



FDV

STANE VLAJ

LOKALNA  
SAMO  
UPRAVA

Stane Vlaj  
LOKALNA SAMOUPRAVA  
Občine in pokrajine

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV  
Za založbo: Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV, 1998, Ljubljana.  
Vse pravice pridržane.

Knjižna zbirka: TEORIJA IN PRAKSA

Tiskana izdaja je izšla leta 1998.

Naslovnica: Drago Hrvacki  
Prelom B&V Co.

E dostop: <http://knjigarna.fdv.si/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

352(497.4+4)(0.034.2)  
342.55(497.4+4)(0.034.2)

VLAJ, Stane

Lokalna samouprava [Elektronski vir] / Stane Vlaj. - El. knjiga. - Ljubljana :  
Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015. - (Knjižna zbirka Teorija in praksa)  
Način dostopa (URL): <http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp> . - Tiskana izd. je izšla leta 1998

ISBN 978-961-235-453-4 (pdf)  
258221312

STANE VLAJ

# LOKALNA SAMOUPRAVA

Občine in pokrajine

Ljubljana 1998



---

## KAZALO

|   |     |
|---|-----|
| <b>Uvodne besede avtorja</b> .....  | 9   |
| <b>I LOKALNA SAMOUPRAVA</b>   |     |
| Pojem lokalne samouprave.....   | 14  |
| Razlogi za uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji .....  | 19  |
| Značilnosti komunalnega sistema .....   | 20  |
| Ustava Republike Slovenije .....  | 23  |
| Evropska listina lokalne samouprave.....  | 26  |
| Cilji uvedbe lokalne samouprave .....   | 28  |
| Pravna podlaga – zakon o lokalni samoupravi.....  | 29  |
| Novela iz leta 1995.....  | 34  |
| Spremembe in dopolnitve zakona 1994, 1995, 1997, 1998 .....   | 38  |
| <b>II KRATEK PREGLED PRIPRAV ZA UVEDBO LOKALNE SAMOUPRAVE</b>   |     |
| Osnutek Ustave RS 1991 in zahteve iz javne razprave.....  | 46  |
| Strokovni predlog členov ustave RS o lokalni samoupravi .....   | 52  |
| Predlogi za nove ustavne rešitve, ki jih skupina ni podprla in<br>naj bi o njih določila ustavna komisija ..... | 55  |
| Strokovne priprave reforme in predlogi.....   | 56  |
| Gradivo Lokalna samouprava v Sloveniji – marec 1992 .....   | 57  |
| Strokovna stališča z delovnega srečanja s strokovnjaki Sveta Evrope<br>za področje lokalne samouprave.....      | 59  |
| Strokovne razprave v nekdanji Jugoslaviji.....  | 64  |
| Projekt Eksperimentalne občine .....  | 71  |
| Pogledi političnih strank .....   | 74  |
| Problemi v zvezi s pripravo zakona o lokalni samoupravi.....  | 75  |
| Referendumi za ustanovitev občin v maju 1994.....   | 87  |
| Vloga državnega zbora in vlade pri uvajanju lokalne samouprave.....   | 98  |
| Posegi ustavnega sodišča .....  | 101 |
| <b>III. PRIMERJALNI PREGLED</b>   |     |
| Evropske ureditve in izkušnje .....   | 108 |
| Vloga Sveta Evrope .....  | 110 |
| Ministrske konference Sveta Evrope o lokalni samoupravi .....   | 113 |
| Izobraževanje in usposabljanje za lokalno samoupravo .....  | 121 |
| Evropska unija in lokalna samouprava .....  | 123 |
| Nemška ureditev .....   | 127 |
| Angleška ureditev .....   | 142 |
| Francoska ureditev.....   | 146 |
| Ameriška ureditev .....   | 167 |
| Estonska lokalna samouprava .....   | 172 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>IV. SESTAVINE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE</b>  |     |
| Ozemlje (teritorialna sestavina) .....   | 178 |
| Velikost občine, njena učinkovitost in vključevanje državljanov<br>v občinsko politiko ..... | 184 |
| Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi<br>(funkcionalna sestavina) ..... | 189 |
| Lokalni upravni sistem (organizacijska sestavina) .....                                      | 190 |
| Materialna podlaga (finančna sestavina) .....  | 192 |
| <b>V. VRSTE OBČIN</b>  |     |
| Podeželske .....   | 198 |
| Mestne občine .....  | 199 |
| Položaj glavnega mesta .....   | 203 |
| Mestne občine v nekaterih evropskih državah in v ZDA .....                                   | 205 |
| Evropska urbana listina .....  | 206 |
| Občine s posebnim statusom .....   | 228 |
| Notranja členitev občine .....   | 229 |
| <b>VI. POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČIN</b>   |     |
| Zakon o postopku za ustanovitev občine ter za določitev njihovih območij ..                  | 232 |
| Predhodni postopek .....   | 235 |
| Zakonodajni postopek .....   | 236 |
| Konstituiranje občin .....   | 237 |
| Vrste teritorialnih sprememb občin .....   | 238 |
| <b>VII. NALOGE OBČINE</b>  |     |
| Splošno .....  | 240 |
| Decentralizacija .....   | 243 |
| Načelo subsidiarnosti .....  | 244 |
| Načelo koneksitete .....   | 247 |
| <b>VIII. LOKALNE JAVNE FINANCE</b>   |     |
| Premoženje občine .....  | 261 |
| Sistem financiranja občin .....  | 265 |
| Predvidena reforma financiranja občin .....  | 268 |
| <b>IX. ORGANI OBČINE</b>   |     |
| Občinski svet .....  | 274 |
| Župan .....  | 275 |
| Nadzorni odbor .....   | 275 |
| Neposredna udeležba občanov v občinski politiki .....  | 276 |
| <b>X. OBČINSKA UPRAVA</b>  |     |
| Organizacija in delovno področje .....   | 282 |
| Zaposleni v občinski upravi .....  | 283 |

---

|   |     |
|---|-----|
| Etika dela javnih uslužbencev .....   | 284 |
| Razmerje do državne uprave .....  | 285 |
| <b>XI. JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI</b>  |     |
| Splošno.....  | 288 |
| Lokalne javne službe pri nas .....  | 290 |
| Pojem javne službe .....  | 290 |
| Načini opravljanja.....   | 291 |
| Vrste občinskih javnih služb .....  | 294 |
| <b>XII. VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC<br/>POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ</b>   |     |
| Državni nadzor.....   | 302 |
| Vloga ustavnega sodišča .....   | 306 |
| Nadzorstvena funkcija računskega sodišča.....   | 307 |
| <b>XIII. POSLEDICE RATIFIKACIJE EVROPSKE LISTINE<br/>LOKALNE SAMOUPRAVE</b>   |     |
| Uveljavitev načela subsidiarnosti.....  | 312 |
| Zagotovitev zadostnih finančnih virov in finančne avtonomije<br>lokalnih skupnosti .....  | 313 |
| Nadzorna vloga Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope .....  | 314 |
| <b>XIV. POKRAJINA</b>   |     |
| Opredelitev pojmov .....  | 319 |
| Regionalizem v Evropi.....  | 320 |
| Pokrajina kot druga raven lokalne samouprave v Sloveniji .....  | 336 |
| Ustava o pokrajinah.....  | 338 |
| Zakon o pokrajinah .....  | 341 |
| Opredelitev pokrajine .....   | 342 |
| Naloge .....  | 344 |
| Organi .....  | 345 |
| Financiranje .....  | 348 |
| Pokrajinska uprava.....   | 348 |
| Postopek za ustanovitev pokrajine .....   | 350 |
| Nadzor državnih organov .....   | 353 |
| Vprašanje prehoda pristojnosti upravnih enot na pokrajine .....   | 353 |
| Stališča strokovnjakov Sveta Evrope do delovne zasnove zakona<br>o pokrajinah .....   | 354 |
| Obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti (Evropska okvirna<br>konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnostialibliosti) ..... | 356 |
| Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi.....   | 359 |
| <b>XV. SKLEPI</b> .....   | 361 |
| <b>PRILOGE</b> .....  | 381 |

---

|  |            |
|--|------------|
| Evropska listina lokalne samouprave.....   | 382        |
| Osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi.....  | 388        |
| Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.....                           | 400        |
| Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.....        | 423        |
| Osnutek Protokola št. 2 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti..... | 427        |
| <b>VIRI.....</b>   | <b>433</b> |
| <b>STVARNO KAZALO.....</b>   | <b>449</b> |



## UVODNE BESEDE AVTORJA

**“Načelo subsidiarnosti je povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi oblastmi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost ...”<sup>1</sup>**

Lokalna samouprava je tema, ki je v zadnjih letih v žarišču strokovnih, političnih, pa tudi državljanskih razprav, tako v Sloveniji kot v Evropi in svetu.

Do te teme je v Sloveniji oblikovanih veliko stališč, ki si pogosto zelo nasprotujejo. Za to je veliko vzrokov. Odnos do lokalne samouprave je odvisen od družbenega položaja posameznika ali skupine, ciljev, ki jih zasledujeta, konkretnih potreb in interesov, ki jih imata, tradicije, zgodovinskega spomina na nekdanjo lokalno samoupravo na slovenskih tleh, znanja oziroma vedenja o tej vse prej kot lahki temi, poznavanja lokalne samouprave v svetu in še bi lahko naštevali. Veliko je še neznanja in veliko je tudi lokalističnih pristopov in interesov. Lokalna samouprava, ki se najprej uresničuje v občini kot temeljni lokalni samoupravni skupnosti, je lahko dejavnik združevanja ljudi kot posameznikov in njihovih skupin pri prizadevanjih za urejenost življenjskih razmer na kraju njihovega prebivanja, lahko pa je, žal, tudi dejavnik ločevanja in konfrontacije, ki je pogosto povzročena iz interesov, ki imajo malo skupnega z bistvom lokalne samouprave.

Ponovno vzpostavljanje lokalne samouprave v Sloveniji na podlagi nove ustavne in zakonske podlage so spremljale številne začetne težave. V knjigi jih tudi opisujem, ker sem imel priložnost strokovno sodelovati v tem procesu od vsega začetka, od konca osemdesetih let, ko so se začele resne strokovne priprave podlag za ustavne določbe o lokalni samoupravi in priprave zakona o lokalni samoupravi kot temeljnega zakona na področju lokalne samouprave. Žal, in tudi temu je namenjenih nekaj mojih opazanj, stroka ni bila dovolj upoštevana ne v normativnem izdelku, ne pri teritorialnem preoblikovanju občin. Res pa je tudi, da tako kratkega roka, v katerem je bilo treba vzpostaviti lokalno samoupravo pri nas, ne poznajo v nobeni drugi državi, ki je izvajala podobno reformo. Poleg tega pa naj tudi povem, da smo se vsi tudi morali česa še naučiti. Pri projektu uvajanja lokalne samouprave so sicer sodelovali in so tudi danes dejavni številni strokovnjaki z obeh univerz, inštitutov in ministrstev.

Še danes nekateri postavljajo vprašanje, zakaj je sploh bila potrebna reforma lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Odgovarjam, da je bila uvedba lokalne samouprave potrebna zaradi ustave nove države – samostojne Republike Slovenije – ki je prebivalcem Slovenije zagotovila pravico do lokalne samouprave. Ta

<sup>1</sup> Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994, str. 11.

---

pravica, ki je individualna in kolektivna hkrati, pravica posameznika in pravica lokalne skupnosti do avtonomije, je tudi v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave, ki jo je RS podpisala 11. oktobra 1994 v Strasbourgu, ratificirala 1. avgusta 1996, listina pa je začela veljati za našo državo 1. marca 1997. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je po tej listini eno od glavnih demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najbolj neposredno uresničuje prav na lokalni ravni.

Reforma komunalnega sistema je bila del celotne družbene reforme. Nova lokalna samouprava, katere jedro je občina kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, je posledica demokratičnih sprememb v družbi. Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja s koncepcijo združenega dela, delegatskega sistema in vodilne vloge zveze komunistov, ki jih nadomestijo pluralizem lastnine, tržno gospodarstvo in politični pluralizem večstrankarskega tipa, so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema. Zanj je bilo značilno, da je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, vendar je večino nalog opravljala za državo. Občina je sicer imela vlogo klasične občine, obenem pa naj bi bila po zasnovi osnova družbe samoupravljanja brez etatističnega prisiljevanja. V njej naj bi se uresničeval proces deetatizacije.

Občine kot komune so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti. Znotraj velikih občin so se oblikovale ožje samoupravne enote, ki so se leta 1963 preimenovala v krajevne skupnosti. V njih se je do neke mere oblikovala klasična lokalna samouprava.

V nekdanji občini je prevladovala njena oblastna narava, kar jo je oddaljevalo od občanov ter jo je v veliki meri spreminjalo zgolj v neko obliko državne decentralizacije – kar je bil pomemben odmik od zamisli komunalnega sistema. Občina kot komuna vsekakor ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva.<sup>2</sup> Zato je bila potrebna reforma komunalnega sistema v smeri občine kot lokalne skupnosti, to je oblikovanje lokalnih skupnosti kot naravnih skupnosti, s pristojnostmi, ki se nanašajo predvsem na lokalne zadeve javnega pomena. Občino kot naravno skupnost ustvarjajo potrebe, ki jih je treba reševati skupno, zaradi skupnega življenja prebivalcev na ustreznem območju. Prejšnje velike občine niso bile ne po obsegu ozemlja in številu prebivalcev ne po pristojnostih oblika lokalne samouprave, kot jo sicer poznajo drugje.

Znova smo torej uvedli tradicionalni tip občine kot temeljne socialne in po naravi zasnovane skupnosti prebivalcev na določenem ozemlju. Tradicionalna vloga

---

<sup>2</sup> "Kljub temu pa ni mogoče reči, da v taki občini – komuni ni bilo nobene avtonomije in nobenega samoupravljanja. Občine so imele svoje – na splošnih in tajnih volitvah – izvoljene predstavniške organe in tudi svoje izvršilne organe; imele so tudi svoje upravne službe, ki so bile razmerno samostojne in so bile le rahlo povezane s centralnimi državnimi organi – v glavnem le glede nadzora zakonitosti. Čeprav je šlo pri komuni za pretežno državne naloge, pa so organi komune te naloge opravljali zelo samostojno; lahko bi rekli: močno pod vplivom lokalnih interesov... Komunalni sistem je bil torej – s praktičnega vidika gledano – nekaj, kar je bilo vmes med državno upravo in lokalno samoupravo; zadeve državne uprave in zadeve lokalne samouprave so se opravljalne po istem režimu in so bile med seboj neločljivo pomešane" (Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 154).

---

oziroma funkcije občine se nanašajo na urejanje komunalnega gospodarstva, socialno življenje (osnovne šole, vrtci, zdravstveno varstvo, socialno skrbstvo), javni red in mir, prostorsko načrtovanje in varstvo okolja, skrb za lokalno infrastrukturo, opravljanje nadzora nad lokalnimi razmerami ter gospodarjenje z občinskim premoženjem.

Dolgoletno življenje v občinah kot komunah je prebivalcem otežilo razumevanje nove lokalne samouprave, v kateri še pogosto iščejo in terjajo vlogo občine kot v bistvu državne izpostave. Pri ustanavljanju novih občin pa je bilo treba upoštevati tudi družbene spremembe, ki jih je doživela Slovenija v minulih petdesetih letih.

Pomen reforme lokalne samouprave lahko primerjamo z osamosvajanjem Slovenije. Osamosvajanje Slovenije je spremenilo zunanja razmerja Slovenije, lokalna samouprava pa gradi njen ustroj in delovanje na novih temeljih.

S ponovno uveljavitvijo lokalne samouprave na podlagi nove slovenske ustave naj bi se tudi na tem področju uskladili z demokratično Evropo. Ob tem je treba poudariti, da tudi v drugih evropskih državah potekajo reformni procesi na področju lokalne samouprave. Marsikje s stanjem na področju lokalne samouprave niso zadovoljni. Tujih modelov lokalne samouprave pa tudi ni mogoče mehanično posnemati.

To delo želi osvetliti porajanje nove lokalne samouprave v Sloveniji, pereče probleme lokalne samouprave danes, še posebej problem v zvezi z uvedbo pokrajin, hkrati pa tudi prispevati k njeni dograditvi in umestitvi v evropski prostor. V ta namen so v knjigi objavljeni tudi nekateri pomembnejši dokumenti Sveta Evrope s področja lokalne samouprave. Pomembni so viri, ker so med njimi tudi najnovejši prispevki domačih in tujih avtorjev, precej pomembne pa so za razumevanje dogajanja v zvezi z lokalno samoupravo v Sloveniji številne opombe pod črto. Iz njih lahko bralec tudi razbere, s kakšnimi problemi se je spopadal ta projekt in kdo vse je pri tem sodeloval. Pri tem odločno trdim, da so vsi sodelujoči strokovnjaki ravnali korektno, čeprav ne vedno v skladu z najnovejšimi dognanji na tem področju v Evropi.

I.

LOKALNA SAMOUPRAVA

## POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Obstaja toliko opredelitev tega pojma, kot je avtorjev. Tako je samoupraven tisti, ki ima pravico in možnost odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči.<sup>3</sup> Bistvo samouprave "obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave".<sup>4</sup> Država je najbolj samoupravna, saj je neodvisna od kogar koli, ker ima samo ona moč, da vsili svoje odločitve proti komur koli znotraj nje. Vse druge družbene skupnosti v državi črpajo svoje pravice do samouprave iz države.<sup>5</sup> Država jim lahko prepusti pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo. Javno samoupravo sestavlja sistem samoupravnih družbenih skupnosti, ki črpajo svojo samoupravo iz najširše družbene skupnosti. Pri tem ima vsaka samoupravna skupnost svoje lastno področje dejavnosti, v katerega drugi ne morejo posegati od zunaj.<sup>6</sup> Zadeve, ki se tičejo družbe kot celote ali posameznih ožjih samoupravnih družbenih skupnosti, so javne zadeve. Država določa, kateri so lahko interesi ožjih družbenih skupnosti in na kakšnem območju se lahko uveljavljajo. Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. O antagonizmah med lokalnimi in splošnimi interesi vedno odloča država. O izvirnih pravicah posameznih ožjih teritorialnih skupnosti v okviru države ne moremo govoriti. Vsaka jih ima samo toliko in tiste, ki jih priznava država.<sup>7</sup> Nekatere opredelitve zelo poudarjajo vlogo države kot končnega razsodnika v zadevah lokalne samouprave, kar ni najbolj v skladu z najnovejšimi mednarodnimi dokumenti s področja lokalne samouprave, na primer z načelom subsidiarnosti v njegovem filozofskem, pravnem in organizacijskem smislu.

Najožje lokalne skupnosti so tiste, v katerih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tisti splošni pogoji, ki omogočajo družbeno življenje na tem območju. To pa so potrebe po preskrbi z vodo, plinom, električno, po ureditvi kanalizacije, javne razsvetljave, po načrtni rabi prostora, po lokalnih komunikacijah in določenih skupnih prevoznih sredstvih idr. To so tako imenovane komunalne zadeve. Po zakonu o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena iz

<sup>3</sup> Prim. France Bučar, Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana, 1969, str. 28.

<sup>4</sup> Prim. Leonid Pitamic, Država, Cankarjeva založba, 1996, zbirka Pravna obzorja; 6, str. 396.

<sup>5</sup> "Naziranje o naravnih pravicah občine, ki bi bile nedotakljive nasproti zakonu ali celo nasproti ustavi, je danes minilo; občine imajo le toliko kompetenc, kolikor jih jim podeli zakonodaja, ki more te kompetence zopet spremeniti ali ukiniti. Pač pa se je ohranilo v zakonih samih naziranje o "lastnem" ali samostojnem delokrogu občine, ki naj obsega vse zadeve, katere pristojne občini že po njenem smotru ali njeni ideji" Pitamic, prav tam, str. 395.

<sup>6</sup> Bučar, prav tam, str. 39, 40.

<sup>7</sup> Prav tam, str. 97, 98.

leta 1975 so bile kot dejavnosti posebnega družbenega pomena določene tele komunalne dejavnosti: oskrba naselij z vodo; odprava odpadnih in atmosferskih voda (kanalizacija); javna razsvetljava v naseljih; oskrba naselij s plinom; oskrba naselij s toplotno energijo; opravljanje javnega mestnega prometa; vzdrževanje čistoče javnih površin v naseljih, odstranjevanje smeti iz zgradb ter javne sanitarije (javna snaga); urejanje ulic, trgov in cest v naseljih; urejanje naselij z zelenimi površinami; upravljanje in urejanje stavbnega zemljišča; opremljanje naselij z javnimi otroškimi igrišči; vzdrževanje varstvenih pasov in rezervatov; opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti; opravljanje dimnikarske službe; opremljanje naselij z javnimi tržnicami; dejavnost komunalnih storitvenih klavnic; opremljanje naselij z javnimi sejmišči; opremljanje naselij z javnimi parkirišči; uničevanje in predelava mrhovin (kafilerije); gospodarjenje z lukami, pomoli in zgrajenimi obalami, namenjenimi za javni promet, kadar s temi objekti ne gospodarijo posebne luške in druge organizacije združenega dela.

Občinska skupščina je lahko določila s svojim odlokom kot komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena še posamezno drugo dejavnost, katere trajno in nepretrgano delovanje je neogiben pogoj za življenje in delo občanov v občini oziroma v krajevni skupnosti, pa take dejavnosti ni mogoče zadovoljivo zagotavljati samo na podlagi delovanja tržnih zakonitosti.

Komunalne zadeve so tiste zadeve, ki se nanašajo samo na prebivalce določenega krajevnega območja. Taka območja oziroma lokalne skupnosti so nastala večinoma že historično. Navadno jih zato država kot tako oblikovane sprejema in priznava kot javnopravne interesne skupnosti ter jim prepušča, da zadeve, ki se nanašajo samo nanje, samostojno upravljajo.<sup>8</sup>

Uvedba lokalne samouprave pomeni popolnoma novo ureditev, katere kategorialni instrumentarij ni dovolj znan. Zato se je treba precej potruditi, da bi se kaj spremenilo v naši zavesti, ki je močno obremenjena z dosedanjo ureditvijo. Razjasnitev in opredelitev novih pojmov na tem področju šele lahko ustvari razmere za uresničevanje normativne ureditve lokalne samouprave.

Problem opredelitve pojma lokalne samouprave je v tem, da v teoriji ni njene enotne definicije, niti ni v primerjalnem pravu njene enotne ureditve. Položaj nekdanje občine je bil dvojen. Na eni strani je bila neposredno vpeta v sistem državne uprave, v okviru katerega je uresničevala zvezne in republiške predpise, na drugi strani pa opravljala tudi zadeve iz izvirne lastne pristojnosti. Približno 80 % vse svoje dejavnosti je opravljala pri izvajanju izvajanja zveznih in republiških predpisov, le približno 20 % njene dejavnosti je pomenilo opravljanje lastnih zadev.<sup>9</sup> Veljala je presumpcija izvajanja predpisov, po kateri je bila občina

<sup>8</sup> "Zato govorimo v teh primerih o komunalni samoupravi, v katero se država neposredno ne vmešava. Take lokalne skupnosti imajo lahko v okviru še ožje interesne skupnosti za posamezna območja ali področja (npr. vaške in krajevne skupnosti). Obstajajo namreč zadeve, ki se tičejo samo takih še ožjih območij. Take skupnosti se oblikujejo in delujejo v okviru pristojnosti, ki jim jih daje osnovna lokalna skupnost in ki poskrbi tudi za izvršljivost njihovih odločitev" Bučar, prav tam, str. 132.

<sup>9</sup> Prim. Koncept lokalne samouprave v mestu Ljubljana, I. faza raziskovalne naloge, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, oktober 1991, str. 2.

pristojna za uresničevanje vseh predpisov, razen tistih, za katere izvrševanje sta bili izrecno pristojni federacija ali republika. Občina je bila torej v največji meri del državne strukture, s katero so se izpolnjevale državne naloge.

Izhodišče za oblikovanje nove lokalne samouprave so lokalne skupnosti. Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju.<sup>10</sup> Sociološko gledano so lokalne skupnosti družbene skupine, ki so se izoblikovale zaradi dolgotrajnih družbenih procesov na določenem geografskem prostoru. Gre za bolj ali manj samostojne in sklenjene enote, ki so nujno navezane na določeno ožje območje. Ljudje prebivajo in se združujejo z drugimi ljudmi na določenem območju zaradi zadovoljevanja svojih skupnih potreb. Lokalna skupnost ima ugotovljive teritorialne meje, središče, je multifunkcionalna in dolgotrajna.

Sociološka teorija deli lokalne skupnosti na podeželske in mestne skupnosti, s čimer se postavljajo merila za razmejitev mesta in podeželja, ki pa niso enotna. Sociologi, demografi, urbanisti, geografi, pravniki in drugi postavljajo vrsto meril za razmejitev podeželskih in mestnih skupnosti, kot so gostota naseljenosti določenega ozemlja oziroma strnjenost naselja, velikost naselja glede na število prebivalcev, razmerje zaposlenih v kmetijstvu do zaposlenih v drugih panogah, razvitanost centralnih funkcij, ki ne služijo samo krajevnim potrebam, posebni pravno določen status kraja idr.<sup>11</sup> Vendar se podeželsko-mestne razlike ne dajo razložiti z dihotomijo, ki razlikuje samo mesto in podeželje.

Lokalna skupnost je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tutorstva. Pri izvedenem in odvisnem odločanju gre zgolj za t. i. lokalno upravo. Ustavno opredeljena lokalna samouprava pomeni vrednostno usmeritev, konkretno vsebino lokalne samouprave pa dobimo šele z opredelitvijo njenih lastnih zadev, o katerih se v njenem okviru avtonomno odloča. To področje pa je prepuščeno zakonskemu urejanju ter statutom in splošnim pravnim aktom občin, pri čemer morajo biti ti zakoni in akti občin v skladu s temeljno vrednostno usmeritvijo v ustavi.

Lokalna samouprava po Evropski listini lokalne samouprave označuje pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.<sup>12</sup> Gre za posebno avtonomno javnopravno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega režima. V demokratičnih družbah poznajo krajevno samoupravo že več stoletij, prav tako pa je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju.

<sup>10</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>11</sup> Prim. Jože Goričar, *Temelji občne sociologije*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, str. 148 in nasl.

<sup>12</sup> Prvi odstavek 3. člena Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996.

Lokalna oz. krajevna samouprava pri nas pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Te so na podeželju drugačne od potreb prebivalcev v mestu. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, njihovo izvajanje pa je pogoj za nastanek določene organizacijske strukture. Ta nastane neodvisno od njene institucionalizacije, torej neodvisno od tega, ali jo država prizna ali ne. Gre za neke vrste asociativni upravni sistem, ki v primeru njegove institucionalizacije lahko precej pripomore k učinkovitosti upravljanja v takšni skupnosti.<sup>13</sup>

Čeprav je v znanstveni sferi toliko definicij lokalne skupnosti, kolikor je avtorjev, lahko povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti: določeno ozemlje, ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju, skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb ter zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo.

Ustava Republike Slovenije določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.<sup>14</sup> Območje naselja oziroma njegove meje so v Sloveniji točno določene za vsako naselje. Če se meje krajevnih skupnosti ne skladajo z mejami območja naselij, je treba dati prednost meji območja naselja. Isto velja za primere, ko se meje katastrskih občin ne skladajo z mejami območja naselij.

Naselje ali več povezanih naselij je tista elementarna teritorialna enota, v kateri se prvič oziroma na najnižji lokalni ravni pojavljajo problemi skupaj živečih ljudi, ki jih je treba reševati skupno.<sup>15</sup> Za lokalno skupnost oziroma občino je bistvena (konstitutivna) sestavina povezanost ljudi na določenem geografskem (fizičnem) prostoru. Vse oblike združevanja ljudi sicer obstajajo v nekem prostoru, vendar zanje prostor ni bistvena sestavina, kar pa velja ravno za lokalno skupnost.

V zgodovinskem razvoju so nastajala vaška ali mestna naselja, strnjena ali z raztreseno gradnjo, različne velikosti po obsegu ozemlja in po številu prebivalstva, odvisna od geografskih, ekonomskih in drugih razmer idr. Glede velikosti naselij in s tem lokalnih skupnosti ni nobenih pravil. Gre za kontinuum, na katerem so naselja z nekaj deset prebivalci in milijonska naselja. Lokalne skupnosti

<sup>13</sup> Glej Komunalni sistem v mestu s poudarkom v mestu Ljubljani, raziskava, 1. faza, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 1990, str. 6.

<sup>14</sup> Takšno normo ponavlja tudi zakon o lokalni samoupravi v svojem 12. členu.

<sup>15</sup> Glej Janez Šmidovnik, prav tam, str. 18 do 23.



so družbeni pojav oziroma pojem, ki se ne more podrežati administrativnim ukrepom, marveč bi moralo biti obratno. Razmejitve administrativnih teritorialnih enot bi morale sloneti na lokalnih skupnostih.

Čeprav ima pojem lokalne skupnosti najprej svojo ozemeljsko razsežnost, jo je mogoče dokončno opredeliti šele v povezavi z vsemi drugimi elementi, ki sestavljajo vsebino tega družbenega pojava.

Za lokalno skupnost je izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, npr. status avtonomije od državne oblasti, ker ji ta status olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti sami. Občina pa s svojim delovanjem tudi razbremenjuje državo samo, ker izvaja dejavnosti, ki bi jih v nasprotnem primeru morala zagotoviti država, praviloma manj učinkovito. Iz zgodovinske in primerjalne analize lahko ugotovimo, da je večina držav oblikovala občine na temelju obstoječih lokalnih skupnosti. Te občine so bile glede na ozemlje in število prebivalcev praviloma majhne, kar ne velja za mestne občine.

Občina se je najprej rodila v srednjeveških mestih. Njen nastanek sledimo v Evropi vse od 12. stoletja naprej, ko so mesta dobivala mestne pravice. Občine so se v skladu s svojo naravno vlogo samodejno prilagajale razvoju in rasti naselij. Raznolikost naselij je materialna osnova za raznolikost občin po njihovih velikostih in nalogah, ne glede na zmeraj isto osnovno družbeno funkcijo. Občine opravljajo nujne skupne naloge, ki pa so po obsegu in vsebini različne v mali lokalni skupnosti ali v milijonskem mestu.

Kot v vsaki državi v Evropi ima tudi lokalna samouprava na slovenskem ozemlju svojo zgodovino in posebnosti, občuten pa je tudi vpliv sosedov. Prve oblike samouprave so bile pri nas že v srednjem veku, najprej v mestih. Komunalna samouprava srednjeveških mest je bila podobna samoupravi v bližnjih nemških in italijanskih mestih, pri čemer so bila obmorska mesta najbolj pod vplivom Beneške republike. Mesta so imela v statutih zapisane mestne pravice, med njimi pravico do stalnega opravljanja trgovskih poslov. Avtonomija mest je bila varstvo pred "dolгими rokami monarhije" oziroma je veljalo, da "mestni zrak osvobaja". Na podeželju pa je bila lokalna samouprava skromnejša in se je nanašala le na odločanje o uporabi skupnih pašnikov in podobno. Ker smo bili dolgo pod avstro-ogrsko monarhijo, naša lokalna samouprava nosi močan pečat dogajanj v obdobju državnega absolutizma, ko lokalne samouprave ni bilo, ter nato dogajanj po marčni revoluciji 1848, ko je bil odpravljen sistem zemljiškega gospostva in so bile uvedene politične samoupravne občine. Sprejet je bil začasni zakon o občinah, ki jim je dal samoupravo na področju upravljanja občinske lastnine, varstva ljudi in premoženja, skrbi za občinske ceste in podobno. Takratne občine so bile majhne. Okvirni državni zakon o občinah iz leta 1862, ki je veljal do razpada monarhije leta 1918, je bil podlaga za deželne zakone o občinah. Kranjski deželni zakon iz leta 1866 je povzročil zmanjšanje števila občin s 501 na 348 občin, v katerih so bile izvedene nove volitve v občinska predstavništva. Mestne in podeželske občine so bile statusno izenačene, le deželna glavna mesta so imela posebni statut in so bila glede nadzora izvzeta iz okrajev. V Sloveniji so bila statutarna mesta Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj. Lokalne samouprave na širši teritorialni ravni pa ni bilo.

Avstrijska zakonodaja tedanjega časa je omogočala razmeroma močno samoupravo. Občine so imele lastno in preneseno delovno področje in so imele priznane posebne vire prihodkov.

Vidovdanska ustava iz leta 1921 je predvidevala občine, okraje in oblasti kot tri ravni lokalne samouprave, ki so bile hkrati teritorialne enote državne uprave. Oktroirana ustava iz leta 1931 pozna kot lokalne skupnosti občine in banovine. Zakon o občinah iz leta 1933 je določil, da mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev. Na območju takratne Slovenije (brez Primorske) se je število občin skrčilo s 1.241 na 469 novih občin. V FLRJ je bil najprej v precejšnji meri prevzet model sovjetov, nato pa je bila leta 1952 uvedena lokalna samouprava (občine in okraji). Leta 1955 je bil uveden komunalni sistem. Temeljna enota je bila občina kot temeljna družbenoekonomska skupnost in enota državne oblasti. Na območju Slovenije je bilo ustanovljenih 62 občin.<sup>16</sup>

## RAZLOGI ZA UVEDBO LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Ob koncu leta 1991 smo dobili novo ustavo, ki kot enega svojih temeljnih načel demokratične republike uvaja lokalno samoupravo. Prebivalcem Republike Slovenije je zagotovljena lokalna samouprava.<sup>17</sup> Ustavne določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, so sicer skope, vendar dajejo temelje celotni zamisli – občine in mesta so temeljne enote lokalne samouprave, ki se lahko prostovoljno povezujejo v širše enote lokalne samouprave.<sup>18</sup> Od tu naprej je izvedba zamisli lokalne samouprave prepuščena zakonu.

Temeljni element sistema lokalne samouprave je občina, ki je temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki se ustanovi v mestih in drugih naseljih.

Uvajanje lokalne samouprave na temelju Ustave Republike Slovenije ter zakonov o lokalni samoupravi, o referendumu za ustanovitev občin, o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, o financiranju občin ter strokovnih podlag kot so bile geografsko-kartografske podlage, pripomoček za izdelavo občinskega statuta, usmeritve za premoženjsko-delitveno bilanco, usmeritve za delo arbitraž glede delitve premoženja in drugo strokovno gradivo, ni enkratno dejanje.

Že amandmaji k ustavi SFRJ (novembra 1988) in k ustavi SRS (septembra 1989) so bistveno posegli v položaj in pristojnosti občin in posebnih družbenopolitičnih skupnosti. Uvedli so lastninski pluralizem, politični pluralizem strankarskega tipa, odpravili ideološko vsebino temeljnih načel in izenačili položaj vseh političnih in drugih organizacij, ki delujejo v skladu z ustavo.<sup>19</sup> Vse to je terjalo

<sup>16</sup> Povprečna slovenska občina je obsegala 327 km<sup>2</sup>, štela 32.241 prebivalcev ter imela 99 prebivalcev na km<sup>2</sup>.

<sup>17</sup> 9. člen.

