiše lokalne volitve v obe novi občini ter v MOK in občino Trebnje po pravilih za predčasne volitve.

Vsi sodniki v odločanju niso bili enaki. Ena izmed sodnic je namreč podala odklonilno ločeno mnenje. Zapisala je, da so pobudniki z ustavno pritožbo napadli ravnanje DZ v postopku sprejemanja spremembe Zakona o ustanovitvi občin in veto DS, odločanje o tem pa je US zavrnilo. Ločeni pritrdilni mnenji sta podala tudi dva druga ustavna sodnika, ki sta sicer glasovala za izrek odločitve v celoti, a sta želela poudariti, da ne podpirata drobljenja ozemlja Slovenije na občine (Odločba US št. U-I-137/10).

## 5.7 Poskus vlade ustanoviti občino Ankaran

Vlada je 15. decembra 2010 določila besedilo[38] Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij in je predlagala, da DZ predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku. Vlada je s tem poskušala odpraviti protiustavno stanje, saj je US odločilo, da je zakon v neskladju z ustavo, ker ne vsebuje določb o občini Ankaran in občini Mirna. Na osnovi zaprosila predsednika DZ vladi, da predloži predlog zakona DZ v roku, ki bo omogočil njegovo

[38] Z zakonom se ustanavlja nova občina Ankaran, na območju naselja Ankaran. Določa se njen sedež, število članov prvega občinskega sveta in predstavništvo italijanske narodne skupnosti v prvem občinskem svetu. Pri predlagani občini Ankaran je bilo proučeno tudi vprašanje, ali nova razdelitev upošteva interese italijanske narodne skupnosti in ji omogoča udeležbo v predlagani lokalni samoupravni skupnosti, kakor ji jo zagotavlja ustava. Strokovna presoja je, da ustanovitev občine Ankaran na območju sedanje MOK ne zmanjšuje pravic pripadnikov italijanske narodne skupnosti, ki so jim zagotovljene z ustavo in memorandumom o soglasju med vlado Italije, Združenega kraljestva, ZDA in Jugoslavije o svobodnem ozemlju Trsta iz leta 1954, in k memorandumu priložen specialni statut, v katerem je tudi določba, da se »ne smejo izvršiti nikakršne spremembe meja temeljnih administrativnih enot na področjih, ki prihajajo pod civilno upravo Italije ali Jugoslavije z namenom, da se ogrozi etnična sestava teh enot«. Predlagani zakon določa, da ima italijanska narodna skupnost enega predstavnika v prvem občinskem svetu nove občine Ankaran. V novi občini se bo oblikoval svet italijanske narodne skupnosti. Člane sveta bodo pripadniki italijanske narodne skupnosti izvolili na volitvah hkrati s svojim predstavnikom v prvi občinski svet.
V ZUODNO se v 2. členu za točko 1. Ajdovščina doda nova točka 1. a Ankaran, ki se glasi: »1. a Ankaran: sedež občine Ankaran je v Ankaranu. Prvi občinski svet šteje trinajst članov. Enega člana prvega občinskega sveta izvolijo pripadniki italijanske narodnosti na osnovi posebne volilne pravice kot svojega predstavnika.« V 3. členu se v točki 2. Koper črta naselje »Ankaran« (Vlada RS 2012).

obravnavo na seji DZ 31. januarja 2011, so na vladi predlagali skrajšanje poslovniških rokov. S predlaganim zakonom se bi ustanovila občina Ankaran na osnovi predhodno izvedenega postopka, v katerem je DZ ugotovil, da območje Ankarana izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino, in razpisal referendum, na katerem so se volivci odločili za ustanovitev nove občine (Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je vlada Republike Slovenije sprejela na dopisni seji 15. decembra 2010).

DS je spet kritiziral predlog vlade. Komisija DS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj se je namreč tudi v letu 2011 negativno opredelila do predloga za ustanovitev občine Ankaran, ki ga je vlada predložila na osnovi odločbe US. V zvezi s stališčem US, da je zakonodajalec obvezan ustanoviti občino, je komisija poudarila, da niti ustava niti ZLS ne govorita o obvezujočem referendumu. Po mnenju komisije pravica do lokalne samouprave ni absolutna in je ne moremo razumeti kot pravice do lastne občine. Med glavne protiargumente za nastanek občine Ankaran je komisija zavedla tudi prepričanje, da bi razdelitev območja Luke Koper med dve občini ogrozila njene razvojne načrte in posledično vplivala na slabši gospodarski razvoj širše regije in države (Poročilo o delu DS za leto 2011 2011). To je bil še edini mehanizem DS za izraz nestrinjanja s predlogom o ustanovitvi občine Ankaran. Moč odložilnega veta so namreč za konkretni primer že izčrpali, kar je pomenilo, da do veta za isti zakon niso bili več upravičeni.

## 5.8 Ponovna zavrnitev ustanovitve občine Ankaran na matičnem odboru

18. januarja 2011 je bil postopek ustanovitve občine Ankaran na odboru DZ za lokalno samoupravo ponovno ustavljen, za občino Mirna pa se je postopek nadaljeval. V parlamentarni proceduri je bila, po odločitvi US, da je bila nepotrditev sprememb zakona v neskladju z ustavo, za vsako občino posebej predlagana nova sprememba omenjenega zakona. Odbor za lokalno samoupravo je sprejel zakonski predlog za ustanovitev občine Mirna, členi sprememb zakona, ki se nanašajo na ustanovitev občine Ankaran, pa niso bili sprejeti, ker nihče od prisotnih članov odbora ni glasoval ne za ne proti. Na sejo so bili vabljeni tudi strokovnjaki za lokalno samoupravo, Ivan Kristan, Janez Šmidovnik in Stane Vlaj, ki so imeli pomisleke o odločbi US. Kristan je menil, da je US preseglo funkcijo kontrole ustavnosti in s tem poseglo v politično odločanje in tudi v ustavo. Po njegovem mnenju je načelo delitve oblasti, zato so po njegovem

mnenju obstajali utemeljeni razlogi, da DZ odločbe ne realizira. Dodal je, da US ni navedlo nobenega argumenta, zakaj naj bi DZ z zavrnitvijo zakona, s katerim bi ustanovili občini Ankaran in Mirna, kršil ustavo. Menil je, da neustanovitev občin ne pomeni kršitve ustave, saj iz nje ne izhaja, da bi ti občini morali biti ustanovljeni. Šmidovnik je dejal, da pravice do lastne občine ne gre enačiti s pravico do lokalne samouprave, ki je zagotovljena s tem, da so na celotnem območju države občine. Pravice do lastne občine po njegovem mnenju ne poznajo nikjer, po odločbi US pa je ta pravica zdaj iztožljiva. Tudi Vlaj je dejal, da iz ELLS ne izhaja pravica do lastne občine, evropske smernice pa gredo v smeri združevanja in ne drobljenja občin. Primer Kopra in Ankarana tako po njegovem mnenju odpira problem krize lokalne samouprave pri nas. Postopek sprememb Zakona o ustanovitvi občin je bil tako za Ankaran končan (točka je bila umaknjena s seje DZ), za občino Mirna pa se je postopek nadaljeval.

Ker predlog za ustanovitev občine Ankaran ni bil izglasovan, je poslanska skupina SLS 19. januarja 2011 v parlamentarni postopek ponovno vložila enak predlog zakona, s katerim bi se zagotovila ustanovitev občine Ankaran.

Medtem so poslanci v začetku februarja sprejeli zakon, s katerim se je ustanovila občina Mirna. Zakon je podprlo 60 poslancev, 5 jih je glasovalo proti, 7 pa se jih je vzdržalo. Predlog zakona, s katerim bi ustanovili občino Ankaran in ga je v proceduro vložila poslanska skupina SLS, je odbor za lokalno samoupravo 9. februarja 2011 vnovič zavrnil. Glasovanje pa je bilo tokrat izenačeno: osem poslancev je predlog podprlo, osem jih je glasovalo proti, en poslanec pa je bil vzdržan. Ker predlog zakona s tem ni bil potrjen, tudi DZ o njem ni glasoval. Ker PDZ ne ureja neodločenih izidov, je takratna komisija za poslovnik sprejela svojo razlago poslovnika tako, da ob neodločenem izidu na odboru ni glasovanja v DZ, zato zakon ni prišel v parlamentarno razpravo in na glasovanje. Zakon je tako zopet obstal na odboru.

Zaradi zapletov z ustanavljanjem občine Ankaran so se pojavile zahteve po vnovičnem tolmačenju določenih členov PDZ. Predvsem zato, ker se je izkazalo, da lahko matični odbor zaustavi zakonodajni postopek in poslancem onemogoči odločanje o zakonu.

19. aprila 2011 je v DZ potekala splošna razprava o noveli Zakona o ustanovitvi občin, ki je bil že tretji poskus ustanavljanja občine Ankaran. Ponoven predlog so tokrat vložili

koalicijski poslanci. Na osnovi splošne razprave naj bi bilo takoj jasno, ali predlog uživa zadostno podporo. Poslanci in poslanke so nato 27. maja 2011 sprejeli Zakon o razpisu lokalnih volitev v Kopru. Volitve so bile razpisane kljub temu, da občina Ankaran še ni bila ustanovljena, kar je bilo v nasprotju z odločbo US, ki je DZ naložilo ustanovitev občine Ankaran in razpis volitev v občini Koper najkasneje v 20 dneh po ustanovitvi občine Ankaran. Predsednik DZ je kljub temu razpisal lokalne volitve v Kopru. Pobudniki ustanovitve občine Ankaran so po tem dejanju napovedali, da bodo razpis volitev v Kopru zopet izpodbijali na US.

