

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tjaša Kržišnik

**Odcepitev in nastanek nove občine: primer odcepitve občine Šmartno pri
Litiji od občine Litija**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tjaša Kržišnik

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

**Odcepitev in nastanek nove občine: primer odcepitve občine Šmartno pri
Litiji od občine Litija**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2012

Odcepitev in nastanek nove občine: primer odcepitev občine Šmartno pri Litiji od občine Litija

Ustava Republike Slovenije narekuje zagotovitev lokalne samouprave, ki jo prebivalci uresničujejo v občinah in tudi drugih lokalnih skupnostih. Število občin je od osamosvojitve Slovenije naraščalo in danes imamo skupno 210 občin. Nastanek občin je določen z zakonom o lokalni samoupravi, kjer so zapisani vsi pogoji, ki jih mora občina izpolnjevati ob nastanku. Obstajajo pa različni načini nastanka občine. Občina lahko nastane na novo, se odcepi od obstoječe občine ali pa se del območja priključi drugemu delu območja. Primer nastanka občine, ki je nastala z odcepitevijo od obstoječe občine, je obravnavan tudi v diplomski nalogi. Primer je nastanek občine Šmartno pri Litiji, ki se je po tretjem končno uspešnem referendumu leta 2002 odcepila od občine Litija. Nastanek občine je bil pogojen z željo ozkega dela lokalnega prebivalstva, ki je vložilo pobudo za odcepitev dela občine od občine Litija. Občina Šmartno pri Litiji tako od leta 2002 deluje samostojno in uresničuje interese svojih občanov.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, nastanek občine, odcepitev občine.

The secession and formation of the municipality: the example of secession and formation of the Šmartno pri Litiji municipality

The constitution of the Republic of Slovenia dictates provision of local self-government, which is realized in the form of municipalities and through other local communities. The number of municipalities has been increasing since Slovenia gained independence; today there are 210 municipalities in total. Formation of municipalities is determined by the Local Government Act, which indicates all conditions that need to be met for a formation of a municipality. A municipality can be formed in a number of ways. A whole new municipality can be created, it can secede from an existing municipality or through merging of two areas. An example of a municipality, which was formed by secession from an existing municipality, is discussed in this thesis. The example in question is the formation of the Šmartno pri Litiji municipality, which was finally succeeded in seceding from the Litija municipality after the third referendum in 2002. The formation of the municipality was influenced by the wish of the narrow part of local population which submitted the initiative for the secession. The Šmartno pri Litiji municipality has operated independently and pursued the interests of its inhabitants since 2002.

Keywords: local self- government, local community, municipality, formation of a municipality, secession of municipality.

Kazalo

1	Uvod	5
2	Metodološki okvir	7
2.1	Opredelitev raziskovalnega problema	7
2.2	Cilj diplomskega dela	7
2.3	Hipoteza	7
2.4	Uporabljene metode in tehnike	7
2.5	Pregled in analiza primarnih virov	8
2.6	Pregled in analiza sekundarnih virov	8
2.7	Preliminarni in družboslovni intervjuji	8
3	Teoretični nastavki.....	9
3.1	Lokalna samouprava	9
3.2	Lokalna skupnost.....	12
3.3	Občina.....	14
3.3.1	Funkcije oziroma naloge občine.....	15
3.3.2	Financiranje občin.....	16
3.4	Ustanovitev nove občine	17
3.4.1	Ustanovitev občine glede na zakonodajo.....	17
3.4.2	Postopek za ustanovitev nove občine	18
3.4.3	Vpliv lokalnega prebivalstva na ustanovitev nove občine	20
3.4.4	Pogoji za ustanovitev nove občine.....	21
3.4.5	Financiranje nove občine.....	22
4	Lastna analiza.....	23
4.1	Razlogi za nastanek občine Šmartno pri Litiji	23
4.2	Pogajanja o odcepitvi in nastanku nove občine Šmartno pri Litiji	24
4.3	Postopek ustanovitve občine Šmartno pri Litiji	25
4.4	Analiza referendumu o odcepitvi občine Šmartno pri Litiji.....	28
4.5	Vpliv lokalnega prebivalstva na odcepitev občine Šmartno	28
4.6	Delovanje obeh občin po odcepitvi.....	30
5	Zaključek	32
6	Literatura.....	34

1 Uvod

V zadnjem dvajsetletju smo lahko priča naglemu naraščanju števila občin.

Ob osamosvojitvi leta 1991 je bilo v Sloveniji 62 občin. Ravno osamosvojitve je prinesla tudi novo lokalno samoupravo. S sprejetjem ustave in nove zakonodaje je prišlo do preoblikovanja občin in tako so se te začele deliti. Leta 2005 je bilo v Sloveniji že 193 občin, v prvi polovici leta 2006 pa jih je nastalo še 17. Novonastale občine so večinoma majhne, nekatere izmed njih pa komajda izpolnjujejo določene pogoje za ustanovitev občine, ki jih predpisuje Zakon o lokalni samoupravi (Benkovič Krašovec 2006, 224). Po mnenju Repovža je »velika pomanjkljivost majhnih občin ta, da se velik del denarja porabi za delovanje občine in ne za razvojne projekte«. Kot drugi problem pa navaja, da »drobljenje na majhne občine povzroča centralizacijo države, saj se vse pomembnejše pristojnosti postopno prenašajo na državo«. »Boj proti centralizaciji pomeni močne in ne šibke občine, katere so popolnoma odvisne od države.« V takšni situaciji je vse bolj v ospredju »potreba po povezovanju občin ter ustanovitvi srednje ravni samouprave oziroma pokrajin« (Repovž v Benkovič Krašovec 2006, 238).

Pogoji za ustanovitev občine so torej določeni v Zakonu o lokalni samoupravi. Vsi pogoji so obvezujoči za občino. Pri številu prebivalcev Državni zbor dopušča manjše izjeme, saj nimajo vse občine 5000 prebivalcev. Na začetnih pogajanjih o odcepitvi občine Šmartno je prišlo do težave, saj število prebivalstva zaradi nepriključenega naselja občini Šmartno ni dosegalo števila 5000. Državni zbor bi dopustil možnost neizpolnjevanja pogoja glede števila prebivalcev (bilo je nekaj 100 manj od 5000), vendar so kmalu odpravili tehnično napako in občini prišteli tudi število prebivalcev nepriključenega naselja.

Izpolnjevanje ostalih pogojev pa je izredno pomembno, saj ti občini omogočajo opravljanje njene funkcije in samostojno delovanje.

V diplomski nalogi sem analizirala nastanek občine Šmartno pri Litiji, ki je nastala z odcepitvijo od občine Litija v letu 2002. Osredotočila sem se na pogoje ustanovitve občine in postopek ustanavljanja občine Šmartno, ki je prikazan s pomočjo CRP-programa. Podana je tudi analiza treh referendumov iz leta 1994, 1998 in 2002. Poleg tega sem poskušala utemeljiti dve zastavljeni hipotezi.

Diploma je sestavljena iz uvodnega dela, metodologije, teoretičnih nastavkov, lastne analize in zaključka. Za namene diplomske naloge sem uporabila interna gradiva občin, predvsem občine Litija, kjer so imeli shranjeno gradivo o začetnih pogajanjih odcepitve.

2 Metodološki okvir

2.1 Opredelitev raziskovalnega problema

V diplomski nalogi sem se osredotočila na nastanek občine Šmartno pri Litiji leta 2002, ki je nastala z odcepitvijo od občine Litija. Razmišljanja o odcepitvi so se pojavila že leta 1994, ko je padel prvi razpisan referendum o strinjanju z odcepitvijo dela območja od občine Litija. Pobuda se je zdela primerna le ozkemu delu lokalnega prebivalstva, večji del območja današnje občine Šmartno pa se z odcepitvijo ni strinjal. Leta 1998 je bil razpisan drugi referendum, ki je bil ravno tako neuspešen. Do leta 2002, ko je potekal tretji referendum, pa se je razmišljanje lokalnega prebivalstva začelo spreminjati. Prebivalci so začeli razmišljati o potrebi samostojne avtonomne občine. S tem so se strinjale tudi politične stranke in krajevne skupnosti, kar je prineslo uspešen tretji referendum v letu 2002, po katerem je lahko nastala nova občina Šmartno pri Litiji.

