

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Judita Pirc

**Upravljanje slovenskih mestnih občin
z vidika razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Judita Pirc

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

**Upravljanje slovenskih mestnih občin
z vidika razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

*To magistrsko delo posvečam svojemu čudovitemu sinu Hubertu,
ki je kljub otroškim letom zmogel izjemno mero razumevanja in potrpežljivosti
ter me ves čas mojega dela zavzeto spodbujal, podpiral in razumel.*

*Zahvaljujem se svoji mentorici doc. dr. Simoni Kukovič za dragocene nasvete in usmeritve,
predvsem pa za pozitivno naravnost in energijo,
prav tako red. prof. dr. Miru Hačku za začetno konstruktivnost in odzivnost.
Hvala tudi sestri z družino ter staršema, ki so mi s svojo pomočjo olajšali delo.
Nenazadnje še hvala V. za velikodušno tehnično podporo ter priročne namige,
pa tudi najbližjim sodelavkam in sodelavcem za številne spodbude in potrpežljivost.*

ISKRENA HVALA

IZJAVA O AVTORSTVU

Upravljanje slovenskih mestnih občin z vidika razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom

POVZETEK

Uvedba novega sistema lokalne samouprave po osamosvojitvi v devetdesetih letih preteklega stoletja in vzpostavitev sistema parlamentarne demokracije v RS sta terjali tudi povsem drugačno organizacijo lokalne samouprave, ki je postala temeljna ustavna garancija in ena izmed najpomembnejših ustavnih vrednot. Organov lokalne samouprave sicer ustava ni opredelila, zato je to vprašanje uredil ZLS, ki ga je DZ RS sprejel decembra 1993. Z normativno ureditvijo so občinskemu svetu kot predstavniškemu organu pripadle urejevalna, volilna, nadzorna in funkcija odločanja v konkretnih zadevah, županu kot izvršilnemu organu pa izvršilna in koordinativna funkcija. S številnimi spremembami in dopolnitvami ZLS od njegovega sprejetja do danes sta se položaj ter medsebojno razmerje obeh organov občine preoblikovala, spreminjala in razvila do te mere, da je predstavniška demokracija počasi, vendar konstantno izgubljala svoj pomen, hkrati in postopoma pa se je krepil položaj individualnega izvršilnega organa – župana. Kukovičeva in Brezovšek (2015, 81) ta pojav označita kot prehod od parlamentarizma k (močnemu) prezidencializmu.

Razmerje med predstavniškim občinskim svetom in izvršilnim županom v slovenskem sistemu lokalne samouprave smo umestili v okvir tipologije horizontalne delitve moči v lokalnih skupnostih, ki sta jo med drugimi razvila Mouritzen in Svava (2002). S predstavitvijo položaja ter medsebojnega razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom v nekaterih evropskih ureditvah ter analizo položaja in pristojnosti občinskega sveta ter župana v slovenski normativni ureditvi smo ugotovili številne podobnosti z južноеvropskimi (t.i. postnapoleonskimi) državami oz. sistemi (Kukovič in Brezovšek 2015, 70).

Odnos med obema organoma smo preučevali tudi ob predpostavki, da na vzpostavitev predmetnega razmerja poleg veljavne normativne ureditve, (poraz)delitve pristojnosti in neposrednih volitev župana vplivata še županova politična moč, ki izhaja (tudi) iz doseženega volilnega rezultata, ter homogenost oz. politična razdrobljenost predstavniškega organa. Sklepali smo, da vse skupaj pomembno vpliva na morebitno vzpostavitev in obliko koalicijskega vladanja v posamezni občini. Koalicijsko povezovanje smo nato postavili v teoretski koncept De Swaanovih zmagovalnih koalicij.

Podrobna analiza rednih volitev v občinske oz. mestne svete ter volitev županov v letih 2006, 2010 in 2014 v slovenskih mestnih občinah je pokazala različno politično razdrobljenost občinskih oz. mestnih svetov mestnih občin v obravnavanem obdobju. Ugotovili smo tesno povezanost med volilnim izidom volitev župana v prvem krogu in razdrobljenostjo predstavniškega organa ter verjetnostjo sklepanja kakršnih koli formalnih koalicijskih dogovorov s svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu. Končno še sklepamo, da so lokalni interesi skupine ljudi – občanov na skupnem geografskem območju, ki upravljajo z lastnimi zadevami in uresničujejo svoje najbolj neposredne interese ter cilje, mnogo bolj trden in povezovalen element kot povezovanje posameznih političnih akterjev zgolj na podlagi enakih (ali podobnih) ideoloških načel in prepričanj.

Ključne besede: občinski/mestni svet, župan, mestne občine, razmerje, lokalne volitve

The management of Slovenian city municipalities in terms of the relationship between the representative and executive bodies

SUMMARY

The introduction of a new system of local self-government since the independence in the nineties of the past century and the establishment of a system of parliamentary democracy in Slovenia resulted in a completely different organization of local self-government, which became a fundamental constitutional guarantee and one of the most important constitutional values. The Constitution did not specify the bodies of local self-government, so this issue is regulated by the law – ZLS, which was adopted by the National Assembly in December 1993. The regulatory framework sets that the municipal council as a representative body has the managing function, the electoral, control and decision-making function in specific matters, the mayor as the executive body however has the executive and coordinative function. With numerous amendments and additions of the law since its adoption the position and the relationship of the two municipal bodies have been transformed, changed and developed to such an extent that the representative democracy is slowly but continuously losing its importance, on the other hand the position of an individual executive authority - the mayor, is gradually strengthening. Kukovič and Brezovšek (2015, 81) mark this phenomenon as a transition from a parliamentary system to the (strong) presidentialism.

We placed the relationship between the representative municipal council and the executive mayor in the Slovenian system of local self-government in the context of typology of horizontal division of power in local communities, which was developed by Mouritzen and Svava (2002). With the presentation of the position and the mutual relationship between the representative and executive authorities in some European countries and an analysis of the position and powers of the municipal council and the mayor in the Slovenian normative arrangements we found many similarities with southern European countries or systems (Kukovič and Brezovšek 2015, 70).

We have studied the relationship between the two bodies assuming that the establishment of their relationship is influenced not only by the existing regulatory framework, division of competences and the direct elections of the mayor, but by the mayor's political power as well, which is also derived from the electoral outcome, and homogeneity or the political fragmentation of the representative body. It was concluded that all together has a significant impact on the possible establishment and form of the coalition government in each municipality. Coalition linking was furthermore placed in the theoretical concept of De Swaan's winning coalitions.

Detailed analysis of the regular elections to the municipal or city councils and mayors' elections in 2006, 2010 and 2014 in the Slovenian city municipalities showed a different political fragmentation of municipal or city councils during this period. We have found a close link between the election outcome of the mayor elections in the first round and the fragmentation of the representative body and the probability of concluding any formal coalition agreements with the political groups or clubs in the municipal or city council. Finally, we conclude that the local interests of the group of people - citizens in the same geographical area, which manage their own affairs and carry out their most direct interests and objectives, are a much more solid and cohesive element than the integration of individual political actors merely on the basis of the same (or similar) ideological principles and beliefs.

Keywords: municipal/city council, mayor, city municipality, relationship, local elections

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	15
1.1	METODOLOŠKI PRISTOP: RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA.....	19
1.2	METODE PREUČEVANJA	23
1.2.1	<i>Deskriptivna metoda</i>	24
1.2.2	<i>Analiza in interpretacija primarnih ter sekundarnih virov</i>	24
1.2.3	<i>Analiza arhivskih podatkov in dokumentov.....</i>	24
1.2.4	<i>Primerjalna (sekundarna) analiza in interpretacija podatkov</i>	24
1.2.5	<i>Študija primera.....</i>	25
1.2.6	<i>Longitudinalna študija</i>	25
1.3	STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA.....	25
2	PREDSTAVNIŠKI IN IZVRŠILNI ORGAN V NEKATERIH EVROPSKIH UREDITVAH LOKALNE SAMOUPRAVE.....	27
2.1	MODEL MOČNEGA ŽUPANA: FRANCIJA, ŠPANJA, PORTUGALSKA, ITALIJA IN NEMČIJA.....	30
2.2	MODEL VODJE ODBORA: DANSKA IN ŠVEDSKA.....	32
2.3	KOLEKTIVNI MODEL: BELGIJA IN NIZOZEMSKA.....	33
2.4	MODEL LOKALNI SVET – MENEDŽER: FINSKA, NORVEŠKA IN IRSKA	34
3	OBČINSKI SVET IN ŽUPAN V SLOVENSKI UREDITVI LOKALNE SAMOUPRAVE – NORMATIVNI VIDIK	37
3.1	USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE	37
3.2	EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS).....	38
3.3	REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	39
3.4	ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS).....	42
3.4.1	<i>Občinski svet</i>	43
3.4.2	<i>Župan.....</i>	46
3.4.3	<i>Razmerje med občinskim svetom in županom v retrospektivi</i>	51
3.4.4	<i>Odločanje o načinu volitev župana</i>	54

3.5	ZAKON O LOKALNIH VOLITVAH (ZLV)	57
3.5.1	<i>Volitve v občinske svete</i>	58
3.5.2	<i>Volitve županov</i>	59
4	IZIDI REDNIH VOLITEV V OBČINSKE OZ. MESTNE SVETE IN VOLITEV ŽUPANOV V POSAMEZNIH MESTNIH OBČINAH V LETIH 2006, 2010 TER 2014 IN POJAV KOHABITACIJ	61
4.1	MESTNA OBČINA CELJE	61
4.2	MESTNA OBČINA KOPER/CAPODISTRIA	66
4.3	MESTNA OBČINA KRANJ	70
4.4	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	74
4.5	MESTNA OBČINA MARIBOR	79
4.6	MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA	84
4.7	MESTNA OBČINA NOVA GORICA	87
4.8	MESTNA OBČINA NOVO MESTO	91
4.9	MESTNA OBČINA PTUJ	96
4.10	MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC	100
4.11	MESTNA OBČINA VELENJE	104
4.12	UGOTOVITVE	108
5	KOALICIJSKO VLADANJE V POSAMEZNIH MESTNIH OBČINAH V MANDATU 2014–2018	112
5.1	MESTNE OBČINE S FORMALNIMI DOGOVORI O SODELOVANJU MED ŽUPANOM IN POLITIČNIMI STRANKAMI TER NEODVISNIMI LISTAMI V OBČINSKEM OZ. MESTNEM SVETU	112
5.1.1	<i>Mestna občina Kranj</i>	112
5.1.2	<i>Mestna občina Ljubljana</i>	114
5.1.3	<i>Mestna občina Maribor</i>	115
5.1.4	<i>Mestna občina Novo mesto</i>	117
5.1.5	<i>Mestna občina Ptuj</i>	118
5.1.6	<i>Podobnosti in razlike v koalicijskih dogovorih, sporazumih oz. programskih koalicijah</i>	120

5.2	MESTNE OBČINE BREZ DOGOVOROV O SODELOVANJU MED ŽUPANOM IN POLITIČNIMI STRANKAMI TER NEODVISNIMI LISTAMI V OBČINSKEM/MESTNEM SVETU	122
6	SKLEPNE UGOTOVITVE.....	123
7	LITERATURA	127

KAZALO TABEL

TABELA 4.1: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MOC.....	62
TABELA 4.2: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MOC NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	64
TABELA 4.3: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V OBČINSKEM SVETU MOK	66
TABELA 4.4: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V OBČINSKEM SVETU MOK NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2011 IN 2014.....	68
TABELA 4.5: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MO KRANJ.....	71
TABELA 4.6: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MO KRANJ NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	72
TABELA 4.7: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MOL.....	75
TABELA 4.8: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MOL NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	77
TABELA 4.9: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MOM.....	80
TABELA 4.10: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MOM NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	82
TABELA 4.11: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MOMS	85
TABELA 4.12: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MOMS NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	86
TABELA 4.13: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MONG	88
TABELA 4.14: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MONG NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	90
TABELA 4.15: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V OBČINSKEM SVETU MONM	92
TABELA 4.16: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V OBČINSKEM SVETU MONM NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	94
TABELA 4.17: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V MESTNEM SVETU MO PTUJ.....	97
TABELA 4.18: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V MESTNEM SVETU MO PTUJ NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	99
TABELA 4.19: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V OBČINSKEM SVETU MOSG	101
TABELA 4.20: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V OBČINSKEM SVETU MOSG NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	103
TABELA 4.21: POLITIČNA RAZDROBLJENOST V SVETU MOV	105

TABELA 4.22: ŠTEVILO MANDATOV POLITIČNIH STRANK IN LIST V SVETU MOV NA LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014.....	107
TABELA 4.23: POLITIČNA RAZDROBLJENOST OBČINSKIH OZ. MESTNIH SVETOV SLOVENSКИH MESTNIH OBČIN V KORELACIJI S POLITIČNO MOČJO ŽUPANA, IZRAŽENO NA VOLITVAH.....	109
TABELA 5.1: PODOBNOSTI IN RAZLIKE MED KOALICIJSKIMI DOGOVORI MESTNIH OBČIN	120

KAZALO GRAFOV

GRAF 4.1: MESTNI SVET MOC V ZADNJIH TREH MANDATIH.....	63
GRAF 4.2: POLITIČNA MOČ ŽUPANA BOJANA ŠROTA IN SLS	64
GRAF 4.3: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MOC PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	65
GRAF 4.4: OBČINSKI SVET MOK V ZADNJIH TREH MANDATIH.....	67
GRAF 4.5: POLITIČNA MOČ ŽUPANA BORISA POPOVIČA IN POLITIČNE STRANKE KJN.....	68
GRAF 4.6: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V OBČINSKEM SVETU MOK PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2011 IN 2014	69
GRAF 4.7: MESTNI SVET MO KRANJ V ZADNJIH TREH MANDATIH	71
GRAF 4.8: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MO KRANJ IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE....	72
GRAF 4.9: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MO KRANJ PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	74
GRAF 4.10: MESTNI SVET MOL V ZADNJIH TREH MANDATIH	76
GRAF 4.11: POLITIČNA MOČ ŽUPANA IN LISTE ZORANA JANKOVIČA	77
GRAF 4.12: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MOL PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	78
GRAF 4.13: MESTNI SVET MOM V ZADNJIH TREH MANDATIH (PO REDNIH LOKALNIH VOLITVAH)	81
GRAF 4.14: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MOM IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE.....	81
GRAF 4.15: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MOM PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	83
GRAF 4.16: MESTNI SVET MOMS V ZADNJIH TREH MANDATIH.....	85
GRAF 4.17: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MOMS IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE.....	86
GRAF 4.18: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MOMS PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	87
GRAF 4.19: MESTNI SVET MONG V ZADNJIH TREH MANDATIH.....	89
GRAF 4.20: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MONG IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE	90
GRAF 4.21: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MONG PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	91
GRAF 4.22: OBČINSKI SVET MONM V ZADNJIH TREH MANDATIH	93
GRAF 4.23: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MONM IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE.....	94

GRAF 4.24: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V OBČINSKEM SVETU MONM PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	95
GRAF 4.25: MESTNI SVET MO PTUJ V ZADNJIH TREH MANDATIH	98
GRAF 4.26: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MO PTUJ IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE.....	98
GRAF 4.27: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V MESTNEM SVETU MO PTUJ PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	100
GRAF 4.28: MESTNI SVET MOSG V ZADNJIH TREH MANDATIH	102
GRAF 4.29: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MOSG IN NJEGOVE POLITIČNE STRANKE OZ. LISTE	102
GRAF 4.30: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V OBČINSKEM SVETU MOSG PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	104
GRAF 4.31: SVET MOV V ZADNJIH TREH MANDATIH.....	106
GRAF 4.32: POLITIČNA MOČ ŽUPANA MOV IN SD	106
GRAF 4.33: RAZMERJE SIL PO ŠTEVILU MANDATOV V SVETU MOV PO LOKALNIH VOLITVAH 2006, 2010 IN 2014	108

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije
DSD – Demokratična stranka dela
DSRS – Državni svet Republike Slovenije
DZRS – Državni zbor Republike Slovenije
IDS – Iniciativa za demokratični socializem
KJN – Koper je naš
LDS – Liberalna demokracija Slovenije
LGS – Liberalno-gospodarska stranka
LPR – Lista za pravičnost in razvoj
LTK – Lista Tomaža Kanclerja za župana
MELLS – Evropska listina lokalne samouprave
MO – Mestna občina
MOC – Mestna občina Celje
MOK – Mestna občina Koper
MOL – Mestna občina Ljubljana
MOM – Mestna občina Maribor
MOMS – Mestna občina Murska Sobota
MONG – Mestna občina Nova Gorica
MONM – Mestna občina Novo mesto
MOSG – Mestna občina Slovenj Gradec
MOV – Mestna občina Velenje
NSi – Nova Slovenija – Krščanski demokrati
PLS – Povezane lokalne skupnosti
RS – Republika Slovenija
SD – Socialni demokrati
SDS – Slovenska demokratska stranka
SLS – Slovenska ljudska stranka
SMC – Stranka modernega centra (Stranka Mira Cerarja)
SMS – Stranka mladih Slovenije
SZNKS – Stranka za napredek krajevnih skupnosti
TRS – Stranka za ek socializem in trajnostni razvoj Slovenije

VZK – Več za Kranj, Stranka za lepšo prihodnost

ZDM – Stranka za delovna mesta

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZLV – Zakon o lokalnih volitvah

ZZD – Zveza za Dolenjsko

ZZP – Zveza za Primorsko

1 UVOD

Da prebivalci lokalne skupnosti, torej občani, sami upravljajo z lastnimi zadevami, je temeljna značilnost lokalne samouprave oz. eno temeljnih demokratičnih načel. Uspešno delovanje lokalne samouprave, v kateri se na določenem območju uresničujejo najbolj neposredni interesi občanov (Kälin 1999), pa je predvsem odvisno od razmerja med učinkovitostjo in demokratičnostjo sprejemanja odločitev v lokalni skupnosti. Občani lahko te odločitve sprejemajo neposredno z različnimi oblikami neposrednega odločanja (zbor občanov, referendum, ljudska iniciativa) ali posredno preko demokratično izvoljenih organov lokalne skupnosti, kar je zaradi izredne kompleksnosti modernih oblik lokalne samouprave in potrebe po vsakodnevem odločanju bolj običajno (Brezovšek in drugi 2008, 124). Grad (2004, 58) organizacijo lokalne samouprave in volitve njenih organov prepozna kot ključni točki pri vzpostavljanju in izvajanju lokalne samouprave.

Uvedba novega sistema lokalne samouprave v Republiki Sloveniji po njeni osamosvojitvi leta 1991 in ob vzpostavitvi sistema parlamentarne demokracije je terjala povsem drugačno organizacijo lokalne samouprave kot prejšnja ureditev. Korenita sprememba dotedanje samoupravno-komunalne ureditve v smeri klasične lokalne samouprave evropskega tipa je bila ena najpomembnejših in najzahtevnejših nalog nove države (Haček 2005, 65). Reforma lokalne samouprave v Sloveniji, ki se je zgodila z nekajletnim zamikom v primerjavi nekaterimi srednjeevropskimi državami, npr. Poljsko, Madžarsko, Slovaško in Češko (Swianiewicz 2001), se je začela s sprejemom ustave nove in neodvisne države, ki je v 9. členu zagotovila nov sistem lokalne samouprave kot eno svojih temeljnih načel demokratične republike. Lokalna samouprava je tako postala temeljna ustavna garancija in ena izmed najpomembnejših ustavnih vrednot. Ker veljavna ustava ni imela in še vedno nima določb o organih lokalne samouprave, je bilo potrebno to vprašanje urediti z zakonom. Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS),¹ ki ga je DZ RS sprejel 21. decembra 1993, potem pa do danes, torej v dobrih 22 letih, kar dvanajstkrat spremenil in/ali dopolnil,² je tako v posebnem, četrtem poglavju uredil organe občine in določil, da so organi občine občinski svet, župan in

¹ *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB-2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007), 76/2008 (25. julij 2008), 79/2009 (9. oktober 2009) in 51/2010 (28. junij 2010).

² Zanimivo je, da je bil ZLS (1993) prvič spremenjen in dopolnjen že pred ustanovitvijo novih občin leta 1994. Postopek ustanovitve novih občin se je zaključil z izvedbo prvih lokalnih volitev novembra 1994, postopek konstituiranja pa v prvi polovici leta 1995.

nadzorni odbor (ZLS 2007, 28. člen). Nekateri avtorji sicer med samostojne občinske organe štejejo tudi druge organe, kot npr. občinsko volilno komisijo, ki po zakonu o lokalnih volitvah vodi občinske volitve (Grad 1998, 122–123).

Temeljno izhodišče za urejanje razmerij med predstavniškimi in izvršilnimi organi v slovenski lokalni samoupravi je bila določba 3. člena Evropske listine lokalne samouprave (MELLS 1996),³ v skladu s katero prebivalci samoupravne lokalne skupnosti odločajo o zadevah lokalne samouprave prek svetov ali skupščin, sestavljenih iz članov, ki jih volijo prebivalci svobodno in tajno na podlagi neposredne, enakopravne ter splošne volilne pravice. 3. člen listine še določa, da imajo lahko sveti ali skupščine izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Za lokalno samoupravo je (oz. naj bi bilo) torej temeljno odločanje po predstavniškem organu, ki je nosilec celotnega odločanja iz pristojnosti občine (Haček 2000). Veljavni zakon – ZLS (2007) pa določa, da ima občina poleg občinskega sveta še neposredno izvoljenega župana,⁴ k čemur je po Ribičičevem (1999, 426) mnenju prispevalo tudi veliko število županov (kar 27) v poslanskih vrstah DZ RS v mandatnem obdobju 1996–2000. Ta se je v dvajsetletni praksi, upoštevaje modele vladanja v sistemu lokalne samouprave in horizontalne institucionalne odnose oz. delitev moči v sistemih lokalnih oblasti Mouritzena in Svare (2002), celo izkazal za močnega župana, ki nadzira delovanje večine občinskega sveta in je zakonsko v celoti odgovoren za vse izvršilne funkcije (Mouritzen in Svava 2002, 55; Haček in drugi 2013, 47; Kukovič 2015, 60). Po POLLEADER tipologiji lahko slovenskega župana poimenujemo s terminom *izvršilni župan*, saj ta ni le formalno predstojnik občinske uprave, temveč jo pri svojem delu dejansko tudi usmerja (Kukovič 2015, 63 in 68).

Tej trditvi v prid govori tudi statistični podatek, da ustvarjanje kohezije znotraj politične večine v občinskem svetu kot pomembno nalogo razume le 38,4 odstotka slovenskih županov velikih občin, med katere sodi vseh enajst mestnih občin (Kukovič 2015, 143 in 205), iz česar lahko sklepamo, da imajo slovenski župani v občinskih svetih vendarle zadostno podporo in/ali da občinske svetnike pri njihovem odločanju vodita izrazita usmerjenost k uresničevanju lokalnih interesov ter konstruktivnost.

³ Glej *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave* (MELLS). Ur. l. RS 57/1996, MP 15/1996 (19. oktober 1996). Republika Slovenija je MELLS podpisala leta 1994, ratificirala pa leta 1996. Po zakonu o ratifikaciji, ki ga je DZ RS sprejel 1. oktobra 1996, je listina začela veljati 1. marca 1997.

⁴ V prvi obravnavi ZLS (DZ RS 1993a) je bila sprejeta rešitev, po kateri bi župane volili na neposrednih volitvah ali v občinskem svetu, o čemer se vsaka občina oz. njeni prebivalci odločajo sami. Četudi je bil že v prvi obravnavi vložen amandma, ki je predlagal posredne volitve, in kljub rešitvi o neposrednih volitvah županov samo v majhnih občinah z do 3000 prebivalci, je bila kasneje z amandmajem v tretji obravnavi ZLS (DZ RS 1993c) ta ideja odklonjena. V zakonu (ZLS 1993, 42. člen) je bila nazadnje sprejeta zamisel o neposredni izvolitvi župana, ki je močno okrepila položaj župana, saj je ta postal bolj neodvisen od občinskega sveta.

ZLS (1993, 1994, 1995, 1997 in 1998) je sprva do kasnejših sprememb novembra 1998, ki so definirale pristojnosti obeh organov, kot jih poznamo še danes, glede medsebojnega razmerja med občinskim svetom in županom izhajal s stališča stroge delitve oblasti. To se je kazalo tudi v tem, da je občinski svet izmed sebe izvolil predsednika, župan pa je bil na seje vabljen in je na njih sodeloval na način, kot ga je predvidel predsednik občinskega sveta. Nerodnost takega modela, ki je bil verjetno odraz oz. ostanek prejšnje ureditve občine kot komune, se je pokazala kmalu po volitvah leta 1994 (Grafenauer 2000, 415). »V prvem mandatu občinskih svetov in županov se je namreč izkazalo, da ureditev, v kateri župan ni odgovoren svetu, povzroča blokade v lokalnem upravnem procesu zlasti v občinah, v katerih večina v občinskem svetu in župan nista imela enakih političnih pogledov« (Vlaj 2001, 136). Zakonodajalec se je na ta problem odzval s spremembo ZLS (november 1998), s katero je določil, da namesto predsednika občinskega sveta delo občinskega sveta vodi župan ter tudi sklicuje in vodi njegove seje. S to spremembo je zakonodajalec želel omiliti nesoglasja med občinskimi sveti in župani ter jih prisiliti k sodelovanju (Vlaj 2001, 136). Delovanje obeh organov ZLS (2007) torej ne povezuje z volilnim sistemom, temveč predvsem z določbami o sklicevanju in vodenju sej občinskega sveta.

Po Vlaju »problemi kohabitacije«, torej stanja, v katerem župan izhaja iz ene politične opcije, večina v občinskem svetu pa iz druge oz. nasprotne, »izhajajo iz poudarjene neodvisnosti in samostojnosti izvršilnega organa v odnosu do predstavniškega ter neizdelanega sistema odgovornosti. Ureditev tako teži k učinkovitosti lokalne samouprave in manj k demokratičnosti odločanja ter sodelovanju prebivalcev lokalne skupnosti pri sprejemanju odločitev« (Vlaj 2004, 238).

Nevarnost kohabitacije v sistemu slovenske lokalne samouprave nedvomno obstaja, četudi po ugotovitvah Lavtarja (2007, 31) to vendarle ni realen problem, saj po dosedanjih izkušnjah do takšnega položaja pride v manj kot petih odstotkih slovenskih občin. Poleg tega kohabitacije ne pomenijo nujno popolne blokade delovanja, pač pa zahtevajo veliko prilagajanja, strpnosti in seveda iskanja političnih kompromisov. Ob tem se poraja vprašanje, kako se s to nevarnostjo soočajo slovenske mestne občine, ki ob odsotnosti pokrajin oz. regij kot širših lokalnih samoupravnih skupnosti (t. i. intermediarne ravni), že danes zavzemajo položaj »kvazi« pokrajinskih oz. regionalnih središč. Hipotetično bi kohabitacije v mestnih občinah lahko resneje ogrozile delovanje teh središč in njihov razvoj, s takšnim primerom se je npr. soočala hrvaška prestolnica Zagreb v mandatu 2010–2013 (Podolnjak in Gardašević 2013), kar bi lahko pustilo vidnejše sledi tudi v slovenskem nacionalnem prostoru. Je pa to vendarle

malo verjetno, saj raziskava »Upravljavska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah« Fakultete za družbene vede iz leta 2007 kaže, da je upravljavska sposobnost v občinah s kohabitacijo celo višja kot v preostalih (Haček in drugi 2008, 179).

V splošnem problem kohabitacije vendarle ni nerešljiv. Ena izmed najbolj običajnih dolgoročnejših rešitev je povezanost volitev župana in občinskega sveta ter povezava kandidatur. Na ta način bi denimo politična stranka ali lista, s katere je bil izvoljen župan, dobila tudi večino v občinskem svetu. Na kratek rok pa se občine oz. vsakokratni župani poslužujejo oblikovanja koalicij in koalicijskega vladanja, programskega ali celo zgolj projektnega,⁵ neideološkega sodelovanja in povezovanja (Haček in Bačlija 2009; Lavtar 2012, 77). Povezovanje političnih akterjev na lokalni ravni je namreč specifično in denimo s povezovanjem na državni ravni nima kaj dosti skupnega, saj praviloma ne izhaja iz njihove ideološke povezanosti, temveč predvsem iz potrebe po uresničitvi konkretnega cilja, pomembnega za točno določeno lokalno skupnost. Slovenija tudi sicer sodi med države z nizkim deležem županov, ki so formalno člani političnih strank, saj le-te na lokalni ravni nimajo velike vloge, oz. vsaj ne tolikšne kot na državni ravni (Kukovič 2015, 198); še več, na lokalni ravni se na volitvah vedno pogosteje pojavljajo nestrankarski oz. neodvisni kandidati, ki so zelo uspešni.

Ugotoviti je torej mogoče, da veljavna ureditev razmerij med občinskimi sveti in župani kljub izhodiščem na osnovi 3. člena MELLIS (1996) ni povsem usklajena z načeli listine. Prav tako ureditev teh razmerij »ni v skladu s stališčem slovenskih pravnih teoretikov, ki sodijo, da je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstavniških organih teh skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za uresničevanje odločitev predstavniškega telesa« (Vlaj 2004, 238).

Primerjalno gledano ureditve lokalne samouprave v Evropi, torej tudi opredelitve razmerja med predstavniškim telesom in izvršilnim organom, temeljijo zlasti na tradiciji lokalne samouprave in zgodovinskem razvoju, ki je v nekaterih državah pripeljal do bolj, v drugih pa do manj razvite lokalne samouprave (Vlaj 2001, 61). To pomeni, da so razmerja med organi lokalne samouprave v različnih državah zelo različno urejena in se tudi konstantno spreminjajo (John 2001, 20). Kljub temu imajo v vseh ureditvah lokalne samouprave poleg

⁵ Projektno sodelovanje pomeni, da občinski svetniki glasujejo za vsak posamezen projekt oz. predlog posebej, pri čemer jih ne omejuje (ali obvezuje) nikakršen vnaprej sklenjen pisni dogovor, temveč pri odločanju stremijo predvsem k uresničevanju lokalnih interesov.

predstavnškega organa, ki je najvišji organ občine in neposredno izvoljen, še izvršilne organe ali izvršilni organ predstavnškega organa (komite, župan, magistrat). Ponekod popolnoma prevladuje vpliv predstavnškega organa na izvajanje lokalne uprave (britanska in skandinavske ureditve), drugod prevladuje vpliv magistrata ali župana (francoska ureditev in ureditev v nekaterih nemških zveznih deželah), ponekod pa je vendarle vzpostavljeno primerno ravnotežje (Italija, Avstrija, Španija) (Council of European Municipalities and Regions 2012, 4–53).

Temeljno izhodišče za analizo razmerja med predstavnškim in izvršilnim organom v sistemu slovenske lokalne samouprave, s poudarkom na slovenskih mestnih občinah, je predpostavka, da na vzpostavitev predmetnega razmerja poleg veljavne normativne ureditve pristojnosti in neposrednih volitev župana v prvi vrsti vplivata še županova politična moč, ki izhaja (tudi) iz doseženega volilnega rezultata, ter homogenost oz. politična razdrobljenost predstavnškega organa. Oboje skupaj ključno vpliva na morebitno vzpostavitev in obliko koalicijskega vladanja v posamezni občini.

1.1 METODOLOŠKI PRISTOP: RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA

Razmerje med predstavnškim in izvršilnim organom v slovenskem sistemu lokalne samouprave v tem magistrskem delu preučujemo z dveh zornih kotov. Najprej ga analiziramo v luči izvrševanja in (poraz)delitve nalog, pristojnosti, odgovornosti in medsebojnega nadzora v skladu z veljavno normativno ureditvijo, nato pa ga povežemo z institutom neposrednih volitev, ki sistem lokalne samouprave najbolj približajo načelu vladanja oz. upravljanja ljudstva z lastnimi zadevami. Magistrsko delo tako analizira dejanski vpliv zakonsko določenih samostojnih in neposrednih volitev župana na vzpostavitev njegovega razmerja s predstavnškim telesom v slovenskih mestnih občinah v mandatih 2006–2010, 2010–2014 ter tekočem mandatu (2014–2018), posledično pa tudi na upravljanje in odločanje v posamezni mestni občini oz. na njen razvoj.

Tipologijo horizontalne delitve moči v lokalnih skupnostih, ki nam bo služila kot temeljno teoretsko izhodišče, sta med drugimi razvila tudi Mouritzen in Svvara (2002), pri čemer sta izhajala iz političnega vodenja. Politično moč sta povezala s stopnjo nadzora v smislu, v kolikšni meri župan ali kolektivni organ nadzira občinski svet ter v kolikšni meri eden ali več

političnih akterjev nadzoruje izvrševanje nalog. Na podlagi obsežne mednarodne primerjalne raziskave, v katero sta sicer vključila tudi upravnega vodjo - direktorja občinske uprave, nanj se v tem magistrskem delu ne osredotočamo, sta koncipirala štiri idealne, »čiste« modele vladanja v lokalnih skupnostih (Mouritzen in 2002, 55), ki jih povzemamo v nadaljevanju. Avtorja ob tem še opozarjata, da poleg formalnih struktur, značilnih za posamezno državo, tudi neformalna institucionalna pravila in norme igrajo pomembno vlogo pri oblikovanju modelov vladanja na lokalni ravni.

- *Model močnega župana*⁶ primarno poudarja načelo (močnega) političnega vodenja. Skladno s tem modelom izvoljeni župan nadzira oz. obvladuje večino v občinskem svetu, hkrati pa je na podlagi zakona in dejansko v celoti odgovoren za izvrševanje vseh nalog. Županu »služi« direktor občinske uprave, ki ga župan lahko zaposli in odpusti brez soglasja drugih politikov ali političnih organov. Županu so lahko v pomoč tudi politični svetovalci. Ta model se pojavlja v državah z relativno majhnim lokalnim javnim sektorjem in majhnimi organizacijami (Francija, Nemčija - brez federalne dežele Hessen, Grčija, Madžarska, Španija, Poljska, Portugalska, Italija, Slovenija...) (Mouritzen in Svava 2002, 55–59; Brezovšek in Kukovič 2012, 39 in 43; Kukovič 2015, 53, 55–56 in 60).
- *Model vodje odbora*⁷ določa eno osebo kot očitnega političnega vodjo v občini, pri čemer ni pomembno, ali ga imenujemo župan ali kako drugače. Ta oseba lahko nadzira občinski svet ali pa ne. Za ta model je značilna delitev izvršilne moči med vodjo odbora, ki je pristojen za določen del izvrševanja nalog, ter kolegijsko telo (izvoljeni politiki in direktor občinske uprave). Ta model najdemo v državah z zelo pomembno vlogo lokalnih oblasti (Danska, Švedska) ali zmerno vlogo lokalne oblasti, ki služi veliki populaciji (Velika Britanija) (Mouritzen in Svava 2002, 56 in 60–61; Brezovšek in Kukovič 2012, 39–40 in 43; Kukovič 2015, 53 in 55–56).
- *Kolektivni model*⁸ daje moč odločanja kolegijskemu telesu – izvršilnemu odboru, ki je odgovoren za izvrševanje vseh nalog. Izvršilni odbor sestavljajo izvoljeni politiki ter župan, ki mu predseduje. Ta model poudarja načelo vladanja ljudstva, načeli političnega vodenja in strokovnosti pa sta omejeni. Poznamo ga denimo v Belgiji, Švici, nemški zvezni deželi Hessen, na Češkem in Nizozemskem (Mouritzen in Svava

⁶ Mouritzen in Svava (2002) uporabljata izraz »the strong-mayor form«.

⁷ Izvorno po Mouritzenu in Svavi (2002) »the committee-leader form«.

⁸ Mouritzen in Svava (2002) ta model poimenujeta »the collective form«.

2002, 56 in 61–63; Brezovšek in Kukovič 2012, 40 in 43; Kukovič 2015, 53–54 in 56).

- *Model lokalni svet – menedžer*⁹ poudarja načelo strokovnosti, omejuje pa vladanje ljudstva in politično vodenje. Vse izvršilne funkcije so v rokah mestnega menedžerja. Imenuje ga občinski svet, ki ima splošen nadzor nad politiko, vendar je hkrati omejen s sodelovanjem v upravnih zadevah. Občinski svet je dokaj majhno telo, ki ga vodi župan, njegove naloge pa so poleg predsedovanja svetu zgolj protokolarne. Ta model najdemo v državah z majhnim do zmerno velikim lokalnim javnim sektorjem (Finska, Norveška, Irska, Avstralija) (Mouritzen in Svava 2002, 56 in 63–66; Brezovšek in Kukovič 2012, 40 in 43; Kukovič 2015, 54–56).

Neposredne volitve županov na drugi strani v nobenem pogledu niso novost v evropskih ureditvah lokalne samouprave, saj so jih denimo v Izraelu kot prvi vpeljali že leta 1975. Podobno ureditev sta najjužnejši nemški deželi Bavarska in Baden-Württemberg poznali celo že od konca druge svetovne vojne. Je pa zanimiva vseevropska razsežnost te ideje, ki je povzročila implementacijo neposrednih volitev celo v državah, kjer takšna ureditev ni bila del tradicionalne institucionalne strukture lokalne samouprave (Larsen 2002, 111). Larsen (2002) na podlagi svoje raziskave ugotavlja, da prav neposredno izvoljeni župani svojo funkcijo utrjujejo, s čimer postajajo še vplivnejši, močnejši v primerjavi s posredno izvoljenimi.

Način izvolitve županov ter s tem posledično tudi formiranje njegovega odnosa do občinskega sveta se je izkazal za eno najbolj spornih, občutljivih in spremenljivih vprašanj že v samem postopku sprejemanja ZLS (DZ RS 1993a, 1993b in 1993c) pred več kot dvema desetletjema, kar je dokazal tudi izid glasovanja o Amandmaju o neposrednih volitvah v vseh občinah, ki je bil ponovno vložen v tretji obravnavi ZLS (DZ RS 1993c),¹⁰ v svojem mnenju pa ga je podprl tudi DS RS. Amandma je bil sprva sprejet s prepričljivo večino, a so po številnih razpravah in proceduralnih zapletih poslanci o njem ponovno glasovali in ga podprli zgolj z enim glasom razlike (39 za, 38 proti). A prvotno sprejeta rešitev se je v več kot dvajsetletnem obdobju spreminjala ter na ta način vplivala na dejansko izvajanje predstavniške in izvršilne funkcije v sistemu lokalne samouprave ter njun razvoj.

⁹ Po Mouritzenu in Svavi (2002) »*the council-manager form*«.

¹⁰ Glej *Zakon o lokalni samoupravi - tretja obravnava* (1993). Dobesedni zapis 11. točke 16. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije, 18. december, 20. december in 21. december.

Neposredne volitve župana gotovo prispevajo k njegovi samostojnosti in avtonomnosti, lahko bi rekli tudi politični moči, saj župana izvolijo občani, njegova izvolitev ni v ničemer odvisna od podpore občinskega sveta, torej ga ta tudi ne more odpoklicati. A če želi župan uresničevati svoj program, ki si ga je zastavil v predvolilnem obdobju, preprosto potrebuje zadostno podporo v občinskem svetu. To si župani praviloma zagotovijo s koalicijskim povezovanjem, ki je v evropskih sistemih lokalne samouprave precej razširjeno. Motiva za sodelovanje v procesu oblikovanja koalicij sta v skladu s klasičnimi teorijami dva, in sicer pridobitev ključnega političnega položaja na lokalni ravni oblasti ter posedovanje vpliva na lokalne politike (Riker v Nahtigal 2012, 173).

S pojmom *koalicija* označujemo skupini najmanj dveh političnih strank oz. neodvisnih list (*koalicijskih partnerjev*), ki se povežeta, da pridobita večino sedežev v občinskem svetu in s tem nadzor nad oblastjo v lokalni skupnosti. Čeprav koalicijske teorije govorijo, da vmesne možnosti med koalicijo in opozicijo ni (De Swaan v Haček in drugi 2008, 149–150; Haček in Bačlija 2009, 85–86; Haček in drugi 2010, 45; Brezovšek in Kukovič 2012, 136), bi, poznavajoč razmere v slovenskih občinskih svetih, temu vendarle težko pritrdili.

V pričujočem delu bomo analizirali oblikovanje koalicij v slovenskih mestnih občinah in jih postavili v kontekst De Swaanovih zmagovalnih koalicij, torej koalicij, ki nadzorujejo dovolj glasov, da znotraj predstavniškega organa dosega večino. De Swaan (v Haček in drugi 2008, 149–150; Haček in Bačlija 2009, 85–86; Haček in drugi 2010, 45; Brezovšek in Kukovič 2012, 136) je tako ločil med:

- *manjšinsko zmagovalno koalicijo* (koalicija, ki nadzoruje manj kot polovico sedežev v predstavniškem organu in kljub temu nadzoruje oblast znotraj lokalne skupnosti) ter
- *večinsko zmagovalno koalicijo* (koalicija, ki v predstavniškem organu nadzoruje vsaj en glas več od polovice vseh glasov v predstavniškem organu), ki je najbolj prisotna oblika povezovanja v slovenskih mestnih občinah.¹¹

Avtor je opredelil tudi *preveliko koalicijo*, ki v predstavniškem organu nadzoruje več kot dve tretjini glasov in bi lahko nadzorovala oblast tudi brez enega ali več tako imenovanih odvečnih partnerjev (De Swaan v Haček in drugi 2008, 149–150; Haček in Bačlija 2009, 85–86; Brezovšek in Kukovič 2012, 136–137; Nahtigal 2012, 177).

Iz zapisanih teoretskih izhodišč si najprej zastavljamo osnovno raziskovalno vprašanje magistrskega dela, in sicer:

¹¹ Podatki so dostopni v Raziskavi *Koalicijsko povezovanje ter odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo v občini 2010* (Brezovšek in Kukovič 2012, 146).

Ali (ne)strankarska razdrobljenost občinskih oz. mestnih svetov v slovenskih mestnih občinah (odločilno) vpliva na politično moč župana in morebitno vzpostavitev koalicijskega vladanja?

Na teh osnovah nato postavljamo naslednjo hipotezo magistrskega dela:

V občinskih oz. mestnih svetih narašča (ne)strankarska razdrobljenost, ki župane slovenskih mestnih občin sili h koalicijskemu sodelovanju in političnim kompromisom, kar vpliva na uspešnost njihovih mandatov.