### 5.9 Odločba Ustavnega sodišča RS

Videti je bilo, da zapletom z ustanovitvijo občine Ankaran ne bo konca. Vztrajni so bili tako nasprotniki kot podporniki ustanovitve občine Ankaran in oboji so izkoristili vsa sredstva za dosego svojega cilja. Končno oceno in odločitev v zvezi z ustanovitvijo nove občine je nato sprejelo US, ki je z odločbo št. U-I-114/11 9. junija 2011 odločilo o pobudi za presojo ustavnosti Zakona o razpisu rednih lokalnih volitev v MOK ter akta o razpisu rednih volitev v občinski svet in rednih volitev župana v MOK, ki so jo vložili KS Ankaran, Skupnost Italijanov Ankaran in drugi. US je ugotovilo, da glede naselja Ankaran DZ še ni sprejel zakona, s katerim bi protiustavno stanje uskladil z ustavo. To dejstvo je po mnenju US pokazalo na njegovo selektivno in poljubno spoštovanje odločbe US. Zaradi ravnanja DZ se je protiustavno stanje glede lokalne samouprave v naselju Ankaran nadaljevalo in se še poglobilo, saj je opustitev dolžne zakonodajne dejavnosti povzročila, da tudi volitev v MOK ni bilo mogoče izvesti v rokih, ki so bili predvideni z odločbo iz leta 2010. Z vsakim dodatnim odlaganjem volitev v organe MOK je bilo zato prizadeto tudi izvrševanje lokalne samouprave prebivalcev MOK.

Odločbe US so obvezne. Vsebina te obveznosti pa se kaže v tem, da so vsi državni organi dolžni spoštovati in izvrševati odločbe, ki jih sprejme US kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Le če so odločbe US obvezne in kot take tudi dejansko učinkujejo, lahko US prizadetim posameznikom zagotavlja učinkovito varstvo njihovega ustavnopravnega položaja. S tem, ko se DZ ni odzval na odločbo št. U-I-137/10, so pobudniki ostali brez učinkovitega ustavno-sodnega varstva zoper njegovo samovoljno ravnanje.

Zato je US to varstvo zagotovilo z vnovično odločbo. Odločilo se je za pristop, ki učinkovito zagotavlja tako pravici do volitev in lokalne samouprave prebivalcev MOK kot tudi uresničevanje lokalne samouprave prebivalcev Ankarana. V ta namen je določilo nov način izvršitve odločbe iz novembra 2010 in s tem vsem prizadetim zagotovilo uresničevanje njihovih ustavnih pravic.

Odločbe US po mnenju US ni bilo mogoče izvršiti na drugačen način kot z ustanovitvijo občine Ankaran. Glede na to, da so bili dotedanji zakonodajni postopki za izvršitev odločbe v DZ neuspešni, je US samo odločilo, da se ustanovi občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino. Z ustanovitvijo občine Ankaran je US dokončno zavarovalo ustavnopravni položaj pobudnikov in prebivalcev Ankarana. US je določilo, da se prve volitve v občino Ankaran izvedejo v okviru rednih lokalnih volitev leta 2014, ker se pri ustanovitvi nove občine volitve v občinski svet in volitve župana izvedejo ob prvih rednih volitvah po njeni ustanovitvi. Posledično je US odločilo, da izpodbijani zakon in akt o razpisu lokalnih volitev nista v neskladju z ustavo, kar pomeni, da so se volitve v MOK lahko izvedle. US je posebno pozornost posvetilo tudi italijanski narodni skupnosti in njenim pripadnikom, ki živijo v občini Ankaran. V odločbi je še posebej poudarilo, da imajo italijanska narodna skupnost in njeni pripadniki v občini Ankaran vse pravice, ki izhajajo iz mednarodnopravnih obveznosti Republike Slovenije, in vse posebne pravice iz 64. člena Ustave (Odločba US št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011) Kot so določili, bo prvi ankaranski občinski svet štel 13 članov, enega člana pa bodo izvolili pripadniki italijanske narodne skupnosti. Območje naselja Ankaran se tako izloči iz območja koprske občine.

Šele z odločbo US je tako prišlo do ustanovitve občine Ankaran, do volitev v MOK ter do zaključka postopka za ustanovitev občine. Gre za svojevrsten primer ustanovitve občine, v Sloveniji namreč ne najdemo primera občine, ki bi jo ustanovilo US na način, kot smo bili temu priča v primeru Ankarana. Zaradi prekoračitve vseh rokov, ki so veljali v rokovniku za zaključek ustanovitve občin do lokalnih volitev v letu 2010, je občina Ankaran še vedno v postopku konstituiranja. Ankaranu bomo dejansko lahko rekli občina šele leta 2014, ko bodo na tem teritoriju prvič izvedene lokalne volitve in bo občina Ankaran dobila svoj občinski svet, upravo in ostale organe, potrebne za njeno delovanje.

# 6 IZPOLNJEVANJE ZAKONSKIH POGOJEV OB USTANAVLJANJU OBČINE ANKARAN

Teoretski in empirični del diplomske naloge sta v celoti osmišljena s potrjevanjem temeljne hipoteze, ki sem si jo zastavila v začetku tega dela. Hipotezo, ki pravi, da je postopek ustanovitve občine Ankaran v skladu s pravno-formalnimi predpisi, zato lahko pridobi status občine, sem praktično preverjala v empiričnem delu naloge, medtem ko je svoj teoretski okvir dobila v prvih točkah, kjer preučujem ureditev ustanavljanja občine v Sloveniji. Če želimo ugotoviti, ali postopek ustanavljanja občine Ankaran izpolnjuje vse pogoje v pravno-formalnem smislu, je ključna preučitev ustave ter zakonodaje in poslovnikov, ki urejajo proces ustanovitve občine ter potrebne pogoje za ustanovitev občine. Kot je pokazal empirični del diplomske naloge, postopek ustanavljanja občine Ankaran izpolnjuje vse zakonske pogoje, ki urejajo postopek kot tak. Prav tako področje Ankarana izpolnjuje vse pogoje za občino.

Pobude za ustanovitev občine Ankaran so bile vedno sprožene s strani ustavno določenih predlagateljev, ki nosijo zakonodajno iniciativo (poslanci ali vlada). Prav tako je bilo v postopku jasno, da območje Ankarana, ki si želi postati samostojna občina, zaokroža naselja, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev, kot veleva ustava. V postopku ustanavljanja občine je bil izveden tudi referendum, na osnovi katerega se z zakonom ustanovi občina. Z referendumom je bila ugotovljena volja prebivalcev na tem območju. Referendum je bil razpisan s strani DZ na osnovi pozitivnega mnenja vlade in matičnega odbora DZ. Vsi trije akterji (DZ, vlada in matični odbor) v danem trenutku (ko so se odločili za razpis referenduma) niso poznali zadržkov za ustanovitev občine Ankaran. Referendum je bil razpisan v skladu s PDZ po poprej predlaganem odloku, ki ga je oblikoval matični odbor za lokalno samoupravo in potrdil DZ z ustrezno večino.

Za postopek ustanovitve občine Ankaran so ključni členi ZLS, ki urejajo natančne korake in pogoje za ustanovitev samostojne občine. Glede na spremembe zakona iz leta 2010 se je treba v postopku ustanavljanja občine Ankaran osredotočiti na veljaven zakon pred letom 2010. Dejstvo je, da občina Ankaran ni bila ustanovljena v skladu z 12. členom ZLS, ki pravi, da je območje občine določeno z Zakonom o ustanovitvi

občine. Z zakonom, s katerim se ustanovi nova občina, se določi tudi njeno območje, ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine. Občina Ankaran namreč ni bila ustanovljena z zakonom, ki ga potrjuje DZ, temveč na osnovi odločbe US, ki je samo ustanovilo občino Ankaran. Je pa v postopku ustanavljanja občine bilo upoštevano določilo o izvedbi referenduma iz 12. člena ZLS.

Kot je jasno iz predlogov za ustanovitev občine Ankaran, ta izpolnjuje vse pogoje iz 13. člena ZLS, ki definira pogoje, ki občini zagotavljajo, da bo sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Občina Ankaran namreč ima popolno osnovno šolo (devetletno OŠ dr. Aleša Beblerja – Primož); primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveno postajo); komunalno opremljenost (oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrbo z električno energijo); poštne storitve; knjižnico (šolsko) in prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (v prostorih obstoječe KS Ankaran). Komunalno dejavnost sicer v celoti zagotavljajo v sklopu služb, ki imajo svoje sedeže v MOK, vendar pa svojo dejavnost neodvisno opravljajo tudi na področju Ankarana.

Ne glede na to, da 13. a člen ZLS pravi, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev, se občina Ankaran šteje kot izjema, ki zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov lahko ima manj kot 5.000, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev. Ankaran ima 3.176 prebivalcev, zato so bile potrebne utemeljitve, da je Ankaran res »upravičen« do svoje občine. Geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi, na osnovi katerih se ustanovi občina, sprva niso bili predmet pobude za ustanovitev občine (ob vloženi pobudi leta 2008), zato je bil predlog na pobudo predsednika državnega zbora dopolnjen z natančno navedbo zgodovinskega ozadja ter ostalih razlogov, ki podpirajo ustanovitev občine Ankaran.

Postopek ustanavljanja občine Ankaran je potekal v skladu s 14. členom ZLS. Postopek je bil namreč voden na način, da se je DZ obvezal postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete. V predlogu za začetek postopka so bili navedeni razlogi, ki so utemeljevali spremembo območja občine oziroma ustanovitev nove občine, podatki, iz

katerih je bilo razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje pogoje za občino, ter podatki, iz katerih je bilo razvidno, da občina, katere območje se spreminja, še izpolnjuje pogoje za občino. Ker predloga ni vložil občinski svet, mu je DZ poslal predlog, da poda svoje mnenje. Predlog in mnenje je DZ poslal tudi vladi, ki je podala svoje mnenje in predlog.