<sup>18</sup> "Občine, mesto in pokrajina so elementi sistema lokalne samouprave. Glede na to jih ni možno obravnavati posamezno, ker vsi skupaj v medsebojnih razmerjih in razmerjih do svojega okolja (države in državljanov) tvorijo celoto sistema." Prim. Izhodišča koncepta lokalne samouprave, Mestna občina Ljubljana (MOL), preliminarno strokovno gradivo, Ljubljana, februar 1992, str. 1.

novo koncepcijo občinskega sistema, ki bi ustrezala spremenjenim družbenim razmeram in spremembam v ustavnem sistemu. V občini naj bi ljudje demokratično odločali o svojih neposrednih interesih na področjih kot so komunala, varstvo okolja, socialno varstvo in skrbstvo, urejanje in gospodarjenje s prostorom. Občina naj bi se ukvarjala najprej in predvsem z lokalnimi problemi. Komuni pa je množica zakonskih in drugih predpisov nalagala vrsto nalog.<sup>20</sup> Novo občino naj bi izrecno osvobodili vseh tistih nalog, ki pomenijo zgolj uresničevanje odločitev širših družbenopolitičnih skupnosti in niso lokalne zadeve. Nova občina terja racionalno delitev dela med centralnimi upravnimi organi in lokalnimi organi. Slednji bi lahko opravljali nekatere prenesene pristojnosti centralnih organov za njihov račun. Kakšna naj bi bila ta delitev dela, mora pokazati analiza organizacijske racionalnosti.

V primerjavi z državno upravo, za katero so značilni hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za lokalno samoupravo značilne avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokracija. Za samoupravo sta značilni pripadnost in zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti, za upravo pa racionalnost in strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti. Za upravo je značilna prisilnost, za samoupravo prostovoljnost. Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti, samouprava pa se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev. Organi lokalnih skupnosti dobijo mandat od ljudstva, prebivalcev z neposrednimi volitvami, ne od države. Za upravo je značilno uresničevanje državnih pooblastil, za samoupravo pa urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena. Organi lokalne samouprave sicer pogosto uresničujejo tudi določen krog prenesenih državnih zadev po pooblastilu in pod nadzorstvom državnih organov. Toda k lokalni samoupravi štejemo le od države neodvisno, avtonomno delovanje lokalnih skupnosti in njihovih organov. Iz tega sledi, da pojma lokalna uprava ali lokalna oblast ne moreta nadomestiti pojma lokalna samouprava, sta pa uporabna za tisti del delovanja lokalnih skupnosti, ki se nanaša na državne prenesene zadeve.

## ZNAČILNOSTI KOMUNALNEGA SISTEMA

Naše občine so bile v šestdesetih letih s preoblikovanjem v komune odpravljene, lokalne skupnosti s svojimi problemi pa so ostale in se poskušale celo uveljavljati. Kljub teritorialnim reorganizacijam ni bilo mogoče spregledati oz. zanemariti problematike ljudi v lokalnih skupnostih. Praznino, ki je nastala z umikom občine v daljne centre, so zapolnili v lokalnih skupnostih najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti, ki so dobile svojo potrditev v ustavi iz leta 1963, še bolj pa z ustavo iz leta 1974. Krajevne skupnosti seveda niso mogle biti nadomestek za klasično občino. Njihova ureditev je bila tudi preohlapna in neopredelje-

---

<sup>19</sup> Prim. Osnutek amandmajeve k ustavi SR Slovenije, še zlasti Amandma XCI, Delo, 8/2–1990.

<sup>20</sup> Prim. Analiza komunalnega sistema s poudarkom na mestu Ljubljana, IJU, Ljubljana 1990.

na in jim ni dajala sistemskega položaja, s katerim bi lahko dovolj uspešno opravljale nujne naloge v lokalnih skupnostih. Kljub temu pa lahko zanesljivo ugotovimo, da so predvsem podeželske krajevne skupnosti precej uspešno zadovoljevale skupne potrebe lokalnega prebivalstva. Zlasti so bile učinkovite pri reševanju komunalnih in drugih zadev, ki so sicer tipična vsebina lokalne samouprave.

V komunalnem sistemu je postala občina osnovna in družbena gospodarska celica z izjemnimi pooblastili na vseh področjih družbenega življenja. Ker je bilo v socializmu ob zanemarjanju trga planiranje temeljni način uravnavanja socio-ekonomskega razvoja, je občina prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb. Postala je transmisija državne uprave. Z odpravo socialističnega sistema ter uvajanjem trga in zasebnega podjetništva pa je pričela občina – komuna postopoma izgubljati svojo dosedanjo vlogo in številne naloge, ki so ji bili dodeljene.

Naloge, ki jih je treba opravljati v lokalni skupnosti, so nujno javne naloge. Opraviti jih je treba zaradi interesov ljudi samih in zaradi državnih potreb.

V komunalnem sistemu<sup>21</sup> je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večino nalog je opravljala za državo. Po ustavni presumpciji je bila občina (komuna) pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je funkcionirala občina kot integralni del države, kot njena prva stopnja. Lokalne naloge pa so občine rade prelagale na krajevne skupnosti.<sup>22</sup>

Da občina pred letom 1994<sup>23</sup> ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa občinske uprave, v kateri so prevladovali organi in službe, ki so bili v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev. Enako sliko dobimo tudi pri analizi občinskih odlokov in drugih splošnih aktov – velikanska večina teh normativnih aktov je pomenila zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov.

Po tej konceptiji so nastale velike občine – v povprečju so bile nekajkrat večje po ozemlju in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Komune v Sloveniji so imele v povprečju 32.250 prebivalcev in so v povprečju obsegale 326,7 km<sup>2</sup>. To pomeni, da je bila naša občina 4,5-krat večja po prebivalstvu in 10-krat

<sup>21</sup> Komunalni sistem je bil po mnenju dr. Janeza Šmidovnika neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in med sovjetskim pojmovanjem monolitne partijske države. Komuna naj bi bila znotraj komunalnega sistema – po "kardeljanski" filozofiji – temeljni kamen države socialističnega samoupravljanja. Po tej filozofiji naj bi komunalni sistem ne bil omejen zgolj na okvire lokalne samouprave, pač pa naj bi s svojo idejo samoupravljanja prekvalificiral celotni mehanizem države. Glej Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 9, 10.

<sup>22</sup> Tu se v celoti ne strinjamo z mnenjem Janeza Šmidovnika, da so "bile krajevne skupnosti nekakšen nadomestek za samoupravne občine, vendar slab nadomestek, ker je bila njihova ureditev bolj podobna nekakšnim prostovoljnim društvom državljanov, kot pa ureditvi javnopravnih organizacij – lokalnih skupnosti". Glej Janez Šmidovnik, *nav. delo*, str. 154.

<sup>23</sup> Oktobra 1994 je državni zbor vzpostavil prvo mrežo novih (147) občin. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94.

večja po površini od na primer novo oblikovane nemške občine. Ker je Slovenija redkeje naseljena kot Zahodna Nemčija, bi morala biti – ob uporabi istih meril za oblikovanje – naša občina po prebivalstvu v povprečju manjša od nemške. S tem pa smo na hitro pri ugotovitvi, da so bile naše občine v povprečju vsaj 5-krat prevelike. Iz teh podatkov torej izhaja, da tedanja občina tudi po svoji teritorialni strukturi ni bila občina.

Na podlagi nove ustave naj bi dobili nazaj klasično občino, kakor smo jo imeli nekoč in kakršno imajo še vedno povsod drugod v Evropi in v svetu. Gre za občino kot temeljno enoto lokalne samouprave, v kateri rešujejo ljudje javne zadeve lokalnega pomena, ki so izraz njihovih najbolj neposrednih interesov v naseljih, kjer živijo. Po mnenju dr. Šmidovnika, ki je nesporno eden vodilnih strokovnjakov na področju lokalne samouprave in javne uprave sploh,<sup>24</sup> naj bi bile nove občine v primerjavi s komunami majhne občine, ki obsegajo zgolj posamezna naselja oziroma več naselij (mest in vasi), ki so povezana s skupnimi problemi lokalnega pomena in s skupnimi interesi za njihovo reševanje. Po sprejemu nove ustave in ustreznih zakonov naj bi po njegovem mnenju v Sloveniji dobili v doglednem času nekaj sto novih klasičnih občin (približno 300 klasičnih občin).<sup>25</sup>

Naloge, ki jih je treba opravljati v lokalni skupnosti so nujno javne naloge, ki se na sodobni stopnji družbenega razvoja morajo opravljati; po eni strani zaradi interesov ljudi samih, po drugi strani pa tudi zaradi interesa vse države.

Koncepcija občine v komunalnem sistemu<sup>26</sup> je temeljila na preveč idealizirani samoupravni poziciji delovnih ljudi in občanov, delegatskem sistemu, prevladujoči družbeni lastnini in koncepciji združenega dela, vlogi subjektivnih sil na čelu z ZK, na izkušnjah Pariške komune in sistema sovjetov, pa skoraj nič na izkušnjah lokalne samouprave v zahodnem svetu. V Jugoslaviji smo imeli dva modela komune – teoretičnega in praktičnega, ki sta se medsebojno razlikovala. Šlo je za 522 majhnih občinskih trgov, majhnih držav, v katerih je bila politična (samo)volja močnejša od prava. V občinah so si vzporedni centri odločanja (razni koordinacijski odbori, štabi, komiteji, politični aktivni in podobna telesa) v veliki meri prilastili samoupravne pravice in odločanje v njih. Občina je imela mnogo premajhno samostojnost pri urejanju odnosov v njej. Skoraj v celoti so iz okvira občinskih nalog izpadle lokalne zadeve, ki so avtohtone naloge klasične občine.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Prim. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa*, št. 7/1991.

<sup>25</sup> Prav tam, str. 873.

<sup>26</sup> Prim. mag. Stane Vlaj, *Za novo koncepcijo občine in krajevne skupnosti*, objavljeno v brošuri *Kakšna reforma političnega sistema*, Komunist, Ljubljana 1989, str. 52 in nasl.

<sup>27</sup> "Sploh bi morali pri spremembi koncepcije občine upoštevati tudi to, da se v svetu krepi lokalna samouprava in izboljšuje učinkovitost dela lokalnih služb... Pri novi koncepciji jugoslovanske občine bi morali zasledovati cilje kot so: večja vloga občana oziroma državljana v njej, spremembe volilnega sistema v smeri vse bolj neposrednih volitev, uporaba pozitivnih dosežkov predstavniške demokracije, spremenjen skupščinski sistem (še zlasti sta problematična zbor združenega dela in družbenopolitični zbor), večjo avtonomijo občine, večjo pristojnost samostojnemu urejanju lokalnih zadev, politični pluralizem, možnost neposredne konkurence različnih programov, idej in zamisli skozi organizirane nove oblike, nova družbena gibanja in sploh oblike samorganiziranja občanov idr... V občini bi morali na prvo mesto postaviti lokalne zadeve, ki so av-

Lokalne skupnosti so imele in imajo drugje v svetu status samoupravne občine, ki je temeljna institucija lokalne samouprave ter kot taka temeljna institucija demokracije.

## USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je gotovo drugo najpomembnejše državotvorno dejanje uvedba lokalne samouprave. Ustava Republike Slovenije<sup>28</sup> v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo, v posebnem poglavju pa govori o uresničevanju lokalne samouprave, o občini, o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnostih, o mestni občini, o dohodkih občine, o širših samoupravnih lokalnih skupnostih in o nadzoru državnih organov. Na lokalno samoupravo pa se nanašajo tudi nekateri drugi členi ustave, ki govorijo o financiranju države in lokalnih skupnosti, o davkih, o nalogah upravnih organov, o sestavi državnega sveta, o varovanju naravne in kulturne dediščine, o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji, o računskem sodišču, o usklajenosti pravnih aktov, o veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju, o upravnem sporu, o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pristojnostih ustavnega sodišča.

Ustava Republike Slovenije zagotavlja pravico do lokalne samouprave prebivalcem RS, kar je v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov kakor tudi neposredno – z referendumom, na zborih občanov, z državljansko pobudo, peticijami idr.

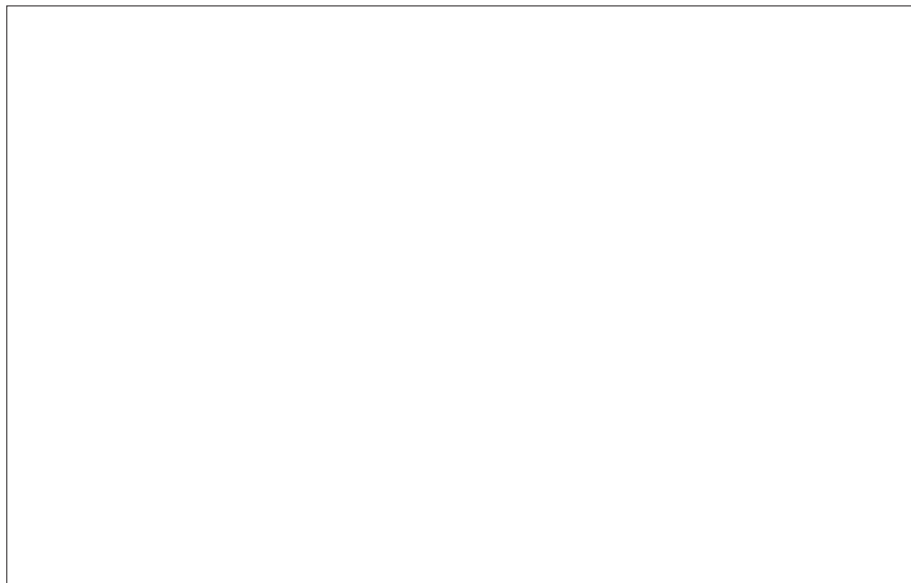
V Sloveniji je bilo pred uvedbo lokalne samouprave 62 občin (glej zemljevid) in 3 posebne družbenopolitične skupnosti, 1203 krajevne skupnosti ter 5955 naselij.

Pri uvajanju lokalne samouprave gre za iskanje občin kot pristnih skupnosti. Zanje je značilno, da gre za skupnosti ljudi na določenem ozemlju, ki jih povezujejo skupni interesi in čutijo pripadnost k takšnim skupnostim in kjer so pogoji za uspešno organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje njihovih potreb v kraju prebivanja.

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je torej temeljna oblika lokalne samouprave (notranje je lahko členjena še na krajevne, vaške oziroma četrtne skupnosti), poleg nje pa lahko obstajajo tudi širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine). Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi.

tohtone naloge klasične občine. Najbrž bi kazalo razmisliti tudi o novem tipu "županstva". Stane Vlaj, prav tam, str. 53 in nasl.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 33-1409/91-I z dne 28. decembra 1991.



Ustava Republike Slovenije v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji<sup>29</sup> in določa, da je glavno mesto Slovenije Ljubljana.<sup>30</sup> V posebnem poglavju pa v sedmih členih govori o uresničevanju lokalne samouprave, o občini, o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnostih, o mestni občini, o dohodkih občine, o širših samoupravnih lokalnih skupnostih in o nadzoru državnih organov.<sup>31</sup>

Prebivalci Slovenije po novi slovenski ustavi uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.<sup>32</sup> Občina je torej postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje pa lahko obstajajo tudi ožje (krajevne, vaške skupnosti in četrtne skupnosti kot deli občine) in širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine). Občina je torej najpomembnejši tip lokalne samouprave, oblikovana v okviru naravne skupnosti in ima položaj samoupravnosti.<sup>33</sup> Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi.<sup>34</sup>

Novе občine naj bi se ustanovile z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje in ime občine.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> 9. člen.

<sup>30</sup> 10. člen.

<sup>31</sup> Členi 138 – 144.

<sup>32</sup> Člen 138.

<sup>33</sup> Glej Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 63.

<sup>34</sup> 2. odst. 139. člena.

<sup>35</sup> 3. odst. 139. člena.

Občina je pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in zadeva-  
jo samo prebivalce občine. Ustava pa tudi določa, da lahko država po predhod-  
nem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese  
nanju opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi  
sredstva. V teh zadevah opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo  
in strokovnostjo njihovega dela.<sup>36</sup>

Nova slovenska ustava uvaja tudi mestno občino. Mesto<sup>37</sup> lahko dobi po po-  
stopku in ob pogojih, ki jih določa zakon status mestne občine. Mestna občina pa  
opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se  
nanašajo na razvoj mest.<sup>38</sup>

Glede dohodkov prihodnje občine ustava določa, da se občina financira iz la-  
stnih virov. Pri tem je še določeno, da država v skladu z zakonsko določenimi na-  
čeli in merili zagotovi občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo  
v celoti zagotoviti izvajanja svojih nalog, dodatna sredstva.<sup>39</sup>

Ustava je sprejela rešitev, da se občine samostojno, to je prostovoljno, odloča-  
jo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za ure-  
janje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese  
država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristoj-  
nost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter uresničevanju nekaterih  
zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti ureja za-  
kon.<sup>40</sup>

Poseben člen ustave govori tudi o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo  
dela organov lokalnih skupnosti.<sup>41</sup>

Omeniti moramo še določbo Ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike  
Slovenije,<sup>42</sup> po kateri, dokler država ne prevzame državnih funkcij, ki jih je do  
zdaj opravljal občina, opravljajo te naloge organi občine.

Ustavne določbe o lokalni samoupravi so splošne. Že same napovedujejo, da  
bo posamezna vprašanja, povezana z uvajanjem lokalne samouprave, uredil za-  
kon. Če ustava ureja zgolj temelje nove ureditve, katere bistveni del je tudi lokal-  
na samouprava, ki se ponovno uvaja na našem prostoru, je potrebno njeno po-  
drobnejše urejanje z zakonom, ki naj bi sistemsko uredil področje lokalne samo-  
uprave.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> 140. člen.

<sup>37</sup> "Mesto je večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti,  
naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Mesto ima več kot 3.000 prebi-  
valcev. Naselje dobi status mesta z odločitvijo Državnega zbora. Glede naselij, ki so status mesta  
že dobila v skladu s predpisi, veljavnimi v času podelitve, Državni zbor samo ugotovi, da že ima-  
jo status mesta" 15. a člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>38</sup> 141. člen.

<sup>39</sup> 142. člen.

<sup>40</sup> 143. člen.

<sup>41</sup> 144. člen.

<sup>42</sup> 5. člen.

<sup>43</sup> Takšno je bilo stališče strokovne skupine, ki sem jo vodil, ko se je po sprejemu ustave razvnela  
razprava o potrebnosti takšnega zakona oziroma o njegovi vsebini.



Po ustavi Republike Slovenije prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je torej temeljna oblika lokalne samouprave. Območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Nove občine se ustanavljajo z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje, sedež in ime občine.

Čeprav je bilo pri reformi lokalne samouprave v Sloveniji utemeljeno pričakovati oblikovanje bistveno večjega števila občin, ustavodajalec, zakon o lokalni samoupravi pa tudi stroka zagotovo niso bili za šibke občine. Prebivalci bi morali imeti pred odločitvijo o novi občini vse potrebne informacije, kakšne so perspektive njenega razvoja v prihodnje.

Povedati je tudi treba, da je šlo pri uvedbi lokalne samouprave za ločitev funkcij države in funkcij lokalne samouprave. Po zakonu o upravi naj bi država prevzela še večino preostalih nalog, ki so jih bivše občine opravljale v imenu in za račun države. Ta centralizacija pa seveda ni pomenila, da država ne bi kasneje v skladu z načelom učinkovitosti in približanja državljanom prenesla opravljanja dela svojih nalog na novo ustanovljene občine.

Pri reformi lokalne samouprave gre za teritorialni, funkcionalni in organizacijski vidik. V primerjavi z bivšimi občinami naj bi bila nova občina osredotočena predvsem na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Temeljne funkcije občine, ki se med sebojno prepletajo, so servisna funkcija, gopodarjenje z infrastrukturo, pospeševalna funkcija, prostorska funkcija in regulatorna funkcija.<sup>44</sup>

V razpravah o reformi lokalne samouprave je bilo poudarjano, da bodo občine same uvidele, da so prevelike oziroma da niso pristne skupnosti, ko bodo razmejene naloge med državo in občino z zakonom o upravi in s področno zakonodajo.

## EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE<sup>45</sup>

Vsak človek, ki živi v monarhiji ali v republiki, v zvezni ali unitarni državi, izvira najprej iz lokalne skupnosti, ki mu omogoča udeležbo pri sprejemanju odločitev, ki se neposredno nanašajo na njegovo dnevno življenje.

Evropska listina lokalne samouprave je bila na voljo za podpis 15. oktobra 1985, veljati pa je začela 1. septembra 1988. To je mednarodna konvencija, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Po tej listini<sup>46</sup> je pravica do lokalne samouprave eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih

<sup>44</sup> Prim. Grega Virant, *Ustavnosodna presoja na področju razmejevanja pristojnosti med državo in občino*, zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1997, str. 71, 72.

<sup>45</sup> European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, October 15, 1985.

<sup>46</sup> Republika Slovenija jo je podpisala v Strasbourgu 11. oktobra 1994, državni zbor pa jo je ratificiral 1. oktobra 1996. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996. Za našo državo je začela veljati 31. marca 1997.

zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalna samouprava pa po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Te določbe na noben način ne omejujejo zborov državljanov, referendumov ali kakšne druge oblike neposredne udeležbe državljanov, ki jo dopušča zakon.<sup>47</sup>

V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.

Evropska listina se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in, kjer je to možno, v ustavah. Zelo pomembno se nam zdi opozoriti, da listina terja, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu. Pooblastila lokalnim oblastem morajo biti običajno polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa.

Zloženska Sveta Evrope z naslovom, Ali ste slišali za Evropsko listino lokalne samouprave?<sup>48</sup> predstavlja listino z odgovori na dvanajst vprašanj. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti. Vprašanja pa se glasijo:

- kaj je lokalna samouprava?
- od kje lokalna samouprava dobiva svojo oblast?
- na koga se nanaša lokalna samouprava?
- kaj so pooblastila in odgovornosti lokalnih oblasti?
- kdo zagotavlja lokalno samoupravo?
- kako delujejo lokalne oblasti?
- kateri viri so na razpolago lokalnim oblastem?
- kdo nadzira lokalne oblasti?
- kako je zavarovana lokalna samouprava?
- kako sodelujejo lokalne oblasti?
- ali se meje lokalne oblasti lahko spreminjajo?
- kakšen je prispevek Evropske listine lokalne samouprave?

(1) Lokalna samouprava je sposobnost lokalnih oblasti, da same urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev v interesu lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo demokratično izvoljeni sveti, ki imajo lahko njim odgovorne izvršilne organe (3. člen). (2) Pooblastila in odgovornosti lokalnih oblasti morajo biti pripoznani v zakonu ali še bolje v ustavi (2. člen). (3) Pravila, ki jih pripoznava listina, veljajo najprej in najbolj za lokalne oblasti in za regionalne oblasti, kjer te obsta-

<sup>47</sup> 3. člen.

<sup>48</sup> Have you heard of the European Charter of Local Self-Government? Council of Europe, Strasbourg 1996.

jajo (13. člen). (4) Lokalne oblasti morajo biti zmožne delovati svobodno, znotraj zakonskih omejitev, v vseh zadevah, ki jih vključujejo zaradi njihove bližine prebivalstvu. Delujejo lahko tudi s prenosom pooblastil višjih oblasti. Pri odločanju o zadevah, ki jih prizadevajo in ne spadajo v njihovo pristojnost, morajo biti lokalne oblasti vključene ali vprašane pred sprejemom odločitve (4. člen). (5) Službeni pogoji izvoljenih predstavnikov jim morajo zagotavljati, da so njihove dejavnosti zavarovane znotraj omejitev lokalne samouprave, točno določenih v zakonu ali v ustavi. Še več, da bi izvoljeni predstavniki lahko uresničevali svoje naloge, jim morajo službeni pogoji omogočati lastno usposabljanje in finančno nadomestilo. In končno, da bi zagotovili predstavnikom lokalnih oblasti, da imajo demokratično izbiro, morajo biti dejavnosti, ki so nezdružljive s funkcijami takšne službe, določene z zakonom (7. člen). (6) Da bi učinkovito uresničevale zadeve, ki so jim jih poverili volivci, morajo lokalne oblasti imeti potrebne izvršilne organe in osebje (6. člen). (7) Pogoj, da bi lokalne oblasti lahko učinkovito opravljale svoje naloge, je, da imajo ustrezna finančna sredstva. Lokalne oblasti lahko zbirajo ta sredstva znotraj zakonskih omejitev v obliki lokalnih davkov ali subvencij. V zadnjem primeru morajo biti lokalne oblasti vprašane o njihovih potrebah. Končno, finančna solidarnost v smislu sistema izravnave mora biti vpeljana tako, da bi zavarovali tiste lokalne skupnosti, ki so finančno šibkeje (9. člen). (8) Dejavnosti lokalnih oblasti nadzorujejo nadzorne oblasti, v glavnem, da preverijo skladnost njihovih dejavnosti z zakonom in ne primernosti teh dejavnosti. Ta nadzor in način njegovega izvajanja morata biti predpisana z zakonom (8. člen). (9) Lokalne oblasti morajo imeti sodno varstvo (posebna sodišča) za varstvo njihovih interesov, kar mora biti določeno z zakonom (11. člen). (10) V okviru svojih zadev morajo lokalne oblasti imeti pravico, da lahko sodelujejo med seboj – z oblastmi iz njihove države in, če zakon to dovoljuje, z lokalnimi oblastmi iz drugih držav (10. člen). (11) Nobena meja lokalne oblasti ne more biti spremenjena brez predhodne konzultacije s prizadeto lokalno skupnostjo, lahko tudi z referendumom, če je ta dovoljen z zakonom (5. člen). (12) Listina je mednarodna pravna obveznost, ki povezuje države, ki so jo ratificirale, ter vsebuje določeno fleksibilnost pri upoštevanju zakonskih in upravnih sistemov vsake države. Listina zahteva spoštovanje minimalnega števila pravic, ki konstituirajo evropska izhodišča lokalne samouprave (12. člen).

## CILJI UVEDBE LOKALNE SAMOUPRAVE<sup>49</sup>

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji<sup>50</sup> so zlasti:

– kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih

<sup>49</sup> Cilji reforme lokalne samouprave v Republiki Sloveniji so bili pojasnjeni v posebni številki Poročevalca Državnega zbora Republike Slovenije z dne 21. 2. 1994. V istem Poročevalcu so pojasnila k strokovnim podlagam za opredelitev referendumskih območij.

<sup>50</sup> Glej Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1995, str. 8.

- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničijo v občini kot temeljni lokalni samoupravni skupnosti (demokratske lokalne volitve, referendum, zbori občanov, ljudska pobuda);
- racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni menedžment);
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo;
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti;
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave;<sup>51</sup>
- primerljivost s sosedi in Evropo;
- enakomernejši razvoj vse skupnosti.

Pri reformi lokalne samouprave gre v prvi vrsti za jasno delitev pristojnosti med državo, njenimi organi in organi lokalnih skupnosti. Občina ima v izvorni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno oblastjo.

Ideja ločitve državnih funkcij od lokalnih je, da bi napolnili vsebino lokalne samouprave. Če opravlja občina državne funkcije, potem izpade njena lastna vsebina.<sup>52</sup>

Reforma lokalne samouprave ima tri sestavine: funkcionalno, teritorialno in organizacijsko. Nobena od njih ni zaključena in tudi nikoli ne more biti. Ne samo pri nas, v celotni Evropi potekajo reforme lokalne samouprave, ki se nanašajo na prerazdelitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, upravne sisteme na lokalni ravni, teritorialno preoblikovanje občin, oblike participacije državljanov v lokalni samoupravi, regionalizacijo idr.

## **PРАВNA PODLAGA – ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI KOT TEMELJNI ZAKON<sup>53</sup>**

Zakon o lokalni samoupravi je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 21. decembra 1993 in je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije,

<sup>51</sup> "Občinam je zagotovljena pravica do upravljanja vseh zadev lokalne skupnosti z njihovo lastno odgovornostjo in znotraj meja, ki jih določa zakon. Znotraj okvira njihovih zakonitih funkcij imajo asociacije občin prav tako pravico do lokalne samouprave v skladu z zakonom" (drugi odstavek 28. člena Temeljnega zakona ZRN).

<sup>52</sup> Dr. Gorazd Trpin o reformi javne uprave, Podvig, zahtevnejši od gradnje nuklearke, intervju, Delo, sobotna priloga, 22. novembra 1997, str. 33. Avtor sicer meni, da je funkcija na lokalni ravni bila koordinirana v okviru bivše občine in da je bila ta koordinacija zelo urejena. Zdaj pa je po njegovem mnenju lokalna funkcija popolnoma razpršena. Za državo je sicer vseeno, kdo izvaja naloge, ni pa to vseeno z vidika lokalne samouprave.

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 72/93, z dne 31. decembra 1993.

številka 72/93. Skupaj z zakonom o lokalnih volitvah<sup>54</sup> in z zakonom o referendumu za ustanovitev občin<sup>55</sup> je bila sprejeta potrebna zakonodaja za reformo lokalne samouprave.

Na podlagi te zakonodaje in ustavnega zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije<sup>56</sup> so bili dani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave.

Vlada je predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona, ki ga je Skupščini Republike Slovenije predložil Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije, podprla.<sup>57</sup> Vlada se je strinjala, da je ta zakon potreben in da bi skupaj z zakonom o državni upravi predstavljal osnovni sistemski skelet, na katerega bi se lahko postavila celotna zgradba bodočega javnega sektorja v Republiki Sloveniji. Z navedenima zakonoma bi bila po eni strani izvršena jasna razmejitev, po drugi strani pa obenem tudi povezanost med državnimi in lokalnimi zadevami v usklajenem mehanizmu javnega sektorja v Republiki Sloveniji. Vlada je tudi menila, da bi bilo zaželeno, da se zakon o lokalni samoupravi sprejme, in da se s sprejemanjem pohiti, da bi se skrajšalo obstoječe negotovo stanje na terenu, ki je v škodo slovenski državnosti in ovira konsolidacijo njene oblasti, javnih služb in tudi gospodarstva. Vlada se je strinjala s konceptom pristopa, kakor je bil razviden iz osnutka besedila zakona, z njegovimi izhodišči in tudi s temeljnimi rešitvami, ki jih je ponujal. Menila pa je, da so nekatera pomembna in aktualna vprašanja premalo problematizirana in tudi pomanjkljivo urejena. Ta vprašanja so bila: problematika mestnih občin, problematika pokrajine, medobčinsko sodelovanje, prenos državnih pristojnosti na lokalne skupnosti, premoženje občine, položaj narodnih skupnosti in prehod na novo ureditve. Vlada je na podlagi navedenega predlagala, da zbori Skupščine Republike Slovenije sprejmejo predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi, osnutek pa prekvalificirajo v teze. Zbori Skupščine Republike Slovenije niso uspeli obravnavati tega zakona in je to postala naloga državnega zbora.<sup>58</sup> Za rešitev zagate v zvezi z nadaljnjim obstajanjem trodomnih občinskih skupščin je bilo predlaganih več možnih rešitev. Prvič, čimprej naj bi sprejeli zakon o lokalni samoupravi in bi na podlagi tega zakona izvedli volitve enodomnih občinskih svetov že v tedanjih (starih) občinah. Do novih občin pa naj bi prišli v dveh letih in pol po uveljavitvi zakona o lokalni samoupravi. Opravili naj bi tudi manjše spremembe v ustavi, ki bi se

---

<sup>54</sup> Državni zbor ga je sprejel na seji dne 22. decembra 1993, objavljen je v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 72/93.

<sup>55</sup> Državni zbor ga je sprejel na seji dne 27. januarja 1994, objavljen je v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 73/94.

<sup>56</sup> Državni zbor ga je sprejel na seji 31/1-1994, objavljen je v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 74/94.

<sup>57</sup> Obravnavala ga je na svoji 33. seji dne 19. 11. 1993.

<sup>58</sup> "Skupščina v prejšnji sestavi sploh ni uspela uvrstiti na dnevni red zakona o lokalni samoupravi, čepra sta ga ustrezen odbor, ki ga je vodila Darja Lavtižar Bebler, in strokovna skupina, ki jo je vodil mag. Stane Vlaj, pripravila. Šele 23. februarja (1993 – op. S. V.) je bila izvoljena komisija za lokalno samoupravo, ki je pripravila najprej stališča in nato zakon, ki je bil v treh obravnavah v državnem zboru" Ciril Ribičič, Centralizem zoper Slovenijo, ČZP Enotnost, Ljubljana 1994, str. 68.

nanašale na delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti in širše lokalne samoupravne skupnosti. Drugič, državni zbor naj bi čimprej sprejel poseben (intervenčni) zakon o volitvah občinskih svetov, na podlagi katerega bi izvedli volitve novih enodomnih občinskih svetov že v letu 1993. Tretjič, neposredno na podlagi ustavnih določil o lokalni samoupravi je mogoče spremeniti občinske statute in vzpostaviti nov sistem občinskega upravljanja. Četrto, državni zbor naj bi z ustavnim zakonom spremenil tedanje trodomne občinske skupščine v enodomne občinske svete. Stroka se je zavzemala za drugo navedeno stališče.<sup>59</sup>

Zakon o lokalni samoupravi<sup>60</sup> ima enajst poglavij s 102 členoma.

Zakon predvideva tri vrste občin;

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

Navadne občine so tiste, ki morajo izpolnjevati pogoje, kot so popolna osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, poštna storitve, in druge pogoje. Občina mora imeti najmanj 5.000 prebivalcev, zakon pa dovoljuje tudi izjeme.<sup>61</sup>

Merila za oblikovanje mestnih občin pa so strožja v kakovostnem in količinskem pogledu.<sup>62</sup> Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

Posebni status se lahko podeli občinam na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih območjih.<sup>63</sup> Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja<sup>64</sup> sledi povezovanju ozemeljsko sklenjenih območij s posebnimi razvojnimi problemi, določenih po krajevnih skupnostih, v katerih so potrebna vlaganja za izboljšanje njihove razvojne osnove. Merila za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi se nanašajo na določitev razvojno šibkih območij, na določitev razvojno nestabilnih območij in na določitev obmejnih območij. Vlada naj bi z uredbo določila območja, ki ustrezajo zakonskim merilom.

Zakon o lokalni samoupravi vsebuje tudi pravno definicijo mesta in pogoje za pridobitev statusa mesta z odločitvijo Državnega zbora.<sup>65</sup> Takšen status lahko pričakujejo urbana naselja, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstve-

<sup>59</sup> Mnenje Vlade republike Slovenije o pobudi Ivana Verzolaka, Cirila Pucka, Alojza Metelka in Vike Potočnik za sprejem ustreznega zakona v zvezi z oblikovanjem in delovanjem občinskih parlamentov, Ljubljana, 4. 2. 1993, str 2 in 3.

<sup>60</sup> Uradni list, št. 72/93, 57/94, 14/95.

<sup>61</sup> 13. in 13.a člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>62</sup> 16. člen.

<sup>63</sup> 26. člen.

<sup>64</sup> Poročevalec, št. 30/94.

<sup>65</sup> 15.a člen.

ni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikujejo od drugih naselij in imajo več kot 3000 prebivalcev. S področno zakonodajo bi bilo mogoče na mesta prenesti tudi določene pristojnosti na posameznem upravnem področju.