V pomoč pri analiziranju in končnih spoznanjih nam bodo tudi odgovori na spodnja raziskovalna podvprašanja:

- *Katere (tuje) pravne podlage, tradicije in/ali usmeritve so vplivale na opredelitev razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom v slovenskem sistemu lokalne samouprave?*
- *Kakšno vlogo imata župan in občinski svet v normativnem okvirju in kako se dejansko kaže njuno razmerje v slovenskih mestnih občinah?*
- *Ali je koalicijsko sodelovanje ključno pri odločanju v predstavniškem organu in uspešnem izvajanju občinskih politik?*

Pri pisanju magistrskega dela smo se že v začetku soočili z osnovno dilemo, katero poimenovanje predstavniškega organa bi bilo v tem delu najbolj smiselno. Ne glede na to, da v znanstvenih besedilih za poimenovanje predstavniškega organa prevladuje izraz *mestni svet*, smo se zaradi določil v ZLS (2007) in predvsem dejanskega neenotnega poimenovanja v slovenskih mestnih občinah tokrat vendarle odločili, da vse do četrtega poglavja ohranimo poimenovanje *občinski svet*, v petem in šestem poglavju pa se držimo konkretnih poimenovanj, kot so jih s svojimi statuti sprejele mestne občine.

1.2 METODE PREUČEVANJA

V magistrskem delu pri obravnavi preučevane teme uporabljamo več raziskovalnih metod in tehnik, ki so skupaj pripomogle k sklepnim spoznanjem. Na kratko jih navajamo v nadaljevanju.

1.2.1 Deskriptivna metoda

Z metodo opisovanja razložimo teoretični okvir magistrskega dela ter opredelimo temeljne pojme, kot so npr. predstavniški organ (občinski svet), izvršilni organ (župan), mestna občina, reforma lokalne samouprave, neposredne in posredne lokalne volitve, večinski in proporcionalni volilni sistem, kohabitacija in druge. Izhajali smo iz izbranih domačih in tujih znanstvenih ter strokovnih virov – znanstvenih monografij, zbornikov in člankov.

1.2.2 Analiza in interpretacija primarnih ter sekundarnih virov

Ta metoda nam je prav tako pomagala pri opredelitvi temeljnih pojmov, pa tudi razjasnitvi vplivov tujih ureditev na vzpostavitev »novega« sistema slovenske lokalne samouprave. Položaj predstavniškega in izvršilnega organa smo namreč analizirali na podlagi veljavne pravne ureditve (Ustava RS, MELLS, ZLS, ZLV). Omenjeno metodo smo uporabili tudi pri analizi spletno dostopnih zbirk podatkov na uradnih spletnih straneh mestnih občin, DZ RS, Državne volilne komisije in drugih.

1.2.3 Analiza arhivskih podatkov in dokumentov

Z analizo arhivskih podatkov in dokumentov DZ RS (dobesedni zapisi sej DZ RS) smo raziskali celoten proces sprejemanja ZLS v začetku 90-ih let preteklega stoletja in urejanje predmetnega razmerja z zornega kota pristojnosti župana in občinskega sveta ter načina volitev. S pomočjo te metode smo predvsem osvetlili ključne zaplete pri definiranju volitev župana.

1.2.4 Primerjalna (sekundarna) analiza in interpretacija podatkov

S to metodo smo na osnovi podatkov Državne volilne komisije in posameznih mestnih občin analizirali ter primerjali sestavo vseh enajstih občinskih oz. mestnih svetov po rednih lokalnih volitvah v letih 2006, 2010 in 2014, pri čemer smo se osredotočili na razdrobljenost mandatov po političnih strankah in neodvisnih listah ter uspešnost opcij, iz katerih prihaja župan. Z

omenjeno metodo smo se lotili tudi analize sklepanja koalicijskih sodelovanj ter preučili in primerjali veljavne dogovore oz. sporazume o sodelovanju v mestnih občinah, v katerih so sklenjeni, ter ugotavljali najpomembnejše podobnosti in razlike.

1.2.5 Študija primera

V tem magistrskem delu smo uporabili še eno izmed kvalitativnih raziskovalnih metod, in sicer študijo primera, s katero smo raziskali in predstavili pojavnost kohabitacij v vseh enajstih mestnih občinah.

1.2.6 Longitudinalna študija

Longitudinalna študija je raziskovalna metoda, na podlagi katere smo preučevano tematiko postavili v izbran, nekoliko daljši časovni okvir. Analizirali smo namreč zaporedne lokalne volitve ter volitve županov v slovenskih mestnih občinah v letih 2006, 2010 in 2014 ter tudi normativno ureditev z vsemi spremembami in dopolnitvami razmerja med predstavniškim ter izvršilnim organom v več kot 22-letnem obdobju.

1.3 STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Magistrsko delo tvori sedem poglavij, in sicer Uvod, štiri obsežnejša vsebinska poglavja, ki smo jih razčlenili tudi na podpoglavja, Sklepne ugotovitve in seznam virov.

V Uvodu, ki predstavlja prvo poglavje magistrskega dela, najprej predstavljamo raziskovalno relevantnost in aktualnost preučevane teme. Nato si na podlagi teoretičnih izhodišč zastavljamo temeljno raziskovalno vprašanje ter raziskovalna podvprašanja in postavljamo še hipotezo magistrskega dela. Uvodoma prav tako razložimo različne metode in tehnike raziskovanja, ki smo jih uporabili v procesu preučevanja izbrane teme, ter dodajamo strnjen opis strukture magistrskega dela.

Drugo poglavje primerjalno opisuje predstavniški in izvršilni organ v nekaterih evropskih ureditvah lokalne samouprave, pri čemer njuno medsebojno razmerje oz. odnos postavljamo v okvir tipologije horizontalne delitve moči v lokalnih skupnostih Mouritzena in Svare (2002). Primerjalna analiza nam ponudi širši pregled tujih pravnih podlag, tradicij in usmeritev, ki so (vsaj nekatere izmed njih) najverjetneje tudi vplivale na reformo slovenske lokalne samouprave v 90-ih letih preteklega stoletja, s katero smo povsem na novo normativno opredelili razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom.

Tretje poglavje podrobno analizira položaj občinskega sveta kot predstavniškega organa ter položaj župana kot izvršilnega organa v slovenski pravni ureditvi. Povzemamo, kako sta ta dva organa opredeljena v Ustavi RS, MELLS in ZLS, kakšen volilni sistem je za enega in drugega določil ZLV ter prikažemo, kako se je v normativnem pogledu ta odnos spreminjal v več kot dvajsetletnem obdobju.

Četrto poglavje obširneje primerja položaj obeh organov v luči volitev županov in rednih lokalnih volitev v letih 2006, 2010 in 2014 v vseh enajstih slovenskih mestnih občinah, pri čemer se osredotočamo na politično razdrobljenost v posameznih občinskih oz. mestnih svetih, položaj politične stranke ali neodvisne liste, ki ji pripada župan, ter na morebitno pojavnost kohabitacij.

Peto poglavje predstavlja analizo in primerjavo petih formalnih koalicijskih dogovorov oz. sporazumov mestnih občin v mandatu 2014–2018 ter ugotavljanje podobnosti in razlik. Hkrati v tem poglavju iščemo vzroke, zakaj v preostalih šestih mestnih občinah takšen dogovor ni potreben.

V šestem poglavju nato strnemo ugotovitve celotnega magistrskega dela ter povzamemo odgovore na osnovno raziskovalno vprašanje in podvprašanja. V tem poglavju tudi preverimo oz. preizkusimo hipotezo magistrskega dela, ki ga zaključujemo z navedbo uporabljene literature v sedmem poglavju.

2 PREDSTAVNIŠKI IN IZVRŠILNI ORGAN V NEKATERIH EVROPSKIH UREDITVAH LOKALNE SAMOUPRAVE

Ureditve lokalne samouprave v Evropi, torej tudi opredelitev razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom, ki odločilno vpliva na politično kakovost vsake lokalne oblasti, temeljijo zlasti na tradiciji lokalne samouprave in zgodovinskem razvoju, ki sta v nekaterih državah pripeljala do bolj, v drugih pa do manj razvite lokalne samouprave (Kälin 1999; Vlaj 2001, 61). Organizacija lokalne samouprave oz. lokalne oblasti se dokaj razlikuje med različnimi državami, pa tudi na različnih ravneh lokalne samouprave. Praviloma velja, da ima vsaka raven predstavniško telo in izvršilni organ ter v osnovi enake (ali vsaj podobne) funkcije enega in drugega. Ponekod pa se glede na raven razlikujeta način oblikovanja in položaj teh organov. To v manjši meri velja za predstavniško telo, ki je v večini ureditev neposredno izvoljeno s funkcijo strateškega odločanja, so pa zato pogostejše razlike med izvršilnimi organi na prvi in višjih ravneh lokalne samouprave (Grad 1998, 35).

Čeprav ima lokalna samouprava drugačno naravo kot državna organizacija, so vendar funkcije lokalne oblasti v precejšnji meri podobne oblastnim funkcijam države, kar velja tudi za razmerja med organi, ki izvajajo te funkcije (Grad 1998, 35–37). Tako Grad (1998) v okviru lokalne samouprave govori o nekakšni zakonodajni funkciji, torej funkciji sprejemanja temeljnih odločitev, izvršilni ter upravni funkciji. Bistvena razlika med državo in lokalno samoupravo naj bi bila predvsem v sodni funkciji, ki pripada samo državi. Haček (2000) po drugi strani opozarja, da občinski svet ni t. i. lokalni parlament, saj zakonodajna pristojnost znotraj lokalne skupnosti ne obstaja. Iz tega sledi, da lahko funkcije lokalne samouprave le pogojno primerjamo z državnimi funkcijami, saj je v lokalni skupnosti zaradi njene narave najpomembnejše odločanje v predstavniških organih te skupnosti, ne pa v organih, ki skrbijo za izvrševanje odločitev predstavniškega telesa. Zato sta vsebina in način odločanja v lokalni samoupravi toliko različna od državnega odločanja, da ni mogoče neposredno prenašati modela državne organizacije na raven lokalne samouprave. Zlasti to velja za načelo delitve oblasti, saj sta na lokalni ravni funkciji političnega odločanja in upravnega izvrševanja bistveno bližji, čeprav se tudi tu ne stapljata. To se kaže na različne načine; s funkcionalnega vidika npr. zlasti v tem, da predstavniško telo pogosto neposredno sodeluje v izvrševanju lastnih odločitev, s personalnega pa predvsem v tem, da nosilce izvršilne funkcije ponekod volijo izmed članov predstavniškega telesa ali pa izvoljeni nosilec izvršilne funkcije vodi predstavniško telo (Grad 1998, 37).

S tega zornega kota so ureditve po državah zelo različne in odvisne predvsem od razmerja med predstavniškim ter izvršilnim organom, v tem okviru pa zlasti od položaja izvršilnega organa. V državah, kjer prevladuje predstavniško telo, je bolj izraženo načelo enotnosti, v državah z močnim položajem izvršilnega organa pa načelo delitve lokalne oblasti (Grad 1998, 37). Šmidovnik (1995, 111–112) utemeljuje, da preveč ostra ločitev na organe, ki sprejemajo temeljne odločitve, in tiste, ki jih izvršujejo, ni primerna za lokalno samoupravo. Za uspešno delovanje lokalne samouprave sta zato ustrezna čim tesnejše povezovanje med organi in sodelovanje (kot je npr. značilno za nemški sistem lokalne samouprave).

Občinski (ali mestni svet) je predstavniško telo občine, ki ga v skladu s sodobnimi demokratičnimi standardi volijo občani. Je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine z urejevalno, volilno in nadzorno funkcijo ter funkcijo odločanja o konkretnih zadevah (Grad 1998, 123). Pomembno vlogo pri delu sveta ima predsedujoči, čigar naloga je, da predstavlja in vodi svet. Funkcija predsednika sveta je dokaj pomembna za odločanje v lokalni samoupravi, saj ima predsednik razmeroma velike možnosti vplivanja na odločitve (predvsem pri sklicevanju sej, določanju dnevnega reda in vodenju glasovanja). Ponekod ima predsednik tudi posebna pooblastila za odločanje v izrednih razmerah. Njegov položaj je odvisen predvsem od načina postavitve na funkcijo ter od njegovih morebitnih drugih funkcij v lokalni samoupravi. Predsednika sveta praviloma izvoli svet izmed svojih članov, lahko pa opravlja to funkcijo župan, ki je posebej izvoljen. V prvem primeru ima navadno tudi pravico glasovati tako kot drugi člani, ponekod pa samo v primeru, če ne pride do odločitve. V drugem primeru običajno nima glasovalne pravice, razen če ne pride do odločitve (Grad 1998,41).¹²

Odločitve sveta lokalne skupnosti izvršujejo upravni organi lokalne samouprave, ki jih vodi izvršilni organ. Ta je po svojem položaju na sredi med predstavniškim telesom in lokalno upravo, njegova funkcija v razmerju do lokalne uprave pa je direktivna oz. koordinativna (Pusić in drugi 1988, 339).

Način oblikovanja izvršilnega organa in njegov položaj sta odločilnega pomena za razlikovanje med različnimi sistemi organiziranosti lokalne samouprave. Tako lahko izvršilno funkcijo opravlja več organov ali en sam ali pa posamične osebe. Izvršilna funkcija je lahko

¹² Prvi sistem poznajo zlasti v Angliji, drugega pa v Avstriji in nekaterih nemških deželah, pri čemer je župan neposredno ali posredno izvoljen. Podobno je denimo tudi v Italiji, kjer je župan neposredno izvoljen, vendar predseduje občinskemu svetu le v občinah z največ 15.000 prebivalci.

ločena od vodenja občinske uprave, kar pomeni, da odločitve sveta lokalne skupnosti izvršujejo kolegijska telesa oz. tako imenovani odbori, če je skupnost manjša, pa lahko tudi sam svet. Po drugi strani pa izvršilna funkcija lahko zajema tudi funkcijo vodenja občinske uprave (Grad 1998, 44).

V večini držav ima izvršilno funkcijo izvoljena oseba - župan, ki načeluje občinski upravi. Poznajo ga pravzaprav v vseh državah z uveljavljeno lokalno samoupravo. Mandat županov v evropskih ureditvah običajno traja od štiri do šest let in se večinoma ujema z mandatom članov občinskega sveta. Ob predstavniskem telesu, ki je nosilec strateškega odločanja v občini, je župan tisti, ki skrbi za uresničevanje oz. izvajanje sprejetih odločitev predstavniskega telesa. Pri izvrševanju odločitev mu pomaga občinska uprava, ki jo vodi direktor ali menedžer, značilen za ameriški sistem lokalne samouprave. V številnih evropskih državah poznajo institut župana francoske vrste, ki je tudi predstavnik države v občini in zato uživa posebno zaščito države v odnosu do občinskega sveta (Vlaj 2001, 183), medtem ko župan v Španiji celo vodi občinsko policijo (Vlaj 2004, 234).

V sodobnih ureditvah je šef izvršilne oblasti lahko odgovoren lokalnemu svetu, kjer pa lokalna samouprava opravlja tudi državne naloge, je za njihovo izvajanje načeloma odgovoren državnim organom (Kälin 1999). Načelnik, ki ga imenuje državni organ ali organ višje ravni lokalne samouprave, ima zelo močan položaj nasproti lokalnemu svetu, saj ima za seboj avtoriteto višje oblasti, trden ter trajen položaj in navadno tudi dobro strokovno poznavanje lokalnih zadev. Največkrat pa je hkrati tudi predsedujoči v svetu. Tak njegov položaj že sam po sebi postavlja svet v podrejen položaj, s tem pa pogosto tudi položaj lokalne skupnosti kot celote. Na drugi stran pa tak položaj načelnika izvršne oblasti omogoča učinkovito povezovanje in sodelovanje med centralno državno oblastjo ter lokalno samoupravo in prispeva k njeni stabilnosti ter kontinuiteti (Grad 1998, 45–46).

Položaj in vloga župana sta odvisna zlasti od načina pridobitve te funkcije in od tega, kje črpa svoja pooblastila, ali neposredno na podlagi zakona ali na podlagi samoupravnih aktov lokalne skupnosti. V praksi zaznavamo različne kombinacije obeh, v splošnem pa ocenjujemo, da je položaj župana v razmerju do občinskega sveta močnejši takrat, ko ima večja pooblastila v zakonu.

Za županov položaj in zlasti za njegovo razmerje do sveta lokalne skupnosti je pomembno tudi, kako je postavljen na svoje mesto. Lahko ga imenuje eden izmed državnih organov ali organ višje ravni lokalne samouprave, lahko ga izvoli svet lokalne skupnosti ali pa ga

neposredno izvolijo sami občani. Neposredne volitve župana danes poleg Slovenije poznajo Albanija, Bosna in Hercegovina, Srbija, Ciper, Madžarska, Slovaška, Turčija, Bolgarija, Romunija, Italija, Poljska, Ukrajina, v nekaterih deželah Avstrije ter Nemčije itd., v preostalih državah pa župana običajno izvoli občinski svet izmed svojih članov ali pa to postane občinski svetnik zmagovite politične stranke oz. liste, ki je prejel največ glasov. Tako je denimo v Estoniji, Gruziji, Litvi, Franciji, Španiji, Črni gori, na Danskem, Finskem, Irskem, Malti, Norveškem, Češkem in Švedskem. V Luksemburgu župane in svetnike mest imenuje veliki vojvoda, svetnike drugih občin pa minister za notranje zadeve. Podobno na Nizozemskem župana imenujejo s kraljevim odlokom na predlog kraljevega komisarja. Pri imenovanju županov se upoštevajo predlogi občinskih svetov. Na Portugalskem postane župan prvi predlagani kandidat z liste, ki na volitvah dobi največ glasov (Council of European Municipalities and Regions 2012, 4–53). V Nemčiji je župan izvršilni organ skoraj v vseh zveznih deželah in je večinoma izvoljen na neposrednih volitvah. Župan mora kot vodja občinske uprave uresničevati odločitve predstavniškega telesa, na svojem področju pristojnosti pa ima primarni vpliv. Oba organa sta medsebojno tesno povezana (Vlaj 2001, 186–187; Council of European Municipalities and Regions 2012, 21).

V nadaljevanju strnjeno predstavljamo nekaj posamičnih sistemov lokalne samouprave, ki sta jih Mouritzen in Svava (2002) kot značilne opisala v svoji tipologiji horizontalne delitve oblasti.

2.1 MODEL MOČNEGA ŽUPANA: FRANCIJA, ŠPANIJA, PORTUGALSKA, ITALIJA IN NEMČIJA¹³

Predstavniško telo v francoskem sistemu je občinski svet, pri čemer so občinski svetniki izvoljeni na splošnih in neposrednih volitvah za šestletno obdobje. Volilni sistem z zapletenimi pravili zagotavlja vzpostavitev učinkovite večine v svetu, saj politična stranka ali koalicija političnih strank, ki je na volitvah najuspešnejša, prejme v občinskem svetu nesorazmerno več sedežev. Župan kot izvršilni organ občine, ki ga za šestletni mandat volijo izmed članov občinskega sveta in pripada zmagovalni politični stranki ali koaliciji, je vodilna politična figura v občini, ki vodi in hkrati nadzira občinski svet. Včasih občinski svet ustanovi

¹³ V Nemčiji izjemo predstavlja zvezna dežela Hessen, ki jo uvrščamo v kolektivni model (Kukovič 2015).

ad hoc odbore, ki imajo omejeno moč in jih nadzira županov kabinet. Francoski župani (z redkimi izjemami) imajo v rokah vso izvršilno moč, saj izvršujejo odločitve občinskega sveta, mu predlagajo v odobritev proračun občine, vodijo in nadzirajo občinsko upravo ter njene uslužbence. Pri tem jim pomagajo podžupani, ki jih občinski svet prav tako izvoli izmed svojih članov, vendar ima župan pravico, da občinskemu svetu predlaga kandidata za to mesto. Glede na to, da župan pooblasti podžupana za določene naloge, lahko rečemo, da (bolj ali manj) nadzira tudi podžupane. V velikih občinah župan še imenuje svoje osebje – kabinet, ki je z njim praviloma strankarsko povezano (Mouritzen in Svara 2002, 56–57; Council of European Municipalities and Regions 2012, 18).

Tudi španski župani so izvoljeni posredno izmed članov občinskega sveta. Njihova moč je obsežna, saj predsedujejo občinskemu svetu, oblikujejo dnevni red, pripravljajo občinski proračun, izvršujejo odločitve občinskega sveta, nadzirajo občinsko upravo in so navzven prepoznavni predstavniki občine. V občinah s 5.000 prebivalci in več mora župan imenovati izvršilni odbor, posameznim članom odbora, ki jih imenuje, pa lahko naloži določene naloge. Čeprav so španski občinski sveti izvoljeni po proporcionalnem volilnem sistemu, so le-ti običajno pod močnim županovim nadzorom. V skoraj dveh tretjinah občin župan izhaja iz politične stranke, ki ima večino sedežev v svetu (Mouritzen in Svara 2002, 57; Council of European Municipalities and Regions 2012, 43).

V portugalskih občinah deluje občinska skupščina, ki jo sestavljajo predsedniki okrožij ter člani, izvoljeni na splošnih, neposrednih volitvah za štiriletno obdobje. Je posvetovalno telo občine, ki spremlja dejavnosti izvršnega sveta. Ta je izvoljen na splošnih, neposrednih volitvah prav tako za obdobje štirih let, njegovi člani pa se lahko vmešavajo v delo občinskih skupščin, a v njih nimajo glasovalne pravice. Izvršni svet organizira in skrbi za izvajanje občinskih storitev, načrtovanja in javnih del. Večina izvršilnih pristojnosti sveta se lahko prenese na župana, ki je na podlagi zakonodaje in lokalnih izkušenj v največji meri postal vodilni v mestni upravi. Župan sicer prihaja iz politične stranke z najboljšim volilnim izidom in predseduje izvršnemu svetu (Mouritzen in Svara 2002, 57–58; Council of European Municipalities and Regions 2012, 38).

Zaradi razširjene korupcije v italijanski lokalni politiki in nesposobnosti večine mest oblikovati učinkovito (lokalno) vlado, v Italiji od leta 1993 velja povsem nova ureditev lokalne samouprave. Danes župana za petletno obdobje neposredno izvolijo volivci, in sicer

hkrati z občinskim svetom, zakonodajnim organom in organom odločanja, ki je izvoljen na splošnih in neposrednih volitvah. Na podlagi zapletenega volilnega sistema politična stranka ali koalicija, ki podpira župana, vedno dobi tudi večino sedežev v občinskem svetu. Večinoma velja, da župan učinkovito nadzira svet, čeprav mu ta lahko izreče nezaupnico, ki je podlaga za izredne volitve. Izvršilno vejo predstavlja izvršilni odbor, ki izvaja odločitve občinskega sveta. Župan sicer skupaj z izvršilnim odborom, čigar člane imenuje (in razreši) sam, vodi občinsko upravo. Čeprav občinski svet lahko ustanavlja t. i. pododbore, ti nimajo pomembne vloge pri vsakodnevnem izvajanju politik (Mouritzen in Svava 2002, 58; Vlaj 2004, 138–139; Council of European Municipalities and Regions 2012, 27).

Nemški sistem lokalne samouprave v tem segmentu predstavljamo zlasti zato, ker se je ravno predlog ZLS ob vzpostavitvi novega sistema lokalne samouprave v RS zgledoval po nemški ureditvi.

Položaj župana v nemškem sistemu lokalne samouprave se je v preteklosti zelo spreminjal. Danes se pojavljata dve strukturi: sistem sveta in magistratni sistem.¹⁴ V prvem sistemu sta tako občinski svet kot tudi župan izvoljena na splošnih in neposrednih volitvah (Wollmann 2004), pri čemer mandat občinskega sveta traja od štirih do šestih let, mandat župana pa variira med štirimi in devetimi leti, kar spet velja za zvezno deželo Hessen. Župan hkrati predseduje občinskemu svetu kot zakonodajnemu telesu, ki sprejme večino odločitev, ter uresničuje njegove odločitve in vodi občinsko upravo. Za nemški model je značilna velika povezanost predstavniškega telesa in izvršilnega organa, saj medsebojno sodelujeta, drug drugega nadzirata in obveščata o odločitvah, pa tudi razmejujev pristojnosti med njima ni toga, kar pomeni, da je mogoče prenašati zadeve s predstavniškega telesa na župana (Vlaj 2001, 186–187; Council of European Municipalities and Regions 2012, 21).

2.2 MODEL VODJE ODBORA: DANSKA IN ŠVEDSKA

Politična telesa v danski občini so občinski oz. mestni svet, čigar člani so po proporcionalnem sistemu izvoljeni na splošnih in neposrednih volitvah, izvršilni odbor ter različni stalni odbori, njihove člane pa po proporcionalnem sistemu izvolijo izmed članov občinskega sveta. Izvršilno moč si delijo odbori in župan, ki ga izvoli občinski svet, pri čemer stalni odbori

¹⁴ Magistratni sistem velja v zvezni deželi Hessen in ga po njegovih značilnostih uvrščamo v kolektivni model.

pomagajo občinskemu svetu pri pripravi predlogov za odločanje. Občinski svet tudi ustanovi odbor za finance, ki nadzira finančne in upravne zadeve ter skrbi za pripravo proračuna, lahko pa ustanavlja tudi posebne odbore, zadolžene za določeno področje. Župan na drugi strani predseduje občinskemu svetu (in odboru za finance), sklicuje seje ter določa dnevni red in vodi občinsko upravo (je njen formalni vodja). Župan lahko nadzira vse dele uprave in pregleduje primere, o katerih razpravljajo odbori ali uprava. Župan je odgovoren ne le za izvajanje odločitev občinskega sveta, pač pa tudi katerega koli političnega telesa ali upravne enote. Ne glede na to se vendarle ne sme vmešavati v odločitve odborov ali kakorkoli vplivati nanje (Mouritzen in Svava 2002, 60; Vlaj 2004, 235; Council of European Municipalities and Regions 2012, 13).

Občinske skupščine na Švedskem so organ odločanja, ki pa moč odločanja lahko prenesejo tudi na izvršilni odbor in posebne odbore. Izvoljene so na splošnih in neposrednih volitvah, izmed njenih članov pa je najpogosteje po proporcionalnem sistemu izvoljen izvršilni odbor. Ta se sestaja enkrat mesečno in vodi finance, pripravlja proračun za skupščino, vodi in koordinira splošne upravne zadeve znotraj občinske uprave, nadzira dejavnosti posebnih odborov in drugo. Predsedovanje izvršilnemu odboru je položaj s polnim delovnim časom in plačilom ter je v številnih pogledih enakovredno danskemu županu, čeprav je v nekaterih švedskih občinah župan predsedujoči občinski skupščini. Prav posebna švedska značilnost je dodatni politik, ki je izvoljen iz najpomembnejše opozicijske stranke in je v velikih občinah zaposlen za polni delovni čas. Središče politične moči švedske občine predstavlja t. i. delovni odbor, ki ga sestavljajo polno zaposleni politiki. Ta skupina pripravlja predloge za odločanje v izvršilnem odboru in občinski skupščini ter izvaja njene sklepe. Delovni odbor lahko sicer deluje tudi v zadevah, ki jih je nanj prenesel izvršilni odbor. Švedski sistem zagovarja zaščito manjšin, sporazumen stil odločanja ter široko vključenost nestrokovne, laične javnosti v množici komisij in odborov (Mouritzen in Svava 2002, 60–61; Council of European Municipalities and Regions 2012, 44).

2.3 KOLEKTIVNI MODEL: BELGIJA IN NIZOZEMSKA

Središče moči v večini belgijskih občin predstavlja kolektivno telo - izvršilni odbor (oz. kolegij župana in svetnikov). Sestavljajo ga župan in dva do devet svetnikov, ki jih izmed članov izvoli mestni svet. Vsak izmed njih je izvoljen z večino glasov, kar pomeni, da

politična stranka z večino ali koalicija strank nadzira izvršilno oblast. Izvršilni odbor izvaja odločitve sveta, nadzira občinske uslužbence in na splošno vodi občinsko upravo. Na določenih območjih izvršilni odbor deluje v imenu deželne ali centralne vlade. Dejansko so člani odbora posamično odgovorni za enega ali več področij in se pogosto neposredno vmešavajo v upravne zadeve. Ne glede na to so (formalno) vse odločitve skupne. Župana na predlog mestnega sveta formalno imenuje centralna vlada (kralj). Običajno je župan vodja večinske stranke, ki predseduje tako mestnemu svetu kot tudi izvršilnemu odboru, protokolarni vodja občine in deluje na določenih področjih v imenu centralne vlade (Mouritzen in Svava 2002, 61–62; Council of European Municipalities and Regions 2012, 5).

Župana nizozemske občine na predlog lokalnega sveta imenuje nacionalna vlada, vendar za razliko od belgijskega kolege ni izvoljen izmed članov sveta, temveč ga izberejo izven občine. Funkcija župana je poklicna. Čeprav so župani pogosto člani političnih strank, delujejo kot strokovnjaki in stremijo k napredovanju v večje občine. Ker jih lokalni sveti ne morejo odpoklicati, se vse pogosteje zgodi, da župani zaidejo v resne politične težave, ko izgubijo zaupanje sveta, kar jih lahko prisili k odstopu. Nizozemski lokalni sveti sprejemajo vse najpomembnejše odločitve v občini in izvolijo dva do šest svetnikov, ki skupaj z županom tvorijo izvršilni odbor (oz. kolegij župana in svetnikov). Ta oblikuje predloge in izvaja odločitve lokalnega sveta ter je odgovoren za izvrševanje nacionalne politike na lokalni ravni. Dejansko je prav vsak svetnik odgovoren svetu za določeno področje, čeprav formalno izvršilni odbor deluje kolektivno. Svet tudi lahko prekliče svoje zaupanje v enega ali več svetnikov, kar vodi k njihovi razrešitvi. Župan predseduje svetu in izvršilnemu odboru ter deluje na določenih področjih v imenu centralne vlade. Njegova mandatna doba traja šest let, medtem ko so člani sveta po proporcionalnem sistemu izvoljeni za štiriletno obdobje. Čeprav občine lahko ustanovijo odbore, imajo ti zgolj svetovalno vlogo (Mouritzen in Svava 2002, 62–63; Council of European Municipalities and Regions 2012, 35).

2.4 MODEL LOKALNI SVET – MENEDŽER: FINSKA, NORVEŠKA IN IRSKA

V določenih pogledih finski sistem lokalne samouprave spominja na danskega in švedskega. V večini občin vlada koalicija političnih strank, in sicer na dokaj sporazumen način. Tudi manjšina je vključena v oblikovanje politik, saj so odbori ustanovljeni skladno s proporcionalnim načelom. Kljub temu na Finskem ni položaja, ki bi ga lahko primerjali z

danskim ali švedskim županom. Odločitve sprejemajo kolektivna telesa, še posebej izvršilni odbor s predsednikom in dvema podpredsednikoma, ki je zadolžen za oblikovanje predlogov in izvajanje odločitev sveta. Formalna struktura ne določa, kdo je vodilni politik, saj je to lahko predsednik izvršnega sveta, predsednik občinskega sveta ali tretja oseba. Mestni menedžer običajno deluje v pet do sedemletnem obdobju, njegove pristojnosti pa določa lokalni odlok. Vodi mestno upravo in mestne finance, ki so predmet odločitve izvršnega odbora. Dejansko je položaj mestnega menedžerja pogosto zelo opazen (Mouritzen in Svare 2002, 64–65; Vlaj 2004, 236; Council of European Municipalities and Regions 2012, 17).

Norveški sistem lokalne samouprave združuje lastnosti vseh modelov tipologije Mouritzena in Svare (2002) z izjemo modela močnega župana. Po »novi« zakonodaji iz leta 1993 je uradni vodja občinske uprave mestni menedžer, ki mu svet lahko dodeli še druge pristojnosti. V tem pogledu in v odnosu mestnega menedžerja do občinske uprave, norveški model ustreza modelu lokalni svet – menedžer, čeprav ta na politični ravni nima enake avtoritete, kot jo imajo njegovi kolegi v drugih državah, ki po svojih značilnostih ustrezajo temu modelu. Ena glavnih razlik v primerjavi z ostalimi skandinavskimi državami je precej šibka vloga norveškega župana, ki bi ga lahko poimenovali kar kot vodjo sveta, saj mu predseduje, kot tudi izvršilnemu odboru. Svoja pooblastila izvaja v tesnem sodelovanju z ostalimi vodji političnih strank. Položaj župana je eden najbolj simboličnih. Vse pomembne politične stranke so na podlagi rezultatov lokalnih volitev zastopane v izvršilnem odboru, ki je odgovoren za pripravo predlogov zlasti v povezavi s proračunom, o katerih odloča svet, in za nadzor nad izvajanjem sklepov. Svet lahko določene pristojnosti (predvsem v primeru manj pomembnih ali nujnih zadev) prenese na izvršilni odbor, v čemer je norveški sistem lokalne samouprave podoben kolektivnemu modelu. Člani izvršilnega odbora niso odgovorni za točno določeno področje, kot to npr. velja v Belgiji in na Nizozemskem (Mouritzen in Svare 2002, 65–66; Council of European Municipalities and Regions 2012, 35).

Izvoljeni lokalni politiki na Irskem nimajo izvršilne moči. Svet odloča o splošnih zadevah in o proračunu, odobri določene odločitve, ki jih sprejme mestni menedžer, in na splošno nadzira njegovo delo. Župan predseduje svetu in izvaja protokolarne funkcije. V veliko primerih se županstvo letno izmenjuje med člani sveta. Izvršilni odbor ne obstaja, številni stalni odbori pa imajo zgolj posvetovalno vlogo. Mestni menedžer, ki ga imenuje nacionalna vlada, skoraj v celoti vodi mestno upravo in ima splošno moč v smislu, da deluje v vseh zadevah, ki niso

izrecno pridržane svetu (Mouritzen in Svara 2002, 64; Council of European Municipalities and Regions 2012, 27).

3 OBČINSKI SVET IN ŽUPAN V SLOVENSKI UREDITVI LOKALNE SAMOUPRAVE – NORMATIVNI VIDIK

3.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE¹⁵

Urejanje lokalne samouprave že v ustavi je nadvse pomembno za položaj lokalne samouprave, saj država vanj ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko le razčlenjuje v okviru ustavnih določb (Kaučič in Grad 2007, 331).

Ustava RS (v nadaljevanju: Ustava) je v Splošnih določbah, konkretno v 9. členu, zagotovila oz. uvedla lokalno samoupravo kot pravno sistemsko institucijo in jo opredelila kot eno svojih temeljnih demokratičnih načel. Načelo decentralizacije oblasti oz. jamstvo lokalne samouprave je torej umeščeno med uvodne splošne določbe Ustave, ki opredeljujejo vrednote slovenske države in načela družbene ureditve (Ministrstvo za javno upravo 2016). Gre za občo določbo načelnega pomena, ki izhaja iz pravic državljanov do lokalne samouprave. Podlaga takšni določbi je priznavanje avtonomije lokalni samoupravi, ki jo mora spoštovati tudi država.

Ustava nato v petem poglavju (od 138. do 144. člena) nekoliko bolj določno opredeljuje lokalno samoupravo oz. njeno uresničevanje, občino, delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, mestno občino, dohodke občine, širše lokalne samoupravne skupnosti - pokrajine in nadzor državnih organov (Ustava RS 1991).

Status mestne občine Ustava opredeljuje v 141. členu, ki določa, da mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Država te naloge prenese v izvirno pristojnost občine, tako da jih ta opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Mestna občina je torej ustavna kategorija, da pa bi realizirali določbo drugega odstavka tega člena, bi bilo potrebno sprejeti še poseben zakon o mestnih občinah, ki bi uredil status mestnih občin, njihov odnos do države ter drugih lokalnih skupnosti in podobno (Vlaj 1998, 199 in 205).

Ustava sicer vsebuje še vrsto določb, ki se posredno ali neposredno nanašajo na lokalno samoupravo, kot so npr. volilna pravica (43. člen), sodelovanje pri upravljanju javnih zadev (44. člen), posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji

¹⁵ Glej *Ustavo RS*. Ur. l. RS 33/1991 (28. december 1991).

(64. člen), sestava DS RS (96. člen), usklajenost pravnih aktov (153. člen) in pristojnosti Ustavnega sodišča (160. člen).

Veljavna Ustava pa, kot vidimo, nima določb o organih lokalne samouprave, zato je bilo potrebno to vprašanje urediti z zakonom. Tako so organi lokalne samouprave pretežno urejeni v ZLS (2007), nekatera vprašanja pa tudi v ZLV (2007), kar podrobneje (z izjemo nadzornega odbora) opisujemo v nadaljevanju tega poglavja.

3.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS)¹⁶

Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLS) je bila eden od virov pri pripravi določb o lokalni samoupravi v Ustavi. Načela, ki jih vsebuje MELLS, so postala sestavni del pravnega reda Republike Slovenije z ratifikacijo listine leta 1996.¹⁷ Listina je v Sloveniji začela veljati 1. marca 1997. Od takrat dalje velja, da morajo biti z načeli, zapisanimi v listini, skladni vsi zakoni, ki urejajo lokalno samoupravo oz. se nanjo nanašajo (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Države Sveta Evrope, podpisnice listine, so, upoštevajoč lokalne oblasti kot enega glavnih temeljev vsake demokratične ureditve ter pravico državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev, ki se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni, v preambuli MELLS med drugim izrazile prepričanje, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Države se ob tem zavedajo, da je zaščita in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek k izgradnji Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Po mnenju držav podpisnic to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvrševanje teh pristojnosti ter vire za njihovo izpolnjevanje (MELLS 1996).

Skladno z določbo 3. člena MELLS prebivalci samoupravne lokalne skupnosti odločajo o zadevah lokalne samouprave prek svetov ali skupščin, sestavljenih iz članov, ki jih volijo

¹⁶ Izvirno »*European Charter of Local Self-Government*«. Listino je sprejel Svet Evrope 15. oktobra 1985 v Strasbourgu, veljati pa je začela 1. septembra 1988, ko so jo ratificirale prve štiri države.

¹⁷ Glej *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996 (19. oktober 1996).

prebivalci svobodno in tajno na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. 3. člen listine še določa, da imajo lahko sveti ali skupščine izvršilne organe, ki so jim odgovorni (MELLS 1996).

Številne dejavnosti Sveta Evrope, zlasti njegova priporočila in smernice za uveljavitev načel lokalne samouprave, zapisanih v MELLS, so podlaga za sorazmerno pomembno poenotenje stališč o pomenu in vlogi lokalne samouprave za demokratično ureditev države ter večjo primerljivost pravnih ureditev držav članic Sveta Evrope. Lokalna samouprava v sodobni Evropi tako pomeni drugačen, bolj avtonomen in od države relativno neodvisen način upravljanja zadev javne uprave. V skladu s takim izhodiščem pomeni lokalna samouprava izpolnjevanje načela demokratične države in pogoj za polno uveljavitev pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev tako na posreden način, po predstavniških organih, kot na neposreden način, v neposrednih oblikah sodelovanja pri odločanju (Ministrstvo za javno upravo 2016).

3.3 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Reforme lokalne samouprave v RS gotovo ne smemo razumeti kot enkratno dejanje, temveč zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval tudi v prihodnje (Vlaj 2004, 7; Brezovšek in drugi 2008, 126). Ribičič (1994, 13) njen pomen do neke mere celo primerja z osamosvajanjem Slovenije, ki je v temeljih spremenilo zunanja razmerja Slovenije, medtem ko je reforma zgradila notranji ustroj in delovanje Slovenije na novih temeljih. Prav tako reforma lokalne samouprave in njena vzpostavitev predstavljata pomemben del širših procesov modernizacije v svetu in pri nas.

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin, pri čemer so v začetku reforme njeni izvajalci poudarjali predvsem teritorialno, organizacijsko in funkcionalno sestavino, z razvojem lokalne samouprave pa še finančno in premoženjsko sestavino lokalne samouprave. Pri *funkcionalni sestavini* gre za prerezporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi. Poleg ZLS¹⁸ in Zakona o financiranju

¹⁸ Glej *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB-2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007), 76/2008 (25. julij 2008), 79/2009 (9. oktober 2009) in 51/2010 (28. junij 2010).

občin¹⁹ to sestavino urejajo še področni zakoni, s katerimi so natančneje določene pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti oz. občin. Funkcionalni del reforme lokalne samouprave je vseboval:

- razmejitev pristojnosti opravljanja javnih zadev na pristojnosti, ki jih morajo v korist državljanov oz. prebivalcev Slovenije opravljati državni organi, ter pristojnosti, ki se nanašajo samo na prebivalce občine in jih občine lahko opravljajo samostojno;
- razmejitev z zakonom določenih javnofinančnih virov, ki so dohodek državnih organov, ter z zakonom določenih javnofinančnih virov, ki so dohodek občin in glede katerih imajo občine, če tako določa zakon, v okviru zakona možnost s svojimi predpisi določati drugačne javnofinančne obveznosti za svoje prebivalce oz. na svojem območju;
- določitev premoženja, ki je bilo v družbeni lastnini in v upravljanju republike, občin ali krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, ki bo pripadlo glede na razmejitve pristojnosti med državnimi organi in občinami ter na pripadajoče pristojnosti opravljanja lokalnih javnih zadev občini in ureditev premoženjskopravnih vprašanj med občinami samimi;
- opredelitev okvira in vsebine nadzora ter določitev državnih organov, pristojnih za nadzorstvo nad zakonitostjo dela občinskih organov (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Občina je v okviru svojih pristojnosti, ki so izraz decentralizacije javne uprave, na svojem območju tudi nosilec oblasti, vendar je občina del države, del celote in zato ni suvereni nosilec oblasti, temveč je od države odvisna. Občina črpa oblast iz Ustave in zakona. Zakonodajalec je pri razmejevanju pristojnosti torej vezan na ustavno določbo in z razmejitvijo ne sme poseči v lokalno samoupravo, ker bi to ogrozilo samostojnost lokalnih skupnosti. Ustavno varstvo lokalne samouprave je zagotovljeno tudi z določitvijo pristojnosti Ustavnega sodišča, ki razsoja v sporih zaradi pristojnosti med državnimi organi in organi lokalnih skupnosti, kar hkrati pomeni, da sta država in lokalna samouprava vsaj glede svojih pristojnosti in prepovedi poseganja vanje enakopravni (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Ozemeljska oz. teritorialna sestavina se nanaša na ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune, in priprave za uvedbo pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Iz 62 komun je v letu 1994 nastalo 147 novih občin, v letu 1998 še dodatnih 45. Leta 2002 je nastala še ena občina, v letu 2006 17 novih občin (Milenković

¹⁹ Glej *Zakon o financiranju občin* (ZFO-1), Ur. l. RS 123/2006 (30. november 2006); *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin* (ZFO-1A), Ur. l. RS 57/2008 (10. junij 2008) in *Zakon o dopolnitvi Zakona o financiranju občin* (ZFO-1B), Ur. l. RS 36/2011 (16. maj 2011).