Postopek je bil skladen tudi s 14. a členom ZLS. DZ je namreč obravnaval predlog za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade in ocenil, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, odnosno spremembo njenega območja, zato je razpisal referendum, s katerim se je ugotovila volja prebivalcev. Če bi DZ ob obravnavi posameznega predloga ocenil, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma spremembo njenega območja, bi to moral ugotoviti s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju. Predlagatelj bi na to odločitev lahko v osmih dneh od prejema sklepa sprožil upravni spor za preizkus zakonitosti odločitve DZ, vendar je bil predlog primeren za nadaljnjo obravnavo, zato slednji korak ni bil potreben.

Z odlokom o razpisu referenduma za ustanovitev nove občine oziroma spremembo območja občine je bilo določeno referendumsko območje oziroma več referendumskih območij, besedilo vprašanja na posameznem območju, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Pravico glasovati na referendumu je imel vsak, ki je imel na referendumskem območju volilno pravico za volitve v občinski svet. Referendum se je opravil v skladu z zakonom, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo. Postopek za izvedbo referenduma je vodila republiška volilna komisija, volilne komisije referendumskih območij, ki so je imenovali republiška volilna komisija in volilni odbori. Z upoštevanjem teh načel je bil postopek skladen tudi s 14. b členom ZLS.

Konec koncev so bile v postopku ustanovitve občine upoštevane tudi določbe 15. člena ZLS. Del občine Koper, ki je obsegal območje naselja Ankaran, se je namreč lahko izločilo iz občine in ustanovilo kot nova občina, saj se je za to na referendumu v tem delu občine odločila večina volivcev, ki so glasovali, in oba tako nastala dela občine tudi izpolnjujeta pogoje za novo občino.

Kot je bilo omenjeno, je za končan postopek ustanavljanja občine poskrbelo US, ki je v skladu s 161. členom ustave razveljavilo zakone, ki so jih smatrali za protiustavne. Če US ugotovi, da je zakon protiustaven, ga namreč lahko v celoti ali delno razveljavi. Razveljavitev učinkuje takoj ali pa v roku, ki ga določi US, ki pa ne sme biti daljši od enega leta. Druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte US lahko samo odpravi ali razveljavi. US tako do končne odločitve tudi v celoti ali delno zadrži izvrševanje akta, katerega ustavnost ali zakonitost presoja. Če US pri odločanju o ustavni pritožbi ugotovi tudi protiustavnost predpisa ali splošnega akta, ga lahko prav tako odpravi ali razveljavi. US je DZ postavila tako roke kot način odprave neskladnosti z ustavo, ki pa jih DZ ni upošteval, kar je na koncu pripeljalo do samostojne odločitve US o ustanovitvi občine Ankaran.

Analiza izvedenih intervjujev sicer pokaže kolizijo mnenj med zagovornikom in nasprotnikom ustanovitve občine Ankaran, kar pa ne demantira dejstva, da je občina Ankaran ustanovljena v skladu z zakoni in predpisi. Eden ključnih pojmov, okoli katerega sta se ves čas vrtela sogovornika, je politika. Za oba sogovornika je politika pomembna z vidika postopka ustanovitve občine.

Ni presenetljivo, da se Vili Trofenik kot poklicni politik ukvarja predvsem z razmerjem različnih političnih strank do uresničevanja lokalne samouprave na slovenskem. Po njegovem mnenju je zmotno prepričanje, da so tako imenovane desno usmerjene politične stranke ključni podporniki velikega števila občin. Priznava, da so desno usmerjene stranke doslej predlagale ustanovitev velikega števila občin, vendar pa obenem poudarja, da ji je pri realizaciji predlogov pri glasovanju učinkovito pomagala tudi t. i. levica. Za primer navaja območje Pomurja, ki je najbolj razdrobljeno z vidika števila občin. Večina jih je nastala v letu 1998, pri čemer je temu pripomoglo predvsem jedro takratne politične stranke LDS, ki velja za levo usmerjeno. Po njegovem mnenju bi za desno usmerjene stranke v Sloveniji lahko trdili, da je sledila v Evropi preživetemu kriteriju »ena fara, ena občina«, medtem ko po njegovem mnenju za slovensko levico velja, da je bila v preteklosti centralistično nastrojena in ji je ustrezalo dejstvo, da zaradi majhnosti občin ni možno izvesti prepotrebne decentralizacije. Kritičen je tudi do upoštevanja zakonske določbe o referendumu, ki v preteklosti naj ne bi bila spoštovana, saj je bila občina Destrnik ustanovljena brez izvedbe predhodnega referenduma. Predlagatelj (poslanec Pukšič, takratni župan) je sam predlagal razdelitev,

razlog za to pa je bil po mnenju g. Trofenika v tem, da se je na takšen način predlagatelj otresel politične konkurence iz Trnovske vasi. Navedeno po njegovem mnenju dokazuje dokaj neodgovorno ravnanje slovenske politike na področju lokalne samouprave, na kar nas je večkrat neuspešno opozoril tudi Svet Evrope, ki je izvedel dve inšpekciji. Prva je bila leta 2001, druga pa leta 2011.

Za razliko od Trofenika se Strmčnik ne strinja s tezo, da bi bilo ustanavljanje občin kakor koli povezano s strankarsko politiko. To poskuša dokazati na konkretnem primeru Ankarana. Ko so v DZ vnašali vlogo za ustanovitev občine Ankaran, so namreč našli poslanca, ki je bil to pripravljen podpreti brez kakršne koli strankarske naveze (to, da je bil poslanec iz stranke NSi, po trditvah Strmčnika ni imelo nobene povezave s tem, da so želeli ustanoviti novo občino). To dejstvo po njegovem mnenju potrjuje tudi to, da so se po preteku mandata (ko je bilo treba ponovno vložiti zahtevo za ustanovitev občine) povezali s poslancem iz stranke Zares, ki je bil pripravljen podpreti idejo o samostojni občini Ankaran. Dejansko so aktivnosti za ustanovitev občine Ankaran podpirali iz različnih strank, prav tako pa so se nad njo zgražali iz različnih strank. Projekt osamosvojitve Ankarana po njegovem mnenju ni politični projekt – nima botrov, ker so se vse politične stranke med seboj razklale ravno pri vprašanju Ankarana (pri tem poudarja, da to ni bilo tako samo v primeru stranke SLS, ki je vedno glasovala enako glede Ankarana in je splošno znano, da so zagovorniki majhnih občin).

Oba sogovornika sta odgovorila tudi na vprašanje, kaj bi spremenila pri trenutno veljavni zakonodaji, ki se tiče ustanavljanja občin. Trofenik poudarja, da je trenutno za ustanovitev občine v veljavi edini kriterij, to je 5.000 prebivalcev. Zaradi tega bi bilo po njegovem mnenju treba uveljaviti ta kriterij brez izjeme do prvih naslednjih lokalnih volitev in omogočiti, da občine, ki ne izpolnjujejo tega kriterija, same predlagajo v nekem roku (od 6 do 12 mesecev) združitev z eno ali več sosednjimi občinami. Na tak način bi se število občin razpolovilo. Naslednji korak pa bi po njegovem mnenju morala predstavljati dvig spodnjega praga na vsaj 10.000 prebivalcev in sprememba kriterijev za mestne občine, saj jih od sedanjih 11 le 6 izpolnjuje veljavne kriterije (število prebivalcev v kombinaciji s številom delovnih mest brez upoštevanja prostorskih značilnosti, zaradi česar izpade najbolj »čisto« (v urbanističnem smislu) slovensko mesto Piran, Ptuj pa ima več kot polovico podeželskega teritorija). Po mnenju Trofenika je skrajni čas ,da se konča drobljenje in se začne proces združevanja občin.

Nasprotno od Trofenika je Strmčnik zagovornik majhnih občin, saj gre po njegovem mnenju za zagotavljanje lokalne samouprave prebivalcem. Glede dvomov o velikosti občin (pozitivne in negativne plati) poudarja, da imajo najmanjše občine v evropskem prostoru manj kot 10 prebivalcev in jim je ne moremo vzeti z nobenim tankom. ELLS točno določa, kaj je lokalna samouprava in kako se jo neguje ter spoštuje. Kričanje o neučinkovitosti in o tem, da majhni sami ne morejo preživeti, pa je po njegovem nepomembno, ker vsi skupaj vlagamo v državo in imamo vsi pravico do sredstev, ki jih vlagamo – na lokalni in nacionalni ravni. Gre le za razporejanje – če sredstva dobiva občina še iz proračuna, ni rečeno, da je s tem kaj narobe. Meni pa, da je treba težiti k skupnim občinskim upravam in upravljanju različnih občin na področju zdravstva, šolstva, inšpekcij in komunale. Odločitve o ožjih družbenih interesih pa naj bodo pri ljudeh, ki tam živijo – na primer, ali bo pločnik imel razsvetljavo ali ne.

Pri Ankaranu po njegovem mnenju ne gre za majhno, nesposobno in neučinkovito občino, ker bo po funkciji in financah ena bolj učinkovitih po njegovem mnenju. Je samozadostna in lahko pomeni nov svež veter razvoja na obali.

Strmčnik poudarja, da postopka za ustanovitev občine Ankaran ne moremo opazovati samo tehnično in v smislu, kaj bi bilo treba spremeniti v zakonodaji, da bi postopek tekel bolje in lažje. Po njegovem mnenju ne bi bilo treba kaj dosti spremeniti, ker trenutna zakonodaja že predvideva veliko rešitev, če se upošteva postopek, kot je običajno. Po njegovem mnenju se je določena zakonska praznina pokazala samo pri tem, ker v trenutnem (vmesnem) obdobju do konstituiranja občine Ankaran ni jasno definirano, kdo dejansko odloča o tem, kaj se bo na področju Ankarana dogajalo in na kakšen način. KS Ankaran (oz. občina Ankaran) se predvsem srečuje s težavami, ker je Koper še vedno tako samovoljen pri odločitvah in upravljanju.

