

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Rovtar

Razmerje med občino in njenimi ožjimi deli – primer občine Domžale

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Rovtar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Razmerje med občino in njenimi ožjimi deli – primer občine Domžale

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Hvala vsem, ki ste me spremljali na študijski poti in verjeli vame.

Razmerje med občino in njenimi ožjimi deli – primer občine Domžale

V diplomskem delu smo se ukvarjali s področjem lokalne samouprave, točneje z notranjo členitvijo občine na ožje dele, tj. v primeru Občine Domžale na krajevne skupnosti. Razlog za izbiro teme je zanimanje za delovanje lokalne samouprave v domačem okolju in pomembnost delovanja najnižje ravni. Teoretični del zajema opredelitev temeljnih pojmov, ki so bistvenega pomena za nadaljnje proučevanje in razumevanje, nato je podana pravna podlaga delitve lokalne samouprave. Rdeča nit so pristojnosti krajevnih skupnosti, kjer smo sprva na podlagi obstoječe zakonodaje v empiričnem delu razdelili naloge, ki so dane krajevnim skupnostim, na tiste, ki jih krajevne skupnosti opravljajo samostojno, tiste, kjer dajejo predloge in mnenja, in tiste, kjer z občino sodelujejo pri razpravi in realizaciji. Nadalje smo ugotovili, ali lahko krajevne skupnosti v Občini Domžale s predlogi, pobudami in mnenji vplivajo na odločanje v občini, ali so njihova mnenja upoštevana, ter ali imajo krajevne skupnosti premalo, ravno prav ali preveč pristojnosti. V zaključku smo podali končne ugotovitve in razmišljanje za nadaljnje raziskovanje tematike.

Ključne besede: lokalna samouprava, krajevna skupnost, pristojnost, vpliv

Relation between municipality and their districts – case study of Domžale

In the undergraduate thesis we have dealt with area of local self-government, more precisely with the inner partition of municipalities on smaller units; in case of Domžale on municipality districts. The reason this topic was chosen is interest in functioning of local self-government in local environment and significance of smaller units. Theoretical part includes presentation of basic terminology necessary for further study and understanding, thereafter legal basis of local self-government is presented. Mainstream are competences of municipalities districts, where we first of all divided competences, according to jurisdiction, on those which districts attend themselves, those where they give suggestions and views, and on those where they cooperate with municipality in discussion and realization. Further we comprehend if municipality districts in Domžale with suggestions, initiatives and views can influence on decision making, are their views taken to consideration and do districts have too little, just right or too much competences. In the final part we presented the final statements and starting point for further research on the topic.

Key words: local self-government, municipality districts, competences, influence.

KAZALO

1	UVOD	6
2	METODOLOŠKI NAČRT	7
2.1	Cilj diplomskega dela	7
2.2	Hipoteze.....	8
2.3	Raziskovalne metode in tehnike	8
3	TEORETIČNA PODLAGA IN OPREDELITEV POJMOV	9
3.1	Lokalna skupnost	9
3.2	Lokalna samouprava.....	11
3.3	Občina.....	12
3.4	Ožji deli občine.....	14
4	PRAVNI VIRI UREDITVE LOKALNE SAMOUPRAVE	14
4.1	Ustava Republike Slovenije.....	15
4.2	Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)	16
4.3	Zakon o lokalni samoupravi	17
4.4	Pravni okvir ožjih delov v oObčini Domžale	18
5	EMPIRIČNI DEL.....	18
5.1	Naloge ožjih delov	18
5.2	Vloga krajevnih skupnosti v občini Domžale.....	20
6	ZAKLJUČEK.....	23
7	LITERATURA.....	24
	PRILOGE	26
	Priloga A: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Radomlje, Igorja Jeretine.....	26
	Priloga B: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Dragomelj – Pšata, Jožeta Rožmana	28
	Priloga C: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Venclja Perka, Janeza Ulčarja	29
	Priloga Č: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednice Krajevne skupnosti Simona Jenka, Veronike Banko	30

1 UVOD

Lokalna samouprava je v demokratičnih družbah v Evropi znana že več stoletij. Skozi čas so se oblikovale zelo različne ureditve glede na obseg, strukturo, naloge in razmerje do države oziroma centralne uprave. Skupna vsem je njihova naslonjenost na tradicijo oziroma zgodovinski razvoj, ki je ponekod pripeljal do večje, nekje pa do manjše stopnje lokalne samouprave (Vlaj 2006, 31). Danes lokalna samouprava označuje pravico, da lokalna skupnost v okviru dane zakonodaje ureja pomemben del javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. V ospredju je človek, zadovoljevanje njegovih sodobnih potreb in kakovost življenja njega in njegove družine na kraju prebivanja (Vlaj 2011, 1. pogl.).

Zametke lokalne samouprave v Sloveniji najdemo že v srednjeveških mestnih pravicah 13. in 14. stoletja, ki so jih mestom podeljevali fevdalni gospodje, deželni knezi ali pa neposredno vladar. Vaško podeželje je medtem doživljalo bolj skromen razvoj z vaško samoupravo, ki se je razvijala na skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi (Šmidovnik 1995, 63–64). Po mnenju Grafenauerja (2000, 87) je vse do leta 1849 možno govoriti le o zametkih lokalne samouprave, ki se kažejo predvsem v elementih avtonomije, ki so si jih pridobila srednjeveška mesta, o oblikovanju posebnih zaokroženih teritorialnih enot pa lahko govorimo od oblikovanja občin, ki so jih na naših tleh ustanovili Francozi za izvajanje nalog države na najnižjem nivoju. V naslednjem stoletju je lokalna samouprava doživela veliko zakonodajnih sprememb, vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem (Vlaj 2006, 33–35). Z ustavo leta 1963 se je uvedla delitev občin na ožje dele, torej krajevne skupnosti, ki naj bi bile bistvena ozemeljska skupnost, v kateri naj bi občani reševali svoje vsakodnevne interese, z letom 1974 pa so postale krajevne skupnosti eden od temeljev socialističnega samoupravljanja (Grafenauer 2000, 319–336).

Na območju Občine Domžale je bilo leta 1979 tako 25 krajevnih skupnosti, ki so bile po svoji teritorialni razsežnosti in številu prebivalcev zelo različne. Tako je na primer Krajevna skupnost Domžale štela več kot deset tisoč prebivalcev na 100 ha, medtem ko šteje Krajevna skupnost Češnjice le 84 prebivalcev na znatno večjem teritoriju kot Krajevna skupnost Domžale (Delegatski obveščevalec 1979, 3). V tedanji občini je bila Krajevna skupnost Domžale z 10.033 prebivalci največja vse do leta 1979, ko se je preoblikovala v današnje tri krajevne skupnosti, izglasovane na občinskem referendumu (Delegatski obveščevalec 1979,

4); to so Krajevna skupnost Simona Jenka, Krajevna skupnost Slavka Šlandra in Krajevna skupnost Venclja Perka (Stražar 1999, 418). Glavni razlog te zadnje delitve je bila potreba po sodelovanju krajanov pri odločanju v lokalni samoupravi, kar je bilo do tedaj nekoliko moteno zaradi prevelikega prostorskega pa tudi številčnega stanja v krajevni skupnosti (Delegatski obveščevalec 1979, 4).