2007) in nato leta 2011 še dve, tako da je danes v Sloveniji kar 212 občin, četudi jih kar polovica ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitev občine. Teritorialno sestavino lokalne samouprave v RS urejata ZLS (2007) v drugem poglavju z naslovom »Območje in deli občine« in Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.²⁰

Organizacijska sestavina lokalne samouprave pomeni novo organizacijo oblasti in sistema odločanja v občini, ki ga sestavljajo na eni strani neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini, na drugi strani pa zbori občanov, referendumi in ljudska iniciativa. ZLS (2007) je, kot bomo videli v nadaljevanju, vzpostavil organizacijski model, v katerem so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah v rokah predstavniškega organa (občinskega sveta), izvršilno vlogo v občini pa ima župan. Organizacijsko sestavino torej urejata ZLV²¹ in ZLS.²² Prvi ureja volilno pravico na lokalnih volitvah, enake možnosti obeh spolov na lokalnih volitvah ter volitve občinskega sveta, župana in svetov krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. ZLS (2007) pa v četrtem poglavju z naslovom »Organi občine« ureja občinske organe, njihove pristojnosti in načela njihovega delovanja, v petem pa občinsko upravo (Ministrstvo za javno upravo 2016). Vsebina organizacijske sestavine lokalne samouprave je torej organizacija lokalne skupnosti za sprejemanje odločitev in njihovo izvajanje oz. uresničevanje. Z organizacijo organov in ustanovitvijo uprave se lokalne skupnosti preoblikujejo v teritorialne upravne sisteme, v samoupravne lokalne skupnosti. Načelo samoorganiziranja, ki ga vsebuje MELLS, omejuje zakonsko urejanje organizacije občine. Zato določa zakon le okvir, v katerem se organizacija občine določa s statutom, poslovníkom občinskega sveta in odlokom o ustanovitvi občinske uprave. Organizacijski vidiki lokalne samouprave so nerazdružljivo povezani s pravico državljana do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ter z neposrednimi oblikami odločanja oz. participacijo prebivalstva pri upravljanju lokalnih javnih zadev (Ministrstvo za javno upravo 2016).

Pri *finančno-materialni sestavini* gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov

²⁰ Glej *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*. Ur. l. RS 60/1994 (3. oktober 1994), 69/1994 (5. november 1994), 56/1998 (7. avgust 1998), 75/1998 (4. november 1998), 52/2002 (14. junij 2002), 27/2006 (13. marec 2006), 61/2006 (13. junij 2006), 108/2006 (20. oktober 2006) ter 9/2011 (11. februar 2011).

²¹ Glej *Zakon o lokalnih volitvah* (ZLV-UPB3). Ur. l. 94/2007 (16. oktober 2007), 45/2008 (9. maj 2008) in 83/2012 (6. november 2012).

²² Glej *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB-2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007), 76/2008 (25. julij 2008), 79/2009 (9. oktober 2009) in 51/2010 (28. junij 2010).

lokalnih skupnosti itd. *Pravna sestavina* pa se nanaša na položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS (Vlaj 2004, 10).

3.4 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS)²³

ZLS (1994) je uvedel poseben status mesta, ki ga dobi večje urbano naselje ob izpolnjevanju zakonskih pogojev, vendar tega seveda ni mogoče enačiti s statusom mestne občine, ki se lahko ustanovi na območju mesta, kjer je potrebno enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in načrtovanje razvoja (Kaučič in Grad 2007, 337). ZLS (2007) v 16. členu definira mestno občino kot gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Mesto po veljavni zakonodaji lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih ter kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko ter kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestno občino ustanovi DZ RS z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, in po postopku, ki ga določa Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij.²⁴ Z zakonom se določita območje in ime mestne občine.

Skladno z organizacijo dela občine in porazdelitvijo pristojnosti v okviru nalog občine med občinske organe, ki jo je vzpostavil ZLS (2007), ima občina tri organe. Najvišji organ odločanja o vseh zadevah iz okvira nalog občine je predstavniški organ – občinski svet. Njegove odločitve izvršuje občinska uprava, ki jo vodi in usmerja izvršilni organ – župan. V sistemu odločanja obeh pa s specifičnimi pristojnostmi na področju nadzorovanja gospodarjenja s premoženjem in javnimi sredstvi sodeluje nadzorni organ občine – nadzorni odbor (Juvan Gotovac 2000, 8). Določila o vseh treh v ZLS (2007) najdemo od 28. do 48. člena.

²³ Glej *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS-UPB2). Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007), 76/2008 (25. julij 2008), 79/2009 (9. oktober 2009) in 51/2010 (28. junij 2010).

²⁴ Glej *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*. Ur. l. RS 60/1994 (3. oktober 1994), 69/1994 (5. november 1994), 56/1998 (7. avgust 1998), 75/1998 (4. november 1998), 52/2002 (14. junij 2002), 27/2006 (13. marec 2006), 61/2006 (13. junij 2006), 108/2006 (20. oktober 2006) ter 9/2011 (11. februar 2011).

Na splošno je mogoče oceniti slovensko zakonsko ureditev kot relativno skopo, saj v glavnem le načelno ureja vprašanje organov lokalne samouprave. Po eni strani seveda to povečuje možnost avtonomnega urejanja z občinskimi akti, na drugi strani pa lahko tako ureditev razumemo kot pomanjkljivo, še zlasti, če jo primerjamo z drugimi ustreznimi ureditvami v evropskih državah, ki vprašanja položaja, nalog, medsebojnih razmerij in načina delovanja lokalnih organov urejajo mnogo bolj podrobno (Grad 1998, 121).

Da slovenska ureditev organom občine posveča razmeroma majhen del zakona, niti ni presenetljivo, če se spomnimo na prevladujoče razpoloženje v času sprejemanja zakona, ko niso bila osamljena niti razmišljanja, da lokalne samouprave sploh ni potrebno urejati z zakonom, ker naj bi se spontano organizirala sama. Kasnejše dogajanje je seveda pokazalo nasprotno, da morajo biti ta vprašanja dovolj jasno in podrobno urejena že na zakonski ravni (Grad 1998, 121). Po drugi strani pa podrobnejša zakonska ureditev pomeni večjo vezanost in manjšo možnost avtonomnega urejanja, kar je ravno v nasprotju z vse bolj avtonomnim položajem lokalne samouprave v Evropi.

Glede na to, da v magistrskem delu analiziramo zgolj razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom – torej občinskim svetom in županom, se bomo v nadaljevanju osredotočili le na ta dva.

3.4.1 Občinski svet

V okviru pravic in dolžnosti občine ima občinski svet predvsem urejevalno (sprejemanje splošnih aktov), volilno (imenovanja in razreševanje občinskih funkcionarjev) in nadzorno funkcijo (nadzor nad delom župana, podžupana in občinske uprave) ter funkcijo odločanja o konkretnih zadevah (Kaučič in Grad 2007, 338–339).

Skladno z ZLS (2007) je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine, njegovi člani (občinski svetniki) pa so občinski funkcionarji, ki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno (Vlaj 1998, 274; ZLS 2007, 34.a člen). Občinski svet volivci volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim ter tajnim glasovanjem (ZLS 2007, 37. člen). Mandat občinskih svetnikov traja štiri leta in se začne s

potekom mandatne dobe prejšnjih članov sveta, traja pa do prve seje novoizvoljenega sveta (ZLS 2007, 41. člen).²⁵

V okviru svojih pristojnosti občinski svet sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske ter druge načrte razvoja občine, občinski proračun in zaključni račun. Občinski svet imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta, nadzoruje delo župana, podžupana ter občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta, odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, imenuje ter razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin in odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon ter statut občine. Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ (Vlaj 1998, 274; ZLS 2007, 29. člen).

Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki jo imenuje izmed članov občinskega sveta, pri čemer lahko ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa (Vlaj 1998, 274). Člane komisij in odborov imenuje izmed članov občinskega sveta, lahko pa tudi izmed drugih občanov, vendar največ polovico članov. Delovno telo občinskega sveta vodi član občinskega sveta – občinski svetnik. Članstvo v komisiji ali odboru občinskega sveta ni združljivo s članstvom v nadzornem odboru občine ali z delom v občinski upravi. Občinski svet lahko kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Člane teh odborov izmed prebivalcev posameznih ožjih delov občine, če v občini niso ustanovljeni ožji deli, pa izmed prebivalcev posameznih območij občine, določenih z odlokom, prav tako imenuje in razrešuje občinski svet. Statut občine ali odlok lahko tudi določita, da člane teh odborov imenujejo in razrešujejo na svojih zborih prebivalci ožjih delov oz. z odlokom določenih območij občine. S statutom občine ali odlokom se lahko določi tudi, da ima krajevni, vaški ali četrtni odbor pravico občinskemu svetu predlagati odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Če tako določa statut občine ali odlok, mora občinski svet pred vsako odločitvijo, ki se nanaša na ožji del občine, obvezno pridobiti mnenje krajevnega, vaškega oz. četrtnega odbora (ZLS 2007, 30. člen). Naloga komisij in odborov je obravnavati zadev iz pristojnosti občinskega sveta, ki mu dajejo svoja mnenja in predloge. Komisije in odbori občinskega sveta ter vsak član občinskega sveta lahko predlagajo občinskemu svetu v sprejem odloke in druge akte iz njegove pristojnosti,

²⁵ Do prve seje novoizvoljenega občinskega sveta traja tudi mandatna doba članov občinskega sveta, ki so izvoljeni na predčasnih volitvah (npr. po razpustitvi prejšnjega občinskega sveta ali odstopu večine članov občinskega sveta), če je bila občina ustanovljena po opravljenih rednih volitvah in mandatna doba članov občinskega sveta, izvoljenih na volitvah, ki so bile iz kakšnega drugega razloga na podlagi zakona opravljene po rednih volitvah v občinske svete (ZLS 2007, 41. člen).

razen proračuna ter zaključnega računa proračuna in drugih aktov, za katere je v zakonu ali v statutu občine določeno, da jih sprejme občinski svet na predlog župana.

Občinski svet, ki šteje med 7 in 45 članov (ZLS 2007, 38. člen),²⁶ v enajstih mestnih občinah pa na podlagi števila prebivalcev od 25 do 45 članov, sprejema odločitve na svoji seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Svet lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta (ZLS 2007, 35. člen). Članu občinskega sveta, razen podžupanu, pripada sejnina za udeležbo na seji občinskega sveta ali seji delovnega telesa občinskega sveta (ZLS 2007, 34.a člen).²⁷

Občinski svet ureja svoje delo s poslovníkom, ki ga sprejema z dvotretjinsko večino navzočih članov (ZLS 2007, 36. člen). Strokovno in administrativno delo za potrebe občinskega sveta pa skladno s 35. členom ZLS (2007) opravlja občinska uprava. Župan kot predstojnik ji daje navodila, usmerja njeno delo in jo nadzoruje tudi, kadar ta opravlja naloge za občinski svet, ter pred občinskim svetom in javnostjo prevzema odgovornost za pravilnost ter strokovnost dela občinske uprave in spoštovanje zakonitosti, statuta občine ter drugih občinskih predpisov.

Funkcija člana občinskega sveta (in podžupana) ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi, prav tako ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote, kot tudi ne z delom v državni upravi na delovnih mestnih, na katerih javni uslužbenci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oz. nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (ZLS 2007, 37.b člen).

Občinskemu svetniku preneha mandat, ko poda odstopno izjavo županu, če izgubi volilno pravico, postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev, če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo občinskega svetnika, če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo oz. če v enem mesecu po potrditvi mandata ne

²⁶ Na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, kjer živita italijanska oz. madžarska narodna skupnost, imata narodni skupnosti v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. S statutom občine se določi neposredna zastopnost narodnih skupnosti tudi v drugih organih občine. V okviru svojih pristojnosti občine s posebnimi akti urejajo vprašanja, ki zadevajo uresničevanje pravic ter financiranje narodnih skupnosti. Podobno imajo na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. To velja za Občine Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogaševci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje in Turnišče (ZLS 2007, 39. člen).

²⁷ Letni znesek sejin, vključno s sejinami za seje delovnih teles občinskega sveta, ki se izplača posameznemu članu občinskega sveta, ne sme presegati 7,5 odstotka plače župana. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo. Občinski svet s svojim aktom določi merila za izplačilo sejin za člane občinskih svetov, člane delovnih teles občinskega sveta in člane drugih občinskih organov. Občinski svet s svojim aktom lahko določi tudi merila za izplačilo sejin članom svetov ožjih delov občine (ZLS 2007, 34.a člen).

preneha opravljati funkcije ali dela v občinski oz. državni upravi, ki na podlagi določb 37.b člena ZLS (2007) ni združljiva oz. ni združljivo s funkcijo občinskega svetnika (ZLS 2007, 37.a člen).

Občinski svet na predlog župana, člana občinskega sveta ali če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini, tudi razpiše referendum (ZLS 2007, 46. člen). Prav tako lahko pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti za območje občine ali samo za njen del razpiše svetovalni referendum (ZLS 2007, 46.b člen).

Občinski svet ima sicer še vrsto pristojnosti po Zakonu o varstvu okolja,²⁸ Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami,²⁹ Zakonu o gospodarskih javnih službah,³⁰ Zakonu o geodetski dejavnosti³¹ ter drugih področnih zakonih.

3.4.2 Župan

Župan je individualni organ in občinski funkcionar, ki svojo funkcijo lahko opravlja poklicno ali nepoklicno.³² Župan predstavlja in zastopa občino kot pravno osebo. V okviru svojih predstavniških nalog župan skrbi za javnost delovanja občine, njenih organov in občinske uprave tako, da skrbi za stike z javnostmi. Župan neposredno ali po pooblaščenih predstavnikih občane in širšo javnost obvešča o delu ter odločitvah občinskih organov, izvajanju občinske politike, razvojnih programov in drugih sprejetih odločitev iz občinske pristojnosti. Občino predstavlja v protokolarnih zadevah (obiski, proslave občinskih praznikov ipd.), v vseh oblikah medobčinskega in mednarodnega sodelovanja ter v mednarodnih organizacijah, skrbi za predstavljanje interesov občine v razmerjih do državnih organov in državne uprave (Juvan Gotovac 2000, 9).

V okviru funkcije zakonitega zastopanja občine župan zastopa občino v sodnih postopkih pred sodišči, v upravnih postopkih pred upravnimi organi in drugimi izvajalci javnih upravnih

²⁸ Glej *Zakon o varstvu okolja* (ZVO-1-UPB1). Ur. l. RS 39/2006 (13. april 2006), 70/2008 (11. julij 2008), 108/2009 (28. december 2009), 48/2012 (26. junij 2012), 57/2012 (27. julij 2012), 92/2013 (8. november 2013), 56/2015 (29. julij 2015) in 102/2015 (24. december 2015).

²⁹ Glej *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* (ZVNDN-UPB1). Ur. l. RS 51/2006 (18. maj 2006) in 97/2010 (3. december 2010).

³⁰ Glej *Zakon o gospodarskih javnih službah*. Ur. l. RS 32/1993 (17. junij 1993).

³¹ Glej *Zakon o geodetski dejavnosti* (ZGeoD-1). Ur. l. RS 77/2010 (4. oktober 2010).

³² Če župan opravlja funkcijo nepoklicno, mu pripada plačilo v višini 50 odstotkov plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo (ZLS 2007, 34.a člen).

pooblastil ter pred drugimi državnimi organi, kadar občina sodeluje v postopku kot tožena ali tožeča stranka, predlagatelj ali nasprotni udeleženec ali kot intervenient oz. občina uveljavlja svoje pravice, obveznosti oz. pravne koristi. Občino zastopa tudi v pravnem prometu, tako da opravlja pravna dejanja ter sklepa pravne posle v njenem imenu in za njen račun, za kar seveda lahko pooblasti tudi druge osebe. Prav tako župan zastopa občino in njen občinski svet v zadevah izvajanja nalog občine ter izvrševanja odločitev. Funkcija zastopanja občine najbolj približuje županovo funkcijo funkciji gospodarjenja s premoženjem občine in je povezana s pravno sposobnostjo občine kot pravne osebe javnega prava. Občina je torej lahko nosilka pravic in obveznosti v okviru svoje pravne sposobnosti, opredeljene z ZLS (2007) in področnimi zakoni. Zastopanje občine pri uveljavljanju njenih pravic in obveznosti je po zakonu poverjeno županu, kar nedvomno krepi njegov položaj (Juvan Gotovac 2000, 10–11).

Hkrati župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi njegove seje³³ ter na ta način usmerja njegovo delovanje,³⁴ nima pa glasovalne pravice. Predstavljanje občinskega sveta v praksi pomeni, da župan pred javnostjo oz. občani in mediji predstavlja delo predstavniškega organa občine, sporoča njegove odločitve, na podlagi katerih tudi izdaja in podpisuje akte občinskega sveta, prav tako pa predstavlja občinski svet pred državnimi organi, kadar je tako določeno z zakonom (npr. pred Ustavnim sodiščem).

Župan sklicuje seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta občine in poslovnika občinskega sveta, mora pa jih sklicati najmanj štirikrat letno. Prav tako mora sklicati sejo občinskega sveta, če to zahteva najmanj četrtina članov občinskega sveta, seja pa mora biti v petnajstih dneh potem, ko je bila podana pisna zahteva za sklic seje. Če župan seje občinskega sveta ne skliče v roku sedmih dni po prejemu pisne zahteve, jo lahko skličejo člani občinskega sveta, ki so zahtevo podali. Zahtevi za sklic seje občinskega sveta mora biti priložen dnevni red. Župan mora dati na dnevni red predlagane točke, predlagan dnevni red pa lahko dopolni še z novimi točkami (ZLS 2007, 35. člen)

Sklicevanje ter vodenje sej občinskega sveta pomenita, da župan pripravi predlog programa dela občinskega sveta (odločitve, ki se nanašajo na imenovanje članov občinskih organov, organov javnih zavodov in javnih podjetij oz. drugih organizacij, proračun in zaključni račun občine, razvojni ter investicijski program, predpise občine) in ob pomoči strokovnih služb skrbi za usklajevanje dela odborov ter komisij občinskega sveta. Ena ključnih nalog je sklic,

³³ Te pravice je župan pridobil s šesto novelo ZLS, ki je začela veljati novembra 1998.

³⁴ Župan lahko za vodenje seje občinskega sveta pooblasti podžupana ali drugega člana občinskega sveta. Če nastopijo razlogi, da župan ne more voditi že sklicane seje občinskega sveta, jo vodi podžupan, če pa tudi ta ne more voditi seje, jo vodi najstarejši član občinskega sveta (ZLS 2007, 35. člen).

predlaganje dnevnega reda in vodenje seje občinskega sveta, s čimer sta povezana tudi usmerjanje dela občinske uprave v zvezi z njenim strokovnim in administrativnim delom za potrebe občinskega sveta ter nadzor nad pravilnostjo in strokovnostjo pripravljenih gradiv k predlaganemu dnevnemu redu. Župan tudi skrbi za zakonitost in pravno pravilnost odločitev občinskega sveta (Vlaj 1998, 275; Juvan Gotovac 2000, 11–13).

Župan je dolžan spoštovati določbe statuta in poslovnika občinskega sveta glede števila sej, ki jih skliče, oblikovanja dnevnih redov, oblike in vsebine predlogov odločitev, predhodnih postopkov, vodenja in dokumentiranja seje ter zagotavljanja javnosti (Juvan Gotovac 2000, 13–14). Sicer pa zakon prepušča urejanje dela občinskega sveta poslovniku občinskega sveta in mora v skladu z nalogami, ki jih ima občina na podlagi ustave in zakona, upoštevati tako pristojnosti, organizacijo in značaj dela občinskega sveta, ki je kolegijski predstavniški organ, kot pristojnosti oz. naloge župana, ki jih ima v strukturi občinskih organov.

Izključno župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna ter druge proračunske akte (npr. rebalans proračuna), odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta, predloge za ustanovitev organov občinske uprave in organa skupne občinske uprave ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan občine je tisti, ki je v celoti odgovoren za izvrševanje proračuna, za zakonitost in namenskost porabe proračunskih sredstev (Vlaj 2001, 138).

Prav tako župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. ZLS (2007) županu daje možnost, da zadrži objavo splošnega akta občine, če meni, da je neustaven ali nezakonit. V tem primeru predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri Ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Podobno lahko župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta ali v primeru, ko se ta nanaša na zadevo, ki je z zakonom prenesena v opravljanje občini, župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost (oz. neprimernost) take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri Upravnem sodišču (ZLS 2007, 33. člen). Vse to pomeni, da je župan tudi varuh zakonitosti

delovanja občinske samouprave (Vlaj 1998, 275), vendar bi bilo v zvezi s tem smiselno razmisliti o predlogu, da bi nadzor nad zakonitostjo v občini raje opravljal nadzorni odbor.

Poleg izključne pravice predlagati občinskemu svetu svoje odločitve, ima župan v skladu z zakonom splošno pravico predlagati občinskemu svetu v sprejem katero koli odločitev iz svoje pristojnosti. Praviloma je župan predlagatelj večine splošnih aktov oz. materialnih, ustanovitelskih, prostorskih in drugih predpisov občine, vsekakor pa tistih predpisov, ki jih je treba sprejeti zaradi izvrševanja nalog občine v skladu z zakonom, prostorskimi in drugimi plani razvoja občine. V zvezi s tem je potrebno opozoriti tudi na naloge, ki jih je potrebno opraviti predhodno zaradi zagotovitve demokratičnega sprejemanja odločitev in neposredne udeležbe občanov pri sprejemanju odločitev (Juvan Gotovac 2000, 16). Župan tako skladno s 45. členom ZLS (2007) sklicuje zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oz. v njenem posameznem delu, lahko pa ga skliče tudi na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine.

Župan je tisti, ki ob pomoči občinske uprave skrbi za uresničevanje oz. izvajanje sprejetih odločitev predstavnškega organa.

Občina ima najmanj enega podžupana,³⁵ tudi ta je občinski funkcionar, ki ga izmed članov občinskega sveta imenuje (pa tudi razreši) župan (ZLS 2007, 33.a člen). Svojo funkcijo podžupan opravlja nepoklicno,³⁶ ob soglasju župana pa lahko tudi poklicno (ZLS 2007, 34.a člen).

ZLS (2007) županu v 34. členu tudi omogoča, da v primeru razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne more

³⁵ V primeru predčasnega prenehanja mandata župana opravlja funkcijo župana do nastopa mandata novoizvoljenega župana podžupan. Če ima občina več podžupanov, je to praviloma tisti, ki ga določi župan, razen če je župan razrešen. Če župan ne določi, kateri podžupan bo začasno opravljal funkcijo župana oz., če je razrešen, odloči občinski svet, kateri izmed članov občinskega sveta bo opravljal to funkcijo.

Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. Župana nadomešča v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti. Če ima občina več podžupanov, nadomešča župana tisti podžupan, ki ga določi župan, če ga ne določi, pa najstarejši podžupan. V času nadomeščanja opravlja podžupan tekoče naloge iz pristojnosti župana in tiste naloge, za katere ga župan pooblasti.

Kadar nastopijo razlogi, da tako župan kot podžupan ne moreta opravljati svoje funkcije, nadomešča župana član občinskega sveta, ki ga določi župan, če ga ne določi, pa najstarejši član občinskega sveta. V času nadomeščanja opravlja član občinskega sveta tekoče naloge iz pristojnosti župana (ZLS 2007, 33.a člen).

³⁶ Če podžupan opravlja funkcijo nepoklicno, mu pripada plačilo največ v višini 50 odstotkov plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Višino plačila določi župan ob upoštevanju obsega podžupanovih pooblastil. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo (ZLS 2007, 34.a člen).

pravočasno sestati, sprejme začasne nujne ukrepe, ki pa jih mora predložiti v potrditev občinskemu svetu takoj, ko se ta lahko sestane.

Funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon (ZLS 2007, 37.b člen). Županu (in podžupanu kot članu občinskega sveta) preneha mandat, če izgubi volilno pravico, postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev, če v treh mesecih po potrditvi mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo župana (in podžupana), če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo župana (in podžupana), če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo oz. če v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski oz. državni upravi, ki na podlagi določb 37.b člena ZLS (2007) ni združljiva oz. ni združljivo s funkcijo župana (in podžupana). Obema preneha mandat z dnem, ko občinski svet prejme županovo odstopno pismo oz. ko ugotovi, da so nastali zgoraj navedeni razlogi za prenehanje mandata. Zoper ugotovitev občinskega sveta je mogoča tožba na Upravno sodišče.

Če je župan imenovan na funkcijo v organu državne uprave, ki izvaja nadzorstvo nad zakonitostjo oz. primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov ter občinske uprave, mu po zakonu preneha mandat župana z dnem imenovanja. O imenovanju mora župan takoj obvestiti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Enako velja v primeru županovega imenovanja za načelnika upravne enote ali vodjo notranje organizacijske enote v upravni enoti, na katere območju je občina, ali če je imenovan na položaj ali drugo uradniško delovno mesto v državni upravi, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oz. primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov in občinske uprave (ZLS 2007, 37.a člen).

Župana volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih, tajnih volitvah. Tako kot mandatna doba občinskega sveta tudi mandatna doba župana traja štiri leta (ZLS 2007, 42. člen). Z načinom neposredne izvolitve na funkcijo je poudarjen njegov položaj ter osebna odgovornost za izvajanje njegovih nalog, pa tudi število mandatov ni omejeno (Juvan Gotovac 2000, 9). Tako so denimo sredi leta 2014 kar v 19 slovenskih občinah delovali župani, ki so to funkcijo opravljali vse od leta 1994 dalje, torej dvajset let (Žnidaršič 2014).

Ugotovimo lahko, da je položaj županov v Sloveniji povsem primerljiv s položajem županov v drugih državah, saj so njegove vloge predvsem predstavljanje in zastopanje občine, predstavlanje občinskega sveta ter sklicevanje in vodenje njegovih sej, predlaganje

proračuna, odlokov in drugih splošnih pravnih aktov občine, izvrševanje odločitev občinskega sveta, predstojništvo občinske uprave, skrb za objavo sprejetih splošnih pravnih aktov občine ter varovanje ustavnosti in zakonitosti pri delu občinskih organov, vodenje občine in nastopanje v premoženjskopравnih razmerjih občine, sklicevanje zborov občanov, razpisovanje lokalnih referendumov in odgovarjanje na vprašanja, pobude in predloge občanov, opravljanje prenesenih zadev in odločanje v upravnih zadevah iz občinske izvirne pristojnosti in iz prenesene (državne) pristojnosti (Vlaj 2000, 7). Funkcija župana je torej eksekutivna (izvršilna) in koordinativna (usklajevalna) (Kukovič in Brezovšek 2015, 73).

3.4.3 Razmerje med občinskim svetom in županom v retrospektivi

»Če analiziramo prvotno normativno ureditev slovenske samouprave in institucionalno določena razmerja med obema organoma ter vse poznejše spremembe in dopolnitve do aktualne normativne ureditve, vidimo, da se tehtnica pristojnosti in moči prevesi v prid župana. Govorimo o prehodu od parlamentarizma z relativno močnim občinskim svetom k prezidencializmu z vedno močnejšim županom« (Kukovič in Brezovšek 2015, 70).

»Ne glede na to, da slovenska pravna ureditev temelji na županskem modelu, analiza strokovnih podlag in predlogov pravne ureditve vendarle pokaže, da župan sprva ni imel tako močne vloge, pač pa se je ta krepila skozi čas« (Kukovič 2015, 117; Kukovič in Brezovšek 2015, 70–71). V prvi obravnavi predloga ZLS (DZ RS 1993a) v DZ RS je bila kljub prvotni zasnovi, ki je predvidevala prevladujočo vlogo občinskega sveta, namreč sprejeta rešitev, po kateri se župani volijo na neposrednih volitvah ali v občinskem svetu, o čemer se vsaka občina oz. njeni prebivalci odločajo sami. Četudi je bil že v prvi obravnavi vložen amandma, ki je predlagal posredne volitve, in kljub rešitvi o neposrednih volitvah županov samo v majhnih občinah z do 3.000 prebivalci, je bila kasneje z amandmajem v tretji obravnavi (DZ RS 1993c) ta ideja odklonjena. V zakonu je bila nazadnje sprejeta zamisel o neposredni izvolitvi župana, ki krepi položaj župana, saj ta postaja bolj neodvisen od občinskega sveta.³⁷ Temu ustrezno pa se ni prilagodila tudi ostala zakonska ureditev občinskih organov in

³⁷ V Evropi sicer poznamo volilne sisteme, ki ob neposrednih volitvah županov preprečujejo blokade, zastoje in konflikte med županom in občinskim svetom. Po italijanski ureditvi denimo pripade strankam, ki so podprle zmagovalnega kandidata na neposrednih volitvah, 60 odstotkov sedežev v občinskem svetu. Taka ureditev zagotavlja usklajeno delovanje občinskih svetov in županov, opoziciji pa s 40 odstotkov sedežev omogoča relativno močan položaj (Ribičič 1994, 73–74).

njihovih medsebojnih razmerij. Zato je bilo takoj na začetku delovanja občinske samouprave po novem sistemu lokalne samouprave precej težav bodisi zaradi neustrezne zakonske ureditve bodisi zaradi nerazumevanja v praksi. Zaradi tega je bil zakon v kratkem času noveliran, razmerja med občinskim svetom in županom pa spremenjena tako, da je delitev pristojnosti med obema dosti jasnejša kot na začetku (Grad 1998, 127).

Začetek delovanja novih organov občin, torej občinskih svetov in županov, so spremljale precejšnje težave, ki so bile tudi posledice tega, da v ZLS (1993) nekaj vprašanj ni bilo urejenih ali pa so bili posamezni členi zakona nedorečeni. To zlasti velja za razmerja županov do občinskih svetov in županov do odborov sveta ter za nezdržljivost funkcije župana in drugih funkcionarjev s članstvom v občinskem svetu. Glavni cilj številnih sprememb in dopolnitev ZLS (1994, 1995, 1997, 1998, 2000, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010) je bil omogočiti tekoče, nemoteno ter usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S temi spremembami in dopolnitvami nista bila spremenjena osnovna ureditev ter temeljni položaj organov občine, temveč so bile odpravljene nejasnosti glede položaja in vloge občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana (Vlaj 2004, 167–168).

Druga novela ZLS marca 1995 je bila nujna zato, ker so občinski sveti in župani po konstituiranju ugotovili, da je nujna konkretnejša razmejitev pristojnosti med organoma. Glavni cilj predlaganih sprememb in dopolnitev je bil, da se omogoči tekoče, nemoteno in usklajeno delovanje občinskih svetov ter županov. S temi spremembami in dopolnitvami nista bila spremenjena osnovna ureditev in temeljni položaj organov občine, odpravljene pa so bile nejasnosti glede položaja in nalog občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana (Vlaj 2004, 69–70). Tako so bili kot možni organ občine odpravljeni eden ali več občinskih odborov, določena je bila tudi mandatna doba župana (4 leta), natančneje opredeljene njegove naloge pa tudi naloge občinskega sveta ter določena funkcija podžupana. Dopolnitve so vpeljale še predsednika občinskega sveta, ki je predstavljal občinski svet ter skliceval in vodil njegove seje, ter podpredsednika, ki mu je pri tem pomagal. Oba je izmed svojih članov izvolil občinski svet. Takšna ureditev pa je vendarle vsebovala nevarnost v primerih, ko župan in predsednik občinskega sveta nista bila predstavnika iste politične opcije (Kukovič 2015, 118; Kukovič in Brezovšek 2015, 71–72).

Četrta novela novembra 1997 je občinskemu svetu omogočila, da kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne odbore ter tudi imenuje in razrešuje njihove člane (ZLS 2007, 30. člen).

Šesta novela ZLS (november 1998) je prinesla rešitev, da župan sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Hkrati je novela ukinila funkcijo predsednika in podpredsednika občinskega sveta. Omenjena rešitev je bila ena boljših potez v noveliranjih zakona, saj dejansko pomeni, da župan usmerja delo občinskega sveta v skladu s poslovníkom, po mnenju stroke pa se je izkazala za rešitev, ki je bistveno povečala učinkovitost in uspešnost dela organov lokalne samouprave (Brezovšek in Haček 2001, 402). Na ta način je bil delno tudi okrepljen položaj župana. Posledica take ureditve je dokaj močno poudarjena delitev funkcij oz. delitev lokalne oblasti med občinskim svetom in županom v občinski samoupravi (Grad 1998, 127).

Razmerje med občinskim svetom in županom je bilo spremenjeno tudi zato, ker je bila odpravljena prvotna zamisel in ureditev, po kateri bi občinski svet nadzoroval delo uprave prek občinskega odbora, ki bi imel precej velike pristojnosti in bi lahko deloval dokaj samostojno ter v določeni meri tudi neodvisno od občinskega sveta. Ustanovitev takega odbora je bila sicer fakultativna, saj je zakon takrat v 30. členu (ZLS 1993) določil, da občinski svet lahko ustanovi občinski odbor, ter tudi, da občinski svet lahko poveri občinskemu odboru posamezne zadeve iz svoje pristojnosti.³⁸ V okviru takratnih pristojnosti občinskega sveta je bil seveda tudi nadzor dela odborov, župana, podžupana in občinske uprave. Namesto tega so bili kasneje odbori skupaj s komisijami postavljeni zgolj v vlogo in položaj delovnih teles občinskega sveta, kakor delujejo še danes (Grad 1998, 127).

Osma novela ZLS (avgust 2000) je opredelila določene podrobnosti v zvezi z mandatno dobo župana ter nezdružljivostjo funkcij člana občinskega sveta, župana in podžupana, medtem ko je deveta novela (julij 2005) vnesla določbo, da podžupana izmed članov občinskega sveta imenuje župan, ki ga lahko tudi razreši.

Vse preostale novele v razmerje med občinskim svetom kot predstavniškim organom in županom kot izvršilnim niso korenito posegle, kar pomeni, da je bilo njuno razmerje najbolj

³⁸ Glej *Zakon o lokalni samoupravi* (ZLS). Ur. l. RS 72/93 (31. december 1993).

»prevetreno« v prvem desetletju izvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. »A ravno omenjene spremembe skupaj so pravni, še bolj pa dejanski položaj župana približale najčistejši obliki županskega sistema lokalne samouprave, v katerem ima večino moči odločanja izvršilni organ. Ocenjujemo, da aktualna ureditev resnično teži k učinkovitosti lokalne samouprave, manj pa k demokratičnosti odločanja in participaciji občanov pri sprejemanju odločitev« (Kukovič 2015, 126; Kukovič in Brezovšek 2015, 76). Zato so še toliko bolj zanimivi statistični podatki, ki kažejo, da največje zaupanje državljanov v občini uživa prav župan (45,5 odstotka), ki ima tudi največji vpliv na odločanje v občini, na drugem mestu po zaupanju je občinski svet z 21,5 odstotka (Brezovšek 2005, 279).

3.4.4 Odločanje o načinu volitev župana

V Evropi so vse bolj razširjene neposredne volitve župana. Tak način je na eni strani demokratičen, saj daje prebivalstvo lokalne skupnosti županu neposredno mandat za njegovo delo, na drugi strani pa postavlja občinski svet (in s tem predstavniško demokracijo) v šibkejši položaj. Neposredna izvolitev župana vnaša v razmerja med organi lokalne samouprave močan element delitve oblasti in predsedniškega sistema (prezidencializma), kar običajno povzroča rivalske odnose med županom in občinskim svetom, zlasti v primerih kohabitacije. Neposredne volitve župana lahko razumemo kot sredstvo, ki krepi politično legitimacijo župana, ta pa zato lažje preseže obstrukcije političnih manjšin ali posameznikov. Neposredne volitve županov zmanjšujejo nevarnost vladavine strankarskih vrhov in povečujejo vpliv ljudi (Ribičič 1994, 77).

Običajno se izvajajo po načelu relativne večine, ko je za izvolitev župana potreben samo en krog, medtem ko sistem absolutne večine predvideva dvokrožni sistem izvolitve župana, pri čemer v drugem krogu nastopata le tista dva kandidata, ki sta dobila največ glasov. Sistem relativne večine je v Evropi manj pogost od sistema absolutne večine.

Večinske volitve županov praviloma spodbujajo bipolarno soočanje dveh blokov, desnega in levega. Za izvolitev je namreč potrebna večina glasov volivcev, ki so se udeležili volitev, kar pomeni, da mora imeti kandidat, ki želi uspeti, podporo več vplivnih političnih strank. Glede na naraščajoč trend umikanja političnih strank z lokalne ravni in množično pojavnost ter tudi vse večjo uspešnost nestrankarskih list na volitvah v občinski svet ter nestrankarskih županskih kandidatov (Haček in Kukovič 2011, 389–390), to bipolarnost še komajda

opazimo. Prednosti sistema relativne večine so predvsem praktične narave, saj je župan izvoljen v enem samem krogu volitev. Pomanjkljivost tega sistema pa je praviloma izvolitev župana z manjšino volilnega telesa, zaradi česar je njegov politični položaj v občinskem svetu šibak. Za enokrožni volilni sistem je iz omenjenega razloga značilno tajno sklepanje dogovorov med političnimi strankami. Pri takem načinu volitev lahko pogosto pride tudi do tega, da imajo nasprotne stranke večino v predstavniškem telesu, kar lahko vodi do kohabitacije. Tak volilni sistem je značilen za Ciper, Slovaško, Turčijo ter nekatere (manjše) italijanske in španske občine.

Nasprotno je prednost izvolitve župana z absolutno večino v tem, da za njim stoji večina volivcev, kar krepi njegov politični položaj nasploh, še zlasti pa v razmerju do predstavniškega telesa lokalne skupnosti (Grad 1998, 95). Večinska izvolitev večinoma vodi tudi do ustrezne politične večine v predstavniškem telesu, saj politične stranke s prvim krogom volitev pridobijo informacije o podpori njihovim županskim kandidatom in se zato lahko lažje dogovarjajo za podporo v drugem krogu. Na ta način se ne le prispeva k zmagi določenega županskega kandidata, temveč tudi snuje večina občinskega sveta. Seveda pa lahko tak način volitev tudi oteži razmerja med županom in predstavniškim telesom, zlasti če se med seboj povežejo politične stranke, ki skupaj izločijo najmočnejšega kandidata.

Prepuščanje glasov drugi politični stranki z namenom zagotavljanja večine določenemu županskemu kandidatu, bi bilo lahko v škodo kandidatu, ki je dejansko prejel največ glasov v prvem krogu. Prav tako ni nobenega zagotovila, da bodo stranke, ki so na volitvah podprle zmagovitega županskega kandidata, podpirale tudi njegovo politiko v občinskem svetu. S sistemom absolutne večine so denimo izvoljeni župani v Bolgariji, Nemčiji, Romuniji in večjih italijanskih občinah (Council of Europe 1998, 36).

Sistem posrednih volitev na drugi strani ima vrsto načelnih prednosti. Zagotavlja večinsko podporo občinskega sveta kot predstavniškega telesa in s tem tudi posredno podporo občanov, prav tako omogoča nadzorstvo občinskega sveta nad delom občinske uprave (Grad 1998, 46). Prednost posrednih volitev naj bi bila zlasti v tem, da tesneje povezujejo župana z občinskim svetom ter tako krepijo kohezivnost lokalne samouprave kot celote. Posredne volitve župana se namreč odvijajo v občinskih svetih, ki volijo župana z večino glasov, se pa politično močno razlikujejo, odvisno od tega, ali ima v občinskem svetu ena stranka večino ali pa je v njem večje število strank. Na vse to seveda vpliva sistem volitev članov občinskega sveta (večinski ali proporcionalni sistem). V splošnem velja, da je za izvolitev župana v občinskem svetu, v katerem je večje število strank, praviloma nujno oblikovanje koalicije.

Nasprotno pa ta sistem običajno ne omogoča dovolj kakovostnega opravljanja županske funkcije, še zlasti ne dovolj učinkovitega dela občinske uprave.

Splošen interes slovenske javnosti za neposredne volitve je pokazala že javna razprava o Ustavi RS, ki je takrat predpisala neposredne volitve predsednika republike. Zato ni bilo nenavadno, da je javnost z velikim interesom spremljala tudi razpravo o morebitnih neposrednih volitvah županov ter jih skoraj enotno podpirala. Zanimivo, da je bilo to eno redkih vprašanj, glede katerega so se strinjali tako predstavniki krajevnih skupnosti in občin kot tudi strokovnjaki ter državni svetniki. A način izvolitve županov je bil v času sprejemanja ZLS kljub poenotenemu javnemu mnenju eno najbolj spornih vprašanj, kar je bilo opaziti tudi v obsežnih razpravah.

Osnutek zakona, ki ga je pripravila posebna strokovna skupina v sodelovanju s skupščinskim odborom za lokalno samoupravo, je poleg neposrednih in tajnih volitev župana predvidel tudi variantno rešitev, po kateri lahko statut občine določi, da župana izvoli občinski svet. A že v prvi obravnavi je prvopodpisani poslanec SLS Zoran Madon vložil amandma, ki je predlagal posredne volitve v občinskem svetu na prvih lokalnih volitvah po sprejemu ZLS. Poslanci so amandma obrazložili s tem, da so posredne volitve župana glede na neizoblikovano javnost gotovo primernejše za prve lokalne volitve (DZ RS 1993a). Amandma je podprlo 30 poslancev, med njimi precej tistih, ki so v državni zbor prišli na posreden način, torej ne po zaslugi volivcev, temveč po zaslugi vrhov njihovih političnih strank, ki so jih uvrstili na svoje liste (Ribičič 1994, 77). Če bi bil ta amandma sprejet, bi spomladi leta 1994 vse slovenske občine župana volile posredno v občinskem svetu. V prvi obravnavi ZLS je bila nato vendarle sprejeta rešitev, po kateri se župani volijo na neposrednih volitvah ali v občinskem svetu, o čemer naj bi se vsaka občina odločila sama.