2.2 Cilj diplomskega dela

Cilj diplomske naloge je analizirati razloge za odcepitev občine Šmartno pri Litiji od občine Litija in s tem nastanek nove občine. Raziskala bom torej, kdo je bil pobudnik odcepitve ter ali so bili izpolnjeni pogoji za odcepitev oziroma nastanek občine s strani občine Šmartno.

2.3 Hipoteza

Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu govori o samostojnem opravljanju zadev javnega pomena, ki jih občina opravlja za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev (ZLS, 21. člen). Na podlagi tega člena lahko sklepamo o zastavljeni hipotezi 1, in sicer:

Hipoteza 1: Območje današnje občine Šmartno pri Litiji je bilo dovolj samostojno in močno ter je izpolnjevalo vse pogoje za samostojno delovanje, zato se je lahko odcepilo od občine Litija.

Hipoteza 2: Nastanek občine Šmartno pri Litiji je bil pogojen s strani lokalnega prebivalstva občine.

2.4 Uporabljene metode in tehnike

Pri raziskovanju in preverjanju hipotez sem uporabila različne metode in tehnike. Pri pojasnjevanju teoretičnih nastavkov sem uporabila pregled in analizo primarnih in

sekundarnih virov. Pri interpretaciji rezultatov pa sem uporabila kombinacijo preliminarnih in družboslovnih intervjujev, ki sem jih opravila s predstavniki obeh občin.

2.5 Pregled in analiza primarnih virov

Pri tem sem pregledala pravne dokumente, pogodbe in zakone, ki se nanašajo na preučevano problematiko.

Pomembna pregledana zakona sta Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), ki ne velja več. Pregledala sem tudi številne druge dokumente, in sicer: Povzetek revizijskega poročila »Ureditev področja občin«, gradivo »Članom občinskega sveta« iz leta 2001, številne zapisnike z občinskih sej, dogovor o načinu sporazumne razdelitve premoženja, pogodbo o združitvi skupnega premoženja občin Litija in Šmartno pri Litiji ter odlok o razpisu referendum in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (OdRRDRO2).

2.6 Pregled in analiza sekundarnih virov

Pregledala sem strokovno literaturo, knjige in članke. Gre za literaturo s področja lokalne samouprave in upravljanja.

2.7 Preliminarni in družboslovni intervjuji

Preliminarni intervju sem uporabila kot pomoč pri spoznavanju problematike in s tem pri razširjanju idej nadaljnega raziskovanja. Z intervjuji sem vključila mnenja predstavnikov obeh občin. Intervju sem opravila z županom občine Šmartno pri Litiji Milanom Izlakarjem, s sedanjim županom občine Litija Francijem Rokavcem ter vodjem oddelka za finance na občini Litija Markom Povšetom.

3 Teoretični nastavki

3.1 Lokalna samouprava

Reforma lokalne samouprave v Sloveniji je eden izmed »najpomembnejših projektov slovenske države«. Vzporedno s tem projektom poteka tudi »reforma javne uprave ter druge globalne spremembe, kot so proces vključevanja v nadnacionalne integracije, denacionalizacija, privatizacija ter pokojninska reforma«. Sistem lokalne samouprave je bil torej vzpostavljen v času, ki so ga zaznamovali številni nacionalno pomembni problemi (Brezovšek v Brezovšek in drugi 2004, 5).

Ustava republike Slovenije zagotavlja »pravico do lokalne samouprave prebivalcem Republike Slovenije, kar je v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave, po kateri je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope«. Gre za pravico, da prebivalci lokalnih skupnosti odločajo o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena (Brezovšek in drugi 2008, 165).

Obstoj lokalne samouprave je bil vedno zagovarjan na podlagi dejstva, da gre za ključni vidik procesa demokratizacije in intenzitete množične participacije v procesu odločanja. Lokalna samouprava služi dvema namenoma. Prvi je zagotavljanje dobrin in storitev, drugi namen pa predstavljanje in vključitev državljanov (občanov) v določanje javnih potreb ter njihova zadovoljitev (Havenga 2002).

Grafenauer najprej govori o samoupravi in pravi, da »bistvo samouprave temelji na ideji, da naj bi vsak posameznik in vsaka družbena skupina prišla do besede in vpliva v stvareh, ki se nanašajo na njihove interese in koristi, torej da o zadevah odločajo tisti, katerih se tičejo« (Grafenauer 2000, 31).

Podajanje definicij lokalne samouprave pa je zelo problematično, saj »v teoriji ni njene enotne definicije in tudi ne v primerjalnem pravu njene enotne ureditve«. »Obstaja toliko opredelitev tega pojma, kot je avtorjev« (Vlaj 2006, 65).

Če pa iščemo zaokroženo definicijo pojma lokalne samouprave, bi lahko rekli, da gre za »obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih praviloma ožjih krajevnih okvirih ter na organiziran, vendar oblasten način«. Značilnosti lokalne samouprave pa so avtonomija, samostojnost, decentralizacija in demokratizacija (Vlaj 2006, 66). Če podamo najpreprostejšo definicijo lokalne samouprave, pa lahko rečemo, da gre

za »raven oblasti, ki je državljanom (občanom) najbližja ter pri tem zastopa pomen in stališče lokalnosti« (Haček in drugi 2008, 6).

Vlaj pravi, da danes lokalna samouprava označuje »pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpisuje in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva« (Vlaj 2006, 66).

Grafenauer pa lokalno samoupravo definira kot »pravnosistemsko institucijo odločanja o lastnih zadevah v lokalni skupnosti« (Grafenauer 2000, 38).

Pojem lokalna samouprava pomeni več kot samo lokalno skupnost. Gre za »lokalno skupnost, ki ima status samouprave in je pri tem lokalna skupnost le nosilec (lokalne) samouprave oziroma je njen subjekt, (lokalna) samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti«.

Pojem lokalne samouprave torej združuje dve sestavini:

- sociološko sestavino – pojem lokalne skupnosti,
- pravnosistemsko sestavino – lokalno samoupravo (Šmidovnik 1995, 27).

Šmidovnik še dodaja, da je lokalna samouprava »le ena izmed oblik samouprave, ki je najvažnejša, in sicer teritorialna samouprava, za katero je značilno, da zajema ljudi, ki prebivajo na določenem teritoriju«. Poleg teritorialne značilnosti samouprave imamo tu tudi »funkcionalno samoupravo, za katero je bistvenega pomena dejavnost, ki jo opravljajo ljudje« (Šmidovnik 1995, 28).

Ena izmed ključnih značilnosti lokalne samouprave je torej »neposredno sodelovanje prebivalcev neke lokalne skupnosti pri upravljanju skupnosti« (Boh v Brezovšek in drugi 2004, 139).

Funkcija lokalne samouprave je proizvodjanje javnih storitev in politik, kamor je vključena civilna družba na dva načina – kot skupina (torej kolektivno) ali pa prek individualnih posameznikov (Faguet 2005, 6).

Djordjević (Djordjević v Šmidovnik 1995, 28–29) za lokalno samoupravo našteva značilne elemente:

- *lokalno prebivalstvo ima pravico, da voli svoja predstavniška telesa, pri čemer imajo le ta določene pravice odločanja, ki jih izvršuje neposredno ali prek svojih organov;*
- *predstavniška telesa imajo stvarno in krajevno pristojnost, da na svojem območju opravljajo določen krog zadev kot svojo oblast;*
- *pristojnost lokalnih organov po vsebini in pooblastilih za njihovo izvrševanje predstavlja vprašanja, s katerimi se dejansko in formalno lahko vpliva na življenje in razvoj lokalne skupnosti.*

Šmidovnik (Šmidovnik 1995, 29) navaja tudi štiri bistvene konstitutivne elemente samoupravnosti:

- *teritorialni element samoupravnosti: teritorialno določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti so ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave (npr. kot občine, pokrajine);*
- *funkcionalni element samoupravnosti: skupnostim je priznano delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;*
- *materialno-finančni element samoupravnosti: skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog;*
- *pravni element samoupravnosti: skupnost ima lastnost pravne osebe.*

Pomembno je tudi poudariti, da se »lokalna samouprava od državne uprave loči že v samem bistvu«. Pri tem na »centralni ravni govorimo o vladanju oziroma vladi (government), na lokalni ravni pa prevladuje upravljanje (governance)«. Na lokalni ravni gre za »sistem, kjer lokalne oblasti niso edini odločevalec, pač pa je ta pristojnost razdeljena med več lokalnih akterjev« (Boh v Brezovšek in drugi 2004, 139).