Po osamosvojitvi Slovenije je eden od ključnih temeljev demokratizacije uvedba različnih oblik lokalne demokracije v novoustanovljenih enotah lokalne samouprave, ki so nastale zaradi večjega vključevanja prebivalcev v odločanje o lokalnih zadevah (Vlaj v Brezovšek in Haček 2005, 178). Leta 1993 je Svet Evrope predlagal razdelitev slovenskih občin v soseske, četrti in vasi, s čimer bi povečali sodelovanje državljanov pri opravljanju nalog krajevne narave, pod pogojem, da so ožji deli občini podrejeni in z njo ne smejo tekmovati. Zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet istega leta, kjer je zapisano, da lahko občina v skladu s statutom občino razdeli na krajevne, vaške ali čertne skupnosti (Brezovšek in Haček 2005, 178).

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Cilj diplomskega dela

Namen diplomskega dela je raziskati pristojnosti krajevnih skupnosti v Občini Domžale. Na podlagi Statuta Občine Domžale in Odloka o krajevnih skupnostih bom raziskal naloge ožjih delov, ki so krajevnim skupnostim dane s strani občine, in jih razdelil v tri razrede: 1.) naloge, v katerih se krajevne skupnosti pojavljajo v posvetovalni vlogi in vlogi pobudnika, 2.) naloge, ki jih krajevne skupnosti opravljajo skupaj z občino, ter 3.) naloge, ki so krajevnim skupnostim dane v samostojno odločanje in izvajanje. Na podlagi razvrstitve nalog bom lahko dokazal, ali so lokalne skupnosti res pomemben del lokalne samouprave, tudi na področju predlaganja in svetovanja in ne le izvajanja nalog na najnižji ravni v občini. V nadaljevanju se bom ukvarjal z vprašanjem možnosti vplivanja s pristojnostmi krajevnih skupnosti; torej, ali imajo Krajevne skupnosti v Občini Domžale premalo, ravno prav ali preveč pristojnosti, na podlagi katerih lahko vplivajo na odločanje v občini. Hipotezo bom potrjeval na podlagi opravljenih strukturiranih intervjujev s predsedniki vseh trinajstih krajevnih skupnosti v Občini Domžale.

2.2 Hipoteze

Namen diplomskega dela je raziskati pristojnosti krajevnih skupnosti v Občini Domžale. Za namen raziskovanja sem si zastavil dve hipotezi:

H0: »Krajevne skupnosti so pomemben element lokalne demokracije v Občini Domžale.«

H1: »Krajevne skupnosti v Občini Domžale imajo s predlogi, pobudami in mnenji (na podlagi Statuta Občine Domžale in Odloka o krajevnih skupnostih) premalo vpliva na odločanje v občini.«

Hipotezi sta zastavljeni na podlagi preučene literature, kjer je navedeno, da ustanovitev ožjega dela občine pomaga pri zagotavljanju bolj učinkovitega upravljanja in omogoča lažje sodelovanje prebivalcev na najnižji ravni, tako naj bi uvedba ožjih delov izboljšala demokracijo, obenem pa so novoustanovljeni ožji deli občin le organizacijski deli, v katerih se odloča le o zadevah ožjega lokalnega pomena v skladu z njihovim pravnim statusom (Brezovšek in Haček 2005, 192).

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

Ena glavnih zahtev za izvedbo raziskovanja je poznavanje razpoložljivih metod in tehnik, s katerimi želimo izvesti raziskavo (Kustec Lipicer 2007, 113). Raziskovalec mora sam določiti kombinacijo različnih metodoloških pristopov (Majchrzak 1984, 59–66), s katerimi bo razširil obseg pridobljenih relevantnih podatkov (Dunn 1994, 66). Glede na to v nadaljevanju predstavljam izbrane metode in tehnike:

- analiza primarnih virov, torej raznolikih pravno-formalnih dokumentov, s katerimi je podprt neki program ali politika, kot so ustava, pogodbe, zakonski akti itn (Bučar in drugi v Kustec Lipicer 2007, 42), začenši z Ustavo Republike Slovenije, Evropsko listino lokalne samouprave, Zakonom o lokalni samoupravi, Statutom Občine Domžale in Odlokom o krajevnih skupnostih v Občini Domžale;
- analiza sekundarnih virov je analiza ali ponovna analiza že obstoječih podatkov (Grdešić 2006, 33). S to metodo bom predstavil teoretska izhodišča raziskovane tematike, ki so temelj nadaljnega raziskovanja;

- deskriptivna metoda, s katero bom povezoval že obstoječe teorije različnih avtorjev med seboj in nadalje razlagal o pristojnostih v izbranih krajevnih skupnostih;
- družboslovni intervju; Patton (v Kustec Lipicer 2007, 46) razlaga, da intervjувani ne podaja samo svojega mnenja, ampak ga ima možnost tudi pojasniti. Dean in Whyte in drugi (v Kustec Lipicer 2007, 46) pa temu dodajajo, da izjave intervjувancev predstavljajo njihova videnja, ki pa so lahko prilagojena njihovim kognitivnim in čustvenim reakcijam, zaradi tega lahko pride do problema, ko intervjувanci podajajo družbeno zaželene odgovore, ki se nujno ne skladajo z njihovim dejanskim mišljenjem. Intervjuje bom opravil s predsedniki vseh krajevnih skupnosti v Občini Domžale in nato primerjal pridobljene informacije.

3 TEORETIČNA PODLAGA IN OPREDELITEV POJMOV

3.1 Lokalna skupnost

Način sodobnega življenja pogojuje povezanost posameznikov v družbene skupine, ki jih na podlagi socioloških raziskovanj razvščamo po različnih kriterijih. Izhodišče je trditev, da je vsak posameznik vključen v več družbenih skupin in da je njegova vključenost v te skupine zelo različna. V grobem ločimo skupine, katerih namen je neposredna samoohranitev ljudi in njihova reprodukcija, in tistimi, ki so pogojene s človekovim uresničevanjem družbenih dejavnosti in interesov, torej sekundarnimi skupinami. Ljudje se v sekundarne, torej interesne skupine povezujejo zaradi ekonomskih, izobraževalnih, političnih, kulturnih, religioznih, rekreacijskih in drugih interesov, ki so del njihovega družbenega življenja. Med te štejemo tudi vse oblike interesnih skupin, ki so se oblikovale na nekem določenem prostoru. Izraz, ki ga uporabljamo za označitev družbene skupnosti, kjer gre za vprašanje pojavnih oblik življenja v prostoru, je lokalna skupnost (Grafenauer 2000, 13–14).

Kot pravi Vlaj (2006, 17), lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Lokalna skupnost je naravna življenska skupnost, ki je nastala z naselitvijo ljudi na določenem območju (Grad 2003, 325) kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju (Vlaj 2006, 17). Običajno gre za povezavo enega ali več naselij znotraj države, ki je

tako razdeljena na večje ali majše število lokalnih skupnosti, ki pa se znotraj med seboj razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev (Grad 2003, 325).

Lokalne skupnosti imajo na podlagi teritorialne velikosti in lege komaj kaj skupnega; skupna jim je zgolj osnovna opredelitev, da gre v vseh primerih za družbene skupnosti, ki jih povezujejo elementarni problemi, ki jih morajo reševati na skupen način zaradi skupnega življenja na omejenem območju (Šmidovnik 1995, 19). Gre torej za zaokroženo teritorialno skupnost ljudi, na kateri so ljudje zaradi zadovoljevanja skupnih interesov medsebojno povezani (Grafenauer 2000, 15).