Kljub temu v drugi obravnavi ZLS ni bila sprejeta rešitev o neposrednih volitvah županov. Na podlagi dogovorov določenih strankarskih vrhov zlasti med predstavniki Slovenskih krščanskih demokratov³⁹ in LDS je večinsko podporo dobila rešitev, ki je neposredne volitve županov določila le za majhne občine z do 3.000 prebivalci. Zagovorniki te rešitve so opozarjali, da so neposredne volitve županov smiselne le v občinah, kjer bodo občinski svet

³⁹ Slovenski krščanski demokrati (SKD) je bivša slovenska politična stranka, ki je obstajala do leta 2000, ko se je združila s takratno SLS. Zaradi razkola v novonastali SLS+SKD so nekateri člani avgusta istega leta ustanovili novo stranko NSi (Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka).

volili po večinskem volilnem sistemu. V vseh ostalih občinah naj bi župane volili posredno (DZ RS 1993b).

Amandma o neposrednih volitvah v vseh občinah je bil ponovno vložen v tretji obravnavi zakona, v svojem mnenju pa ga je podprl tudi DS RS. Amandma je bil sprejet s prepričljivo večino, a so po številnih razpravah in proceduralnih zapletih poslanci o njem ponovno glasovali. Amandma so poslanci le podprli z enim glasom razlike (39 za, 38 proti) (DZ RS 1993c).

3.5 ZAKON O LOKALNIH VOLITVAH (ZLV)⁴⁰

Pri posredni lokalni demokraciji gre za odločanje prek organov, izvoljenih na lokalnih volitvah. Gre za volitve predstavnikov prebivalcev občine, torej občanov, zato morajo temeljna načela za volitve predstavniških organov (neposrednost, splošnost, enakost volilne pravice in tajnost glasovanja) veljati tudi na lokalni ravni (Brezovšek in drugi 2008, 167). Volitve organov lokalnih skupnosti imajo tako v okviru lokalne samouprave podobno vlogo in pomen kot volitve na državni ravni, prav tako terjajo praktično enako organizacijo, postopek in pravna jamstva za uresničevanje volilne pravice kot državne volitve (Kaučič in Grad 2007, 354).

ZLV, pripravljen za prvo obravnavo sprejemanja zakona, je predvideval celo vrsto različnih volilnih sistemov, od čistega večinskega do mešanega in čistega proporcionalnega sistema v odvisnosti od števila članov občinskega sveta (Ribičič 1994, 74), vendar je bil v drugi in tretji obravnavi v državnem zboru bistveno poenostavljen. Ohranil je namreč dve možnosti, in sicer večinski volilni sistem v občinah z do 3.000 prebivalci in proporcionalni sistem v občinah z več prebivalci.

Ker gre pri volitvah župana za volitve individualnega organa, je volilni postopek nekoliko enostavnejši v primerjavi s postopkom izvolitve članov občinskega sveta. Zato je ZLV (2007) uredil le najnujnejša vprašanja glede volitev župana, glede vsega drugega pa se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah članov občinskih svetov. V tem pogledu se uporablja večina določb zakona, razen tistih, ki se izrecno nanašajo samo na proporcionalne volitve,

⁴⁰ Glej *Zakon o lokalnih volitvah* (ZLV-UPB3). Ur. l. 94/2007 (16. oktober 2007), 45/2008 (9. maj 2008) in 83/2012 (6. november 2012).

zastopstvo narodne in romske skupnosti ter kolegijsko sestavo občinskega sveta (Grad 1998, 186). Drugače kot velja pri volitvah članov občinskih svetov, govori zakon le o rednih in nadomestnih volitvah župana. Ker je župan individualni organ, pri njem ni možno takšno predčasno prenehanje funkcije kot pri občinskem svetu.

Veljavni ZLV (2007) je v 2. členu določil, da se člani občinskih svetov, župani in člani svetov krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti volijo na podlagi splošne ter enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem.

3.5.1 Volitve v občinske svete

Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta ima skladno z zakonom vsak državljan RS, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti, državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v RS, tujec, ki ima stalno prebivališče v RS, ter volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče (ZLV 2007, 5. člen). Pravico voliti in biti voljeni za člana občinskega sveta – predstavnika italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti pa imajo pripadniki teh narodnih skupnosti, ki imajo volilno pravico (ZLV 2007, 6. člen).

ZLV (2007) za volitve članov občinskih svetov predvideva tako večinske kot tudi proporcionalne volitve (ZLV 2007, 9. člen), kar je odvisno od števila članov občinskega sveta.⁴¹ V primerih slovenskih mestnih občin, v katerih občinski oz. mestni sveti štejejo med 25 in 45 članov, se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu.⁴² Za ugotovitev števila članov občinskega sveta se ne upošteva števila članov občinskega sveta – predstavnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ter predstavnikov romske skupnosti. Oboji se sicer volijo po večinskem načelu (ZLV 2007, 10. člen).

Če se glasuje o listah kandidatov v občini kot eni volilni enoti, se mandati dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila članov občinskega sveta (D'Hondtov sistem). Z liste kandidatov je nato izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila

⁴¹ Večinske volitve potekajo v občinah, kjer imajo občinski sveti manj kot dvanajst članov, v vseh preostalih občinah, kjer je v občinskih svetih dvanajst ali več članov, pa volitve potekajo po proporcionalnem načelu.

⁴² Pri proporcionalnih volitvah se glasuje o listah kandidatov v volilni enoti, pri čemer volivec lahko glasuje samo za eno listo kandidatov. Volivec sicer lahko na glasovnici pri listi kandidatov, za katero je glasoval, označi enega samega kandidata, ki mu daje pri izvolitvi prednost pred ostalimi kandidati na listi (preferenčni glas) (ZLV 2007, 13. člen).

lista (ZLV 2007, 14. člen). Če pa se glasuje o listah kandidatov po volilnih enotah, se število mandatov, ki jih dobi posamezna lista v volilni enoti, ugotovi s količnikom, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom članov občinskega sveta, ki se volijo v volilni enoti. S tem količnikom se deli število glasov za listo. Listi pripada toliko mandatov, kolikorkrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo (ZLV 2007, 15. člen).

ZLV (2007) loči med rednimi volitvami v občinske svete, ki se opravijo vsako četrto leto, in predčasnimi v primeru razpustitve ali odstopa večine članov občinskega sveta pred potekom mandata (ZLV 2007, 24. člen). Zakon sicer predvideva tudi nadomestne volitve, vendar ne v mestnih občinah, z izjemo primerov prenehanja mandata članu občinskega sveta – predstavnika italijanske narodnostne skupnosti (primer MOK) ali romske skupnosti (primera MOMS in MONM) (ZLV 2007, 29. člen). Možne so tudi naknadne volitve, kadar v volilni enoti ali na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje na določen dan, in ponovne volitve v primerih ugotovljenih nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, ali če občinski svet ne potrdi mandata člana občinskega sveta oz. če sodišče na podlagi pritožbe potrditev člana občinskega sveta razveljavi (ZLV 2007, 92.–94. člen).

Liste kandidatov za člane občinskega sveta v mestnih občinah določijo politične stranke v občini in volivci oz. skupina volivcev v volilni enoti, pri čemer je lahko na listi kandidatov največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti. Vsaka politična stranka v občini lahko določi po eno listo kandidatov v vsaki volilni enoti (ZLV 2007, 65.–67. člen).

3.5.2 Volitve županov

Pravico voliti župana ima vsak državljan RS, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti, državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v RS, tujec, ki ima stalno prebivališče v RS, ter volivec v občini, v kateri ima stalno prebivališče (ZLV 2007, 103. člen v povezavi s 5. členom). Za župana pa je lahko izvoljen državljan RS, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let. Redne volitve županov se opravijo hkrati z rednimi volitvami v občinske svete (ZLV 2007, 104. člen). Nadomestne volitve župana se opravijo, če županu preneha mandat pred potekom mandatne dobe (ZLV 2007, 105. člen).

Glede določanja kandidatov za župana veljajo smiselno določbe ZLV (2007) o kandidiranju za večinske volitve v občinski svet (ZLV 2007, 106. člen).

Za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov. Če noben kandidat ni dobil večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatom, ki sta dobila največ glasov. Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov ali če sta dva ali več kandidatov dobilo enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za drugi krog volitev določi z žrebom (ZLV 2007, 107. člen).

4 IZIDI REDNIH VOLITEV V OBČINSKE OZ. MESTNE SVETE IN VOLITEV ŽUPANOV V POSAMEZNIH MESTNIH OBČINAH V LETIH 2006, 2010 TER 2014 IN POJAV KOHABITACIJ

V nadaljevanju magistrskega dela na podlagi analiz rednih volitev v občinske oz. mestne svete in volitev županov v letih 2006, 2010 in 2014 primerjalno ugotavljamo, kako (ne)strankarsko razdrobljeni so posamezni občinski oz. mestni sveti in kakšna so razmerja moči, kako visoko podporo v občinskih/mestnih svetih imajo posamezni župani s strani »svojih« političnih strank oz. neodvisnih list in kakšen volilni rezultat dosegajo. Ugotovitve nato povežemo z vzpostavljanjem morebitnega koalicijskega vladanja v posameznih mestnih občinah.

Analiza lokalnih volitev si sledi po abecednem vrstnem redu posameznih mestnih občin.

4.1 MESTNA OBČINA CELJE⁴³

V MOC zaznavamo precejšen demokratični deficit, saj volilna udeležba z leti konstantno pada. Tako je bila na lokalnih volitvah leta 2006 še 44,87-odstotna, nato leta 2010 38,27-odstotna, leta 2014 pa le še 31,95-odstotna. V MOC je bil na zadnjih treh volitvah županov potreben zgolj en krog.

Oktobra 2006 so se za župana potegovali štirje kandidati. Zmagal je Bojan Šrot (SLS) z 78,44 odstotka glasov volivcev. Za njim se je uvrstil Zdenko Podlesnik (LDS) z 11,58 odstotka glasov volivcev. Preostala dva kandidata sta zbrala preostalih slabih deset odstotkov glasov volivcev.

V Mestni svet MOC so se uvrstili: SLS, SDS, LDS, SD, DeSUS, ZDM, NSi, Celjska neodvisna lista, Zeleni Slovenije in Mladi za našo prihodnost.

Volitve župana oktobra 2010 so Bojanu Šrotu (SLS) s 67,63 odstotka glasov volivcev znova prinesle zmago, pri čemer je za župana kandidiralo skupaj pet kandidatov. Najbližja zasledovalka mag. Andreja Rihter (SD) je zbrala 12,73 odstotka glasov volivcev.

⁴³ Glej *Statut Mestne občine Celje*. Ur. l. RS 106/2013 (18. december 2013) in 93/2015 (7. december 2015).

Na lokalnih volitvah v mestni svet pa so bili uspešni: SLS, SDS, DeSUS, SD, LDS, ZDM, Zares – nova politika, NSi, Celjska neodvisna lista in Zeleni Slovenije.

Na zadnjih volitvah župana oktobra 2014 je bil izmed pet županskih kandidatov ponovno najuspešnejši Bojan Šrot (SLS) z 68,86 odstotka glasov volivcev, drugouvrščeni Urban Golež (SMC) je dobil 12,46 odstotka volilne podpore.

Mandate v mestnem svetu so si na zadnjih lokalnih volitvah razdelile naslednje politične stranke in neodvisne liste: SLS, SMC, SDS, SD, DeSUS, ZDM, Koalicija Združena levica (IDS-TRS), Celjska neodvisna lista in NSi.

Tabela 4.1: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MOC

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v mestnem svetu</i>	33	33	33
<i>Število političnih strank in list v mestnem svetu</i>	10	10	9
<i>Število mandatov politične stranke, ki ji pripada župan / delež</i>	8 / 24,24 %	8 / 24,24 %	9 / 27,27 %
<i>Število mestnih svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež</i>			/ ⁴⁴

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Celje (2016).

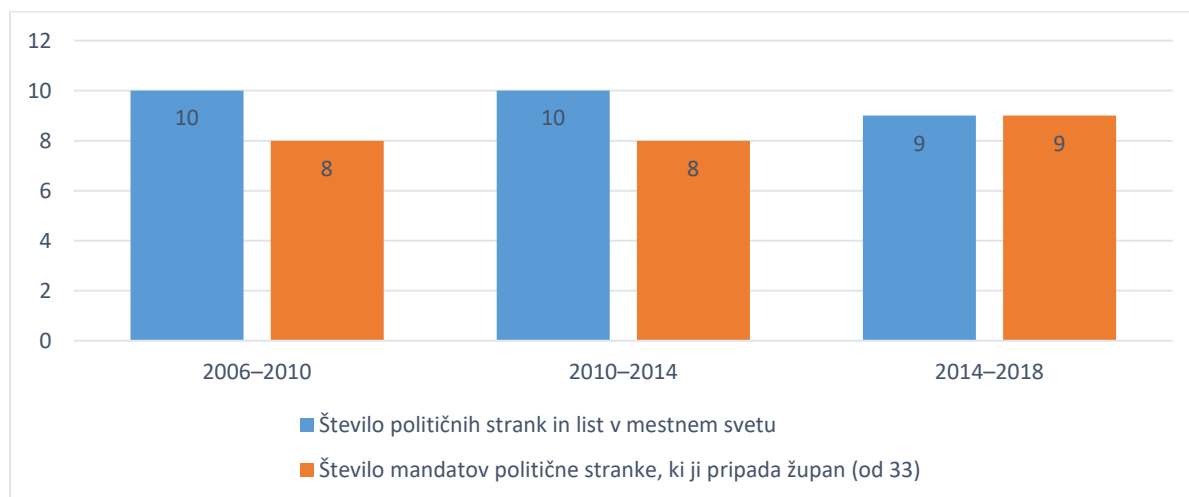
Kot vidimo iz Tabele 4.1, je politična razdrobljenost v Mestnem svetu MOC v zadnjem desetletju zelo stabilna. Enako velja za število mandatov SLS, katere član je bil Bojan Šrot vse do začetka leta 2016.⁴⁵ Ne glede na to, število mandatov SLS dosega le približno četrtno glasov v mestnem svetu. Upošteva je omenjene okoliščine, vendarle preseneča podatek, da sedanji župan v tekočem mandatu 2014–2018 ni sklenil formalnega dogovora o sodelovanju s svetniškimi skupinami mestnega sveta. A svetniška skupina SLS je po njegovem izstopu iz stranke ostala povezana in še naprej podpira županove projekte.

⁴⁴ Župan MOC Bojan Šrot v mandatu 2014–2018 s svetniškimi skupinami v mestnem svetu ni sklenil nikakršnega formalnega dogovora o sodelovanju.

⁴⁵ Bojan Šrot je bil kot kandidat SLS leta 1998 prvič izvoljen za župana Mestne občine Celje, volivci pa so mu zaupali že peti zaporedni mandat. Leta 2003 je postal podpredsednik SLS, novembra 2007 pa so ga na kongresu izvolili za predsednika SLS. S tega položaja je odstopil marca 2009.

Graf 4.1 v nadaljevanju kaže na zelo konstantno število političnih strank in list v Mestnem svetu MOC v vseh treh obravnavanih mandatih. V povprečju posamezni politični stranki oz. neodvisni listi v zadnjem desetletju pripade med 3,3 in 3,67 mandata.

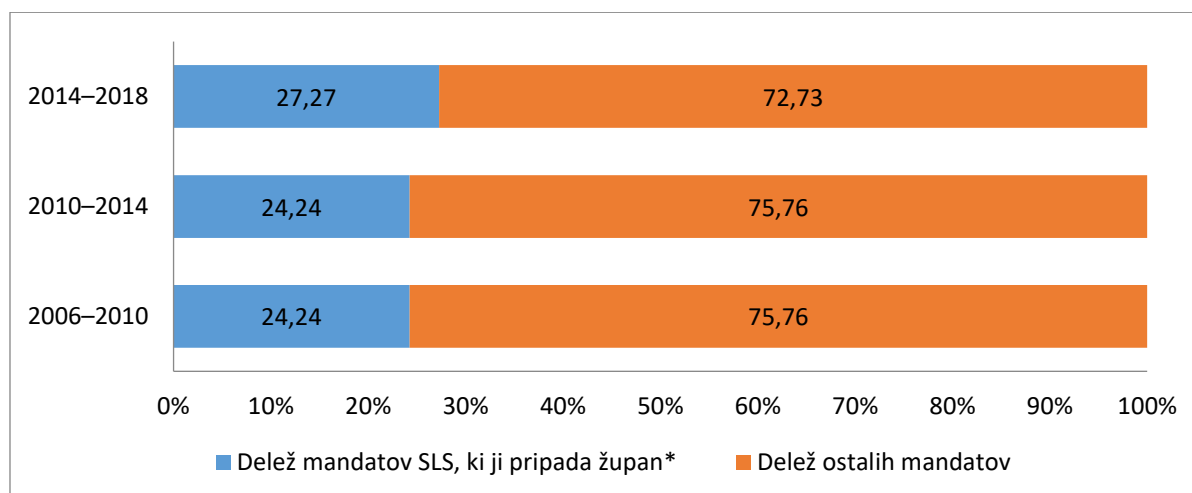
Graf 4.1: Mestni svet MOC v zadnjih treh mandatih



Vir: Državna volilna komisija (2016).

V MOC ima SLS, katere član je bil do nedavnega sedanji župan, v mestnem svetu približno četrtno glasov. Razmerje med številom mandatov SLS, ki je Bojana Šrota predlagala za župana na zadnjih treh lokalnih volitvah, in številom mandatov preostalih političnih strank ter neodvisnih list v mestnem svetu je od leta 2006 naprej zelo stabilno (glej Graf 4.2). Upošteva dejstvo, da je mestni svet relativno uravnotežen in očitno zelo konstruktiven pri sprejemanju svojih odločitev, tudi ni potreben nikakršen formalen dogovor, ki bi svetniške skupine zavezal k sodelovanju z županom. Ob tem velja spomniti, da je bil župan MOC v obravnavanem obdobju venomer izvoljen z visoko podporo volivcev (67 odstotkov in več), kar pomeni, da je njegova politična moč med največjimi med župani slovenskih mestnih občin.

Graf 4.2: Politična moč župana Bojana Šrota in SLS*



*V začetku leta 2016 je Bojan Šrot izstopil iz SLS.

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.2: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MOC na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2010)	Število mandatov (2010–2014)	Število mandatov (2014–2018)
SLS	8	8	9
SMC ⁴⁶			7
SDS	6	6	5
SD	4	5	4
DeSUS	3	6	3
ZDM	2	2	2
Združena levica			1
Celjska neodvisna lista	1	1	1
NSi	1	1	1
LDS	6	2	
Zares – nova politika		1	
Zeleni Slovenije	1	1	0
Mladi za našo prihodnost	1	0	

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.2 kaže, da se je na zadnjih treh lokalnih volitvah v Mestni svet MOC uspelo prebiti skupaj 13 političnim strankam in neodvisnim listam, dobra polovica – sedem jih je stalno

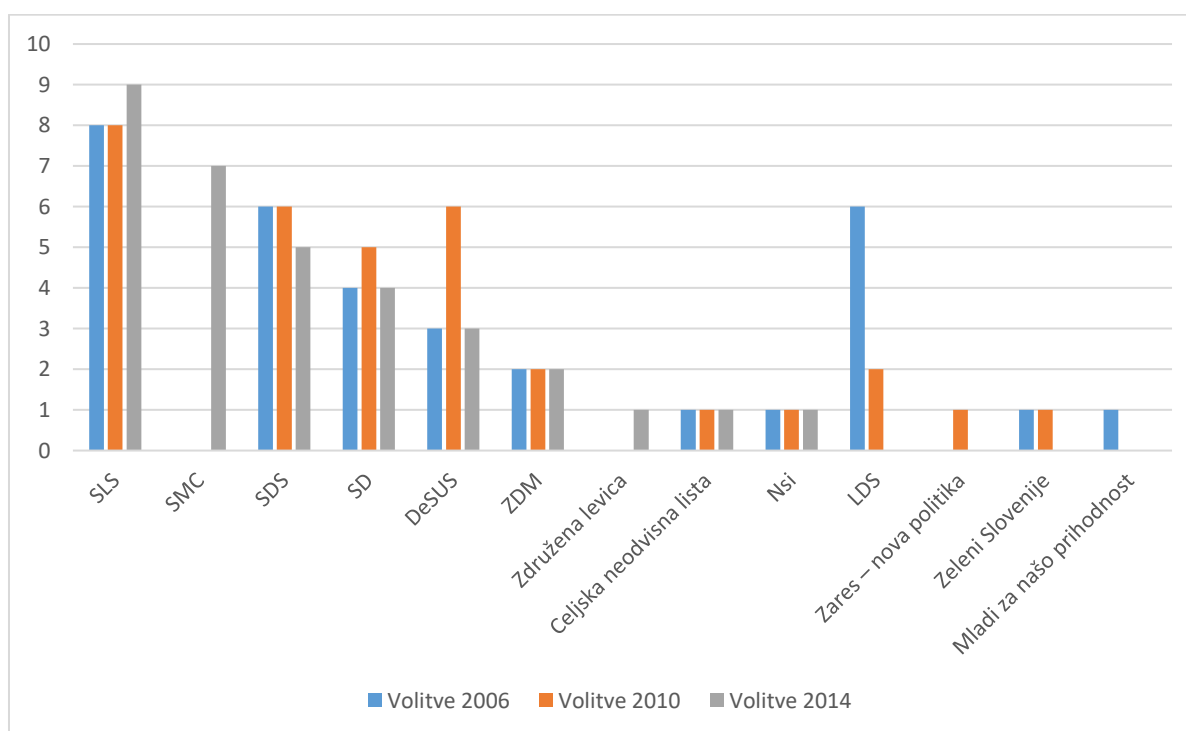
⁴⁶ SMC je bila ustanovljena 2. junija 2014 kot Stranka Mira Cerarja, 7. marca 2015 pa se je preimenovala v Stranko modernega centra.

zastopanih v mestnem svetu v zadnjih desetih letih. Vidimo tudi, da so politične stranke in liste na vseh treh lokalnih volitvah zabeležile približno enak volilni izid z izjemo DeSUS, ki je na lokalnih volitvah 2010 podvojila število mestnih svetnikov v primerjavi s preteklimi in naslednjimi lokalnimi volitvami, ter LDS, ki je po letu 2010 v zatonu.

Upoštevajoč število mandatov, ki pripadajo posamezni politični stranki oz. neodvisni listi v tekočem mandatu, lahko ugotovimo, da v MOC ni zaznati pojava kohabitacije v mestnem svetu. Predvidevamo, da je takšno stanje močno povezano z visoko podporo volivcev županu Bojanu Šrotu na vsakokratnih volitvah župana.

Graf 4.3 v nadaljevanju potrjuje precejšnjo stabilnost števila mandatov oz. sedežev posameznih političnih strank in list v mestnem svetu v vseh obravnavanih mandatih. Tri izmed njih – ZDM, Celjska neodvisna lista in NSi v obravnavanem obdobju celo ohranjajo isto število mandatov.

Graf 4.3: Razmerje sil po številu mandatov v Mestnem svetu MOC po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

4.2 MESTNA OBČINA KOPER/CAPODISTRIA⁴⁷

V MOK so na zadnjih treh lokalnih volitvah župana vselej izvolili že v prvem krogu. Na lokalnih volitvah oktobra 2006 je izmed deset županskih kandidatov prepričljivo zmagal Boris Popovič (KJN), ki so mu volivci namenili 70,27 odstotka glasov, njegov najbližji zasledovalec Jadran Bajec (SD) pa jih je prejel 11,63 odstotka.

V Občinski svet MOK se je izmed 19 političnih strank in neodvisnih list, ki so kandidirale na lokalnih volitvah, uvrstilo le šest: KJN, SD, Oljka, LDS, SDS in DeSUS.

Zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran v MOK oktobra 2010 ni bilo mogoče izvesti lokalnih volitev, zato se je mandat župana Borisa Popoviča in občinskega sveta podaljšal v leto 2011 do konstitutivne seje novoizvoljenega občinskega sveta. Lokalne volitve in volitve župana so razpisali za 10. julija 2011. Župansko tekmo je ponovno dobil Boris Popovič (KJN) z 69,22 odstotka glasov volivcev pred Janezom Starmanom (predlagatelj SD, LDS, Oljka in Zares – nova politika), ki je prejel 21,59 odstotka glasov (Mestna občina Koper 2016).

V občinski svet se je uvrstilo šest političnih strank in ena neodvisna lista, in sicer: KJN, Oljka, SD, DeSUS, SDS, Zares – nova politika in SLS.

Na zadnjih lokalnih volitvah oktobra 2014 je bila zmaga dosedanjega župana Borisa Popoviča (KJN) vendarle nekoliko manj prepričljiva, a še vedno dovolj, da je že po prvem krogu volitev znova postal župan MOK. Tokrat je v prvem krogu dosegel 52,77 odstotka glasov volivcev, njegov najbližji konkurent Aleš Bržan (SMC) pa 24,48 odstotka glasov.

Mandate v Občinskem svetu MOK si je po zadnjih lokalnih volitvah razdelilo devet političnih strank in neodvisnih list: KJN, SMC, Združena levica, SZV, DeSUS, Oljka, Polka Bošković na tvoji strani, SDS in SLS.

Tabela 4.3: Politična razdrobljenost v Občinskem svetu MOK

	2006–2011	2011 ⁴⁸ –2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v občinskem svetu</i>	33*	33*	33*
<i>Število političnih strank in list v občinskem svetu</i>	6	7	9
<i>Število mandatov politične stranke, ki ji pripada župan / delež</i>	19 /	19 /	13 /

⁴⁷ Glej *Statut Mestne občine Koper (Neuradno prečiščeno besedilo)*. 2016.

⁴⁸ Redne volitve so bile zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran razpisane za 10. julij 2011.

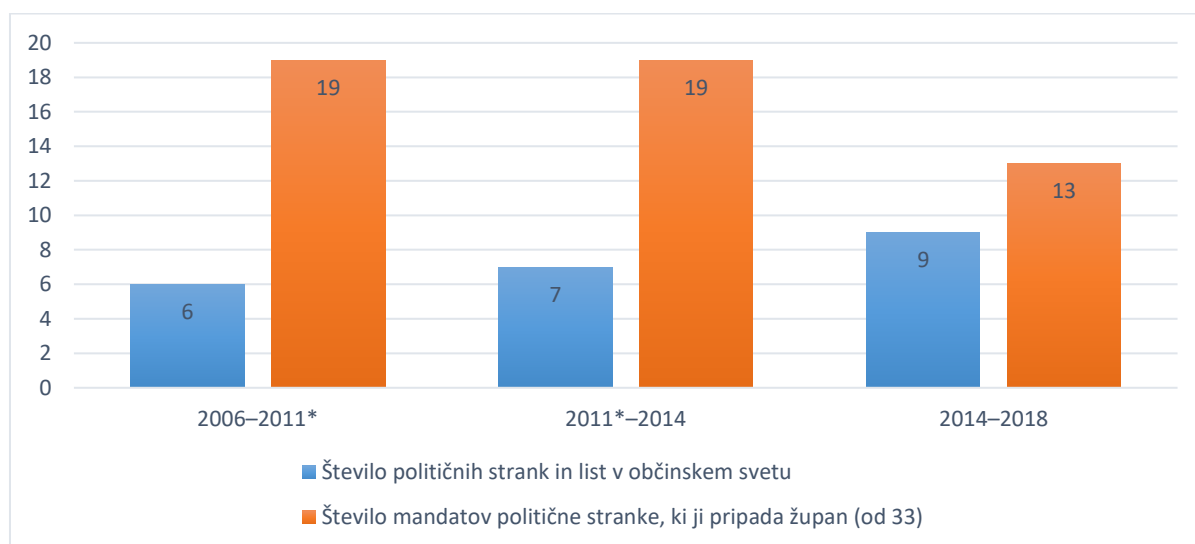
	57,58 %	57,58 %	39,39 %
<i>Število občinskih svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež</i>			/ ⁴⁹

*Italijanska narodna skupnost ima izmed 33 občinskih svetnikov tri predstavnike.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Koper (2016).

Tabela 4.3 ponazarja dva opazna trenda v MOK. Najprej ugotovimo, da je število političnih strank in list, ki imajo svoje predstavnike v Občinskem svetu MOK, z vsakokratnimi lokalnimi volitvami večje. In drugo, politična stranka KJN, ki jo vodi aktualni župan, je na zadnjih lokalnih volitvah izgubila absolutno večino v občinskem svetu. Kljub temu župan Boris Popovič v mandatu 2014–2018 s svetniškimi skupinami ni sklenil formalnega dogovora o sodelovanju.

Graf 4.4: Občinski svet MOK v zadnjih treh mandatih



*Redne volitve so zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran potekale 10. julija 2011.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Koper (2016).

Graf 4.4 kaže na počasno, a vendarle konstantno povečevanje števila političnih strank in neodvisnih list v Občinskem svetu MOK. V povprečju posamezni politični stranki oz. listi v zadnjem desetletju pripade med 3,33 in 5 mandati.⁵⁰ Število mandatov politične stranke KJN, ki ji predseduje župan, je ves čas visoko, a se je na zadnjih lokalnih volitvah vendarle znižalo

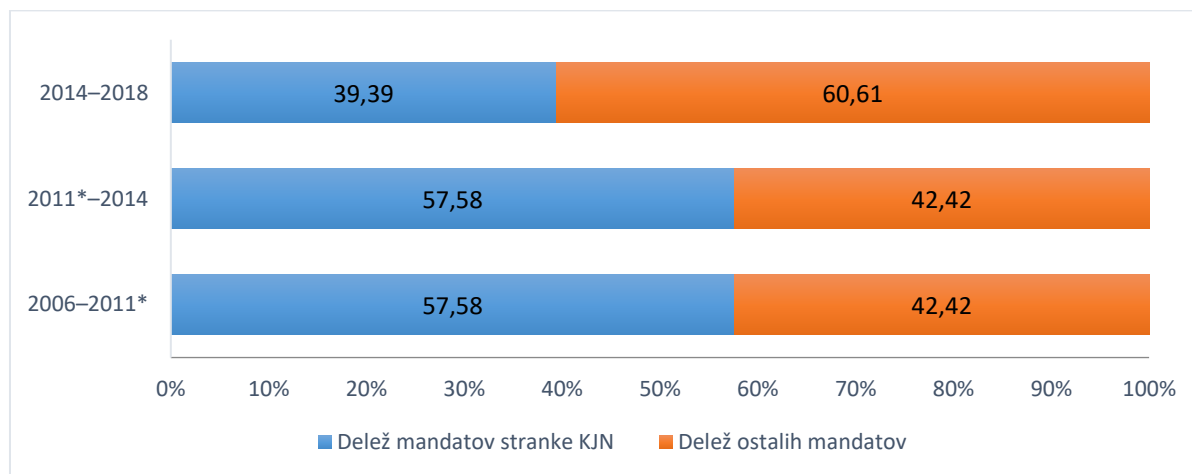
⁴⁹Župan MOK Boris Popovič v mandatu 2014–2018 s svetniškimi skupinami v mestnem svetu ni sklenil nikakršnega uradnega dogovora o sodelovanju.

⁵⁰ Pri izračunu nismo upoštevali treh mandatov predstavnikov italijanske narodne skupnosti.

za dobrih 18 odstotkov v primerjavi s preteklimi, s čimer je KJN izgubila absolutno večino v občinskem svetu.

V MOK je, kot je razvidno iz Grafa 4.5 v nadaljevanju, opaziti precejšnjo prevlado stranke KJN, saj je ta v predzadnjih dveh mandatih v občinskem svetu imela absolutno večino. Delež ostalih mandatov se je porazdelil med preostalih pet (v mandatu 2006–2011), šest (v mandatu 2011–2014) oz. osem političnih strank in list (v mandatu 2014–2018). Četudi KJN v tekočem mandatu absolutne večine več nima, je njena zastopanost v občinskem svetu skoraj 40-odstotna.

Graf 4.5: Politična moč župana Borisa Popoviča in politične stranke KJN



*Redne volitve so zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran potekale 10. julija 2011.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Koper (2016).

Tabela 4.4: Število mandatov političnih strank in list v Občinskem svetu MOK na lokalnih volitvah 2006, 2011 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2011*)	Število mandatov (2011*–2014)	Število mandatov (2014–2018)
KJN	19	19	13
SMC			7
Združena levica			3
SD	5	3	
SZV			2
DeSUS	1	2	1
Oljka	2	3	1
Polka Bošković na tvoji strani			1

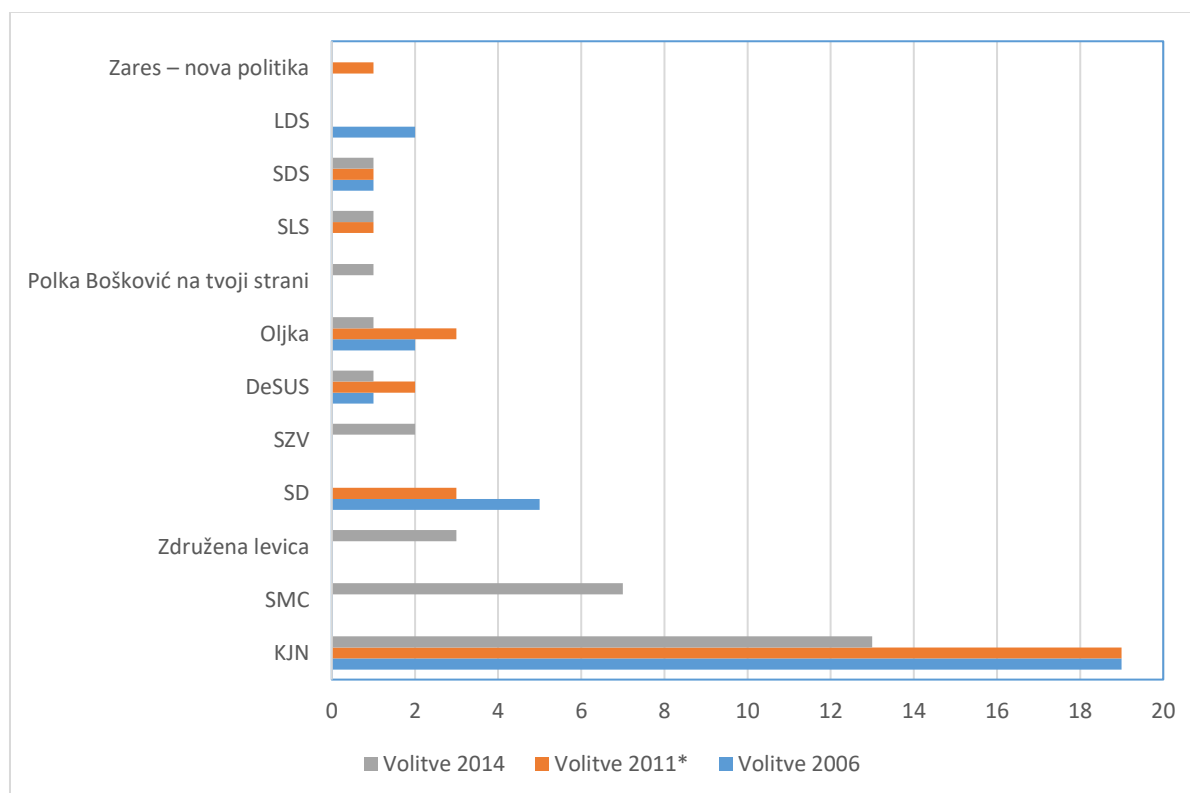
SLS	0	1	1
SDS	1	1	1
LDS	2	0	
Zares – nova politika		1	

*Redne volitve so zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran potekale 10. julija 2011.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Koper (2016).

Tabela 4.4 kaže, da se je na zadnjih treh lokalnih volitvah v Občinski svet MOK uspelo prebiti skupaj dvanajst političnim strankam in neodvisnim listam, le štiri izmed njih pa so stalno zastopane v zadnjih treh mandatih. Podobno kot pri MOC tudi v MOK ni zaznati pojava kohabitacije v občinskem svetu. Znova predvidevamo, da je takšno stanje močno povezano z visoko podporo volivcev (52 odstotkov glasov in več) županu Borisu Popoviču na vsakokratnih volitvah župana.

Graf 4.6: Razmerje sil po številu mandатов v Občinskem svetu MOK po lokalnih volitvah 2006, 2011 in 2014



*Redne volitve so zaradi postopka ustanovitve Občine Ankaran potekale 10. julija 2011.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Koper (2016).

Graf 4.6 nam še grafično potrdi izjemno prevlado stranke KJN v Občinskem svetu MOK, kar za župana gotovo pomeni določeno prednost in politično moč pri upravljanju edinega slovenskega pristaniškega mesta. Kot vidimo, SDS ves čas ohranja en sam mandat v občinskem svetu.

4.3 MESTNA OBČINA KRANJ⁵¹

Na zadnjih treh lokalnih volitvah v MO Kranj so volivci župana venomer izvolili v drugem krogu. 12. novembra 2006 je župan postal Damijan Perne (predlagatelj Jakob Klofutar in skupina volivcev), ki je s 50,70 odstotka glasov volivcev premagal svojega protikandidata Mohorja Bogataja (SD). Slednjemu sta do zmage v prvem krogu zmanjkala le dobra 2 odstotka glasov volivcev.

V mestni svet so se uvrstili: SD, SDS, LDS, Mladi za Kranj, NSi, Stranka mladih Slovenije, SZNKS, DeSUS in SLS.

Na lokalnih volitvah 2010 je bil na volitvah župana uspešnejši Mohor Bogataj (SZNKS) s 55,07 odstotka glasov volivcev, ki je tako v drugem krogu premagal mag. Hermine Krt (predlagatelj Janez Žezlina in skupina volivcev).

Mestni svet je v tem mandatu postal še barvitejši, saj so se vanj uvrstili predstavniki desetih političnih strank ter neodvisnih list, in sicer: SDS, Lista Hermine Krt, SD, SZNKS, DeSUS, Zares – nova politika, NSi, LDS, Mladi za Kranj in SLS.

Zadnje lokalne volitve oktobra 2014 so Kranju poleg skromne volilne udeležbe (34,31 odstotka v prvem krogu in 30,73 odstotka v drugem krogu) prinesle novega župana – Boštjana Trilarja (VZK). Ta je svojega predhodnika Mohorja Bogataja (SZNKS) premagal s 54,99 odstotka glasov volivcev.

So pa lokalne volitve 2014 potrdile trend vedno večje politične razdrobljenosti v Mestnem svetu MO Kranj, saj je tokrat svojega predstavnika ali več dobilo kar dvanajst političnih strank in neodvisnih list: VZK, SDS, SMC, NSi, DeSUS, SD, SZNKS, Lista za razvoj Kranja, SLS, Neodvisna lista Zorana Stevanovića, PLS in Lista Barbare Gunčar.

⁵¹ Glej *Statut Mestne občine Kranj*. Ur. l. RS 33/2007 (13. april 2007).

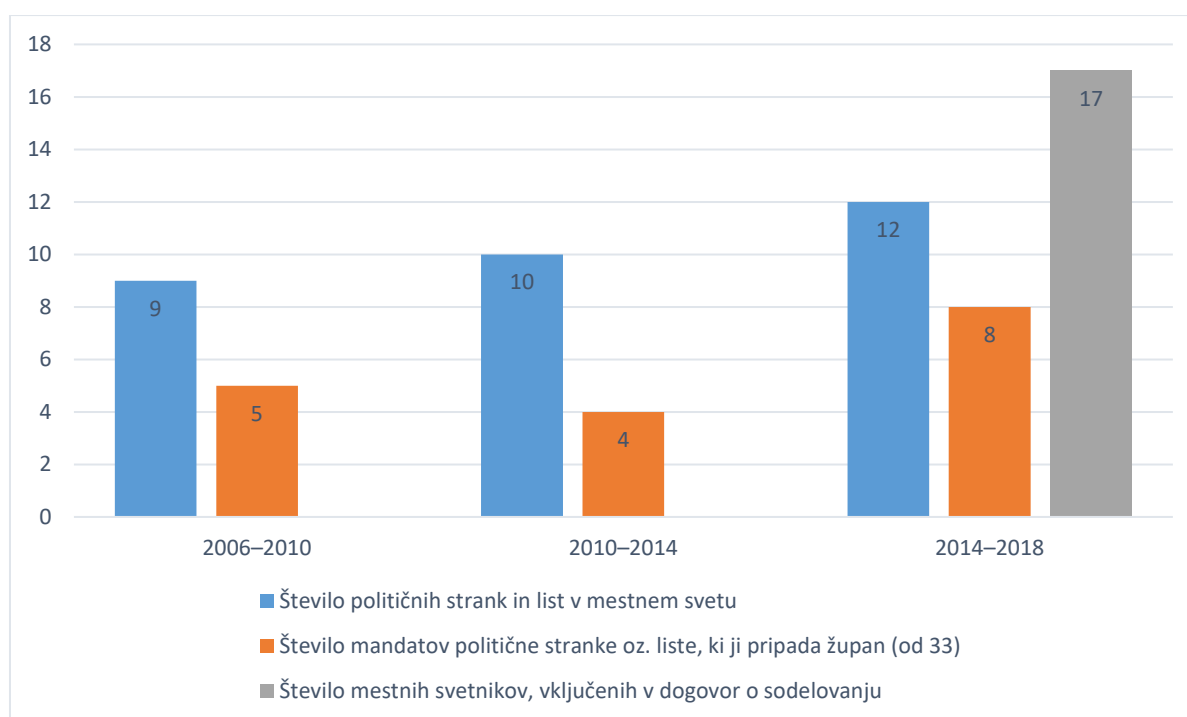
Tabela 4.5: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MO Kranj

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Število vseh sedežev v mestnem svetu	33	33	33
Število političnih strank in list v mestnem svetu	9	10	12
Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež	5 / 15,15 %	4 / 12,12 %	8 / 24,24 %
Število mestnih svetnikov, vključenih dogovor o sodelovanju / delež			17/ 51,52 %

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Kranj (2016).

Tabela 4.5 nazorno pokaže vedno večjo politično razdrobljenost v Mestnem svetu MO Kranj. Stranki sedanjega župana Boštjana Trilarja VZK pa je celo uspelo podvojiti število mandatov v primerjavi s številom mandatov politične stranke preteklega župana v mestnem svetu.