»Učinkovitost, avtonomija in lokalna participacija so zelo pomembni ideali, brez katerih bi bili cilji in sama legitimnost institucij lokalne samouprave lahko sporni« (Brezovšek in drugi 2008, 122).

V Republiki Sloveniji imamo »enonivojski sistem lokalne samouprave, ki je bil vzpostavljen šele leta 1994, pri čemer je šlo za enega najglobljih posegov v dotedanjo komunalno ureditev«. S tem se je spremenila »dotedanja vsebina in položaj lokalne samouprave in tudi odnos med centralno in lokalno ravnijo oblasti ter položaj centralne oblasti«. V okviru te reforme lokalne samouprave je bilo treba »na novo vzpostaviti celotno organizacijo lokalne samouprave« (Haček 2004, 24–25).

Za lokalno samoupravo ne moremo reči, da je samo »izvajalec nalog, ki se tičejo državljanov posamezne lokalne skupnosti, pač pa so enote lokalne samouprave vse bolj udeleženci na širšem področju javne dejavnosti z vse več funkcijami« (Brezovšek in drugi 2008, 123–124).

»Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave predstavljajo lokalne skupnosti« (Vlaj 1998, 16), ki so pojasnjene v naslednjem podpoglavju.

3.2 Lokalna skupnost

Lokalne skupnosti predstavljajo »posebno vrsto družbenih skupin (teritorialnih skupin), ki so se izoblikovale v bolj ali manj zaključene enote, zaradi skupnega življenja ljudi na določenem geografskem prostoru« (Grafenauer 2000, 14).

Za lokalne skupnosti lahko rečemo, da so »eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev, pa eno temeljnih demokratičnih načel« (Brezovšek in drugi 2008, 124).

Lokalna skupnost je po Vlaju opredeljena kot »naravna skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov«.

Gre za »neposredno in dejansko podlago lokalne samouprave ter s tem za nosilec lokalne samouprave«. Gre za tisto »teritorialno skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče le skupno reševati«.

Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnosti povezujejo potrebe. Te so na podeželju drugačne od potreb prebivalcev v mestu. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj

za nastanek določene organizacijske strukture. Ta nastane neodvisno od njene institucionalizacije, torej neodvisno od tega, ali jo država priznava ali ne. Gre za neke vrste asociativni upravni sistem, ki v primeru njegove institucionalizacije lahko precej pripomore k učinkovitosti upravljanja v takšni skupnosti (Vlaj 1998, 17).

Bistveni elementi lokalne skupnosti po Šmidovniku so:

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

Med enega bistvenih elementov lokalne skupnosti spada tudi »zavest o pripadnosti tej skupnosti, pri čemer gre za motivacijski učinek, zaradi katerega se je večje število prebivalcev pripravljenih vključiti v skupne aktivnosti pri reševanju skupnih problemov v tej skupnosti« (Grafenauer 2000, 21).

»Upravljanje zadev lokalne skupnosti mora potekati demokratično. Pri tem gre lahko za neposredno demokracijo, ki zajema odločanje na zborih občanov in referendumih (za takšen način vključevanja lokalnega prebivalstva je šlo tudi v primeru nastanka občine Šmartno pri Litiji), ali pa za posredno demokracijo, ki pomeni odločanje prek predstavniških organov« (Brezovšek in drugi 2008, 169).

Temeljne lokalne skupnosti so običajno »občine kot najožje, primarne življenjske oziroma naravne skupnosti ljudi, širše pa okraji, okrožja, regije, pokrajine, dežele, kresije ipd.«, ki so izjemoma »zelo obsežne in številčne, zlasti takrat, ko gre za velika mesta in državne prestolnice, ki terjajo enovito reševanje urbanističnih, razvojnih in drugih vprašanj«. Pri tem se lahko tudi »notranje členijo na četrti, rajone, ulične, krajevne skupnosti ipd« (Grad in drugi 1996, 381).

»Samostojno odločanje o lokalnih zadevah je v Sloveniji preneseno na lokalne skupnosti, ki samostojno odločajo in upravljajo s stvarmi lokalnega pomena, ki jih je kot take spoznala država«. Boh pravi, da je kljub »relativni samostojnosti lokalne samouprave za učinkovito delovanje in uveljavljanje lokalnih interesov potrebno sodelovanje s centralnimi oblastmi«. Sodelovanje poteka na tri načine, in sicer »prek združenj občin, ki zastopajo interese svojega

članstva, prek zastopnikov lokalnih interesov v državnem svetu ter neposredno – v stikih občinskih funkcionarjev s funkcionarji na nacionalni ravni« (Boh v Brezovšek in drugi 2004, 138).

V kontekstu opredeljevanja nastanka občine, pri čemer je šlo za potrebe lokalnega prebivalstva, lahko rečemo, da je »element, ki bistveno opredeljuje lokalno skupnost, prav povezanost ljudi zaradi skupnih interesov, potreb in dejavnosti za zadovoljitev potreb, kar vse nujno povzroča vzpostavitev medsebojnega povezovanja in odnosov med ljudmi, ki jih vežejo skupne dejavnosti in aktivnosti« (Grafenauer 2000, 18).

3.3 Občina

Občina je v Ustavi Republike Slovenije opredeljena kot »samoupravna lokalna skupnost, ki obsega naselje ali več naselij, povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev« (Ustava RS, 139. člen).

Za občino so značilne tri sestavine, in sicer:

- občina je glavni in najvažnejši tip oziroma oblika lokalne samouprave;
- občina je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja – posamezna ali več naselij, povezanih s skupnimi interesi;
- občina ima položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995, 63).

Občina je nastala kot »naravna združba prebivalcev v naselju za opravljanje najbolj nujnih skupnih zadev, kar je omogočalo sožitje v naseljih« (Šmidovnik 1995, 66).

Za lokalno skupnost oziroma občino je konstitutivna sestavina »povezanost ljudi na določenem geografskem oziroma fizičnem prostoru« (Vlaj 1998, 17).

»Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status (npr. status avtonomije od državne oblasti), ker ji ta status olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti sami. Občina tako s svojim delovanjem tudi razbremenjuje državo samo, ker izvaja dejavnosti, ki bi jih v nasprotnem primeru morala zagotoviti država, praviloma manj učinkovito« (Vlaj 1998, 18).

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tri vrste občin:

- **navadne občine:** *te morajo izpolnjevati pogoje, kot so osnovna šola, zdravstveni dom ali postaja, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, poštna storitve;*
- **mestne občine:** *merila za ustanovitev mestne občine so strožja tako v kakovostnem kot količinskem pogledu. Imeti mora najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter mora biti geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja;*
- **občine s posebnim statusom:** *posebni status se lahko podeli občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih (Vlaj 1998, 31).*

3.3.1 Funkcije oziroma naloge občine

O funkcijah in nalogah občine je zelo pomembno govoriti in jih predstaviti, saj kažejo na »podobo in vlogo občine v družbenem sistemu, zlasti v sistemu sodobne države in njene javne uprave«.

Najbolje je izhajati iz »naravne občine, ki se je rodila v lokalni skupnosti in v vsej raznolikosti prevzela njene naravne funkcije«.

V današnjem času je občina »vključena v organizem države, tudi na način, da opravlja nekatere javne naloge, ki jih določa država« (Šmidovnik 1995, 73).

Pomembne naloge, ki jih opravlja občina, so:

- lokalne zadeve: naloge, ki so izvorno občinske in si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije;
- lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni (npr. zakon o cestnem prometu, o urejanju prostora, o izobraževanju); pri tem gre za cela področja nalog, ki jih občine izvajajo v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge;
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša občinam v izvajanje; te opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi (Šmidovnik 1995, 73–74).

Glede na ustavo in določbe zakona o lokalni samoupravi bi lahko rekli, da imajo slovenske občine »eno vrsto nalog, in sicer naloge, ki sodijo v okvir lokalnih zadev in so v izvorni pristojnosti občine« (Šmidovnik 1995, 181).

3.3.2 Financiranje občin

Šmidovnik pravi, da je »financiranje lokalnih skupnosti najtežavnejši problem lokalne samouprave« (Šmidovnik 1995, 130).