Potrebe sodobnega človeka so zelo pestre in raznovrstne, vendar se v okviru lokalnih skupnosti zadovoljujejo najbolj elementarne potrebe ljudi, ki pomenijo splošne pogoje za življenje in delo. Osnovne potrebe so potreba po varnosti – osebni in premoženjski, po redu in miru, socialni varnosti, ter potreba po opremljenosti teritorija, kar velja pretežno za komunalne storitve (Šmidovnik 1995, 20). Potrebe v lokalni skupnosti pa se razlikujejo tudi na podlagi delitve, ali gre za podeželsko ali mestno skupnost (Vlaj 2006, 18). Razumljivo je, da so potrebe ljudi v mestih neprimerno številčnejše in zahtevnejše, razlaga Šmidovnik (1995, 20), saj je življenje v mestih neprimerno bolj zapleteno. Kot elementarne se v mestih pojavljajo potrebe po višjih oblikah šolanja, zdravstvenega varstva, kulturnih, umetniških dejavnostih, prometne, energetske in informacijske infrastrukture (Šmidovnik 1995, 20).

Definicij pojma lokalna skupnost je več in med seboj se precej razlikujejo, prav tako pa tudi avtorji dajejo različne poudarke na različne elemente, ki so ključnega pomena za lokalno skupnost (Grafenauer 2000, 15). Šmidovnik (1995, 17) tako pri opredelitvi pojma lokalna skupnost izpostavi zanjo bistvene elemente: » ... določen teritorij, ljudje, naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo«. S to opredelitvijo se strinja tudi Grad (1998, 13–14), Grafenauer (2000, 16) pa je kot bistvene elemente lokalne skupnosti opredelil prebivalce na nekem območju, ozemlje oziroma teritorij ter intergiranost, povezanost v skupnost.

Različni avtorji imajo torej dva skupna elementa opredelitve lokalne skupnosti, pri zadnjem elementu pa se je Grafenauer nekoliko oddaljil in izpostavil integriranost, povezanost v skupnost. »Lokalne skupnosti predstavljajo bolj ali manj samostojne in zaključene skupnosti, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem

prostoru« (Grafenauer 2000, 18). Integriranost oziroma povezanost je pogojena že z samim dejstvom naselitve na nekem območju, s skupnimi interesi in potrebami ter dejavnostmi, ki pogojujejo medsebojne odnose in aktivnost ljudi, ter z zavestjo o pripadnosti skupnosti. Izhodiščni element za nastanek lokalne skupnosti je ravno dejstvo prebivanja na določenem teritoriju, pri čemer že sam prostor ustvarja določene potrebe in obenem nudi možnosti za njihovo zadovoljevanje. Medsebojno povezovanje in odnosi med ljudmi nastanejo ravno na osnovi skupnih interesov in potreb ter dejavnosti za njihovo zadovoljitev, ter jih povezujejo v skupne dejavnosti in aktivnosti. Nazadnje pa je zavest o pripadnosti neki lokalni skupnosti posledica vključenosti v to skupnost. Tako dolgotrajna pripadnost istih ljudi isti lokalni skupnosti ustvarja skupinsko zavest o pripadnosti, nalogah, ciljih, težavah, uspehih in neuspehih določene skupnosti (Grafenauer 2000, 16–21).

3.2 Lokalna samouprava

Lokalne skupnosti so torej naravne, družbene skupnosti, ki so se oblikovale na omejenem območju, kjer se prek skupnih potreb in njihovega zadovoljevanja tam živeče prebivalstvo povezuje v neko zaokroženo enoto. Pri razlagi pojma samoupravna lokalna skupnost pa se pojavi nov, to je pravni element, ki pri pojmu lokalna skupnost ni bil posebej izpostavljen in razlikuje lokalno skupnost kot družbeni pojav od lokalne samouprave kot normativne institucije. To pomeni, da mora biti sprejeta oziroma mora obstajati pravna norma državnega organa, na podlagi katerega dobi neko območje status samoupravne lokalne enote in s tem urejen položaj v pravnem in političnem sistemu države (Grafenauer 2000, 23). Tak položaj je praviloma priznan z zakonom, ponekod pa že kar z ustavo; v tem primeru je lokalni samoupravi položaj zagotovljen tudi na ustavni ravni, kar pomeni, da ga država ne more vzeti ali ogroziti (Kaučič in Grad 2003, 326). Pojem lokalna samouprava torej pomeni več kot samo lokalna skupnost, pomeni lokalno skupnost s samoupravnim statusom. Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave, je njen subjekt, lokalna samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti (Šmidovnik 1995, 27).

Lokalna samoupravna skupnost se od lokalne skupnosti loči po tem, da predstavlja posebno organizacijsko tvorbo, znotraj katere so oblikovani organi z izvoljenimi predstavniki v njih. Poleg tega je pri samoupravni lokalni skupnosti ozemlje točno določeno s pravno normo, pravna kategorija pa je tudi stalno ali začasno prebivališče, na podlagi katerega so določeni člani neke samoupravne skupnosti. Za samoupravno lokalno skupnost ni vedno nujno, da se je

oblikovala v lokalni skupnosti v sociološkem pomenu besede, saj organi podelijo lokalni skupnosti pravni status na podlagi političnih ocen, predlogov, upoštevanja učinkovitosti, racionalnosti in ekonomičnosti izvajanja določenih nalog, kar kaže na to, da je razdelitev državnega ozemlja na posamezne samoupravne lokalne skupnosti pogosto politično vprašanje (Grafenauer 2000, 23–24).

Tako lahko o lokalni samoupravi govorimo le, če država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj. Lokalne skupnosti, ki jim država prizna ta status, so javnopravne skupnosti, ki imajo na svojem ozemlju pravico odločati o nekaterih zadevah, v katere se država ne vmešava, in jim obenem zagotovi sredstva za izvršitev teh zadev. Pripada jim le toliko oblasti oziroma možnosti odločanja, kolikor jim jih podeli država (Virant 2002, 162).

Če povzamemo opredelitve teoretikov Šmidovnika (1995, 29) in Grada (2003, 327), so konstitutivni elementi lokalne samouprave naslednji elementi samoupravnosti:

- teritorialni element (lokalna skupnost na omejenem teritorialnem območju)
- funkcionalni element (samostojno delovno področje)
- organizacijski element (neposredno opravljanje nalog ali po svojih organih)
- materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva)
- pravni element (lastnost pravne osebe)

K tem elementom Grad (2003, 327) naknadno dodaja še lokalno zavest, ki se ne kaže samo v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti, ampak tudi v tem, da v lokalni skupnosti vidijo možnost javne uveljavitve. Delovanje v lokalni samoupravi zatorej temelji predvsem na prostovoljnem delovanju brez pričakovanja neposrednih materialnih koristi.

3.3 Občina

Ustava Republike Slovenije (139. člen) opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost. V tej pravni definiciji Šmidovnik (1995, 63) izpostavi tri sestavine, ki so značilne za občino:

- a) občina je glavni oziroma najpomembnejši tip lokalne samouprave;
- b) občina je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršne so naselja – bodisi posamezna bodisi povezana naselja s skupnimi interesi;

- c) občina ima položaj samoupravnosti, kakor ga določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni deželi.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) določa občino na območju enega ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev, ki jih mora biti občina sposobna zadovoljevati (ZLS 2007, 12., 13. člen). Za občino je torej posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev pa motivirajo njihovo sodelovanje pri upravljanju javnih zadev lokalne narave, ki so v razmerju do države relativno samostojne (Vlaj 2006, 19).