V II. poglavju zakona o lokalni samoupravi, ki govori o območju občine in njenih delih, je predvidena notranja členitev občine na ožje enote.<sup>66</sup> Občina je po evropski izkušnji in stališčih Sveta Evrope demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost tudi neposrednega vpliva na sprejemanje odločitev v organih.

To dosejajo na dva načina:

- z neposrednimi volitvami organov občine in
- z referendumi, zbori občanov, državljanskimi pobudami itd.

V demokratičnih družbah je v zakonodaji in nato v statutih občin določeno, da se mora občinski svet oziroma predstavniško telo občine pred sprejemom odločitve posvetovati z organi ožjih delov občine, na primer s četrtnimi odbori, četrtnimi starešinami ali predsednikom sveta krajevne skupnosti pri vprašanjih, ki zadevajo interese prebivalcev ožjega dela občine. To je en del demokratične komunikacije. Nekaterе države pa predvidevajo (npr. Avstrija, Nemčija, Italija), da se na ožje enote prenese tudi del upravnih funkcij (na področju komunale, urejanja prostora, ekološke problematike, socialnega skrbstva itd.). Tu gre za občinske naloge, ki jih občina hkrati s sredstvi prenese na ožje dele.

Ker gre pri novem konceptu občinske ureditve za manjše občine, je spremenjena vloga krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Manjše enote – nove občine – v veliki meri opravljajo naloge, ki so jih prej izvajale krajevne skupnosti.<sup>67</sup> Zato so spremembe v njihovem položaju bistvene. Reforma lokalne samouprave je bistveno spremenila sliko javne uprave.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> 18. člen – krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. "Za obdobje vzpostavljanja nove lokalne samouprave je značilno iskanje "pravih" občin po meri prebivalcev. S tem iskanjem pa so povezane tudi dileme, ki nastajajo v zvezi z razmerji med občino in njenimi ožjimi deli – krajevnimi, vaškim in četrtnimi skupnostmi. Namesto, da bi ožjim skupnostim našli mesto, ki jim znotraj občine pripada, namesto, da bi vzpostavili ustrezno ravnovesje med občinskimi in ožjimi krajevnimi interesi, posegamo po skrajnostih – ožjim skupnostim zanikamo vsak pomen ali pa jih povzdiguemo na raven skoraj samostojnih lokalnih skupnosti, ki ogrožajo vlogo občine" Mag. Grega Virant, Predvidene spremembe v položaju ožjih delov občine, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997, str. 180.

<sup>67</sup> "Z ustanovitvijo "klasičnih" občin v letu 1994, ki pa opravljajo predvsem oziroma izključno lokalne zadeve, pa je nastal nov položaj, v katerem so krajevne skupnosti sicer še zmeraj lahko koristna institucija znotraj občine, pa je njihovo vlogo in položaj treba omejiti oziroma razmejiti z novo občino. Nova zakonodaja (zakon o lokalni samoupravi) tega vprašanja ni v zadostni meri uredila" Dr. Janez Šmidovnik, Še o pravni osebnosti krajevnih skupnosti, Pravna praksa, št. 1/97, str. 7. "V sedanjih 147 občinah imajo krajevne skupnosti svoj smisel, kar je utemeljeno tudi z njihovim dobro utečenim in uspešnim delovanjem v preteklosti" Janez Kopač, KS – so ali niso? Dnevnik, 9. 2. 1995, str. 2.

<sup>68</sup> "V skladu z ustavnimi določbami in določbami zakona o lokalni samoupravi občina ureja javne zadeve lokalnega pomena. To pomeni, da je odgovorna za zadovoljevanje lokalnih javnih potreb oziroma izvajanje lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb kakor tudi za skrb za infrastrukturo, namenjeno njihovemu izvajanju. V njeni pristojnosti je tudi prostorsko načrtova-

Prehodne in končne določbe zakona o lokalni samoupravi<sup>69</sup> se nanašajo na financiranje občin do sprejetja nove systemske zakonodaje za financiranje občin. Novo oblikovanim občinam pripada delež javne porabe po sprejetem letnem proračunu, in sicer preračunano na prebivalca. Pri tem se začete naložbe nadaljujejo po sprejetem programu za tekoče leto. Država zagotavlja takojšnje in redno financiranje novo nastali občini.

Novo občine morajo v treh mesecih po sprejemu zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij izvoliti občinski oziroma mestni svet. Ta pripravi in sprejme statut in druge akte v treh mesecih po konstituiranju.

V prehodnih in končnih določbah je urejen tudi postopek za delitev premoženja. Občinski sveti morajo v šestih mesecih po prevzemu funkcij urediti medsebojna premoženjskopravna razmerja. Pri tem bi bila najprimernejša osnova premoženjske bilance obstoječih občin. Če pride do spora glede delitve premoženja sprte strani oblikujejo arbitražo, v kateri poleg enakega števila predstavnikov sprtih strani sodeluje tudi predstavnik vlade. Če tudi arbitraža ne more rešiti spora, odloča Vrhovno sodišče RS v upravnem sporu. Pri tem ne bo odločalo o zakonitosti, temveč bo odločilo meritorno, kar pomeni, da bo vsebinsko rešilo spor, njegova sodba pa bo nadomestila dogovor oziroma pogodbo o delitvi premoženja.

Na podlagi te zakonodaje in ustavnega zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije so bili dani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave do konca leta 1994. Državni zbor je na seji dne 16. septembra 1994 sprejel tudi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi,<sup>70</sup> na seji dne 3. oktobra 1994 pa še zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.<sup>71</sup>

V pripravi so še:

- spremembe zakonodaje o financiranju občin
- zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je že v zakonodajnem postopku (druga obravnava) in je pomemben za lokalno samoupravo, saj določa kriterije za pridobitev posebnega statusa občin (obmejnih, gorskih, narodnostno mešanih, ekološko ogroženih in razvojno šibkih)
- zakon o pokrajinah,
- zakon o mestnih občinah.

nje, skrb za socialni stanovanjski fond itd. Občina je torej kot temeljna samoupravna lokalna skupnost prevzela odgovornost za izvajanje vseh nalog lokalnega pomena, ki so jih prej v veliki meri izvajale krajevne skupnosti" Grega Virant, Nova vloga krajevnih skupnosti in drugih ožjih delov občin na področju lokalnih gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti, gradivo za seminar, Svetovalni center, Ljubljana, april 1997, str. 17 in nasl.

<sup>69</sup> XII. poglavje.

<sup>70</sup> Objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 57/94.

<sup>71</sup> Objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 60/94.



## Novela ZLS iz leta 1995<sup>72</sup>

Začetek delovanja novih organov občin – občinskih svetov in županov – so spremljale precejšnje težave, ki so bile tudi posledica tega, da v zakonu o lokalni samoupravi 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, za vprašanja nezdružljivosti funkcije župana in drugih funkcionarjev, vključno načelnikov upravnih enot in predstojnikov notranjih organizacijskih enot ter zaposlenih v občinski upravi s članstvom v občinskem svetu ter za razmerja občinskih svetov do upravnih enot.

Glavni cilj novele zakona o lokalni samoupravi<sup>73</sup> je zato bil, da se omogoči tekoče in usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S predlaganimi spremembami naj bi se tudi olajšala priprava statuta, poslovnika in drugih aktov občinskega sveta in aktov župana. Spremenjeni in dopolnjeni členi so postali ustrezna normativna podlaga za delo organov lokalnih skupnosti in občinske uprave. Spremembe in dopolnitve niso posegle v sam koncept zakona in njegove temeljne vsebinske rešitve.

Jasneje so bile določene pristojnosti občinskega sveta glede imenovanja in razreševanja enega ali več podžupanov, imenovanja in razreševanja nadzornega odbora, komisij in odborov občinskega sveta in izvolitev predstavnikov občine v svet načelnika upravne enote. Odbori in komisije občinskega sveta so od takrat delovna telesa občinskega sveta, ki obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge.

Prav tako so bile natančneje opredeljene pristojnosti župana. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem akte iz pristojnosti občinskega sveta in ima pravico udeleževati se sej občinskega sveta in na njih razpravljati, predlagati sklic redne ali izredne seje občinskega sveta ter predlagati obravnavanje določenih zadev na seji občinskega sveta. Določen je bil tudi postopek, če župan zadrži objavo splošnega akta občinskega sveta, če meni, da je nezakonit. Župan določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi. Zakon je določil tudi naloge podžupana kot pomočnika župana.

Novela je prinesla tudi rešitev, da ima občinski svet predsednika in po potrebi enega ali več podpredsednikov. Predsednik občinskega sveta sklicuje in vodi seje sveta, pomaga pa mu sekretar, ki ga imenuje občinski svet izmed zaposlenih v občinski upravi. Člani občinskega sveta opravljajo svoje naloge nepoklicno. Zakon je tudi določil, kdaj preneha mandat članu občinskega sveta.

Sprememba 14. člena je v skladu z ustavo določila, da se občina ustanovi in njeno območje določi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Postopek za ustanovitev občin in določitev njihovih območij pa naj bi urejal poseben zakon, ki naj bi nadomestil zakon o referendumu za ustanovitev občin.<sup>74</sup> Spremenjeni 15. člen zakona je jasneje določil primere teritorialnih sprememb občin in tudi določil, da se te spre-

<sup>72</sup> Uradni list RS, št. 14/95 z dne 10. marca.

<sup>73</sup> Uradni list RS, št. 14/95.

<sup>74</sup> Uradni list RS, št. 5/94.

membe lahko opravijo, če se na referendumu izreče zanje večina volivcev, ki je glasovala.<sup>75</sup>

V novem 21. a členu so bile opredeljene pristojnosti občine v zvezi z zbiranjem statističnih in osebnih podatkov prebivalcev za potrebe občine.<sup>76</sup> Ta člen po mnenju nekaterih ministrstev ni dovolj dobro oblikovan oziroma omogoča različna tolmačenja.

Sprememba določbe o občinah s posebnim statusom je bila predlagana glede na to, da Vlada RS pripravlja zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki uveljavlja celovito oblikovanje in vodenje regionalne politike ter uvaja merila za določanje območij s posebnimi razvojnimi problemi, med katerimi določa razvojno šibka, razvojno nestabilna in obmejna območja. Za ta območja država že namenja posebna sredstva za spodbujanje razvoja v okviru posameznih resorjev, katerih dodeljevanje bo po navedenem predlogu zakona usklajeval vladni Svet za regionalni razvoj. Tako določena območja s posebnimi razvojnimi problemi vključujejo večji del območij, ki bi po strokovnih merilih sodila med gorska, obmejna, narodnostno mešana, ekološko ogrožena in razvojno šibka območja. Takšne ugotovitve izhajajo iz priprav strokovnih podlag za spremembo zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij, v okviru katere so analizirali različne kazalce, ki ponazarjajo nekatere od predvidenih kriterijev za določanje posebnih statusov občin. Ugotovljeno je bilo, da bi ob upoštevanju navedenih meril lahko skoraj celotno območje države razdelili v območja s posebnim statusom. Tako bi z uveljavitvijo 10 km obmejnega pasu opredelili velik del ozemlja Slovenije kot obmejno območje, z določitvijo gorskih območij dodali še preostali del ozemlja alpskega in predalpskega sveta, z ekološko ogroženimi območji vključili nekatera stara industrijska območja kot tudi lokacije s področja rudarstva in proizvodnje električne energije. Preostali del pa bi prav gotovo lahko uvrstili med demografsko ogrožena ali razvojno šibka ter mestne občine.

Novela je določila, da so odbori in komisije delovna telesa občinskega sveta. Prejšnja rešitev, da so bili izbirni (izvršilni) organi v občini, ni bila v skladu z delitvijo pristojnosti med občinskim svetom in županom.

Dodana je bila določba, da občina ustanavlja svet za varstvo uporabnikov javnih dobrin kot obvezno telo za varstvo uporabnikov, ki daje pripombe in predloge v zvezi z izvajanjem lokalnih gospodarskih služb.

S spremembo šeste alineje 29. člena je bilo določeno, da občinski svet na predlog župana imenuje in razrešuje enega ali več podžupanov. Naloge podžupana določa novi 33. a člen. Sedma alineja 29. člena je določila, da občinski svet voli in razrešuje člane občinskih odborov. Sprememba sedme alineje dodaja še člane nadzornega odbora ter člane komisij občinskega sveta. Osmo alinejo 29. člena določa, da občinski svet nadzoruje delo odborov, župana, podžupana in občinske

<sup>75</sup> Temu smo nasprotovali, vendar neuspešno. Menili smo, da gre pri ozemeljskih spremembah v lokalni samoupravi za daljnosežne posledice, zato naj velja načelo absolutne večine volivcev.

<sup>76</sup> Ta člen ZLS ves čas po sprejemu spodbuja razprave o tem, do kam sežeta pravica in upravičenost občin do zbiranja podatkov. Prim. Slobodan Dujić, Nekateri pravni vidiki posredovanja podatkov občinam, Informacijske storitve za lokalno samoupravo, zbornik referatov seminarja, Slovensko društvo Informatika in drugi, Portorož, november 1995, str. 111 in nasl.

uprave. Sprememba osme alinee natančneje določa nadzorno funkcijo občinskega sveta, tako da občinski svet nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave pri uresničevanju odločitev občinskega sveta. Deveta alineja 29. člena je določala, da občinski svet daje mnenje k imenovanju predstojnikov republiških organov, pristojnih za občino. Glede na to, da že zakon o upravi v 36. členu določa, da občinski svet daje mnenje k imenovanju načelnika upravne enote, je taka določba v zakonu o lokalni samoupravi nepotrebna, treba pa je bilo določiti, da občinski svet imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote. Deseta alineja določa, da občinski svet odloča o pridobitvi in odtujitvi premičnin in nepremičnin. Sprememba desete alineje pa določa, da občinski svet odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če s statutom občine ali z odlokom občinskega sveta za odločanje o tem ni pooblaščen župan.

Predlagane spremembe in dopolnitve 33. člena so natančneje določile položaj župana v odnosu do občinskega sveta. Nov drugi odstavek 33. člena konkretizira predlagalno pravico župana. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun, zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občine. Dodana nova četrta in peti odstavek določata pravico župana, da se udeležuje sej občinskega sveta, na njih razpravlja, predlaga sklic redne ali izredne seje sveta, predlaga obravnavanje določenih zadev na seji občinskega sveta ter skrbi za objavo splošnih aktov občin.

Določen je bil tudi postopek za ravnanje župana in občinskega sveta, če da župan zadrži objavo splošnega akta občinskega sveta, če meni, da je ta nezakonit. Župan v takem primeru predlaga občinskemu svetu, da ponovno odloči na prvi naslednji seji o aktu ter mora navesti razloge za zadržanje objave. Če občinski svet ne spremeni akta, župan po objavi tega akta vložil pri ustavnem sodišču zahtevno za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

Nov 33. a člen je določil, da podžupan pomaga županu pri njegovem delu in ga nadomešča v odsotnosti ali če je zadržan. Župan lahko pooblasti podžupana za opravljanje posameznih nalog iz njegove pristojnosti.

Status funkcionarjev v občini imajo le člani občinskega sveta, župan in podžupan ter tajnik.

Občinski svet izmed svojih članov izvoli predsednika in po potrebi enega ali več podpredsednikov. Predsednik občinskega sveta sklicuje in vodi seje občinskega sveta, pomagata pa mu podpredsednik občinskega sveta in sekretar občinskega sveta. Predsednik občinskega sveta je kot predsedujoči občinskega sveta prvi med enakimi in nima nobenih posebnih pravic in pristojnosti.

37. a člen je določil primere, ko članu občinskega sveta preneha mandat. 37.b člen pa določa, da člani občinskega sveta opravljajo svoje funkcije nepoklicno. Drugi in tretji odstavek tega člena določata, katere funkcije so nezdružljive s funkcijo člana občinskega sveta. Člani občinskega sveta ne morejo biti župan, podžupan, člani nadzornega odbora in zaposleni v občinski upravi, načelnik upravne enote, vodje notranjih organizacijskih enot upravne enote državne uprave in ne delavci v državni upravi, ki imajo pooblastila za opravljanje nalog v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občin.

Spremenjeni 43. člen je prinesel rešitev primera, ko je bil član občinskega sveta izvoljen za župana ali imenovan za podžupana. Članu občinskega sveta, ki je izvoljen za župana, preneha mandat člana občinskega sveta. Če je bil izvoljen za člana občinskega sveta na proporcionalnih volitvah, ga po 31. členu zakona o lokalnih volitvah nadomesti naslednji kandidat z iste liste kandidatov. Če takega kandidata ni ali pa če je bil izvoljen na večinskih volitvah, se izvedejo nadomestne volitve. Drugačna ureditev pa je predvidena, če je član občinskega sveta imenovan za podžupana. Ta med opravljanjem funkcije podžupana ne more opravljati funkcije člana občinskega sveta. V tem času opravlja funkcijo člana občinskega sveta naslednji kandidat z iste liste kandidatov.

47. člen je določil, da svetovalni referendum v občini lahko razpiše občinski svet oziroma župan. Glede na to, da se svetovalni referendum lahko razpiše o posameznih vprašanjih posebnega pomena iz občinske pristojnosti, taka vprašanja pa so v pristojnosti občinskega sveta, je treba pristojnost za razpis svetovalnega referenduma omejiti le na občinski svet, župan pa lahko občinskemu svetu predlaga razpis takega referenduma.

49. člen je določil, da občinsko upravo praviloma vodi župan, lahko pa jo vodi tajnik, ki ga imenuje občinski svet na predlog župana. Glede na položaj župana in potrebo, da občinsko upravo vodi strokovno usposobljena oseba, se predlaga sprememba te ureditve, in sicer tako, da župan usmerja in nadzoruje delo občinske uprave, občinsko upravo pa vodi tajnik, ki ga imenuje župan.

V 50. členu je določeno, da občinski svet določa načrt delovnih mest v občinski upravi na predlog župana. Po predlagani spremembi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi določi župan na podlagi akta o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, ki ga po 49. členu zakona sprejme občinski svet na predlog župana. Župan odloča tudi o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja zaposlenih v občinski upravi, lahko pa za to pooblasti tudi tajnika.

V spremenjenem in dopoljenem 67. členu je bila urejena pristojnost občinskih organov za odločanje o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti v skladu s spremenjenim 49. členom, ki ureja položaj župana in občinske uprave. O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni za posamezne primere z zakonom drugače določeno. Pristojnost za odločanje o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti je urejena v 68. členu.

Spremenjeni prvi odstavek 73. člena določa, da se o odločitvi občinskega sveta o vključitvi občine v pokrajino lahko izvede referendum in da je odločitev o vključitvi občine v pokrajino sprejeta, če se za to odloči večina volivcev, ki so glasovali.

Sprememba 99. člena je bila potrebna zato, ker so roki za izvolitev in konstituiranje prvih občinskih svetov določeni v zakonu o lokalnih volitvah, roke za sprejem statuta in drugih aktov, potrebnih za funkcioniranje občinskih organov, pa je treba določiti drugače, tako da se bodo ti akti sprejemali postopno, in sicer statut do 31. marca 1995, poslovnik občinskega sveta in akt o organizaciji in delovnem področju občinske uprave v enem mesecu po sprejemu statuta ter akt o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi v enem mesecu po sprejemu akta o organizaciji in delovnem področju občinske uprave.

Nov 99. a člen je uredil veljavnost in pristojnost za uresničevanje in nadomeščanje predpisov prejšnjih občin v delih, s katerimi so urejene zadeve iz državne pristojnosti, ter veljavnost in pristojnost za uresničevanje in nadomeščanje predpisov prejšnjih občin v delih, s katerimi so urejene lokalne zadeve. Zaradi jasnosti je tudi določil, da z zakoni in drugimi državnimi predpisi določene pristojnosti organov prejšnjih občin za urejanje in izvrševanje zadev iz državne pristojnosti ne preidejo na organe novih občin.

Da bi se zagotovilo nemoteno delovanje javnih zavodov in javnih podjetij, ustanovljenih za območja več občin, je bilo v novem 100. a členu začasno, dokler se občine ne dogovorijo za uresničevanje ustanoviteljskih pravic, urejeno uresničevanje teh pravic tako, da te pravice uresničujejo organi občine, na območju katere je sedež javnega zavoda oziroma javnega podjetja.

Nov 100. a člen je določil, na podlagi katerih predpisov se urejajo položaj in pravice funkcionarjev v lokalnih skupnostih ter delovna razmerja zaposlenih v v občinski upravi. Državni zbor Republike Slovenije je ob obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS – F) – EPA 231, ki ga je Vlada Republike Slovenije vložila v sprejem po skrajšanem postopku, ker so se njegove določbe nanašale predvsem na uskladitev določb Zakona o lokalni samoupravi z Ustavo Republike Slovenije, na 7. redni seji dne 30. 10. 1997, sprejel sklep, s katerim je zadolžil vlado, da pripravi predlog sistemskih sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi tako, da ga bo mogoče obravnavati in sprejeti v rednem zakonodajnem postopku pred rednimi lokalnimi volitvami v letu 1998. Takšno zahtevo je izrazilo tudi matično delovno telo – Komisija Državnega zbora za lokalno samoupravo ob obravnavi istega zakona v juliju 1997.

## **Spremembe in dopolnitve zakona 1994, 1995, 1997, 1998**

Zakon o lokalni samoupravi<sup>77</sup> je bil spremenjen s štirimi novelami, v septembru 1994, marcu 1995, maju 1997 in oktobru 1997. Spremembe in dopolnitve so narekovale praktične izkušnje delovanja občin kot tudi zahteve Ustavnega sodišča.

Zakon je bil najprej dopolnjen z določbami, pomembnimi za vzpostavitev prve mreže občin. Novela, s katero so bili določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem naj se ustanovi nova občina ter mestna občina, kriteriji in postopek za določitev statusa mesta, je bila sprejeta še pred oblikovanjem novih občin.

Z drugo novelo<sup>78</sup> je bil zakon o lokalni samoupravi dopolnjen z določbami o postopku in oblikah teritorialnih sprememb novih občin, o pravicah občine v zvezi s statistično, evidenčno in analitično dejavnostjo, o pravici pridobivanja podatkov od upravljalcev zbirk podatkov ter o določanju posebnega statusa občinam v

<sup>77</sup> Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97.

<sup>78</sup> Podrobnejše smo jo predstavili v prejšnjem podpoglavju iz razloga, ker je bila prvi obsežnejši poseg v zakon in je povzročila tudi odpore v nekaterih občinskih svetih in pri nekaterih županih, ko so eni in drugi zahtevali še več pooblastil.

primeru interesa države za ohranitev poselitve. Obsežnejši je bil poseg novele v določbe, s katerimi so določene pristojnosti občinskega sveta in župana ter spremenjen položaj odborov in komisij. Novela zakona je določila tudi, da ima občina lahko podžupana, kdo je občinski funkcionar, način odločanja občinskega sveta in druge določbe, pomembne za njegovo delo ter opredeljen položaj in izvolitev predsednika ter podpredsednika občinskega sveta kot tudi način zagotavljanja opravil, potrebnih za delovanje občinskega sveta ter način prenehanja mandata članu občinskega sveta oziroma drugemu funkcionarju. Obsežna vsebina novele je posvečena tudi nezdružljivosti funkcij občinskih funkcionarjev in nezdružljivosti opravljanja teh funkcij z delom v občinski upravi ter na nekaterih nalogah v državni upravi. S postopkom sprejemanja odločitev o ustanovitvi, spremembi ali ukinitvi pokrajin so bile z novelo dopolnjene tudi določbe o pokrajinah. S prehodnimi in končnimi določbami novele so bila urejena še nekatera vprašanja, ki so bila pomembna za konstituiranje občine in sicer: sprejem temeljnih aktov, veljavnost predpisov prejšnjih občin – družbenopolitičnih skupnosti, rok za ureditev premoženjskopравnih vprašanj, način izvrševanja ustanoviteljskih pravic občin v skupnih javnih zavodih, skladih in javnih podjetjih v času do dogovora, uporaba predpisov o funkcionarjih in o delavcih v državni upravi ter o njihovih plačah za občinske funkcionarje in delavce občinske uprave. Ta novela je bila sprejeta v času konstituiranja prvih občinskih svetov novih občin in je najbolj vplivala na vsebino statutov novih občin, s katerimi je bil vzpostavljen sistem organizacije in delovanja novih občin.

Tretja novela zakona<sup>79</sup> je opredelila nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti na enak način, kot to velja za državno inšpekcijo.

Četrta novela zakona je bila sprejeta v oktobru 1997. Njene določbe pomenijo uskladitev določb zakona o lokalni samoupravi z Ustavo Republike Slovenije, v skladu s stališči in razlogi, ki jih je v svojih odločbah navedlo Ustavno sodišče Republike Slovenije. S temi spremembami in dopolnitvami se postavlja sistemski okvir za določanje imena in sedeža občine. Zakon je dopolnjen z določbami, ki na novo urejajo celotno področje členitve občin na dele občin oziroma dajejo občinam možnost, da z razdelitvijo svojega območja na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti izvedejo tudi dekoncentracijo nalog ter v skladu z načelom decentralizacije približajo odločanje o lokalnih javnih zadevah občanom. Nove določbe natančno opredeljujejo pravni status delov občin, ki imajo pravno subjektiviteto, določa njihovo zastopanje, način financiranja ter odgovornost za obveznosti. Zakon določa, da so krajevne, vaške in četrtne skupnosti del občine tako po območju, kot v organizacijskem, funkcijskem, premoženjskem in finančnem pogledu ter ne omogoča več zadolževanja občin po njenih delih. Dopolnjene in operacionalizirane so bile določbe o občinski upravi, ki občinam omogočajo ustanavljanje skupnih organov občinske uprave. Z določbami o pristojnostih župana so jasneje razmejene pristojnosti med občinskim svetom oziroma člani občinskega sveta in županom glede predlaganja nekaterih splošnih aktov občine in odločanja o pre-

<sup>79</sup> 50. a člen.

moženjskih vprašanjih. Pristojnost imenovanja tajnika občine je prenesena na župana. Dopolnitve določb o nadzornem odboru poudarjajo vlogo nadzornega odbora kot tretjega organa občine, ki je pristojen za nadzor nad porabo javnofinancijskih sredstev v občini ter obveznosti drugih organov občine v zvezi z njegovimi ugotovitvami. Občine morajo uskladiti svoje statute z novelo v šestih mesecih.

V primeru, da statuti občin v delu, s katerim je določena delitev občine na dele in imajo ti deli pravno subjektiviteto, glede organizacije, delovanja, financiranja in premoženja, ne bodo usklajeni z novelo do konca 1998. leta, bo pravna subjektiviteta tem delom občin (krajevnim, vaškim ali četrtnim skupnostim) prenehala. Sprememba zakona, po kateri imenuje in razrešuje tajnika občine župan, pa se bo začela uporabljati s konstituiranjem organov občin po rednih lokalnih volitvah v letu 1998.

V zvezi s peto novelo zakona, ki je že vložena v zakonodajni postopek, je treba povedati, da je vladna služba za lokalno samouprav ob nujenju strokovne pomoči občinam in po strokovni presoji številnih pripomb na zakon in pobud za njegovo spreminjanje ugotovila, da nekatere določbe zakon v praksi še vedno povzročajo težave in jih je treba spremeniti ali dopolniti, pretežno pa gre za spremembe tistih določb, ki jih je težko izvajati, ker sistemsko niso v skladu z naravo izvajanja lokalne oblasti in vsebino lokalnih javnih zadev. Razmejitev pristojnosti med občinskim svetom in županom še vedno ni dovolj natančna in povzroča blokade, oteženo delovanje in ponekod neizvajanje najpomembnejših lokalnih javnih zadev. Določbe, s katerimi je občinam dana možnost, da s prostovoljnim povezovanjem in sodelovanjem skupno izvajajo določene javne zadeve lokalnega pomena, so presplošne.

Ustava Republike Slovenije določa posebni status mestne občine. Status mestne občine lahko dobi mesto po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon (prvi odstavek 141.člena Ustave). Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Ureditev mestne občine v zakonu o lokalni samoupravi so vse do zdaj spremljale različne razlage, ki so se nanašale predvsem na vprašanje, ali je treba mestne občine urediti s posebnim zakonom o mestnih občinah ali pa naj naloge mestnih občin uredi področna zakonodaja, ker je njihova sistemska ureditev v zakonu o lokalni samoupravi zadostna. Ne glede na različne razlage pa je bilo treba te določbe urediti, saj so napačno povzemale ustavno določbo o posebnih pristojnostih mestnih občin.

Prav tako je ureditev oblik neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju o lokalnih javnih zadevah presplošna in onemogoča izvedbo nekaterih oblik, predvsem lokalnega referenduma na zahtevo volivcev in ljudske pobude. Nadzor nad zakonitostjo delovanja občinskih organov je urejen v dveh zakonih, v zakonu o upravi in v zakonu o lokalni samoupravi in ne omogoča učinkovitega nadzora nad delom občinskih organov. Način urejanja premoženjskopравnih vprašanj med novimi občinami, ki so nastale na območju prejšnjih, kot ga je uredil zakon, ni upošteval dejstva, da je način sporazumevanja in pogajanja neprimeren, kadar so za to pooblaščen oziroma pristojni kolektivni organi. Te ugotovitve pa so narokovale obsežne spremembe in dopolnitve določb veljavnega zakona o lokalni

samoupravi, ki v velikem delu spreminjajo nekatere njegove sistemske rešitve.

Cilj novih sprememb in dopolnitev zakona<sup>80</sup> je torej:

- odpraviti nepovezано delovanje občinskega sveta in župana, zagotoviti večjo koordinacijo delovanja občinskih organov, natančneje opredeliti pravice in dolžnosti posameznih občinskih funkcionarjev ter poveriti izvajanje občinskih funkcij le neposredno izvoljenim funkcionarjem;
- določiti oblike sodelovanja, združevanja in povezovanja občin;
- uskladiti določbe zakona, s katerimi se urejuje posebni status mestnih občin tako, da bo ustavno določbo mogoče uresničiti;
- sistemsko urediti postopek prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti v izvajanje občinam;
- urediti oblike neposrednega sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini;
- določiti pravno nasledstvo in način razdelitve premoženja v primeru spremembe območij občin in ustanovitve novih občin;
- dopolniti sistemsko ureditev nadzorstva nad zakonitostjo delovanja občinskih organov.

Problematika razmejitve pristojnosti je temeljni razlog za spremembo načina vodenja občinskega sveta, ki ga naj bi poslej vodil župan, ter za večjo povezanost med svetom in županom. Predlog temelji na ugotovitvi, da v lokalnih skupnostih ni ne potrebe ne nujnosti za strogo ločitev med "zakonodajno oblastjo" in "izvršilno oblastjo", da mora izvajanje lokalne oblasti temeljiti na skupni odgovornosti obeh občinskih organov za izvajanje javnih zadev lokalnega pomena ter da soodvisnost obeh organov pomeni večjo učinkovitost njunega delovanja. Tudi po predlagani ureditvi ostaja občinski svet najvišji organ odločanja v občini, župan pa izvrševalec odločitev občinskega sveta, predstavnik občine in njen zastopnik ter predstojnik občinske uprave. Delovna telesa občinskega sveta sestavljajo le člani občinskega sveta. Delovna telesa oblikujejo mnenja in stališča o posameznih zadevah iz delovnega področja občinskega sveta ter lahko občinskemu svetu predlagajo v sprejem odloke in druge akte, razen aktov, za katere zakon določa, da jih predlaga župan. Prav tako so podžupani imenovani izmed članov občinskega sveta. Občina ima najmanj enega podžupana. Njegova naloga je pomagati županu pri njegovem delu ter ga nadomeščati ob njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Za odsotnost se šteje tudi čas od morebitnega predčasnega prenehanja mandata do izvolitve novega župana. Naloge tajnika so zahtevne strokovne naloge vodenja občinske uprave, zato zakon zanj predpisuje minimalno stopnjo potrebne izobrazbe, ki bo občini zagotovila, da bo njena uprava strokovno in dobro vodenjena.

Zakon o lokalni samoupravi dopušča občinam, da se zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena povezujejo v skupnosti ali zveze, način povezovanja ter položaj skupnosti pa določijo s svojimi statuti. Zakon tudi omogoča občinam, da v skladu z načelom prostovoljnosti in solidarnosti sodelujejo med

<sup>80</sup> Državni zbor ga bo obravnaval v rednem trofaznem postopku v letu 1998. Spremembe in dopolnitve so obsežne, saj se nanašajo kar na 37 členov zakona o lokalni samoupravi.



seboj, v ta namen združujejo sredstva, oblikujejo skupne organe, organizacije in službe za opravljanje skupnih zadev. Določbe je bilo treba dopolniti in omogočiti, da bodo občine s povezovanjem v skupnosti ali zveze dejansko lahko lažje in bolj ekonomično izvajale nekatere zadeve, ki so jim skupne ali pri katerih imajo skupne interese.

Kljub določbam o možnosti prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti v izvajanje občinam, ki jih vsebuje Zakon o lokalni samoupravi, država teh možnosti še ni izkoristila. Veljavne določbe so zelo splošne in omogočajo zelo različno razlago, za katere posamezne naloge iz državne pristojnosti je mogoče izvesti prenos in na koga (le na vse občine ali tudi na posamezno, občine na določenem območju, mestne občine), kakšen naj bo postopek prenosa in kdaj je treba pridobiti predhodno soglasje občine, zato je bilo nujno dopolniti določbe zakona, ki so omogočale prenos. Ob tem je bilo upoštevano, da mora biti v interesu države iskati vse možnosti za racionalnejše in učinkovitejše izvajanje njenih nalog ter da mora zato imeti ustrezno pravno podlago, s katero ji bo omogočeno:

- da prenese v izvajanje občinam naloge, ki so povezane z izvajanjem lokalnih javnih zadev, katerih izvajanje po organih občine bo pozitivno vplivalo na izvajanje nalog občine ter tako na razvoj lokalne samouprave oziroma demokracije;
- da prenesene naloge iz državne pristojnosti ne bodo po nepotrebnem obremenjevale občin z opravljanjem upravnih nalog;
- da se lahko opravi prenos v izvajanje vsem občinam, ali le nekaterim oziroma posamezni, če gre za naloge iz državne pristojnosti, ki so posebej povezane z geografskimi, gospodarskimi, kulturnimi oziroma drugimi značilnostmi in posebnostmi posameznih oziroma posamezne občine.

Nekateri novejši zakoni s področja lokalne samouprave ponovno poudarjajo pomembnost oblik neposrednega odločanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini. Predvsem je zelo pomembna oblika zbor občanov. Predlagana je dopolnitev zakona z vprašanji, ki jih morajo občine pravno urediti v svojem statutu. Dopolnitev zakona v zvezi z lokalnimi referendummi je nujna, ker je zaradi odsotnosti teh določb izvajanje referendumov v praksi zelo zapleteno ali celo nemogoče, to pa je v nasprotju s pravico občanov do referendumskega odločanja v lokalni samoupravi. Podobno kot za referendum velja tudi za ljudsko iniciativo. V zakonu je zastavljeno, da je tudi to področje predmet avtonomnega lokalnega prava. S predlaganimi določbami je področje neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini urejeno tako, da bo vsem državljanom zagotovljena enakost pravice sodelovanja v vseh oblikah neposrednega odločanja v občini. Določena je obvezna vsebina statuta občine, ki se nanaša na oblike neposrednega odločanja ter dolžnosti občinskih organov glede organiziranja in izvedbe teh oblik, kot tudi glede upoštevanja na zborih, referendumih ter ob ljudski iniciativi sprejetih neposrednih odločitev občanov.