Na vprašanje, ali bi bila rešitev v spremembi zakonodaje v smislu večje moči KS, Strmčnik odgovarja, da je to dvorezen meč – ali dati KS večjo moč soodločanja (meni, da se to lahko izrablja za nagajanje občini brez nekih temeljev, kar lahko pripelje do pakta opozicije in omejevanja razvoja) – umetnost vodenja je pri povezovanju in iskanju rešitev kompromisov in win-win izhodov, kar omogoči razvojne perspektive. Meni, da zakonodaja z večjimi pristojnostmi KS ne bi bila rešitev in da je obstoječa ustrezna. Na tak način po njegovem ne bi zajezili nastanka majhnih občin.

Sogovornika se pomembno razlikujeta v vrednotenju stališč US. Na vprašanje, ali se zdi, da je šlo v primeru občine Ankaran za upoštevanje vseh zakonskih določil postopka za ustanovitev občine, Trofenik odgovarja, da je ustanovitev občine Ankaran žalostna zgodba, še zlasti zaradi tega, ker se je v njo zapletlo US in zapravilo svojo avtoriteto. To je po njegovem mnenju dokaz več, da Slovencem v primeru želje po ustanavljanju občin odpove zdrav razum. Odločba, s katero je bila ustanovljena občina Ankaran, je unikum, ki po njegovem mnenju ne more nadomestiti zakona (139. člen Ustave). Če je občina Destrnik primer nespoštovanja Ustave RS, ker ni bil izveden referendum, bo občina Ankaran po mnenju Trofenika primer nespoštovanja iste ustave, ker ni bila ustanovljena z zakonom. Poleg navedenega pa ustanovitev občine Ankaran po mnenju Trofenika ne rešuje znane odločbe US v zvezi z neustavnostjo MOK.

Po mnenju Strmčnika je DZ v primeru občine Ankaran namerno zavlačeval zaradi napačne teze o uničevanju Luke Koper kot pravne osebe – omeni tudi, da se je v postopek vključil tudi takratni predsednik uprave Luke Koper, ki je ostro nasprotoval ustanovitvi občine Ankaran. Strmčnik meni, da je bila procedura v DZ zlorabljena, ker so določene odločitve vezali na ustanovitev drugih občin. Zanj je bilo ključno priti do razpisa referenduma, saj je to pomenilo, da tako DZ kot vlada priznavata pogoje za ustanovitev občine Ankaran. Ker so pobudniki ocenili, da je bila procedura ustanavljanja občine zlorabljena, so se obrnili na US. US je po mnenju Strmčnika korektno vodilo postopek; MOK sprva ni bila stranka v postopku, saj je Ankaran tožil vlado in DZ, a so kljub temu uspeli priti v postopek (s 7 odvetniki so ostro nasprotovali ustanovitvi občine Ankaran na US). US se je zaradi vroče razprave odločilo za javno obravnavo in so pogumno odločili – po mnenju Strmčnika je šlo za veliko klofuto politiki, ki je pri Ankaranu z arbitrarnim odločanjem povsem zatajila. US se je po mnenju Strmčnika postavilo na stran Ankarana, ki je upošteval vse postopke – njihovo poslanstvo pa je zaščita naravnih danosti, volje ljudi in zaposlenih na področju Ankarana.

Trofenik je ocenil tudi razmerje različnih akterjev v procesu ustanovitve občine Ankaran. Vlada je bila po njegovem mnenju ves čas pasivna in ni odločno povedala svojega negativnega stališča. Ta neodločnost je po njegovem mnenju tudi rezultat odnosa takratne koalicije do lokalne samouprave, ki so jo morali dobesedno prisiliti k imenovanju ministra za to področje. Vlada je zamujala tudi s pravočasno spremembo

ZLS, na kar so jo ves čas opozarjali. Če bi vlada pravočasno predlagala spremembo kriterija na 5.000 prebivalcev in črtanje izjem, po njegovem mnenju primera občine Ankaran ne bi bilo. V nadaljevanju oceni, da je DZ nepredvidljiv pri ustanavljanju občin. Ker je tekel istočasno postopek za občino Mirna in sta se povezala oba predlagatelja (Juri in Anderlič), je prišlo do funkcionalne koalicije v DZ, ki je omogočila razpis referendumov na obeh področjih. Pri Ankaranu je po Trofenikovem mnenju pri glasovanju igral pomembno vlogo odnos posameznih političnih strank in poslancev do župana MOK. Po referendumu pa je po mnenju Trofenika zmanjkalo glasov za Ankaran iz istih razlogov.

V odboru za lokalno samoupravo in regionalno politiko, katere predsednik je bil Trofenik, so takrat večinsko nasprotovali nadaljnjemu drobljenju in od vlade zahtevali ustrezno spremembo zakonodaje na tem področju. Kot pravi Trofenik, PDZ dopušča nadomeščanje poslancev v primeru zadržanosti na sejah delovnih teles. Na osnovi tega določila so posamezne poslanske skupine v primeru odločanju o novih občinah zamenjevale poslance, ki so bili nenaklonjeni nadaljnjim drobitvam. Zaradi zlorabe poslovnika so imeli celo težave s poslancem Anderličem, ki je glasoval na matičnem delovnem telesu, brez da bi imel pravico do glasovanja (špekulativno ni oddal pooblastila). DS po mnenju Trofenika ni kaj očitati, pa čeprav se je poskušalo njegovo negativno odločitev povezati z županom MOK. Županu MOK je po njegovem mnenju treba priznati, da se je potrudil, da obrani ozemeljsko celovitost svoje občine, kar je dolžnost vsakega župana. Osebno misli, da gre za enega največjih spodrsljajev US. Meni, da je odločitvi botroval eden izmed sodnikov, ki je v svoji politični-poslanski karieri podpiral drobljenje občin. Trofenik trdi, da US ni računalo na odločenost matičnega odbora, da poskuša končati negativno prakso in zlorabo zakonodaje ter vztrajati pri svojem stališču. Glede posledic odločitve US za naprej meni, da bo treba najprej sanirati obstoječe stanje glede Ankarana in sprejeti potreben zakon ali pa zna priti do zapletov pri volitvah. Obstaja nevarnost, da bi se primer ponovil, vendar vsaj ne bo možno več izsiliti občine z manj kot 5.000 prebivalci.

Kar se tiče procesa poenostavitve ustanavljanja občin, je odgovor Trofenika negativen, saj se tudi v preteklosti niso spoštovali takrat veljavni kriteriji in postopki. Po njegovem mnenju je zadnjo spremembo ZLS treba razumeti kot obup in priznanje predlagateljev, da so vsi zapisani kriteriji v zakonu brez smisla, ker jih politika tako ali tako zavestno

krši (primer: nekoč je bila zapisana knjižnica, pa so začeli razlagati, da je dovolj, če je šolska knjižnica, prav tako sta postali nesmiselni banka in pošta, na temeljno vprašanje, ali je nova občina sposobna zagotavljati učinkovito izvajanje gospodarskih javnih služb – oskrba s pitno vodo, čiščenje in odvajanje odplak, komunalni odpadki itd. – pa nihče ni nikoli odgovoril).

Meni, da je poenostavitev le navidezna zaradi edinega kriterija 5.000 prebivalcev, ki pa se ga res ne da izigravati. Postopek pa bi se dalo izigrati s predlogom za »občino Fužine« v Ljubljani. Težko bi US zavrglo tako pobudo, če bi dobila podporo v DZ.

Strmčnik je v telefonskem pogovoru želel opisati, kako naj bi potekala ustanovitev občine Ankaran, če se v to ne bi aktivno vmešala politika. Njegovo mnenje je, da je treba pri spremljanju postopka za ustanovitev občine Ankaran imeti pred očmi samo eno dejstvo, in to je, da je bil postopek kot tak žrtev tega, da se je politika znašla ukleščena v interesih kapitala tako močno, da ni mogla iz njenega objema.

Občino so v Ankaranu začeli ustanavljati 24. 7. 2008, nekaj minut pred tem, preden je mestni svet MOK začel postopek za prepolovitev območja Ankaran (Ankaran so želeli prepoloviti na način, da bi področje, na katerem se nahaja pristanišče, v celoti pripadlo Kopru in ne več KS Ankaran). Edini cilj pobudnikov nastanka občine Ankaran je bil ohraniti enovitost občine, kar je tudi volja prebivalcev, in to je bil glavni razlog za začetek postopka za ustanovitev samostojne občine. Ključni problem, ki ga je izpostavil Strmčnik, je ta, da v organizacijski obliki znotraj MOK KS Ankaran ni imela nikakršnih možnosti odločanja (po zakonu ima KS samo možnost podajati mnenja, kar pa za mestni svet oz. MOK ni bilo obvezujoče, in to je bil problem – mnenja o upravljanju prostora so se namreč razlikovala). Občina Koper je tako lahko samostojno odločala o posegih v prostor, na katerem so dejansko živeli prebivalci Ankarana, ki so imeli o razvoju prostora, na katerem živijo, precej drugačno vizijo od MOK. Po mnenju Strmčnika je bil Ankaran desetletja v nasprotju z interesi Kopra (lokalnega kapitala) in državnimi interesi – vsi so imeli apetite po njihovem prostoru. V tem kontekstu je bil največji problem koprsko pristanišče (in NE družba Luka Koper, d. d., kot pravni subjekt). Strmčnik poudarja obvezno razlikovanje med prostorom pristanišča in konkretno pravno osebo, saj je mnenja, da je bila za potrebe kampanje proti ustanovitvi občine Ankaran sprožena zavajajoča teza, da bo potencialna nova občina Ankaran

uničila podjetje Luka Koper. Želja prebivalcev Ankaran je izključno pristanišče z vidika prostora in trajnostnega upravljanja, saj si želijo, da se pristanišče razvija v skladu z naravnimi danostmi in željami prebivalstva.