Občina opravlja dve vrsti nalog, namreč izvirne in prenesene (Šmidovnik 1995, 73). »Izvirne so tiste, o katerih organi občine sprejemajo samostojne politične odločitve, prenesene pa tiste, ki jih opravljajo v imenu države oziroma namesto državne uprave« (Virant 2002, 174). Prenesene naloge so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave, pri katerih gre zgolj za to, da se na občinske organe prenese izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov zaradi večje racionalnosti (Virant 2002, 176). Šmidovnik (1995, 73) kategorizira tri vrste nalog:

- lokalne zadeve, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine s svojimi akti same določajo v okviru ustavne avtonomije;
- lokalne zadeve, ki jih občinam z zakoni določi država;
- prenesene naloge državne uprave, ki jih država prenaša na občine s svojimi zakoni, za katere zagotovi tudi sredstva in v sklopu državnih organov obenem opravlja nadzor.

Med izvirnimi in prenesenimi nalogami obstajajo bistvene razlike. Pri izvirnih nalogah gre za politično odločanje, pri prenesenih pa zgolj za strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov. Pri odločitvah organov, sprejetih v okviru izvirne pristojnosti lokalne skupnosti, državni organi nadzirajo le zakonitost, pri odločitvah, sprejetih v okviru prenesenih pristojnosti, pa tudi racionalnost. In zadnje, pri odločanju o zadevah iz izvirne pristojnosti so organi lokalnih skupnosti samostojni in nikomur podrejeni, pri prenesenih nalogah pa se vzpostavi hierarhično razmerje; torej organi lokalne samouprave so vezani na navodila organov državne uprave (Virant 2002, 177).

3.4 Ožji deli občine

Občine, predvsem tiste večje in številčnejše, lahko na podlagi statuta ustanovijo krajevne, vaške ali četrtne skupnosti kot obliko lokalne samouprave znotraj občine (Ribičič 1999, 419). Do notranje členitve lahko pride v občinah, kjer se upoštevajo zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja (ZLS 2007, 18. člen), in če je to v interesu prebivalcev posameznega dela občine (Ribičič 1999, 419).

Pobudo za ustanovitev ožjih delov občine ali za spremembo njihovih območij lahko poda zbor krajanov ali določeno število prebivalcev na ožjem delu občine, kot ga določa statut. Pred ustanovitvijo novega dela občine mora občinski svet predlog najprej obravnavati, nato pa mora ugotoviti interes prebivalcev na zborih krajanov ali na referendumu glede imena in območja ožjega dela občine (ZLS 2007, 18. člen).

Razlog za delitev občin na ožje dele lahko najdemo v nesorazmerni velikosti in gostoti naseljenosti nekaterih občin v primerjavi z ostalimi. Obenem pa ustanovitev ožjega dela občine pomaga pri zagotavljanju bolj učinkovitega upravljanja in omogoča lažje sodelovanje prebivalcev na najnižji ravni (Brezovšek in Haček 2005, 192). To je opisano tudi v Evropski listini lokalne samouprave, ki pravi, da lahko samoupravna lokalna skupnost določi svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja (MELLS, 6. člen). Res pa je tudi, da je bila večina delitev občin na ožje dele izvedena na podlagi nekdanjih krajevnih skupnosti, izhajajoč še iz prejšnjega, komunalnega sistema. Novoustanovljeni ožji deli občin so sedaj le organizacijski deli, v katerih se lahko odloča le o zadevah ožjega lokalnega pomena, v skladu z njihovim pravnim statusom, ki je opredeljen v statutu posamezne občine (Brezovšek in Haček 2005, 192).

4 PRAVNI VIRI UREDITVE LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava ima od države do države različen položaj in pomen, utemeljena je na različnih temeljih, tako idejnih in teoretskih, vendar v vseh primerih služi zadovoljevanju potreb prebivalstva v okviru ožjih krajevnih enot. Položaj lokalnih skupnosti, način in ravni organiziranja, volitve organov, financiranje, sodelovanje z drugimi lokalnimi skupnostmi in državo so zelo raznoliki (Ribičič 2000, 394).

Temeljna pravna izhodišča za ureditev našega sistema lokalne samouprave najdemo v Ustavi Republike Slovenije, nadalje pa so njen položaj in naloge opisani v Zakonu o lokalni

samoupravi in drugih zakonih s tega področja (Grad 2003, 331–332). Izrednega pomena je tudi mednarodni dokument Evropska listina lokalne samouprave (Ribičič 2000, 394), na nižji ravni ima občina nato med splošnimi pravnimi akti občine statut, ki ima podobno vlogo kot v državi ustava, nadalje pa še odloke, odredbe, pravilnike in navodila (Grad 2003, 343).

4.1 Ustava Republike Slovenije

Sodobne države praviloma že v ustavi vsebujejo temeljna načela ureditve lokalne samouprave (Grad 2003, 331). V uvodnih določbah slovenske ustave, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Ustava RS je Slovenijo s tem uvrstila med države, ki želijo opredeliti in varovati pravice lokalnih oblasti, ki so za državljana najbližja raven uprave in jim omogoča udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje (Vlaj 2006, 43).

»V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava« (Ustava RS, 9. člen). Urejanje položaja lokalne samouprave v ustavi je izrednega pomena, saj vanj država ne more posegati, temveč ga lahko z zakoni le razčlenjuje v okviru ustavnih določb. Nadalje ustava lokalno samoupravo ureja v členih od 138 do 144, v raznih povezavah pa je omenjena tudi v drugih členih ustave (Grad 2003, 331–332).

Začetno besedilo 138. člena pomeni premostitev z uvodnega 9. člena v konkretizacijo ureditve v tem poglavju (Šmidovnik 1995, 156). »Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih« (Ustava RS, 138. člen). To besedilo pove, v kakšni obliki Slovenija uresničuje lokalno samoupravo in izrecno navaja le občine kot obliko lokalnih skupnosti. Omenja sicer tudi druge lokalne skupnosti, vendar jih ne konkretizira (Šmidovnik 1995, 156). Nadalje 139. člen ustave govori o ustanovitvi občin, 140. člen o delovnih področjih, ki jih občina ureja samostojno, 141. člen o mestni občini, 142. člen o financiranju občin, 143. člen o povezovanju v pokrajine in 144. člen o nadzoru državnih organov (Ustava RS, 139.–144. člen).

Ustava je torej izhodišče in temelj za vso zakonodajo, še posebej za Zakon o lokalni samoupravi. Zgoraj omenjenih ustavnih okvirjev ne more razširiti ali spremeniti noben zakon; vse bistvene rešitve glede lokalne samouprave, s tem tudi razporeditev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, so prejudicirane v ustavi (Šmidovnik 1995, 167).

4.2 Evropska listina lokalne samouprave (MELLS)

Svet Evrope je tisti organ, ki se že desetletja sistematično ukvarja z razvojem lokalne samouprave v evropskih državah. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju MELLS), kjer je poudarjeno, da je lokalna samouprava bistvena za demokracijo ter je model za zakonodajno preoblikovanje v novih demokracijah (Vlaj 2006, 68–69).

Zakon o ratifikaciji MELLS je Državni zbor RS sprejel dne 1. oktobra 1996 ter se s tem zavezoval k spoštovanju določil Sveta Evrope. Novonastajajoča področna zakonodaja mora upoštevati vse določbe MELLS; predvsem gre tu za delitev prisotnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter lokalne finance. Zakon o ratifikaciji določa tudi prevzem vseh obveznosti, izhajajočih iz listine (Vlaj 2006, 67–77).