Graf 4.7: Mestni svet MO Kranj v zadnjih treh mandatih



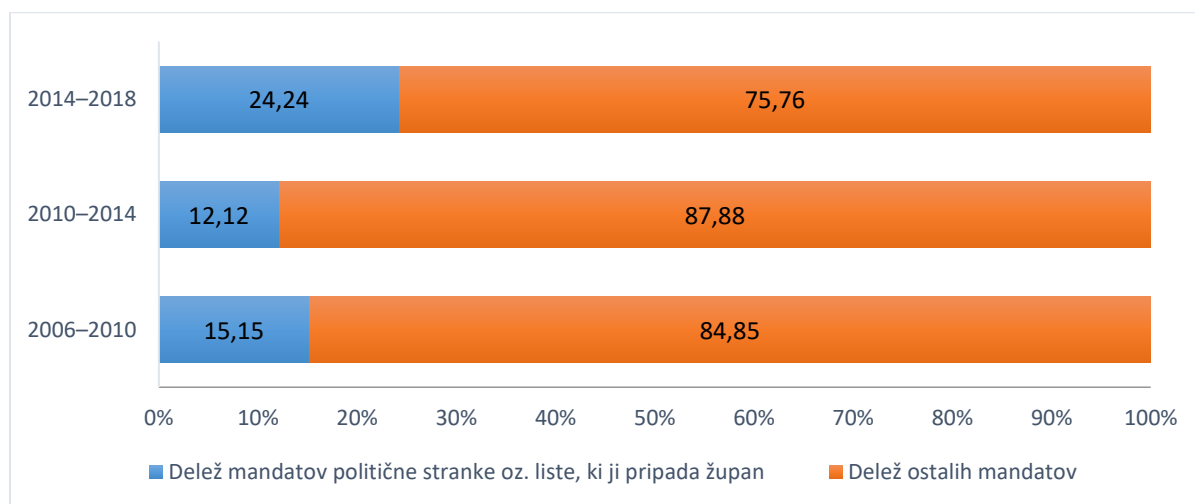
Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Kranj (2016).

Graf 4.7 potrjuje ugotovitev, da z vsakokratnimi lokalnimi volitvami v Mestni svet MO Kranj pride vedno več političnih strank in neodvisnih list. V povprečju jim v zadnjem desetletju pripade med 2,75 in 3,67 mandata. Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, je relativno nizko, a se je v primerjavi s predzadnjimi lokalnimi volitvami na zadnjih

vendarle podvojilo. Aktualni župan Boštjan Trilar je v tekočem mandatu s strankami VZK, NSi, DeSUS, Listo za razvoj Kranja in SLS sklenil Dogovor o sodelovanju v mandatnem obdobju 2014–2018 kot »Koalicija za prihodnost MO Kranj«, ki ima v mestnem svetu skupaj 17 svetniških mest, torej več kot absolutno večino.

V MO Kranj politične stranke oz. liste županov v mestnem svetu niso močno zastopane. Čeprav se je položaj stranke, iz katere prihaja sedanji župan, na zadnjih lokalnih volitvah znatno popravil, ta še vedno ne doseže niti četrtnine glasov v mestnem svetu (glej Graf 4.8).

Graf 4.8: Politična moč župana MO Kranj in njegove politične stranke oz. liste



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.6: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MO Kranj na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2010)	Število mandatov (2010–2014)	Število mandatov (2014–2018)
VZK			8
SDS	7	8	5
SMC			4
NSi	2	2	3
DeSUS	1	3	3
SD	8	5	2
SZNKS	1	4	2
Lista za razvoj Kranja			2
SLS	1	1	1
Neodvisna lista Zorana Stevanovića			1

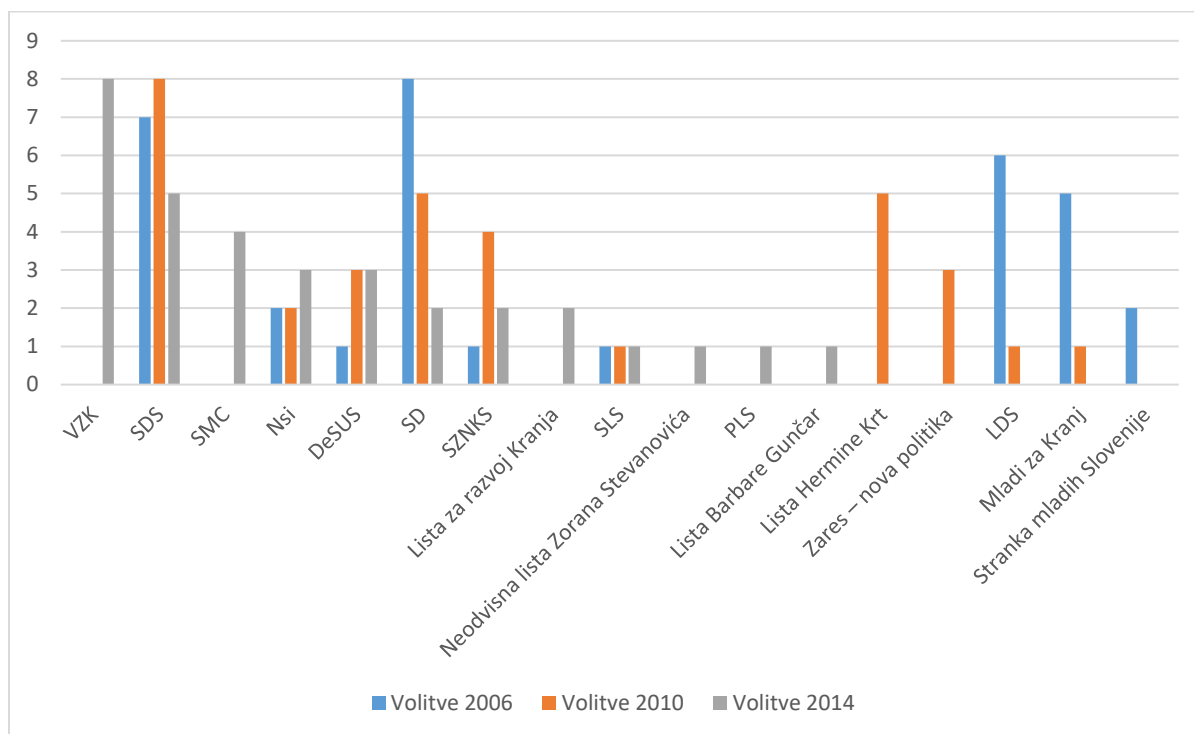
PLS			1
Lista Barbare Gunčar			1
Lista Hermine Krt		5	
Zares – nova politika		3	
LDS	6	1	
Mladi za Kranj	5	1	
Stranka mladih Slovenije	2	0	

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Iz Tabele 4.6 ugotovimo, da je v zadnjih treh mandatih v Mestni svet MO Kranj prišlo skupaj 17 političnih strank in neodvisnih list, od teh jih je šest v mestnem svetu konstantno zastopanih. Število mandatov, ki jih dosežejo z volilnim izidom, precej niha, pri čemer je edina izjema SLS z enim samim občinskim svetnikom v celotnem obravnavanem obdobju ter delno tudi NSi.

Kljub temu, da ima županova lista v tekočem mandatu najvišje relativno število mandatov v mestnem svetu, pa zaradi naraščajoče politične razdrobljenosti narašča tudi verjetnost pojava kohabitacije, pri čemer sklenitev Dogovora o sodelovanju v mandatnem obdobju 2014–2018 kot »Koalicija za prihodnost MO Kranj« med županom in petimi svetniškimi skupinami razumemo kot logično odločitev.

Graf 4.9: Razmerje sil po številu mandatov v Mestnem svetu MO Kranj po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.9 znova pokaže precejšnjo politično razdrobljenost Mestnega sveta MO Kranj, hkrati pa tudi znatno število političnih strank in neodvisnih list, ki so v mestnem svetu MOK delovale le v enem izmed obravnavanih treh mandatov – takšnih je bilo kar devet, torej skoraj 53 odstotkov.

4.4 MESTNA OBČINA LJUBLJANA⁵²

22. oktobra 2006 se je lokalnih volitev v MOL udeležilo skupaj 58,88 odstotka volilnih upravičencev.

Zoran Janković, za župana ga je predlagala Mateja Valentan s skupino volivcev, je že v prvem krogu prepričljivo dobil župansko tekmo in izmed 16 županskih kandidatov prejel kar 62,99 odstotka glasov volivcev. Njegov najbližji nasledovalec dr. Franc Arhar je zbral 20,85

⁵² Glej *Statut Mestne občine Ljubljana*. Ur. l. RS 24/2016 (1. april 2016).

odstotka volilnih glasov. Kar deset kandidatov ni uspelo zbrati niti enega odstotka glasov volivcev.

V mestni svet je bilo izvoljenih osem političnih strank in neodvisnih list: Lista Zorana Jankovića, SDS, LDS, SD, NSi, Zeleni Slovenije, DeSUS in Lista za čisto pitno vodo.

Na lokalnih volitvah, ki so potekale 10. oktobra 2010, je MOL zabeležila 44,79-odstotno volilno udeležbo.

Zoran Janković (predlagateljica Tjaša Möderndorfer in skupina volivcev) je izmed 13 županskih kandidatov že v prvem krogu volitev župana prejel večino glasov – 64,79 odstotka glasov volivcev in tako kar za petkrat prehitel najbližjo zasledovalko Zofijo Mazej Kukovič (13,50 odstotka glasov volivcev).

V mestni svet se je uvrstilo šest političnih strank in ena lista: Lista Zorana Jankovića, SDS, SD, DeSUS, NSi, Zeleni Slovenije in LDS.

Volilna udeležba na lokalnih volitvah oktobra 2014 je bila v največji slovenski mestni občini po številu prebivalstva 35,92-odstotna, na podlagi tega podatka pa lahko zaključimo, da volilna udeležba v slovenskem glavnem mestu konstantno pada.

Na volitvah župana je že v prvem krogu (5. oktobra 2014) slavil Zoran Janković (predlagatelj Jože Mermal in skupina volivcev), ki je prejel 57,53 odstotka volilnih glasov, slabo četrtno glasov je prejel drugouvrščeni Damjan Damjanovič, ki ga je za županskega kandidata predlagala Majda Nahtigal in skupina volivcev (23,15 odstotka), medtem ko je preostalih deset kandidatov prejelo po 4,82 odstotka volilnih glasov ali manj. Pet županskih kandidatov ni doseglo niti enega odstotka glasov volivcev.

V mestni svet se je, upoštevaje izide lokalnih volitev, uvrstilo znova sedem političnih strank in ena lista, in sicer Lista Zorana Jankovića, SDS, SMC, NSi, Združena levica (DSD, IDS, TRS), SD, DeSUS in SLS.

Tabela 4.7: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MOL

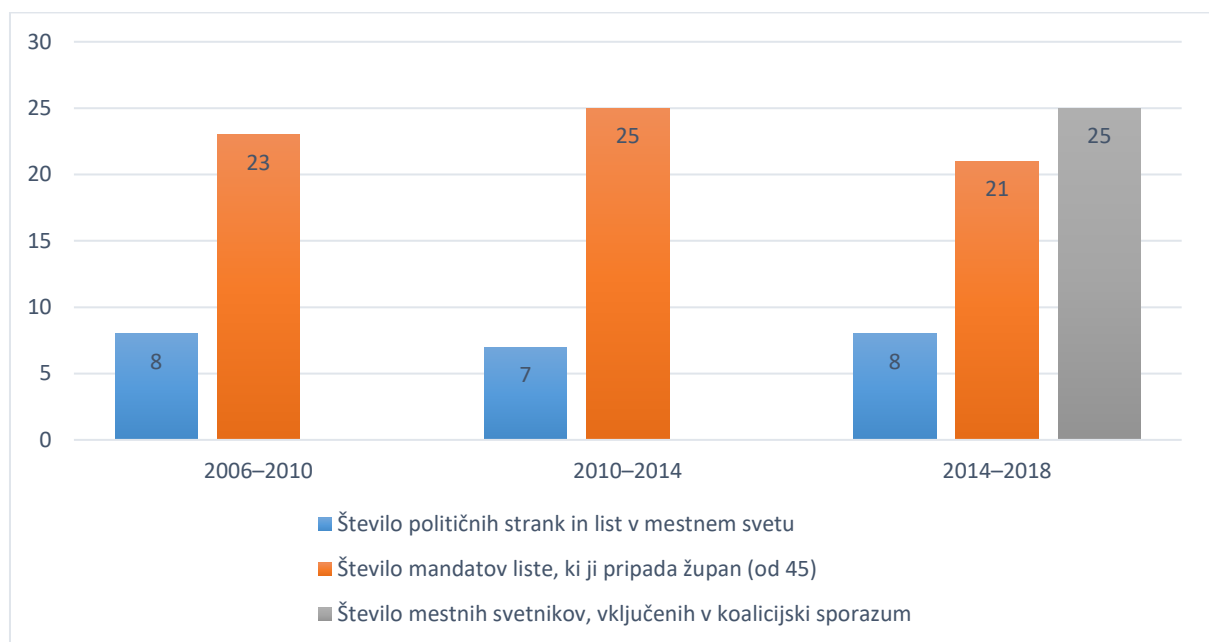
	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v mestnem svetu</i>	45	45	45
<i>Število političnih strank in list v mestnem svetu</i>	8	7	8
<i>Število mandatov liste, ki ji pripada župan / delež</i>	23 / 51,11 %	25 / 55,56 %	21 / 46,67 %

Število mestnih svetnikov, vključenih v koalicijski sporazum / delež			25 / 55,56 %
--	--	--	-----------------

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Ljubljana.

Kot je razvidno iz Tabele 4.7, je število političnih strank in neodvisnih list v Mestnem svetu MOL v zadnjem desetletju relativno konstantno, ima pa lista, ki ji pripada župan – Lista Zorana Jankovića, na podlagi volilnega izida zadnjih lokalnih volitev 2014 prvič manj kot polovico vseh glasov v mestnem svetu oz. skoraj devet odstotkov manj kot po lokalnih volitvah 2010.

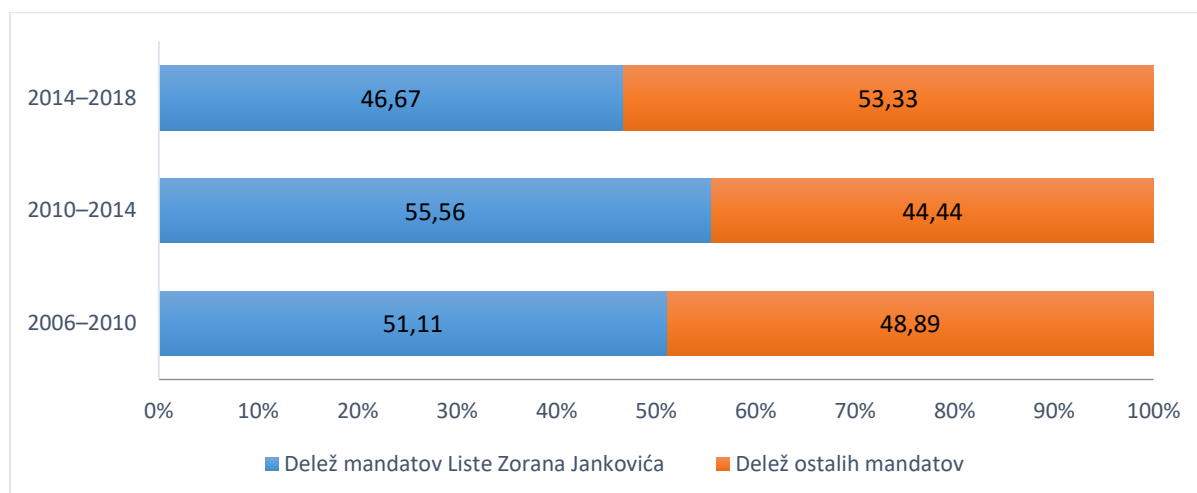
Graf 4.10: Mestni svet MOL v zadnjih treh mandatih



Vira: Državna volilna komisija (2016), Mestna občina Ljubljana (2016).

Graf 4.10 prikazuje relativno nizko politično razdrobljenost v največjem slovenskem mestnem svetu, saj posamezni politični stranki oz. neodvisni listi v zadnjem desetletju v povprečju pripade med 5,63 in 6,43 mandata. Število mandator Liste Zorana Jankovića, ki ji pripada župan, pa v zadnjem desetletju variira znotraj skoraj devetih odstotkov. Kot vidimo, je župan Zoran Janković v mandatu 2014–2018 sklenil tudi Koalicijski sporazum o sodelovanju pri vodenju Mestne občine Ljubljana za mandatno obdobje 2014–2018. Sporazum so podpisali svetniški klubi Liste Zorana Jankovića, SD in DeSUS, ki skupaj štejejo 25 glasov v Mestnem svetu MOL od skupno 45, kar predstavlja dobrih 55 odstotkov vseh glasov.

Graf 4.11: Politična moč župana in Liste Zorana Jankovića



Vir: Državna volilna komisija (2016).

V MOL je, kot vidimo iz Grafa 4.11, opaziti precejšnjo prevlado Liste Zorana Jankovića, saj je ta v predzadnjih dveh mandatih v mestnem svetu imela absolutno večino. Četudi je v tekočem mandatu več nima, je njen delež še vedno visok. Delež ostalih mandatov se je porazdelil med preostalih šest (v mandatu 2010–2014) oz. sedem političnih strank in list (v mandatih 2006–2010 ter 2014–2018).

Tabela 4.8 v nadaljevanju kaže, da se je na zadnjih treh lokalnih volitvah v Mestni svet MOL uspelo prebiti skupaj enajstim političnim strankam in listam, pet izmed njih pa je stalno zastopanih v zadnjih treh mandatih.

Tabela 4.8: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MOL na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

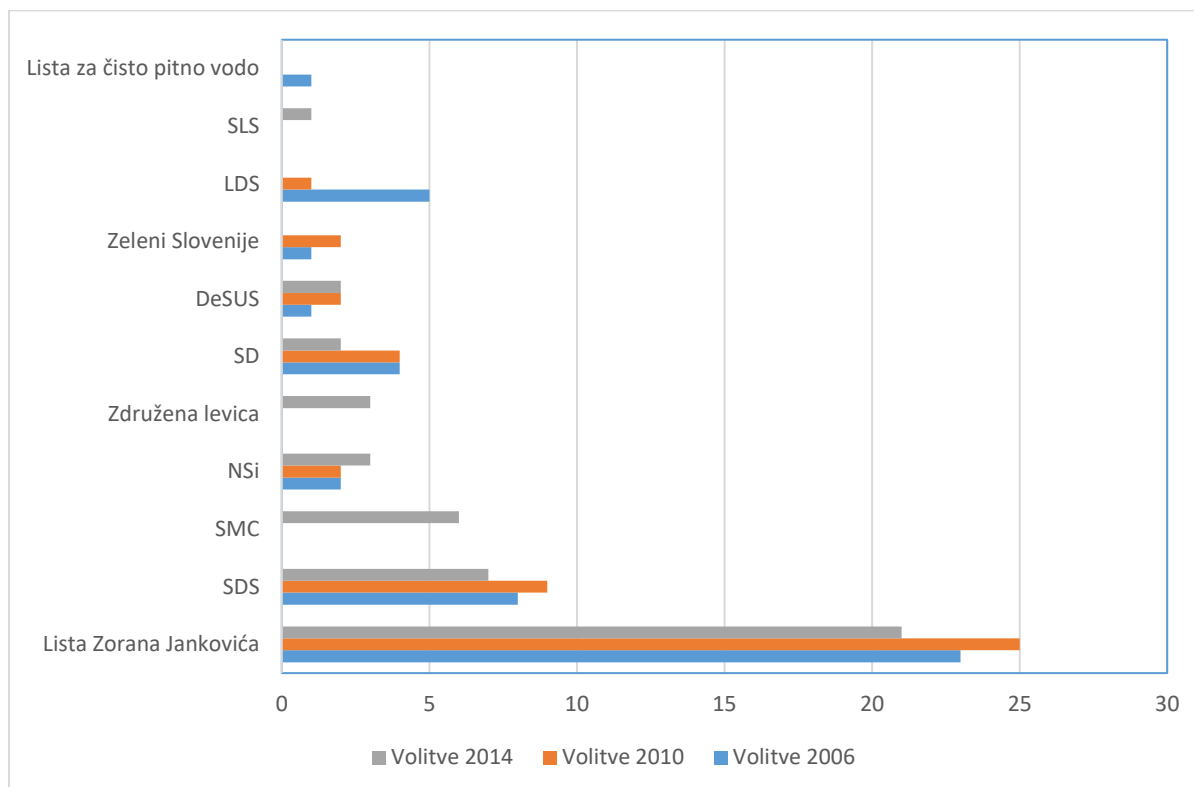
<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2014)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
Lista Zorana Jankovića	23	25	21
SDS	8	9	7
SMC			6
NSi	2	2	3
Združena levica (DSD, IDS, TRS) ⁵³			3
SD	4	4	2
DeSUS	1	2	2

⁵³ DSD, IDS in TRS so koalicijo Združena levica ustanovile 1. marca 2014.

Zeleni Slovenije	1	2	0
LDS	5	1	0
SLS	0	0	1
Lista za čisto pitno vodo	1	0	

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.12: Razmerje sil po številu mandatov v Mestnem svetu MOL po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016)

Graf 4.12 še grafično prikaže izjemno prevlado Liste Zorana Jankovića v Mestnem svetu MOL, kar gotovo pomeni pomembno prednost in politično moč pri upravljanju glavnega mesta ter največje slovenske mestne občine. Ne glede na to in visoko podporo županu na vsakokratnih volitvah župana, je za glavno mesto države pomembna tudi formalna podpora v mestnem svetu, ki je vendarle nekoliko večje zagotovilo za uspešno izvajanje županove politike. Ugotovimo tudi, da sta le NSi in DeSUS izmed političnih strank in list, ki so kandidirale na vseh treh lokalnih volitvah, na zadnjih lokalnih volitvah ohranili svoj položaj ali ga celo izboljšali.

4.5 MESTNA OBČINA MARIBOR⁵⁴

Na lokalnih volitvah 2006 je župan v drugem krogu postal Franc Kangler (SLS), ki je bil s 54,93 odstotka glasov volivcev uspešnejši od Gregorja Pivca (predlagatelj Rupert Pivec in skupina volivcev), sicer prvouvrščenega v prvem krogu volitev župana.

Mestni svet MOM je sestavilo 15 političnih strank in neodvisnih list od skupaj kar 40, ki so kandidirale na lokalnih volitvah 2006. Mandate so si razdelili: SDS, SD, LDS, LPR, SLS, DeSUS, SNS, Maribor gre gor – Neodvisna lista Gregorja Pivca, SMS, NSi, Neodvisna lista gasilcev Maribor, Lista upokoјencev Maribor, Mariborska lista, Zeleni Slovenije in Gibanje za pravičnost in razvoj.

Na rednih lokalnih volitvah 2010 je Francu Kanglerju (SLS) že v prvem krogu volitev župana izmed dvanajstih županskih kandidatov uspelo zbrati zadosti glasov – 50,41 odstotka glasov volivcev, tako da drugi krog ni bil potreben.

V 45-članski mestni svet se je tokrat uspelo uvrstiti 16 političnim strankam in neodvisnim listam. Svoje predstavnike so dobili: Županova lista in SLS, SDS, DeSUS, SD, LDS, LPR, Zeleni Slovenije, Zares – nova politika, Lipa, LTK, SMS – Zeleni (Stranka mladih – Zeleni Evrope), Ekipa za Maribor, Lista za Maribor, NSi, SNS in Neodvisna lista gasilcev Maribor. Franc Kangler je nato 31. decembra 2012 po številnih uličnih protestih zapustil županski položaj, zato so se 17. marca 2013 v MOM odvijale nadomestne volitve župana, ki jih je z 52,69 odstotka glasov volivcev dobil dr. Andrej Fištravec. Hkrati so potekale tudi nadomestne volitve za štiri člane Mestnega sveta MOM, ki so odstopili 21. decembra 2012 (Mestna občina Maribor 2016; Rubin 2013).

Na zadnjih lokalnih volitvah župana MOM sta se v drugem krogu pomerila zmagovalec nadomestnih volitev župana dr. Andrej Fištravec (predlagatelj Tone Partljič in skupina volivcev) ter njegov predhodnik in zmagovalec rednih volitev župana v letih 2006 in 2010 Franc Kangler (Županova lista). S 74,54 odstotka glasov volivcev je bil uspešnejši prvi.

Mestni svet MOM je z novimi lokalnimi volitvami ohranil pestro sestavo. Zadostno število glasov volivcev so prejeli: Lista župana Andreja Fištravca, SMC, SDS, Županova lista, SD, LPR, DeSUS, Gasilci Maribora – Neodvisna lista, Združena levica, NSi, Lista kolesarjev in pešcev, Stranka mladih – Zeleni Evrope.

⁵⁴ Glej *Statut Mestne občine Maribor (neuradno prečiščeno besedilo št. 1)*. 2016.

Tabela 4.9: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MOM⁵⁵

	2006–2010	2010–2013*	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v mestnem svetu</i>	45	45	45
<i>Število političnih strank in list v mestnem svetu</i>	15	16	15 ⁵⁶
<i>Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež</i>	4 / 8,89 %	10 / 22,22 %	17 / 37,77 %
<i>Število mestnih svetnikov, vključenih v koalicijski sporazum / delež</i>			23 / 51,11 %

* Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Maribor (2016).

Iz Tabele 4.9 vidimo pestro sestavo Mestnega sveta MOM, pa tudi konstantno povečevanje števila mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, in sicer za 13–15 odstotkov po vsakih naslednjih rednih lokalnih volitvah.

V Mestnem svetu MOM je, kot vidimo iz Grafa 4.13 v nadaljevanju, opaziti konstantno visoko število političnih strank in neodvisnih list. V povprečju posamezni politični stranki oz. listi v zadnjem desetletju pripade med 2,81 in 3 mandati, pri čemer samostojnega svetnika in svetnico ter Klub samostojnih svetnikov s štirimi člani štejemo za neodvisne. Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, strmo narašča. Sedanji župan dr. Andrej Fištravec je februarja 2015 s predstavniki neodvisnih list in političnih strank v mestnem svetu podpisal tudi Koalicijski sporazum, ki združuje 23 mestnih svetnikov iz vrst Liste župana Andreja Fištravca, DeSUS, Liste gasilcev Maribor, NSi in SMS - Zeleni Evrope, s čimer je formalno zagotovil zadostno podporo zastavljenim projektom.

⁵⁵ Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

⁵⁶ V Mestni svet MOM se je na rednih lokalnih volitvah oktobra 2014 uvrstilo dvanajst političnih strank in neodvisnih list, a v mestnem svetu deluje še Klub samostojnih svetnikov s štirimi svetniki ter po eden samostojen svetnik oz. svetnica, ki jih štejemo za neodvisne.

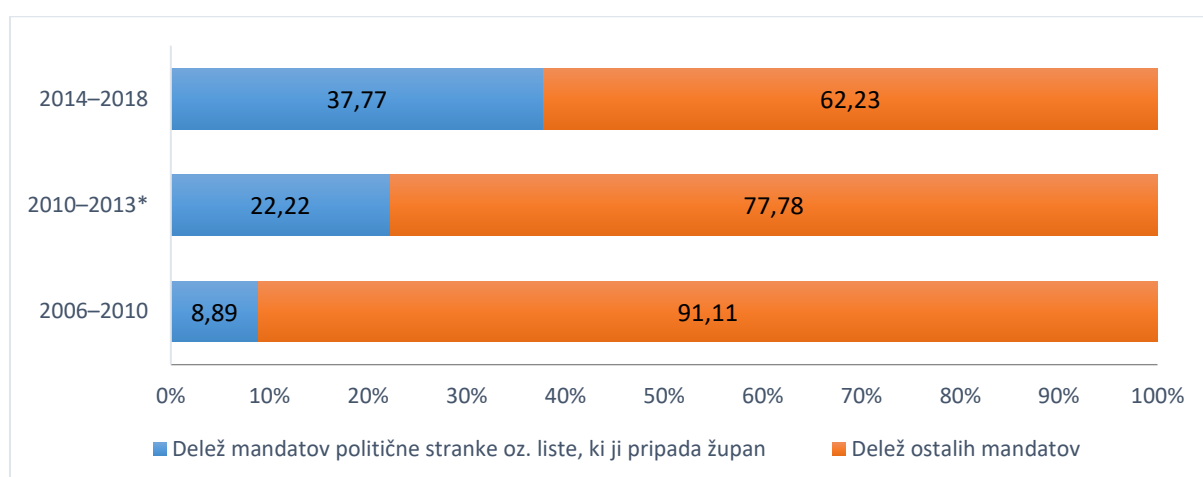
Graf 4.13: Mestni svet MOM v zadnjih treh mandatih (po rednih lokalnih volitvah)



* Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Maribor (2016).

Graf 4.14: Politična moč župana MOM in njegove politične stranke oz. liste



* Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Maribor (2016).

V Mestnem svetu MOM delež mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, konstantno narašča. V tekočem mandatu je ta delež že presegel tretjino vseh glasov (glej Graf 4.14).

*Tabela 4.10: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MOM na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014**

<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2013*)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
Lista župana Andreja Fištravca			17
SMC			6
SDS	8	7	5
Županova lista		0	4
Županova lista in SLS ⁵⁷		10	
SLS	4	0	0
SD	7	4	3
LPR	5	3	2
DeSUS	3	6	2
Gasilci Maribora – neodvisna lista	1	1	2
Združena levica			1
NSi	1	1	1
SNS	2	1	0
Lista kolesarjev in pešcev			1
Stranka mladih – Zeleni Evrope		1	1
LDS	6	3	0
Zares – nova politika		2	
Zeleni Slovenije	1	2	0
Lipa		1	0
LTK		1	
Ekipa za Maribor		1	0
Lista za Maribor		1	0
Maribor gre gor, Neodvisna lista Gregorja Pivca	2		
SMS	2		
Lista upokojencev Maribor	1	0	
Mariborska lista	1		
Gibanje za pravičnost in razvoj	1		

* Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

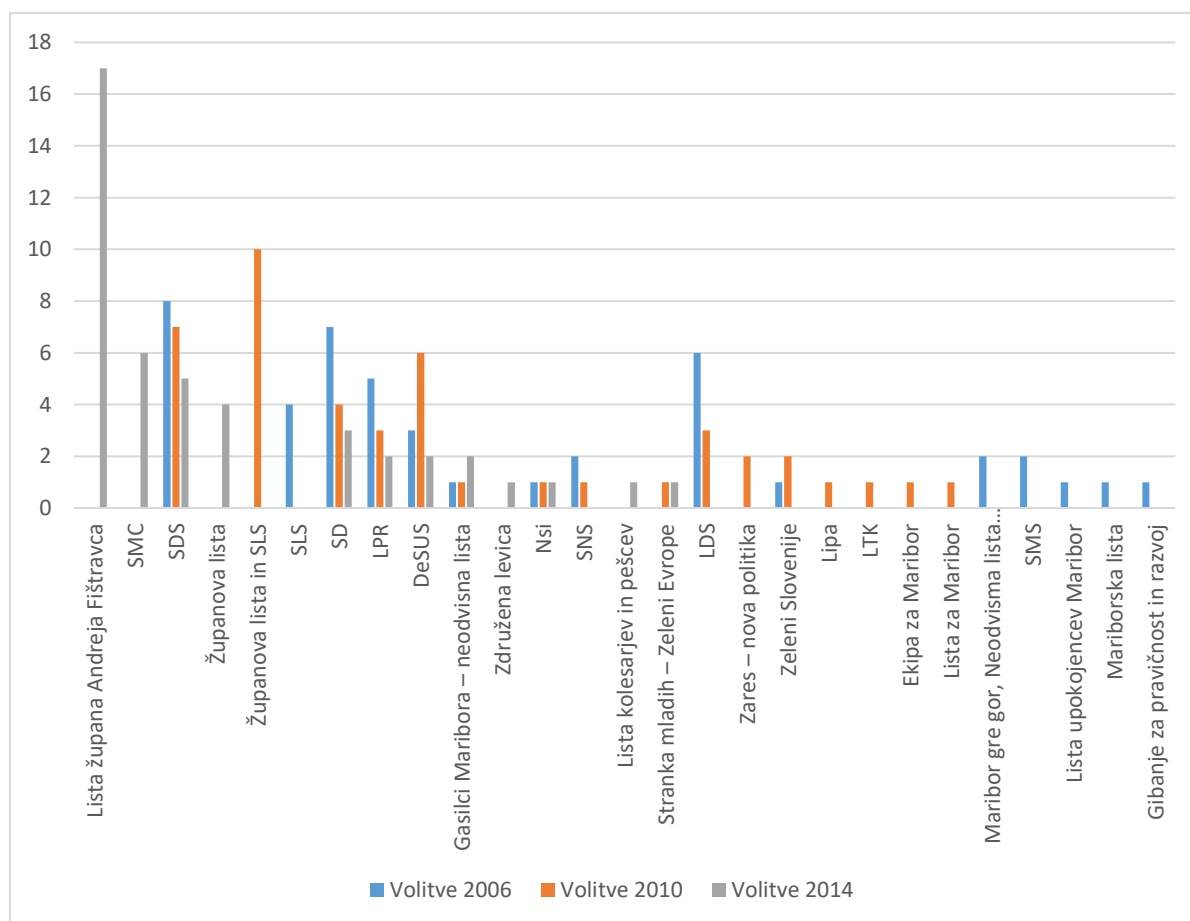
Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Maribor (2016).

⁵⁷ Županova lista in SLS sta na rednih lokalnih volitvah 2010 kandidirali skupaj.

Tabela 4.10 kaže, da se je na zadnjih treh rednih lokalnih volitvah v Mestni svet MOM uspelo prebiti skupaj kar 26 političnim strankam in neodvisnim listam, a zgolj šest jih je stalno zastopanih v mestnem svetu v zadnjih desetih letih. NSi je edina politična stranka, ki v tem času ohranja isto število mandатов v mestnem svetu, in sicer enega.

Graf 4.15 v nadaljevanju še grafično prikaže veliko razdrobljenost Mestnega sveta MOM ter veliko število strank na vseh obravnavanih lokalnih volitvah, ki so z volilnimi glasovi uspele pridobiti zgolj en mandat v mestnem svetu (takšnih je bilo na rednih lokalnih volitvah 2006 šest od 15, leta 2010 osem od 16 in na zadnjih lokalnih volitvah 2014 štiri od 12). Kar 17 izmed 26 političnih strank in neodvisnih list je v mestnem svetu delovalo le v enem od obravnavanih treh mandatih.

*Graf 4.15: Razmerje sil po številu mandатов v Mestnem svetu MOM po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014**



* Analiza ne obsega obdobja od izvedenih nadomestnih volitev za župana ter štiri člane občinskega sveta marca 2013 do rednih lokalnih volitev oktobra 2014.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Maribor (2016).

4.6 MESTNA OBČINA MURSKA SOBOTA⁵⁸

MOMS na zadnjih treh lokalnih volitvah (podobno kot MOSG) beleži visoko volilno udeležbo (leta 2006 60,10-odstotno, leta 2010 55,99-odstotno in leta 2014 53,25-odstotno v prvem krogu ter 53,40-odstotno v drugem).

V letih 2006 in 2010 so volivci župana izvolili v prvem krogu. Izmed šest kandidatov na volitvah 2006 je bil najuspešnejši Anton Štihec (predlagatelj SDS, NSi, SLS, DeSUS in Aktivna Slovenija⁵⁹) s 53,30 odstotka glasov volivcev, njegov najbližji nasledovalec Andrej Gerenčer (LDS) jih je zbral 20,55 odstotka.

V mestni svet MOMS so se uvrstili: SDS, LDS, SD, SNS, Oranžna lista, NSi in DeSUS.

Anton Štihec (predlagatelj SLS, NSi, DeSUS, Cvetka Šiško in skupina volivcev) je na lokalnih volitvah 10. oktobra 2010 ponovno dobil zaupanje volivcev in izmed šest kandidatov za župana zmagal s 54,81 odstotka glasov volivcev. S 26,28 odstotka glasov je bil drugi dr. Mitja Slavinec (LDS).

Zadostno število glasov volivcev so prejeli: Modra lista Antona Štihca, LDS, SD, SDS, SNS, DeSUS, SLS, NSi in Zares – nova politika ter si tako razdelili mandate v mestnem svetu.

Zadnje lokalne volitve jeseni 2014 so odločitev o županu prinesle šele v drugem krogu. Antona Štihca (predlagatelj NSi, SDS, Simona Čopi in skupina volivcev) je porazil mag. Aleksander Jevšek (SD) s 54,03 odstotka glasov volivcev.

Mestni svet MOSG v tekočem mandatu sestavljajo predstavniki SMC, SD, SDS, Modre liste Antona Štihca, DeSUS, Združene levice – Stranke TRS, Liste »ZA« 2020, SLS in NSi.

V Tabeli 4.11 v nadaljevanju vidimo, da je število političnih strank in list v Mestnem svetu MOMS v zadnjem desetletju vedno višje, je pa nekoliko padlo število mandatov politične stranke, ki ji pripada župan, in v zadnjih dveh mandatih ne dosega niti četrtnine vseh glasov v mestnem svetu. V tekočem mandatu župan mag. Aleksander Jevšek ni sklenil nikakršnega formalnega sporazuma, ki bi svetniške skupine v mestnem svetu vsaj formalno zavezal k sodelovanju.

⁵⁸ Glej *Statut Mestne občine Murska Sobota (uradno prečiščeno besedilo)*. Ur. l. RS 23/2007 (16. marec 2007).

⁵⁹ Aktivna Slovenija je nastala 8. maja 2004 na ustanovnem kongresu v Novem mestu. Leta 2007 se je pridružila stranki Zares – nova politika.

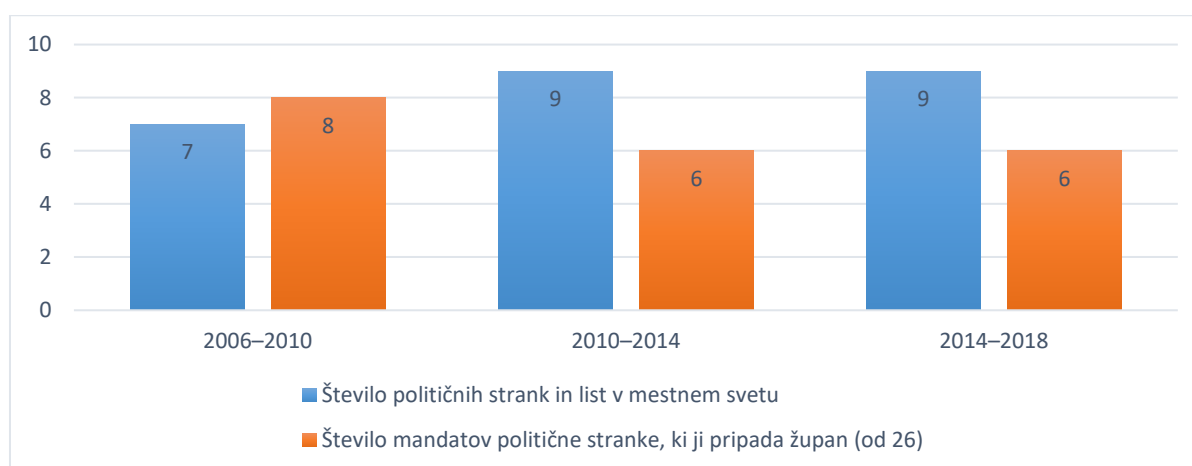
Tabela 4.11: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MOMS

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Število vseh sedežev v mestnem svetu	26*	26*	26*
Število političnih strank in list v mestnem svetu	7	9	9
Število mandatov politične stranke, ki ji pripada župan / delež	8 / 30,77 %	6 / 23,08 %	6 / 23,08 %
Število mestnih svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež			⁶⁰

*Izmed 26 občinskih svetnikov je eden predstavnik romske skupnosti.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Murska Sobota (2016).

Graf 4.16: Mestni svet MOMS v zadnjih treh mandatih



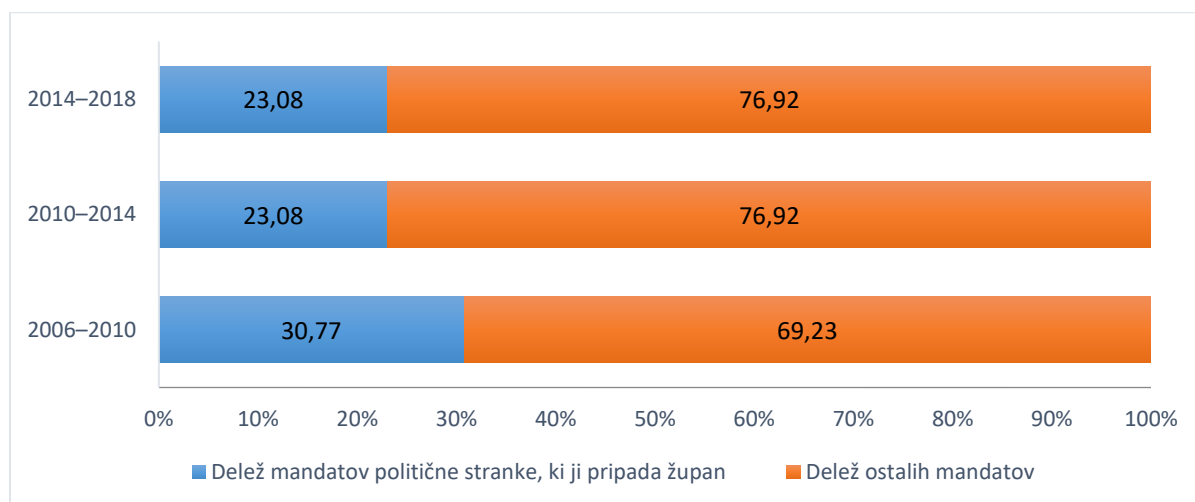
Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.16 še grafično prikaže povečevanje števila političnih strank in neodvisnih list v Mestnem svetu MOMS, hkrati pa politična stranka, ki ji pripada župan, zgublja na politični moči. V povprečju posamezni politični stranki oz. listi v zadnjem desetletju pripade med 2,78 in 3,57 mandata, pri čemer pri izračunu nismo upoštevali predstavnika romske skupnosti.

Graf 4.17 v nadaljevanju pa kaže na to, da ima politična stranka, ki ji pripada župan, z vsakimi naslednjimi volitvami nižjo ali enako politično moč. Njen delež v mestnem svetu ni nikoli v obravnavanih mandatih dosegel tretjine glasov, v zadnjem in tekočem mandatu pa niti četrtine vseh glasov.

⁶⁰ Mag. Aleksander Jevšek v mandatu 2014-2018 s svetniškimi skupinami mestnega sveta ni sklenil nikakršnega sporazuma o sodelovanju.