Naenkrat je z odločbo US prišlo do tega, da Ankarančani lahko odločajo o prostorskem razvoju pristanišča – če pa bi prišlo do razdelitve Ankarana na začetku (kot je želela MOK), bi to področje spadalo pod MOK, tudi če bi občina Ankaran nastala. Državna oblast je po mnenju Strmčnika tolerirala vzvode župana MOK Popoviča tudi zaradi miselnosti, da se bo tako širila Luka Koper kot pravna oseba in v kateri ima interes država kot solastnik. Zdaj naj bi Ankaran to področje podpiral bolj ekološko in trajnostno naravnano.

Prav tako omeni spremembo pogojev ustanovitve oz. zakonodaje za ustanovitev občine Ankaran, pri čemer jim je bilo po sprejeti zakonodaji vseskozi očitano, da po novem ne izpolnjujejo pogojev za samostojno občino in da njihova ustanovitev naj ne bi bila legitimna. Po njegovem mnenju je zamočila tudi vlada (ne glede na formalno podano podporo ustanovitvi), ker je zamujala pri oddaji gradiv, ustanavljanje občine Ankaran so vezali na paket, pri čemer so imeli pred seboj cilj, da bo v primeru padlega paketa padla tudi občina Ankaran in tako naprej. Zaradi spremembe zakona so v Ankaranu morali tudi dokazovati rezultate referenduma, saj se jim je očitalo, da je bil referendum izveden nelegitimno oz. z napakami v postopku. Namen je bil razveljaviti referendum, s čimer bi ustanavljanje občine Ankaran padlo pod novo zakonodajo. Tudi DS je vse rušil – po mnenju Strmčnika se je izredno potrudil in z vloženim vetom zelo pripomogel k zavlačevanju postopkov za ustanovitev občine Ankaran, saj so morali po uspelem vetu DS ponovno vlagati pobudo za ustanovitev občine. Pri tem poudarja, da so imeli v DS izjemno podporo župan MOK Popovič in takratni gradbeni lobiji, ki so v pravni osebi Luka Koper videli predvsem zaslužek in so posledično podprli nasprotovanje ustanovitvi občine Ankaran (Černigoj – Primorje).

Največji problem je po njegovem dejstvo, da tudi korektna zakonodaja ne pomaga, če politika nima spoštovanja zakonov, referendumske volje ljudi in odločb US (ker DZ ni spoštoval prvotne odločbe US, ki je zahtevala ustanovitev občine Ankaran). Strmčnik pravi, da je Ankaran delal zakonito, po pravu in US je to zaznalo in jim pritrdilo.

Kot razlaga Strmčnik, trenutno niso več del MOK (ena izmed točk odločbe US z dne 6. 6. 2011 to definira). Odločba pa pravi tudi, da prebivalci Ankarana lokalno samoupravo uresničujejo znotraj MOK. Problem se je pojavil, ker KS Ankaran trenutno ni deležna sredstev MOK in tu napoveduje oster boj. MOK jim je namreč zaprl dostop do vseh sredstev, pa tega ne bi smel. Po Zakonu o financiranju občin je namreč določeno, da bi moral proračun občine, katere del so v prehodnem obdobju Ankarančani, voditi posebno postavko v svojem proračunu, ki je namenjena samo KS Ankaran. Proračun MOK bi moral upoštevati zakonodajo na posebni finančni postavki, čeprav so del MOK. Popovič tega ne upošteva in nimajo sredstev posebej, zato se Ankaran trenutno financira sam. Strmčnik spričo tega napoveduje nove tožbe za odpravo nepravilnosti.

Zaključujem torej s potrditvijo hipoteze – postopek ustanovitve občine je potekal v skladu s pravno-formalnimi predpisi, zato je občina Ankaran lahko ustanovljena. Za razliko od ostalih občin, ki so bile ustanovljene z zakonom, je bila občina Ankaran ustanovljena z odločbo US. US je namreč ugotovilo, da je tekom postopka bilo kršenih več načel in zakonskih določb, s čimer so odpravili nepravilnosti v postopku ustanovitve občine. Lahko rečemo, da ovire v postopku ustanovitve občine Ankaran ne izvirajo le iz neustrezne zakonodaje na področju lokalne samouprave, temveč iz neustrezne ureditve na področju delovanja DZ oziroma sprejemanja odločitev v različnih delih DZ. Izkazalo se je namreč, da so pogledi matičnih odborov in državnega zbora med seboj lahko izredno različni in močno vplivajo na končno odločitev o sprejetju nekaterih zakonov, ne glede na to, da govorimo o entiteti, ki jo sestavljajo isti akterji (poslanci).

# 7 ZAKLJUČEK IN SKLEPNE MISLI

Dejstvo je, da je postopek ustanovitve občine Ankaran vseskozi tekel v skladu z veljavno zakonodajo in predpisi. Vseeno pa proces ni tekel gladko – v postopku ustanovitve občine Ankaran so bili namreč izčrpani vsi pravno-formalni vzvodi različnih akterjev, bodisi v podporo ali zavrnitev ustanovitvi samostojne občine Ankaran. Tako je DS izkoristil moč veta kot predstavnik lokalnih interesov, obenem je odbor za lokalno samoupravo večkrat izkoristil institut, ki onemogoča končno glasovanje o ustanovitvi občine v DZ. Prav tako se je v različnih mandatih poslancev DZ izkazala bodisi podpora ali nasprotovanje ustanavljanju malih občin ali konkretno občine Ankaran.

Trdim, da je imel v postopku ustanavljanja občine Ankaran največjo moč odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je večkrat preprečil nadaljnje glasovanje v DZ. Vztrajnost dotičnih poslancev in predstavnikov lokalne iniciative je navsezadnje botrovala, da bodo v letu 2014 v občini Ankaran izvedene volitve, s čimer bo narejen eden zadnjih korakov na poti k ustanovitvi občine.

»Zadnjo besedo« v postopku ustanavljanja občine je imelo v primeru Ankarana US. To je večkrat odločalo na pobudo lokalne iniciative za samostojno občino Ankaran v različnih primerih (o ustavnosti razpisa lokalnih volitev v MOK, o ustavnosti odločitev DS, o skladnosti postopkov za ustanovitev občine z ustavo).

Glede na razmerje med različnimi vejami oblasti je z vidika pravne države ključno upoštevanje odločb US, ki presoja in vrednoti odločitve, ki jih sprejema DZ. Dejstvo, da je US v primeru ustanavljanja občine Ankaran poseglo tudi na področje odločanja DZ, je sicer nesporno. O tem, ali so tovrstne poteze pravilne ali ne, se kreše veliko mnenj, vsekakor pa je zaščita pred morebitnimi škodljivimi odločitvami potrebna in v tem primeru je US nastopilo kot organ, ki je preprečil nadaljnje izigravanje poslovnikov in izkoriščanje lukenj v zakonodaji.

Ker je postopek ustanavljanja občine Ankaran tekel v skladu z vsemi določbami, zakonodajo in pravilniki, lahko zatrdim, da je njena ustanovitev povsem legitimna.

Vseeno pa pri ustanovitvi občine Ankaran ne moremo mimo tega, da gre za občino z majhnim številom prebivalstva in se bo njena zmožnost obstoja pokazala v času po lokalnih volitvah leta 2014. Problematika (pre)majhnih občin je v Sloveniji prisotna že nekaj časa in kot vse kaže, bo zajezitev nastanka manjših občin odslej onemogočena zaradi spremembe zakonodaje. Morda bi morali višje kriterije za ustanovitev občin upoštevati že od vsega začetka, s čimer bi sprostili pritisk na proračunska sredstva, ki sicer v večini primerov majhnih občin omogočajo njihovo preživetje.

Navsezadnje pa bi bila potrebna podrobnejša analiza razlogov za nastanek majhnih občin, saj ti po mojem mnenju tičijo predvsem v neustreznem odnosu matičnih občin do prebivalcev na ožjih področjih občin (ali KS). Dostikrat je zato slišati, da se prebivalci odločijo za svojo občino zaradi zaščite svojih, lokalnih interesov in ne zaradi želje po upravljanju z lastno občino. Tudi v tem segmentu bi bil v prihodnje potreben razmislek v smeri večjih pristojnosti ožjih delov občin znotraj matične občine.

Ankaran bo torej od leta 2014 samostojna občina z lastnimi sredstvi in lastnim upravljavskim aparatom. Zaradi svoje majhnosti se bo prav gotovo moral povezovati z MOK, ki zaokrožuje kar nekaj javnih zavodov in javnih služb, ki bodo svoje storitve izvajale tudi v občini Ankaran. Z ustanovitvijo občine Ankaran pa je zadoščeno enemu in edinemu cilju prebivalcev Ankarana – to je upravljati z območjem Ankarana, njegovim prostorom in prebivalci na način, kot želijo sami in ne tako, kot jim je do sedaj narekovala politika MOK.

# 8 LITERATURA

Bačlija, Irena. 2007. *Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah.* Dostopno prek: http://www.lex-localis.info/files/c7ed78f8-1cc0-4055-8c30-243f2cb23e22/633241148049530000_revija_1-2007_analiza%20nastajanja%20novih%20obcin.pdf (24. marec 2012).

Brezovšek, Marjan. 2005. Velikost in naloge občin v Sloveniji. *V Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009a. Racionalnost lokalne samouprave in preučevanje lokalne demokracije. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 7–25. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009b. Teritorialna organizacija lokalne samouprave in velikost občin: Slovenija v primerjavi s srednjo in vzhodno Evropo. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 197–216. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Državni svet. 2012a. Mnenje državnega sveta k predlogu za začetek postopka za ustanovitev nove občine Ankaran ter za določitev njenega območja. *Poročevalec letnik* XVII *(18).* Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocevalec/pds09_18.pdf (3. april 2012).