V Ustavi RS pod poglavjem Dohodki občine je zapisano, da se »občina financira iz lastnih virov, občinam, ki pa zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotavlja dodatna sredstva« (Ustava RS, 142. člen).

Poleg Ustave pa »sistem financiranja občin v Sloveniji ureja zakon o financiranju občin (ZFO)« (Vlaj 1998, 265).

Zakon o financiranju občin pravi, da »financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem na načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog« (ZFO, 3. člen).

Vire financiranja občin predstavljajo prihodki občinskega proračuna (davek na nepremičnine, davek na vodna plovila, davek na promet nepremičnin, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od klasičnih iger na srečo), drugi lastni viri (prihodki od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb), odstopljeni viri (prihodki iz dohodnine in drugih davkov), občinske takse (oglaševanje na javnih mestih, uporaba javnih površin za prirejanje razstav in zabavnih prireditev, parkiranje na javnih površinah, uporaba javnega prostora za kampiranje) (ZFO, 6.–9. člen).

Ne glede na zgoraj našteje vire financiranja občin, »večina občin toži, da imajo denarja premalo«. Občine, ki ne morejo zagotoviti financiranja zagotovljene porabe, so upravičene do »izravnave iz državnega proračuna« (Vlaj 1998, 265). Zakon o financiranju občin pa v 4. členu tudi navaja, da morajo biti »vsi prejemki in izdatki občine zajeti v občinskem proračunu« (ZFO, 4. člen).

3.4 Ustanovitev nove občine

Kot eno temeljnih vprašanj ob uvajanju novega sistema lokalne samouprave po osamosvojitvi Republike Slovenije se je pojavljalo vprašanje »teritorialnega oblikovanja novih občin«. Pri tem so izhajali iz dejstva, da so bile dotedanje občine »kot komune koncipirane predvsem kot osnovna družbena in gospodarska (tudi planska) enota takratne ureditve ter enota za opravljanje dekoncentriranih nalog države« (Grafenauer 2000, 355).

Ustanovitev nove občine ureja Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO). 14. člen ZLS govori, da »Državni zbor z zakonom in v skladu z izraženo voljo polnoletnih prebivalcev, ki so glasovali na referendumu, določi območje občine« (Ustava RS, 14. člen).

Nastanek nove občine, ki bi se rada odcepila od obstoječe, nima prav veliko ovir ter ustavnih in zakonskih omejitev. V ospredju je predvsem izid referendumu in s tem volja lokalnega prebivalstva (Ribičič 1994, 28). Glede na ustavo se »referendum vedno izvede, izidi oziroma rezultati referendumu pa za državni zbor niso obvezujoči oziroma mu ne preprečujejo drugačne odločitve«. Gre torej za tipičen referendum »posvetovalnega značaja oziroma posvetovalni referendum, katerega rezultati pa so seveda pomembno vodilo in usmeritev pri odločanju« (Grafenauer 2000, 367).

Državni zbor mora »postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete« (Bačlija 2007, 53).

V predlogu za začetek postopka je potrebno navesti razloge, ki utemeljujejo spremembo območja občine oziroma ustanovitev nove občine, podatke, ki kažejo na izpolnjevanje pogojev območja, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, ter podatke, iz katerih je razvidno, da občina, katere območje se spreminja, še vedno izpolnjuje pogoje za občino (Bačlija 2007, 53).

3.4.1 Ustanovitev občine glede na zakonodajo

Ustanovitev in ureditev občine je v bistvenih potezah »prejudicirana v ustavi, in sicer tako, da ustava napoveduje občino s skromnim delovnim področjem, omejenim na lokalne zadeve« (Šmidovnik 1995, 171). »Prvotno pa je ustanavljanje občin v letu 1994 urejal Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij, ki je tudi zamenjal obstoječi Zakon o

postopku za ustanovitev, združitvev oziroma spremembo območja občine ter o območjih občine iz leta 1982«. Kasneje pa je ustanavljanje novih občin urejal Zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (ZPUODO) (Šmidovnik 1995, 171), ki ga je zamenjal sprejeti Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) (Bačlija 2007, 52).

»Kasneje je v skladu z odločitvijo Ustavnega sodišča Državni zbor po hitrem postopku sprejel novelo zakona, s katero je postavil nova merila za oblikovanje občin, pri čemer se je nadaljeval postopek za oblikovanje novih občin na podlagi novih zakonskih meril, vendar na podlagi izpeljanega referendumu, ki je temeljil na prejšnjih merilih« (Šmidovnik 1995, 172).

Ustavno sodišče RS je »ocenilo, da so bila dosedanja zakonska merila nepopolna ter niso ustrezala ustavnemu konceptu občine«. Tako so nova merila pomenila »preprečitev ustanavljanja tako premajhnih kot tudi prevelikih občin« (Šmidovnik 1995, 173).

Ustava pa pravi, da se »občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju ter s katerim se določi območje občine« (Ustava 139. člen).

3.4.2 Postopek za ustanovitev nove občine

V zakonu obstajata dva pravna režima za oblikovanje občin in za spremembo njihovih meja. Prvič občino lahko ustanovi Državni zbor z zakonom, po predhodno opravljenem referendumu. Drugič pa se lahko občino ustanovi z referendumom, ki ga Državni zbor potrdi. Pri prvem režimu je torej odločitev v rokah Državnega zbora, pri drugem pa v rokah prebivalcev, ki z referendumom odločijo, kateri ima zavezujočo moč (Šmidovnik 1995, 175).

Predlagatelji sprememb območij občin so vsi, ki imajo zakonodajno iniciativo po ustavi, in občinski sveti.

Po ZPUODO pa je veljalo, da so upravičeni predlagatelji:

- z ustavo določeni predlagatelji zakona (poslanci, vlada, državni svet in najmanj 5000 volivcev),
- delovno telo državnega zbora, ki je pristojno za vprašanja lokalne samouprave,
- občinski sveti,

- sveti ožjih delov občin in mestnih občin (svet krajevne, vaške ali četrtne skupnosti) ali zbor občanov dela občine, v primeru da občinski svet pobude ni sprejel (Bačlija 2007, 53).

Predlagatelji so morali oblikovati predlog, v katerem je bilo potrebno navesti razloge za združitev občin, razdelitev občine na nove občine, izločitev dela občine v novo občino ali priključitev k sosednji občini. Poleg naštetega so morali biti razvidni podatki o izpolnjevanju z ustavo in zakonom določenih pogojev za ustanovitev občine. V primeru predloga izločitve dela občine v novo občino (kot se je zgodilo tudi z občino Šmartno pri Litiji) je bilo treba navesti podatke o izpolnjevanju z ustavo in zakonom določenih pogojev za občino preostalega dela občine (Bačlija 2007, 53).

3.4.2.1 Trojni postopek za ustanovitev nove občine

Postopek ustanavljanja občine je sestavljen iz treh korakov:

- **PREDHODNI POSTOPEK:** sestavljen je iz postopka o predlogih (vlaganje predlogov, obravnava predlogov, ugotovitev pogojev za ustanovitev občine oziroma spremembo njihovih območij) ter iz izvedbe referendumu, ki mu sledi postopek za sprejem zakona; »postopek ni formalno vezan na roke in ga državni zbor izvede za vsak predlog posebej, poleg tega pa je pomembno navesti tudi razloge za ustanovitev občine ter da občina izpolnjuje vse pogoje« (Bačlija 2007, 54; Grafenauer 2000, 376);
- **ZAKONODAJNI POSTOPEK:** *ta del postopka se začne po opravljenem referendumu, občine pa se z zakonom ustanovijo oziroma spremenijo njihova območja, če se je za to izrekla večina volivcev na referendumih. Ne glede na izid referendumu pa lahko državni zbor ustanovi občine oziroma spremeni njihova območja, v kolikor oceni, da je potrebno območja občin uskladiti s pogoji, ki jih določa ustava in zakon* (Grafenauer 2000, 377);
- **POSTOPEK KONSTITUIRANJA NOVOUSTANOVljenih OBČIN:** gre za izvolitev in konstituiranje organov novih občin, sprejem statuta in drugih aktov, ki so potrebni za delovanje občine (Vlaj 1998, 235–236).