V uvodnem delu MELLS (v preambuli) je posebej poudarjeno, da morajo članice Sveta Evrope in podpisnice ratifikacije upoštevati, da je cilj Sveta Evrope doseči: večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina, da je eden od načinov za doseganje tega cilja dogovarjanje na upravnem področju, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev demokratične ureditve, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno izmed demokratičnih načel, ki so skupna vsem članicam Sveta Evrope in se uresničuje najneposredneje na lokalni ravni, da obstoj lokalnih oblasti zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu ljudem, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti itn. (MELLS preambula).

Listina torej državam podpisnicam nalaga dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila z namenom, da bi zavarovala in razvijala pravice ter svoboščine lokalnih oblasti. Po tej listini lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistven del javni zadev v korist lokalnega prebivastva. Zahteva tudi, da so temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih skupnosti določena v ustavi ali zakonu, in jih ne sme omejevati ali spodkopavati druga oblast, razen če zakon tako določa. Evropska listina lokalne samouprave je ustvarila pomemben prispevek k varstvu in povečanju splošnih

evropskih vrednot in se uporablja kot bistven napotek za reforme lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope (Vlaj 2006, 71–72).

4.3 Zakon o lokalni samoupravi

Uvajanje lokalne samouprave v Sloveniji temelji na Ustavi RS in na Zakonu o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) kot najpomembnejšem zakonu s tega področja. Ker ustava na več mestih zahteva zakonsko ureditev, je bilo sprejetih več zakonov, ki pripomorejo k preoblikovanju lokalne samouprave (Pinterič in drugi 2008, 26). Pomembno je omeniti Zakon o financiranju občin, Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Zakon o referendumu za ustanovitev občin, na področju lokalnih volitev Zakon o lokalnih volitvah in na področju razmejitev pristojnosti med državo in občinami Zakon o prevzemu državnih funkcij (Vlaj 2007, 59–60).

V splošnih določbah ureja ZLS nekatera temeljna izhodišča lokalne samouprave v Sloveniji. Gre predvsem za dograjevanje temeljnih ustavnih določb, ki se nanašajo na vlogo in položaj občine in načel MELLIS. V splošnih določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje naloge in izvršuje prenesene z zakonom (Ribičič 1999, 411).

Drugo poglavje ZLS pa se posebej ukvarja tudi s položajem ožjih delov občin. V 18. členu (ZLS) je zapisano, da se lahko na območju občine ustanovijo ožji deli, torej krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, pri čemer mora občinski svet pri oblikovanju notranje členitve upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja, ter ugotoviti interes prebivalcev na zborih krajanov ali referendumu, kjer naj bi bil ožji del ustanovljen. Organ ožjega dela občine je svet (razen če v statutu ta ni opredeljen), ki ga izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na območju ožjega dela občine (ZLS 2007, 18. člen). Število članov sveta ožjega dela občine določi občinski svet, in ima tudi predsednika, ki ga izmed sebe izvolijo člani sveta ožjega dela občine (ZLS 2007, 19. a člen).

Tisti ožji deli občin, ki imajo svet, opravljajo naloge ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine. Te naloge se predvsem nanašajo na lokalne javne službe, vzdrževanje javnih cest in drugih javnih površin, upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe lokalnega prebivalstva, ter pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti. Ostale podrobnejše naloge, ki so prenesene v izvajanje, občine določijo z odlokom (ZLS 2007, 19. b člen).

Statut občine lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava, kar pomeni, da odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim premoženjem (ZLS 2007, 19. c člen). Ožji del občine mora za prenesene naloge, ki jih opravlja, od občine dobiti finančna sredstva, saj se sama ne sme zadolževati (ZLS 2007, 19. č člen). Občinski svet lahko kot svoja posvetovalna telesa izbere člane ožjih delov občine (če ni drugače določeno z odlokom), ki imajo pravico občinskemu svetu predlagati odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Če tako določa statut občine ali odlok, mora občinski svet vsakič, ko se zadeva nanaša na ožji del občine, obvezno pridobiti mnenje krajevnega, vaškega ali četrtnega odbora (ZLS 2007, 30. člen).

4.4 Pravni okvir ožjih delov v Občini Domžale

Z ZLS je občini dana možnost, da sprejme svoj statut in z njim določi temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev, ureja pa tudi druga vprašanja skupnega pomena v občini (ZLS 2007, 64. člen). »Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna skupnost, se po zakonu ustanovijo ožji deli občine, kar določi statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja« (Grad 2003, 346). Statut Občine Domžale v svojem 62. členu deli občino na trinajst krajevnih skupnosti, ki so bile ustanovljene zaradi zadovoljevanja posebnih skupnih potreb občanov na območju posameznih naselij (Statut Občine Domžale, 2004). Pravni okvir krajevnih skupnosti v Občini Domžale je osnovan na podlagi 18. člena ZLS ter 20. in 63. člena Statuta Občine Domžale, s katerimi je Občinski svet Občine Domžale sprejel Odlok o krajevnih skupnostih. S tem odlokom se opredeljujejo naloge iz pristojnosti Občine Domžale, ki se v skladu z veljavno zakonodajo in Statutom Občine Domžale prenesejo na krajevne skupnosti (Odlok o krajevnih skupnostih 2009, 1. člen).

5 EMPIRIČNI DEL

5.1 Naloge ožjih delov

"Naloge ožjih delov občine se določijo s statutom občine. Gre za naloge, ki se pretežno prenašajo na njegove prebivalce in ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine" (Haček in Brezovšek 2005, 181). Na podlagi Statuta Občine Domžale se te naloge v ožjem delu občine nanašajo predvsem na lokalne javne službe, vzdrževanje krajevnih cest in drugih

javnih površin, upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva, in pospeševanje kulturnih in drugih društvenih dejavnosti (Statut Občine Domžale 2004, 65. člen). Podrobnejša opredelitev nalog ožjega dela občine je zbrana v Odloku o krajevnih skupnostih (ZLS 2007, 19. b člen).

Na podlagi Statuta občine Domžale in Odloka o krajevnih skupnostih lahko izluščimo naloge, kjer krajevne skupnosti sodelujejo pri opravljanju javnih zadev v občini. Te naloge se v veliki meri nanašajo na dajanje predlogov in mnenj; torej krajevne skupnosti občini predlagajo kratkoročne in dolgoročne programe investicij in razvoja krajevne skupnosti; predlagajo ukrepe oziroma dajejo predloge v zvezi s pripravljanjem programov komunalne ureditve ter možnosti lokacij za objekte javnega in komunalnega standarda; predlagajo prednostno gradnjo in vzdrževanje lokalnih cest; sodelujejo ter dajejo mnenje pri javnih razgrnitvi prostorskih planskih in izvedbenih aktov, ki obravnavajo območje posamezne krajevne skupnosti; oblikujejo pobude za spremembe prostorskih planskih in izvedbenih aktov ter jih posredujejo pristojnemu organu občine; dajejo mnenje h gradnjam in drugim posegom v prostor na območju krajevne skupnosti; dajejo mnenje o opravljanju dejavnosti v naseljih, če dejavnosti močno motijo okolico ali so ekološko sporne; pripravljajo razvojne smernice uporabe prostora (Statut Občine Domžale 2004, 64.–65. člen in Odlok o krajevnih skupnostih 2009, 2. člen). Krajevna skupnost lahko zahteva, da občinski svet obravnava mnenja in predloge, ki ga predloži, kadar občinski svet odloča o zadevah, ki zadevajo interese njenih prebivalcev (Statut Občine Domžale 2004, 66. člen).