Predlagane določbe o pravnem nasledstvu in delitvi premoženja se nanašajo na primere sprememb območij občin in ustanovitve novih občin oziroma priključitve območij k drugi občini. Ureditev temelji na pravnem nasledstvu lokalne oblasti, katere temeljna elementa sta območje in prebivalstvo ter na ugotovitvi,

da je vse premoženje občine javno premoženje, ki je kot materialna osnova namenjeno uresničevanju nalog občine.

Zakonitost dela organov lokalnih skupnosti v skladu s 144. členom Ustave Republike Slovenije nadzorujejo državni organi. Na podlagi ustavne določbe so pristojnosti nadzora določene z zakonom.

Zakonske določbe, ki urejajo nadzor nad zakonitostjo dela lokalne skupnosti, upoštevajo njeno samostojnost oziroma v skladu z zakonom avtonomno urejanje javnih zadev lokalnega pomena. Po določbi tretjega odstavka 88. člena zakona o lokalni samoupravi opravljajo državni nadzor nad delom organov lokalnih skupnosti vlada in ministrstva, enako v skladu z 10. členom zakona o upravi nadzoruje zakonitost dela organov lokalnih skupnosti uprava. Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva po resornem načelu. Ministrstva opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti, vsako na svojem področju dela (nad izvajanjem zakonov, ki urejajo področje dela ministrstva oziroma sodijo v njegov resor s splošnimi in posamičnimi akti občin) predvsem na podlagi 57. člena Zakona o upravi. Upravne enote opravljajo določene naloge iz pristojnosti ministrstev v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti na podlagi drugega odstavka 34. člena zakona o upravi. Nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov, ki ga izvajajo ministrstva oziroma upravne enote, pa v zadevah iz izvirne pristojnosti občin ne pomeni, da ima nadzorni organ pravico izdati akt, s katerim razveljavi ali spremeni odločitev občinskega organa, temveč mora organ občine opozoriti, da obravnavani akt, ki ga je izdal, ni v skladu z ustavo in zakonom ter mu predlagati ustreznost rešitev. Če občinski organ svojega akta ne uskladi z ustavo in zakonom, mora nadzorni organ predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa z ustavo in zakonom. Pristojna ministrstva imajo tudi dolžnost opozoriti občinski organ, za katerega ugotovijo, da ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, na pravilnost ravnanja in mu predlagati ustrezne ukrepe. Ureditve ni omogočala učinkovitega ukrepanja vlade in pristojnih ministrstev v primerih, ko je zaradi evidentno nezakonitega ravnanja občinskih organov, prišlo do škodljivih posledic za posameznika, pravno osebo ali lokalno skupnost v celoti. V teh primerih je nujno omogočiti vladi in pristojnemu ministrstvu, da s predlogom začasno zadržanje odločitve občinskega organa ali pa z ureditvijo zadeve za račun občine, zavaruje pravice in interese posameznika in lokalne skupnosti do odločitve pristojnega organa oziroma prepreči nastanek škodljivih posledic za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje. Gre za primere splošnih odločitev, ki sodijo v pristojnost ustavnega sodišča ter za odločitve, ki so individualne narave, vsebinske odločitve v okviru občinskega proračuna (neizpolnjevanje finančnih obveznosti do uporabnikov proračuna), neizvrševanje naloge zagotavljanja javne službe ter nadzorstvo nad zakonitostjo dela občinskih organov v zvezi z izvajanjem zakona o lokalni samoupravi. Predlagane določbe omogočajo Državnemu zboru, da na predlog vlade v najhujših primerih nezakonitega delovanja občinskih organov oziroma v primeru, ko ti ne izvršujejo svojih nalog, ki bi jih v skladu z zakonom morali, razpusti občinski svet, razreši župana, postavi začasnega upravitelja občine in razpiše predčasne volitve.

Spremembe in dopolnitve bodo zahtevale zakonsko ureditev mestnih občin z njihovimi posebnimi nalogami in uskladitev nekaterih zakonov, predvsem zakona o upravi ter omogočile pripravo določb posebnih zakonov oziroma zakonov, s katerimi bodo občinam v izvajanje prenesene posamezne naloge iz državne pristojnosti, po njihovem predhodnem soglasju in če bodo občine lahko zagotovile racionalnejše in učinkovitejše izvajanje teh nalog. Sistemske spremembe, ki so namen tega predloga, bodo dokončno izvedene šele z uskladitvijo občinskih statutov v tistih delih, s katerimi je določena organizacija in delovanje občinskih organov, predvsem občinskega sveta in župana pa tudi občinske uprave ter določb o oblikah neposrednega sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini.

## II.

# KRATEK PREGLED PRIPRAV ZA UVEDBO LOKALNE SAMOUPRAVE

## OSNUTEK USTAVE RS 1991 IN ZAHTEVE IZ JAVNE RAZPRAVE

Skupščina Republike Slovenije je 12. oktobra 1990 določila osnutek ustave Republike Slovenije, ki je bil dan v javno razpravo skupaj z razlago.<sup>81</sup> Javna razprava je trajala do 30. novembra 1990. Osnutek ustave je zagotavljal lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji<sup>82</sup> ter v poglavju V opredeljeval občino, njene pristojnosti, ustanovitev, dohodke, širše lokalne skupnosti in javna pooblastila občine.<sup>83</sup> Občina je bila opredeljena kot samoupravna skupnost prebivalcev na določenem območju, ki je pristojna za urejanje in opravljanje zadev, ki posegajo v koristi in pravice prebivalcev na njenem območju. Z ustavnim zakonom bi se lahko natančneje določile pristojnosti občine. Glede širših lokalnih skupnosti je bila predvidena njihova fakultativna ustanovitev, lahko pa bi se ustanovile tudi z ustavnim zakonom. V razlagi je bilo navedeno, da je bila med drugimi mednarodnimi dokumenti upoštevana tudi Evropska listina lokalne samouprave.<sup>84</sup> Izrecno je bilo tudi povedano, da se na predhodno izvedenem referendumu za ustanovitev občine ugotovi samo volja prebivalcev območja, na katerem naj bo ustanovljena občina. Občina je samoupravna skupnost z lastno od državne oblasti ločeno oblastjo, ki opravlja svoje lastne nedržavne zadeve. Velja presumpcija, da občina ureja vse, kar ni v pristojnosti republike.<sup>85</sup> Organe samouprave pa lahko republika z zakonom ali ustavnim zakonom pooblasti za opravljanje upravnih zadev iz pristojnosti republike, tako da da organom lokalne samouprave javno pooblastilo.<sup>86</sup>

Ob določanju osnutka ustave na sejah družbenopolitičnega zbora, zbora združenega dela in zbora občin<sup>87</sup> so bili dani konkretni predlogi k poglavju o lokalni samoupravi, ki so vsebovali delitev republike na občine in regionalne skupnosti ter zbor regij v parlamentu RS.<sup>88</sup> V uvodni besedi je predsednik komisije Skupščine RS za ustavna vprašanja glede lokalne samouprave ugotovil, da se s tem osnutkom opušča komunalni sistem. Občini se zagotavlja dejanska samouprava,

---

<sup>81</sup> Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/1990.

<sup>82</sup> 4. člen.

<sup>83</sup> Členi 135 do 140.

<sup>84</sup> Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 17/1990, str. 16.

<sup>85</sup> Prav tam, str. 23.

<sup>86</sup> "Organov lokalne samouprave torej ne gre enačiti z državnimi organi, ki jih lahko republika ustanavlja na nižjih nivojih, od ministrstev vse do občine, prek katerih sama izvaja upravne naloge. Republika ne zato more prenašati urejanja in opravljanja upravnih nalog na samoupravo, pač pa lahko to stori le z javnimi pooblastili." Prav tam, str. 23.

<sup>87</sup> 12. 10. 1990.

<sup>88</sup> Prav tam, str. 30.

opravljanje državnih upravnih funkcij pa je od lokalne samouprave popolnoma ločeno. Samo izjemoma se občini na podlagi zakona in z njenim privoljenjem lahko poveri opravljanje določenih državnih upravnih funkcij. Opozoril pa je, da se ustavni komisiji ni posrečilo izoblikovati bodisi materialnih ali procesnih meril, kako doseči razmejitev med lokalnimi in državnimi pristojnostmi.<sup>89</sup>

Zahteve iz javne razprave so obdelovale podskupine ustavne komisije za posamezna področja, kar je veljalo tudi za področje lokalne samouprave.<sup>90</sup>

V javni razpravi so bile dane tudi pripombe, ki jih po tedanji oceni ni bilo mogoče vključiti v ustavno besedilo.

### **a) Ustava naj bi več in bolj konkretno govorila o lokalni samoupravi: več kot sto predlagateljev je postavilo takšno zahtevo ali predlog.**

Skupina za lokalno samoupravo se je strinjala, da je treba lokalno samoupravo natančno ustavnopravno opredeliti, saj jo v Republiki Sloveniji šele uvajamo. Čeprav je na mestu zahteva, da naj bi bila ustava čim krajša in da je dovoljeno vse, kar z ustavo ni prepovedano, je menila, da je treba tako v splošnih določbah kot v posebnem poglavju o lokalni samoupravi jasno opredeliti pravico ljudi do lokalne samouprave, zagotoviti občini področje nalog, ki odsevajo življenjske interese prebivalcev glede reševanja njihovih problemov v naseljih in jih občina samostojno ureja in opravlja, zagotoviti občini lastne dohodke, uvesti večtipsko občino, uvesti lokalno samoupravno skupnost za opravljanje zadev širšega pomena na širšem območju od občine, zagotoviti nadzor države glede zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti, opredeliti institut občinske lastnine (v poglavju o ekonomskih in socialnih razmerjih) idr. Skupina je predlagala obseg ustavnega urejanja lokalne samouprave, ki je po njenem mnenju potreben, racionalen in tudi primerljiv z obsegom urejanja tega področja v ustavah nekaterih drugih držav.

K poglavju o lokalni samoupravi so udeleženci javne razprave o osnutku ustave RS predlagali tudi šest novih členov – štirje so se nanašali na regije, en je uvažal mestno občino, en pa je govoril o nadzoru zakonitosti dela organov enot lokalne samouprave in nadzoru organov lokalnih skupnosti, kadar opravljajo zadeve

<sup>89</sup> Prav tam, str. 36.

<sup>90</sup> K členom o lokalni samoupravi je bilo dano to število pripomb: k 4. členu – 12 točk pripomb; k 9. členu – 11 točk; k poglavju V. SAMOUPRAVA LOKALNA SAMOUPRAVA:

– splošnih pripomb – 152 točk; k 135. členu – 30 točk; k 136. členu – 28 točk; k 137. členu – 15 točk; k 138. členu – 13 točk; k 139. členu – 29 točk; k 140. členu – 6 točk; k 141. členu – 24 točk.

Skupaj gre za 320 točk pripomb. Skupina za lokalno in drugo samoupravo – sestavljali so jo Danijel Starman kot vodja, ter Darja Lavtižar-Bebler, Boštjan Kovačič, Franco Juri, Danilo Bašin, mag. Stane Vlaj kot člani, zunanji strokovni sodelavci pa so bili: dr. Janez Šmidovnik, dr. Gorazd Trpin, dr. Pavel Gantar in mag. Tone Jerovšek – je pregledala vse pripombe iz javne razprave o osnutku nove slovenske ustave, ki so se nanašale na lokalno in drugo samoupravo. Njena naloga je bila, da predloge in pripombe razvrsti na:

- tiste, ki jih ni mogoče vključiti v ustavno besedilo, ker niso v skladu z zasnovo ustave oziroma z izhodišči, kot so bila sprejeta s predlogom, da se začne postopek za sprejem nove ustave Republike Slovenije;
- predloge za konkretne spremembe in dopolnitve besedila osnutka, o katerih naj odloči komisija in
- predloge za nove ustavne rešitve, ki utemljujejo obravnavo na seji komisije).

iz prenesene pristojnosti. Predlagani obseg in vsebina ustavnopravnega urejanja lokalne samouprave sta bila po mnenju delovne skupine tudi ustrezna ustavno-pravna podlaga za pripravo zakona o občinah, pa tudi za spremembe zakonov s posameznih področij, s katerimi bo zakonodajalec razmejil državne pristojnosti od delovnih področij lokalnih samoupravnih skupnosti.

Manj opredelitev (členov) je potrebnih v tistih evropskih državah (na primer v Nemčiji), kjer lokalna samouprava poteka kot nekaj samo po sebi umevnega že dolga desetletja. Tam lokalna samouprava živi in ni nobene potrebe za podrobne ustavne določbe o njej.

Skupina je tudi menila, da so številne konkretne pripombe in predlogi takšni, ki sodijo v zakon o občinah oziroma v statute samoupravnih lokalnih skupnosti – na primer predlogi, kako naj bosta občina ali mesto notranje strukturirana. Zakon o lokalni samoupravi oziroma o občini<sup>91</sup> naj bi konkretnije opredelil – upoštevaje naše in demokratične evropske izkušnje – zadeve lokalne samouprave, osnovno strukturo organov lokalne skupnosti, vire financiranja, odnose med centralnimi in lokalnimi organi oblasti idr. Ustava in zakon pa morata vsebovati samo temeljne in okvirne določbe, kar daje lokalnim samoupravnim skupnostim pravico in možnost samoorganizacije glede organiziranja in načina dela njihovih organov itd.

**b) Lokalna samouprava in občina kot njena temeljna oblika naj ne bi poslabševali sedanjega položaja občin: številne pripombe so menile, da je osnutek določil o lokalni samoupravi takšen, da prazni vsebino občin, pogrešale so podrobno ustavno navajanje njenih nalog, organizacijo lokalne oblasti idr.**

Skupina je menila, da gre tu za nesporazum ali pa za vztrajanje pri dosedanjem sistemu. Komunalni sistem, ki ga želimo zamenjati z lokalno samoupravo, je temeljil na občini kot integrirani samoupravni socialnoekonomski skupnosti in hkrati temeljni družbenopolitični (oblastni) skupnosti. Občina naj bi bila predvsem samoupravna skupnost, v kateri bi ljudje uresničevali skupne interese in zadovoljevali skupne potrebe lokalnega javnega pomena, zaživela pa je predvsem kot decentralizirana državna oblast – v več sto zveznih in republiških zakonih ji je bilo naloženih več kot 3000 nalog za državo. Meja med državo in samoupravo je bila v konceptiji jugoslovanske občine kot komune zabrisana. Zdaj naj bi šlo za to, da se ponovno vzpostavi prava lokalna samouprava, katere osnovna enota je (manjša) občina, ki je univerzalno pristojna za urejanje in opravljanje javnih zadev lokalnega pomena. Poleg “navadne” občine je skupina predlagala tudi mestno občino ter posebni pravni status mesta Ljubljana. Notranja strukturiranost teh skupnosti naj bi bila prepuščena njim samim oziroma volji ljudi. Predvidevala se je tudi širša lokalna samoupravna skupnost od občine. Ta lokalna skupnost naj bi bile primarno namenjena opravljanju lokalnih javnih zadev, republika pa naj bi z zakonom nanje prenesla opravljanje posameznih zadev iz republiške pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.

---

<sup>91</sup> Zakone o lokalni samoupravi imajo Italija, Avstrija – o občinah, Švedska, Nemčija, Madžarska, Španija in druge države)

**c) Zelo veliko pripomb se je nanašalo na krajevno skupnost; močno je prevladovala zahteva, da se ohrani tudi v novi ureditvi:** nekateri so terjali, da mora ustava izrecno opredeliti krajevno skupnost kot eno od vrst lokalnih samoupravnih skupnosti, drugi pa so menili, da bi jo moral opredeliti zakon o občinah.

Skupina je menila, da se položaj krajevne skupnosti bistveno spreminja z uvedbo lokalne samouprave, v kateri je občina njena temeljna oblika. Marsikatera krajevna skupnost – na podeželju – bo lahko osnova za oblikovanje nove občine. Skupina ni zanikala pozitivnih rezultatov pri dosedanjem delovanju krajevnih skupnosti, še zlasti na podeželju. Tudi ti rezultati in izkazana lokalna energija ljudi pri reševanju skupnih lokalnih problemov naj bi bila po mnenju skupine dobra predhodnica za uspešen začetek delovanja novih občin. Skupina tudi ni videla razloga, da ne bi v primerih večjih občin in po volji ljudi še naprej imeli ožjih enot v občini – krajevnih skupnosti, vaških odborov, trgov idr. – vendar vključenih v občinsko samoupravo. Takšna možnost je bila odprta tudi s predlaganim novim 135. členom, ki poleg občine predvideva še druge lokalne skupnosti.

Številni predlagatelji so menili, da bi morala ustava jasno opredeliti merila za oblikovanje novih občin; nekateri so svarili pred pretirano drobitvijo Slovenije na male občine, ki ne bodo sposobne delovati, pred neracionalno ureditvijo in pred naraščanjem števila zaposlenih v lokalni občinski upravi.

Skupina je menila, da so podrobneje opredeljena merila in postopek za ustanavljanje novih občin stvar zakona o občinah. Strinjala se je, da gre pri uvajanju lokalne samouprave za zelo zahteven projekt, ki mora temeljiti na dovolj jasni ustavnopravni koncepciji in zakonski podlagi ter na temeljith pripravljajlnih dejanjih na območjih, kjer je volja ljudi, da ustanovijo svojo občino. Gotovo je, da morajo biti pri oblikovanju novih občin upoštevani tudi geografski, zgodovinski, demografski, sociološki, ekonomski in drugi vidiki oziroma strokovna merila.

**č) Številne pripombe so se nanašale na vmesni člen med republiko in bodočo (malo) občino:** veliko je bilo opozoril pred pretirano centralizacijo urejanja in opravljanja zadev na ravni republike. Veliko predlagateljev se je zavzemalo za nadaljevanje policentričnega razvoja Slovenije, jamstvo zanj pa so videli v dvodomnem parlamentu in v oblikovanju vmesnega člena med republiko in občino. Pri predlogih za oblikovanje tega člena je šlo za dva pristopa; da se oblikuje (obvezno) od zgoraj navzdol ali (postopno) in z ustavnim zakonom od spodaj navzgor. V prvem primeru so bile predlagane regije kot upravno-politične enote, v drugem primeru pa oblikovanje širših enot lokalne samouprave.

Skupina, že prej pa odbor za lokalno samoupravo na ravni skupščine, sta menila, da je zahteva po oblikovanju vmesnega člena med republiko in občino vsekakor na mestu. V svetu prevladuje dvostopenjska lokalna samouprava. Z oblikovanjem številnih novih občin se bo večkratno povečala razdalja med njimi in republiko in nevarnost pretirane centralizacije se bo povečala.

Večinsko mnenje v skupini pa ni bilo naklonjeno oblikovanju regij v Republiki Sloveniji, temveč oblikovanju poleg občine še ene teritorialne skupnosti za širše območje, ki bi opravljala javne naloge, ki presegaajo zmogljivosti (podeželskih) občin. Takšna vmesna skupnost bi lahko bila ustrezní teritorialni okvir za oprav-



ljanje vrste javnih nalog širšega lokalnega pomena, kot so npr. graditev in vzdrževanje javnih cest ter drugih komunalnih objektov, ki delujejo za širši prostor, vzdrževanje določenih javnih institucij širšega – vendar še zmeraj lokalnega pomena na področju družbenih dejavnosti, v šolstvu, v zdravstvu, socialnih in kulturnih dejavnosti itd. Take skupnosti pa bi lahko prevzemale tudi tiste javne naloge državnega pomena, ki jih je treba izvajati “na terenu”, ki je večji od občine. Taka teritorialna enota je torej glede določenih zadev, ki jih opravlja, državna, glede drugih (lokalnih) zadev pa samoupravna. Take narave je na primer francoski departma ali nemški Kreis; take narave je bil tudi naš predvojni okraj. Mogoče pa je tudi, da je taka enota povsem samoupravna, torej lokalna samoupravna skupnost, ki pa opravlja tudi določene državne naloge, ki jih ji naloži, oz. za katere jo pooblasti država s tem, da jih opravlja po posebnem režimu državnega nadzora.

Z vzpostavitvijo takih teritorialnih entot bi se lahko – vsaj delno – izognili manj racionalnemu dvotirnemu upravnemu sistemu, pri katerem obstoje “na terenu” vzporedno dvojne teritorialne enote: državne in lokalne, ki delujejo povsem ločeno ene od drugih. Taka vmesna enota bi pomenila krepitev lokalne samouprave in omejevanje državnega centralizma, ki bi bil sicer nujno na pohodu.

Skupina se je pridružila mnenju dr. Janeza Šmidovnika, da je treba problem vmesnega člana vsaj načelno definirati v besedilu ustave, ni pa se še treba izreči glede konkretne fiziognomije in imena take vmesne skupnosti. To naj bi bila stvar poznejšega zakona. Stvari najbrž še niso dovolj jasne za dokončne rešitve, bodo pa veliko jasnejše po odpravi obstoječega komunalnega sistema in po vzpostavitvi novih občin. Takrat se bo pokazalo da bo ostala “v zraku” cela vrsta javnih ustanov, zlasti na področju družbenih dejavnosti, ki bodo prevelike za občine, zlasti za podeželske občine, obenem pa premajhne za republiko. Razen tega republika sploh ne bo mogla prevzeti ustanov, ki bi bile zunaj njenih zakonskih oz. programskih obveznosti. Stalno se bodo pojavljale še nove potrebe za vzpostavitev dejavnosti in služb, zlasti na področju komunalne infrastrukture, ki so širšega teritorialnega pomena, in bi jih lahko uspešno opravljala kot svoje stalne naloge le lokalna skupnost širšega pomena na samoupravni osnovi.

Skupina (večina) in zunanji strokovni sodelavci (večina) so menili, da med njihovem predlogom glede vmesnega člana in predlogom, ki se zavzema za uvedbo regij, ne gre za nepremostljive razlike. Cilji, ki jih vsebuje drugi predlog, se dajo doseči tudi s prvim predlogom. Skupina se je zavedala, da je obravnavano vprašanje še naprej aktualno in odprto, zato je poslala ustavni komisiji predloge glede regij, ki so jih predlagali organizacije in posamezniki.

**d) Veliko je bilo zahtev, da se z ustavo opredelijo pristojnosti (osnovne naloge, funkcije, delovna področja) občine:** nekateri so jih celo naštevali, številni pa so se zavzemali za jasno razmejitev med državnimi zadevami in delovnimi področji lokalne samouprave.

Skupina je menila, takšno je bilo tudi prevladujoče strokovno stališče, da lokalnih zadev ni mogoče naštevati v ustavi. Gre namreč za nedoločljivo število zadev,<sup>92</sup> ki se pojavljajo v odvisnosti od kraja in časa, zlasti pa od razvitosti kraja. Gre za zadeve, ki se najbolj neposredno tičejo življenja in dela prebivalcev v nji-

hovich naseljih. Gre za zadeve, ki so osredotočene na uresničevanje neposrednih interesov prebivalcev in se – v tehnično-organizacijskem smislu njihovega izvajanja – zaključujejo znotraj občine. V tem okviru je pristojnost občine neomejena – univerzalna. Največji sklop lokalnih zadev spada v področje komunale, vendar pa lahko obstoje lokalne zadeve tudi na skoraj vseh drugih družbenih področjih, le da povsod drugod nastaja problem razmejčitve z državo. Do dejanskega razmejevanja zadev med državo in občinsko samoupravo prihaja preko zakonodaje, ki ureja konkretne zadeve na posameznih družbenih področjih. Merilo razmejevanja je ustavna definicija<sup>93</sup> delovnega področja občine, ki mora izraziti po eni strani univerzalno pristojnost občine v lokalnih zadevah, po drugi strani pa razmejitve nasproti državi.

**e) Številne so bile zahteve, da se v ustavi navedejo lastni viri občine:** skupina je menila, da občina mora imeti zagotovljene lastne dohodke, s katerimi lahko opravlja svoje naloge. Vendar pa ni stvar ustave, da taksativno našteje davščine, ki pripadajo občini.

Vprašanje financiranja občin naj bi načelno uredil zakon o občinah, podrobneje pa finančna zakonodaja. Pri tem je skupina menila, da bo najbrž treba slediti prevladujoči ureditvi tega vprašanja v svetu, da se lokalne skupnosti financirajo tako, da en del sredstev pridobivajo z lastno gospodarsko dejavnostjo in dejavnostjo lastnih organov, en del z dotacijami (pogosteje) in subvencijami (redkeje) višjih organov, en del pa s prihodki od davkov, ki so jih uvedle na svojem območju. Upoštevati je treba tudi možnost najemanja kreditov. Obstajal je tudi strokovni predlog, da bi pri nas kazalo postaviti sistem financiranja lokalne samouprave tako, da bi imele lokalne skupnosti za lastno delovno področje lastne vire (premoženjski davki), za preneseno delovno področje bi obstajala fiskalna suverenost na višjih skupnostih, dopolnilna sredstva pa naj bi se dajala v obliki dotacije (za finančne izravnave) in subvencije (za posebne naloge). Sistem financiranja lokalne samouprave bi moral torej temeljiti na kombinaciji več načinov zbiranja sredstev.

**f) Precej vprašanj je glede urejanja upravnih zadev državljanov v prihodnje:** izražena je bojazen, da se bo z uvedbo lokalne samouprave položaj za ljudi v upravnih postopkih poslabšal.

Skupina je menila, da je to vprašanje povezano z reformo državne uprave, njenim posodabljanjem in usposobitvijo za hitro strokovno urejanje zadev državljanov.

<sup>92</sup> Za ponazoritev naj navedemo nekaj tipičnih delovnih področij lokalnih samouprav. To so: skrb za zdravo življensko okolje, javna snaga, pokopališka dejavnost, upravljanje javnega dobra, javni prevozi, javna razsvetljava, osnovna požarna varnost, mestna oziroma vaška straža, urejanje zelenih površin in javnih parkirišč, urejanje lokalne infrastrukture, vodotokov in vodnih virov, upravljanje in gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki so last občine, varstvo divjadi, izvajanje lova in ribolova, skrb za socialno ogrožene, invalidne in ostarele osebe, skrb za osnovno varstvo otrok in družine, skrb za gradnjo in vzdrževanje šolskih poslopij, skrb za razvoj obrti, storitvenih in drugih dejavnosti, odločanje ali soodločanje o posegih v prostor na območju občine, pospeševanje turizma idr.

<sup>93</sup> Prim. čl. 138.

nov. Zagotoviti je treba učinkovito, hitro in ekonomično uresničevanje in varstvo vseh pravic in pravnih interesov državljanov in njihovih asociacij ob polnem spoštovanju legalitete. Najbrž bo tudi v prihodnje mogoče opravljati te postopke (matične zadeve, izdajanje različnih dovoljenj idr.) na sedežih dosedanjih občin. Pojavljali pa so se tudi predlogi za ponovno uveljavitev krajevnih uradov.

## **Strokovni predlog členov ustave Republike Slovenije o lokalni samoupravi**

Skupina za lokalno in drugo samoupravo je predlagala, da se člani o lokalni samoupravi glasijo, kot sledi:

4. člen:

(lokalna samouprava)

“V Republiki Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.”

9. člen:

(glavno mesto)

“Glavno mesto Republike Slovenije je Ljubljana.

Mesto Ljubljana je enotna lokalna samoupravna skupnost s posebnim položajem, ki se določi z zakonom.”

### V. SAMOUPRAVA LOKALNA SAMOUPRAVA

135. člen:

(izvajanje lokalne samouprave)

“Prebivalci Republike Slovenije izvajajo lokalno samoupravo v občini in drugih lokalnih skupnostih.”

136. člen:

(občina)

“Občina je samoupravna lokalna skupnost.

Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.

Občina se ustanovi z zakonom po predhodno izvedenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Z zakonom se tudi določi območje občine.”

137. člen:

(delovna področja)

“Občina samostojno ureja in opravlja vse lokalne zadeve javnega pomena in druge javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njenem območju, razen tistih, ki so po ustavi ali zakonih v pristojnosti države.

Republika lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.”

138. člen:

(mestna občina)

“Občina v mestu lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določi zakon, status mestne občine.

Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz republiške pristojnosti, ki se tičejo razvoja mest.”

139. člen:

(dohodki občine)

“Občina se financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi manjše gospodarske razvitosti ne morejo delovati, je dolžna republika v skladu z zakonom zagotoviti dodatna sredstva.”

140. člen:

(širše lokalne skupnosti)

“Z ustavnim zakonom se lahko uvedejo samoupravne lokalne skupnosti na širšem območju za urejanje in opravljanje lokalnih zadev, ki presegajo zmogljivosti občin in niso v pristojnosti države.

Z zakonom se lahko prenese na take skupnosti tudi opravljanje posameznih nalog iz pristojnosti države in sicer pod istimi pogoji, kot veljajo za občine.”

141. člen:

(nadzor republiških organov)

“Republiški organi opravljajo nad delom organov lokalne skupnosti nadzor zakonitosti njihovega dela; v zadevah, ki jih je nanje prenesla republika, opravljajo tudi nadzor glede njihove primernosti in strokovnosti.”

## DRUGA SAMOUPRAVA

142. člen:

“Država lahko z zakonom poveri posameznim organizacijam, v katerih ljudje zadovoljujejo svoje skupne potrebe in interese, ki so javnega pomena, izvajanje javnih pooblastil ali prenese nanje opravljanje določenih svojih nalog, in sicer pod istimi pogoji, ki veljajo za prenos nalog na lokalne skupnosti.”

Skupina je obravnavala tudi vprašanje občinske lastnine, o kateri osnutek Ustave Republike Slovenije ni govoril. Predlagano je bilo, da se ta oblika lastnine opredeli v poglavju Ekonomska in socialna razmerja. Pozneje pa naj bi institut občinske lastnine razčlenil zakon. To ni bilo storjeno.

Odbor za lokalno samoupravo je predlagal k 4. členu (splošne določbe ustave) še nov drugi odstavek, ki bi se glasil: “Ljudje urejajo svoje lokalne zadeve v okviru lokalnih samoupravnih skupnosti”. Menil je, da bi bil s tako dopolnitvijo 4. člen celovitejši in bi povedal več kot zgolj deklarativna norma, da je v Republiki Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Skupina pa je menila, da drugi odstavek v tem členu ni potreben. Naloga tega člena je, da inavgurira in zagotavlja lo-

kalno samoupravo v Republiki Sloveniji, konkretnije opredelitve, da ljudje ureničujejo lokalno samoupravo (v različnih) lokalnih skupnostih, pa sodijo v poglavje o lokalni samoupravi, na tej ustavni podlagi pa v zakon v občinah, ki ga pripravlja posebna strokovna skupina, ki jo je imenoval odbor za lokalno samoupravo.

Večina članov skupine je podpirala zahtevo, da si Ljubljana pridobi poseben status oziroma da ni izenačena z 'navadno' ali 'mestno' občino. Kakšen naj bi bil ta status, naj bi določil zakon. Tako bi imeli tri tipe občin – navadno in mestno občino ter mesto Ljubljano s posebnim pravnim statusom. Glavna mesta imajo poseben status tudi v ustavah in zakonih drugih držav.

Skupina je bila seznanjena s številnimi pripombami iz javne razprave k osnutku ustave RS, ki so terjale zelo podrobne opredelitve tako 135. člena kot tudi drugih členov v tem poglavju. Med drugimi so bile tudi pogoste zahteve, da se v ustavi opredelijo krajevne skupnosti. Skupina je ugotovila, da je v javnosti premalo poznano, da je v prihodnjem sistemu lokalne samouprave občina njena temeljna oblika. Občina bo manjša od dotedanje in upravičeno je bilo pričakovati, da bo marsikatera dotedanja KS postala nova občina.

Skupina je menila, da bo v zakonu o občinah najbrž treba konkretnije opredeliti, katere so možne – ob občini kot temeljni obliki – še druge oblike oziroma enote lokalne samouprave. Da bi zagotovili ustavno podlago za to, je skupina predlagala, da se pred ta člen doda nov člen, ki pove, da so ob občini možne še druge lokalne samoupravne skupnosti.

Skupina se je seznanila s številnimi zahtevami, da se v ustavi opredelijo, vsaj načelno ali primeroma, pristojnosti občine. Skupaj z odborom za lokalno samoupravo pa je menila, da je v ustavi potrebno in mogoče opredeliti le univerzalno pristojnost občine v javnih zadevah lokalnega pomena. Tu je edino nesporna pristojnost občine komunala, medtem ko na primer urbanistično planiranje nikakor ni stvar vsake občine. Zakonodajalec bo, izhajajoč iz koncepta lokalne samouprave, na posameznih področjih razmejil državne (republiške) pristojnosti od delovnih področjih občin in drugih enot lokalne samouprave. Skupina je v ta člen kot drugi odstavek vnesla prečiščeno besedilo 140. člena, ki je govoril o javnih pooblastilih občine.

Skupina je podprla predlog, da se v posebnem členu opredeli mestna občina, ki lahko opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz republiške pristojnosti. S tem na bi se odpravila dotedanja enotipskost občin, ki ni upoštevala razlik med njimi.

Odbor in skupina sta menila, da je tretji odstavek, ki je govoril, da občina davščine predpisuje v skladu z zakonom, odveč, ker se ponavlja z 79. členom osnutka ustave RS. Drugo besedilo člena o dohodkih občine pa je skupina združila v en odstavek, pri čemer je ohranila predlog odbora za lokalno samoupravo, da je republika dolžna zagotoviti dodatna sredstva tistim občinam, ki zaradi manjše gospodarske razvitosti ne bi mogle delovati. Ob tem je skupina tudi menila, da bo treba v zakonu o občinah posebno pozornost posvetiti tudi gmotni podlagi za delovanje bodočih (malih) občin, pri oblikovanju meril za oblikovanje novih občin pa upoštevati tudi ekonomske.

Skupina je podprla predlog odbora za lokalno samoupravo, da se v ustavi opredeli možnost za oblikovanje širših enot lokalne samouprave, ki bi jih vzpostavil kasejši zakon. Drugi odstavek pa daje možnost, da se na takšne enote lahko prenese tudi opravljanje posameznih zadev iz državne (republiške) pristojnosti. Izraženi pa so bili tudi pomisleki, češ da je predlagana formulacija premalo zavezujoča.

V osnutku nove ustave R Slovenije je manjkala opredelitev državnega nadzora zakonitosti in ustavnosti dela organov enot lokalne samouprave na področju njenih izvirnih pristojnosti ter nadzora države na področju prenesenih pristojnosti – tudi glede primernosti in strokovnosti dela občinskih organov.

Skupina je menila, da gre pri številnih pripombah k členu o drugi samoupravi za nesporazum, saj je smisel tega člena, ki ga je skupina na novo oblikovala, da država prizna nekaterim organizacijam (kot so na primer gasilske organizacije, društva učiteljev, lovske organizacije, ipd.) nek pomen za skupnost, jim z zakoni prizna nekakšno pravico javnosti, da sami rešujejo nekatere zadeve in jim lahko pomaga. Na take organizacije lahko država prenese opravljanje posameznih zadev iz svoje pristojnosti – pod istimi pogoji ki veljajo za lokalne skupnosti.