--- 2012b. Mnenje državnega sveta k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi. *Poročevalec letnik* XVIII *(29).* Dostopno prek http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocevalec/pds10_29.pdf (3. april 2012).

--- 2012c. *Poročilo o delu Državnega sveta za leto 2011.* Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocila/PorociloDS-2011.pdf (3. april 2012).

--- 2012č. *Poslovnik Državnega sveta* (PoDS-1-NPB2). Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/Poslovnik _DS.pdf (26. marec 2012).

--- 2012d. Zahteva državnega sveta, da državni zbor ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij *Poročevalec letnik* XVII *(28).* Dostopno prek: http://www.ds-rs.si/dokumenti/porocevalec/pds10_28.pdf (3. april 2012).

Državna volilna komisija. 2012a. *Izidi glasovanja referenduma – občine 2006 – uradni referendumi – občine – 29. 1. 2006.* Dostopno prek: http://www.dvk.gov.si/REFEREN DUM_ 2006OBC/index.html (10. april 2012).

--- 2012b. *Poročilo o izidu glasovanja in referenduma o ustanovitvi občin 8. novembra 2009.* Dostopno prek: http://www.dvk.gov.si/O2009/ dokumenti/porocilo_o_izidu_ referenduma.pdf (14. april 2012).

Državni zbor. 2012a. *Dopis predsednika državnega zbora z dne 11. 8. 2008.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12574DA00314CCB&db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012b. *Dopis Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije 24. 11. 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakon Akt?uid=C12565E2005ED694C1257678003478CC&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (14. marec 2012).

--- 2012c. *Glasovanje o predlogu sklepa o razglasitvi odločitev, ki so bile sprejete na referendumu o ustanovitvi občin oziroma o spremembi njihovih območij, ki je bil 8. novembra 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/glasovanje?mandat=V&seja=17.%20Izredna&datumInCas=03.12.2009%2019:07:14 (14. marec 2012).

--- 2012č. *Gradivo MOK v zvezi s problematiko ustanavljanja nove občine Ankaran 23. 2. 2010.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12576D3004FBCAF&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (14. marec 2012).

--- 2012d. *Mnenje in predlog Vlade o predlogu za ustanovitev občine Ankaran 20. 3. 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C1257580002A09E5&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (5. marec 2012).

--- 2012e. *Mnenje k pobudi za ustanovitev občine Ankaran.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12574DA0030DDEE&db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012f. *Mnenje Mestne občine Koper k Predlogu za začetek postopka za ustanovitev občine Ankaran ter za določitev njenega območja 16. 3. 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C125757B00339EA3&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (16. april 2012).

--- 2012g. *Mnenje Vlade k pobudi za ustanovitev občine Ankaran.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12574DE003F3977&db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012h. *Obvestilo o dodelitvi.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12575580030F92B&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012i. *Odlok o razpisu referenduma 25. 9. 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C125762E0044E2E3&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (5. april 2012).

--- 2012j. *Pobuda za ustanovitev občine Ankaran.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12574D50045FB9A&db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012k. *Poročilo Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 11. 9. 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C125762E00288824&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (5. april 2012).

--- 2012l. *Poslovnik Državnega zbora* (PoDZ-1). Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslovnikDrzavnegaZbora (15. maj 2012).

--- 2012m. *Rokovnik za izvedbo postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12575B500491576&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (15. april 2012).

--- 2012n. *Sprejet Odlok o razpisu referenduma 2009.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565 E2005ED694C125763F00225DCC&db=kon_akt&mandat=V&tip=doc (14. marec 2012).

--- 2012o. *Uradni zaznamek.* Dostopno prek: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565E2005ED694C12574EB00245327&db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc (15. april 2012).

Grabner, Anja in Irena Bačlija. 2012. Vzroki za notranjo členitev občin v Sloveniji: devolucija ali dekoncentracija? V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 131–149. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Haček, Miro. 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 43–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2012. Slovenija, država majhnih in šibkih občin? V *Lokalna demokracija IV. Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 65–82. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Juvan Gotovac, Vesna. 2001. Predpisi o lokalni samoupravi. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 8–25. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

Kristan, Ivan, Ciril Ribičič, Franc Grad in Igor Kaučič. 1994. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.

--- 1998. Državni svet ali zbor regij? V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 173–185. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: Participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji.* Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

--- *2008. Normativna ureditev medobčinskega sodelovanja v Republiki Sloveniji – Posvet Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji.* Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/skupne_obcinske_uprave/index.html (27. avgust 2012).

Občina Ankaran. 2012. *Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-114/11 z dne 9. 6. 2011 – bistveni razlogi za odločitev.* Dostopno prek: http://obcina-ankaran.si/pdf/bistveni.razlogi.za.sprejeto.odlocitev.us.v.zadevi.st.u-i-114-11.pdf (4. april 2012).

Pandiloska Jurak, Alenka in Uroš Pinterič. 2010. *Analiza lokalnih ekonomskih, normativnih in kadrovskih aktivnosti*. Ljubljana: Založba Vega.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. 2012. *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave.* Dostopno prek: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (10. maj 2012).

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

*Ustava Republike Slovenije.* Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04 in 68/06. Dostopno prek: http://www.us-rs.si/media/ustava. republike.slovenije.pdf (30. april 2012).

Ustavno sodišče. 2012. *Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 – bistveni razlogi za odločitev o ustavnosti izpodbijanega zakona.* Dostopno prek: http://www.us-rs.si/media/u-i-137-10_bistveni.razlogi.pdf (4. april 2012).

Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vlaj,Stane ur. 2001. *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi.* Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

--- 2001b. Načelo subsidiarnosti. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 33–47. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.

--- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa.* Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vlada RS. 2012. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada Republike Slovenije sprejela na dopisni seji, 15. decembra 2010.* Dostopno prek: http://www.vlada.si/si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/sporocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_Vlada_republike_slovenije_sprejela_na_dopisni_seji_15_d/ (3. april 2012).

Zajc, Drago. 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS).* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

*Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB-2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO5247.html (30. april 2012).

*Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij* (ZUODNO-UPB-1). Ur. l. RS 108/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO357.html (20. april 2012).

# PRILOGE

## PRILOGA A: Prepis intervjuja z Vilijem Trofenikom

### Intervju z nekdanjim poslancem in predsednikom odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Vilijem Trofenikom

*Se vam zdi zakonodaja, ki ureja postopke za ustanovitev občine, ustrezna?*
Zakonodaja,ki ureja postopke za ustanovitev občin, kljub zadnji spremembi ni ustrezna. Vendar se je pri tem treba zavedati, da slaba zakonodaja vse od leta 1993 ni edini krivec za neodgovorno drobljenje (stanje) na področju lokalne samouprave v RS. Politika nikoli v preteklosti ni spoštovala veljavne zakonodaje in razumela področja lokalne samouprave za ceneno in populistično sredstvo za pridobivanje glasov brez zavedanja o odgovornosti za tako početje.

Kot veste, imamo zadnja leta samo Zakon o lokalni samoupravi, v začetku pa smo imeli še Zakon o postopkih za ustanavljanje občin, ki je predvideval pripravo elaborata o smiselnosti ustanovitve posamezne občine. V praksi pa se je zadeva izrodila tako, da je omenjeni elaborat imel samo ovoj z naslovom, vsebine pa nikoli ni nihče preverjal. Zlasti ne s finančnega vidika, še manj pa z vidika občanov (ali bodo imeli več ali manj samouprave v novi občini). Važno je bilo le dejstvo, da si je predlagatelj (vlada ali poslanec) zagotovil zadostno število potrebnih glasov v DZ.

Zmotno je prepričanje, da je »desnica« zagrešila tako veliko število občin. Res je, da je desnica predlagala ustanovitev številnih občin, vendar ji je pri realizaciji predlogov pri glasovanju učinkovito pomagala »levica«. Analiza glasovanja v DZ potrjuje to mojo tezo. Za primer naj navedem Pomurje, ki je najbolj razdrobljeno z vidika števila občin. Večina jih je nastala v letu 1998 in pri tem je pomagalo intelektualno jedro LDS (Partljič, Moge, Beblerjeva itd., ki so nasedli na lobiranje poslanke Poszončeve in drugih). Če bi za desnico lahko trdili, da je sledila v Evropi preživetemu kriteriju »ena fara, ena občina«, je bila slovenska levica v preteklosti na žalost centralistično nastrojena in ji je ustrezalo dejstvo, da zaradi majhnosti občin ni možno izvesti prepotrebne decentralizacije.

Tudi zakonska določba o referendumu v preteklosti ni bila spoštovana, saj je bila občina Destrnik ustanovljena brez izvedbe predhodnega referenduma. Predlagatelj (poslanec Pukšič, takratni župan Občine Destrnik - Trnovska vas, je sam predlagal razdelitev, da se je rešil konkurenta iz Trnovske vasi.

Navedeno in še marsikatera cvetka s tega področja dokazuje dokaj neodgovorno ravnanje slovenske politike na področju lokalne samouprave, na kar nas je večkrat neuspešno opozoril tudi Svet Evrope, ki je izvedel dve inšpekciji. Prva je bila leta 2001, druga leta 2011.

*Kaj bi spremenili?*

Trenutno je v veljavi edini kriterij 5.000 prebivalcev. Zaradi tega bi bilo treba uveljaviti ta kriterij brez izjeme do prvih lokalnih volitev in omogočiti, da občine, ki ne izpolnjujejo tega kriterija, same predlagajo v nekem roku (od 6 do 12 mesecev) združitev z eno ali več sosednjimi občinami. Na tak način bi se število občin razpolovilo. Naslednji korak pa bi moral predstavljati dvig spodnjega praga na vsaj 10.000 prebivalcev in spremembo kriterijev za mestne občine, saj jih od sedanjih 11 le 6 izpolnjuje veljavne kriterije (število prebivalcev v kombinaciji s številom delovnih mest brez upoštevanja prostorskih značilnosti, zaradi česar izpade najbolj »čisto« (v urbanističnem smislu) slovensko mesto Piran, Ptuj pa ima več kot polovico podeželskega teritorija.