3.4.3 Vpliv lokalnega prebivalstva na ustanovitev nove občine

O vplivu lokalnega prebivalstva je zelo pomembno govoriti, saj velikokrat prav prebivalci določenega območja zahtevajo ustanovitev svoje samostojne občine. Prav to se je zgodilo tudi na obravnavanem primeru občine Šmartno pri Litiji, o čemer bomo govorili v poglavju lastne analize.

Za upravičene predlagatelje se tako šteje občinski svet in z ustavo določene predlagatelje zakona, kar povzroči znatno skrčenje nabora številnih možnih predlagateljev in tudi zmanjšanje možnosti lokalne iniciative, saj se krajevne skupnosti ne šteje več za enega od možnih predlagateljev. Posledično obstaja možnost, da »lokalni akterji, ki si prizadevajo za ustanovitev nove občine, poiščejo navezo z drugimi akterji, ki so po zakonu lahko predlagatelji nove občine«. Pri tem lahko rečemo, da zakonodajalec ni dovolj dobro predvidel skrčenja nabora predlagateljev, saj akterji za to sedaj poiščejo druge načine za doseg svojih ciljev (Bačlija 2007, 54).

Pri ustanavljanju nove občine pa je izrednega pomena ravno podpora lokalnega prebivalstva, saj je »eden izmed pogojev, ki jim morajo ugoditi območja, ki želijo ustanoviti svojo občino, z referendumom ugotovljena volja občanov, ki bodo prebivali v predlagani občini«. Referendum razpiše zakonodajalec, če predhodno oceni, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev občine (Bačlija 2007, 54).

Referendumi ponavadi potekajo v naseljih (navadno v krajevnih skupnostih), ki se želijo izločiti iz obstoječe občine. Pri tem mora za »novo občino glasovati najmanj 50 odstotkov prebivalcev celotnega dela občine, ki se želi izločiti, medtem ko preostalo prebivalstvo matične občine pri odločitvi ne sodeluje«. Pri tem pa je izredno pomembno in tudi vpliva na izločitev občine, da »preostali del občine tudi po izločitvi izpolnjuje vse pogoje za občino« (Bačlija 2007, 55).

Za lokalni referendum pa je značilno tudi, da »ščiti interes lokalnega prebivalstva, zato predstavlja pomemben varovalni mehanizem ter nam tudi omogoča določiti, kako visoka je stopnja enotnosti lokalnega prebivalstva v želji za novo občino« (Bačlija 2007, 55).

Bačlija tudi navaja, da so matične občine, kadar gre za odcepitev določenega dela občine, temu zelo nenaklonjene, predvsem v primerih, ko je bil predlagatelj poslanec državnega zbora. Tako je predvsem zaradi »upada števila prebivalcev v občini po odcepitvi, kar pomeni

tudi manjši prihodek na prebivalca po primerni porabi ter za izgubo kadrovskih, strokovnih in ostalih potrebnih virov« (Bačlija 2007, 56).

3.4.4 Pogoji za ustanovitev nove občine

V 15. členu ZLS-ja je navedeno, da se lahko občina »razdeli na dvoje ali več občin, če se je na referendumu večina polnoletnih prebivalcev v posameznem delu občine odločila za predlagano delitev ter če je vsaka od novih občin sposobna zadovoljevati potrebe svojih prebivalcev«. Tako razdelitev kot tudi združitev potrjuje Državni zbor (ZLS, 15. člen).

Nova občina lahko nastane ob izpolnjevanju večine od naslednjih funkcij (ZLS, 13. člen):

- *osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami,*
- *dostop do primarne zdravniške in socialne oskrbe,*
- *osnovna šola,*
- *osnovna komunalna opremljenost in s tem povezane lokalne javne službe,*
- *osnovne prometne in PTT-storitve,*
- *prostor za izvajanje lokalnih, upravnih, društvenih in političnih dejavnosti,*
- *osnovni pogoji za športno in kulturno dejavnost,*
- *dostop do bančnih in finančnih storitev,*
- *informacijsko-dokumentacijska dejavnost,*
- *požarna varnost in*
- *civilna zaščita.*

Ti pogoji se ne razlikujejo bistveno od tistih prvotnih, gre predvsem za nepovezavo med pogoji ter funkcijami občine (npr. preskrba z življenjskimi potrebščinami, poštne storitve, finančne storitve) (Šmidovnik 1995, 173).

Šmidovnik pa pravi, da je »najbolj oprijemljiv zaostritveni pogoj za ustanovitev občin število prebivalcev, to je najmanj 5000« (Šmidovnik 1995, 173).

»Odločilno besedo pri ustanavljanju občin pa nosi Državni zbor, ki ni več zgolj izvrševalec formalno izražene ljudske volje« (Šmidovnik 1995, 173).

3.4.5 Financiranje nove občine

Pomembno je omeniti tudi financiranje novonastalih občin, kar je opredeljeno v zakonu o financiranju občin. Prav tako je za novo občino pomembna finančna neodvisnost, saj gre za »nega od elementov samoupravnosti« (Šmidovnik 1995, 130).

V času sprejemanja proračuna nove občine ter tudi za območje prejšnje občine se financiranje teh občin »začasno nadaljuje na podlagi proračuna prejšnje občine za enake naloge in namene kot v letu pred ustanovitvijo nove občine« (ZFO, 30. člen).

Za novo občino veljajo predpisi o določitvi prihodkov občinskega proračuna prejšnje občine toliko časa, dokler nova občina ne sprejme svojih (ZFO, 31. člen).

ZFO v 33. členu določa način prehoda na samostojno financiranje, pri čemer morata nova občina in prejšnja občina ministrstvu, pristojnemu za finance, predložiti ustrezno dokumentacijo. S tem lahko »od prvega dne v naslednjem mesecu nova občina in prejšnja občina začneta poslovati s svojim podračunom proračuna in sredstva iz obdobja začasnega financiranja iz ločenega podračuna preneseta na svoje podračune proračuna« (ZFO, 33. člen).

4 Lastna analiza

4.1 Razlogi za nastanek občine Šmartno pri Litiji

Pred ustanovitvijo nove občine je treba med drugim posredovati tudi razloge nastanka oziroma obrazložitev predloga za razdelitev takratne občine Litija na dve občini.

Že prvotni strokovni predlog za ustanavljanje novih občin v Republiki Sloveniji je na osnovi evropske listine o lokalni samoupravi predvidel, da se na mestu takratne prevelike občine Litija oblikujejo štiri občine, in sicer Litija, Šmartno pri Litiji, Jevnica-Kresnice ter Dole-Gabrovka.

Občina Litija je takrat merila približno 320 km² in je imela približno 18.500 prebivalcev v 151 naseljih. Eden izmed razlogov za ustanovitev nove občine je bil, da na tako velikem območju občine ni mogoče izpolnjevati temeljnega načela ustave Republike Slovenije, in sicer, da je« občina življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij in za katerega je značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medsebojnih sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti«. Občina, ki je od vzhoda do zahoda merila približno 60 km ter v kateri imajo prebivalci zaradi prevelikega teritorija in prevelikega števila povsem različne in med seboj nikdar usklajene interese, ni smiselna ter je daleč od osnovnega namena ustave in zakona o lokalni samoupravi (Občina litija 2001b).

Predlog je torej razdelil takratno občino Litija na dve novi. V novo občino Litija so vključena območja in prebivalci ob reki Savi, ki jih povezujejo skupni oziroma podobni življenjski, delovni in socialni interesi, hkrati pa tudi skupna geografska lega, ki navedeno območje nove občine Litija združuje v enovito celoto. Vse krajevne skupnosti, ki tvorijo novo občino Litija v drugačnem – manjšem – obsegu, ležijo ob reki Savi in gravitirajo proti njej z vsemi prometnicami ter so s tem povezane s skupnimi interesi in problemi.

Preostali del nekdanje občine Litija (ki sedaj obsega občino Šmartno) pa stremi k južnemu delu in je s tem geografsko nagnjen na drugo stran proti Dolenjski, kar pomeni, da je tudi življenjsko, socialno in geografsko v drugačnem položaju kot območje ob reki Savi. Ustanovitev občine Šmartno naj bi prispevala k hitrejšemu razvoju tega območja, ravno zaradi podobnih interesov in potreb prebivalstva (Občina Litija 2001b).