## **Predlogi za nove ustavne rešitve, ki jih skupina ni podprla in naj bi o njih odločila ustavna komisija**

Regionalne skupnosti, regije, dežele ali pokrajine je predlagalo več predlagateljev.

Prof. dr. Ivan Kristan je predlagal, naj se predvidi uvedba regionalnih skupnosti: "Republika Slovenija se razdeli na regionalne skupnosti. Ustanovitev regionalnih skupnosti in njihove pristojnosti se uredi z ustavnim zakonom." Iz obrazložitve je izhajalo, da je predlog za dvodomen parlament povezan z razdelitvijo Slovenije za regionalne skupnosti. Če do sprejema ustave vsa vprašanja še ne bodo razčiščena, bi to lahko uredili z ustavnim zakonom.

Stranka demokratične preнове je predlagala, da se člen o širših lokalnih skupnostih črta, ter da se vnese novo poglavje REGIJE. Besedilo tega poglavja naj bi se glasilo: "Republika je upravno razdeljena na regije, ki povezujejo občine na gospodarsko, socialno, komunikacijsko in kulturno zaokroženih območjih ter zagotavljajo njihov vpliv na razvoj in politiko republike". "Z zakonom se predpišejo pogoji, pod katerimi ima lahko večje mesto status regije". "Zakon določa, katere posamezne pristojnosti in pooblastila republika prenese na regije, za njihovo opravljanje in izvrševanje pa mora zagotoviti sredstva." "Regija pridobi status širše samoupravne lokalne skupnosti, ko se občine na njenem območju povežejo za opravljanje skupnih zadev."

Braco Rotar, Borut Šuklje in Vojko Volk<sup>94</sup> so se zavzeli za sistem regionalne samouprave, ki bi temeljil na zgodovinsko funkcionalnih enotah in bi tem enotam dajal jasno opredeljene upravne, občepolitične, demografske, ekonomske, socialne, izobraževalne in kulturne pristojnosti, pa tudi sredstva za njihovo udejanjanje. Takšen sistem bi bil najracionalnejša upravna organizacija države, saj bi raz-

<sup>94</sup> Delo, Sobotna priloga, 1/12-1990, stran 22.

bremenil centralno oblast dela upravnih funkcij, zmanjšal družbene napetosti, ki nastajajo zaradi nejasnih odločitev in razlag centra, republika bi si morala zagotoviti vlogo nepristranskega razsodnika; povečal stabilnost družbe, saj bi za določene vrste odločitev bili pristojni in seveda odgovorni neposredno ljudje sami, prebivalci določene enote, ustvaril primerljivost z regionalno organiziranostjo v sosednjih državah (Italija, Avstrija, Madžarska), državi pa bi omogočil, da se ukvarja zgolj s tistim, zaradi česar jo pravzaprav ustanavljamo – s kontrolo, usmerjanjem, z zagotavljanjem standardov, z zagotavljanjem tujega trga za nacionalno gospodarstvo, z zunanjo politiko, komunikacijami, nacionalnim izobraževalnim sistemom, obrambnim sistemom itd.

Avtorji omenjajo potrjeno dobre učinke deželnih avtonomij na Slovenskem iz vsaj zadnjih 200 let, pa tudi relativno uspešen policentrični razvoj Slovenije, kar velja iz pretekle prakse posebej upoštevati. Opozarjajo na skušnjave nove centralizacije v imenu domnevno večje učinkovitosti nove države. Po njihovem mnenju sila ohlapno določanje oblik in pristojnosti lokalne samouprave ima v zdajšnjem osnutku ustave tudi že konkretne posledice v predlogih nekaterih ponujenih zakonskih rešitev, ki praktično jemljejo vsakršen izviren dohodek zdajšnjim občinam. Če bi bilo res, da je centralizacija ključ do družbene uspešnosti, bi najrazvitejše evropske države že zdavnaj odpravile svoje oblike regionalizma.

## STROKOVNE PRIPRAVE REFORME IN PREDLOGI

Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije se je ukvarjal s pripravo ustreznih zakonskih in drugih strokovnih pogojev za ponovno uvedbo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji.<sup>95</sup> Sodeloval je, čeprav ne prav uspešno, pri pripravi ustreznih členov o lokalni samoupravi v novi ustavi RS. V sodelovanju z zunanji sodelavci je pripravil delovno gradivo za pripravo zakona o lokalni samoupravi.<sup>96</sup> Odbor se je zavzemal, da morajo imeti prebivalci RS čim več informacij in strokovnih podlag za odločitev o ustanovitvi občine. Pripravljeno gradivo je bilo obravnavano na številnih posvetih, še posebej v vseh nekdanjih občinah in številnih krajevnih skupnostih. Hkrati s pripravami temeljnega zakona je bilo pripravljeno tudi avtorsko gradivo o možnem oblikovanju občin in pokrajin v Republiki Sloveniji skupaj s kartografskimi in statističnimi podatki. Ugotovimo pa lahko, da ravnovesja med politiko in stroko ni bilo mogoče vzpostaviti. Po začetnih resnih strokovnih razpravah in pripravljenem gradivu, ki so sledili evropskemu konceptu lokalne samouprave, se je vsa stvar spolitizirala,<sup>97</sup> zato je prišlo tudi do npr. premajhnih občin ali do nepravilnih ozemeljskih sestavov.

<sup>95</sup> Odbor je na svoji 2. seji 7. 11. 1990 imenoval delovno skupino za pripravo izhodišč za zakon o občinah ter del ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije, ki se bo nanašal na uvedbo lokalne samouprave. V skupino so bili imenovani dr. Franci Grad, dr. Gorazd Trpin, mag. Tone Jerovšek in mag. Stane Vlaj. Kot zunanji sodelavec je pri delu delovne skupine sodeloval dr. Janez Šmidovnik.

<sup>96</sup> Objavljeno v Poročevalcu Skupščine RS, posebna številka, zvezek 1, Ljubljana, 30. marca 1992.

## Gradivo Lokalna samouprava v Sloveniji – marec 1992<sup>98</sup>

Najpomembnejše in najcelovitejše so bila tedanja strokovna prizadevanja strnjena v gradivu Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji. Gradivo je bilo umeščeno v evropski prostor, saj je bila prvič uradno objavljena tudi Evropska listina lokalne samouprave, ob njej pa še sklepi prve konference o Evropski listini lokalne samouprave, ki je bila januarja 1992 v Barceloni. Listina je odigrala veliko vlogo pri zagotavljanju evropskih meril za vzpostavitev demokratičnih sistemov lokalne samouprave v deželah srednje in vzhodne Evrope. Barcelonska konferenca pa je že takrat ugotovila, da imajo države, ki so listino ratificirale, in nekatere druge države, probleme pri izvajanju določb, ki se nanašajo na delovno področje lokalne samouprave, upravno strukturo, finančne vire, upravni nadzor in pravno varstvo lokalne samouprave.

Avtorji gradiva<sup>99</sup> so ugotovili, da je nova slovenska ustava upoštevala listino, "veliko vprašanje pa je, ali v zadostni meri".<sup>100</sup> Še zlasti so bili enotni, da bo v Sloveniji moralo priti do ustanovitve širših lokalnih samoupravnih skupnosti, čeprav niso jasno opredeljene v ustavi. Ustava je sprejela kompromisno rešitev, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, vključno v pokrajine. Mnogo bolj bi ustrezala opredelitev, da se za urejanje in opravljanje lokalnih zadev, ki presegajo zmogljivosti občin in niso v pristojnosti države, z zakonom uvedejo, po predhodno ugotovljeni volji občin, samoupravne lokalne skupnosti na širšem območju.

Po mnenju nekaterih strokovnjakov<sup>101</sup> 143. člen ustave RS ne omogoča ustanavljanja regijskih skupnosti kot skupnosti *sui generis*, marveč omogoča medobčinsko sodelovanje kot tako.

Avtorji gradiva so bili kritični tudi do ustavne določbe o nalogah bodočih občin. Te so v primerjavi z nekaterimi tujimi rešitvami v ustavi RS restriktivno določene. V ustavi ni uveljavljeno načelo subsidiarnosti, po katerem naj bi višja raven opravljala le tiste naloge, ki jih ne zmore nižja.

<sup>97</sup> "Vsekakor ureditev lokalne samouprave ne bi smela biti v domeni vsakokratne vladajoče koalicije, ker ima veliko trajnejši pomen. Ne gre je spreminjati z zamenjavo vlade ali od volitev do volitev. S tega vidika bi bilo smiselno, da bi ustava za sprejem zakona o lokalni samoupravi predpisala strožjo večino kot za ostale, "navadne" zakone. Pri sprejemanju ustave takšen predlog ni bil sprejet, kljub temu pa si je Komisija za lokalno samoupravo prizadevala, da bi vsaj glede ključnih usmeritev na področju lokalne samouprave dosegli sporazum parlamentarnih političnih strank in njihovih poslanskih skupin. Kljub večkratnim poskusom se to ni posrečilo" Ciril Ribičič, *Centralizem zoper Slovenijo*, str. 13, 14.

<sup>98</sup> Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, zvezek I in II, Ljubljana, 30. marec 1992.

<sup>99</sup> Prof. dr. Franci Grad, prof. dr. Albin Iglčar, dr. Janez Čebulj, dr. Tone Jerovšek, prof. dr. Gorazd Trpin, prof. dr. Igor Vrišer, dr. Lojze Gosar, mag. Stane Vlaj (koordinator dela skupine) in prof. dr. Janez Šmidovnik (zunanji konzultant).

<sup>100</sup> Prav tam, str. 7. "Upravljanje Slovenije s številnimi majhnimi občinami in brez vmesnega člena – okraja, regije, pokrajine (ime ni bistveno) si je težko predstavljati. Prav tako bo nevarnost centralizma še večja."



Teze za zakon o lokalni samoupravi so določale, da mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev (mestna občina najmanj 10.000 prebivalcev), zaradi prostorskih, zgodovinskih, prometnih ali gospodarskih razlogov pa tudi manj, ter še sedem osnovnih pogojev. Pri določanju območja občine je bilo praviloma treba upoštevati meje katastrskih občin. Predviden je bil obvezni posvetovalni referendum. Občina bi se lahko notranje členila na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, ki bi lahko opravljale del nalog občine. Določena je bila univerzalna pristojnost občine za vse lokalne zadeve javnega pomena, razen tistih, ki so po določbah ustave in zakona v pristojnosti države. Predvidene so bile tudi prenesene pristojnosti občine – prijavnica in odjavna služba, matična služba, vojaški nabor idr. Kot širše lokalne skupnosti so bile predvidene pokrajine kot osebe javnega prava. Organi občine naj bi bili občinski svet, eden ali več občinskih odborov in župan. Občinski svet naj bi tudi volil župana in enega ali več podžupanov, variantno pa je bilo predvideno, da se takšna rešitev črta. Obstajali so namreč tudi predlogi za neposredne volitve župana, ki naj bi jih proučili v nadaljevanju priprave zakona. Seje občinskega sveta naj bi skliceval župan.

Objavljeno je bilo tudi delovno gradivo o teritorialnem oblikovanju novih občin v RS (glej zemljevid)<sup>102</sup> kot poskus, kako bi bila videti upravna razdelitev Republike Slovenije na občinski ravni, če bi se držali napotkov iz tez za zakon o lokalni samoupravi in nekaterih strokovnih dognanj. Šlo je za spremljajoči geografski in prostorsko-planerski pogled na oblikovanje občin. Ob vsakem poskusu upravno-politične reforme je prvo vprašanje, kakšne teritorialne enote uporabiti kot osnovne gradbene elemente novih občinskih skupnosti.<sup>103</sup> V našem primeru je bilo na razpolago več možnosti – naselja (več kot 6.000), katastrske občine (2694), popisni in števni okoliši (nimajo socialne osnove), matični okoliši, krajevni uradi, krajevne skupnosti. Slednje so se zdele po svoji naravi zelo ustrezne, ker so postale dejanski izraz spontanega socialnogeografskega organiziranja prebivalstva.<sup>104</sup> Naslednja naloga je bila določitev in opredelitev središč (centralnih naselij). Gre za tista naselja, v katerih so se zgostile storitvene dejavnosti (centralne funkcije). V vsaki poseljeni in gospodarsko aktivni pokrajini se razvijeta omrežje in hierarhija centralnih naselij, ki so osnova družbene ureditve v prostoru (pokrajini). Poseben problem sta bili opredelitev središč (centralnih naselij) glede na opremljenost s centralnimi funkcijami in približna omejitvev območij, ki teže k posameznemu središču (odgovori na anketna vprašanja glede vplivnih območij). Pri snovanju možnih novih občin so bile upoštevane tudi nekdanje upravno-politične ureditve (1939, 1952, 1955).<sup>105</sup> Razen tega so bile upoštevane tudi nekatere

<sup>101</sup> Primerjaj: Janez Šmidovnik, Regionalnih skupnosti ne bo, *Naši razgledi*, 10/1-1992, str. 2, 3.

<sup>102</sup> Poročevalec, zvezek I, str. 20 do 95, avtor: dr. Igor Vrišer.

<sup>103</sup> Prav tam, str. 22.

<sup>104</sup> "V nekem smislu bi jih glede na to lahko imenovali "sociotopi", to je najmanjše družbene pokrajinske (ozemeljske) enote. Pri mnogih krajevnih skupnostih je prišla do veljave njihova samobitnost in povezanost s težnjami prebivalcev." Prav tam, str. 22.

<sup>105</sup> "Najstarejše upravne razdelitve iz l. 1850 nismo upoštevali, čeprav je trajala najdlje (1850–1936). Bila je zasnovana na krajevnem (naselbinskem) principu in je zategadelj vpeljala zelo majhne občine." dr. Igor Vrišer, prav tam, str. 24.

posebne razmere (narodnostno mešana območja, hribovska območja idr.). Rezultat zasnovane razdelitve je pokazal, da bi bilo na ozemlju republike ob upoštevanju manj podrobne delitve 230 občin, ob podrobnejši delitvi pa 242 občin.

Strokovno gradivo je obravnavalo tudi oblikovanje širših lokalnih skupnosti kot lokalnih samoupravnih skupnosti za širše območje, ki pa naj bi obenem opravljale tudi državne upravne naloge – seveda po posebnem režimu odnosa z državo. S takšno koncepcijo bi regionalizacija dobila institucionalno zasnovo, hkrati pa bi jo lahko obogatili s samoupravno vsebino.<sup>106</sup> Republika Slovenija je bila pod Avstrijo razdeljena na 25 okrajev. Med obema svetovnima vojnama je prišlo do številnih preureditev. Osnovali so nove okraje. Na italijanskem ozemlju so okraje strnili v štiri pokrajine. Ozemlje republike je bilo s tem razdeljeno na 29 okrajev. Po drugi svetovni vojni je število okrajev močno nihalo, vendar je bila osnovna težnja njihovo število zmanjšati. Leta 1952 jih je bilo 19, leta 1958 pa le še 9. To število so v šestdesetih letih zmanjšali na 6 in nato 4. Okraji so bili ves čas zgolj transmisija državne uprave. Do prvih samoupravnih povezav je prišlo šele v sedemdesetih letih, ko so številne občine občutile potrebo, da se pri reševanju nekaterih širših nalog povežejo s sosednjimi občinami. Nastalo je 12 medobčinskih skupnosti ("planske regije"), katerih območja in meje so pogosto sovpadale z delitvijo slovenskega ozemlja, ki so jo uporabljale nekatere dejavnosti kot npr. gozdarstvo, elektrogospodarstvo, PTT, cestna podjetja, sodišča, zdravstvene skupnosti idr.<sup>107</sup> Med možnimi regionalizacijami bi bila po strokovnem mnenju razdelitev RS na tri ali štiri regije nesmotrna, saj bi z njo docela zbrisali regionalne posebnosti, zaradi katerih se sploh odločamo za regije.<sup>108</sup> (Glej zemljevide upravno-političnih razdelitev Slovenije po drugi svetovni vojni, avtor dr. Igor Vrišer: Regionalizacija Slovenije, IB, Revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije, št. 9–10–11, let. XXXI, 1997).

## Strokovna stališča z delovnega srečanja s strokovnjaki Sveta Evrope za področje lokalne samouprave

21. in 22. januarja 1993 so se na dvodnevem strokovnem srečanju v Ljubljani dobili slovenski strokovnjaki za področje lokalne samouprave, ki so pripravili osnutek zakona o lokalni samoupravi Republike Slovenije in strokovnjaki nekaterih držav članic Sveta Evrope za to področje (Francija, Nemčija, Švica in Avstrija). Strokovno srečanje je bilo v okviru programa LODE (Local democracy) Sveta Evrope.

<sup>106</sup> Nikakor pa ne bi takšna ureditev pomenila, da se Republika Slovenija spreminja v državo regij. "Za tako majhno državo bi bila takšna ureditev nesmiselna, pa tudi pravih razlogov ni zanjo." Prav tam, str. 91.

<sup>107</sup> Prav tam, str. 91.

<sup>108</sup> "Če bomo vpeljali med občine in republiko vmesno stopnjo, bi v primeru, da ima ta stopnja vlogo transmisije državne uprave, bila smiselna delitev na 22 – 25 okrajev. Če pa sprejmemo stališče, da so nove pokrajine hkrati instrument državne uprave in obveznega združevanja občin z namenom formiranja širših samoupravnih enot, potem bi bila primerna delitev na dvanajst ali osem pokrajin" Dr. Igor Vrišer, prav tam, str. 95.







Ob koncu so udeleženci tega srečanja sprejeli ta strokovna stališča:<sup>109</sup>

- Slovenija potrebuje lokalno samoupravo na dveh ravneh, kot je organizirana skoraj brez izjeme v vseh evropskih deželah, to je temeljne lokalne samoupravne skupnosti – občine in širše lokalne samoupravne skupnosti – kot so na primer province (pokrajine) v Italiji, Španiji, na Nizozemskem, Belgiji, itd., departmaji v Franciji ali Landkreisi (okrajji) v vseh nemških deželah;
- Obe vrsti lokalnih samoupravnih skupnosti morata biti obvezni in morata pokrivati – vsaka zase – ves nacionalni teritorij; zato morata biti ustanovljeni z zakonom in njuno ozemlje določeno z zakonom; tudi temeljna načela za njuno funkcioniranje morajo biti določena z zakonom;
- Lokalne skupnosti morajo opravljati v svoji pristojnosti bistveni del javnih zadev na svojem območju; gre za tri sklope njihovih pristojnosti: a) njihove izvirne pristojnosti, b) prenesene (državne) pristojnosti, c) z državnimi predpisi določene njihove lastne pristojnosti;
- Najracionalnejše je, če širše lokalne samoupravne skupnosti opravljajo poleg svojih izvirnih nalog in nalog, ki jim jih poverijo občine (lokalne zadeve širšega pomena) tudi državne naloge regionalnega pomena – kot prenesene državne naloge; v takem primeru državi ni treba posebej ustanavljati državnih okrajev;
- Ker slovenska ustava ne dopušča take organiziranosti lokalne samouprave, bi bilo treba izpeljati nekaj manjših ustavnih sprememb v poglavju o lokalni samoupravi; treba bi bilo spremeniti 140. in 143. člen ustave; določbe 140. člena preveč zožujejo izvirno delovno področje občine, razen tega pa praktično skoraj onemogočajo prenos državnih nalog na občine. Realizacija obstoječih ustavnih določb bi imela za posledico izrazito majhne in funkcionalno malo pomembne občine. Po drugi strani pa bi država morala sama organizirati svoje službe na terenu po modelu centralističnega upravljanja.

Določbe 143. člena predvidevajo, da se širše lokalne samoupravne skupnosti oblikujejo s prostovoljnim povezovanjem občin, kar je pravno in dejansko nerealno in neuresničljivo. Te določbe so lahko osnova za medobčinsko sodelovanje, ne pa za oblikovanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti – z že opisanimi kategorijami nalog. Tudi ta okoliščina bi narekovala centralistično upravljanje Slovenije.

<sup>109</sup> Člani skupine tujih strokovnjakov so bili g. Jean Aribaud, prefekt, Yonne, Francija, dr. Carl-August Conrad, Združenje deželni okrajev Schleswig-Holstein, Nemčija, prof. Thomas Fleiner-Gerster, direktor Inštituta za federalizem, Univerza v Friburgu, Švica, dr. Hans Wagner, glavni direktor, Wiener Neustadt, Avstrija in g. Philip Blair, Sekretariat Sveta Evrope. Ti strokovnjaki so ugotovili, da je osnutek zakona koristna podlaga za odločanje o reformi lokalne samouprave, vendar pa so ugotovili več načinov, po katerih bi ga bilo po njihovem mnenju izboljšati. Menili so, da je sporna mesta treba predložiti v reševanje s političnim postopkom in kjer je to potrebno, ponovno pretehtati tudi besedilo same ustave. Po njihovem mnenju morajo biti glavna podlaga lokalne samouprave močne občine. Prejšnjih 62 občin je bilo po njihovem mnenju po evropskih standardih zelo velikih in so menili, da veliko govori v prid predlogu, da bi te občine razdelili v približno 200 novih občin, na katere bi se prenesla večina nalog lokalne samouprave. Po drugi strani pa se je treba izogibati pretiranemu drobljenju, da bi se izognili bodočemu razočaranju prebivalcev nad občinami, ki v praksi ne morejo izvajati funkcij, ki jim jih nalaga zakon. Zato ne bi smelo biti preveč odstopanj od števila 3000 kot minimalnega števila prebivalcev, kot je to določal 18. člen osnutka zakona.

Po mnenju večine udeležencev se zakon o lokalni samoupravi navedenih rešitev glede organizacije lokalne samouprave ne more uveljaviti brez predhodnih sprememb v ustavi. Osnutek zakona je sicer poskušal iti v nakazani smeri, vendar je v navedenih točkah trčil ob navedene ustavne določbe.

– Zakon o lokalni samoupravi Republike Slovenije je potreben, saj gre za ponovno uvedbo lokalne samouprave v RS, kar bo po mnenju strokovnjakov Sveta Evrope izjemno zahteven projekt, ki potrebuje povsem jasne ustavne in zakonske določbe o kompetencah, dohodkih, postopku za ustanovitev novih občin, prenesenem delovnem področju in drugih vprašanjih, ki so običajna zakonska materija v zakonih o lokalni samoupravi v drugih državah Evrope. Osnutek zakona o lokalni samoupravi sicer po mnenju udeležencev strokovnega srečanja bolj sledi duhu Evropske listine lokalne samouprave kot pa Ustava RS.<sup>110</sup>

– Udeleženci dvodnevne strokovnega srečanja so soglasno menili, da bi morala v zakonodajni postopek čim prej in hkrati priti zakon o lokalni samoupravi in zakon o državni upravi.

Udeleženci so glede na izkušnje v drugih državah, ki so izvedle reforme lokalne samouprave, menili, da je za takšen daljnosežen projekt nujno politično soglasje vseh parlamentarnih strank, sicer ga ni mogoče uresničiti.

## Strokovne razprave v nekdanji Jugoslaviji

Z novimi ustavami republik je bil odpravljen komunalni sistem in uveden sistem lokalne samouprave. Pri tem so se zlasti po letu 1990 vrstile okrogle mize, tribune, redne letne skupščine nekaterih strokovnih združenj na to temo, vse več je bilo člankov o tej temi, v javni razpravi o osnutku Ustave Republike Slovenije pa

---

<sup>110</sup> Konkretna razprava o posameznih problemskih sklopih je predlagala:

- da se zakonska in ustavna terminologija o lokalni samoupravi uskladi s terminologijo v dokumentih Sveta Evrope;
- da se več členov nameni udeležbi narodnostnih, etničnih, pa tudi drugih manjšin v lokalni samoupravi;
- da se druga stopnja lokalne samouprave v ustavi povsem jasno opredeli kot ustavna kategorija oziroma skupnost sui generis z jasnimi pristojnostmi tako glede opravljanja širših lokalnih zadev javnega pomena kot glede pristojnosti, ki jih bo država prenesla na te skupnosti;
- da se s posebnima zakonoma uredi vprašanja lokalnih volitev in referendumov za določitev območij novih občin;
- da se v zakonu govori o treh vrstah pristojnosti lokalnih skupnosti – izvirnih, prenesenih in tistih, ki jih država terja, da jih opravljajo vse enote lokalne samouprave kot naloge lokalne samouprave;
- da se razmisli o merilu 10.000 prebivalcev za pridobitev statusa mestne občine, ker je po mnenju strokovnjakov SE prenizko;
- da je notranja členitev občin na krajevne in vaške skupnosti ter četrti v mestih stvar njihovih statotov in ne referendumskega odločanja;
- da se črtajo nekateri členi osnutka zakona, kot je na primer člen 24, ki govori o tem, da je območje občine lahko v naravi označeno z ustreznimi prometnimi in neprometnimi znaki;
- da naj zakon več in jasneje govori o načelih financiranja lokalnih skupnosti;
- dani so bili tudi povsem konkretni predlogi za formulacije posameznih členov, ki jih bo upoštevala strokovna skupina za pripravo predloga zakona o lokalni samoupravi.

je bilo k ustavnim določbam o lokalni samoupravi danih več kot tristo pripomb. Lokalna samouprava pa je bila eno osrednjih vprašanj tudi v demokratičnih trendih in procesih v Evropi in v dejavnostih Evropskega sveta in k njemu priključnih organizacij, kot je na primer Stalna konferenca vodstev mest in občin.

Tudi Jugoslovanska zveza združenj za upravne znanosti in prakso je svoje XXXII. letno posvetovanje namenila temi "Reforma lokalne samouprave".<sup>111</sup>

Udeleženci so se zavzeli za objektivno presojo komune. Tu gre za pozitivne, še bolj pa za negativne izkušnje, v ustavnopravnem redefiniranju občine pa predvsem za nov odnos do ljudi.

V tedanji Jugoslaviji sta obstajala dva modela komune, ki sta se popolnoma razlikovala – teoretični model komune kot idealne skupnosti, ki je temeljil na idealnih predpostavkah, ki niso bile uresničljive in se tudi niso uresničevale, ter model komune v praksi, ki je imel zelo malo skupnega s teoretično koncepcijo komune in njenim ustavnim modelom.<sup>112</sup> Čeprav so obstajala tudi stališča, da je bila koncepcija komune v temeljnih načelih ustave odlično zastavljena<sup>113</sup> so drugi opozarjali, da je ta koncepcija v nekaterih svojih delih bila celo utopična.<sup>114</sup> Velika večina avtorjev je menila, da je treba občine v novih ustavah opredeliti kot lokalno samoupravo, torej pripraviti novo koncepcijo občine kot enote lokalne samouprave, ki si prizadeva za evropsko kakovost življenja.

Pri tem so udeleženci opozorili so na večstoletne tradicije lokalne samouprave na tleh Jugoslavije. Pri zamenjavi sedanjega komunalnega sistema pa bi morali upoštevati tudi evropske izkušnje. Pri vzpostavljanju lokalne samouprave gre za štiri sklope problemov, ki bi se jim v reformi morali posvetiti:

- velikost enot lokalne samouprave: imeli smo največjo občino v Evropi;
- obseg zadev enot lokalne samouprave: razmejiti jih bo treba od državnih funkcij;
- struktura lokalne samouprave: razmisliti bo treba o več tipih lokalnih skupnosti in o dve- ali tri-stopenjski lokalni samoupravi;
- zadeve lokalne samouprave: vzpostaviti bo treba nadzor države nad zakonitostjo dela in financiranjem lokalnih skupnosti.

Nekateri udeleženci so se zavzemali za fazne spremembe, t.j. za postopno uvažanje lokalne samouprave ali postopno razlaščenje občine tistih pristojnosti, ki niso stvar lokalne samouprave. Za vsebinsko in ne samo formalno uvedbo lokalne samouprave po njihovem mnenju še niso bile zrele ključne predpostavke. Pri tem so opozorili na močne težnje centralizacije oblasti. Občinam ne bi smelo biti

<sup>111</sup> Prim. Stane Vlaj, Reforma lokalne samouprave (zapis s posvetovanja), Vestnik IJU, Ljubljana, junij 1991.

<sup>112</sup> Prim. Zdravko Tomac, Potreba izgradjanja nove ustavne koncepcije komunalnog sistema, Komuna, št. 10/11. 1988, str. 60.

<sup>113</sup> Prim. dr. Mato Mikič, Ostavirvanje ustavnog koncepta komunalnog sistema i ekonomske stabilizacije u gradovima i opštinama, uvodni referat na XXXII. Skupštini SKMO Jugoslavije, Komuna, št. 10/11–1988, str. 9.

<sup>114</sup> Prim. Stane Vlaj, Neophodnost preispitivanja koncepta opštine i mesne zajednice u novim društvenim uslovima, Komuna, št. 10/11–1988, str. 77.



vzetih več pristojnosti, kot jih imajo v Evropi. Tedanja jugoslovanska občina je štela povprečno 45.000 prebivalcev na ozemlju 45 km<sup>2</sup> – takšne velikosti pa je v svetu okraj. V svetu prevladuje dvostopenjska lokalna samouprava. Nekateri so se zavzemali za tri stopnje v prihodnjem sistemu lokalne samouprave: 1. stopnja – krajevna skupnost; 2. stopnja – občina; 3. stopnja – regijska raven (za nadobčinske zadeve – varstvo okolja, infrastruktura, ceste). Glede okrajev so menili, da ne bi smeli biti le izpostave državne uprave, temveč tudi oblika decentralizacije urejanja določenih zadev. Ustava naj bi določila samoupravno delovno področje občine. Z zakonom o lokalni samoupravi pa bi morali konkretnije opredeliti zadeve lokalne samouprave, osnovno strukturo organov lokalne skupnosti, vire financiranja in odnose med centralnimi in lokalnimi organi oblasti.

Po srbski ustavi nova občina sprejema program razvoja, urbanistični plan, proračun in zaključni račun, zagotavlja opravljanje in razvoj komunalnih dejavnosti, zagotavlja uporabo mestnega stavbnega zemljišča in poslovnega prostora, skrbi za graditev, vzdrževanje in uporabo lokalnih poti in ulic in drugih javnih objektov občinskega pomena, skrbi za zadovoljevanje določenih potreb državljanov na področjih kulture, izobraževanja, zdravstvenega in socialnega varstva, družbene skrbi za otroke, fizične kulture, javnega obveščanja, obrti, turizma in gostinstva, varstva in izboljševanja življenjskega okolja in drugih področij, ki so v neposrednem interesu državljanov; uresničuje zakone, druge predpise in splošne akte Republike Srbije, katerih uresničevanje je poverjeno občini, zagotavlja uresničevanje predpisov in splošnih aktov občine, ustanavlja organe, organizacije in službe za potrebe občine in ureja njihovo organizacijo in delo. Občina opravlja tudi druge zadeve, določene z ustavo in zakonom kakor tudi s statutom občine. Poleg teh zadev naj bi vsaka občina v Srbiji opravljala tudi minimum prenesenih zadev iz pravic in dolžnosti republike. To so: zagotavljanje javnega reda in miru občinskega pomena, pravno urejanje mestnega prometa, parkiranja idr.; organiziranje, načrtovanje in uresničevanje civilne zaščite v občini; odločanje o posameznih pravicah in dolžnostih državljanov in drugih subjektov na področju splošne ljudske obrambe; družbena kontrola cen proizvodov in storitev na stanovanjskem področju in v komunalnih dejavnostih; izdajanje gradbenih dovoljenj; opravljanje posameznih vrst inšpekcijskega nadzora idr.

Občine naj bi imele enodomno skupščino, ki iz svoje srede voli predsednika. Ta je v občinah, ki imajo na svojem območju mesto z več kot 50.000 prebivalci, hkrati mestni župan. Način uresničevanja izvršilne funkcije naj bi se organiziral na več načinov glede na velikost in razvitost občine. Za opravljanje zadev iz lastne pristojnosti naj bi občina imela lastne prihodke od taks, nadomestil in drugih izvirov, ki jih določa zakon.

Nekateri so ugotavljali, da komuna absolutno ni zadovoljila pričakovanj. Menili so, da so bili v komuni določeni ljudje šikanirani, drugi pa privilegirani pri upravnem reševanju konkretnih upravnih zadev (na primer v gradbeništvu in komunalnih dejavnostih, v stanovanjskih in inšpekcijskih zadevah) zaradi različnih razlogov – od neznanja in nedela uslužbenecv prek običajnih in rodbinskih zvez in poznanstev, "menjave uslug" v obojestransko korist, podkupovanja in korupcije do intervencij in vpliva političnih dejavnikov.

Pri koncipiranju novega modela in njegovi organizacijski ureditvi bi morali posebno skrbeti, da bi ta zagotovil učinkovito, hitro in ekonomično uresničevanje in varstvo vseh pravic in pravnih interesov državljanov in njihovih asociacij (podjetij, obrti, verskih skupnosti ipd.) ob polnem spoštovanju legalitete. Za lokalni aparat oblasti in samouprave kot tudi aparat oblasti na višjih ravneh mora veljati strogo načelo zakonitosti, t.j. da lahko delajo samo tisto, kar jim pravni predpisi izrecno dovoljujejo. Vztrajanje pri spoštovanju stroge zakonitosti v delu celotne javne uprave, posebej organov uprave na lokalni ravni, s katero prihajajo državljanji najpogosteje v neposreden stik, vodi k vzpostavitvi resnične pravne države in k oživiljanju zavesti ljudi o nujnosti spoštovanja pravic v demokratični državi.

Udeleženci so ugotavljali, da je svet sto do stopetdeset let pred nami s svojo lokalno samoupravo. Zato si je treba zastaviti realne cilje.

Po mnenju udeležencev so mesta dejansko enotno področje v urbanem, gospodarskem in socialnem smislu in ni nobene potrebe, da bi jih delili na ožje dele, mestne občine. Takšna delitev je vedno terjala posebne rešitve v zvezi z integracijo, prenašanjem zadev na skupne mestne organe, nošenjem skupnih stroškov, pojavljali so se problemi občinskega partikularizma, izolacije, občinskih "politik" in podobno. Po odpravi občin se postavlja problem druge stopnje (mesta v rangu okraja), položaja krajevnih skupnosti v mestu, ki bi morale z odpravo občin spremeniti svojo vlogo, ne bi pa smele prerasti v nove politično-upravne enote, v nove mestne občine v malem.

Nekateri so ugotavljali, da je bil komunalni sistem velika zabloda. Morali bi se vrniti k izvoru vsega – k človeku. Z razvijanjem lokalne samouprave se država osvobaja niza zadev, zato državljan lokalne oblasti ne občuti, kot da vlada nad njim, temveč sebe šteje kot subjekt samouprave. Samouprava mora biti izvirna in ne poklonjena od države. Morali bi se vrniti k občini z okoli 2.000 prebivalci, s čimer bi prispevali tudi k revitalizaciji vasi.