Krajevne skupnosti opravljajo tudi naloge, pri katerih samostojno odločajo in jih izvajajo; sprejemajo delovne in finančne načrte; sprejemajo proračun in zaključni račun proračuna; predlagajo ukrepe za urejen videz naselij, vzdrževanje čistoče in videza javnih nasadov, zelenic, igrišč in nezazidanih površin; sprejemajo obvestila oziroma pritožbe občanov o problemih pri izvajanju javnih služb in posredujejo le-te pristojnim službam; sprejemajo obvestila občanov o kršitvah občinskih odlokov in posredujejo le-te pristojnim organom; sprejemajo kratkoročni in dolgoročni program investicij in razvoja krajevnih skupnosti ter z njim seznanijo občino; skrbijo za kulturno in športno življenje ter rekreacijo; dajejo mnenja k podaljšanju obratovalnega časa gostinskih obratov; sodelujejo z vzgojno-izobraževalnimi in drugimi javnimi zavodi na svojem območju; skrbijo za varovanje narave in naravne ter kulturne dediščine na svojem območju; za zadovoljevanje potreb svojih občanov razpisujejo referendum za uvedbo krajevnega samoprispevka; organizirajo zборе krajanov; urejajo druge

zadeve krajevnega pomena glede na njihove posebnosti, v kolikor niso v nasprotju s statutom občine (Statut Občine Domžale 2004, 64.–65. člen in Odlok o krajevnih skupnostih 2009, 2. člen).

Krajevne skupnosti v občini Domžale na podlagi odloka sodelujejo oziroma naloge opravljajo skupaj z občino le pri razpravi ene naloge in realizaciji le-te; torej sodelujejo pri nalogah s področja civilne zaščite ter organizirajo pomoč pri elementarnih in drugih nesrečah (Statut Občine Domžale, 64.–65. člen in Odlok o krajevnih skupnostih 2009, 2. člen).

Na podlagi delitve pristojnosti in nalog iz Statuta Občine Domžale in Odloka o krajevnih skupnostih je razvidno, da se naloge v krajevnih skupnostih v Občini Domžale delijo predvsem na naloge, kjer so krajevne skupnosti v vlogi dajanja mnenj in predlogov občini, in tiste, ki jih krajevne skupnosti opravljajo samostojno. Pri osmih nalogah krajevne skupnosti dajejo mnenja in predloge, samostojno opravljajo trinajst nalog, le ena naloga pa kaže na sodelovanje med krajevnimi skupnostmi in občino, kjer oboji sodelujejo pri razpravi in skupni realizaciji.

5.2 Vloga krajevnih skupnosti v Občini Domžale

V teoriji lokalne samouprave se vedno bolj pojavlja vprašanje, »ali so lokalne skupnosti upoštevane kot entitete, ki se razlikujejo od države in so sposobne opravljati največji možni obseg svojih pristojnosti z določeno stopnjo avtonomije in s tem različnosti, ali pa se jih jemlje zgolj kot del mehanizma za uresničevanje politike, ki se določa na državni ravni« (Vlaj 2011, 2. pogl.).

V slovenski lokalni samoupravi sta zanimanje in sodelovanje prebivalcev pri odločanju v lokalnih skupnostih izredno majhna. Udeležba državljanov v javnem življenju v lokalnih skupnostih je pomembna značilnost demokracije in nizka stopnja udeležbe je v demokratičnem procesu zaskrbljujoč znak in pokazatelj delovanja lokalne demokracije (Vlaj 2011, 5. pogl.).

Za ugotavljanje vloge in položaja krajevnih skupnosti v Občini Domžale sem pripravil strukturiran vprašalnik, ki sem ga poslal vsem trinajstim predsednikom krajevnih skupnosti, in na podlagi katerega bom lahko potrdil ali ovrgel hipotezo H1, kjer trdim, da imajo krajevne skupnosti v Občini Domžale s predlogi, pobudami in mnenji premalo vpliva na odločanje v

občini. V dobrih dveh mesecih pošiljanja elektronskih sporočil, telefonskih pogovorov v času uradnih ur in izven časa uradnih ur, osebnih obiskov med uradnimi urami in dogovarjanja so mi kljub mnogim obljubam odgovorili le štirje predsedniki krajevnih skupnosti. Analiza intervjujev je opisana v nadaljevanju kljub majhnemu številu pridobljenih odgovorov predsednikov krajevnih skupnosti. Kakor je to dejstvo otežilo nadaljnjo analizo, tako smo lahko že v začetku ugotovili, da je pripravljenost komuniciranja s krajanami in izkoriščanje možnosti izražanja lastnega mnenja ter mnenja krajevne skupnosti o zadevah, ki se odvijajo na območju krajevnih skupnosti, izredno nizka.

Kot smo že omenili, lahko na podlagi 66. člena (Statut Občine Domžale, 1999) krajevna skupnost zahteva, da občinski svet obravnava mnenja in predloge, ki ga predloži, kadar občinski svet odloča o zadevah, ki zadevajo interese njenih prebivalcev. Na podlagi intervjujev je mogoče opaziti, da se število mnenj in predlogov zelo razlikuje od ene do druge krajevne skupnosti. Nekatere krajevne skupnosti pripombe krajanov dobivajo dnevno in jih enkrat mesečno obravnavajo in nato glede na njihovo presojo posredujejo občinskemu svetu. Pri eni izmed krajevnih skupnosti je bilo v zadnjem polletnem obdobju teh mnenj okrog dvajset, odgovor s strani občinskega sveta pa so dobili le na eno. Sicer pa je število mnenj in pripomb odvisno od projektov in potreb, vendar se večina strinja, da je teh predlogov glede na pristojnosti kar veliko.

Zelo pa se razlikuje mnenje o upoštevanosti predlogov, mnenj in pripomb, naslovljenih na občinski svet. Polovica se strinja, da so predlogi in mnenja le delno oziroma niso pogosto upoštevani. Nato pa imamo dve skrajnosti, kjer ena stran meni, da so predlogi, mnenja in pripombe na občinskem svetu največkrat preslišani in neupoštevani, saj se občinski svet prevečkrat odloča na podlagi političnega stanja in ne dejanskih argumentov, ki jih krajanami podajo preko krajevnih skupnosti. Na drugi strani pa je mnenje ene krajevne skupnosti, da se realizira večina predlogov, mnenj in pripomb, upoštevajoč časovno obdobje celotnega zadnjega mandata. Tu se pojavlja vprašanje, v kolikšni meri vplivajo strankarska pripadnost, dobra volja župana ali zgolj naklonjenost kraju v občinskem svetu, na argumentirano obravnavanje in potencialno možno upoštevanje predloženih predlogov in mnenj krajevnih skupnosti.

Torej, ali imajo krajevne skupnosti premalo, ravno prav, ali preveč pristojnosti? Večina intervjuvancev meni, da premalo. Sicer se razlage, zakaj naj bi krajevne skupnosti imele več

pristojnosti, rahlo razlikujejo, vendar je skupna rdeča nit, da krajevne skupnosti samo podajajo mnenja, ki so lahko upoštevana ali ne, zato bi morale krajevne skupnosti v občinskem svetu imeti večjo posvetovalno vlogo in večjo možnost razprave pri vprašanjih, lahko tudi brez glasovalne pravice. Glede na to, da se večina problemov, ki se pojavljajo, nanaša na komunalne zadeve, si krajevne skupnosti prizadevajo imeti večjo vlogo pri posegih v prostorske akte in področje planiranja. Niso pa vsi predsedniki krajevnih skupnosti mnenja, da imajo premalo pristojnosti. Glede na to, da je delo v krajevni skupnosti za predsednike brezplačno in ne predstavlja primarne okupacije, je za nekatere pristojnosti ravno dovolj, saj bi bilo za več pristojnosti potrebnega več časa, ki pa ga ljudje od delu in družini težko najdejo.