Poleg navedenih razlogov je bilo pomembno tudi dejstvo, da bi z realizacijo predloga o razdelitvi občine Litija na dve manjši občini bilo možno v večji meri uresničevati usmeritve in določila evropske listine o lokalni samoupravi ter zakona o lokalni samoupravi, kar bi za ljudi pomenilo večje pravne možnosti in razmere za izvajanje in uresničevanje lokalnih zadev (Občina Litija 2001b).

Rokavec dodaja, da je Šmartno takoj zadoščalo pogojem za odcepitev od občine Litija, saj je bilo območje gospodarsko zaokrožena celota in je predstavljalo svoje urbano središče. Odcepitev je pomenila tudi hitrejši razvoj naselij na tem območju (Rokavec 2012).

Ključnega pomena je bilo tudi dejstvo, da je preostanek občine Litija (današnja občina Litija) izpolnjeval vse zakonske pogoje za občino, kar pomeni, da se z ustanovitvijo občine Šmartno ni poseglo v interese preostalega dela občine Litija (Občina Litija 2001c).

Iz navedenih razlogov lahko sklepamo o realnih interesih in potrebah občanov, ki so jih imeli na tem območju za ustanovitev občine Šmartno, ki bo sposobna v celoti zadovoljevati njihove interese ter skrbeti za hitrejši razvoj območja. V tako veliki občini, kot je bila včasih občina Litija, interesi in potrebe območja niso prišli do izraza.

4.2 Pogajanja o odcepitvi in nastanku nove občine Šmartno pri Litiji

Pogajanja o odcepitvi dela območja so trajala od leta 1994, od prvega neuspelega referendumu, pa do ustanovitve nove občine Šmartno pri Litiji leta 2002. Šele na tretjem referendumu je bila odločitev o nastanku nove občine podprta z več kot 50 odstotki (Izlakar 2012).

Na 24. redni seji občinskega sveta 28. junija 2001 se je odločalo in obravnavalo pobude za določitev novih občin in določitev novih območij. Ob glasovanju je bilo navzočih 22 svetnikov, sklep pa je bil sprejet s 15 glasovi za. Občinski svet je s tem sprejel pobudo krajevne skupnosti Šmartno za izločitev dela občine, ki bo obsegala območje krajevnih skupnosti Šmartno, Javorje, Kostrevnica, Jablaniška dolina (brez Tenetiš in Brega), Štangarske Poljane in Vintarjevec, ter jo kot predlog poslal v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije. Pobudo so morali državnemu zboru posredovati do 30. junija 2001 (Občina Litija 2001a). Glede na naštetna naselja je občina izpolnjevala določitev zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da »območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalstva« (ZLS, 12. člen).

Občina Šmartno je ob nastanku izpolnjevala vse pogoje, ki jih navaja zakon o lokalni samoupravi v 13. členu, torej:

- osnovna šola: v občini deluje Osnovna šola Šmartno in tudi otroški vrtec;
- primarno zdravstveno varstvo: imajo ambulanto za fizioterapijo, zdravstvena pisarna pa je zagotovljena v okviru Doma starejših Tisje;
- preskrba z življenjskimi potrebščinami: v občini so številne trgovine z živili in mešanim blagom;
- komunalna opremljenost: nova občina je preskrbljena s pitno vodo iz vodovodnega sistema, ki ga upravlja KSP Litija;
- poštna storitve: v občini deluje poštni urad s telefonsko centralo, ki je v upravljanju Telekoma;
- finančne storitve: imajo poslovalnico Krekove banke, ki ima tudi bankomat;
- požarna varnost: za to skrbi Gasilski dom Šmartno pri Litiji (Občina Litija 2001a).

Na seji državnega zbora leta 2002 se je pogajalo o nastanku občine Šmartno pri Litiji. Občina je izpolnjevala vse pogoje, vendar je prišlo do tehnične napake glede števila prebivalcev. Ker je bil del naselja izločen iz območja Šmartno, število prebivalcev ni bilo dovolj veliko (bilo je nekaj manj kot 5000). Kmalu so napako odpravili in tudi število prebivalcev je ustrezalo omenjenemu pogoju (leta 2002 je bilo tam 5.112 prebivalcev). Vendar naj to ne bi bil glavni kriterij, zaradi katerega se občina ne bi mogla osamosvojiti, saj je bilo že takrat 92 občin, ki niso izpolnjevale pogoja glede števila prebivalstva.

Problem se je pojavil tudi pri vprašanju zdravstvenega varstva. Šlo je za problem neobstoja zdravstvenega varstva na območju Šmartnega. Rokavec je dodal, da imajo poleg fizioterapevtske ambulante tudi Dom starejših Tisje, kjer je stalna zdravstvena ambulanta s svojim zdravnikom, ki ima koncesijo z Zdravstveno zavarovalnico Republike Slovenije (Rokavec 2012).

4.3 Postopek ustanovitve občine Šmartno pri Litiji

Pri postopku ustanovitve občine Šmartno pri Litiji je pomembno predstaviti vse korake ustanavljanja občine od začetka do konca. Postopke ustanovitve občine Šmartno pri Litiji bom

predstavila s pomočjo diagrama EPC (Event driven Process Chain), ki prikazuje postopek odcepitve Šmartnega pri Litiji in s tem nastanek nove občine.

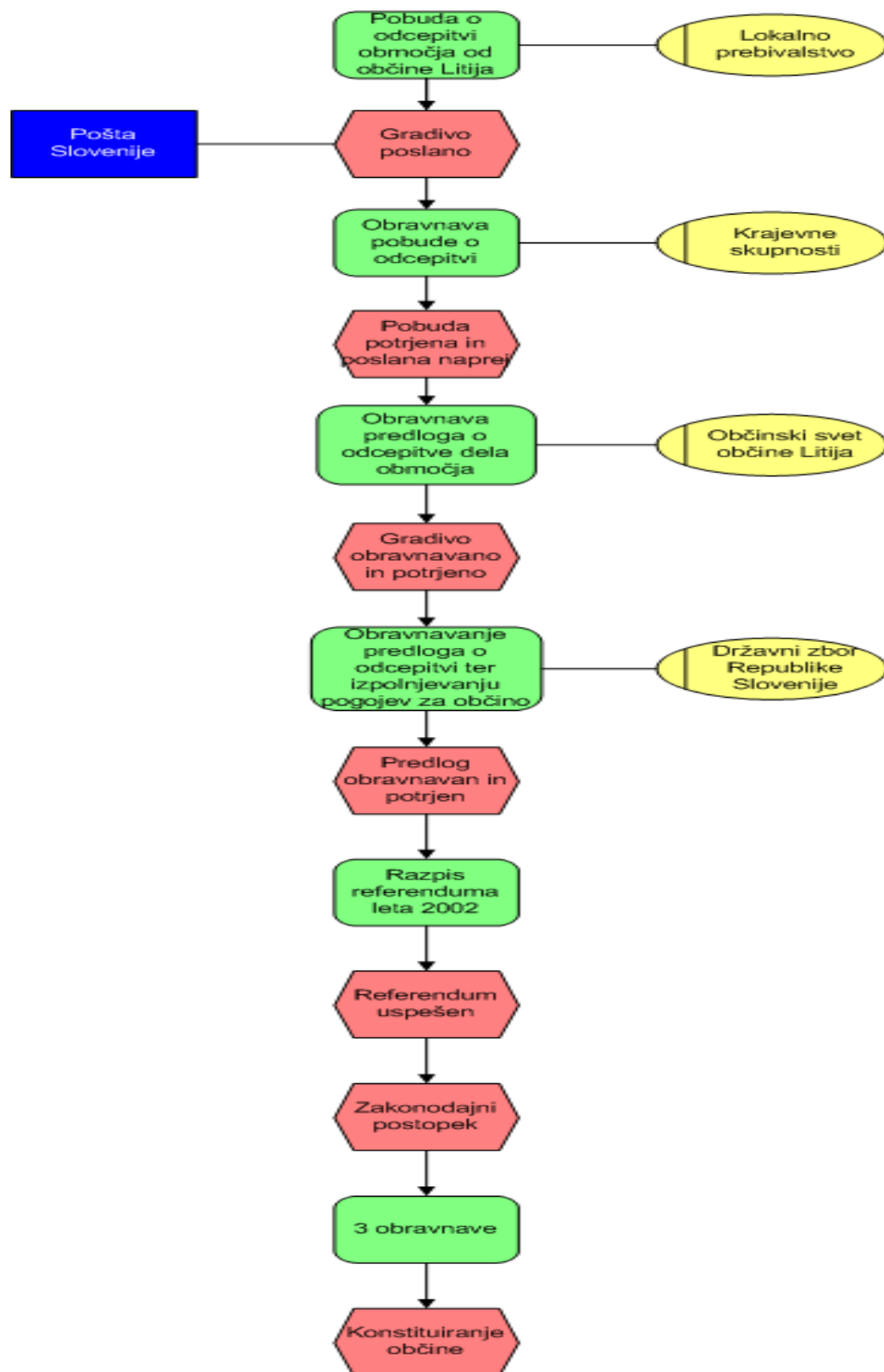
EPC-diagram je namenjen:

- modeliranju procesnega pogleda na poslovni sistem;
- prikazuje potek izvajanja poslovnega procesa ali postopka (dinamičnost): zaporedje, vzporednost in alternative (različne možne poti);
- posebej so izpostavljeni pogoji za izvedbo posamezne aktivnosti (Informacijski sistemi 2006).