Skrajni čas je, da se konča drobljenje in se začne proces združevanja. Proces združevanja je že dolgo prisoten v Evropi, zadnjo večjo reformo je izvedla Danska v času vlade njihove ljudske stranke!!? (v Sloveniji kaj takega SLS ne pride na pamet), ko so število občin pri 5,5 mio. prebivalcev z 276 zmanjšali na 93 (po spominu, upam, da se nisem preveč zmotil) in število regij s 14 na 5.

*Se vam zdi, da je šlo v primeru občine Ankaran za upoštevanje vseh zakonskih določil postopka za ustanovitev občine?*

Ustanovitev Občine Ankaran je žalostna zgodba, še zlasti zaradi tega, ker se je v njo zapletlo Ustavno sodišče RS in zapravilo svojo avtoriteto. To je samo dokaz več, da

Slovencem v primeru želje po ustanavljanju občin odpove zdrav razum. Odločba US, s katero je bila ustanovljena Občina Ankaran, je unikum, ki pa ne more nadomestiti zakona (139. člen Ustave RS). Če je Občina Destrnik primer nespoštovanja Ustave RS, ker ni bil izveden referendum, bo Občina Ankaran primer nespoštovanja iste ustave, ker ni bila ustanovljena z zakonom! Poleg navedenega pa ustanovitev Občine Ankaran ne rešuje znane odločbe US v zvezi z neustavnostjo Mestne občine Koper.

*Kako ocenjujete razmerje različnih akterjev v procesu ustanovitve občine Ankaran (vlade, državnega zbora, državnega sveta, matičnega odbora, ustavnega sodišča)?*

*Ali menite, da je Ustavno sodišče RS ravnalo v skladu s svojimi pristojnostmi in da bo to imelo daljnosežne posledice pri nadaljnjem ustanavljanju občin?*
*Kako ocenjujete zadnjo spremembo Zakona o lokalni samoupravi glede ustanavljanja občin? Ali bo proces ustanavljanja občin poenostavljen ali nasprotno?*

Vlada je bila na žalost ves čas pasivna in ni odločno povedala svojega negativnega stališča. To cincanje je tudi rezultat odnosa takratne koalicije do lokalne samouprave, ki smo jo morali dobesedno prisiliti k imenovanju ministra za to področje. Vlada je zamujala tudi s pravočasno spremembo Zakona o lokalni samoupravi, na kar smo jo ves čas opozarjali. Če bi vlada pravočasno predlagala spremembo kriterija na 5.000 prebivalcev in črtanje izjem, občine Ankaran ne bi bilo.

Državni zbor je nepredvidljiv pri ustanavljanju občin, ker je istočasno tekel postopek za občino Mirna in sta se povezala oba predlagatelja (Jurij in Anderlič), je prišlo do funkcionalne koalicije v DZ, ki je omogočila razpis referendumov na obeh področjih. Pri Ankaranu je treba vedeti, da je pri glasovanju igral pomembno vlogo odnos posameznih političnih strank in poslancev do župana MO Koper. Po referendumu pa je glasov za Ankaran zmanjkalo iz istih razlogov (SDS).

V odboru za lokalno samoupravo in regionalno politiko smo večinsko nasprotovali nadaljnjemu drobljenju in od vlade zahtevali ustrezno spremembo zakonodaje na tem področju. Na žalost Poslovnik DZ dopušča nadomeščanje poslancev v primeru zadržanosti na sejah delovnih teles. Na osnovi tega določila so posamezne poslanske skupine v primeru odločanju o novih občinah zamenjevale poslance, ki so bili

nenaklonjeni nadaljnjim drobitvam. Zaradi zlorabe poslovnika smo imeli celo škandal s poslancem Anderličem, ki je glasoval na matičnem delovnem telesu, brez da bi imel pravico do glasovanja (špekulativno ni oddal pooblastila).

Državnemu svetu ni kaj očitati, čeprav se je poskušalo njegovo negativno odločitev povezati s Popovičem. Županu MO Koper je treba priznati, da se je zelo potrudil, da obrani ozemeljsko celovitost svoje občine, kar je, normalno, dolžnost vsakega župana. Za razpravo na US je dal izdelati številne strokovne osnove eminentnih strokovnjakov,vendar je US odločilo celo v nasprotju s svojo odločbo. O odločbi US vam predlagam, da preberete strokovne prispevke dr. Kristana, dr. Terška, dr. Vlaja in dr. Senčurja, ki jim ni kaj dodati.

Osebno mislim, da gre za enega največjih spodrsljajev US, čeprav kot nekdanji politik tega ne bi smel izjaviti.

Meni osebno je bilo jasno glede odločitve US, kakor hitro sem izvedel za ime sodnika poročevalca, ki je v svoji politično-poslanski karieri podpiral drobljenje občin. Seveda US ni računalo na odločenost matičnega odbora, da poskuša končati negativno prakso in zlorabo zakonodaje ter vztrajati v svojem stališču.

O posledicah odločitve US na prihodnje poskuse ustanavljanja novih občin je težko sklepati. Mislim, da bo treba najprej sanirati obstoječe stanje glede Ankarana in sprejeti potreben zakon ali pa zna priti do zapletov o volitvah. Seveda obstaja nevarnost, da bi se primer ponovil, vendar vsaj ne bo možno več izsiliti občine z manj kot 5.000 prebivalci.

Kar se tiče procesa poenostavitve ustanavljanja občin, je odgovor negativen, saj se tudi v preteklosti niso spoštovali takrat veljavni kriteriji in postopki. Zadnjo spremembo Zakona o lokalni samoupravi je treba razumeti kot obup in priznanje predlagateljev, da so vsi zapisani kriteriji v zakonu brez smisla, ker jih politika tako ali tako zavestno krši (primer: nekoč je bila zapisana knjižnica, pa so jo začeli razlagati, da je dovolj, če je šolska knjižnica, prav tako sta postali nesmiselni banka in pošta, na temeljno vprašanje, ali je nova občina sposobna zagotavljati učinkovito izvajanje gospodarskih javnih služb

(oskrba s pitno vodo, čiščenje in odvajanje odplak, komunalni odpadki itd.), pa nihče ni nikoli odgovoril.

Poenostavitev je le navidezna zaradi edinega kriterija 5.000 prebivalcev,ki pa se ga res ne da izigravati.

Postopek pa bi se dalo izigrati npr. s predlogom za »občino Fužine« v Ljubljani. US bi težko zavrglo tako pobudo, če bi dobila podporo v DZ.

**PRILOGA B: Prepis intervjuja (telefonskega pogovora) z Gregorjem Strmčnikom**

**Beležka telefonskega pogovora z Gregorjem Strmčnikom, ključnim pobudnikom civilne iniciative za ustanovitev občine Ankaran, z dne 4. 9. 2012 / zastavljena vprašanja:**

*Na kakšne ovire ste naleteli tekom postopka ustanavljanja občine?*
*Ali se vam zdi postopek ustanovitve občine zapleten oz. z vidika pravno-formalno ureditve ustrezen?*
*Kaj bi v tem postopku spremenili?*
*Kako ocenjujete razmerje različnih akterjev v procesu ustanovitve občine Ankaran (vlade, državnega zbora, državnega sveta, matičnega odbora, ustavnega sodišča)?*
*Zakaj menite, da občina Ankaran ni bila ustanovljena na enostavnejši način oz. z manj zapleti? Npr. tako kot občina Mirna.*

Strmčnik je v telefonskem pogovoru želel opisati, kako naj bi potekala ustanovitev občine Ankaran, če se vanjo ne bi aktivno vmešala politika.
Njegovo mnenje je, da je treba pri spremljanju postopka za ustanovitev občine Ankaran imeti pred očmi samo eno dejstvo, in to je, da je bil postopek kot tak žrtev tega, da se je politika znašla ukleščena v interesih kapitala tako močno, da ni mogla iz njenega objema.

Občino so v Ankaranu pričeli ustanavljati 24. 7. 2008, nekaj minut pred tem, preden je Mestni svet Mestne občine Koper začel postopek za prepolovitev območja Ankaran (Ankaran so želeli prepoloviti na način, da bi področje, na katerem se nahaja pristanišče, v celoti pripadlo Kopru in ne več KS Ankaran). Edini cilj pobudnikov nastanka občine Ankaran je bil ohraniti enovitost občine, kar je tudi volja prebivalcev, in to je bil glavni razlog za začetek postopka za ustanovitev samostojne občine.

Ključni problem, ki ga je izpostavil Strmčnik, je ta, da v organizacijski obliki znotraj Mestne občine Koper Krajevna skupnost Ankaran ni imela nikakršnih možnosti odločanja (po zakonu ima KS samo možnost podajati mnenja, kar pa za mestni svet oz. Mestno občino Koper ni bilo obvezujoče, in to je bil problem – mnenja o upravljanju prostora so se namreč razlikovala. Občina Koper je tako lahko samostojno odločala o

posegih v prostor, na katerem so dejansko živeli prebivalci Ankarana, ki so imeli o razvoju prostora, na katerem živijo, precej drugačno vizijo od MOK.