Graf 4.17: Politična moč župana MOMS in njegove politične stranke



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.12: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MOMS na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2010)	Število mandatov (2010–2014)	Število mandatov (2014–2018)
SD	4	4	6
SDS	8	4	3
SMC			6
Modra lista Antona Štihca		6	5
DeSUS	1	2	1
Združena levica – Stranka TRS			1
Lista »ZA« 2020			1
SLS	0	1	1
NSi	1	1	1
Zares – nova politika		1	
LDS	9	5	
SNS	1	1	0
Oranžna lista	1		

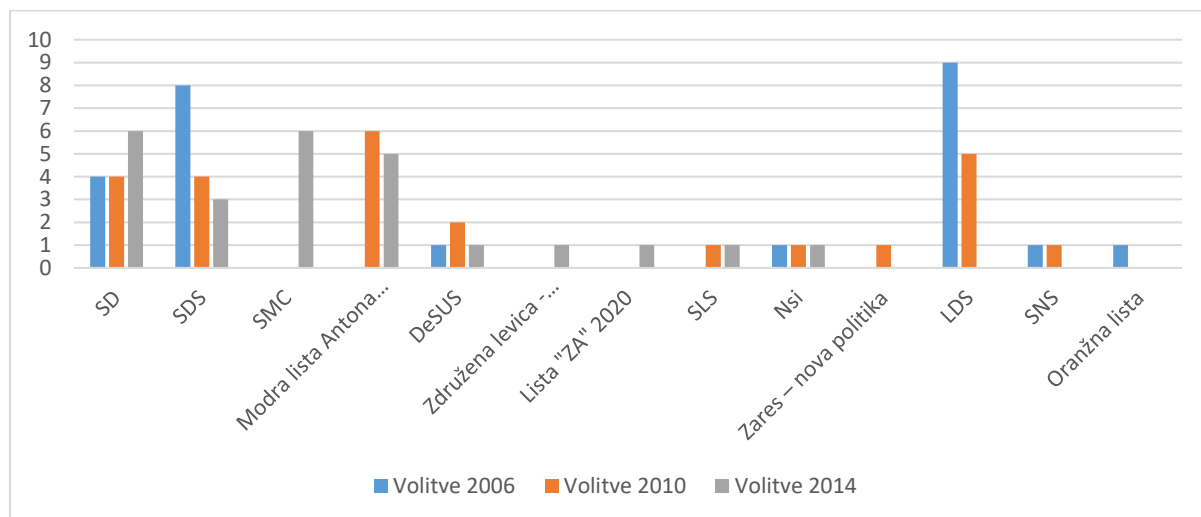
Vir: Državna volilna komisija (2016).

Iz Tabele 4.12 lahko ugotovimo, da je v zadnjih treh mandatih v Mestni svet MOMS prišlo skupaj 13 političnih strank in neodvisnih list, le štiri izmed njih so konstantno zastopane v mestnem svetu v preučevanem obdobju (2006–2016). Volilni rezultati političnih strank in list, ki se odražajo v številu mandatov v mestnem svetu, so praviloma venomer slabši z izjemama

SD in NSi. Tabela deloma ponudi tudi odgovor, zakaj med svetniškimi skupinami mestnega sveta in županom formalni sporazum o sodelovanju ni nujno potreben.

Graf 4.18 v nadaljevanju pokaže, da so le štiri politične stranke na zadnjih treh lokalnih volitvah dosegle takšne volilne rezultate, da so si v vsakem sklicu razdelile mandate v Mestnem svetu MOMS. Hkrati opazimo, da le ena sama politična stranka – SD, kot smo ugotovili že prej, napreduje in je, upošteva volilni rezultat, vedno bolj uspešna, NSi pa ima že ves čas v obravnavanem obdobju isto število mandatov.

Graf 4.18: Razmerje sil po številu mandatov v Mestnem svetu MOMS po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

4.7 MESTNA OBČINA NOVA GORICA⁶¹

Mestna občina Nova Gorica je v zadnjih treh mandatih vselej dobila župana šele v drugem krogu volitev župana.

Na lokalnih volitvah 2006 je Mirko Bulc (SD) dosegel 57,95 odstotka glasov volivcev in premagal svojega protikandidata Črtomirja Špacapana (LDS).

V mestni svet je uspelo priti enajstim političnim strankam in neodvisnim listam od skupno 23, ki so kandidirale na lokalnih volitvah. Mandate v mestnem svetu so si razdelili: SD, LDS,

⁶¹ Glej *Statut Mestne občine Nova Gorica*. Ur. l. RS 13/2012 (20. februar 2012).

Lista Roberta Goloba, SDS, Predstavniki Trnovsko-Banjške planote, NSi, SLS, DeSUS, Lista za kakovost življenja, ZZP in SNS.

Zmagovalec naslednjih lokalnih volitev (2010) je bil s 64,11 odstotka volilnih glasov Matej Arčon (LDS), ki je bil uspešnejši od Darinke Kozinc (SD).

V mestni svet je uspelo priti še več političnim strankam in listam. 17 jih je kandidiralo na lokalnih volitvah, svojega predstavnika (ali več) v mestnem svetu pa jih je dobilo kar 14: SD, SDS, Lista Roberta Goloba, LDS, Lista Trnovske in Banjške planote, DeSUS, Lista Gregorja Veličkova, NSi, Zares – nova politika, ZZP, Lista obrti in podjetništva, Lista za kakovost bivanja, Lista za razvoj podeželja ter SNS.

Na zadnjih lokalnih volitvah oktobra 2014 je Matej Arčon (predlagateljica Urša Žorž in skupina volivcev) na volitvah župana zmagal še bolj prepričljivo z 68,96 odstotka glasov volivcev, ko je v drugem krogu premagal Luko Manojloviča (predlagateljica Ondina Manojlovič – Juretič in skupina volivcev).

Mestni svet je leta 2014 postal še bolj »barvit«, saj si je 32 občinskih mandatov razdelilo rekordnih 16 političnih strank in neodvisnih list, in sicer: Lista Mateja Arčona, Goriška.si – pobuda Luke Manojloviča, SD, SDS, Lista Roberta Goloba, SMC, Lista Trnovske in Banjške planote, DeSUS, NSi, Lista Gregorja Veličkova, ZZP, Lista za razvoj podeželja, Lista obrti in podjetništva, Lista za Solkan, Lista Mirana Mülnerja ter Povezani za Goriško.

Tabela 4.13: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MONG

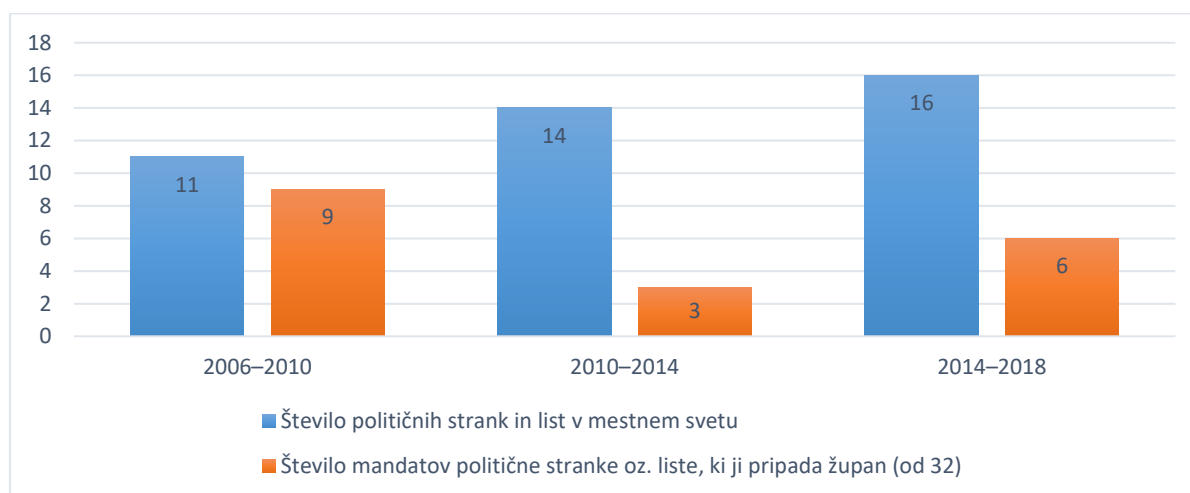
	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v mestnem svetu</i>	32	32	32
<i>Število političnih strank in list v mestnem svetu</i>	11	14	16
<i>Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež</i>	9 / 28,13 %	3 / 9,38 %	6 / 18,75 %
<i>Število mestnih svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež</i>			^{/62}

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Nova Gorica (2016).

⁶² Župan MONG Matej Arčon v mandatu 2014–2018 s svetniškimi skupinami v mestnem svetu ni sklenil nikakršnega uradnega dogovora o sodelovanju.

Število političnih strank in list v Mestnem svetu MONG, kot kaže Tabela 4.13, nenehno raste, v tekočem mandatu jih je zastopanih celo 16. Četudi je na zadnjih lokalnih volitvah županovi listi uspelo podvojiti število mandatov v primerjavi s številom na prejšnjih lokalnih volitvah (2010), je to še vedno relativno nizko. Župan Matej Arčon v mandatu 2014–2018 kljub temu ni sklenil nikakršnega formalnega sporazuma o sodelovanju s svetniškimi skupinami v mestnem svetu, kar je glede na politično razdrobljenost nekoliko presenetljivo. Da lahko župan skupaj z mestnim svetom uspešno sprejema odločitve, skladne z njegovim programom, je najverjetneje povezano tudi s precejšnjim številom predstavnikov neodvisnih list v mestnem svetu.

Graf 4.19: Mestni svet MONG v zadnjih treh mandatih

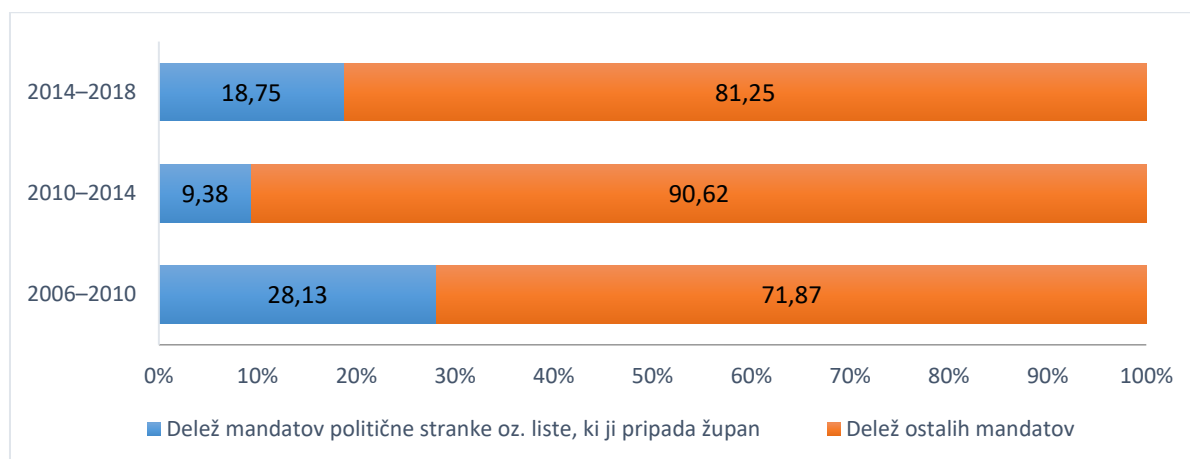


Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.19 kaže na konstantno povečevanje števila političnih strank in predvsem neodvisnih list v Mestnem svetu MONG. Z vsakimi naslednjimi lokalnimi volitvami je to število še večje. V povprečju posamezni politični stranki oz. listi v zadnjem desetletju pripade komaj med 2 in 2,91 mandata. Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, je relativno nizko, a se je glede na predzadnje lokalne volitve, ko je bilo najnižje izmed treh obravnavanih mandatov, na zadnjih volitvah vendarle podvojilo. Kljub temu ne dosega niti petine vseh glasov v mestnem svetu.

Graf 4.20 v nadaljevanju pa nazorno pokaže, da je politična moč politične stranke oz. liste župana MONG v zadnjih treh mandatih zelo šibka, po ekstremnem padcu na lokalnih volitvah leta 2010 je ta odstotek nekoliko višji, a še vedno ne doseže ravni iz mandata 2006–2010.

Graf 4.20: Politična moč župana MONG in njegove politične stranke oz. liste



Vir: Državna volilna komisija (2016).

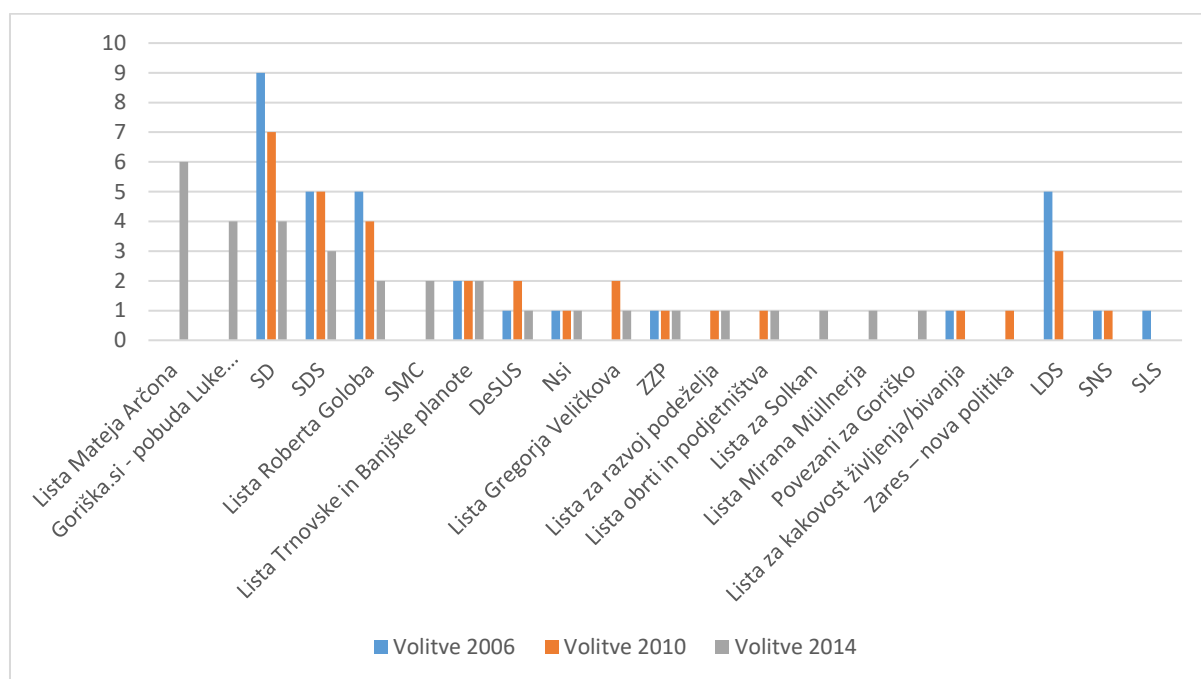
Tabela 4.14: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MONG na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2010)	Število mandatov (2010–2014)	Število mandatov (2014–2018)
Lista Mateja Arčona			6
Goriška.si – pobuda Luke Manojloviča			4
SD	9	7	4
SDS	5	5	3
Lista Roberta Goloba	5	4	2
SMC			2
Lista Trnovske in Banjske planote	2	2	2
DeSUS	1	2	1
NSi	1	1	1
Lista Gregorja Veličkova		2	1
ZZP	1	1	1
Lista za razvoj podeželja		1	1
Lista obrti in podjetništva		1	1
Lista za Solkan		0	1
Lista Mirana Müllnerja			1
Povezani za Goriško			1
Lista za kakovost življenja/bivanja	1	1	
Zares – nova politika		1	
LDS	5	3	
SNS	1	1	0
SLS	1	0	0

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.14 prikazuje, da je v zadnjih treh mandatih v Mestni svet MONG prišlo skupaj 21 političnih strank in neodvisnih list, sedem izmed njih ima konstantno svoje predstavnike v mestnem svetu v preučevanem obdobju (2006–2016). Je pa za vse značilen vedno bolj skromen volilni rezultat in posledično zmanjševanje števila mandatov v predstavniškem organu.

Graf 4.21: Razmerje sil po številu mandatov v Mestnem svetu MONG po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.21 poudari izjemno visoko politično razdrobljenost Mestnega sveta MONG, hkrati pa tudi opazimo, da imajo tri politične stranke oz. neodvisne liste – Lista Trnove in Banjske planote, NSi in ZZP že ves ta čas isto število mandatov, kar je velika redkost. Osem političnih strank in list je v mestnem svetu delovalo le v enem od treh preučevanih mandatov.

4.8 MESTNA OBČINA NOVO MESTO⁶³

⁶³ Glej *Statut Mestne občine Novo mesto*. Ur. l. RS 7/2013 (25. januar 2013), 18/2015 (16. marec 2015), 21/2015 (27. marec 2015) in DUL 8/2015 (10. julij 2015).

Župan MONM Alojzij Muhič, ki je za župana na lokalnih volitvah 2006 kandidiral s podporo svoje liste ZZD in Območne organizacije Socialnih demokratov Novo mesto, je bil izvoljen v drugem krogu volitev župana 12. novembra 2006. Svojega tekmeca iz vrst LDS mag. Janeza Pezlja je premagal z 61,86 odstotka glasov volivcev. Volilna udeležba v drugem krogu je bila 52,60-odstotna.

V občinski svet je bilo izvoljenih kar 13 političnih strank in neodvisnih list: LDS, ZZD, SDS, SD, SLS, Lista za razvoj gospodarstva Občine Novo mesto, Aktivna Slovenija, NSi, Lista Miloša Dularja – Radi imamo Novo mesto in podeželje, DeSUS, Društvo Novo mesto, Lista za Dolenjsko in SNS.

Na lokalnih volitvah, ki so potekale 10. oktobra 2010, drugi krog županskih volitev pa 24. oktobra 2010, je županski mandat znova dobil Alojzij Muhič s 56,03 odstotka glasov volivcev (predlagali sta ga ZZD in SLS), tokrat proti Bojanu Kekcu iz vrst SDS.

V občinski svet se je ponovno uvrstilo 13 političnih strank in neodvisnih list: SDS, ZZD, SLS, DeSUS, Gremo gor! Lista Gregorja Macedonija, SD, LDS, Zares – nova politika, NSi, Športna lista, SNS, Radi imamo Novo mesto in podeželje ter Lista krščanskih demokratov Dolenjske.

Župan MONM tudi na zadnjih lokalnih volitvah ni bil izvoljen v prvem krogu. V drugem krogu 19. oktobra 2014 sta se pomerila Gregor Macedoni (predlagatelj Boštjan Grobler in skupina volivcev) in dr. Milena Kramar Zupan s podporo SD, ZZD in SLS. Župan je postal Gregor Macedoni, podprlo pa ga je 59,45 odstotka volivcev.

V občinski svet se je tokrat uvrstilo še več političnih strank in neodvisnih list, kar 15, in sicer: SDS, SMC, Lista Gregorja Macedonija, SLS, Lista Ivana Kralja, DeSUS, Solidarnost, LGS, SD, Slovenija za vedno, NSi, ZZD, Zavezništvo za Novo mesto ZaNM (ZaAB, Zares), SNS in Jiří Volt.

Tabela 4.15: Politična razdrobljenost v Občinskem svetu MONM

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v občinskem svetu</i>	30*	30*	30*
<i>Število političnih strank in list v občinskem svetu</i>	13	13	15
<i>Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež</i>	5 / 16,67 %	4 / 13,33 %	3 / 10 %

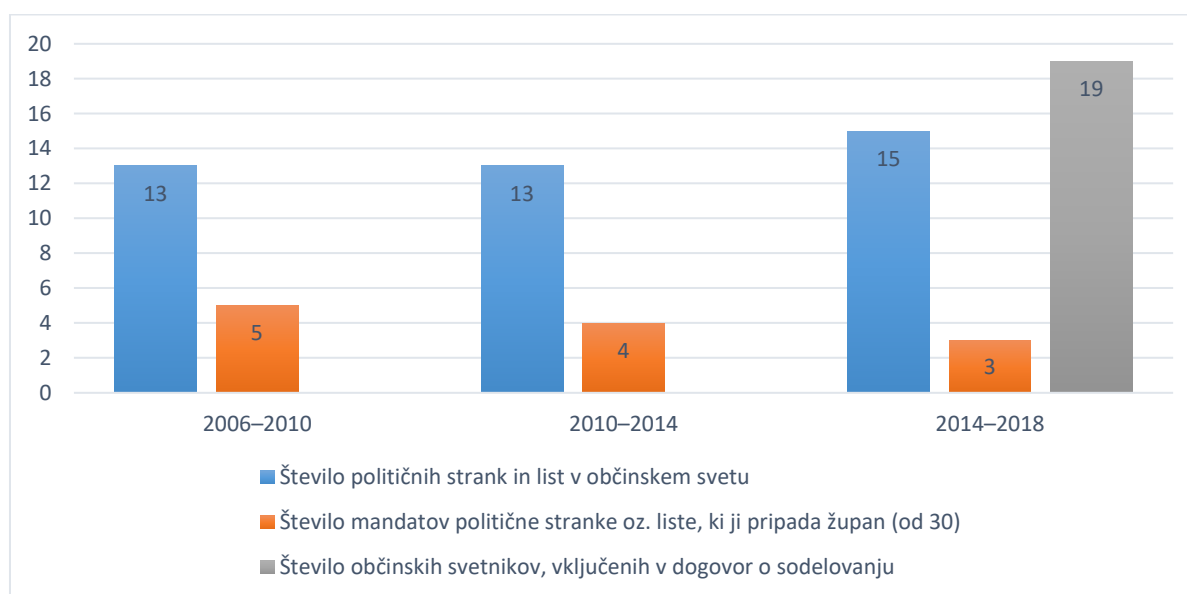
Število občinskih svetnikov, vključenih v dogovor o sodelovanju / delež			19 / 63,33 %
---	--	--	-----------------

*Izmed 30 občinskih svetnikov je eden predstavnik romske skupnosti.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Novo mesto (2016).

Tabela 4.15 kaže, da je število političnih strank in neodvisnih list v Občinskem svetu MONM v zadnjem desetletju zelo visoko, hkrati pa relativno konstantno, vendar liste, ki jim pripada župan, na vsakokratnih volitvah prejmejo po en mandat manj v občinskem svetu. Lista sedanjega župana ima v tokratnem sklicu zgolj tri mandate, kar predstavlja le deset odstotkov vseh glasov v občinskem svetu.

Graf 4.22: Občinski svet MONM v zadnjih treh mandatih



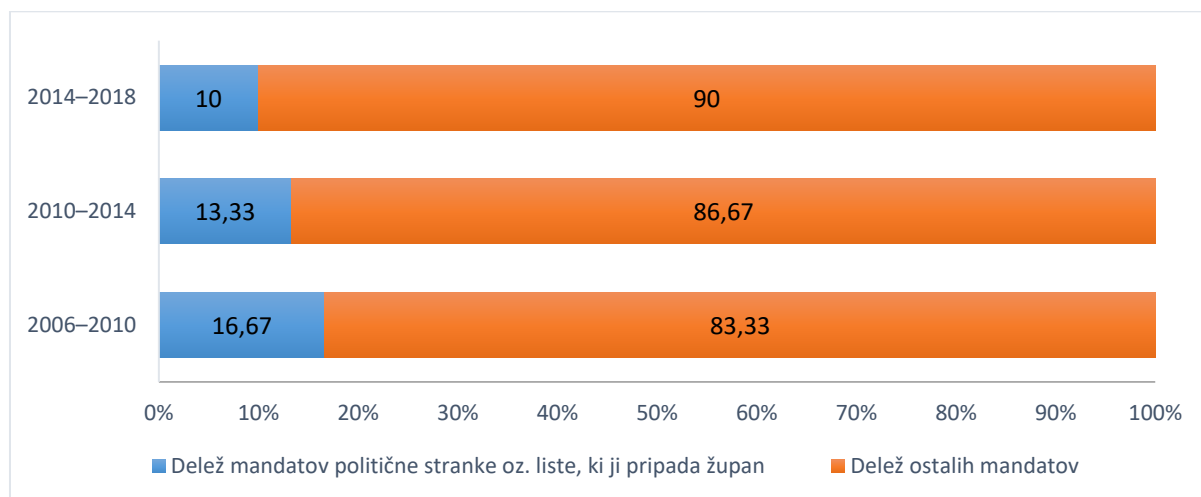
Vira: Državna volilna komisija (2016), Mestna občina Novo mesto (2016).

Graf 4.22 prikazuje visoko politično razdrobljenost v Občinskem svetu MONM, saj posamezni politični stranki oz. neodvisni listi v zadnjem desetletju v povprečju pripade le med 1,93 in 2,23 mandata.⁶⁴ Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, je v splošnem nizko in se še znižuje z vsakokratnimi lokalnimi volitvami. Je pa aktualni župan MONM Gregor Macedoni s kar osmimi svetniškimi skupinami ter enim samostojnim svetnikom uspel skleniti Dogovor o sodelovanju pri vodenju Mestne občine Novo mesto v mandatu 2014–2018, ki mu je prinesel podporo 19 glasov v Občinskem svetu MONM, s čimer si je zagotovil stabilnejše delovanje občinskega sveta.

⁶⁴ Pri izračunu nismo upoštevali enega mandata predstavnika romske skupnosti.

V MONM liste vsakokratnega župana na lokalnih volitvah sicer dosežejo drugi ali tretji volilni rezultat, vendar je politična razdrobljenost tako visoka, da politične stranke in neodvisne liste v občinskem svetu obvladujejo vedno manjši odstotek glasov (glej Graf 4.23).

Graf 4.23: Politična moč župana MONM in njegove politične stranke oz. liste



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.16: Število mandatov političnih strank in list v Občinskem svetu MONM na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

Politična stranka ali lista	Število mandatov (2006–2010)	Število mandatov (2010–2014)	Število mandatov (2014–2018)
SDS	4	6	4
SMC			3
Lista Gregorja Macedonija (Gremo gor! Lista Gregorja Macedonija) ⁶⁵		2	3
SLS	2	3	3
Lista Ivana Kralja			3
DeSUS	1	3	2
Solidarnost			2
LGS			2
SD	2	2	1
Slovenija za vedno			1
NSi	2	1	1

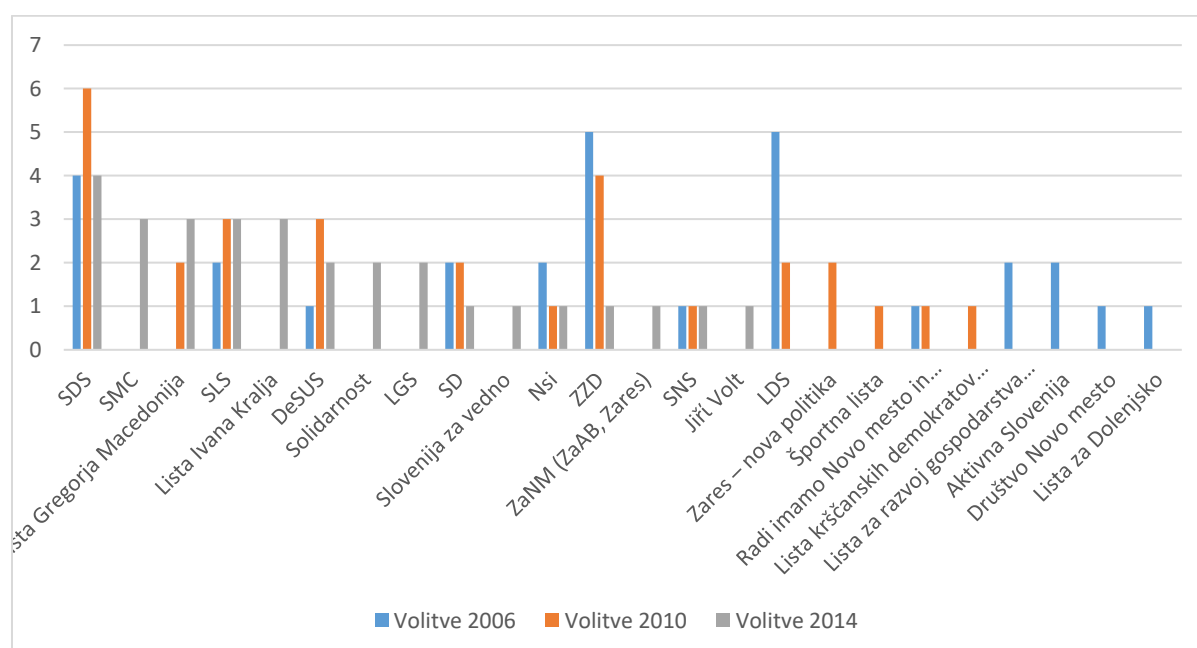
⁶⁵ Na lokalnih volitvah 2014 je Gremo gor! Lista Gregorja Macedonija kandidirala z imenom Lista Gregorja Macedonija.

ZZD	5	4	1
ZaNm (ZaAB, Zares)			1
SNS	1	1	1
Jiři Volt			1
LDS	5	2	0
Zares – nova politika		2	0
<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2014)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
Športna lista		1	0
Radi imamo Novo mesto in podeželje	1	1	
Lista krščanskih demokratov Dolenjske		1	0
Lista za razvoj gospodarstva Občine Novo mesto	2		
Aktivna Slovenija	2		
Društvo Novo mesto	1		
Lista za Dolenjsko	1		

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.16 potrjuje visoko politično razdrobljenost Občinskega sveta MONM. V zadnjih treh mandatih je v občinskem svetu svojega predstavnika (ali več) dobilo skupno kar 24 političnih strank in neodvisnih list, konstantno pa jih je prisotnih le sedem, torej manj kot tretjina.

Graf 4.24: Razmerje sil po številu mandatov v Občinskem svetu MONM po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Opazimo tudi, da je največje število mandatov v občinskem svetu, ki jih je katera koli politična stranka ali neodvisna lista prejela v zadnjem desetletju, zgolj šest (izmed 30 mandatov), pa še to se je zgodilo samo enkrat (glej Graf 4.24).

4.9 MESTNA OBČINA PTUJ⁶⁶

MO Ptuj je poleg MOMS edina slovenska mestna občina, ki je v drugih krogih lokalnih volitev 2010 in 2014 (leta 2006 so lokalne volitve potekale le v enem krogu) zabeležila višjo volilno udeležbo kot v prvem krogu.

Na zadnjih treh lokalnih volitvah so župana v prvem krogu izvolili le leta 2006, ko je dr. Štefan Čelan (LDS) izmed sedem županskih kandidatov prejel 56,79 odstotka glasov volivcev.

V Mestni svet MO Ptuj pa so se uvrstili: LDS, SDS, SD, SMS, DeSUS, NSi, Zeleni Slovenije, SNS in SLS.

Na lokalnih volitvah 2010 so volivci MO Ptuj župana izvolili v drugem krogu 24. oktobra 2010. Župan je ostal dr. Štefan Čelan (LDS), ki je v drugem krogu s 54,15 odstotka glasov volivcev porazil Miroslava Lucija (SDS).

29 sedežev v mestnem svetu so si razdelili: SDS, LDS, DeSUS, SD, NSi, Zeleni Slovenije, SMS – Zeleni – Stranka mladih – Zeleni Evrope, Zares – nova politika, SLS ter Mladi in upokojenci za delovna mesta.

Lokalne volitve 2014 so prinesle novega župana. Izmed devetih kandidatov sta se v drugi krog uvrstila dotedanji župan dr. Štefan Čelan (predlagateljica Andreja Čelan in skupina volivcev) ter Miran Senčar (Lista Mirana Senčarja ZA Ptuj), ki ju je v prvem krogu ločil en sam glas. Župan je postal slednji s 55,14 odstotka glasov volivcev.

Na volitvah v mestni svet pa so bili uspešni: Lista Mirana Senčarja ZA Ptuj, Lista župana dr. Štefana Čelana, SDS, SD, SMC, DeSUS, NSi, Mladi in upokojenci za delovna mesta, SLS in Neodvisna lista za razvoj MO Ptuj.

⁶⁶ Glej *Statut Mestne občine Ptuj*. 2016.

Tabela 4.17: Politična razdrobljenost v Mestnem svetu MO Ptuj

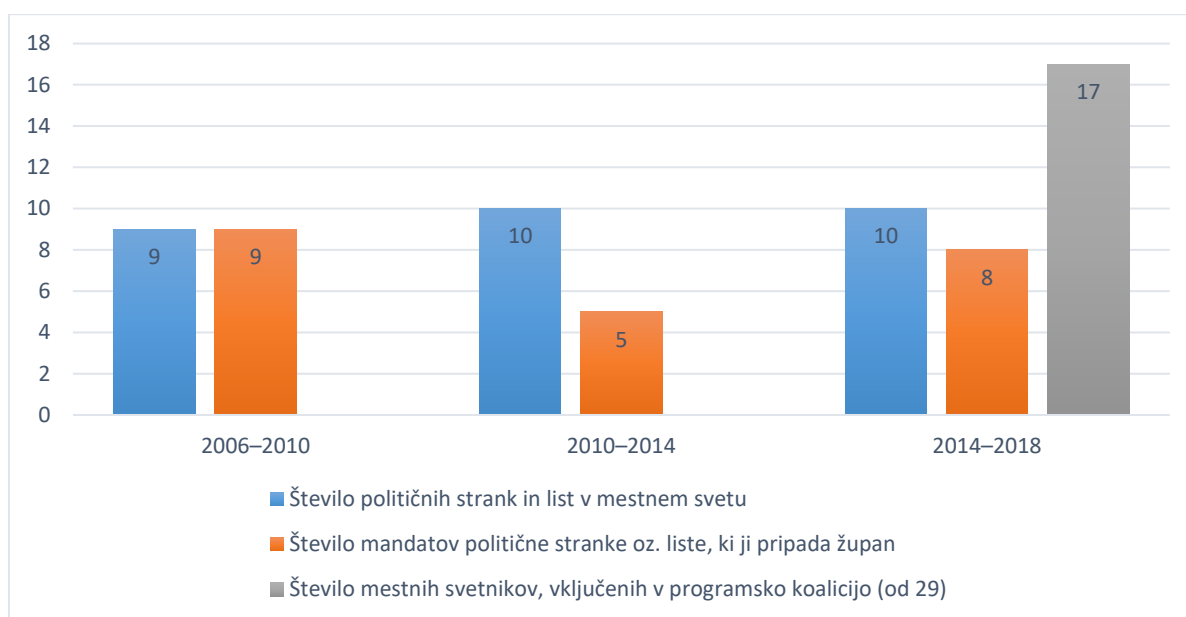
	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v mestnem svetu</i>	29	29	29
<i>Število političnih strank in list v mestnem svetu</i>	9	10	10
<i>Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež</i>	9 / 31,03 %	5 / 17,24 %	8 / 27,59 %
	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število mestnih svetnikov, vključenih v programsko koalicijo / delež</i>			17 ⁶⁷ / 58,62 %

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Ptuj (2016).

Število političnih strank in neodvisnih list v Mestnem svetu MO Ptuj je v zadnjem desetletju stabilno. Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan, pa niha in znaša med 17,24 odstotka in 31,03 odstotka vseh mandatov v mestnem svetu. Kot vidimo, je županu Miranu Senčarju v tekočem mandatu uspelo sestaviti močno programsko koalicijo sprva celo z nekaj več kot dvema tretjinama mestnih svetnikov v mestnem svetu (glej Tabela 4.17). Koalicijski partnerji so Lista ZA Ptuj, SDS, SMC, DeSUS in Neodvisna lista za razvoj MO Ptuj, medtem ko so SD kot koalicijski partner iz programske koalicije izstopili konec leta 2015 (Tetičkovič 2016).

⁶⁷ Programska koalicija, ki je bila sklenjena julija 2015, je sprva združevala 20 občinskih svetnikov, vendar so trije iz vrst SD 21. decembra 2015 iz nje izstopili, tako da jih formalno sodeluje še 17.

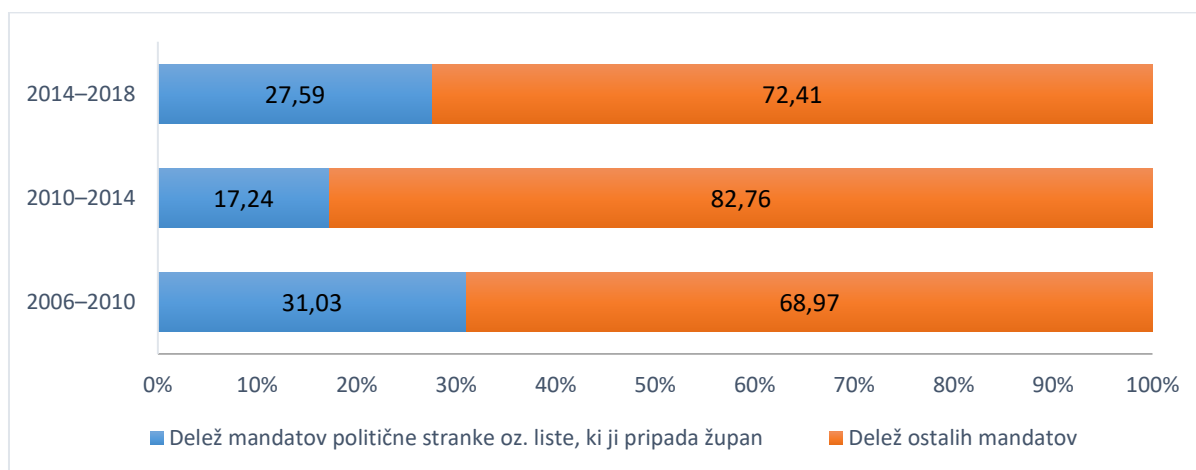
Graf 4.25: Mestni svet MO Ptuj v zadnjih treh mandatih



Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Ptuj (2016).

V zadnjem desetletju posamezni politični stranki oz. neodvisni listi v povprečju pripade med 2,9 in 3,22 mandata v mestnem svetu, kar kaže na srednjo politično razdrobljenost Mestnega sveta MO Ptuj. Število političnih strank in list, ki so zastopane v mestnem svetu, je tudi zelo stabilno (glej Graf 4.25).

Graf 4.26: Politična moč župana MO Ptuj in njegove politične stranke oz. liste



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.26 kaže na to, da se položaj liste, ki ji pripada sedanji župan, po padcu volilnega rezultata LDS na lokalnih volitvah 2010, ki ji je pripadal pretekli župan, vendarle popravlja.

Tabela 4.18: Število mandatov političnih strank in list v Mestnem svetu MO Ptuj na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

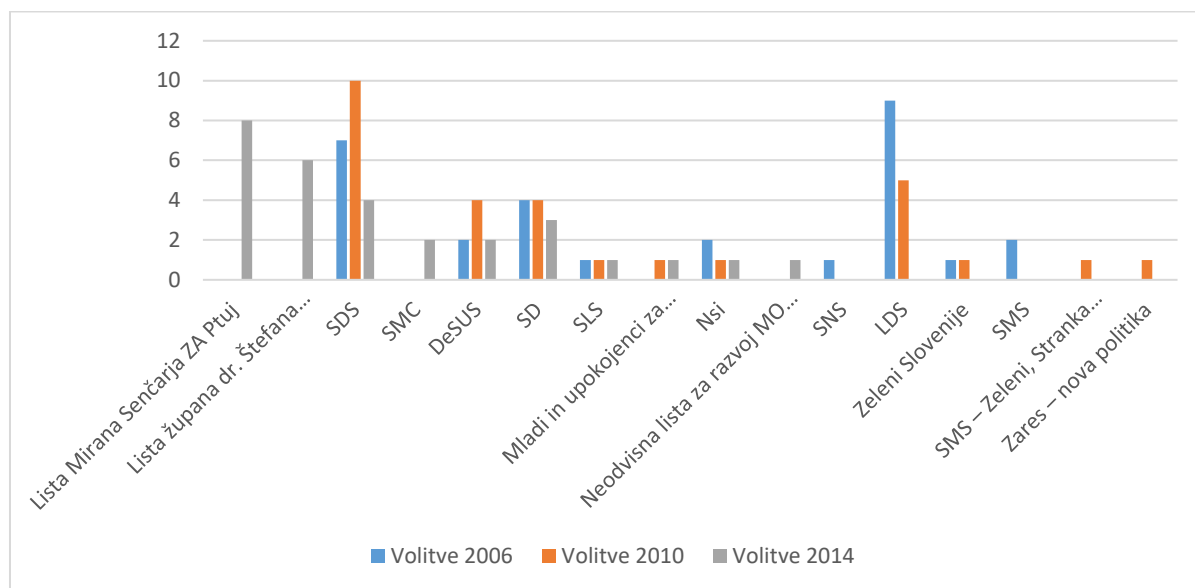
<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2014)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
Lista Mirana Senčarja ZA Ptuj			8
Lista župana dr. Štefana Čelana			6
SDS	7	10	4
SMC			2
DeSUS	2	4	2
SD	4	4	3
SLS	1	1	1
Mladi in upokojenci za delovna mesta		1	1
NSi	2	1	1
Neodvisna lista za razvoj MO Ptuj			1
SNS	1	0	
LDS	9	5	
Zeleni Slovenije	1	1	0
SMS	2		
SMS – Zeleni, Stranka mladih – Zeleni Evrope		1	
Zares – nova politika		1	

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.18 kaže, da je v Mestnem svetu MO Ptuj od leta 2006 naprej delovalo 16 političnih strank in neodvisnih list, le pet izmed njih je stalno zastopanih v tem obdobju. Konstantna je zastopanost le ene politične stranke – SLS, saj na vsakokratnih volitvah uspe doseči en sam mandat v mestnem svetu.

Graf 4.27, ki sledi, potrdi (ne)strankarsko pestrost v Mestnem svetu MO Ptuj v zadnjem desetletju. Le pet političnih strank ima, kot smo ugotovili že zgoraj, stalne predstavnike v mestnem svetu. Večje število mandatov opazimo pri štirih političnih strankah oz. neodvisnih listah: Listi Mirana Senčarja ZA Ptuj in Listi župana dr. Štefana Čelana v tekočem mandatu, SDS v mandatih 2006–2010 in 2010–2014 ter LDS v mandatu 2006–2010.

Graf 4.27: Razmerje sil po številu mandатов v Mestnem svetu MO Ptuj po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

4.10 MESTNA OBČINA SLOVENJ GRADEC⁶⁸

V MOSG so na zadnjih treh rednih lokalnih volitvah župana izvolili že v prvem krogu, volilna udeležba pa je bila vselej približno enaka in visoka v primerjavi z ostalimi mestnimi občinami (57,79-odstotna leta 2006, 59,46-odstotna leta 2010 in 59,35-odstotna leta 2014).