Diagram nam prikazuje postopek odcepitve občine Šmartno pri Litiji od občine Litija. Šlo je za pobudo lokalnega prebivalstva, ki se je iz leta v leto bolj navduševalo nad samostojno občino in leta 2002 končno sprejelo odločitev na referendumu. Prebivalstvo je pobudo vložilo prek krajevnih skupnosti Šmartno, Javorje, Kostrevnica, Jablaniška dolina (brez Tenetiš in Brega), Štangarske Poljane in Vintarjevec, ki so se s predlogom strinjale ter skupaj poslale pobudo v obravnavo Občinskemu svetu občine Litija. Ta je na občinski seji predlog obravnaval in ga pozitivno sprejel. To je pomenilo nadaljnje odločanje v Državnem zboru Republike Slovenije leta 2001. Ta je ugotovil izpolnjevanje pogojev po zakonu o lokalni samoupravi za ustanovitev nove občine ter sprejel odločitev o ustanovitvi nove občine. Sledil je razpis tretjega referenduma v letu 2002, na katerem so prebivalci odločitev podprli. Zadnja dva postopka po referendumu sta bila zakonodajni postopek ter postopek konstituiranja občine leta 2002, s katerim je občina tudi uradno postala samostojna občina Šmartno pri Litiji.

V nadaljevanju je diagram postopka tudi slikovno prikazan.

Diagram 4.1: postopek odcepitve dela območja od občine Litija in nastanek nove občine Šmartno pri Litiji



4.4 Analiza referendumov o odcepitvi občine Šmartno pri Litiji

V tej točki sem analizirala rezultate treh referendumov, in sicer iz leta 1994, 1998 in zadnjega leta 2002. Na referendumih se je prebivalce občine Šmartno spraševalo o odcepitvi občine Šmartno od občine Litija. Rezultati so ponazorjeni v spodnji tabeli.

Tabela 4.1: rezultati referendumov 1994, 1998, 2002

	ZA	PROTI
1994	39,5 %	60,5 %
1998	48 %	52 %
2002	64,5 %	35,5 %

Vir: Povše 2012

Kot je razvidno iz navedenih podatkov, je bil glede odcepitve občine Šmartno uspešen šele tretji referendum leta 2002. Zanimivo pri tem je, da je bila udeležba na referendumih v vseh treh letih približno enaka. Leta 1994 je na referendum prišlo 2.496 volivcev, leta 1998 2.938 volivcev ter leta 2002 2.928 volivcev. Rezultatov prvih dveh neuspešnih referendumov tako ne moremo povezati z manjšo udeležbo, kot je bila v letu 2002 v času uspelega referenduma. Prva dva neuspela referenduma pa bi lahko povezali z nerazvito željo lokalnega prebivalstva po samostojni občini ter njihovem nezavedanju, da je občina Šmartno sposobna delovati samostojno (Povše 2012).

4.5 Vpliv lokalnega prebivalstva na odcepitev občine Šmartno

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je zagotovila »lokalno samoupravo, s čimer se je pridružila tistim sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo pravico državljanov pri sodelovanju in opravljanju javnih zadev, katera se najbolj neposredno uresničuje prav na lokalni ravni« (Haček 2009, 5).

Grad pravi, da je »lokalna samouprava po svojem najglobljem bistvu neprimerno bližja ljudem kot državna organizacija«. Gre za bližino lokalne samouprave vsakdanjemu življenju in ljudem bolj razumljive zadeve, kot pa je politično odločanje o vsakdanjem življenju (Grad v Brezovšek in drugi 2004, 126).

Za lokalno samoupravo je torej bistvenega pomena, da »njeni prebivalci sami upravljajo s svojimi lastnimi zadevami, kar pomeni, da je ključno vprašanje, kakšno možnost imajo, da sodelujejo pri lokalnih odločitvah« (Kustec Lipicer v Brezovšek in drugi 2004, 126).

Lokalno prebivalstvo je na nastanek občine Šmartno pri Litiji vplivalo prek referendumov. V praksi je referendum »ožji od zbora občanov, saj je po svoji naravi uporaben za manjše število zadev ter bolj poredko«. Tako referendum kot zbor občanov imata »enako idejno in politično izhodišče, to je odločanje po samih lokalnih skupnostih in ne prek njihovih predstavnikov«. Referendum je tudi »bližje lokalni samoupravi, v kateri so ljudje bolj zainteresirani za neposredno odločanje o pomembnih lokalnih zadevah«. Pomembno je tudi dejstvo, da je »referendum na lokalni ravni tehničen in organizacijsko manj zahteven ter bistveno cenejši« (Brezovšek in drugi 2008, 166).

Na odcepitev občine Šmartno pri Litiji je imelo lokalno prebivalstvo velik vpliv. Gre za dva neuspešna referenduma iz leta 1994 in 1998, kjer prebivalci niso podprli izločitev območja iz občine Litija. Šele kasneje se je začelo razvijati mišljenje prebivalcev o samostojni občini. V ospredju je bila tudi vse večja potreba po samostojni občini, zato je bil tretji referendum iz leta 2002 uspešen (ob upoštevanju, da je bila udeležba na referendumu približno enaka kot pri prvih dveh). Ravno iz teh podatkov lahko sklepamo, kako se je sčasoma spremenila potreba prebivalstva.

V začetnih letih pogajanj o odcepitvi dela območja je šlo za izrecno željo ozkega dela naselja Šmartno po samostojnosti in odcepitvi. Šele kasneje in z zagotovilom o potrebni avtonomiji, ki so ga podpirale vse politične stranke, se je tudi ostalo območje v vse večji meri pridružilo ideji o novi občini (Rokavec 2012).

Izlakar pravi, da je prišla želja po odcepitvi dela območja od občine Litija s strani lokalnega prebivalstva zaradi zapostavljanja območja občine na področju gospodarske infrastrukture ter šolstva (Izlakar 2012).

Repovž pravi, da se »želja prebivalcev po novi občini veča z zaostalostjo območja, saj gospodarsko šibka območja ne morejo zadovoljiti potreb prebivalcev, zato je najboljša možnost za pridobitev dodatnih sredstev in vzpodbujanje razvoja ustanovitev občine« (Repovž v Benkovič Krašovec 2006, 238).

4.6 Delovanje obeh občin po odcepitvi

Poleg navedenih podatkov o nastanku nove občine Šmartno pri Litiji in postopku ustanavljanja le-te je pomembno preiti tudi na današnje delovanje dveh včasih skupaj delujočih, danes pa ločenih samostojnih občin.

Po odcepitvi občine postanejo soustanoviteljice javnih podjetij, ustanovljenih za izvajanje javnih služb ter skupaj prevzemajo pravice in obveznosti do javnih podjetij. Vsaka ustanoviteljica ima pravico in dolžnost po skupnem javnem podjetju, javnem skladu, agenciji, koncesijski pogodbi ali drugi pogodbi zagotavljati izvajanje dejavnosti na svojem območju ter sodelovati v upravljanju in obveznostih do javnega podjetja, glede na sorazmerje števila prebivalcev. V istem razmerju postanejo občine tudi lastnice idealnih deležev javnega kapitala javnega podjetja, ki je bil v lasti prejšnje občine (Občina Litija 2003).