Avtonomija na področju financ je pogoj za avtonomijo na političnem in upravnem področju oziroma za to, da bi sploh lahko govorili o lokalni samoupravi. Teoretiki so menili, da obstajajo štirje možni sistemi vertikalne razdelitve proračunskih sredstev med politično-teritorialnimi skupnostmi:

- a) centralizirani sistem – po katerem vsi davčni prihodki pripadajo centralnemu proračunu, ki odobrava sredstva proračunom ožjih skupnosti,
- b) sistem lastnih prihodkov – po katerem imajo ožje in širše skupnosti svoje lastne vire prihodkov (sistem separacij),
- c) sistem skupnih prihodkov – po katerem se vsi prihodki po določenem ključu delijo med ožje in širše skupnosti,
- d) mešani sistem – po katerem imajo širše in ožje skupnosti lastne proračunske prihodke, v nekaterih pa sodelujejo v določenem obsegu.

Referenti so menili, da bi v praksi težko uspešno funkcionirali modeli financiranja lokalne samouprave, ki bi temeljili na centraliziranem sistemu zbiranja prihodkov, po katerem vsi davčni prihodki pripadajo centralni vladi, ki odobrava sredstva proračunom ožjih skupnosti, kakor tudi modeli financiranja lokalne samouprave, ki temelje na uporabi čistega sistema separacije prihodkov.

Sistem financiranja lokalne samouprave v sodobnih razmerah mora temeljiti na kombinaciji teh treh načinov zbiranja sredstev:

- a) prihodkov od davkov (prispevkov, nadomestil) lokalnih skupnosti,
- b) dopolnilnih sredstev širše skupnosti,
- c) kreditov.

V veljavnem finančnem sistemu so takrat imele lokalne skupnosti de facto popolno finančno avtonomijo. Dopolnilna sredstva lokalnim skupnostim so znašala samo okrog 2 do 3 % njihovih skupnih prihodkov, v deželah OECD pa imajo lokalne skupnosti samo delno finančno avtonomijo. V pretežnem številu držav OECD so prihodki iz obdavčenja premoženja glavni vir lastnih prihodkov lokalnih proračunov, v Jugoslaviji pa so imeli prihodki iz premoženjskih davkov povsem obrobno vlogo pri financiranju lokalne samouprave. V državah OECD se dopolnilna sredstva lokalnim skupnostim dodeljujejo po pravilu z enim delom v obliki nenamenskih dotacij, z drugim delom pa v obliki subvencij. V Jugoslaviji pa so imela vsa dopolnilna sredstva lokalnim skupnostim naravo nenamenskih dotacij. V tedanjem proračunskem sistemu pojem subvencija niti ni obstajal. Subvencije so bile kot oblike dopolnilnega financiranja zastopane pri financiranju posebnih potreb v velikih mestih.

Po mnenju udeležencev bi kazalo postaviti sistem financiranja lokalne samouprave tako, da bi imele lokalne skupnosti za lastno delovno področje lastne vire (premoženjski davki), za preneseno delovno področje bi obstajala fiskalna suverenost višjih družbenopolitičnih skupnosti, dopolnilna sredstva pa naj bi se dajala v obliki dotacije (za finančne izravnave) in subvencije (za posebne naloge).

V svetu obstajajo različna pravila glede občinskih davkov. Občinski davki morajo ustrezati tem merilom:

- 1) biti v čim bolj neposrednem odnosu z uporabnikom javnih storitev,
- 2) odnos uporabe javnih storitev morajo speljati na odnos enakovrednosti,
- 3) stabilnost do konjunktornega gibanja,
- 4) sposobnost reagiranja na gospodarski razvoj,
- 5) usklajenost s sistemom davkov višjih politično-teritorialnih enot,
- 6) možnost zadovoljevanja potreb občine, v kateri se pobirajo.

Čeprav večina teroretikov meni, da je glavarina nesprejemljiva vrsta dajatev v modernih državah, ker izziva regresivno delovanje, se plača na predpostavljene, ne pa na stvarni dohodek idr., se je začela od pomladi leta 1990 uporabljati v davčnem sistemu Velike Britanije. Vlada M. Thatcher je sprožila reformo komunalnega davčnega sistema, da bi povečala njegovo "občutljivost" in preglednost, nato pa tudi odgovornost lokalnih organov oblasti. Model "glavarinskega" obdavčevanja je vseboval tri oblike glavarine: osebno, standardno in kolektivno. Osebno glavarino plača vsak državljan, ki je starejši od 18 let, ne glede na premoženje in dohodek, s katerim razpolaga, pod pogojem, da ima v občini stalno prebivališče. Glavarine so bile oproščene duševno prizadete osebe, uporabniki storitev domov za ostarele ipd. Pravico do vrnitve glavarine imajo uporabniki t. i. "stanovanjskega dinarja" (okrog milijon prebivalcev). Osebno glavarino plačuje okoli 35 milijono

nov prebivalcev. Standardno glavarino plača uporabnik stanovanjske zgradbe, počitniške hišice oziroma nevseljene zgradbe na območju občine, v kateri zavezanec glavarine nima svojega prebivališča. Najvišja višina standardne glavarine je omejena z dvojnimi zneskom osebne glavarine, ki se plačuje na območju določene občine. Kolektivna glavarina bremeni uporabnike stanovanjskih zgradb, v katerih je večje število stanovalcev, kot so penzionisti, prenočišča, domovi in podobno. Kolektivna glavarina zajema okrog tri odstotke prebivalstva, ki imajo nagljenje za nomadsko življenje. Višina te oblike glavarine se določa po številu oseb, ki dnevno prebivajo v teh zgradbah.

Učinek glavarine je, glede na to da se pobira neodvisno od velikosti dohodka in premoženja osebe, ki jo je dolžna plačati, izrazito regresiven. Zaradi takšnega delovanja je glavarina nasprotna zahtevam načela pravičnosti in načela razdelitve javnega bremena glede na ekonomsko moč. Oblikovalci reforme pa poudarjajo, da se pomanjkljivosti glavarine lahko nadomestijo z njenimi prednostmi, ki jo delajo za sprejemljivejšo obliko občinskega prihodka.

Nekateri so menili, da imajo lokalne skupnosti omejeno fiskalno suverenost. Odločajo lahko le, iz katerih davkov, ki so njim namenjeni, se bodo zbirali prihodki na njihovem območju in kakšna višina davčne stopnje bo uporabljena. Vse lokalne skupnosti imajo na razpolago določeno število davkov, ni pa nujno, da pobirajo prihodke od vseh ali istih zakonov in imajo enako višino davčne stopnje. Teoretično obstaja več možnosti financiranja lokalnih skupnosti: da sredstva pridobivajo z lastno gospodarsko dejavnostjo; da vsa potrebna sredstva dobijo od višjih organov, ene ali več ravni; da se financirajo izključno s prihodki od davkov, ki so jih uvedle na svojem področju; da en del sredstev pridobivajo z lastno gospodarsko dejavnostjo in dejavnostjo lastnih organov, del z dotacijami (pogostejše) in subvencijami (redkeje) višjih organov, en del pa s prihodki od davkov, ki so jih uvedle na svojem področju. Ta zadnji primer je najbolj pogost in razširjen v svetu. Tudi jugoslovanske lokalne skupnosti se financirajo iz več virov.

Udeleženci so ugotavljali, da je financiranje lokalnih skupnosti povsod v svetu v stalni krizi, zato je njegova reforma stalno na dnevnem redu sodobnih držav. V zadnjih 40–50 letih je opaziti tudi povečano potrebo po finančnih sredstvih lokalnih skupnosti. Zavzemali so se za povečanje v prvi vrsti izvirnih virov in morebiti prihodkov od lastne dejavnosti. To po eni strani državo osvobaja novih materialnih obveznosti, po drugi strani pa sili lokalne skupnosti, da racionalizirajo svoje stroške, da dobro organizirajo zbiranje svojih izvirnih prihodkov in povečuje stopnjo njihove samouprave. Ne bi smeli pozabiti tudi na "bagatelne" davke, kot so davek na zabavo, davek na pse, davek na lov, davek na ribolov idr. Ti davki, ki so v bistvu nadomestilo za javne storitve, za uporabo lokalnih virov, so lahko zelo pomembni, še posebej za nerazvite občine.

Razdelitev mesta na administrativno opredeljene enote, ki nimajo niti svoje družbene in urbanistične identitete niti tradicije in značilnosti lokalnih skupnosti in poskus iz njih napraviti avtonomno in integrirano skupnost državljanov, se po mnenju udeležencev ne more imenovati drugače kot neumnost. Ustanovitev občin na primer v mestu Zagrebu je bila svojevrstna "premetenost birokratske pa-

meti", ki je našla način, da razbije nezaželeno politično moč in identito mesta, da ga provincializira in vzpostavi povprečna merila. Po večletnih znanstvenih raziskovanjih, ki potekajo od leta 1984 dalje in obsegajo vprašanja upravno-političnega sistema v Zagrebu, so izdelali Predlog reforme komunalnega sistema v mestu Zagrebu. Reforma naj bi potekala v treh fazah. S 1/1-1991 so prenehali z delom občinske skupščine in izvršni sveti zagrebških občin, občinski upravni organi pa nadaljujejo z delom kot mestni upravni organi. V drugi fazi naj bi šli na večje število izpostav mestne uprave. Oblikovali naj bi mestne četrti na podlagi sedanjih občin v Zagrebu.

Ustava, ki je bila sprejeta 22. decembra 1990, je določila, da je Zagreb posebna in enotna teritorialna in upravna celota, katere ureditev ureja zakon. Popolna centralizacija na celotnem območju mesta bi bila drug ekstrem in "enostavna" rešitev. Ustava in zakoni bi morali vsebovati samo temeljne in okvirne določbe, kar bi dalo mestu pravico in možnost samoorganizacije glede organizacije in načina dela organov (skupščine, izvršilnih in upravnih organov) in organov ožjih enot. Mesto bi s svojo odločitvijo (statutom) lahko decentraliziralo opravljanje določenih funkcij in zadev in oblikovalo ožje enote na svojem območju. To bi bile mestne četrti z omejeno avtonomijo, ki bi imele majhne izvoljene svete. Ti bi opravljali delegirane zadeve, ki so v lokalnem interesu.

Pri obravnavi aktualnih problemov centralizacije in decentralizacije je bilo opozorjeno, da smo priče radikalnih sprememb in odporom zoper nje. Naša zavest je v veliki meri impregnirana s starimi institucijami in vrednotami. Kar se komunalnega sistema tiče, se zlasti poudarjajo njegovi decentralizatorski učinki. Pretirana decentralizacija je pripeljala do dezintegracije upravopolitičnega sistema. Večina avtorjev danes ne govori o centralizaciji oziroma decentralizaciji v smislu različnih organizacijskih načel, torej statično, temveč jih gledajo kot nasprotno težnje, centrifugalne in centripetalne sile, ki delujejo v vsaki organizaciji oziroma organizacijskem sistemu. Skrajnih točk teh teženj – popolna centralizacija ali popolna decentralizacija – organizacijska realnost nikoli ne doseže, ker bi brez delitve zadev, to pa je bistvo decentralizacije, ne bilo mogoče opravljati zahtevnih zadev, brez centralnega povezovanja pa se ne bi mogla zagotoviti enotnost namena. Centralizacija in decentralizacija pomenita torej dopolnjujočo dinamično enotnost. Lahko gresta skupaj, ni pa nujno. Kakšna je bila na primer stopnja demokracije v občinah v sistemu decentralizacije?

Glede reforme lokalne samouprave so udeleženci opozorili, da so se ekipe v Evropi ukvarjale s temi vprašanji po 10 do 15 let. V našem primeru toliko časa ne bomo imeli, temveč bomo morali ad hoc sprejeti neki sistem. Razčistiti bo treba, katere so zadeve državne uprave in katere zadeve lokalne samouprave (širši ali ožji krog). Evropska listina o lokalni samoupravi je lahko koristna usmeritev, ni pa model.

Slovenski udeleženci<sup>115</sup> so med drugim predstavili pripravljanje ustavnih in strokovnih podlag za uvajanje lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Glede na to, da pravo lokalno samoupravo v Sloveniji, pa tudi v drugih delih Jugoslavi-

---

<sup>115</sup> Dr. Miha Brejc, dr. Albin Igličar, mag. Stane Vlaj.

je, šele uvajamo, so potrebne natančne ustavnopravne opredelitve, ki zagotavljajo pravico ljudi do lokalne samouprave, zagotavljajo občini področje nalog, ki odsevajo vitalne interese prebivalcev glede reševanja njihovih problemov v naseljih in jih občina samostojno ureja in opravlja, zagotavljajo občini lastne dohodke, uvajajo večtipno občino, uvajajo lokalno samoupravno skupnost za opravljanje zadev širšega pomena na širšem območju od občine, opredeljujejo nadzor države, glede zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti idr. Opozorjeno je bilo na številne pripombe iz javne razprave o osnutku ustave Republike Slovenije, ki se nanašajo na lokalno samoupravo v novi slovenski ustavi. Projekt odpravljanja dosedanjega komunalnega sistema in uvajanja sistema lokalne samouprave, v katerem naj bi bila (manjša) občina njena temeljna oblika, je tako zahteven po strokovni in materialni, pa tudi politični plati, da terja kar najskrbnejšo pretehtanost, pa tudi postopnost v njegovem uresničevanju.

Po mnenju nekaterih pa je bila občina zamišljena kot skupnost po meri ljudi. Marsikaj dobrega je bilo tudi doseženo pri delovanju komunalnega sistema in mimo pozitivnih dosežkov ne bi smeli iti. Tu so bili zlasti omenjeni rezultate policentričnega razvoja, dejavnost krajevnih skupnosti idr. Zavzemali so se za mesta in občine kot demokratične enote lokalne samouprave.

Nekateri so ugotavljali, da smo največ dosegli v komunalni samoupravi v krajevnih skupnostih, čeprav se je tudi tu vmešavala politika. Takšne skupnosti, ki naj ne bi imele več kot 5.000 prebivalcev, naj bi – ne glede na ime – obstajale tudi v prihodnje. Prav tako pa so menili, da bi v Zagrebu morale zaživeti skupnosti krajevnih skupnosti. Nasprotno pa so se drugi zavzeli za odpravo krajevnih skupnosti, češ da so bile podaljšana roka države.

## **PROJEKT EKSPERIMENTALNE OBČINE**

Skupščina Republike Slovenije je v začetku leta 1990 imenovala posebno delovno skupino delegatov ter znanstvenih in strokovnih delavcev<sup>116</sup> za pripravo zakona o eksperimentalni občini in spremljanje projekta Eksperimentalne občine. Amandma LXX k Ustavi Republike Slovenije je določal, da lahko Skupščina Republike Slovenije z zakonom uredi predhodni preizkus predlaganih novih rešitev s področja družbenoekonomske ureditve in političnega sistema, določi način uresničevanja takega preizkusa, določi podjetja in druge organizacije in skupnosti ter družbenopolitične skupnosti, ki ga izvajajo in uredi nadzor nad izvajanjem zakona. S tem amandmajem je bil legaliziran t. i. zakonodajni eksperiment, dana je bila ustavna podlaga za preizkušanje določenih modelov družbenega vedenja in ravnanja. To je bil tudi odgovor na pogoste predloge pravnih in socioloških znanosti, naj bi nekatere vzorce družbenih odnosov najprej eksperimentalno preverili in jih šele potem institucionalizirali v celotnem pravnem sistemu. S tem je bi-

<sup>116</sup> Sestavljali so jo mag. Stane Vlaj, vodja, ter dr. Franci Grad, dr. Albin Iglčar, dr. Gorazd Trpin, dr. Savin Jogan, Janja Domitrovič, Gorazd Mazej, Franc Šali, Slavko Tekavčič, Vukašin Lutovac in Borut Plavšak.

la dana tudi priložnost za predhodno preizkušanje najustrežnejših oblik lokalne samouprave oziroma za kritično primerjavo veljavnega modela komunalnega sistema z novim modelom upravljanja skupnih zadev v večjih ali manjših naseljih. V določenem obdobju naj bi opravljali preizkus določenih različic pri delovanju in organiziranju občin, ki se razlikujejo po velikosti, tipu, razvitosti in drugih značilnostih.

Čeprav se je uveljavil izraz eksperimentalne občine, naj bi bile uporabljene poleg metode eksperimenta še zgodovinska, primerjalna, statistična, metoda opazovanja in druge metode. Lokalno samoupravo je treba raziskovati z uporabo čim več splošnih in posebnih metod, od katerih vsaka osvetli predvsem določeno stran te oblike združevanja ljudi. Šlo je za veliko priložnost in izziv družboslovju. Stroka in znanost naj bi imeli odločilno besedo pri iskanju nove koncepcije občine.

Pri ideji o zakonski uvedbi t. i. eksperimentalne občine je šlo za to, da bi v nekaterih občinah<sup>117</sup> preverjali zlasti sestavo občinske skupščine, položaj njenega izvršilnega organa, organiziranost in delovanje upravnih organov oziroma njihove pristojnosti oziroma splošno usmeritev občine v zgolj lokalne ali tudi v širše družbene odločitve. O predhodnem preizkusu projekta Eksperimentalna občina bi morali povedati svoje mnenje večina prebivalcev na območju eksperimentalne občine. Predhodni preizkus projekta naj bi trajal dve leti.

Cilji projekta so bili:

- ponovna uveljavitev pravice ljudi do lokalne samouprave,
- določitev pristnih (lokalnih) potreb ljudi v posameznih tipih lokalnih skupnosti (zavzemanje za večtipskost občin),
- racionalizacija in avtonomna organizacija občin glede na njihove razmere oziroma raznolikost – racionalizacija, učinkovitost, ekonomičnost in preglednost v organiziranosti in delovanju organov lokalne (samo)uprave,
- demokratizacija odločanja v občini – povečanje vpliva ljudi z večjo uporabo političnega in drugih referendumov, reafirmacija zborov volivcev, razširjanje možnosti uveljavljanja neposredne inovativnosti in iniciativnosti ljudi,
- teritorialna reorganizacija – oblikovanje manjših občin v skladu z interesi prebivalcev (oblikovanje občin na temelju obstoječih lokalnih skupnosti)
- proučitev vloge in položaja krajevnih skupnosti glede na nov položaj občine,
- deregulacija in decentralizacija oblasti na občine in mesta – jasna razmejitev pristojnosti med državnimi in lokalnimi zadevami,
- določitev izvirnih virov (samofinanciranje) prihodkov občine za uresničevanje njenih izvirnih pristojnosti.

V občinah, ki naj bi bile izbrane na prostovoljni podlagi, bi morali oblikovati svoje projektne skupine in na podlagi splošnih ciljev projekta oblikovati še posebne cilje. Pri izvajanju družboslovnega eksperimenta se sledi eksperimentalnemu načrtu. Ta mora jasno opredeliti predmet eksperimenta, postaviti pregledne hipoteze in formulirati osnovne cilje eksperimenta.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Kandidati so bile občine Izola (pripravili so že teze za statut nove občine), Šentjur pri Celju, Ljubljana Šiška z Medvodami, Novo mesto, Pesnica in Ruše.

Delovna skupina za pripravo izhodišč zakona o ekperimentalni občini in spremljanje uresničevanja projekta Eksperimentalna občina je izhajala iz nuje, da je treba pri pripravah na novo ustavo temeljito razčleniti tedanji položaj lokalnih skupnosti – krajevnih skupnosti, občin in mesta – da bi bile dovolj proučene dotakratne izkušnje in s tem pripravljena tudi empirična podlaga za novo koncepcijo lokalne samouprave v Sloveniji. Po splošnem mnenju je bila koncepcija občine (in tudi krajevne skupnosti) neustrezna in bi lahko postala zaviralni element pri izvajanju družbenogospodarske reforme, ki so jo prinesli UA k Ustavi SRS. Sprejeti UA so bili glede sprememb občine in krajevnih skupnosti skromni, čeprav se je njihov položaj bistveno (posredno) spreminjal zaradi sprememb na družbenoekonomskem področju (pluralizem lastnine, podjetništvo idr.) kakor tudi sprememb na področju političnega sistema (uvedba političnega pluralizma večstrankarskega tipa, de facto ukinitve delegatskega sistema in SIS idr.).<sup>119</sup>

S predhodnimi poskusi naj bi odpravili enomodelno občino oziroma v izbranih občinah, ki so se med seboj močno razlikovale, vzpostavili takšen vsebinski in organizacijski model, ki bi upošteval lokalne razmere. Zakona o predhodnem preizkusu novih rešitev v nekaterih občinah in krajevnih skupnostih zaradi časovne stiske v zadnjem obdobju delegatske republiške skupščine ni bilo mogoče sprejeti.<sup>120</sup> Strokovne podlage za pripravo zakona, delo strokovne skupine, razmišljanja v izbranih občinah in druge dejavnosti za novo občino pa so bile vendarle koristne za pripravo ustavne koncepcije lokalne samouprave. Nova Skupščina RS (1991–1992) pa ni bila zainteresirana za uresničenje projekta Eksperimentalne občine.

Skupina je proučila aktualna gradiva o lokalni samoupravi v Evropi, organizirala javno predstavitev rezultatov raziskave komunalnega sistema, seznanila javnost s projektom ter pripravila izhodišča za zakon o predhodnem preizkusu novih rešitev v nekaterih občinah in krajevnih skupnostih. Skupina je tudi predlagala, da Skupščina RS ustanovi stalno delovno telo za lokalno samoupravo. Ta je 1991 ustanovila Odbor za lokalno samoupravo.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Pri tem težimo predvsem k ugotavljanju pomembnih razlik med dvema družbenima situacijama oziroma med eksperimentalno in kontrolno skupino, ki nastanejo zaradi vnosa eksperimentalne spremenljivke v eno od skupin. Pri tem naj bi bili – razen eksperimentalne spremenljivke – vsi drugi dejavniki čim bolj enaki in nespremenljivi. Zato je treba pozorno izbrati občine, ki bodo med seboj primerjane. Eksperimentalna in kontrolna občina si morata biti čim bolj podobni, razlikujeta se le glede spremenljivke ali sklopa spremenljivk, ki jih zavestno vnesemo v opazovani pojav.

<sup>119</sup> Prim. dr. Albin Igličar, Preobrazba jugoslovanske občine, Pravna praksa, št. 25/89; Stane Vlaj. Občino vrniti njenim prebivalcem, Dnevnik, priloga Ljubljana, moje mesto, 10/11-1989, str. 14.

<sup>120</sup> Prim. Informacija o projektu "Eksperimentalne občine", Poročevalec, št. 9/1990.

<sup>121</sup> V njem so bili: Darja Lavtižar Bebler – predsednica, Tone Kramarič – podpredsednik, Ivan Bizjak, Jože Grdadolnik, Andrej Magajna, Marija Markeš, Branko Novak, Aleksandra Pretnar, Peter Bekeš, dr. Slavko Gregurec, mag. Ervin-Anton Schwarzbartl in Zdenka Vidovič – člani. Sekretar odbora je bil mag. Stane Vlaj.



## POGLEDI POLITIČNIH STRANK<sup>122</sup>

Za uspešno izvedbo tako zahtevnega projekta, kot je uvedba lokalne samouprave v neki državi, so potrebni najmanj trije temeljni pogoji: strokovne priprave, največja možna mera političnega soglasja o zamisli lokalne samouprave in čas za izvedbo dejanj, ki jih terja njena uvedba. Politične stranke v Sloveniji so bile v začetku ob pripravah ustave in zakona o lokalni samoupravi pozorne (zlasti nekateri) predvsem na iskanje morebitnih ostankov sistema socialističnega samoupravljanja v konceptu občine kot temeljne enote lokalne samouprave. Veliko je bilo treba pojasnjevati sam pojem "lokalna samouprava". Kljub vsemu pa je bilo doseženo soglasje, da se vloži zakon o lokalni samoupravi v zakonodajni postopek (september 1992). Toda ni bil uvrščen na dnevne rede pristojnih zborov. Novi državni zbor (1992–1996) je sicer (matično delovno telo je bila komisija za lokalno samoupravo<sup>123</sup>) nadaljeval delo v zvezi s pripravljenim zakonom o lokalni samoupravi, ga spreminjal in dopolnjeval, kar je vanj vnašalo vse večjo nekonsistentnost. V ospredje so vse bolj stopali strankarski interesi<sup>124</sup> in nastale so velike razlike v gledanjih na pogoje za ustanovitev občin (zlasti se je špekuliralo z velikostjo občine), razmejitve državnih od lokalnih nalog, financiranje, pokrajine kot drugo raven lokalne samouprave idr. Stranke se tudi niso strinjale s časovnimi razponi nastajanja občin. Tu je poseglo ustavno sodišče in razveljavilo določbo zakona o lokalni samoupravi (prvi odstavek 95. člena), ki je predvidevala dva načina ustanavljanja novih občin, s čimer so bili prebivalci Slovenije postavljeni v različen položaj glede uresničevanja ustavne pravice do lokalne samouprave. Prvi – pospešeni – način oblikovanja novih občin je določal neživiljenjsko kratke roke, v katerih bi bilo treba opraviti vsa dejanja, nujna pred ustanovitvijo občine. Drugi način pa je predvideval volitve v obstoječe občine – komune oziroma v njihove ostanke, če bi se posamezni deli tedanje komune že oblikovali v novo občino.<sup>125</sup> Takšna rešitev je bila neracionalna, nestrokovna in neživiljenjska, vodila bi v številne nejasnosti in zadrege. Glede velikosti občin so ene stranke navijale za majhne občine, druge pa za velike občine, pač glede na svojo potencialno volilno telo.

<sup>122</sup> "Tudi politične stranke – vključno s tistimi iz vladne koalicije – od vsega začetka niso zaznavale problema lokalne samouprave kot pomembne državopolitične zadeve; šele proti koncu priprav, ko so se že razvneli srditi medstrankarski boji ob vsakem problemu, ki ga je bilo treba reševati v državi, so spoznale, da bi mogle postati nove občine njihova politična oporišča na terenu," dr. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 219.

<sup>123</sup> Vodil jo je dr. Ciril Ribičič, njeni člani pa so bili Janez Podobnik, Jana Primožič, Tone Anderlič, Janez Jančar, Marija Posczonec, Roberto Batelli, Tone Peršak, Breda Pečan, Franc Černelič, Jurij Malovrh in Ivo Hvalica. Sekretarka komisije je bila Branka Preželj. Po odstopu dr. Cirila Ribičiča je komisijo do konca mandata (do julija 1996) vodila Breda Pečan.

<sup>124</sup> "Tako sta se proti koncu teh priprav izoblikovali med političnimi strankami dve izraziti struji: ena struja – pretežno desnih strank – je videla zase prednosti v majhnih občinah in je zato "navijala" za majhne občine; druga skupina – pretežno levih strank – pa je videla boljše možnosti v velikih občinah in se je zato opredeljevala za velike občine. To pa je bilo v glavnem vse, česar so bile sposobne dojeti stranke v zvezi s problematiko lokalne samouprave". Prim. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 219.

<sup>125</sup> Glej dr. Albin Igličar, *Lokalna samouprava – od norme k stvarnosti*, *Pravna praksa*, 294/295, leto 13, 10. februar, št. 3-4/94, str. 1.

Ljudem v lokalnih skupnostih predvsem nekateri tedanji strankarski in drugi funkcionarji niso objektivno prikazovali ciljev in bistva lokalne samouprave. Rezultat tega je bil nemogoč predlog za ustanovitev več kot 340 občin (zemljevid str. 93), ki je bil večinsko zavrnjen na referendumu 29. maja 1994.

## PROBLEMI S PRIPRAVO ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije je opravil veliko in pomembno delo. Čeprav je obžalovati, da skupščina ni obravnavala njegovega predloga za izdajo zakona o lokalni samoupravi z zakonskim osnutkom, je novemu Državnemu zboru odbor pustil na voljo bogato in strokovno pretehtano gradivo o lokalni samoupravi.<sup>126</sup>

Zanimiva je zgodovina nastajanja zakona o lokalni samoupravi. Zakon je pripravljala po sklepu odbora Skupščine RS posebna strokovna skupina.<sup>127</sup> Rezultat njenega dela s "popravki" Odbora za lokalno samoupravo je bil Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona.<sup>128</sup> Strokovna skupina se je srečevala z dvema skrajnima stališčema. Po enem naj bi bil tak zakon nepotreben, ker zadostujejo ustavne norme kot pravna podlaga lokalne samouprave, vsa druga regulativa pa je stvar avtonomnega urejanja lokalnih samoupravnih skupnosti

<sup>126</sup> Odbor je imel 18 sej, na katerih je obravnaval 51 zadev. Odbor je organiziral pet posvetov o lokalni samoupravi, dva sta bila na Ptuj. Posamezni člani odbora in strokovne skupine za pripravo zakona o lokalni samoupravi so se udeležili 85 posvetov, razprav, okroglih miz in javnih tribun o lokalni samoupravi v vseh slovenskih občinah in posameznih krajevnih skupnostih. Vodstvo odbora je sprejelo na delovne pogovore predstavnike iz 10 občin in krajevnih skupnosti. Strokovna služba odbora je s pomočjo dokumentacijske službe Skupščine Republike Slovenije sledila odmevom na objavljeno študijsko gradivo LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI v lokalnem in osrednjem tisku, v katerem je izšlo več kot 100 člankov in komentarjev tako o objavljenem gradivu kot o razpravah na terenu, ki so se jih udeleževali, kot je bilo že povedano, tudi člani odbora in strokovne skupine.

Strokovna skupina je imela 14 delovnih sestankov v zvezi s pripravo študijskega gradiva o lokalni samoupravi, ki je bilo objavljeno v posebni številki Poročevalca Skupščine Republike Slovenije 30. 3. 1992, in pripravo predloga za izdajo zakona o lokalni samoupravi z zakonskim osnutkom, ki je bil objavljen v 20. številki Poročevalca Skupščine RS – ESA 714. 9/10-1992 je odbor sklenil, da se strokovno mnenje prof. dr. Igorja Vrišerja k posameznim predlogom in pripombam k njegovemu poskusu možnega oblikovanja občin v Republiki Sloveniji pošlje vsem krajevnim skupnostim in občinam, ki so odboru pisno poslale svoje pripombe in predloge. Tako v spremnem dopisu kot tudi na svoji zadnji seji je odbor ponovno poudaril, da bodo morala biti referendumski območja za oblikovanje novih občin določena kar v največji meri po volji ljudi.

Odbor je ugotovil, da je objavljeno strokovno gradivo v pretežni meri naletelo na pozitiven odmev v občinah in krajevnih skupnostih.

<sup>127</sup> Sestavljali so jo dr. Albin Igličar, dr. Franci Grad, dr. Gorazd Trpin, dr. Janez Čebulj, Slavko Težak, Stane Vlaj, ki je usklajeval delo skupine, zunanji konzultant pa je bil dr. Janez Šmidovnik. V širši skupini pa so bili tudi mag. Božo Grafenauer, dr. Srečko Vidmar, dr. Marjan Ravbar in drugi.

<sup>128</sup> Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije je na seji dne 29. septembra 1992 določil besedilo Predloga zakona za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona in ga kot predlagatelj poslal v obravnavo in sprejem Skupščini Republike Slovenije.

(dr. France Bučar).<sup>129</sup> Po tem stališču je vsak zakonodajni poseg države na področju lokalne samouprave v bistvu omejevanje lokalnih skupnosti v njihovi pravici do samouprave.<sup>130</sup> Drugo stališče se je zavzemalo za zelo podrobno zakonsko ureditev lokalne samouprave, kar da je praksa (minuciozno urejanje) v deželah z najbolj razvito lokalno samoupravo (dr. Janez Šmidovnik). Nekateri drugi teoretiški so menili, da je zakonodaja s tega področja zgolj zaščitna, državi preprečuje posege v samoupravno sfero lokalnih skupnosti, drugi pa so dodali še nujno usklajevanje med lokalno skupnostjo in državo.<sup>131</sup> Zakon o lokalni samoupravi po tem mnenju pri (netaksativnem) določanju pristojnosti občin omejuje državo in ne občin.

Prevladalo je stališče, da je zakon o lokalni samoupravi Republike Slovenije potreben, ker se lokalna samouprava uvaja na novi podlagi in je zato treba posamezna vprašanja njene organiziranosti in delovanja podrobneje opredeliti, ne pa do kraja podrobno in obvezno predpisati. Ta zakon naj bi tudi zavaroval lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi države vanjo. Zakon naj bi uredil vprašanja, kot so določitev območja občin, njihovih nalog, organov in njihovih pristojnosti, sistema financiranja, sprejemanje aktov, varstvo lokalne samouprave, državni nadzor, drugo raven lokalne samouprave in druga vprašanja.

Območje občine predstavlja bistveno sestavino te samoupravne skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Določanje občinskega ozemlja mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev takšne lokalne skupnosti.

Zakonske opredelitve občinskega območja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi s svojimi normami dajal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega občine in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost. Znotraj zakonskih norm pa lahko dodatna merila za oblikovanje obsega občine dajejo ustrezne stroke in posplošene življenjske izkušnje.

<sup>129</sup> "Zakon je po svoji strukturi sicer primerljiv z zakoni drugih evropskih dežel; od njih pa se že na prvi pogled razlikuje po tem, da je krajši in po svoji vsebini skromnejši od večine zakonov drugih dežel. To je treba pripisati idejam nekaterih vplivnih politikov v parlamentu, ki so trdili, da država sploh nima pravice urejati lokalne samouprave, ker naj bi bilo to v nasprotju z bistvom te samouprave. Ta ideja sicer ni prodrla, vendar pa je imela za posledico to, da je besedilo zakona glede številnih vprašanj pomanjkljivo, da sploh ne rešuje posameznih vprašanj, ali pa jih rešuje na neustrezen način," dr. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 169.

<sup>130</sup> "Dr. France Bučar je namreč skupaj s sopodpisniki predlagal za drugo obravnavo črtanje skoraj dveh tretjin vseh predlaganih zakonskih določb, ker da gre za povzemanje ustave, vrsto nepotrebnih določb, za poseganje v samoupravne pravice občin in dve določbi, ki naj bi bili v nasprotju z ustavo... Polocent je doživel v drugi obravnavi zelo hud poraz, in to po zaslugi javnega pritiska iz krajevnih skupnosti in občin, stalne konference lokalnih skupnosti in državnega sveta ter strokovnih kritik na račun odločitev v prvi obravnavi zakona. Skoraj nobeden od desetih predlogov za črtanje določb zakona ni bil sprejet" Ciril Ribičič, *Centralizem zoper Slovenijo*, str. 59, 60.

<sup>131</sup> "Kljub umeščenosti klasične evropske občine v nedržavno sfero, se pravi v območje civilne družbe, so vse evropske države posegle tudi po zakonskem urejanju lokalne samouprave. Ker so prebivalci občine (občani) hkrati še pripadniki določene države (državljeni), je nujno usklajevanje med lokalno skupnostjo in državo, saj ni mogoče absolutno ločevanje lokalnih od splošnih javnih zadev. Zato je ob priznanju občinske avtonomije ta zamejena z zakonsko določenimi pristojnostmi države," dr. Albin Igličar, *prav tam*, str. 1.

Pri številu prebivalcev je izredno težko postaviti neko objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in učinkovito delovanje občine.<sup>132</sup> Zato so nekateri zakoni v preteklosti določili, koliko prebivalcev mora imeti najmanj občina; takšno določilo pa imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni. Zakon o občinah Kraljevine Jugoslavije je na primer določal, da mora imeti občina praviloma najmanj 3.000 prebivalcev, kar je prisotno v zgodovinskem spominu ljudi v nekdanjih občinah, veljavni italijanski zakon o lokalni samoupravi pa zahteva za novo občino najmanj 10.000 prebivalcev.