Izmed dveh kandidatov, ki sta kandidirala na volitvah župana oktobra 2006, je bil Matjaž Zanoškar, za kandidata za župana ga je predlagala skupina volivcev, s kar 80,86 odstotka glasov volivcev uspešnejši od Stanislava Marhata (predlagateljica NSi).

25-članski občinski svet je po lokalnih volitvah jeseni 2006 sestavilo deset političnih strank in neodvisnih list: SD, SDS, DeSUS, LDS, Slovenjegraška lista, SLS, Gibanje za pravičnost in razvoj, SNS, NSi ter Aktivna Slovenija.

Jeseni leta 2010 se je za župana potegovalo šest kandidatov. Znova je prepričljivo zmagal Matjaž Zanoškar (predlagatelj Mitja Horvat in skupina volivcev), ki je zbral 63,94 odstotka glasov volivcev.

⁶⁸ Glej *Statut Mestne občine Slovenj Gradec (uradno prečiščeno besedilo)*. Ur. l. RS 87/2015 (13. november 2015).

Mandate v Občinskem svetu MOSG si je razdelilo osem političnih strank in ena lista, in sicer SD, DeSUS, SDS, Slovenjegraška lista, LDS, Zares – nova politika, SLS, NSi in SNS.

Na lokalnih volitvah oktobra 2014 je dotedanji župan Matjaž Zanoškar moral priznati premoč protikandidatu Andreju Času (predlagatelj Janez Potočnik in skupina volivcev), ki je zmagal prepričljivo s 66,61 odstotka glasov volivcev.

V občinski svet se je znova uvrstilo devet političnih strank in neodvisnih list: SD, SMC, Slovenjegraška lista – Lista Andreja Časa, DeSUS, Lista Borisa Raja, Lista za mesto in podeželje, SDS, SLS in NSi.

Tabela 4.19: Politična razdrobljenost v Občinskem svetu MOSG

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v občinskem svetu</i>	25	25	25
<i>Število političnih strank in list v občinskem svetu</i>	10	9	9
<i>Število mandatov politične stranke oz. liste, ki ji pripada župan / delež</i>	6 / 24 %	5 / 20 %	5 / 20 %
<i>Število občinskih svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež</i>			8*/ 32 %

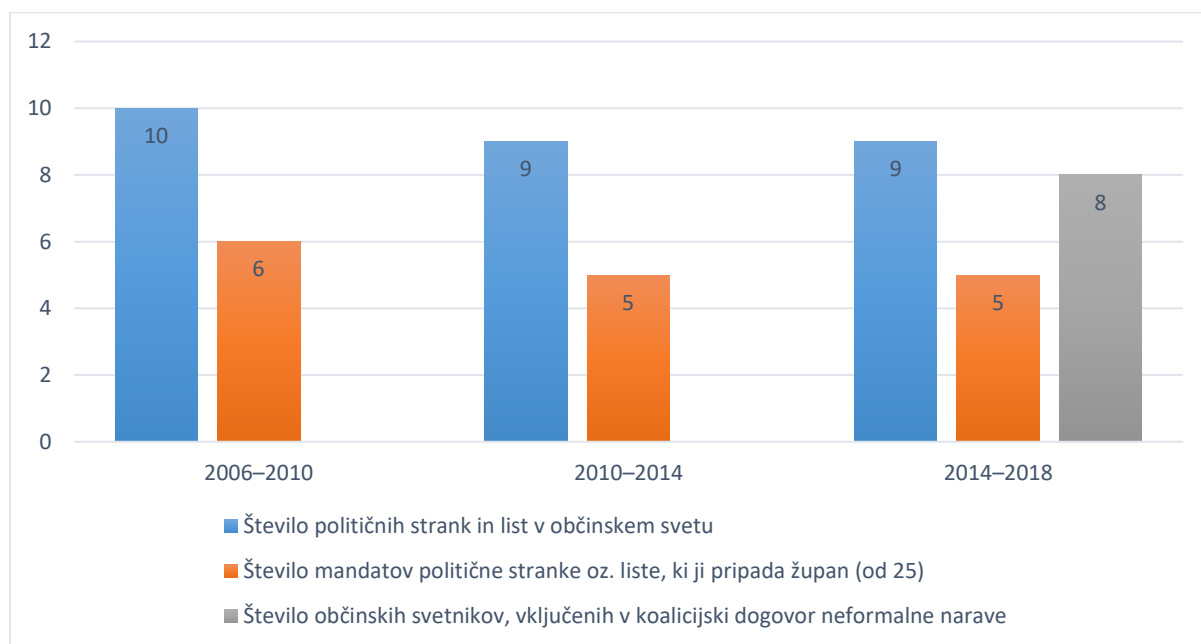
*Dogovor o sodelovanju je neformalne narave.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Slovenj Gradec (2016).

Iz Tabele 4.19 je razvidno, da je zastopanost političnih strank in neodvisnih list precej konstantna v zadnjem desetletju, pa tudi relativno visoka, saj posamezni stranki oz. listi v povprečju pripade med 2,5 in 2,78 mandata. Število mandatov politične stranke oz. neodvisne liste, ki ji pripada župan, je od leta 2006 do danes precej stabilno, a nizko, saj ne dosega niti četrtine glasov v občinskem svetu.

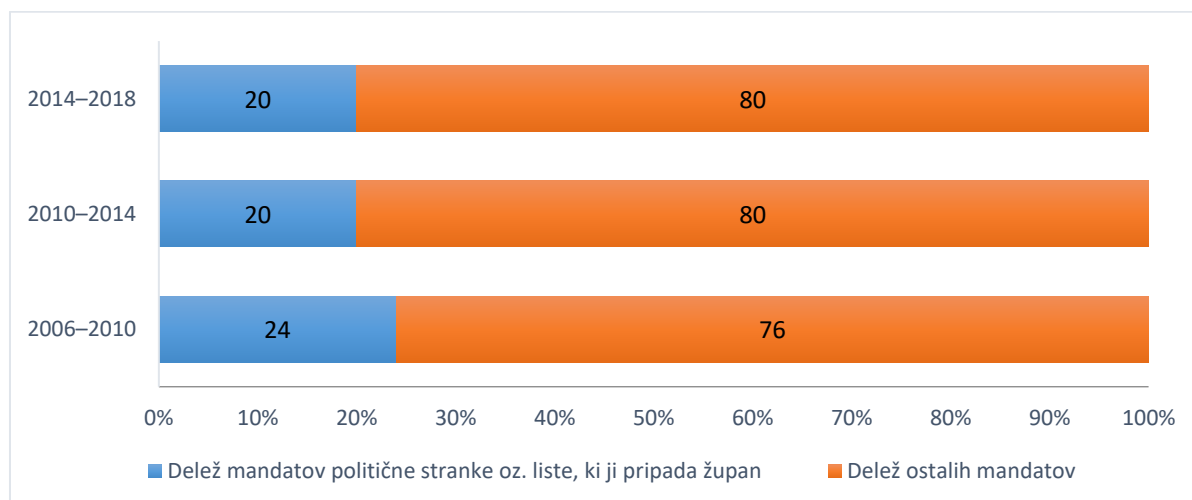
Kot vidimo, je župan Andrej Čas v mandatu 2014–2018 sklenil dogovor o sodelovanju med Slovenjegraško listo – Listo Andreja Časa in SMC, iz katere prihaja tudi eden izmed njegovih podžupanov, vendar je ob tem potrebno poudariti, da je dogovor zgolj neformalne narave (glej Graf 4.28).

Graf 4.28: Mestni svet MOSG v zadnjih treh mandatih



Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Slovenj Gradec (2016).

Graf 4.29: Politična moč župana MOSG in njegove politične stranke oz. liste



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Občinski svet MOSG je precej politično razdrobljen, pa tudi politična stranka oz. lista vsakokratnega župana na podlagi izida lokalnih volitev doseže le približno petino mandatov v občinskem svetu (glej Graf 4.29). Upoštevajoč neformalen dogovor je ta odstotek sicer nekoliko višji (32 odstotkov).

Tabela 4.20: Število mandatov političnih strank in list v Občinskem svetu MOSG na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2014)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
SD	6	8	6
SMC			3
Slovenjegraška lista – Lista Andreja Časa	2	2	5
DeSUS	3	5	4
Lista Borisa Raja			1
Lista za mesto in podeželje			2
SDS	4	4	1
SLS	2	2	2
NSi	2	1	1
LDS	3	1	
Zares – nova politika		1	
SNS	1	1	
Gibanje za pravičnost in razvoj	1		
Aktivna Slovenija	1		

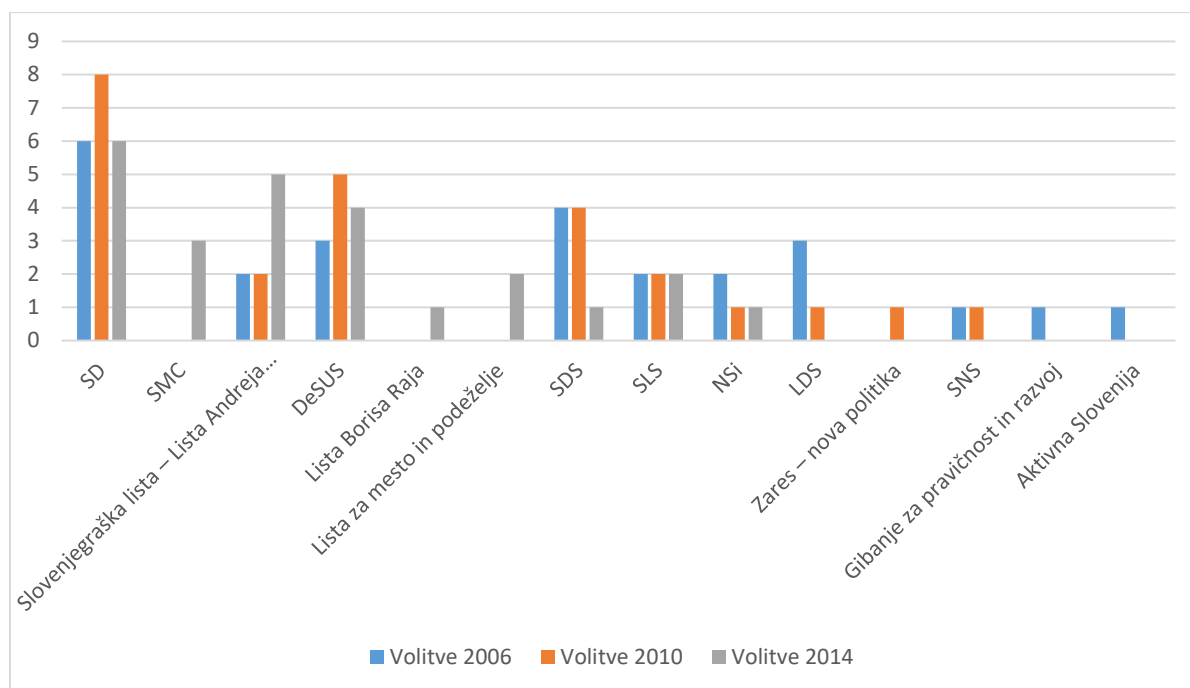
Vir: Državna volilna komisija (2016).

Iz Tabele 4.20 je razvidno, da se je po zadnjih treh lokalnih volitvah v Občinski svet MOSG uvrstilo skupaj 14 političnih strank in neodvisnih list, konstantno pa jih je prisotnih šest. Ugotavljamo, da je število mandatov posamezne politične stranke oz. liste spremenljivo.

Graf 4.30 v nadaljevanju kaže na precejšnjo politično razdrobljenost Občinskega sveta MOSG. Pri političnih strankah in neodvisnih listah, ki so v občinskem svetu zastopane zadnja dva mandata, torej od 2010–2014 ter v tekočem mandatu, je opaziti isto število mandatov ali celo padec, edina, ki je število mandatov povečala, pa je prav lista aktualnega župana (Slovenjegraška lista – Lista Andreja Časa). Vidimo, da je šest izmed 14 političnih strank in

neodvisnih list prišlo v občinski svet le po enih lokalnih volitvah, saj pred tem ali potem niso kandidirale.

Graf 4.30: Razmerje sil po številu mandatov v Občinskem svetu MOSG po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

4.11 MESTNA OBČINA VELENJE⁶⁹

V MOV je volilna udeležba na vsakih naslednjih lokalnih volitvah nižja (demokratski deficit). Tako je bila oktobra 2006 v prvem krogu 53,50-odstotna, v drugem pa 50,77-odstotna. Štiri leta pozneje (2010) je bila volilna udeležba 42,13-odstotna, na zadnjih lokalnih volitvah oktobra 2014 pa le 36,01-odstotna.

Na lokalnih volitvah 2006 se je v prvem krogu za župana pomerilo sedem kandidatov, v drugem pa je največ glasov volivcev (57,97 odstotka) prejel Srečko Meh (SD), ki je bil boljši od Franca Severja (SDS).

V Svet MOV so se na podlagi volilnega izida uvrstili: SD, SDS, LDS, DeSUS, NSi, SMS, SNS in SLS.

⁶⁹ Glej *Statut Mestne občine Velenje (neuradno prečiščeno besedilo)*. 2016.

Lokalne volitve 2010 so prinesle zgolj en krog volitev župana, pa še to z le dvema županskima kandidatom, saj je Bojan Kontič (SD) že v prvem krogu zbral 57,17 odstotka glasov volivcev.

Svet MOV je v svojih vrstah ohranil predstavnike osmih političnih strank, mandate pa so si razdelili: SD, SDS, DeSUS, LDS, SNS, SMS, NSi in Zares – nova politika.

Tudi na zadnjih lokalnih volitvah 2014 ni bil potreben več kot le en krog za izvolitev župana. 68,04 odstotka volivcev je znova podprlo dotedanjega župana Bojana Kontiča (SD), ki je bil sicer eden od skupaj petih kandidatov za župana.

Šest političnih strank in ena neodvisna lista pa si je razdelilo mandate v Svetu MOV, in sicer: SD, SDS, SMC, DeSUS, SLS, Vsi v isto smer – Sever ter NSi.

Tabela 4.21: Politična razdrobljenost v Svetu MOV

	2006–2010	2010–2014	2014–2018
<i>Število vseh sedežev v svetu</i>	33	33	33
<i>Število političnih strank in list v svetu</i>	8	8	9*
<i>Število mandatov politične stranke, ki ji pripada župan / delež</i>	12 / 36,36 %	11 / 33,33 %	16 / 48,48 %
<i>Število svetnikov, vključenih v koalicijski dogovor/sporazum / delež</i>			/ ⁷⁰

*Dva svetnika v Svetu MOV sta samostojna.

Vira: Državna volilna komisija (2016); Mestna občina Velenje (2016).

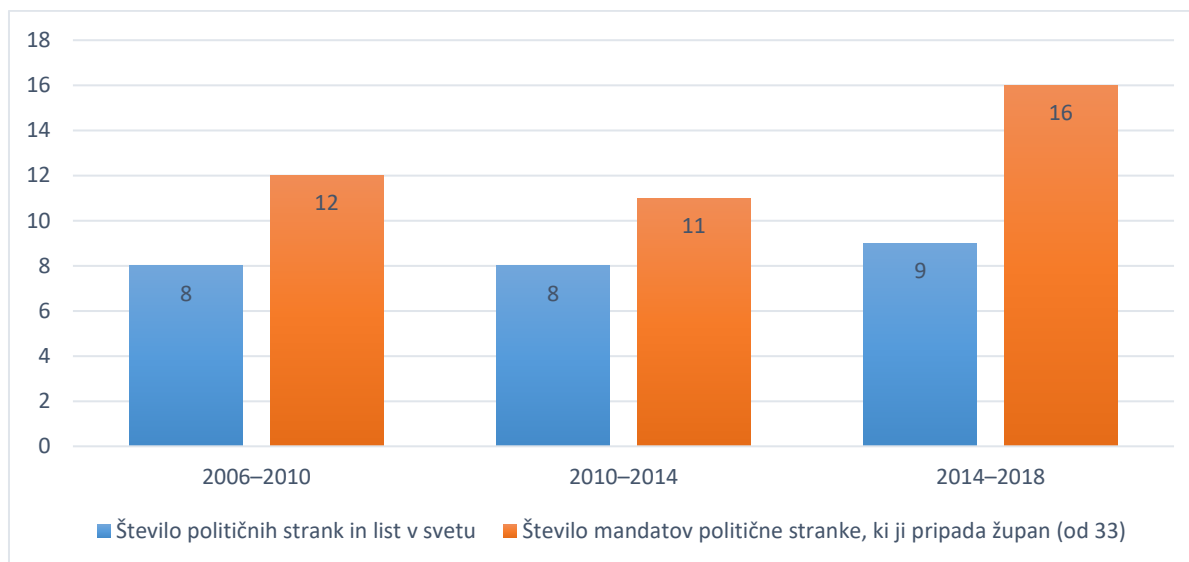
Število političnih strank in neodvisnih list v Svetu MOV je v zadnjem desetletju zelo stabilno. Število mandatov politične stranke SD, ki ji je pripadal pretekli in tudi aktualni župan, pa je po zadnjih lokalnih volitvah v svetu opazno večje in se celo približuje 50 odstotkom (glej Tabela 4.21).

V zadnjem desetletju politični stranki oz. listi v povprečju pripade med 3,67 in 4,13 mandatov. SD očitno uživa vedno večjo podporo volivcev, saj je na zadnjih lokalnih volitvah

⁷⁰ Župan Bojan Kontič v mandatu 2014-2018 s svetniškimi skupinami v Svetu MOV ni sklenil nikakršnega formalnega dogovora o sodelovanju.

popravila volilni rezultat za dobrih dvanajst odstotkov, kar pomeni zvišanje števila mandatov v svetu za pet oz. približno za 15 odstotkov (glej Graf 4.31).

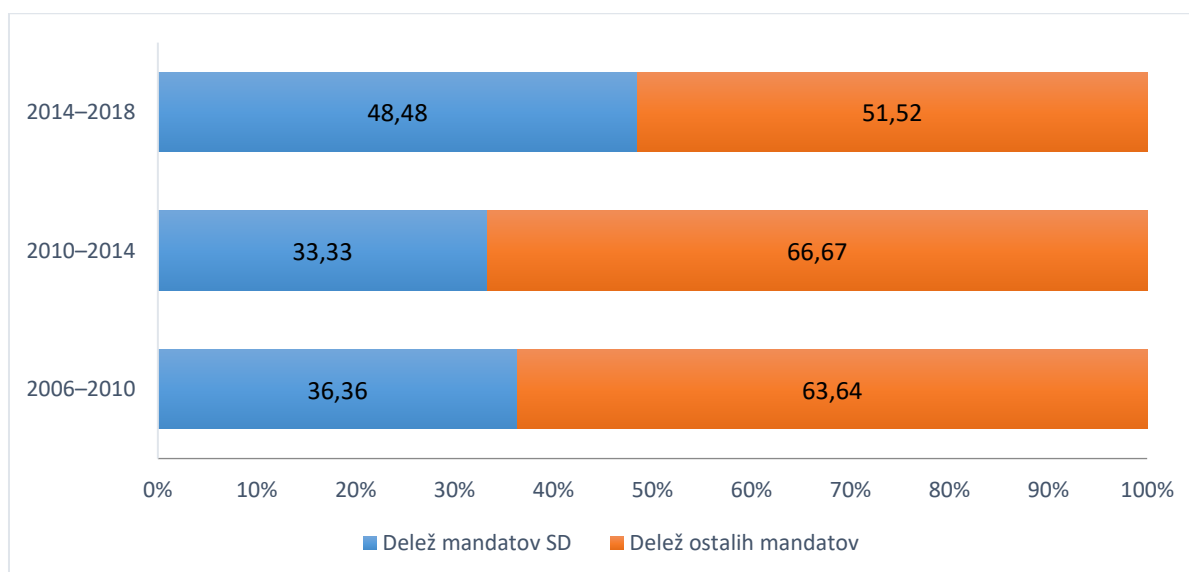
Graf 4.31: Svet MOV v zadnjih treh mandatih



Vir: Državna volilna komisija (2016).

V MOV je politična stranka, iz katere izhajata nekdanji in sedanji župan (SD), na zadnjih treh lokalnih volitvah venomer dosegla prvi volilni rezultat, ta pa je z vsakimi naslednjimi volitvami za politično stranko še ugodnejši, kar se kaže tudi v povečevanju števila mandatov v Svetu MOV. Tako županovi stranki manjka le še en glas, da doseže absolutno večino v svetu (glej Graf 4.32).

Graf 4.32: Politična moč župana MOV in SD



Vir: Državna volilna komisija (2016).

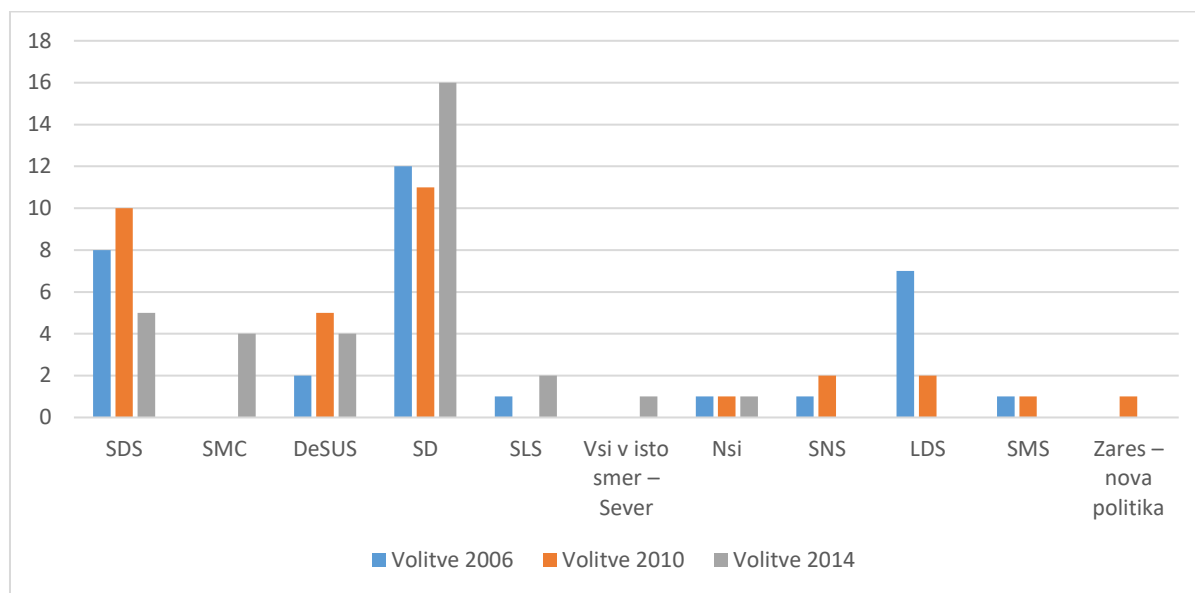
Tabela 4.22: Število mandatov političnih strank in list v Svetu MOV na lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014

<i>Politična stranka ali lista</i>	<i>Število mandatov (2006–2010)</i>	<i>Število mandatov (2010–2014)</i>	<i>Število mandatov (2014–2018)</i>
SDS	8	10	5
SMC			4
DeSUS	2	5	4
SD	12	11	16
SLS	1	0	2
Vsi v isto smer – Sever			1
NSi	1	1	1
SNS	1	2	0
LDS	7	2	0
SMS	1	1	
Zares – nova politika		1	

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.22 kaže, da je v Svetu MOV v zadnjih desetih letih sodelovalo enajst političnih strank in list, pri čemer so štiri stalno zastopane v obravnavanem obdobju. Podatki iz tabele kažejo na to, da formalni sporazum o sodelovanju med županom in svetniškimi skupinami pravzaprav sploh ni potreben.

Graf 4.33: Razmerje sil po številu mandatov v Svetu MOV po lokalnih volitvah 2006, 2010 in 2014



Vir: Državna volilna komisija (2016).

Graf 4.33 grafično ponazarja izrazito prevlado ene politične stranke – SD v vseh treh mandatih, edina resnejša konkurentka je bila SDS, pa še to le na lokalnih volitvah 2010. Opazimo še konstantno število mandatov NSi v obravnavanih mandatih. MOV lahko tako uvrstimo med stabilnejše mestne občine z zanemarljivim ali celo ničelnim tveganjem za pojav kohabitacije.

4.12 UGOTOVITVE

V četrtem poglavju smo podrobneje analizirali redne lokalne volitve ter volitve županov v slovenskih mestnih občinah v letih 2006, 2010 in 2014. Ugotavljali smo, kako politično razdrobljeni so občinski oz. mestni sveti posameznih mestnih občin v mandatih 2006–2010, 2010–2014 in v tekočem mandatu, kako visoko volilno podporo imajo župani na vsakokratnih volitvah županov in kaj ta pomeni v odnosu do svetniških skupin oz. klubov v občinskih oz. mestnih svetih. Prav tako smo v obravnavanem obdobju preverili ugotovitev, da so politične stranke v slovenskem prostoru v zadnjih letih izgubile precej zaupanja, saj je z vsakimi volitvami vedno več mandatov (županskih in v občinskem oz. mestnem svetu) podeljenih nestrankarskim kandidatom (Nahtigal 2012, 171 in 181). Analizirali smo še, kakšne razmere v posamezni mestni občini vplivajo na morebitno oblikovanje formalnih koalicij.

Z analizo smo prišli do zanimivih spoznanj o odnosu med županom kot izvršilnim organom ter občinskim oz. mestnim svetom kot predstavniškim organom mestne občine. Združujemo jih v primerjalni Tabeli 4.23 ter obrazložitvi v nadaljevanju.

Tabela 4.23: Politična razdrobljenost občinskih oz. mestnih svetov slovenskih mestnih občin v korelaciji s politično močjo župana, izraženo na volitvah⁷¹

Mestna občina	Povpr. št. mandatov/politično stranko oz. listo v občinskem oz. mestnem svetu (po volitvah 2006, 2010 in 2014)	Volitve župana prvi krog (% glasov)	Volitve župana drugi krog (% glasov)	Sporazum/dogovor (2014–2018)
MOL	5,63–6,43	62,99 (2006) 64,79 (2010) 57,53 (2014)	/	DA
MOV	3,67–4,13	57,17 (2010) 68,04 (2014)	57,97 (2006)	NE
Mestna občina	Povpr. št. mandatov/politično stranko oz. listo v občinskem oz. mestnem svetu (po volitvah 2006, 2010 in 2014)	Volitve župana prvi krog (% glasov)	Volitve župana drugi krog (% glasov)	Sporazum/dogovor (2014–2018)
MOK	3,33–5	70,27 (2006) 69,22 (2010) 52,77 (2014)	/	NE
MOC	3,3–3,67	78,44 (2006) 67,63 (2010) 68,86 (2014)	/	NE
MO Kranj	2,75–3,67	/	50,70 (2006) 55,07 (2010) 54,99 (2014)	DA
MOMS	2,78–3,57	53,30 (2006) 54,81 (2010)	54,03 (2014)	NE
MO Ptuj	2,9–3,22	56,79 (2006)	54,15 (2010) 55,14 (2014)	DA
MOM	2,81–3	50,41 (2010)	54,93 (2006) 74,54 (2014)	DA
MONG	2–2,91	/	57,95 (2006) 64,11 (2010) 68,96 (2014)	NE

⁷¹ Mestne občine v tabeli si sledijo od mestne občine z najmanjšo do mestne občine z največjo politično razdrobljenostjo v občinskem oz. mestnem svetu.

MOSG	2,5–2,78	80,86 (2006) 63,94 (2010) 66,61 (2014)	/	NE*
MONM	1,93–2,23	/	61,86 (2006) 56,03 (2010) 59,45 (2014)	DA

*Formalen dogovor ne obstaja, pač pa zgolj neformalen.

Vir: Državna volilna komisija (2016).

Tabela 4.23 primerjalno prikaže, da se politična razdrobljenost v občinskih oz. mestnih svetih v mestnih občinah od leta 2006 dalje v povprečju giblje med 1,93 in 6,43 mandata. Mestni svet MOL je daleč najmanj politično razdrobljen, saj posamezni politični stranki ali neodvisni listi v povprečju pripade med 5,63 in 6,43 mandata, to pa je približno 2,9-krat več mandatorov, kot jih v povprečju pripade posamezni politični stranki ali listi v Občinskem svetu MONM, kjer je razdrobljenost največja. Med politično manj razdrobljene sodijo še predstavniški organi MOV, MOK in MOC. To so mestne občine, v katerih so župani praviloma izvoljeni v prvem krogu in še to s podporo, večjo od 52 odstotkov glasov volivcev. Podpora volivcev je, kot kaže, eden pomembnejših dejavnikov, ki vpliva na vzpostavitev odnosa med izvršilnim ter predstavniškim organom, in sicer tako, da večja kot je podpora volivcev novoizvoljenemu županu v prvem krogu, manjša je verjetnost, da bo ta moral sklepati kakršne koli formalne politične kompromise s svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu. Tudi v preostalih mestnih občinah (MOMS in MOSG) je ta korelacija jasno vidna, saj večina županov, ki so izvoljeni v prvem krogu, ne sklepa nikakršnih formalnih dogovorov s svetniškimi skupinami oz. klubi. Edina izjema je MOL, ki takšen dogovor vendarle ima, vendar sodimo, da je to tesno povezano z njenim statusom glavnega mesta.

Na drugi strani Tabela 4.23 kaže na to, da župani mestnih občin, ki so praviloma izvoljeni v drugem krogu volitev županov, v občinskih oz. mestnih svetih načeloma sklepajo sporazume oz. dogovore o sodelovanju ali t. i. programske koalicije. To velja za MO Kranj, MO Ptuj, MOM in MONM. Edina izjema je MONG, ki kljub veliki politični razdrobljenosti in županom, v obravnavanem obdobju venomer izvoljenim v drugem krogu volitev župana, takšnega sporazuma nima. A tudi v tem primeru opazimo visoko podporo volivcev novoizvoljenemu županu v drugem krogu, vsekakor večjo, kot jo imajo župani preostalih mestnih občin, ki so ravno tako izvoljeni šele v drugem krogu volitev županov. Na vzpostavitev koalicijskega vladanja v slovenskih mestnih občinah, ki ga analiziramo v

nadaljevanju, torej pomembno vpliva volilni rezultat župana ter tudi, kdaj je župan izvoljen – v prvem ali šele v drugem krogu volitev županov.

5 KOALICIJSKO VLADANJE V POSAMEZNIH MESTNIH OBČINAH V MANDATU 2014–2018

V predhodnem četrtem poglavju smo ugotovili, da so župani petih slovenskih mestnih občin v tekočem mandatu 2014–2018 s svetniškimi skupinami oz. klubi sklenili formalne dogovore o sodelovanju. V nadaljevanju analiziramo prav vsakega izmed njih ter iščemo ključne podobnosti in razlike. Hkrati raziskujemo še vzroke, ki bi pojasnili, zakaj v preostalih šestih mestnih občinah takšen dogovor (očitno) ni potreben.

Na tem mestu še pojasnjujemo, da analiza obsega zgolj koalicijsko vladanje v tekočem mandatu. Razlog za to je predvsem dejstvo, da so se v preučevanem obdobju (od leta 2006 do danes) zamenjali župani v kar devetih mestnih občinah. Ker so aktualni formalni dogovori (vsaj na uradnih spletnih straneh mestnih občin) zelo omejeno dostopni (z izjemo MOL), pretekli pa še toliko manj, je zaradi verodostojnosti analize smiselno le preučevanje veljavnih dogovorov v tekočem mandatu.

5.1 MESTNE OBČINE S FORMALNIMI DOGOVORI O SODELOVANJU MED ŽUPANOM IN POLITIČNIMI STRANKAMI TER NEODVISNIMI LISTAMI V OBČINSKEM OZ. MESTNEM SVETU

5.1.1 Mestna občina Kranj

Sedanji župan MO Kranj Boštjan Trilar (VZK) je z VZK, NSi – Krščansko ljudsko stranko (MO Kranj), DeSUS (MO Kranj), Listo za razvoj Kranja ter SLS (MO Kranj) sklenil Dogovor o sodelovanju v mandatnem obdobju 2014–2018 kot »Koalicija za prihodnost MO Kranj« (v nadaljevanju: Dogovor). Dogovor s priloženim Programskim delom koalicijskega dogovora vsebuje pet vsebinskih sklopov (Zaveze, Cilji, Organiziranost koalicije, Kadrovske zadeve, Dolžnosti) (Mestna občina Kranj 2015).

Podpisnice Dogovora so na lokalnih volitvah 5. oktobra 2014 osvojile: VZK osem svetniških mest, NSi in DeSUS po tri svetniška mesta, Lista za razvoj Kranja dve svetniški mesti ter eno SLS. Skupaj je torej Dogovor potrdilo 17 občinskih svetnikov, kar predstavlja 51,52 odstotka glasov v Mestnem svetu MO Kranj. Podpisnice so Dogovor sklenile v želji po skupnem

sodelovanju pri zavzemanju za boljšo prihodnost MO Kranj, njenem razvoju ter ustvarjanju čim boljših možnosti za življenje vseh njenih občanov (Mestna občina Kranj 2015, 1).

Dogovor določa, da njegove podpisnice sodelujejo na principih enakopravnosti, samoomejevanja, partnerstva in vzajemnega spoštovanja ter se ob tem zavedajo tudi skupne odgovornosti za doseganje zastavljenih ciljev in uresničevanje podpisanega Dogovora. Podpisnice so kot zaveze pri sodelovanju opredelile ničelno toleranco do korupcije in klientelizma, nezdržljivost svetniške funkcije z imenovanji na funkcije članov poslovodstev organizacij, katerih (so)ustanovitelj je MO Kranj, ter sprejetje in upoštevanje Kodeksa ravnanja funkcionarjev s strani župana ter vseh mestnih svetnikov (Mestna občina Kranj 2015, 2).

Podpisnice so v Dogovoru opredelile tudi posamične cilje, ki jih bodo v mandatu 2014–2018 zasledovale skladno s finančnimi zmožnostmi MO Kranj, kot so npr.: učinkovito, odgovorno in transparentno delo Občinske uprave MO Kranj, enakomeren ter enakopraven razvoj krajevnih skupnosti, oživljanje degradiranih območij, ustvarjanje prostorskih pogojev za razvoj poslovnih con, oživitev starega Kranja, sanacija ekološko spornih območij v mestni občini, izboljšanje prometne povezanosti primestja z mestom (boljša prometna infrastruktura, učinkovitejši mestni potniški promet, urejene kolesarske povezave, sodelovanje z državnimi ustanovami za povečanje propustnosti prometnih povezav skozi in okrog Kranja), vzpostavitev učinkovitejšega sistema razdeljevanja sredstev na razpisih s področja družbenih dejavnosti, vzpostavitev učinkovitejšega nadzora nad delom ter poslovanjem javnih zavodov, podjetij, ustanov in drugih organizacij, ki jih je (so)ustanovila MO Kranj, ter spodbujanje racionalnega poslovanja, ureditev sistema predšolske vzgoje, zagotovitev ustreznih pogojev za izvajanje osnovnošolske dejavnosti in druge (Mestna občina Kranj 2015, 2–3).

Dogovor še določa župana za njegovega skrbnika ter opredeljuje koordinacijo Dogovora, ki jo sestavljajo župan, ta tudi sklicuje koordinacijo koalicije, v primeru njegove odsotnosti pa pooblaščen podžupan, in po en predstavnik iz vsake svetniške skupine podpisnice. Vse pripombe oz. amandmaje koalicijskih partnerjev obravnava koordinacija ter usklajuje morebitno podporo amandmaju svetnika iz opozicijske svetniške skupine. Prav tako podpisnice Dogovora v okviru koordinacije sporazumno rešujejo vsa odprta vprašanja ter se izogibajo medsebojnemu javnemu nasprotovanju (Mestna občina Kranj 2015, 3–5).

V poglavju o kadrovskih zadevah se je župan Boštjan Trilar zavezal, da bo pred vsakim sprejemom pomembnejše kadrovske odločitve iz njegove pristojnosti o tem obvestil podpisnice Dogovora. Podpisnice so podprle tudi prizadevanja, da je interes MO Kranj čim bolj zastopan na regijski in državni ravni, pri čemer morajo v primeru imenovanja lokalnih predstavnikov, funkcionarjev, delegatov ipd. v regijske in državne organe nastopati enotno. Župan mora upoštevati mnenje večine svetnikov koalicije (Mestna občina Kranj 2015, 4).

Dogovor vsebuje še določbo o obvezni udeležbi na sejah Mestnega sveta MO Kranj ter tudi določilo o možni izključitvi koalicijske partnerice v primeru kršitve Dogovora, če s tem soglašajo vsi ostali koalicijski partnerji (Mestna občina Kranj 2015, 5).

5.1.2 Mestna občina Ljubljana

Župan MOL Zoran Janković je 23. marca 2015 z Listo Zorana Jankovića (21 mestnih svetnikov), SD – Ljubljana (dva mestna svetnika) ter DeSUS - MO Ljubljana (dva mestna svetnika) sklenil Koalicijski sporazum o sodelovanju pri vodenju MOL za mandatno obdobje 2014–2018 (v nadaljevanju: Sporazum). S 25 mestnimi svetniki je tako dosegel 55,56-odstotno večino v Mestnem svetu MOL (Mestna občina Ljubljana 2015).

Sporazum opredeljuje skupne cilje podpisnic v smeri razvoja krajevne samouprave in četrtnih skupnosti, družbe znanja ter kakovostnega javnega šolstva, primarnega zdravstva, obnove otroških igrišč, sofinanciranja dela javnih zavodov in nevladnih organizacij, ki izvajajo programe na številnih področjih, nadgrajevanja medgeneracijskega dialoga ter sodelovanja, politike kakovostnejšega življenja starejših in invalidov, pomoči brezdomcem ter brezposelnim, podpore preventivnih in prostočasnih dejavnosti za kakovostno preživljanje prostega časa otrok ter mladostnikov, širitve mreže družinskih centrov za otroke in mlade družine ter četrtnih mladinskih centrov za mladostnike, krepite mreže raziskovalnega dela in štipendiranja nadarjenih mladih. Podpisnice Sporazuma so se zavezale k spodbujanju rekreativnega in vrhunskega športa, podpori množičnih tekmovanj, uvedbi novih programov spodbujanja zdravega načina življenja delovno aktivne generacije, povečanju fonda neprofitnih stanovanj za mlade ter invalide, prenovi cestišč in drugih javnih površin, širitvi mreže parkirišč P+R, kolesarskih stez ter posodobitvi voznega parka mestnega potniškega prometa, širitvi javnega kanalizacijskega omrežja, spodbujanju kulturnega turizma,

sooblikovanju pogojev za krepitev gospodarstva ter odpiranje novih delovnih mest, ustvarjanju novih sinergij med znanostjo, raziskovalno dejavnostjo in gospodarskimi subjekti, katerih dejavnost je povezana z razvojem novih tehnologij, spodbujanju združništva ter pomoči pri ustanavljanju socialnih podjetij (Mestna občina Ljubljana 2015, 1–2).

Podpisnice Sporazuma so se zavezale k doslednemu spoštovanju skupnih vrednot in ciljev Sporazuma, redni udeležbi na vseh sejah mestnega sveta in njegovih delovnih teles ter enotnemu javnemu nastopanju. 2. člen Sporazuma določa, da so koalicijske partnerice v koalicijskem usklajevanju enakopravne, ne glede na število svetnikov, ki jih ima posamezni svetniški klub v mestnem svetu, o svojem delu pa načeloma trikrat letno obveščajo tudi javnost. Koalicijsko usklajevanje praviloma poteka med vodji svetniških klubov koalicijskih partneric, pri čemer vodja največjega izmed koalicijskih svetniških klubov skrbi za nemoteno usklajevanje in delovanje koalicije ter tudi sklicuje koordinacijske sestanke. Ti potekajo pred sejami mestnega sveta, na njih pa se vodje svetniških klubov koalicijskih strank dogovorijo o načinu glasovanja na sejah. 6. člen Sporazuma dopušča tudi možnost, da posamezen koalicijski svetnik glasuje drugače od koalicijsko usklajenega predloga, o čemer mora pred sejo mestnega sveta oz. delovnega telesa obvestiti vodjo svetniškega kluba, katerega član je. Ta pa nato o tem obvesti vodji preostalih koalicijskih svetniških klubov. Sporazum še jasno določa, da koalicijski partnerji odprta vprašanja in morebitne spore rešujejo sporazumno na koordinacijskih sestankih, o čemer pa ne obveščajo javnosti. Izogibati se morajo javnim nasprotovanjem drugemu koalicijskemu partnerju in županu. Sporazum predvideva tudi redne letne evalvacije izvrševanja koalicijske pogodbe (Mestna občina Ljubljana 2015, 3–4).

5.1.3 Mestna občina Maribor

Predstavniki Liste župana Andreja Fištravca (17 mestnih svetnikov), DeSUS (dva mestna svetnika), Gasilcev Maribora – neodvisne liste (dva mestna svetnika), NSi (en mestni svetnik) in Stranke mladih – Zelenih Evrope (en mestni svetnik) v Mestnem svetu MOM so 23. februarja 2015 sklenili Koalicijski sporazum o sodelovanju za obdobje 2014–2018 (v nadaljevanju: Sporazum). Župan si je s Sporazumom zagotovil zadostno število glasov v mestnem svetu, in sicer 23, kar pomeni nekaj več kot 51-odstotno podporo (Mestna občina Maribor 2015).

Kot je zapisano v Sporazumu, vsi partnerji težijo k oblikovanju komunalnega sistema, ki bo sposoben zadovoljevati vse potrebe občank in občanov. Kot prednostne cilje so opredelili: ustvarjanje pogojev za razvoj gospodarstva in novih delovnih mest, zadovoljevanje osnovnih potreb občank in občanov ter projekte, ki jih je mogoče sofinancirati iz različnih sredstev (privarčevana sredstva, sredstva EU, sredstva iz proračuna Republike Slovenije, zasebne investicije), vzpostavitev dodatnih preventivnih mehanizmov za prepoznavanje korupcijskih tveganj ter zagotavljanje zakonitega in transparentnega poslovanja mestne občine, vseh javnih zavodov in podjetij ter njihovo preoblikovanje. Podpisniki koalicijskega sporazuma so se zavezali k razvojni usmerjenosti občine. Razvoj naj bi bil trajnosten in ekološko sprejemljiv, temeljil pa naj bi na lastnih razvojnih prednostih. Sporazum partnerji izvajajo preko letnih izvedbenih načrtov za vsako področje posebej, pri čemer letne izvedbene načrte sprejemajo člani koalicijske koordinacije (Mestna občina Maribor 2015, 2–3).