Po mnenju Strmčnika je bil Ankaran desetletja navzkriž med interesi Kopra (lokalnega kapitala) in državnimi interesi – vsi so imeli apetite po njihovem prostoru. V tem kontekstu je bil največji problem koprsko pristanišče (in NE družba Luka Koper, d. d., kot pravni subjekt). Strmčnik poudarja obvezno razlikovanje med prostorom pristanišča in pa konkretno pravno osebo, saj je mnenja, da je bila za potrebe kampanje proti ustanovitvi občine Ankaran lansirana zavajajoča teza, da bo potencialna nova občina Ankaran uničila podjetje Luka Koper. Želja prebivalcev Ankaran je izključno pristanišče z vidika prostora in trajnostnega upravljanja, saj si želijo, da se pristanišče razvija v skladu z naravnimi danostmi in željami prebivalstva.

Naenkrat je z odločbo Ustavnega sodišča RS prišlo do tega, da Ankarančani lahko odločajo o prostorskem razvoju pristanišča – če pa bi prišlo do razdelitve Ankarana na začetku (kot je želela MOK), bi to področje spadalo pod MOK, tudi če bi občina Ankaran nastala.

Državna oblast je po mnenju Strmčnika tolerirala vzvode župana MOK Popoviča tudi zaradi miselnosti, da se bo tako širila Luka Koper kot pravna oseba in v kateri ima interes država kot solastnik.

Zdaj naj bi Ankaran to področje podpiral bolj ekološko in trajnostno naravnano.
Ko so v državni zbor vnašali vlogo za ustanovitev občine Ankaran, so našli poslanca, ki je bil to pripravljen podpreti brez kakršne koli strankarske naveze (to da je bil poslanec iz stranke NSi, po trditvah Strmčnika ni imelo nobene povezave s tem, da so želeli ustanoviti novo občino). To dejstvo po njegovem mnenju potrjuje tudi to, da so se po preteku mandata (ko je bilo treba ponovno vložiti zahtevo za ustanovitev občine) povezali s poslancem iz stranke Zares, ki je bil pripravljen podpreti idejo o samostojni občini Ankaran. Dejansko so aktivnosti za ustanovitev občine Ankaran podpirali iz različnih strank, prav tako pa so se nad njo zgražali iz različnih strank. Projekt osamosvojitve Ankarana po njegovem mnenju ni politični projekt – nima botrov, ker so se vse politične stranke med seboj razklale ravno pri vprašanju Ankarana (pri tem

poudarja, da to ni bilo tako samo v primeru stranke SLS, ki je vedno glasovala enako glede Ankarana in je splošno znano, da so zagovorniki majhnih občin).

Po mnenju Strmčnika je državni zbor v primeru občine Ankaran namerno zavlačeval zaradi napačne teze o uničevanju Luke Koper kot pravne osebe – omeni tudi, da se je v postopek vključil tudi takratni predsednik uprave Luke Koper, ki je ostro nasprotoval ustanovitvi občine Ankaran.

Prav tako omeni spremembo pogojev ustanovitve oz. zakonodaje za ustanovitev občine Ankaran, pri čemer jim je bilo po sprejeti zakonodaji vseskozi očitano, da po novem ne izpolnjujejo pogojev za samostojno občino in da njihova ustanovitev naj ne bi bila legitimna. Po njegovem mnenju je zamočila tudi vlada (ne glede na formalno podano podporo ustanovitvi), ker je zamujala pri oddaji gradiv, ustanavljanje občine Ankaran so vezali na paket, pri čemer so imeli pred seboj cilj, da bo v primeru padlega paketa padla tudi občina Ankaran in tako naprej. Zaradi spremembe zakona so v Ankaranu morali tudi dokazovati rezultate referenduma, saj se jim je očitalo, da je bil referendum izveden nelegitimno oz. z napakami v postopku. Namen je bil razveljaviti referendum, s čimer bi ustanavljanje občine Ankaran padlo pod novo zakonodajo.

Strmčnik meni, da je bila procedura v državnem zboru zlorabljena, ker so določene odločitve vezali na ustanovitev drugih občin.

Zanj je bilo ključno priti do razpisa referenduma, saj je to pomenilo, da tako DZ kot vlada priznavata pogoje za ustanovitev občine Ankaran.

Tudi državni svet je vse rušil – po mnenju Strmčnika se je izredno potrudil in z vloženim vetom zelo pripomogel k zavlačevanju postopkov za ustanovitev občine Ankaran, saj so morali po uspelem vetu DS ponovno vlagati pobudo za ustanovitev občine. Pri tem poudarja, da so imeli v DS izjemno podporo župan MOK Popovič in takratni gradbeni lobiji, ki so v pravni osebi Luka Koper videli predvsem zaslužek in so posledično podprli nasprotovanje ustanovitvi občine Ankaran (Černigoj – Primorje).

Ker so pobudniki ocenili, da je bila procedura ustanavljanja občine zlorabljena, so se obrnili na ustavno sodišče. US je korektno vodilo postopek; občina Koper sprva ni bila

stranka v postopku, saj je Ankaran tožil Vlado in DZ, a so kljub temu uspeli priti v postopek (s 7 odvetniki so ostro nasprotovali ustanovitvi občine Ankaran na US).
US se je zaradi vroče razprave odločilo za javno obravnavo in so pogumno odločili – po mnenju Strmčnika je šlo za veliko klofuto politiki, ki je pri Ankaranu z arbitrarnim odločanjem povsem zatajila.

Strmčnik poudarja, da postopka za ustanovitev občine Ankaran ne moremo opazovati samo tehnično in v smislu, kaj bi bilo treba spremeniti v zakonodaji, da bi postopek tekel bolje in lažje. Po njegovem mnenju ne bi bilo treba kaj dosti spremeniti, ker trenutna zakonodaja že predvideva veliko rešitev, če se upošteva postopek, kot je običajno. Po njegovem mnenju se je določena zakonska praznina pokazala samo pri tem, ker v trenutnem (vmesnem) obdobju do konstituiranja občine Ankaran ni jasno definirano, kdo dejansko odloča o tem, kaj se bo na področju Ankarana dogajalo in na kakšen način. KS Ankaran (oz. občina Ankaran) se predvsem srečuje s težavami, ker je Koper še vedno tako samovoljen pri odločitvah in upravljanju.

Večji problem je po njegovem dejstvo, da tudi korektna zakonodaja ne pomaga, če politika nima spoštovanja zakonov, referendumske volje ljudi in odločb US (ker DZ ni spoštoval prvotne odločbe US, ki je zahtevala ustanovitev občine Ankaran). US se je po mnenju Strmčnika postavil na stran Ankarana, ki je upošteval vse postopke – njihovo poslanstvo pa je zaščita naravnih danosti, volje ljudi in zaposlenih na področju Ankarana.

Za Strmčnika to ni zgodba o ustanovitvi ene izmed občin, temveč zgodba o pogubni lokalni politiki, ki je ljudi in naravo žrtvovala kapitalu in gospodarstvu in državi, ki je ljudi prav tako žrtvovala. Obenem pa ta ista država prodaja gospodarsko družbo tujcem, kar je po njegovem hlapčevsko.

Ankaran je delal zakonito, po pravu in US je to zaznalo in jim pritrdilo.
Na vprašanje, ali bi bila rešitev v spremembi zakonodaje v smislu večje moči KS, Strmčnik odgovarja, da je to dvorezen meč – ali dati KS večjo moč soodločanja (meni, da se to lahko izrablja za nagajanje občini brez nekih temeljev, kar lahko pripelje do pakta opozicije in omejevanja razvoja – umetnost vodenja je pri povezovanju in iskanju rešitev kompromisov in win-win izhodov, kar omogoči razvojne perspektive); meni, da

zakonodaja z večjimi pristojnostmi KS ne bi bila rešitev in da je obstoječa ustrezna. Na tak način po njegovem ne bi zajezili nastanka majhnih občin.

Glede dvomov o velikosti občin (pozitivne in negativne plati) poudarja, da imajo najmanjše občine v evropskem prostoru manj kot 10 prebivalcev in jim je ne moremo vzeti z nobenim tankom. ELLS točno določa, kaj je lokalna samouprava in kako se jo neguje ter spoštuje. Kričanje o neučinkovitosti in o tem, da majhni sami ne morejo preživeti, pa je po njegovem brez veze, ker vsi skupaj vlagamo v državo in imamo vsi pravico do sredstev, ki jih vlagamo – na lokalni in nacionalni ravni. Gre le za razporejanje – če občina dobiva sredstva še iz proračuna, ni rečeno, da je s tem kaj narobe.

Meni pa, da je treba težiti k skupnim občinskim upravam in upravljanjem različnih občin na področju zdravstva, šolstva, inšpekcij in komunale. Odločitve o ožjih družbenih interesih pa naj bodo pri ljudeh, ki tam živijo – na primer, ali bo pločnik imel razsvetljavo ali ne. Pri Ankaranu po njegovem mnenju ne gre za majhno, nesposobno in neučinkovito občino, ker bo po funkciji in financah ena bolj učinkovitih po njegovem mnenju. Je samozadostna in lahko pomeni nov svež veter razvoja na obali.

Trenutno niso več del občine Koper (ena izmed točk odločbe US z dne 6. 6. 2011 to definira). Odločba pa pravi tudi, da prebivalci Ankarana lokalno samoupravo uresničujejo znotraj MOK. Problem se je pojavil, ker KS Ankaran trenutno ni deležna sredstev MOK in tu napoveduje oster boj. MOK jim je namreč zaprl dostop do vseh sredstev, pa tega ne bi smel. Po Zakonu o financiranju občin je namreč določeno, da bi moral proračun občine, katere del so v prehodnem obdobju Ankarančani, voditi posebno postavko v svojem proračunu, ki je namenjena samo KS Ankaran.

Proračun MOK bi moral upoštevati zakonodajo na posebni finančni postavki, čeprav so del MOK. Popovič tega ne upošteva in nimajo sredstev posebej, zato se Ankaran trenutno financira sam. Strmčnik zato napoveduje nove tožbe za odpravo nepravilnosti.