Poleg tega je pomembno vprašanje tudi dogovor o načinu sporazumne razdelitve premoženja. Pri tem je treba predložiti združitevne dokumente (dogovor o načinu sporazumne razdelitve premoženja, sporazum o razdelitvi premoženja, prehod na samostojno financiranje občin) (Občina Litija 2003).

Obstoječa ureditev področja občin sicer zagotavlja, da so te sposobne zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, vendar pa je pri tem stroškovna uspešnost občin različna in je odvisna od velikosti občine glede na število prebivalcev. Računsko sodišče meni, da brez prilagajanja sistema financiranja in dodatnega financiranja iz državnega proračuna za skupno opravljanje nalog vse občine ne bi mogle izvajati nalog, s katerimi naj bi zadovoljevale potrebe in interese svojih prebivalcev. Računsko sodišče tudi meni, da so to tudi vzroki za nezainteresiranost občin za združevanje, kljub temu da so za združevanje občin določene finančne spodbude (Računsko sodišče Republike Slovenije 2012).

Po odcepitvi občini sodelujeta med seboj kot sosednji občini in si tudi delita številne storitve (npr. komunalne storitve, ki jih za obe občini izvaja KSP Litija). Poleg tega pa imata občini tudi skupno občinsko upravo (redarstvo in inšpekcijo).

Če se vprašamo, ali bi občini bolje delovali skupaj, dobimo dva različna odgovora, in sicer enega s strani župana občine Šmartno ter drugega s strani župana občine Litija. Na tem mestu župan občine Šmartno (Izlakar) pravi, da je bila odcepitev Šmartnega pametna poteza in da se

je občina odcepila zaradi številnih razlogov. Poudaril je predvsem neenakomerno vlaganje sredstev v infrastrukturo ter dodal, da sta se proračuna obeh občin po razdružitvi povečala (Izlakar 2012).

Na drugi strani imamo mnenje župana občine Litija, ki pa je skeptičen zaradi razdružitve (kljub prvotnemu strinjanju z odcepitvijo), saj je odcepitev bolj prispevala k ogromni konkurenci kot pa sodelovanju, ter dodaja, da je vse več posameznikov, ki ne prispevajo k dodani vrednosti, temveč bolj k tekmovanju (Rokavec 2012).

5 Zaključek

Državni zbor je po tretjem referendumu potrdil odcepitev občine Šmartno od občine Litija. Šlo je za željo po samostojnem delovanju in avtonomiji občine ter željo prebivalstva, ki je z leti vse bolj videlo potencial njihovega območja kot samostojne občine.

Občina Šmartno pri Litiji je izpolnjevala vse pogoje, določene v zakonu o lokalni samoupravi. Na območju občine Šmartno je bila zagotovljena osnovna šola in otroški vrtec, trgovine z živili in mešanim blagom, banka, gasilski dom in zdravstveno varstvo. Pri ustanavljanju je šlo zgolj za težavo vprašanja števila prebivalcev, ki je bilo nižje kot 5000, zaradi neupoštevanja števila prebivalcev naselja, ki ga niso priključili občini Šmartno.

Pojavljajo pa se različna mnenja glede samostojnega delovanja občine Šmartno pri Litiji. Župan občine Šmartno trdi, da je bilo samostojno delovanje najboljša izbira za občino in njene občane. Župan občine Litija pa pravi, da se je z izločitvijo dela občine samo povečala konkurenca in da primanjkuje sodelovanje med občinama. Pojavljajo pa se tudi različna mišljenja med samimi občani tako občine Šmartno kot tudi občine Litija. Ne glede na to, da je bila odcepitev pobuda lokalnega prebivalstva, se danes pojavljajo ugibanja, ali bi bilo morda bolje, da bi občini ostali združeni. Glede tega sem skeptična tudi sama, saj sem mnenja, da sta si občini zelo podobni zaradi svoje lege in delovanja ter da bi morda obe bolje poslovali združeno. Vendar gre tu zgolj za neuradna mnenja in ugibanja. Pomembno je, da občini še v prihodnje dobro poslujeta ter uresničujeta potrebe in interese lokalnega prebivalstva.

Glede na zbrane in analizirane podatke lahko obe zastavljeni hipotezi potrdim. Kot smo lahko spoznali, je občina Šmartno pri Litiji v celoti izpolnjevala pogoje samostojne občine, kar je leta 2002 odobril tudi Državni zbor. S tem potrjujem prvo zastavljeno hipotezo, in sicer *območje današnje občine Šmartno pri Litiji je bilo dovolj samostojno in močno ter je izpolnjevalo vse pogoje za samostojno delovanje, zato se je lahko odcepilo od občine Litija.*

Odcepitev občine Šmartno pri Litiji je na začetku predlagal ozek del lokalnega prebivalstva, kar pomeni, da se je ozek del prebivalstva z odcepitvijo tudi strinjal. To je bilo razvidno iz referendumov leta 1994 in 1998, ki sta bila neuspešna oziroma zavrnjena. Sčasoma se je ideja o odcepitvi razširila na širše prebivalstvo, idejo pa so podpirale tudi politične stranke. Zadnji, tretji referendum leta 2002 je bil zato uspešen. Lokalno prebivalstvo je prek krajevnih skupnosti Šmartno, Javorje, Kostrevnica, Jablaniška dolina (brez Tenetiš in Brega), Štangarske Poljane in Vintarjevec oblikovalo predlog o odcepitvi dela občine in nastanku

nove občine Šmartno pri Litiji. S tem lahko potrdimo drugo zastavljeno hipotezo, in sicer *nastanek občine Šmartno pri Litiji je bil pogojen s strani lokalnega prebivalstva občine*. Obe zastavljeni hipotezi sta torej potrjeni.

6 Literatura

1. Bačlija, Irena. 2007. Analiza nastajanja novih občin in prvih lokalnih volitev v teh občinah. V *Lex localis. Revija za lokalno samoupravo*, ur. Božo Grafenauer, 47–64 Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
2. Benkovič Krašovec, Monika. 2006. Vloga majhnih občin pri razvoju slovenskega podeželja. *Razprave Dela* (25). Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_25/17%20benkovic.pdf (9. avgust 2012).
3. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Alenka Krašovec, ur. 2004. *Lokalna demokracija I: analiza lokalnih volitev 2002*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Faguet, Jean-Paul. 2005. *Governance from below: a theory of local government with two empirical tests*. Dostopno prek: <http://eprints.lse.ac.uk/475/1/WP12-05.pdf> (14. avgust 2012).
6. Fakulteta za upravo. 2006. *Informacijski sistemi-kontrolni pogled*. Dostopno prek: http://www.fu.uni-lj.si/kat_org-inf/inf_sis/Gradiva-05-06/IS-v8.pdf (9. avgust 2012).
7. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
8. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
9. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija, ur. 2008. *Upravljalna sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Haček, Miro, ur. 2009. *Lokalna demokracija III: ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Havenga, Ben. 2002. *The role and purpose of local government*. Dostopno prek: <http://upetd.up.ac.za/thesis/submitted/etd-06222005135528/unrestricted/3chapter3.pdf> (14. avgust 2012).

12. Izlakar, Milan. 2012. Intervju z avtorico. Šmartno pri Litiji, 2. avgust.
13. Občina Litija. 2001a. *Posredovanje predloga za izločitev dela občine iz obstoječe občine Litija*. Litija: Občinski svet občine Litija.
14. --- 2001b. *Obravnava pobud za določitev novih občin in določitev njihovih območij*. Litija: Občinski svet občine Litija.
15. --- 2001c. *Obravnava pobude za izločitev dela občine Litija v samostojno občino*. Litija: Občinski svet občine Litija.
16. --- 2003. *Dogovor o načinu sporazumne razdelitve premoženja*. Litija: Občinski svet občine Litija.
17. Povše, Marko. 2012. Intervju z avtorico. Litija, 1. avgust.
18. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2010. *Povzetek revizijskega poročila »Ureditev področja občin«*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
19. Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
20. Rokavec, Franci. 2012. Intervju z avtorico. Litija, 1. avgust.
21. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
22. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (8. avgust 2012).
23. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. *Zakon o financiranju občin* (ZFO-1). Ur. l. RS 12372006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006123&stevilka=5268>(8. avgust 2012).
25. *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS). Ur. l. RS 7271993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199372&stevilka=2629> (8. avgust 2012).