Med intervjuvanimi predstavniki krajevnih skupnosti v Občini Domžale obstaja splošno prepričanje, da bi izboljšanje sodelovanja med krajevnimi skupnostimi in organi občine potrebovalo predvsem boljše komunikacijske kanale, naj si bo to prek skupnih rednih sestankov ali zgolj boljšega obveščanja o posegih, ki se nanašajo na določen kraj. Torej, če je realizacija predlogov in mnenj krajevnih skupnosti pozitivna, lahko govorimo o vplivu na odločanje v občini, vendar sem tak odziv dobil le od enega izmed intervjuvancev, ostali so mnenja, da je vpliv zelo majhen, ali pa ga praktično ni.

6 ZAKLJUČEK

Krajevne skupnosti so bile kot ožji del občine ustanovljene zaradi zadovoljevanja posebnih potreb občanov. Njihove naloge se nanašajo predvsem na področje javnih služb, upravljanje s premoženjem, z vzdrževanjem cest in drugih površin ter s pospeševanjem kulturnih in drugih dejavnosti. Njihov obstoj in delovanje naj bi izboljšalo lokalno demokracijo, saj ožji deli občine omogočajo sodelovanje prebivalcev na najnižji ravni ter so vez med krajem, kjer živimo, in občino. Vendar se je pojavilo vprašanje, ali imajo krajevne skupnosti dovolj pristojnosti, da bi lahko s svojim delovanjem vplivale na oblikovanje politik in odločanje v občini, ali pa so le organizacijski del, ki ima vpliv samo pri odločanju o zadevah ožjega lokalnega pomena.

V diplomskem delu sem se osredotočil na primer Občine Domžale ter si zastavil dve hipotezi, in sicer, da so krajevne skupnosti pomemben element lokalne demokracije v Občini Domžale (H0), in da imajo krajevne skupnosti v Občini Domžale s predlogi, pobudami in mnenji (na podlagi Statuta občine Domžale in Odloka o krajevnih skupnostih) premalo vpliva na odločanje v občini (H1). Preučevani vzorec je torej trinajst krajevnih skupnosti v Občini Domžale, na podlagi katerih sem potrdil oziroma ovrigel zastavljeni hipotezi.

V prvem delu empiričnega raziskovanja smo razdelili naloge oziroma pristojnosti na tri dele in ugotovili, da krajevne skupnosti v Občini Domžale največ nalog, ki so jim določene s statutom občine in odlokom o krajevnih skupnostih, torej kar trinajst, opravljajo samostojno, pri osmih nalogah sodelujejo s podajanjem predlogov, pobud in mnenj, le pri eni nalogi pa sodelujejo pri razpravi in realizaciji le-te. Glede na to, da je glavna naloga ožjih delov občine predvsem v zagotavljanju bolj učinkovitega upravljanja in možnosti sodelovanja na najnižji ravni, lahko prvo hipotezo potrdim. Krajevna skupnost je pomembna in hkrati prva vez med krajem, kjer živimo, in občino, ki je mnogokrat lahko vsebinsko oddaljena od dogajanja v posameznih krajih, po drugi strani pa na mnogih področjih na podlagi zakonodaje s prenesenimi nalogami deluje samostojno in s tem zagotavlja bolj učinkovito delovanje občine.

Odgovor na drugo zastavljeno hipotezo je, da krajevne skupnosti lahko zahtevajo, da občinski svet obravnava predloge, pobude in mnenja, vendar ni zagotovila, da bodo ta upoštevana. Na podlagi mnenj nekaterih predsednikov krajevnih skupnosti v Občini Domžale se je v mnogih primerih zgodilo, da občinski svet ni poslal niti odgovora na dane pripombe in mnenja o

zadevah, ki se nanašajo na njihov kraj. To postavlja vprašanje za morebiten nadaljnji študij te teme, in sicer, kaj vse, poleg seveda dobro pripravljenega in utemeljenega predloga, vpliva na prehod od mnenja, pobude ali pripombe na dejansko obravnavo v občinskem svetu in sprejetje le-teh Ugotovitev diplomskega dela je, da imajo krajevne skupnosti v Občini Domžale s predlogi, pobudami in mnenji premalo vpliva na odločanje v občini. Vendar bom kljub tej ugotovitvi hipotezo le delno potrdil, saj je mnenje krajevne skupnosti podala manj kot tretjina vseh predsednikov krajevnih skupnosti v Občini Domžale. Iskanje odgovora na drugo zastavljeno hipotezo je obenem pokazalo, da so komunikacijski kanali in možnost sodelovanja z nekaterimi krajevnimi skupnostmi v Občini Domžale na nizki ravni. Krajevna skupnost je tisti element lokalne samouprave, ki bi moral biti na najnižji ravni dostopen krajanom, kar je v primeru nedelovanja zaskrbljujoč pokazatelj lokalne demokracije.

7 LITERATURA

Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2005. Krajevna samouprava v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 177–202. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Dunn, William N. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

Gedrih, Janko in Ferdo Gestrin. 1979. *Zbornik občine Domžale: Kulturna skupnost Domžale*.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.

Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika: policy analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Haček, Miro, Bogomil Ferfila in Drago Zajc. 2009. *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.

Kustec Lipicer, Simona. 2007. *Cena uspeha: Evalvacijska analiza javne politike boja proti dopingu v vrhunskem športu v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

Občinski poročevalec. 1979. Delegatski obveščevalec. Priloga za delo delegatov in delegacij, IV. (4): 3–6, Domžale: INDOK center Domžale.

Stražar, Stane. 1999. *Domžale: Mesto pod Goričico*. Škocjan pri Domžalah: Kulturno društvo Miran Jarc, Škocjan.

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

Pinterič, Uroš, Nina Benda in Ben Belak. 2008. *Modernizacija slovenskih občinskih uprav: izbrane teme*. Novo mesto: Univerzitetno in raziskovalno središče.

Ustava Republike Slovenije. 2008. Sedma, dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba.

Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Vlaj, Stane. 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2011. *Slovenska lokalna samouprava je v krizi*. IFIMES – International institute for Middle East and Balkan Studies. Dostopno prek:

<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=590> (28. maj 2011).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (17. maj 2011).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (18. maj 2011).

Statut Občine Domžale. 1999. Uradni vestnik Občine Domžale 7/1999. Dostopno prek: <http://vestnik.domzale.si/data/docs/Statut.pdf> (18. maj 2011).

--- 2004. Uradni vestnik Občine Domžale 13/2004. Dostopno prek: <http://www.domzale.si/index.php?S=1&Folder=87> (21. maj 2011).

Odlok o krajevnih skupnostih. Ur. vestnik Občine Domžale 0072-22/09. Dostopno prek: <http://www.domzale.si/index.php?S=11> (18. maj 2011).

PRILOGE

Priloga A: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Radomlje, gospoda Igorja Jeretine (odgovor poslan 14. 6. 2011).