Sporazum določa ključne projekte in procese po programskih področjih, ki se nanašajo na gospodarske javne službe in občinska podjetja, zasebna podjetja, druga podjetja v večinski občinski lasti, javne zavode MOM, ustvarjanje novih delovnih mest, mednarodno sodelovanje, urejanje prostora, varstvo okolja, finančno poslovanje, kulturo, socialo, zdravstvo, medgeneracijsko sodelovanje, izobraževanje in šolstvo, šport ter rekreacijo, kmetijstvo in celostni razvoj podeželja, zaščito ter reševanje, lokalno samoupravo, informacijsko komunikacijsko tehnologijo in mestno upravo (Mestna občina Maribor 2015, 3–18).

Podpisniki sporazuma so se zavezali k sprejemanju in podpori vsebine iz Sporazuma tako na mestnem svetu kot tudi v javnosti. Za usklajeno delovanje koalicijskih partnerjev v mestnem svetu skrbi vodja največjega koalicijskega svetniškega kluba, ki tudi sklicuje koordinacijo. Koalicijska koordinacija poteka, podobno kot v ostalih mestnih občinah, pred sejami mestnega sveta oz. po potrebi posameznih partnerjev. Odločitve na koordinaciji koalicijski partnerji praviloma sprejemajo soglasno. V primeru drugačnega stališča posameznega koalicijskega partnerja o določenem vprašanju je skladno s Sporazumom na koordinaciji potrebno doseči soglasje, če pa to vendarle ni mogoče, mora koalicijski partner obvestiti, kako bo glasoval na seji mestnega sveta, ter tudi, kako bo o tem obvestil medije. Koalicijski svetniki morajo na sejah mestnega sveta ter delovnih teles podpirati koalicijsko usklajene predloge sklepov. Sporazum dopušča tudi možnost sklenitve širšega sporazuma v mestnem svetu (partnerstva za razvoj), vendar se morajo o tem zediniti vsi koalicijski partnerji. Ti so

pri sprejemanju odločitev enakovredni ne glede to, kakšen volilni rezultat so dosegli na lokalnih volitvah (Mestna občina Maribor 2015, 18).

5.1.4 Mestna občina Novo mesto

Dogovor o sodelovanju pri vodenju Mestne občine Novo mesto v mandatu 2014–2018 (v nadaljevanju: Dogovor) je župana Mestne občine Novo mesto Gregorja Macedonija povezal s svetniškimi skupinami SDS (štirje občinski svetniki), Liste Gregorja Macedonija (trije občinski svetniki), Liste Ivana Kralja (trije občinski svetniki), Solidarnosti Novo mesto (dva občinska svetnika), LGS (dva občinska svetnika), DeSUS (dva občinska svetnika), NSi (en občinski svetnik), Slovenija za vedno (en občinski svetnik) in samostojnim svetnikom Jiřijem Voltom. S tem si je župan v občinskem svetu zagotovil 19-člansko podporo, ki pomeni preko 63 odstotkov vseh glasov. Cilj njihovega skupnega delovanja je predvsem dvig kakovosti življenja občanov ob upoštevanju socialnih, okoljskih, družbenih, ekonomskih in kulturnih dejavnikov (Mestna občina Novo mesto 2015, 1).

Podpisniki Dogovora podpirajo ključne programske usmeritve, kot so npr. povečanje kakovosti življenja v občini, zagotavljanje pogojev za trajnostni razvoj občine na gospodarskem, kulturnem, izobraževalnem in turističnem področju, transparentna poraba javnega denarja v občini, skrb za vse generacije (zmanjšanje socialnih tveganj za najbolj ranljive skupine, skrb za osebe s posebnimi potrebami), ohranjanje podeželja (ohranjanje naravne in kulturne dediščine, pridelava zdrave hrane, dvig deleža samooskrbe), krepitev vseh oblik varnosti, zagotavljanje enakih možnosti ter aktivno izvajanje politike družbenih dejavnosti. Pri odločanju podpisniki Dogovora zasledujejo naslednje cilje: dvig učinkovitosti, strokovnosti in transparentnosti vodenja občinske uprave, občinskih podjetij, zavodov, agencij ter drugih ustanov, kjer je občina lastnik ali soustanovitelj, usklajen razvoj mesta in podeželja, pridobivanje državnih ter evropskih sredstev, omogočanje kreativnim posameznikom, da sodelujejo pri oblikovanju lokalne politike, izboljševanje poslovnega okolja in pogojev za podjetništvo, vključevanje občanov, zainteresirane javnosti ter stroke v procese odločanja, sprejemanje ukrepov za dvig transparentnosti in odpravo korupcije, klientelizma ter nepotizma, sprejem etičnega kodeksa občinskih svetnikov in strateško delovanje (Mestna občina Novo mesto 2015, 2).

Dogovor še predvideva sklenitev programskih prioritet po letih, ki so priloge k Dogovoru. Podpisniki skušajo skladno z Dogovorom vse vsebinske in kadrovske odločitve sprejemati soglasno, če pa to ni mogoče, lahko župan uvrsti na dnevni red seje občinskega sveta posamezno točko v primeru, ko jo podpira večina svetniških skupin, ki hkrati združujejo vsaj dve tretjini svetnikov, vključenih v svetniške skupine, podpisnice Dogovora. Odločitve sicer sprejemajo vodje svetniških skupin na rednih mesečnih sestankih. Vključitev novih svetniških skupin v Dogovor je mogoča ob predhodnem soglasju vseh podpisnikov Dogovora (Mestna občina Novo mesto 2015, 3).

Dogovor vsebuje tudi določila o kadrovskih rešitvah, na osnovi katerih se politične funkcije razdelijo skladno s proporcionalno zastopanostjo v občinskem svetu. Tako imata svetniški skupini z največjim številom mandatov v občinskem svetu oz. z najboljšima relativnima rezultatom na lokalnih volitvah pravico županu predlagati kandidata za podžupansko mesto. 5. člen Dogovora vsebuje še zavezo podpisnikov, da ti nikoli ne bodo izvajali pritiska glede zaposlovanja na podlagi političnega klientelizma, korupcije oz. nepotizma, kar velja tudi na področju javnih naročil in razpisov. Kršitve tega določila pomenijo izrecno kršitev Dogovora in so razlog za prekinitev Dogovora s tem podpisnikom (Mestna občina Novo mesto 2015, 3–4).

5.1.5 Mestna občina Ptuj

V MO Ptuj deluje Programska koalicija 2015-2018 (v nadaljevanju: Koalicija), ki so jo julija 2015 sklenili Lista ZA Ptuj (osem mestnih svetnikov), SDS (štirje mestni svetniki), SMC in DeSUS (po dva mestna svetnika) ter Neodvisna lista za razvoj MO Ptuj (en mestni svetnik). V Koalicijo je sicer vstopila tudi SD s tremi svetniki, vendar iz nje tudi formalno izstopila konec decembra 2015. Koalicija tako združuje 17 mestnih svetnikov, torej dobrih 58 odstotkov vseh v mestnem svetu (Mestna občina Ptuj 2015, 1; Tetičkovič 2016).

Koalicijski partnerji so se s podporo Koaliciji zavezali delovanju po načelih demokratičnosti, medsebojnega spoštovanja in sodelovanja, odločitve pa bodo skušali dosegati soglasno. Prav tako si bodo prizadevali za čim višjo raven političnega dialoga brez osebnih diskreditacij, nestrpnosti in žaljivih izjav. V MO Ptuj koalicijski partnerji na prvo mesto postavljajo skrb za

posameznika ter razvoj takšnega okolja, ki bo vsakomur omogočil, da razvije svoje potenciale. Prizadevajo si k napredku občine v vseh pogledih (Mestna občina Ptuj 2015, 2).

Eden temeljnih ciljev Koalicije je krepitev preglednosti ter poenotenje upravljanja finančnega in nepremičnega premoženja občine ter izboljšanje organiziranosti in upravljanja s tem premoženjem. Prizadevali si bodo za pospeševanje razvoja na področjih gospodarstva, turizma, obrti, kmetijstva, storitev in socialnega podjetništva, okolja, prostora ter infrastrukture, kulture, naravne in kulturne dediščine, vzgoje, izobraževanja, športa, rekreacije, socialnega okolja, medgeneracijskega sodelovanja ter solidarnosti. Kot trajno nalogo si koalicijski partnerji postavljajo še oživitev starega mestnega jedra in varovanje okolja. Koalicija vsebuje tudi dvanajst prednostnih projektov s kratkimi opisi vsebine posameznega projekta, načinom izvedbe, projektnimi cilji ter roki, ki jih podpirajo koalicijski partnerji (Mestna občina Ptuj 2015, 2–10).

Za sklic koordinacije z vodji svetniških skupin je sicer odgovoren župan ali njegov pooblaščenec v primeru županove odsotnosti, na koordinaciji pa sodelujeta tudi oba podžupana. Ni izključeno, da zahtevo za sklic poda vodja katere od koalicijskih svetniških skupin. Če se vodja koalicijske svetniške skupine koordinacije ne more udeležiti, mora za to pooblastiti nekoga drugega. Odločitve na koordinaciji koalicijski partnerji sprejemajo soglasno in so enakopravni ne glede na število mandatov, ki jih ima posamezna svetniška skupina v Mestnem svetu MO Ptuj. Če o posameznem predlogu župana na koordinaciji ni mogoče doseči soglasja, se lahko koalicijski partnerji dogovorijo, da se ta točka ne uvrsti na dnevni red seje mestnega sveta. Če pa je takšno točko nujno uvrstiti na dnevni red seje, lahko koalicijski svetniki o njej glasujejo v skladu z lastnimi stališči in prepričanji. Koalicijski svetniki na sejah komisij in odborov ter sejah mestnega sveta podpirajo koalicijsko usklajene predloge splošnih aktov, amandmajev ter kadrovske predloge župana ali koalicijskih svetnikov. Če želijo koalicijski mestni svetniki ali svetniške skupine Koalicije podpreti predloge opozicije, morajo o tem obvestiti župana in druge koalicijske partnerje. Enako velja, če želi koalicijska svetniška skupina ali posamezni koalicijski mestni svetnik vložiti predlog splošnega akta ali amandma. Skladno s Koalicijo morajo vodje svetniških skupin poskrbeti za prisotnost posameznih koalicijskih mestnih svetnikov na sejah mestnega sveta. V primeru zadržanosti koalicijskega svetnika na seji delovnega telesa je potrebno poskrbeti za njegovo zamenjavo (Mestna občina Ptuj 2015, 10–11).

Širitev ali kakršna koli sprememba Koalicije je mogoča le s soglasjem vseh koalicijskih partnerjev (Mestna občina Ptuj 2015, 12).

5.1.6 Podobnosti in razlike v koalicijskih dogovorih, sporazumih oz. programskih koalicijah

Izmed enajstih slovenskih mestnih občin jih je manj kot polovica (približno 45 odstotkov) v mandatu 2014–2018 sklenila formalno obliko sodelovanja med županom in svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu mestne občine. Dogovore, sporazume o sodelovanju ali programske koalicije so sklenili v MO Kranj, MOL, MOM, MONM in MO Ptuj. Analiza koalicijskih dokumentov pokaže vrsto podobnosti v koalicijskem vladanju med posameznimi mestnimi občinami, a hkrati tudi nekaj razlik, kot je razvidno iz Tabele 5.1 v nadaljevanju.

Tabela 5.1: Podobnosti in razlike med koalicijskimi dogovori mestnih občin

<i>Značilnost/mestna občina</i>	MO Kranj	MOL	MOM	MONM	MO Ptuj
Konkretni projekti kot del sporazuma oz. dogovora	DA	DA	DA	DA	DA
Enotno javno nastopanje koalicijskih partnerjev	DA	DA	DA	DA	DA
Obvezna udeležba koalicijskih svetnikov na sejah občinskega/mestnega sveta in delovnih teles	DA	DA	DA	DA	DA
Enakovrednost koalicijskih partnerjev na koordinaciji ne glede na dosežen volilni rezultat	NE	DA	DA	NE	DA
Obvezna podpora koalicijskih svetnikov usklajenim predlogom koordinacije	DA	DA	DA	DA	DA
Možnost drugačnega glasovanja koalicijskih svetnikov	NE	DA	DA	NE	DA
Politična kultura koalicijskih partnerjev	NE	NE	NE	NE	DA
(Redno) obveščanje javnosti o delu koalicije	NE	DA	NE	NE	NE
Usklajevanje podpore predlogom opozicijskih svetnikov	DA	NE	NE	NE	DA

Viri: Mestna občina Kranj (2015); Mestna občina Ljubljana (2015); Mestna občina Maribor (2015); Mestna občina Novo mesto (2015); Mestna občina Ptuj (2015).

Tabela 5.1 prikazuje temeljne podobnosti in razlike, ki jih najdemo v koalicijskih dogovorih, sporazumih oz. programskih koalicijah. Kot vidimo, je prav vseh pet mestnih občin v koalicijske dokumente vključilo:

- nabor posamičnih projektov za posamezno leto ali celoten mandat;
- določilo o enotnem javnem nastopanju vseh koalicijskih partnerjev;
- določilo o obvezni udeležbi koalicijskih svetnikov tako na sejah delovnih teles kot tudi sejah občinskega oz. mestnega sveta ter
- določilo o obvezni podpori koalicijskih svetnikov usklajenim predlogom (splošni akti, amandmaji, kadrovske zadeve, vnaprej napovedani proceduralni sklepi) koordinacije.

Zanimiva je ugotovitev, da sporazumi MO Kranj in MONM ne vsebujejo načela enakovrednosti koalicijskih partnerjev na koordinaciji ne glede na volilni rezultat, ki ga dosežejo na lokalnih volitvah. Prav tako le MOL, MOM in MO Ptuj dopuščajo možnost drugačnega glasovanja koalicijskih svetnikov od usklajenih odločitev ali odločanje po lastni presoji v primeru, ko soglasja na koordinaciji ni mogoče doseči, preostali mestni občini pa te možnosti formalno ne dopuščata ali pa je niti nista predvideli. Ocenjujemo, da odsotnost omenjenih dveh pravic koalicijskih partnerjev (medsebojne enakovrednosti ter možnosti drugačnega glasovanja posameznega koalicijskega svetnika) pomeni v določeni meri neuravnoteženo oz. nestabilno koalicijsko razmerje.

Kot vidimo, je MOL edina mestna občina, ki je v svoj Koalicijski sporazum o sodelovanju pri vodenju MOL za mandatno obdobje 2014–2018 vnesla tudi obveznost obveščanja javnosti o delu koalicijskih partnerjev. Prav tako je MO Ptuj edina v svojo Programsko koalicijo 2015–2018 vnesla prizadevanje koalicijskih partnerjev k čim višji ravni kulture političnega dialoga, brez osebnih diskreditacij, nestrpnosti in žaljivih izjav.

Prav tako smo ugotovili, da so se v vseh petih mestnih občinah izoblikovale večinske zmagovalne koalicije, pri čemer je bila v MO Ptuj sprva vzpostavljena celo prevelika koalicija, ki pa ni zdržala prav dolgo.

Vseh zgornjih ugotovitev pa ne gre jemati absolutno takšnih, kot so, vendar se je nujno potrebno zavedati, da realno lahko obstajajo manjši ali večji razkoraki med napisanimi in formalno sprejetimi vsebinami dogovorov, sporazumov o sodelovanju ali programskih koalicij ter dejanskim, torej stvarnim izvajanjem le-teh, kar bi bil lahko predmet obširnejše znanstvene raziskave.

5.2 MESTNE OBČINE BREZ DOGOVOROV O SODELOVANJU MED ŽUPANOM IN POLITIČNIMI STRANKAMI TER NEODVISNIMI LISTAMI V OBČINSKEM/MESTNEM SVETU

Mestne občine, ki v tekočem mandatu 2014–2018 niso sklenile nikakršnega sporazuma ali dogovora o sodelovanju med županom in svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu so:

- MOC,
- MOK,
- MOMS,
- MONG,
- MOSG in
- MOV.

Sklepamo, da so takšne odločitve aktualnih županov posledica njihove velike politične moči, ki je razvidna iz volilnih rezultatov na zadnjih volitvah županov 2014, oz. njihovih zmožnosti povezovanja, konstruktivnega dialoga in nenazadnje tudi njihovega ugleda v družbi. Polovica županov je bilo izvoljenih v prvem krogu volitev županov, in sicer z volilno podporo, višjo od 66 odstotkov (župani MOC, MOSG in MOV), eden pa je prejel dobrih 52 odstotkov glasov v prvem krogu (župan MOK).

Dva župana sta bila izvoljena šele v drugem krogu volitev župana, pri čemer je župan MONG prav tako prejel visoko podporo volivcev (skoraj 69-odstotno), kar je za MONG pravzaprav že običajno v obravnavanem obdobju, župan MOMS pa 54-odstotno podporo volivcev. Prav zadnje volitve župana v MOMS niso prinesle odločitve o županu že v prvem krogu, kot se je to zgodilo na volitvah župana leta 2006 in 2010.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

Z uvedbo novega sistema lokalne samouprave po osamosvojitvi v devetdesetih letih preteklega stoletja in z vzpostavitvijo sistema parlamentarne demokracije smo v RS tudi povsem drugače organizirali lokalno samoupravo, ki je postala temeljna ustavna garancija in ena izmed najpomembnejših ustavnih vrednot. Organov lokalne samouprave sicer Ustava ni opredelila, pač pa jih je ZLS, ki ga je DZ RS sprejel decembra 1993. Z normativno ureditvijo je, poenostavljeno rečeno, občinski svet dobil urejevalno, volilno, nadzorno in funkcijo odločanja v konkretnih zadevah, medtem ko sta županu pripadli izvršilna in koordinativna funkcija (s čimer odgovorimo na raziskovalno podvprašanje o veljavni vlogi obeh organov). Z ducatom sprememb in dopolnitev zakona v dobrih 22 letih so se položaj in medsebojna razmerja organov občine, še zlasti predstavniškega in izvršilnega, preoblikovali, spreminjali in razvijali do te mere, da je predstavniška demokracija počasi, vendar konstantno izgubljala svoj pomen, hkrati in postopoma pa se je krepil položaj individualnega izvršilnega organa – župana. Kukovičeva in Brezovšek (2015, 81) ta pojav označita kot prehod od parlamentarizma k (močnemu) prezidencializmu. Na tem mestu je torej povsem upravičeno vprašanje, ali je razmerje med predstavniškim in izvršilnim organom v slovenskem sistemu lokalne samouprave sploh še skladno z duhom MELLs, ki je pomenila osnovo za urejanje njunega razmerja in za katero je temeljno ravno odločanje po predstavniškem organu kot najvišjem in neposredno izvoljenem organu občine.

Magistrsko delo smo najprej umestili v okvir tipologije horizontalne delitve moči v lokalnih skupnostih, ki sta jo med drugimi razvila Mouritzen in Svara (2002). Avtorja sta politično moč povezala s stopnjo nadzora v smislu, v kolikšni meri župan ali kolektivni organ nadzira občinski svet ter v kolikšni meri eden ali več političnih akterjev nadzoruje izvrševanje nalog. Tako sta oblikovala štiri idealne modele vladanja v lokalni skupnosti, in sicer model močnega župana, model vodje odbora, kolektivni model in model lokalni svet – menedžer. S predstavitvijo položaja ter medsebojnega razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom v nekaterih evropskih ureditvah ter nato analizo položaja in pristojnosti občinskega sveta ter župana v slovenski normativni ureditvi smo ugotovili ključne podobnosti z državami, v katerih se je izoblikoval model močnega župana. Prav ureditve in pravne podlage Francije, Španije, Portugalske, še zlasti pa Nemčije so pomembno vplivale na opredelitev razmerja med predstavniškim in izvršilnim organom v slovenskem sistemu lokalne samouprave.

Ker je bil način izvolitve župana že v samem postopku sprejemanja ZLS eno najbolj spornih, občutljivih in spremenljivih vprašanj, smo se v magistrskem delu lotili preučevanja njunega odnosa v mestnih občinah ob predpostavki, da na vzpostavitev predmetnega razmerja poleg veljavne normativne ureditve ter (poraz)delitve pristojnosti in neposrednih volitev župana vplivata še županova politična moč, ki izhaja (tudi) iz doseženega volilnega rezultata, ter homogenost oz. politična razdrobljenost predstavniškega organa. Sklepali smo, da vse skupaj pomembno vpliva na morebitno vzpostavitev in obliko koalicijskega vladanja v posamezni občini. Koalicijsko povezovanje smo nato postavili v teoretski koncept De Swaanovih zmagovalnih koalicij (De Swaan v Haček in drugi 2008, 149–150; Haček in Bačlija 2009, 85–86; Haček in drugi 2010, 45; Brezovšek in Kukovič 2012, 136).

Analizirali smo redne volitve v občinske oz. mestne svete ter volitve županov v letih 2006, 2010 in 2014 v slovenskih mestnih občinah, ki smo jih izbrali zato, ker ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave (pokrajin oz. regij) danes predstavljajo nekakšna pokrajinska oz. regionalna središča in so gonilo razvoja v RS. Sklepali smo, da je upravljanje mestnih občin s tega gledišča vendarle zahtevnejše in bolj odgovorno kot v preostalih občinah.

Primerjalna analiza je pokazala različno politično razdrobljenost občinskih oz. mestnih svetov mestnih občin v obravnavanem obdobju (od 2006 do danes). Ta se v zadnjem desetletju v povprečju giblje med 1,93 in 6,43 mandata, pri čemer je Mestni svet MOL daleč najmanj politično razdrobljen, najbolj pa Občinski svet MONM. Upošteva izide volitev županov in število članov ter sestavo predstavniških organov, smo ugotovili dve zelo zanimivi korelaciji, in sicer:

- boljši kot je volilni izid volitev župana v prvem krogu (npr. več kot 52 odstotkov glasov volivcev), manj razdrobljen je občinski oz. mestni svet;
- večje kot je število članov predstavniškega organa, manj je ta razdrobljen.

Podpora volivcev se je pokazala kot eden pomembnejših dejavnikov, ki vpliva na vzpostavitev odnosa med izvršilnim ter predstavniškim organom, in sicer na način, da večja kot je podpora volivcev novoizvoljenemu (ali vnovič izvoljenemu) županu v prvem krogu, manjša je verjetnost, da bo ta moral sklepati kakršne koli formalne politične kompromise s svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu. Analiza na drugi strani še pričakovano potrdi, da župani mestnih občin, ki so praviloma izvoljeni v drugem krogu

volitev županov, v občinskih oz. mestnih svetih načeloma sklepajo sporazume oz. dogovore o sodelovanju ali t. i. programske koalicije.

Na vzpostavitev koalicijskega vladanja v slovenskih mestnih občinah torej pomembno vpliva ne le volilni rezultat župana, pač pa tudi dejstvo, ali je župan izvoljen v prvem ali šele v drugem krogu volitev županov. Izmed enajstih slovenskih mestnih občin jih je pet, torej manj kot polovica, v tekočem mandatu (2014–2018) sklenilo formalno obliko sodelovanja med županom in svetniškimi skupinami oz. klubi v občinskem oz. mestnem svetu mestne občine. V vseh primerih gre za večinske zmagovalne koalicije, ki v predstavniškem organu nadzorujejo vsaj en glas več od polovice vseh glasov.

Preučevanje koalicijskih dokumentov MO Kranj, MOL, MOM, MONM in MO Ptuj je pokazalo, da so vse navedene mestne občine v koalicijske dokumente vključile nabor posamičnih projektov za posamezno leto ali celoten mandat, zavezo o enotnem javnem nastopanju vseh koalicijskih partnerjev, obvezno udeležbo koalicijskih svetnikov tako na sejah delovnih teles kot tudi sejah občinskega oz. mestnega sveta ter obvezno podporo koalicijskih svetnikov usklajenim predlogom koordinacije. Razlike v primerjalni analizi omenjenih dokumentov smo opazili zlasti v odsotnosti dveh pravic – medsebojne enakovrednosti koalicijskih partnerjev na koordinaciji ne glede na volilni rezultat ter možnosti drugečnega glasovanja posameznega koalicijskega svetnika, kar načeloma lahko kaže na neuravnoteženo oz. nestabilno koalicijsko razmerje.

Odsotnost koalicijskega povezovanja in sodelovanja na podlagi spoznanj analize lahko pripišemo veliki politični moči posameznih županov oz. njihovim zmožnostim povezovanja, konstruktivnega dialoga in morda celo njihovega družbenega statusa. Koalicijsko sodelovanje, če odgovorimo na zadnje izmed raziskovalnih podvprašanj, torej nikakor ni ključno pri odločanju v predstavniškem organu mestnih občin in uspešnem izvajanju občinskih politik.

Na osnovno raziskovalno vprašanje magistrskega dela, ali (ne)strankarska razdrobljenost občinskih oz. mestnih svetov v slovenskih mestnih občinah (odločilno) vpliva na politično moč župana in morebitno vzpostavitev koalicijskega vladanja, lahko odgovorimo, da to načeloma drži. Praviloma velja, pri tem je izjema le MOL, da večja razdrobljenost predstavniškega organa v določenem pogledu lahko pomeni tudi večjo verjetnost koalicijskega sodelovanja in povezovanja, vendar to nikakor ni zadosten, še manj pa izključni pogoj.

Uvodoma smo si zastavili naslednjo hipotezo magistrskega dela: *V občinskih oz. mestnih svetih narašča (ne)strankarska razdrobljenost, ki župane slovenskih mestnih občin sili h koalicijskemu sodelovanju in političnim kompromisom, kar vpliva na uspešnost njihovih mandatov.*

Hipotezo lahko v prvem delu pogojno potrdimo, saj smo ugotovili, da (ne)strankarska razdrobljenost v občinskih oz. mestnih svetih dejansko narašča v šestih mestnih občinah (MOK, MO Kranj, MOMS, MONG, MONM, MO Ptuj), v treh v obravnavanem obdobju ostaja na približno isti ravni (MOL, MOM in MOV), medtem ko v dveh (MOC in MOSG) zaznamo celo rahel padec števila političnih strank in neodvisnih list v občinskem oz. mestnem svetu. Vendar izključno naraščanje (ne)strankarske razdrobljenosti ni zadosten razlog, da bi župani mestnih občin, v katerih je opaziti ta trend, nujno pristopili k formalnemu koalicijskemu povezovanju. Pogoj je namreč tudi, da je ta razdrobljenost vsaj srednje velika, če ne velika (2,75–3,67 mandata na posamezno politično stranko oz. neodvisno listo ali manj), in da župan ni izvoljen v prvem krogu volitev župana, pač pa šele v drugem.

Kljub nedvomni zapletenosti odnosov med predstavniškim in izvršilnim organom v (mestnih) občinah in zahtevnemu upravljanju se zdi, da imajo lokalne skupnosti vis-a-vis države vendarle nekakšno varovalo oz. garancijo za dokaj uspešno delovanje. Lahko bi rekli, da so lokalni interesi skupine ljudi (občanov) na skupnem geografskem območju, ki upravlja z lastnimi zadevami in uresničuje svoje najbolj neposredne interese ter cilje, mnogo bolj trden in povezovalen element kot povezovanje posameznih političnih akterjev zgolj na podlagi enakih ali podobnih ideoloških načel in prepričanj.

7 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan. 2005. Problemi in perspektive lokalne demokracije v Sloveniji. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 263–282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2001. Organiziranost in učinkovitost občinske uprave. Primer mesta Ljubljana. *Teorija in praksa* 38 (3): 395–411.
3. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver, ur. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2014. Institucionalni vidiki lokalnega političnega vodenja v Evropi: primerjalna analiza. *Teorija in praksa* 51 (6): 1091–1110.
6. Council of Europe. 1998. *Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level*. Dostopno prek: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2565325&SecMode=1&DocId=1348514&Usage=2> (7. april 2016).
7. Council of European Municipalities and Regions. 2012. *Local and Regional Government in Europe - Structures and competences*. Dostopno prek: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf (13. januar 2016).
8. Delo. 2016. Bojan Šrot izstopil iz SLS. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/bojan-srot-izstopil-iz-sls.html> (14. marec 2016).
9. Državni zbor Republike Slovenije. 1993a. *Zakon o lokalni samoupravi – prva obravnava*. Dobesedni zapis 19. točke 11. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije, 29. julij in 30. julij.
10. --- 1993b. *Zakon o lokalni samoupravi – druga obravnava*. Dobesedni zapis 4. točke 15. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije, 3. december in 6. december.
11. --- 1993c. *Zakon o lokalni samoupravi – tretja obravnava*. Dobesedni zapis 11. točke 16. redne seje Državnega zbora Republike Slovenije, 18. december, 20. december in 21. december.
12. *Evropska listina o lokalni samoupravi – European Charter of Local Self-Government*. 1985. Dostopno prek: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (24. marec 2016).

13. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
14. --- 2004. Pomen lokalnih volitev za sodelovanje prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. V *Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004*, ur. Jasmina Vidmar in Roman Lavtar, 58–62. Maribor: Skupnost občin Slovenije.
15. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
16. Haček, Miro. 2000. *The local self-government system in Slovenia with emphasis on local authorities and relations between them*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005581.pdf> (1. januar 2016).
17. --- 2005. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na Slovenskem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 43–67. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2009. Koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah: mandata 1998–2002 in 2002–2006. V *Lokalna demokracija III. Ob petnajsti obletnici ponovne uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji*, ur. Miro Haček, 83–105. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija. 2010. Demise of political parties: An analysis of coalition-building on the local level in Slovenia. *Journal of Comparative Politics* 3 (1): 44–58. Dostopno prek: <http://www.jofcp.org/assets/jcp/JCP-January-2010.pdf> (7. februar 2015).
21. Haček, Miro in Simona Kukovič. 2011. Nestrankarski kandidati in liste na lokalnih volitvah v obdobju 1994–2010. *Teorija in praksa* 48 (2): 376–392. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/tip2011_2_Hacek_Kukovic.pdf (7. april 2016).
22. Haček, Miro, Simona Kukovič in Anja Grabner. 2013. Odnosi med organi oblasti v slovenski lokalni samoupravi. *Družboslovne razprave* 29 (72): 45–63. Dostopno prek: <http://druzboslovne-razprave.org/clanek/pdf/2013/72/3/> (1. februar 2016).
23. John, Peter. 2001. *Local governance in Western Europe*. Thousand Oaks: Sage, London.
24. Juvan Gotovac, Vesna. 2000. Naloge župana. V *Župan in občina*, ur. Stane Vlaj, 8–20. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravní šoli.

25. Kälin, Walter. 1999. *Decentralization – Why and How?* Dostopno prek: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_why_how.pdf (1. januar 2016).
26. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
27. Kukovič, Simona. 2015. *Lokalno politično vodenje: slovenski župani v primerjalni perspektivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
28. Kukovič, Simona in Marjan Brezovšek. 2015. Od parlamentarizma k prezidencializmu: institucionalni vidiki lokalnega političnega vodenja v Sloveniji. *Teorija in praksa* 52 (1–2): 67–82.
29. Larsen, Helge O. 2002. Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion? V *Local Government at the Millennium*, ur. Janice Caulfield in Helge O. Larsen, 111–133. Opladen: Leske + Budrich.
30. Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
31. --- 2012. Z načeli dobrega upravljanja do upravljalvske sposobnosti občin. V *Upravljalvska sposobnost slovenskih občin: primeri dobrih praks*, ur. Miro Haček, 73–88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede; Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
32. *Mestna občina Celje*. 2016. Dostopno prek: <http://moc.celje.si/> (5. februar 2016).
33. *Mestna občina Koper/Capodistria*. 2016. Dostopno prek: <http://www.koper.si/> (5. februar 2016).
34. Mestna občina Kranj. 2015. *Dogovor o sodelovanju v mandatnem obdobju 2014–2018 kot »Koalicija za prihodnost MO Kranj«*. Kranj: interno gradivo.
35. ---2016. Dostopno prek: <http://www.kranj.si/> (5. februar 2016).
36. Mestna občina Ljubljana. 2015. *Koalicijski sporazum o sodelovanju pri vodenju MOL za mandatno obdobje 2014–2018*. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/si/zivljenje-v-ljubljani/v-srediscu/95434/detail.html> (5. februar 2016).
37. --- 2016. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/si/mol/> (5. februar 2016).
38. Mestna občina Maribor. 2015. *Koalicijski sporazum o sodelovanju za obdobje 2014–2018*. Maribor: interno gradivo.
39. --- 2016. Dostopno prek: <http://www.maribor.si/> (5. februar 2016).
40. *Mestna občina Murska Sobota*. 2016. Dostopno prek: <http://www.murska-sobota.si/> (5. februar 2016).
41. *Mestna občina Nova Gorica*. 2016. Dostopno prek: <http://www.nova-gorica.si/> (5. februar 2016).

42. Mestna občina Novo mesto. 2015. *Dogovor o sodelovanju pri vodenju Mestne občine Novo mesto v mandatu 2014–2018*. Novo mesto: interno gradivo.
43. --- 2016. Dostopno prek: <http://www.novomesto.si/si/> (5. februar 2016).
44. Mestna občina Ptuj. 2015. *Programska koalicija 2015–2018*. Ptuj: interno gradivo.
45. --- 2016. Dostopno prek: <http://www.ptuj.si/> (5. februar 2016).
46. *Mestna občina Slovenj Gradec*. 2016. Dostopno prek: <http://www.slovenjgradec.si/> (5. februar 2016).
47. *Mestna občina Velenje*. 2016. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/> (5. februar 2016).
48. Milenković, Aleksandar. 2007. *Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah: obseg pojava teritorialna sprememba od leta 1971 do leta 2006, ocenjen s številom prebivalcev, administrativno priseljenih iz enega naselja v drugo*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno prek: <https://www.stat.si/doc/pub/02-PP-244-0701.pdf> (25. marec 2016).
49. *Ministrstvo za javno upravo*. 2016. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/si/> (23. marec 2016).
50. Mouritzen, Poul Erik in James H. Svara. 2002. *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
51. Nahtigal, Lea. 2012. Trendi in prihodnost koalicijskega (ne)povezovanja na lokalni ravni. V *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija, 171–196. Maribor: Lex localis. Dostopno prek: [http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/6346329305800000000_Baclija%20irena%20\(ur.\)_lokalna%20demokracija%20IV_25.1.2012.pdf](http://www.lex-localis.info/files/d477cd50-3cd4-46f5-9731-5b840c47255c/6346329305800000000_Baclija%20irena%20(ur.)_lokalna%20demokracija%20IV_25.1.2012.pdf) (6. februar 2016).
52. Podolnjak, Robert in Đorđe Gardašević. 2013. Directly Elected Mayors and the Problem of Cohabitation. *Revus* 20/2013. Dostopno prek: <http://revus.revues.org/2625> (7. februar 2016).
53. *Popravek Sprememb in dopolnitev Statuta Mestne občine Novo mesto*. Ur. l. RS 21/2015 (27. marec 2015).
54. *Popravek Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij*. Ur. l. RS 69/1994 (5. november 1994).
55. *Popravek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (ZUODNO-B)*. Ur. l. RS 75/1998 (4. november 1998).

56. Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić in Milan Ramljak, ur. 1988. *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
57. *Republika Slovenija, Državna volilna komisija*. 2016. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/> (15. marec 2016).
58. Ribičič, Ciril. 1994. *Centralizem zoper Slovenijo*. Ljubljana: Enotnost.
59. ---, ur. 1999. *Zbornik: regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
60. Rubin, Miha. 2013. V Mariboru so se začele predčasne volitve. *Delo*, 12. marec. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-mariboru-so-se-zacele-predcasne-volitve.html> (14. marec 2016).
61. *Spremembe in dopolnitve Statuta Mestne občine Celje*. Ur. l. RS 93/2015 (7. december 2015).
62. *Spremembe in dopolnitve Statuta Mestne občine Novo mesto*. Ur. l. RS 18/2015 (16. marec 2015).
63. *Spremembe in dopolnitve Statuta Mestne občine Novo mesto*. DUL 8/2015 (10. julij 2015). Dostopno prek: http://www.novomesto.si/media/objave/dul/2015/DUL_2015_08.pdf (10. april 2016).
64. *Statut Mestne občine Celje*. Ur. l. RS 106/2013 (18. december 2013).
65. *Statut Mestne občine Koper (Neuradno prečiščeno besedilo)*. 2016. Dostopno prek: <http://www.koper.si/index.php?page=staticplus&item=345> (10. april 2016).
66. *Statut Mestne občine Kranj*. Ur. l. RS 33/2007 (13. april 2007).
67. *Statut Mestne občine Ljubljana*. Ur. l. RS 24/2016 (1. april 2016).
68. *Statut Mestne občine Maribor (neuradno prečiščeno besedilo št. 1)*. 2016. Dostopno prek: <http://www.maribor.si/povezava.aspx?pid=145> (10. april 2016).
69. *Statut Mestne občine Murska Sobota (uradno prečiščeno besedilo)*. Ur. l. RS 23/2007 (16. marec 2007).
70. *Statut Mestne občine Nova Gorica*. Ur. l. RS 13/2012 (20. februar 2012).
71. *Statut Mestne občine Novo mesto*. Ur. l. RS 7/2013 (25. januar 2013).
72. *Statut Mestne občine Ptuj*. 2016. Dostopno prek: http://www.ptuj.si/_pdf/statut_mop.pdf (10. april 2016).
73. *Statut Mestne občine Slovenj Gradec (uradno prečiščeno besedilo)*. Ur. l. RS 87/2015 (13. november 2015).

74. *Statut Mestne občine Velenje (neuradno prečiščeno besedilo)*. 2016. Dostopno prek: <http://www.velenje.si/files/default/uprava/dokumenti/statut-poslovnik-2010-neuradno-precisceno.pdf> (10. april 2016).
75. Swianiewicz, Paweł. 2001. *Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. Citizens' Perception of Local Government Reforms and Local Democracy in Central-Eastern Europe*. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005010.pdf> (1. januar 2016).
76. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
77. Tetičkovič, Luka. 2016. »Kadrovski cunami« na ptujski občini? *Svet24.si*, 7. januar. Dostopno prek: <http://svet24.si/clanek/novice/slovenija/568e80f3c36e4/ptujski-zupan-sd-vrgel-iz-koalicije> (15. marec 2016).
78. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=61579&part=u&highlight=ustava+republike+slovenije#!/Ustava-Republike-Slovenije> (22. marec 2016).
79. Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava: občine in pokrajine*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
80. --- 2000. Županom želimo uspešno delo. V *Župan in občina*, ur. Stane Vlaj, 7. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
81. --- 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
82. --- 2004. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
83. Wollmann, Hellmut. 2004. *Urban Leadership in German Local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor*. Abstract. *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 150–165. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.03091317.2004.00508.x/abstract;jsessionid=4C6113C3EB6B95F893875B20F4172B74.f03t02> (2. januar 2016).
84. *Zakon o dopolnitvi Zakona o financiranju občin (ZFO-1B)*. Ur. l. RS 36/2011 (16. maj 2011).
85. *Zakon o dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-O)*. Ur. l. RS 76/2008 (25. julij 2008).
86. *Zakon o financiranju občin (ZFO-1)*. Ur. l. RS 123/2006 (30. november 2006).
87. *Zakon o geodetski dejavnosti (ZGeoD-1)*. Ur. l. RS 77/2010 (4. oktober 2010).
88. *Zakon o gospodarskih javnih službah*. Ur. l. RS 32/1993 (17. junij 1993).

89. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS)*. Ur. l. RS 72/1993 (31. december 1993).
90. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
91. *Zakon o lokalnih volitvah (ZLV-UPB3)*. Ur. l. RS 94/2007 (16. oktober 2007).
92. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996 (19. oktober 1996).
93. *Zakon o spremembah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1H)*. Ur. l. RS 102/2015 (24. december 2015).
94. *Zakon o spremembah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1D)*. Ur. l. RS 48/2012 (26. junij 2012).
95. *Zakon o spremembah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1G)*. Ur. l. RS 56/2015 (29. julij 2015).
96. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin (ZFO-1A)*. Ur. l. RS 57/2008 (10. junij 2008).
97. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Ur. l. RS 57/1994 (29. september 1994).
98. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi*. Ur. l. RS 14/1995 (10. marec 1995).
99. *Zakon o dopolnitvi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-G)*. Ur. l. RS 26/1997 (16. maj 1997).
100. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-H)*. Ur. l. RS 70/1997 (14. november 1997).
101. *Zakon o spremembi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-I)*. Ur. l. RS 10/1998 (12. februar 1998).
102. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-K)*. Ur. l. RS 70/2000 (8. avgust 2000).
103. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-L)*. Ur. l. RS 51/2002 (11. junij 2002).
104. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M)*. Ur. l. RS 72/2005 (29. julij 2005).
105. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-N)*. Ur. l. RS 60/2007 (6. julij 2007).
106. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-P)*. Ur. l. RS 79/2009 (9. oktober 2009).

107. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R)*. Ur. l. RS 51/2010 (28. junij 2010).
108. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-H)*. Ur. l. RS 45/2008 (9. maj 2008).
109. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-I)*. Ur. l. RS 83/2012 (6. november 2012).
110. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*. Ur. l. RS 69/1994 (5. november 1994).
111. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-B)*. Ur. l. RS 56/1998 (7. avgust 1998).
112. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-C)*. Ur. l. RS 75/1998 (4. november 1998).
113. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-D)*. Ur. l. RS 52/2002 (14. junij 2002).
114. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-E)*. Ur. l. RS 27/2006 (13. marec 2006).
115. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-F)*. Ur. l. RS 61/2006 (13. junij 2006).
116. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-G)*. Ur. l. RS 9/2011 (11. februar 2011).
117. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1B)*. Ur. l. RS 70/2008 (11. julij 2008).
118. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1C)*. Ur. l. RS 108/2009 (28. december 2009).
119. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1E)*. Ur. l. RS 57/2012 (27. julij 2012).
120. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1F)*. Ur. l. RS 92/2013 (8. november 2013).
121. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-B)*. Ur. l. RS 97/2010 (3. december 2010).
122. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*. Ur. l. RS 60/1994 (3. oktober 1994).
123. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO-UPB1)*. Ur. l. RS 108/2006 (20. oktober 2006).

124. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1)*. Ur. l. RS 39/2006 (13. april 2006).
125. *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1)*. Ur. l. RS 51/2006 (18. maj 2006).
126. Žnidaršič, Tatjana. 2014. *V Sloveniji 19 občin z istim županom vse od leta 1994*. Dostopno prek: <http://www.politikis.si/?p=136306> (4. april 2016).