Strokovna skupina je menila, da bi bilo v našem zakonu o lokalni samoupravi zato utemeljeno določiti neko najmanjše potrebno število prebivalcev občine, pri čemer bi dopustili izjeme od tega pravila, ki bi bile utemeljene iz določenih prostorskih, ekonomskih ali socialnih razlogov. Če bi se naslonili na razmere, ki so obstajale na tem področju v predvojnem obdobju, bi lahko določili minimalno število prebivalcev občine na 3.000. S tem bi zagotovili neko racionalnost v teritorialnem organiziranju, primerljivost s sosednjimi državami, obenem pa vzpostavili ponovno kontinuiteto v prostorsko-socialni organiziranosti našega ozemlja. Obstajali pa so tudi predlogi, da bi bilo najmanjše število prebivalcev občine najmanj 5.000 (kar je zdaj merilo v veljavni ureditvi).

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljene osnovne življenjske razmere, kot so: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina), dostopnost zdravniške oskrbe in socialne oskrbe, osnovno šolanje, minimalni komunalni in stanovanjsko-prostorske razmere za bivanje, osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta), banka oziroma hranilnica ter prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti.

Lokalne skupnosti so organizirane v občine, mesta in širše lokalne skupnosti. Občina ali mesto pa se lahko zaradi skrbi za posebne pravice in koristi delov občine oz. mesta razdelita na ožje enote (krajevne oziroma vaške skupnosti in četrti – v mestnih občinah), ki so po svojem položaju in velikosti naravne medsebojno razmejene enote.

Tipične javne lokalne zadeve<sup>133</sup> so zlasti komunalne zadeve, kot so npr. javna snaga, urejanje zelenih površin, skrb za okolje, pokopališka dejavnost, pa tudi skrb za osnovno varstvo otroka in družine, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele, skrb za javni red in mir, planiranje in urbanistično urejanje prostora idr. Organi lokalne uprave pa lahko izvajajo tudi državne naloge, kot je npr. vodenje določenih matičnih evidenc. Sicer je eno temeljnih vprašanj nove lokalne samouprave opravljanje državnih nalog z njenimi organi. Primerjalni pregled nam po-

<sup>132</sup> The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, Local and Regional Authorities in Europe, No. 56.

<sup>133</sup> Popolnega spiska nalog in pristojnosti novih občin ni mogoče sestaviti. "Neupravičeni so očitki snovalcem normativne ureditve lokalne samouprave, da so delovno področje občine opredelili preveč ohlapno... Nekoliko podrobnejša navedba zadev, ki sodijo v delovno področje občine, bi bila morda res koristna, vendar pa bi pretirana podrobnost pomenila poseganje na posamezna konkretna normativna področja. To pa prav gotovo ni bil namen tvorcev zakona o lokalni samoupravi. Eksemplifikativno našeta področja v 21. in 22. členu so samo vodilo in pomoč, nekakšna približna slika novih občin z vidika njihovih pristojnosti in nalog," prim. Gregor Virant, Občina – njene izvirne pristojnosti de lege lata in de lege ferenda, str. 56.

kaže, da obstajata glede rešitve tega vprašanja dve ekstremni možnosti: da organi lokalne uprave ne opravljajo nalog centralne uprave in jih opravljajo njeni območni organi ali pa organi lokalne uprave opravljajo vse naloge centralne uprave, razen tistih, ki jih izrecno opravljajo njeni organi. Med tema dvema ekstremoma so možne različne rešitve.

Nova občina naj bi imela zlasti te naloge:

- omogočanje vseh oblik gospodarskega razvoja občine;
- upravljanje občinskega premoženja;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- urejanje komunalnih zadev – javna snaga, urejanje zelenih površin, urejanje in gospodarjenje s komunalnimi napravami idr.;
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin;

Po prehodnem soglasju z občino lahko država z zakonom prenese na občino posamezne naloge iz državne pristojnosti.

Mestna občina v okviru svoje pristojnosti opravlja poleg nalog navadne občine še naloge kot na primer, da:

- določa prostorski usklajevalni plan v soglasju z mejnimi občinami glede širitve mesta;
- urejuje mestni promet;
- zagotavlja delovanje kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov, ki so pomembne za širšo samoupravno lokalno skupnost ali za republiko;
- določa posebne davke v skladu z zakonom, za opravljanje funkcij mesta idr.;

Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se občine povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine. Pokrajina se ustanovi na širšem geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija večji del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je – glede na površino ozemlja, število prebivalstva ter obstoječih in potencialnih gospodarskih zmogljivosti – mogoče načrtovati razvoj, ki bo pospeševal gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in v republici. V območje pokrajine morajo biti vključena celotna območja posameznih občin.

S statutom pokrajine občine opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih opravlja pokrajina. Za prenesene lokalne zadeve širšega pomena, za katere je tako določeno v statutu pokrajine, lahko občine dajejo soglasje pri urejanju teh zadev.

Pokrajina opravlja lokalne naloge širšega (regionalnega) pomena, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj svojega območja, na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva in gospodarstva na tem območju, na krepitev lokalne samouprave v občinah in na izravnavo njihovega razvoja. Tako pokrajina skrbi za graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih

in drugih infrastrukturnih objektov ter za funkcioniranje ustreznih dejavnosti regionalnega pomena. Skrbi za graditev in vzdrževanje objektov in za funkcioniranje služb na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, kultura, zdravstvo, socialno varstvo itd.), ki so pomembne za razvoj regije in niso del obveznih nalog republike na teh področjih. Dalje, pokrajina lahko skrbi za odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, za nadzor in urejanje odplak in za druge oblike varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti idr.

Kadar je ustanovljena pokrajina, država v sporazumu z njo prenese na pokrajino določene zadeve iz državne pristojnosti. Prenesene zadeve iz državne pristojnosti ureja in opravlja pokrajina kot svoje izvirne pristojnosti. Pri prenosu pristojnosti z države na pokrajino je treba v posameznih zakonih upoštevati ta načela in merila:

- da se zagotavlja ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajin;
- da se upoštevajo interesi republike v odnosu do pokrajin in v razmerju do občin;
- da republika omogoča večjo dostopnost ter decentralizacijo upravnega odločanja in zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja.

Prenesene državne pristojnosti v izvirno pristojnost pokrajine so lahko z zakonom določene zadeve zlasti s teh področij:

- varstva okolja (varstvo tal, zraka, morja, vodni viri, odlagališča odpadkov, hidrogeološko varstvo, odpadne vode idr.),
- urejanja prostora (regionalni prostorski plan),
- naravne in kulturne dediščine (kulturne dobrine, zaščita rastlinstva, živalstva, parkov in naravnih rezervatov idr.),
- manjšinske politike,
- prometa in zvez (ceste, železnice, prevozi, telekomunikacije idr.),
- oskrbe z energijo,
- služb za širše območje v zdravstvu, socialnem varstvu, šolstvu in poklicnem usposabljanju,
- kmetijstva in ribolova,
- preskrbe, turizma in gostinstva idr.

Pristojnosti organov občine, njihovo oblikovanje ter oblike neposredne demokracije v občini so bila zahtevna vprašanja pri vzpostavljanju lokalne samouprave v naši ureditvi. Organi občine naj bi bili občinski svet, eden ali več občinskih odborov in župan. Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Odloča pa tudi v skladu z zakonom o zadevah, ki jih je občini poveril zakon, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ. Občinski odbor skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan predstavlja in zastopa občino ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta in občinskih odborov.

Manjše občine bi lahko imele tudi skupno občinsko upravo.

Financiranje prihodnjih občin se naslanja na ustavno določbo (146. člen), po

kateri država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami. V skladu s tem je treba določiti tudi avtonomne vire – davke, s katerimi bo občina lahko financirala izpolnjevanje svojih nalog. Te pa ne morejo biti odvisne od vsakokratnega urejanja v posameznih predpisih, s katerimi se predvidevajo davki in druge dajatve. Ti posebni finančni predpisi bodo sicer v smislu 147. člena ustave lahko določali finančne vire občine oziroma omogočali predpisovanje davkov občini, vendar pa bi bil finančni položaj občine povsem negotov, če bi bila občina odvisna od vsakokratnega spreminjanja sistema davkov oziroma javnih financ. To terja, da se nekateri stalni viri, ki jih v obliki davkov pobira občina, predvidijo z zakonom.

Občina skrbi za zagotavljanje javnih dobrin v lokalnih javnih službah.

Javne dobrine, ki jih občina obvezno zagotavlja, določa zakon.

Zakon ureja tudi nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave in opredeljuje časovni potek dejavnosti, ki so povezane s ponovnim uvajanjem lokalne samouprave. Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin in izvajajo strožji državni nadzor v zadevah, ki jih na občine prenese država.

Na področju varstva lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij ima močno vlogo po ustavi Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki presoja ustavnost in zakonitost predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti.

Zakone o lokalni samoupravi imajo številne države – Nemčija, Italija, Avstrija, Francija, Španija, Portugalska, skandinavske države, Madžarska in druge. V njih urejajo načela za oblikovanje in ureditev občin in drugih enot lokalne samouprave, določajo njihove funkcije, medsebojne odnose med ožjimi in širšimi lokalnimi skupnostmi, lokalne volitve, odnose med lokalnimi in državnimi oblastmi in drugo. Običajno so ti zakoni, zlasti najnovejši, precej obširni – s sto in več členi (na primer Zakon o občinah Dežele Koroške iz leta 1982 – 107 paragrafov; Temeljni zakon o lokalni samoupravi Republike Madžarske iz leta 1990 – 115 členov; italijanski zakon o ureditvi lokalne samouprave iz leta 1990 – 64 obsežnih členov). Predvojna Jugoslavija je imela zakon o občinah iz leta 1933 s 149 paragrafi (s stvarnim kazalom) ter še zakon o mestnih občinah iz leta 1934 (s 162 paragrafi).<sup>134</sup>

Primerjalni pregled pove, da zakoni o lokalni samoupravi oziroma o občinah običajno vsebujejo poglavja: splošne določbe; območje občine; področje dejavnosti občine; organi občine; druga oziroma tretja stopnja lokalne samouprave; občinsko gospodarstvo in gospodarjenje; upravni akti in varstvo samouprave; mesto in glavno mesto; lokalna samouprava in centralni državni organi; končne in prehodne določbe.

---

<sup>134</sup> Kraljevina Jugoslavija, Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine, 67. kos., Letnik V, v Ljubljani dne 22. avgusta 1934. Zakon o mestnih občinah je imel poglavja, ki so vsebovala občna določila (našteta so bila mesta, ki spadajo pod ta zakon), določbe o članih in prebivalcih občine, določbe o organizaciji (mestni svet in predsednik mestne občine, volitve, organizacija dela idr.), določbe o mestnem področju (delokrog), določbe o pristojnostih mestnih organov, določbe o mestnih uslužbencih, določbe o mestnih financah, določbe o pravnih sredstvih in prehodne in zaključne določbe.

Osnutek zakona o lokalni samoupravi je obsegal enajst poglavij s 113 člani.<sup>135</sup>

1. V Splošnih določbah je bilo poudarjeno, da ta zakon določa načela za ureditev občin in širših lokalnih skupnosti in njihove naloge. S tega vidika so bila grajena vsa naslednja poglavja zakona, s čimer je omogočeno občinam in drugim lokalnim samoupravnim skupnostim samourejanje določenih vprašanj.

V tem poglavju so bila dana načelna izhodišča za urejanje posameznih vprašanj v nadaljevanju zakona. Določeno je bilo, da so občine temeljne lokalne samoupravne skupnosti, ki samostojno urejajo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Širše samoupravne lokalne skupnosti pa so lokalne skupnosti dveh ali več občin, ki se ustanovijo na geografsko in gospodarsko zaokroženih območjih. Te skupnosti naj bi urejale in opravljale lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin.

Pomembna in v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave je bila določba, da prebivalci lokalnih skupnosti uresničujejo svojo pravico do lokalne samouprave prek svetov, sestavljenih iz članov, ki jih volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice. Prebivalci lokalnih skupnosti pa odločajo o zadevah lokalne samouprave tudi na svojih zborih in z referendumom.

V splošnih določbah so bila načelno opredeljena še vprašanja, kot so sodelovanje lokalnih skupnosti med seboj ter čez državne meje, lokalne skupnosti kot samostojne gospodarske enote, ime, grb, člani občine in drugo.

2. V poglavju, ki se je nanašalo na območje in dele občin, so bila opredeljena merila oziroma pogoji za oblikovanje občine, posebej za mestne občine, notranja členitev občin na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti in drugo. Občina je bila določena kot naravna in gospodarsko-družbena enota, ki je s svojimi gospodarskimi in drugimi zmogljivostmi sposobna zadovoljevati potrebe svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge. S takšno določbo je bilo dano izhodišče za racionalno oblikovanje občin, ki naj bi uspešno delovale. Konkretnjša merila pa so:

- da mora imeti občina najmanj 3.000 prebivalcev (izjemoma tudi manj),
- da je zagotovljena osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina),
- dostopnost zdravniške in socialne oskrbe,
- osnovno šolanje,
- minimalne komunalne in stanovanjske razmere za bivanje,
- prostorsko poselitvene razmere,
- osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta),
- prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti (občinska stavba),

<sup>135</sup> Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije je na seji dne 29. septembra 1992 določil besedilo PREDLOGA ZA IZDAJO ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI Z OSNUTKOM ZAKONA, ki ga je kot predlagatelj poslal v obravnavo in sprejem Skupščini Republike Slovenije na podlagi drugega odstavka 265. in 266. člena poslovnika Skupščine Republike Slovenije.



- temeljni pogoji za športno in kulturno dejavnost,
- banka ali hranilnica.

Za mestno občino, ki se ustanovi na območju mesta, kjer so potrebni enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in načrtovanje razvoja, pa je bilo določeno, da mora imeti:

- najmanj 10.000 prebivalcev ali da je mesto geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja ali da za to govorijo zgodovinski razlogi.

Območje občine določi z zakonom državni zbor. Pred tem je treba z referendumom pridobiti mnenje prebivalcev določenih naselij o vključitvi v določeno občino. Ob tem se je zastavljalo več vprašanj. Eno takih je bilo, ali naj referendumsko odločanje po tem zakonu uredi ta zakon ali pa naj bo to prepuščeno posebnemu zakonu ali splošnemu zakonu o referendumu. Pomembno vprašanje je tudi bilo, ali se referendum izvede hkrati v vseh slovenskih občinah ali pa so lahko posamezni referendumi z določenimi časovnimi presledki, tako da ne bi bil prehod v lokalno samoupravo hkraten za vso Slovenijo. Slednja rešitev bi bila z vidika racionalnega pristopa in glede že opravljenih priprav za prehod v posameznih občinah in krajevnih skupnostih ugodnejša, vendar pa bi prišlo s tem do neenotnosti izvajanja oblasti, saj bi republika v nekaterih občinah že prevzela funkcije nekdanjih občin, medtem ko bi v drugih občinah te naloge opravljale še obstoječe občine. S tem bi pa bilo prizadeto ustavno načelo enakosti državljanov in drugih oseb glede izvajanja tako oblasti kakor tudi lokalne samouprave. To je torej terjalo, da se referendumsko odločanje o oblikovanju novih lokalnih skupnosti opravi hkrati v vsej Sloveniji. Tedaj je bilo stališče, da občine, ki se ne bi opredelile za teritorialne spremembe, po sprejemu zakona o določitvi območij in imen novih občin prevzamejo naloge lokalnih skupnosti v dotedanjih teritorialnih okvirih.

Odbor za lokalno samoupravo je predlagal, da se referendumski postopek za določitev območij občin, ki se organizirajo po zakonu o lokalni samoupravi, zakonodajno uredi v posebnem zakonu o referendumu za določitev območij občin. Predlagal je, da posebna strokovna skupina takoj začne s pripravljalnimi dejanji za pripravo tega zakona. Če bi bil tak odborov predlog sprejet, naj bi bili pri pripravi predloga zakona o lokalni samoupravi izpuščeni nekateri člani, ki govorijo o referendumu, s katerim se pred zakonsko ustanovitvijo občine ugotovi volja prebivalcev na določenem območju.

Pomembna je bila tudi določba, da je pri določanju območja občine praviloma treba upoštevati meje katastrskih občin.

Zakon je tudi določal, da se na območjih, kjer živijo pripadniki madžarske in italijanske narodne skupnosti, oblikujejo občine, v katerih bo zagotovljeno uresničevanje posebnih pravic narodnih skupnosti.

V tem poglavju je bil opredeljen tudi postopek za združevanje ali razdruževanje občin.

Pomembna pa je bila tudi načelna določba, ki naj bi jo razčlenili statuti novih občin, da je območje občine lahko razdeljeno še na krajevne, vaške ali četrtne

skupnosti, če je to utemeljeno iz prostorskih, zgodovinskih, upravno-gospodarskih ali kulturnih razlogov in če je to v interesu prebivalcev dela občine. Ta interes naj bi se ugotavljal z referendumom.

3. Zakon je v poglavju o nalogah občine opredeljeval, da so tipične naloge občine:

- upravljanje občinskega premoženja,
- omogočanje razmer za gospodarski razvoj občine,
- ustvarjanje razmer za gradnjo stanovanj,
- določanje pogojev za poslovanje lokalnih javnih ustanov in zavodov,
- skrb za varstvo okolja,
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin idr.

Pri tem ni šlo za taksativno naštevanje nalog občine, saj se razlikujejo po stopnji razvitosti, velikosti, gospodarskih možnostih itd. posameznih občin. Naštevaje nalog občin po nekaterih stališčih ni stvar tega zakona, vendar je treba upoštevati, da je takšno naštevaje omejitveni dejavnik za državo, da ne bi s posameznimi področnimi zakoni posegala v izvirne naloge lokalnih skupnosti.

Pri mestni občini so bile prav tako primeroma naštete še naloge, ki izhajajo iz posebnosti mest in mestne občine. Na primer urejanje mestnega prometa, zagotavljanje delovanja kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov, ki imajo pomen za širšo lokalno skupnost ali za republiko, zagotavljanje spomeniškega varstva itd.

Tudi v prihodnje naj bi občine – po svojem predhodnem soglasju – opravljale posamezne naloge iz državne pristojnosti, za katere zagotavlja sredstva država. Tu gre za t. i. odstopljene pristojnosti, ki ne pomenijo izvirnih pristojnosti občine, zato naj bi država zagotavljala neposredni nadzor nad njihovim izvajanjem. Seveda ta določba države ne omejuje, da takšne prenesene pristojnosti zoži ali razširi s tem zakonom ali s posebnimi zakoni. Pri izvirnih prenesenih pristojnostih, kakršne so predvidene za pokrajine, pa pokrajina samostojno izvaja te naloge, seveda v okviru zakonskih načel, vendar pri tem ni v drugih razmerjih z državo. To pomeni, da bi v okviru zakonskih načel pokrajina lahko tudi normativno urejala posamezna vprašanja.

Zelo pomembna je bila tudi opredelitev gorskih občin, ki naj bi se ustanovile na demografsko ogroženih območjih.

4. V poglavju o širši samoupravni lokalni skupnosti je predlagatelj poizkušal razrešiti nedorečenost člena 143 Ustave Republike Slovenije. Po tem členu širše samoupravne skupnosti nastanejo na prostovoljni podlagi. Občine se namreč samostojno odločajo o povezovanju vanje. Predlagatelj zakona je ohranil odločilno voljo občin za takšno povezovanje. Če pride do ustanovitve širše lokalne skupnosti – pokrajine, nastanejo že po ustavi obveznosti za državo, ki je dolžna določiti izvirne pristojnosti, in za takšno skupnost pri uresničevanju zadev iz državne pristojnosti ter pravice takšne skupnosti pri predlaganju njihovega urejanja. Glede

na določbo 88. člena ustave se je postavljalo vprašanje, ali je glede zadev, prenesenih v izvirno pristojnost pokrajine, možno predvideti v poslovníku skupščine zakonodajno pobudo pokrajine.

Seveda pa je treba upoštevati, da ustanovitev pokrajine pomeni tudi skupno opravljanje nekaterih nalog občin in upoštevanje skupnih interesov in ciljev občin, ki so ustanovile pokrajino.

Občine s statutom pokrajine opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih pokrajina opravlja v svoji lastni pristojnosti, organe pokrajine in način njenega financiranja. Z zakonom je bila predvidena smiselna uporaba določb tega zakona, ki veljajo za občinske organe, tudi glede oblikovanja organov pokrajine. To seveda ne pomeni nikakršnega poenotenja teh organov, saj bi statut lahko upošteval tudi posebnosti posamezne pokrajine in njenih potreb.

V zakonu so bile navedene naloge, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajine. Prav tako so bila konkretizirana načela in merila za prenos zadev iz državne pristojnosti v izvirno pristojnost pokrajine in navedene tipične zadeve iz prenesene državne pristojnosti. To so zlasti zadeve s področij varstva okolja, urejanja prostora, naravne in kulturne dediščine, manjšinske in socialne politike, kmetijstva in ribolova, oskrbe z energijo itd.

V tem poglavju je bilo tudi določeno, da republika lahko pokrajino pooblasti za izdajanje posameznih predpisov, kar je v skladu z drugim stavkom prvega odstavka 143. člena ustave Republike Slovenije. Glede na že omenjeno v zvezi z izvirnimi pristojnostmi pokrajine je treba opozoriti še na pravico pokrajine, da izdaja tudi podzakonske predpise, seveda na podlagi posebnega pooblastila, ker bi sicer bilo to v pristojnosti vlade in uprave.

Predlagatelj se je zavedal pravnosistemske zagate pri razlagi ustavne formulacije, ki govori o širših samoupravnih lokalnih skupnostih. Ustava jih obljublja in izrecno omenja pokrajine; obenem pa jih tudi izključuje, ko določa, da bodo nastale s povezovanjem občin. Po mnenju dela stroke takšno povezovanje občin ostane občinsko. Takšno povezovanje občin ne omogoča stalne in stabilne teritorialne samoupravne skupnosti sui generis v regijskem prostoru z lastno pravno in premoženjsko subjektiviteto. Take skupnosti bi lahko vgradila v sistem le država s svojim zakonom in jih tudi ustanovila z zakonom, kakor je to z ustavo predvideno za občine.

Sestavljavci zakona o lokalni samoupravi so bili po mnenju dr. Šmidovnika glede širših lokalnih samoupravnih skupnosti pred pravnosistemsko kvadraturo kroga: če zakon stori, kar bi moral storiti, da bi lahko dobili te skupnosti, bi prišel po mnenju dela stroke v neposredno nasprotje z ustavo; če tega ne stori, širših lokalnih skupnosti ne more biti; so lahko le različne oblike medobčinskega sodelovanja. Razprava v parlamentu bi morala pomagati rešiti zagato. Če bi prevladalo stališče do pokrajin kot obveznih skupnosti, pa bi morali poglavje o širših lokalnih skupnostih zastaviti drugače. Mogoča pa bi bila tudi rešitev, da se spremeni 143. člen Ustave Republike Slovenije in s tem da jasna ustavna podlaga za oblikovanje pokrajin kot stalnih in stabilnih teritorialnih samoupravnih skupnosti.

5. V poglavju o organih občine je bilo določeno, da so to občinski svet, po po-

trebi eden ali več občinskih odborov in župan. Organi pokrajine pa so pokrajinski svet, pokrajinski odbori in predsednik. Opredeljene so bile naloge občinskega sveta kot najvišjega organa odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski odbor skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta, lahko pa mu občinski svet poveri tudi posamezne zadeve iz svoje pristojnosti.

Župan predstavlja in zastopa občino, skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta in občinskih odborov in je varuh zakonitosti. Določene so še druge pristojnosti župana, način dela občinskih organov, volitve občinskega sveta in župana itd.

Obstajale so tudi zahteve po še podrobnejšem urejanju sestave, števila, načina delovanja občinskih organov kakor tudi nasprotna stališča, da bi to pomenilo kršenje osnovnega koncepta lokalne skupnosti, da samostojno samoupravno urejajo notranja razmerja tako v funkcionalnem kot v vsebinskem smislu. Upoštevati pa je vendarle treba, da je minimalna zakonska enotnost potrebna že zaradi varstva interesov posameznih državljanov in oseb civilnega prava in tudi siceršnjih interesov, ki izhajajo iz strukturiranosti posameznih občin. S tem lahko zakon opravi tudi pomembno usmerjevalno funkcijo in pomoč glede na to, da se teži k čim večji deprofesionalizaciji opravljanja nalog lokalnih skupnosti.

Zastavljalo se je tudi vprašanje, ali je treba način volitev organov lokalnih skupnosti urediti s posebnim volilnim zakonom ali pa bi moralo biti to rešeno že z zakonom o lokalni samoupravi. V tem zakonu so bile dane osnovne usmeritve glede volitev občinskih organov in smiselno organov pokrajine, podrobno urejanje pa je bilo prepuščeno statutom lokalnih skupnosti in posebnemu zakonu o volitvah občinskih organov, ki bi moral biti sprejet do izvedbe lokalnih volitev, ki naj bi bile predvidoma ločene od državnih. Ob tem se je porajalo tudi vprašanje, ali po izvolitvi državnega zbora obstoječe občinske skupščine še naprej delujejo v trodomni sestavi, ali pa bi bilo treba z ustavnim zakonom doseči vsaj združitev vseh treh zborov v en zbor.

Pomembna je bila določba o zastopanosti italijanske oz. madžarske narodne skupnosti v občinskem svetu in v drugih organih občine.

Tudi Romi naj bi imeli v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika na območjih, kjer živi romska skupnost.

6. Predlagatelj zakona je v šestem poglavju veliko pozornost namenil premoženjskim vprašanjem. Občina ima kot samostojna gospodarska enota pravico, da ima, pridobiva in upravlja premoženje vseh vrst.<sup>136</sup>

Viri financiranja občine so bili zlasti:

- davki in druge obvezne dajatve,
- dohodki od premoženja občine,
- vlaganja zasebnega kapitala,
- posojila, javna posojila in obveznice,

<sup>136</sup> Zakon zasleduje koncept občine, ki glede gospodarjenja s sredstvi in pridobivanja dohodka v bistvu izhaja iz logike podjetništva, kar pomeni racionalnost in učinkovitost v porabi sredstev in v gospodarjenju z njimi. Takšen je trend tudi v Evropi – npr. v Franciji, Avstriji in Nemčiji.

- zagotovljena sredstva države za prenesene naloge,
- dodatna sredstva države.

Autonomnost lokalne samouprave se izkazuje v možnosti občine, da za financiranje svojih temeljnih funkcij predpiše posebni občinski davek in pri tem ni vezana na pogoje, ki jih sicer predpisuje davčna zakonodaja, medtem ko je pri predpisovanju drugih davščin, kot so takse, komunalne takse ipd., vezana na zakonske pogoje. Glede na to, da bo tudi lokalna skupnost vezana na sistem javnih financ, so bile tudi te določbe o premoženju občine sistemski okvir za normativno urejanje javnih financ kakor tudi glede državne kontrole nad porabo sredstev, ki se ji seveda ne more izogniti tudi občina.

7. Glede občinskih javnih služb, ki naj bi bile sicer urejene s posebnim zakonom, je bilo predvideno, da občina zagotavlja lokalne javne službe za zagotovitev javnih dobrin in hkrati je bilo omogočeno, da ustanovi javna podjetja in javne zavode, ki so potrebni glede na posebne razmere v posamezni občini. Glede na to, da občina gospodari s svojim premoženjem, ji je bila dana možnost, da daje koncesije za izkoriščanje teh nepremičnin kakor tudi da določi posebno pravico uporabe na javnem dobru ob pogojih zakona, vendar tako, da se ne okrne splošna dostopnost javnega dobra vsem ljudem.

8. V osmem poglavju so bili predvideni akti, s katerimi ureja občina notranjo organizacijo in delovanje, ter akti, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti in iz prenesene pristojnosti. Pri tem je omejena samo s splošnim ustavnim načelom o skladnosti teh aktov z ustavo in zakoni.

9. Deveto poglavje je govorilo o nadzoru državnih organov. Zakon zagotavlja osnovni nadzor, pri čemer državni organi pri izvajanju zadev iz pristojnosti lokalnih skupnosti nadzorujejo le zakonitost dela organov občine, medtem ko pri prenesenih zadevah država nadzoruje tudi primernost in strokovnost njihovega dela.

10. V zakonu je bila v desetem poglavju lokalnim skupnostim dana pomembna možnost, da se zavarujejo pred posegi države v funkcije lokalne skupnosti, s tem da lahko vložijo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri Ustavnem sodišču. S tem se lokalna skupnost postavlja v enakopravni položaj v odnosu do države, saj pred Ustavnim sodiščem nastopa kot enakopravni subjekt z državo.

V tem poglavju je bilo urejeno tudi izpodbijanje upravnih aktov države pred pristojnimi upravnimi sodišči glede uresničevanja oblastnega nadzora.

Posebnost je bila skladno z Evropsko listino lokalne samouprave in sklepi prve konference o uresničevanju Evropske listine lokalne samouprave v Barceloni tudi dolžnost državnega zbora, da pridobi mnenje lokalnih skupnosti o zakonih, ki se tičejo njihovih koristi. Predviden pa je bil tudi "posebni veto" ob negativnem mnenju občin o zakonih, ki urejajo koristi občin.

11. Zadnje poglavje o prehodnih in končnih določbah je bila izjemno pomembna materija, saj je urejalo preoblikovanje tedanjih občin v lokalne skupnosti po novi ustavi. V tem poglavju določeni roki so izhajali iz predpostavke, da dotedanje občine hkrati preidejo v lokalne skupnosti, kar omogoča usklajeno delovanje države na eni strani in lokalnih skupnosti na drugi strani.

Zakon je urejal način sporazumne delitve premoženja dosedanjih občin, predvideval način reševanja sporov ter dajal temeljna merila za sestavo premoženjskih bilanc in razdelitev po posameznih novo nastalih občinah. Predvideno je bilo, da lahko v spornih razmerjih prizadete strani skupaj z vlado sestavijo posebne arbitražne komisije. Če pa tudi med njimi ne pride do sporazuma, pa je bilo predvideno meritorno odločanje Vrhovnega sodišča glede razdelitve premoženja občine.

## REFERENDUMI ZA USTANOVITEV OBČIN V MAJU 1994

Po sprejetem rokovniku<sup>137</sup> opravi za izvedbo lokalnih volitev in oblikovanje novih občin v letu 1994 naj bi bila izvedba glasovanja na referendumu za ustanovitev občin 22. maja 1994, sprejem zakona o ustanovitvi občin 25. julija 1994, izvedba glasovanja na volitvah 27. novembra 1994, konstitutivne seje občinskih svetov do 17. decembra ter začetek rednega dela občinskih organov ter organov državne uprave s prevzetimi pristojnostmi s 1. januarjem 1995.

Na podlagi drugega člena zakona o referendumu za ustanovitev občin<sup>138</sup> je Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave pripravila strokovne podlage za opredelitev referendumskih območij (glej zemljevida str. 88, 89),<sup>139</sup> v katerih je ponudila občanom možnost ustanovitve 163 občin (najmanjše število prebivalcev 5000) in 249 občin (najmanjše število prebivalcev 3000).

Tako stroka kot tudi Vlada RS nista bili za občine, ki bi bile premajhne ali prevelike in takšne, ki ne bi bile sposobne same uresničevati večine svojih nalog. Vlada je tudi opozarjala parlament na skrajno napete roke za izvedbo reforme lokalne samouprave, čeprav je treba opozoriti, da je bil osnutek zakona o lokalni samoupravi pripravljen že v letu 1992 kot tudi prvo študijsko gradivo, v katerem so bile objavljene prve teze za zakon o lokalni samoupravi in je bilo objavljeno v Poročevalcu Skupščine Republike Slovenije 30. 3. 1992.

<sup>137</sup> Državni zbor ga je sprejel na seji 31/1-1994.

<sup>138</sup> Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave je pripravila strokovne podlage za možno členitev občin, kar ji je naložil zakon o referendumu za ustanovitev občin. Te podlage so bile poslane občinam in krajevnim skupnostim kot pomoč za izvedbo zborov občanov za določitev referendumskih območij kot podlage za odločanje občanov o novih občinah. Služba je strokovno spremljala reformo ter pripravljala ali organizirala pripravo različnega strokovnega gradiva, ki je potrebno za odločitve ljudi o novih občinah. Ta služba je ugotavljala prevladujoče pozitivne odmeve na objavljeno strokovno gradivo, pri pripravi katerega so s službo sodelovali ugledni strokovnjaki z Univerze in drugih ustanov.

<sup>139</sup> Posebna številka Poročevalca Državnega zbora z dne 21. 2. 1994.







Vsekakor je prevladovalo mnenje, da bo proces vsebinskega preoblikovanja občin potekal dalj časa in da bo do 1. 1. 1995 izveden pretežno formalni del reforme.

Glede na zakon o lokalni samoupravi so bile te strokovne podlage za občane neobvezne in so pomenile le možen napotek za oblikovanje referendumskih območij. Po izvedbi zborov občanov (potekali so v marcu 1994) je na podlagi zapisnikov Služba pripravila predlog odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, ki je bil sprejet na seji Državnega zbora (8. 4. 1994) in objavljen v sredstvih javnega obveščanja (11. 4. 1994). V predlogu je bila dosledno upoštevana volja občanov (razen v primerih nesprejemljivih prostorskih delitev območij). Že pri določanju referendumskih območij so namreč nastala območja, ki niso bila funkcionalno povezana in smiselno sklenjena (navidežno sklenjenost so prekinjale gorske verige; nastala so prometno nesmotrno povezana območja; nastala so referendumska območja kot otoki znotraj večjih občin; obstoječi infrastrukturni sistemi so se prekinjali z referenduskimi območji). Kot novi občinski centri so bila predlagana centralna naselja nižje stopnje, kot so bila predvidena v strokovnih podlagah, čeprav je bilo centralno naselje višje stopnje, na katera bi se vezala območja, v primerni oddaljenosti.

Veliko predlaganih referendumskih območij je imelo majhno število prebivalcev, kar bi že ogrožalo izvajanje osnovnih ciljev lokalne samouprave.

Pregled nekaterih odprtih vprašanj v zvezi s pripravo odloka Državnega zbora o referendumskih območjih za ustanovitev novih občin je pokazal:

- množično neupoštevanje ustavnega in zakonskega načela, da območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev; veliko je primerov delitev naselij med novonastale občine;
- Republiška geodetska uprava je zavzela stališče, ki smo ga sporočili tudi v občine, v katerem ugotavlja, da sistem katastrskih občin ni povezan z novimi občinami, tako da njihove meje lahko mirno potekajo tudi čez ozemlja katastrskih občin;
- iz poslanih zapisnikov zborov občanov za določitev referendumskih območij kakor tudi iz spremnih pisem predsednikov občinskih skupščin ni bilo razvidno, katere funkcije iz člena 13. zakona o lokalni samoupravi izpolnjujejo predvidena območja novih občin;
- prihajalo je do neuskkljenih tolmačenj zakona o referendumu za ustanovitev občin – npr. da bodo neuspehi referendumi lahko ponovljeni, da se lahko ponovno sklicujejo zbori občanov za določitev referendumskih območij za nove občine. Takšno ravnanje opozarja, da ne bo mogoče spoštovati v rokovniku določenih rokov za posamezna opravila;
- različno se je tolmačilo, koliko vprašanj se lahko postavi na referendumski glasovnici
- ali že zdaj vprašati ljudi o vključevanju v določeno pokrajino?
- v zapisnikih so se pojavljale tudi vsebinske pripombe ljudi glede pristojnosti in financiranja novih občin, pogojev za pridobitev posebnega statusa občine.