1. Kako ocenjujete vlogo krajevne skupnosti (v nadaljevanju KS) v občini?

Vloga krajevne skupnosti v občini bi morala biti povezovalna med krajem, kjer živimo, in občino, ki je malce bolj oddaljena od dogajanja v kraju. Vloga KS je pomembna in v občinah, kjer se tega zavedajo, stvari lepo in zgledno tečejo.

2. Kateri so najpogostejši problemi, s katerimi se srečujete v KS?

Problemi infrastrukture, ceste in poti za pešce, kanalizacija, prometna varnost, izvajanje javnih služb.

3. Ali menite, da imajo KS preveč/ravno prav/premalo pristojnosti?

Glede na to, da svete KS volijo direktno krajani, imajo premalo pristojnosti, saj niso del občinskih svetov, kar bi po moje morali biti. Lahko so brez glasovalne pravice, vendar s posvetovalno funkcijo in možnostjo razprave na vprašanja, pomembna za kraj. Menim tudi,

da bi bilo v Sloveniji bistveno manj občin, če bi bilo to sodelovanje boljše, ker bi potem bile težnje krajev po svojih občinah manjše.

4. *Kakšno vlogo bi po Vašem mnenju morale imeti KS?*

Povezati sodelovanje med krajanji in občino, poleg tega pa imeti nekaj sredstev za pomoč društvom v kraju, ureditev centra kraja, izvajanje določenih akcij (čistilne, prometne in zaščitne).

5. *V kolikšni meri so upoštevani predlogi, mnenja in pripombe, ki jih naslovite na občinski svet?*

Naši predlogi in mnenja so na občinskem svetu največkrat preslišani in neupoštevani, saj občinski svet prevečkrat odloča glede na politično stanje in premalokrat na podlagi argumentov s strani svetnikov KS in krajanov.

6. *Koliko je dejansko predlogov, mnenj in pripomb?*

Pripombe s strani krajanov so dnevne in v mojem mandatu jih enkrat mesečno »predebatiramo« na svetu KS in jih potem glede na našo presojo pošljemo na občino. V mojem mandatu, se pravi v cca. 6 mesecih, je bilo občini posredovanih okrog 20 predlogov in samo na enega smo prejeli odgovor. Na vse ostale predloge ni bilo odgovora, ne pozitivnega ne negativnega.

7. *Kje vidite možnost izboljšanja povezanosti med KS in organi občine?*

Možnost izboljšanja sodelovanja obstaja predvsem na komunikacijskem področju, saj trenutno občinski organi ne obveščajo krajevne skupnosti o nobenih posegih. Vse v kraju se dogaja brez vednosti KS in včasih izpade prav burleskno, ko krajanji o posameznih stvareh vedo več iz gostiln kot pa mi v KS.

8. *Kakšen vpliv ima KS na odločanje v občini?*

Praktično nobenega, ker ima po zakonu o lokalni samoupravi svet KS samo posvetovalno funkcijo, tako da prave moči odločanja ni. Vse je odvisno od dobre volje župana in podpore kraju v občinskem svetu.

Priloga B: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Dragomelj – Pšata, gospoda Jožeta Rožmana (odgovor poslan 7. 6. 2011).

1. Kako ocenjujete vlogo krajevne skupnosti (v nadaljevanju KS) v občini?

Kot precej pomembno, ker ima prva stik s krajanmi in marsikateri problem je rešen že na ravni KS.

2. Kateri so najpogostejši problemi, s katerimi se srečujete v KS?

Problem odkupov zemljišč ob cesti, ker se to v preteklosti ni sproti reševalo, sedaj pa vsega naenkrat ni mogoče rešiti in marsikatero soglasje zato pade v vodo. To je vseslovenski problem.

3. Ali menite, da imajo KS preveč/ravno prav/premalo pristojnosti?

Glede na to, da je delo v KS brezplačno, je ravno prav pristojnosti. Za več pristojnosti je potrebno več časa, ki ga ob službi težko najdeš.

4. Kakšno vlogo bi po Vašem mnenju morale imeti KS?

Tako, ki jo imajo. So vez med krajanmi in občino.

5. V kolikšni meri so upoštevani predlogi, mnenja in pripombe, ki jih naslovite na občinski svet?

Kar zadeva našo KS (Dragomelj – Pšata), je potrebno poudariti, da se realizira večina predlogov, mnenj in pripomb. Je pa treba gledati preko celega mandata.

6. Koliko je dejansko predlogov, mnenj in pripomb?

Odvisno od projektov in potreb.

7. Kje vidite možnost izboljšanja povezanosti med KS in organi občine?

Lahko rečem, da zelo dobro sodelujemo.

8. Kakšen vpliv ima KS na odločanje v občini?

Če je realizacija predlogov dobra, je to vpliv na odločanje. Vse je odvisno od sodelovanja. Veliko problemov smo rešili, ker smo nastopili skupaj.

Priloga C: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednika Krajevne skupnosti Venclja Perka, gospoda Janeza Ulčarja (odgovor poslan 7. 7. 2011).

1. *Kako ocenjujete vlogo krajevne skupnosti (v nadaljevanju KS) v občini?*

Krajevna skupnost je v okviru občine premalo upoštevana.

2. *Kateri so najpogostejši problemi, s katerimi se srečujete v KS?*

Problemi v krajevni skupnosti so nevdrževane ceste, prometne situacije in pobude za ureditev zelenih površin in igrišč.

3. *Ali menite, da imajo KS preveč/ravno prav/premalo pristojnosti?*

Krajevne skupnosti izdajajo samo mnenja, ki se lahko v upravnem postopku upoštevajo ali ne, zato bi morale imeti krajevne skupnosti več pristojnosti.

4. *Kakšno vlogo bi po Vašem mnenju morale imeti KS?*

Vloga krajevnih skupnosti bi morala biti pri posegih v prostorske akte večja in bolj upoštevana.

5. *V kolikšni meri so upoštevani predlogi, mnenja in pripombe, ki jih naslovite na občinski svet?*

Predlogi in pobude, ki jih posredujemo na občinski svet (seveda smo preko svetnikov), niso pogosto upoštevani.

6. *Koliko je dejansko predlogov, mnenj in pripomb?*

Predlogov in mnenj je kar veliko, saj imamo v južnem delu veliko problemov predvsem z onesnaženjem okolice.

7. *Kje vidite možnost izboljšanja povezanosti med KS in organi občine?*

Večja možnost povezovanja je v skupnih sestankih in dogovorih o izdaji mnenj in soglasij.

8. *Kakšen vpliv ima KS na odločanje v občini?*

Vpliv krajevne skupnosti je majhen.

Priloga Č: Strukturiran vprašalnik – odgovor predsednice Krajevne skupnosti Simona Jenka, gospe Veronike Banko (odgovor poslan 7. 7. 2011).

1. *Kako ocenjujete vlogo krajevne skupnosti (v nadaljevanju KS) v občini?*

Premajhno upoštevanje.

2. *Kateri so najpogostejši problemi s katerimi se srečujete v KS?*

Komunalni.

3. *Ali menite da imajo KS preveč/ravno prav/premalo pristojnosti?*

Premalo.

4. *Kakšno vlogo bi po Vašem mnenju morale imeti KS?*

Večjo, kot jo imajo.

5. *V kolikšni meri so upoštevani predlogi, mnenja in pripombe, ki jih naslovite na občinski svet?*

Delno.

6. *Koliko je dejansko predlogov, mnenj in pripomb?*

Veliko.

7. *Kje vidite možnost izboljšanja povezanosti med KS in organi občine?*

Redni sestanki.

8. *Kakšen vpliv ima KS na odločanje v občini?*

Nobenega.