Po objavi Odloka je Služba po predvidenem roku za ugovore (19. 4. 1994)

obravnava 204 ugovore na določitev referendumskih območij in se do njih strokovno opredelila. Poslanci Državnega zbora Republike Slovenije so obravnavali te ugovore (26. 4. 1994) in sprejeli Odlok o določitvi 340 referendumskih območij za ustanovitev občin (Ur. list RS, št. 22/94). Odlok o določitvi referendumskih območij je sprožil 21 postopkov za presojo ustavnosti in zakonitosti tega odloka. Ustavno sodišče Republike Slovenije je na pobudo "Državlanske pobude Slovenska Istra" in zahteve skupine poslancev razveljavilo 73. referendumsko območje Koper (104 naselja). S tem so bili roki za sprejetje zakona, ki določa območje, ime in sedež novih občin prestavljeni na mesec september 1994.

Po sprejetem rokovniku opravil za izvedbo lokalnih volitev in oblikovanje novih občin v letu 1994 bi morali predsedniki skupščin občin poslati predloge za določitev referendumskih območij s seznamom naselij, ki sestavljajo referendumska območja, državnemu zboru do 31/3-1994. Do tega roka je bila poslana polovica predlogov z zapisniki, do 2/4-1994 pa so bili poslani zapisniki še iz drugih občin.

Služba vlade je obravnava več kot 1600 zapisnikov, ki so zajeli 5.955 naselij oz. 1203 krajevne skupnosti. Glede na obdelane zapisnike je razvidno, da se je zborov udeležilo okoli 55.000 občanov, ki imajo volilno pravico. V povprečju je bilo na zborih prisotnih 43 občanov. Treba je omeniti, da je bil razpon prisotnosti na zborih velik in se je gibal od treh prisotnih občanov (Ilirska Bistrica, Rogla) do največ 212 občanov (Loška dolina). Zapisniki so bili obravnavani s pravnega, geografsko-prostorskega in informacijskega stališča.

V baze podatkov je bilo vnesenih več kot 200.000 podatkov, ki so se preverjali – formalno, logično in vsebinsko.

Poseben problem je bil zemljepisno-prostorska obdelava zapisnikov zborov občanov. Upoštevati je treba, da je osnova za določitev območja naselje. Naselja je bilo treba razvrstiti po predlogih referendumskih območij, saj so ponekod kot osnovo za oblikovanje referendumskega območja vzeli krajevno skupnost. Ponekod so namesto naselij za oblikovanje referendumskega območja nepravilno vključili dele naselij – zaselke. Okoli 100 je bilo upravičenih zahtev delov naselij, da se priključijo k drugim naseljem. To pa bi bilo mogoče izvesti le v skladu s postopkom, ki ga določata zakon o imenovanju in evidentiranju naselij, ulic in stavb<sup>140</sup> in zakon o lokalni samoupravi (peti odst. 14. čl.) ter z upoštevanjem pravih podatkovnih sistemov (statističnega in geodetskega).

Značilnosti predlogov zborov občanov so bile:

- zavzemanje za še manjše občine, kot jih je predvidel predlog teritorialno manjših občin,
- ohranjanje velikih občin,
- delitev naselij,
- delitev krajevnih skupnosti,
- določitev delov območja mesta za referendumsko območje za ustanovitev nove občine,
- neupoštevanje 13. člena zakona o lokalni samoupravi (izpolnjevanje pogojev za novo občino),

<sup>140</sup> Ur. l. RS, št. 5/80, čl. 8.

- nasprotujoči predlogi zborov občanov in predlogi, ki so bili oblikovani z zbiranjem podpisov,
- oblikovanje nove občine znotraj nove občine.

Kot je znano, je uspelo 111 od 339 referendumov za ustanavljanje novih občin (glej zemljevid). S tem je nastala situacija, ko so bile predlagane nove – praviloma majhne – občine in teritorialno nespremenjene obstoječe občine. Ugotovljeno je bilo, da so nove občine nesorazmerno razporejene na ozemlju Republike Slovenije.

Teritorialna reorganizacija ni uspela na celotnem območju Republike Slovenije in zato ni bilo mogoče ob doslednem upoštevanju izražene volje občanov v predvidenem roku pripraviti za vse sprejemljivega zakona o določitvi območij novih občin. Glede na izid referendumov je bilo predlagano, da se izvedejo lokalne volitve v predvidenem roku v teritorialnem okviru dotedanjih občin.<sup>141</sup> Hkrati naj bi potekala razmejitev pristojnosti države od pristojnosti novih občin – z zakonom o upravi in področnimi zakoni – pri čemer naj bi pustili občinam z novoizvoljenimi sveti in župani tudi del dotedanjih oblastnih pristojnosti (na primer vodenje določenih matičnih evidenc, sprejemanje prostorskih planov in izdajanje lokacijskih in gradbenih dovoljenj). Občine v dotedanjem teritorialnem okviru so imele kadrovske, materialne in druge možnosti za opravljanje tudi dela nalog v imenu in za račun države.

Občinski sveti in župani naj bi pripravili – ob pomoči tudi vladne službe za reformo lokalne samouprave – v dveh letih predlog teritorialne reorganizacije, ki bi bila sprejemljiva za večino prebivalcev Republike Slovenije. Ob tem je bilo poudarjeno, da so izidi poizvedbenega referenduma koristna podlaga za določitev območja novih občin.

Za temeljiteje pripravljeno reformo lokalne samouprave je bilo treba spremeniti zakonodajo, ki se nanaša na lokalno samoupravo. V zakonu o lokalni samoupravi je bilo tako treba spremeniti in dopolniti člene, ki se nanašajo na merila za ustanovitev občin, njihove pristojnosti (izvirno in preneseno področje dejavnosti), financiranje in širše lokalne samoupravne skupnosti. Še zlasti je šlo za določitev jasnih meril za ustanovitev občin, vključno z določitvijo spodnjega števila prebivalcev. Naš predlog, ki smo ga zagovarjali ves čas, je bil, da mora biti v občini najmanj 3.000 (varianta 5.000) prebivalcev in izpolnjeni vsi drugi z zakonom določeni pogoji. V prvem primeru bi nastalo v RS 230 do 249 občin, v drugem pa 163 občin.

Ves čas smo zastopali tudi stališče, da morajo biti nove občine gospodarsko močne, tako da bi lahko pretežno z lastnimi sredstvi zadovoljevale potrebe njihovih prebivalcev.

Ves čas je bilo naše stališče, da je ob novih, manjših občinah nujna pokrajina kot druga raven lokalne samouprave. Takšna rešitev pa je narekovala razmislek o spremembi 143. člena Ustave RS, ki govori o širših lokalnih samoupravnih skupnostih. Dvonivojska lokalna samouprava je sicer prevladujoč sistem v državah članicah Sveta Evrope.

---

<sup>141</sup> Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave.



Po ustavi določi območje občin državni zbor po predhodno izvedenem referendumu, s katerim se ugotavlja volja ljudi. Gre za poizvedbeni referendum, ki daje državnemu zboru informacijo, kakšne občine v teritorialnem smislu hočejo prebivalci Republike Slovenije. Državni zbor lahko odloči tudi drugače, kot je volja ljudi, če so si referendumske odločitve v nasprotju. Zakon o lokalni samoupravi je šel tu dlje od ustave, ker je določal, da državni zbor določi območje občin v skladu z izraženo voljo ljudi. Zato je bilo treba zakon v tej določbi uskladiti z ustavo.

Državni zbor Republike Slovenije je na svoji seji dne 8/6-1994 sprejel sklep,<sup>142</sup> da Vlada Republike Slovenije na podlagi izidov referendumov za ustanovitev novih občin pripravi:

- strokovno analizo izidov referendumov za ustanovitev občin, izhajajoč pri tem iz ustavno in zakonsko opredeljenih ciljev reforme lokalne samouprave, strokovnih podlag za opredelitev referendumskih območij ter odloka Državnega zbora o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin;
- predlog rešitev glede nadaljnjega poteka reforme lokalne samouprave z oceno ustreznosti zakonodajne ureditve področja lokalne samouprave in predlogi za njene morebitne potrebne spremembe in dopolnitve, zlasti zakonskih rešitev glede načina financiranja lokalnih skupnosti in meril za pridobitev posebnega statusa občin ter zagotavljanja enakomernejšega regionalnega razvoja.

Rok za strokovno analizo izidov referendumov za ustanovitev občin je bil prekratek, zato je Vlada RS pripravila informacijo o poteku reforme lokalne samouprave s predlogom možnih nadaljnjih dejavnosti. Informacija je sicer vsebovala tudi delno analizo in oceno referenduma za ustanovitev občin, za celovito analizo pa še ni bilo jasno začrtanih ciljev in podatkov. Sociološko, politološko oziroma interdisciplinarno analizo bi bilo mogoče pripraviti v daljšem časovnem razdobju, pri čemer bi moral svoj delež prispevati tudi državni zbor s svojim strokovnim aparatom. Menili smo, da tudi državni zbor kot nosilec projekta uvajanja lokalne samouprave mora analizirati in oceniti svojo vlogo pri tem zahtevnem projektu.

Če izhajamo s stališča, da je volja ljudi, ki so jo izrazili na referendumi za ustanovitev občin, odločilna, je bilo treba upoštevati pozitivne izide na 111 referendumskih območjih. Državni zbor naj bi spremenil le tiste odločitve, ki pomenijo teritorialno nesmiselno zaokrožena območja. Za druge referendume, na katerih so občani glasovali proti predlaganim referendumskim območjem, pa je bilo možnih več rešitev:

- da se ponovijo referendumi na teh območjih s postavitvijo alternativnih vprašanj, ali so občani za občino, ki obsega območje brez naselij, ki so vključena v nove občine (111), ali pa so za predlog državnega zbora, da se to območje razdeli na več občin (po pripravljenih strokovnih podlagah); na istem referendumu bi kazalo občane povprašati tudi po imenu in sedežu občine. Ti referendumi naj bi bili izpeljani v rokih, ki so bili določeni za izvedbo referenduma v občini Koper – 21. julij 1994;
- da državni zbor sprejme pozitivno odločitev glasovalcev na 111 referendum-

---

<sup>142</sup> Št. 005-01/94-3.

- skih območjih in na podlagi strokovnih podlag določi občine na območjih, kjer so bili občani proti predlaganim referendumskim območjem; v tem primeru bi lahko sprejeli zakon o določitvi območij občin v septembru;
- da državni zbor na podlagi strokovnih podlag sam določi območje novih občin za celotno območje Republike Slovenije; že opravljeni referendumi so bili v tem primeru le informativne narave in kot takšni neobvezujoči za odločitev državnega zbora; v tem primeru bi državni zbor lahko sprejel zakon o območjih novih občin v predvidenem roku (27. julij 1994).

Kot je bilo že povedano, so se prebivalci (volilni upravičenci) na referendumih za ustanovitev občin dne 29. 5. 1994 odločili za 111 od možnih 339 referendumskih območij<sup>143</sup> za ustanovitev novih občin. Od skupnega števila prebivalcev Republike Slovenije (1.965.576) je za nove občine glasovalo 29,3 % ali 576.566 prebivalcev. Od skupne površine Republike Slovenije (20.500 km<sup>2</sup>) so izglasovane nove občine obsegale 38,3 % ali 7.859 km<sup>2</sup>. Skupno število volilnih upravičencev je bilo 1.471.665, od katerih je za nove občine glasovalo 29,7 % ali 430.000 prebivalcev.

Za večino prebivalcev, ki se v 228 primerih niso odločili za predlagana referendumska območja za ustanovitev občin,<sup>144</sup> ni bilo možno nedvomno ugotoviti ali predpostaviti njihove volje. Sicer so se pogosto pojavljale trditve, da so prebivalci glasovali proti lastni – predlagani majhni občini oziroma proti delitvi sedanjih občin in zato bi bilo smiselno vsa ta območja razvrstiti v območja dotedanjih občin. Vendar so bile to samo predpostavke. Dejstvo je, da je bilo v 14. členu zakona o lokalni samoupravi določeno, da državni zbor določi območje občine z zakonom v skladu z izraženo voljo polnoletnih prebivalcev, ki so glasovali na referendumu. Čeprav je bilo določenih 44 “spornih” referendumskih območjih, na katerih se je ugotavljal izid referendum posebej (na posebnih voliščih oz. glasovanje z ovojnicami), zaradi pomanjkljivih vprašanj ni prišlo do ugotovitve, kaj prebivalci želijo.

<sup>143</sup> Po prvi objavi predloga Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin v dnevnem časopisu dne 11. 4. 1994 je bilo vloženih več ugovor na državni zbor zoper 73. točko, ki je določala referendumsko območje za ustanovitev občine Koper v istih mejah. Ustavno sodišče je prejelo pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti 73. točke I. poglavja Odloka o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin in je razveljavilo to točko odloka (odločba št. U-I-90/94-25). Navedeno referendumsko območje je bilo po odločbi ustavnega sodišča v nasprotju z ustavno zasnovano občino in še posebej mestne občine. Državni zbor je 26. 5. 1994 na tej podlagi sprejel sklep o ponovitvi postopka za določitev referendumskih območij in o rokih za izvedbo postopka za določitev referendumskih območij v občini Koper in v delu občine Sežana (naselja Rakitovec, Zazid in Podgorje). Sklep je določal, da se zbori občanov na novo opravijo do 2. 6. 1994, ponovni zbori v primeru kolizij pa do 9.6.1994. Državni zbor je po opravljenih ponovnih zborih v občini Koper in delu občine Sežana 29. junija 1994 na izredni seji sprejel Odlok o določitvi referendumskega območja za ustanovitev občine Koper (Ur. l. RS, št. 38/94), ki je obsegal območje občine Koper v istem obsegu in z dodanimi naselji iz občine Sežana. Po ponovnem posegu ustavnega sodišča je DZ odločil, da se glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 11. 9. 1994. Na referendumu so se volivci odločili za “nerazdeljeno” občino Koper z dodanimi tremi naselji iz občine Sežana.

<sup>144</sup> Objavljena v Odloku o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, Ur. list RS, št. 22/94.

Državni zbor Republike Slovenije je v želji, da bi zagotovil politično soglasje pri usklajevanju izhodišč reforme lokalne samouprave, 8.6.1994 ustanovil posebno usklajevalno delovno skupino. Na svojih sejah je sprejela ta priporočila:

- v največji možni meri je treba ohraniti izide 111 referendumov,
- neizglasovana referendumska območja ostanejo v mejah dosedanjih občin oz. se ob teritorialno nesklenjenih območjih oblikujejo rešitve po strokovnih podlagah,
- pri kombinaciji izglasovanih in neizglasovanih referendumskih območij se neizglasovana referendumska območja (če je to mogoče) priključijo sedanjemu občinskemu središču.

Na podlagi stališč te skupine Državnega zbora Republike Slovenije smo pri analizi referendumskega izida izhajali iz območja dotedanjih občin in dobili 5 tipov odločitev:

1. izglasovano je bilo celotno območje dotedanje občine kot RO – v odloku ni bila členjena v več RO (npr. Izola, Piran)
2. neizglasovano je bilo celotno območje dotedanje občine – v odloku je bila členjena v več RO (npr. Nova Gorica, Škofja Loka)
3. izglasovano je bilo RO dotedanjega občinskega središča, druga RO niso bila izglasovana (npr. Radovljica)
4. izglasovano je bilo RO dotedanjega občinskega središča, druga RO so bila izglasovana ter neizglasovana
5. neizglasovano je bilo RO dotedanjega občinskega središča, druga RO so bila izglasovana in tudi neizglasovana.

Na podlagi stališč usklajevalne skupine smo pri oblikovanju variantnega predloga novih občin poleg zgoraj omenjenih izhodišč upoštevali varianto večjega števila občin. Pri tem smo se zavedali, da možne rešitve spreminjajo na referendumu izglasovana RO, da se pojavljajo problemi v zvezi z imenom in sedežem prihodnjih občin in še posebej problem ljubljanskih občin.

Po tej varianti smo prišli do tega števila občin:

135 in ljubljansko ter koprsko območje.

Referendum z dne 29. 5. 1994 je poudaril kot pereč problem ljubljanskih občin, saj sta bila pozitivna izida samo v referendumskem območju za ustanovitev občine Šentjošt (536 prebivalcev) in Rakitna (412 prebivalcev). Tako je naselje Ljubljana ostalo razdeljeno med pet občin, ki so obsegala tudi obsežna ruralna območja. Enak problem se je odpiral pri drugih sedmih slovenskih mestih, ki bi nesporno lahko postala mestne občine (Maribor, Celje, Novo mesto, Kranj, Nova Gorica, Murska Sobota in morda kasneje Koper).

Na podlagi analize rezultatov referendumov<sup>145</sup> je bilo ugotovljeno, da:

- "čistih" 111 občin ni, ker bi jim v mnogih primerih morali dodati tudi tista referendumska območja, ki se niso odločila za novo občino;

---

<sup>145</sup> Prim. Varianta oblikovanja oblikovanja občin glede na stališče delovne skupine Državnega zbora Republike Slovenije: Izidi referendumov za ustanovitev občin dne 29/5-1994.

- "čistih" strokovnih podlag za razčlenitev neizglasovanih območij sedanjih občin ni, ker se te že prepletajo z območjem novih občin;
- ni veljavnih meril, po katerih se nove občine združujejo z referenduskimi območji, ki na referendumu niso bila potrjena;
- je treba nujno razrešiti problem Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije, ki je ostalo razdeljeno na pet občin;
- bi se ob nasilnem združevanju občin lahko pojavil problem imena občine in njenega sedeža, zlasti, ko se večja občina z negativnim referenduskim izidom priključuje manjši občini s pozitivnim referenduskim izidom;
- bi se občani morda odločili na referendumu drugače, če bi vedeli za negativne izide referendumov v svojem okolju;
- teritorialna sestavina reforme lokalne samouprave ni izkazana z večinsko podporo občanov;
- majhne občine večinoma nimajo realnih možnosti (kadrovske, finančne, prostorske ipd.) za prevzem z zakonom opredeljenih državnih funkcij.

Za večino prebivalcev, ki se v 228 primerih niso odločili za predlagana referendumska območja za ustanovitev občin,<sup>146</sup> ni bilo možno nedvomno ugotoviti ali predpostaviti njihove volje.

Na podlagi povedanega ni bilo mogoče predlagati za vse sprejemljive variante ozemeljskega oblikovanja novih občin, ki bi hkrati ustrezala politikom, stroki in volji ljudi. Zato je bilo predlagano, naj projekt lokalne samouprave kot enega najpomembnejših državotvornih dejanj prevzame Vlada Republike Slovenije. Ta naj bi zagotovila, da se reforma lokalne samouprave in reorganizacija državne uprave izvajata celovito in usklajeno, saj se njune naloge medsebojno prepletajo in vsebinsko dopolnjujejo.

Glede na dogovor političnih strank vladajoče koalicije z dne 25/-7-1994 je Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave poudarila, da je uvedba lokalne samouprave:

- predvsem proces politične narave,
- po svoji naravi dolg in zapleten proces, ki vključuje pravne in institucionalne spremembe ter spremembe na ravni delovanja javnih ustanov kot tudi spremembo odnosov med različnimi ravni javne uprave ter med državo in družbo v celoti;
- zaradi tega zahteva celovit pristop in medsebojno povezanost sistema;
- zahteva natančno poznavanje lokalnih razmer.

Glede na gornja vodilna načela in usmeritve Sveta Evrope na področju lokalne demokracije je menila, da je soglasje političnih strank treba iskati pri vprašanju, ali pripraviti teritorialno členitev Slovenije s ponovitvijo referendumov ali ne. Obe varianti terjata tudi spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi (merila za ustanovitev občin).

<sup>146</sup> Ur. list RS, št. 22/94.



Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave je pripravila dve strokovno čisti varianti za nadaljnji potek reforme lokalne samouprave, pri čemer je vlada predlagala prvo varianto (159 občin), ki, kolikor je mogoče, upošteva tudi izide referendumov za ustanovitev občin. (Glej zemljevid)

Če bi se politične stranke odločile za drugo varianto, ki predvideva ustanovitev občin v dotedanjem teritorialnem okviru z dodanimi občinami, ki so bile posledica referendumov z dne 29/5-1994 in ustrezajo predlaganim merilom (nova člena 13 in 13. a zakona o lokalni samoupravi), tedaj je bilo ugotovljeno, da imamo 62 občin in od tega števila 7 RO, ki so bila hkrati občine v dotedanjem obsegu (Izola, Piran, Logatec, Tržič, Metlika, Hrastnik in Trbovlje) in 9 RO – nove občine (Postojna, Semič, Gornji Grad, Radenci, Lendava, Mengeš, Turnišče, Radeče, Zreče), ki so bila izglasovane na referendumu z dne 29. 5. 1994 in ustrezajo predlaganim merilom. Preostale dele občin bi morali deliti po strokovnih podlagah. Npr.: tedanja občina Postojna bi se delila na občini Postojna (izglasovano RO) in občino Pivka (po strokovnih podlagah).

Menili smo, da kompromisna odločitev ruši celovitost strukture lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, saj ustanavlja občine na podlagi dveh povsem različnih meril (nova merila iz čl. 13 in 13. a zakona o lokalni samoupravi in občine v dotedanjem teritorialnem okviru). Če bi še želeli povečati število novih občin, bi morali to storiti na podlagi strokovnih meril, kar je bila rešitev, ki jo je predlagala vlada.

Gotovo je bilo z reformo lokalne samouprave v Sloveniji pričakovati oblikovanje bistveno več občin od dotedanjih 62 komun. Ustavodajalec, zakon o lokalni samoupravi, še zlasti pa tudi stroka zagotovo niso bili za šibke občine, zato bi morali imeti prebivalci pred odločitvijo o novi občini vse potrebne informacije, kakšne so njene perspektive razvoja v prihodnje.<sup>147</sup>

## VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA IN VLADE<sup>148</sup>

Vlogi zakonodajnega in izvršilnega organa pri uvajanju lokalne samouprave je treba še podrobno proučiti. Najmanj, kar lahko rečemo, je da nista bili medsebojno usklajeni. Najprej je projekt lokalne samouprave vodil parlament, po neuspešnih referendumih za ustanovitev novih občin maja 1994 pa ga je, nič kaj rada, prevzela vlada.<sup>149</sup> Stroka je vlado opozarjala, da morata reforma lokalne samouprave

---

<sup>147</sup> Tako stroka kot tudi Vlada RS nista bili za "slamnate občine", o katerih so govorili in pisali nekateri kritiki.

<sup>148</sup> Problematiko lokalne samouprave je večkrat obravnaval tudi Državni svet ter sprejemal sklepe o vsebini zakona o lokalni samoupravi in drugih zakonov. V Državnem svetu je 22 članov, ki so predstavniki lokalnih interesov, ustanovili pa so tudi komisijo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

<sup>149</sup> Dr. Janez Šmidovnik v svoji knjigi *Lokalna samouprava* (str. 219 in nasl.) ugotavlja, da ja vlada ves čas podcenjevala problematiko lokalne samouprave in te reforme ni štela za svojo nalogo "vse do zadnjega, ko ji je Državni zbor naložil pripravo zakona o ustanovitvi občin." "Šele proti koncu



in reorganizacija državne uprave potekati hkrati in povezano. V nasprotnem primeru bodo občine kot temeljne lokalne skupnosti že na samem začetku svojega delovanja brez prave vsebine oziroma se bodo ukvarjale zgolj z zadevami, s katerimi so se do zdaj krajevne skupnosti. To pa nikakor ni bil zastavljeni cilj reforme lokalne samouprave. Koncept občin kot "oskubljenih kokoši" je bil in je v nasprotju z Evropsko listino lokalne samouprave in s težnjami v drugih evropskih državah.<sup>150</sup> Strokovnjaki so menili, ko so obravnavali predlog zakona o upravi, da bi morali občinam prepustiti na primer izdajanje gradbenih in lokacijskih dovoljenj in nekatere naloge na področju matičnih zadev. Zakon o upravi bi moral zavarovati položaj občin, vendar ni dovolj upošteval niti pred njim sprejetega zakona o lokalni samoupravi. Komisija državnega zbora in stroka sta terjali, da prideta v zakonodajni postopek hkrati predloga zakona o lokalni samoupravi in o upravi, ki sta bila pripravljena.<sup>151</sup>

Pristojni minister si ni nikoli našel časa za razgovor o pripravljajoči se zakonodaji s področja uprave in lokalne samouprave.<sup>152</sup> Več razumevanja je pa imel za lokalno samoupravo tedanji generalni sekretar vlade. Predlagali smo (1993) ustanovitev Urada vlade za upravo in lokalno samoupravo, s čimer bi bilo omogočeno načrtovanje strategije razvoja državnih organov in lokalne samouprave, načrtovanje upravnih funkcij, ki bi prešle z državne uprave na javni sektor in na lokalno samoupravo ter spremljanje in usklajeno vodenje procesa prestrukturiranja državne uprave in lokalne samouprave.<sup>153</sup> Predlog ni bil sprejet.

Komisija Državnega zbora za lokalno samoupravo je sprejela sklep, naj državni zbor naloži Vladi RS pripravo analize izida referendumov za ustanovitev novih občin. Na podlagi te analize naj bi se komisija in državni zbor odločala, kaj storiti. Vlada te dodatne naloge ni sprejela.<sup>154</sup>

priprav, že v času, ko je bil zakon (o lokalni samoupravi – op. S.V.) v fazi sprejemanja v državnem zboru, je vlada ustanovila posebno službo za reformo lokalne samouprave, ki naj bi izpeljala operativne naloge v zvezi z ustanovitvijo novih občin."

<sup>150</sup> Pripombe strokovne skupine za lokalno samoupravo k predlogu zakona o upravi, pismo generalnemu sekretarju Vlade RS z dne 9. 5. 1994.

<sup>151</sup> Moje pismo Mihi Kozincu, ministru za pravosodje, z dne 7. 6. 1997.

<sup>152</sup> Moja pisma kot vodje sektorja za upravo v Ministrstvu za pravosodje ministru Mihi Kozincu z dne 30. 12. 1992, 7. 1. 1993, 14. 1. 1993, 8. 4. 1993, 26. 4. 1993, 29. 4. 1993, 12. 1. 1994.

<sup>153</sup> Moje pismo Mihi Kozincu z dne 29. 4. 1993.

<sup>154</sup> Razlogi so bili ti:

1. Projekt reforme lokalne samouprave je v rokah državnega zbora, ki pa ves čas nalaga vrsto svojih nalog v zvezi s tem projektom vladi oziroma njeni službi za lokalno samoupravo. Pri tem si tisto, kar je dobrega, lasti kot svojo zaslug, za neprijetne stvari pa krivi nas.
2. Analizo izida referendumov bi nedvomno lahko opravili v strokovnih službah državnega zbora, pri tem lahko pomagamo. Za vlado pa posebno analizo pripravljamo v naši službi.
3. Vlada je pri projektu uvajanja lokalne samouprave sodelovala servisno. Njena služba je opravila vrsto nalog za državni zbor – analizo 1600 zapisnikov zborov občanov, predlog odloka o določitvi referendumskih območij (351), predlog rešitev čez 200 ugovorov na odlok, priprava odloka o referendumskih območjih (340) idr. Ob tem je pisno in telefonično odgovarjala na stotine klicev in dopisov. Za to svoje delo ni prejela nobenega uradnega priznanja. Nasprotno, še naprej si jo nekateri žele lastiti za naloge, ki so njihova obveznost, drugi pa jo popolnoma neupravičeno kritizirajo. Služba pa obstaja šele pet mesecev.

Usklajevalna skupina DZ, ki jo je vodil poslanec Tone Peršak, je predlagala, da Vlada RS pripravi predlog za ustanovitev novih občin (zakon o območjih občin) za septembrsko sejo DZ. Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave je pripravila vse potrebno za pripravo omenjenega zakona, spremembe zakona o lokalni samoupravi in gradivo za podpis in ratifikacijo Evropske listine o lokalni samoupravi.<sup>155</sup>

## POSEGI USTAVNEGA SODIŠČA

Ustavno sodišče je v skladu s svojimi pristojnostmi,<sup>156</sup> da odloča o skladnosti zakonov z ustavo, o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni, večkrat poseglo v potek reforme lokalne samouprave, predvsem v sprejeto zakonodajo – zakon o lokalni samoupravi, zakon o upravi, zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij in zakon o prevzemu državnih nalog, ki so jih do 31. 12. 194 opravljali organi občin.<sup>157</sup> Razveljavilo je določbe zakona o lokalni samoupravi, ki so predpisovale (preohlapne) pogoje za ustanovitev občine in vezanost državnega zbora na izide referendumov za ustanovitev občin,<sup>158</sup> ustanavljanje novih občin v dveh rokih,<sup>159</sup> ime in sedež občine,<sup>160</sup> pravni status ožjih delov občine,<sup>161</sup> ter odločilo, da sta 2. in 3. člen zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij v neskladju z ustavo.<sup>162</sup>

4. Služba ima pred seboj strokovne naloge, kot so: kritičen pregled ustavne in zakonske ureditve lokalne samouprave, sodelovanje pri pripravi zakona o mestnih občinah, soorganiziranje posveta o pokrajinah, priprava poročila za delegacijo Vlade RS, ki se bo udeležila varžavske konferen-ce o razvoju lokalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope, priprava vzorcev statutov občin, sodelovanje pri pripravi področne zakonodaje idr.

<sup>155</sup> Na seji je Vitodrag Pukl tudi dejal, da je treba ugotoviti, da sva jaz in služba nestransarska, kar zagotavlja objektivnost pri izvajanju reforme lokalne samouprave.

<sup>156</sup> Določa jih 160. člen Ustave RS.

<sup>157</sup> Odločba U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996.

<sup>158</sup> Odločba o razveljavitvi 13. člena in prvega ter tretjega odstavka 14. člena Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 45/94 z dne 22. junija 1994.

<sup>159</sup> Odločba o razveljavitvi 95. člena Zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 6/94 z dne 11. februarja 1994

<sup>160</sup> Odločba U-I-304/94-9: 9. in 16. člen zakona nista v skladu z ustavo, če ne določata, da zakon določi ime in sedež občine po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev ter da zakon o lokalni samoupravi ni v skladu z ustavo, če ne določa postopka in meril za določitev ali spremembo imena in sedeža občine.

<sup>161</sup> Odločba U-I-274/95: zakonodajalec mora urediti statusnopravne značilnosti ožjega dela občine s pravno subjektiviteto, in sicer: zastopanje, pooblastila v pravnem prometu, odgovornost občine za obveznosti in odgovornosti ožjega dela občine, pravno nasledstvo ob prenehanju, omejitvah zadolževanja in finančnem poslovanju.

<sup>162</sup> Uradni list RS, št. 73/94 z dne 25. novembra 1994.

Pomembno je, da je Ustavno sodišče v številnih odločbah ugotavljalo, da gre pri uvajanju lokalne samouprave v RS za dolgotrajen proces in je zato tudi določilo daljše roke za popravke teritorialnega oblikovanja novih občin ter spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi.

Ustavno sodišče je v svoji odločbi z dne 9. 11. 1996<sup>163</sup> med drugim ugotovilo, da je bila izpolnjena zahteva tretjega odstavka 139. člena ustave, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu v postopku ustanavljanja občin. Ustava je predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da je ustavno dopustno, da državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci. Ustavno sodišče je sicer ugotovilo "nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so občine bile ustanovljene". Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedene odločbe tudi zapisalo, da "so v nasprotju tiste točke 2. člena zakona, s katerimi se ustanovljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS". Torej niso v neskladju z ustavo vse občine, ki jih določa 2. člen zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ista ugotovitev velja tudi za 3. člen istega zakona, ki določa 11 mestnih občin. Ustavno sodišče je ugotovilo, da druga točka 3. člena zakona (občina Koper) ni v skladu z ustavo in da isto velja za območje mestne občine Novo mesto. Ustavno sodišče se "po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi ocenjevalo, ali so vse mestne občine oblikovane v skladu z ustavo."

Na tej podlagi je bil pripravljen predlog Vlade RS za oblikovanje novih občin in za druge teritorialne spremembe občin ter za spremembe imena in sedeža nekaterih občin, ki poleg odločbe ustavnega sodišča upošteva tudi pozneje nastale predloge in pobude po zakonu o postopku za ustanovitev občine ter za določitev njihovih območij. Predlog je bil julija 1997 predložen državnemu zboru, njegovo matično delovno telo pa je razpravo o njem kakor tudi o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, ki jih prav tako terja ustavno sodišče, predložilo na jesen 1997. Vlada je pripravila predlog sprememb jeseni 1997, ki se še usklajuje. (Glej zemljevid)

V tem razdobju delovanja novih občin je bilo sproženih še nekaj zahtev za presojo ustavnosti posameznih določb zakona o lokalni samoupravi. Ustavno sodišče je po obravnavi teh zahtev ugotovilo precejšnjo skladnost zakona z ustavo, je pa tudi naložilo zakonodajalcu nekaj sprememb in dopolnil zakona o lokalni samoupravi. Tako je Ustavno sodišče razveljavilo tretji odstavek 99. a člena hkrati s prvim odstavkom 101. člena zakona o upravi in zakonodajalca zavezalo, da opravi natančno razmejitev pristojnosti države in lokalne samouprave.

---

<sup>163</sup> Ur. l. RS, št. 73/94.

V zvezi z določbami novele o pristojnostih župana v občinski upravi je bil sprožen ustavni spor, češ da te spremembe spreminjajo pristojnosti občinskega sveta po začetku delovanja novih občin in posegajo v že pridobljene pravice. Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti odločilo negativno. Po njegovem mnenju ima občinski svet odločujoč vpliv tudi na organizacijo in delo občinske uprave, tudi če ni več pristojen za sprejem akta o sistemizaciji delovnih mest. Občinski svet namreč določa temeljna načela za organizacijo občinske uprave s statutom in organizacijo ter delovno področje občinske uprave z odlokom.

V postopku za presojo ustavnosti tretjega odstavka 18. člena in 19. člena ZLS v delu, ki se nanaša na pravni status ožjih delov občine ter obvezne razlage 19. člena, je Ustavno sodišče ugotovilo, da te določbe niso v neskladju z ustavo, v neskladju z ustavo pa je, da z zakonom niso urejene glavne statusnopravne značilnosti ožjih delov občin s pravno subjektiviteto.

Ta odločba je prekinila skoraj dveletno polemiko o pravni subjektiviteti ožjih delov občine. Zaradi nejasnosti in sporov je državni zbor sprejel obvezno razlago 19. člena zakona o lokalni samoupravi v delu, ki se nanaša na pravni status ožjih delov občine. Po obvezni razlagi je na podlagi 19. člena zakona omogočeno občanom, da v statutih različno uredijo pravni status krajevnih skupnosti tudi tako, da jim opredelijo status pravne osebe oziroma status osebe javnega prava. Takšna ureditev je obveljala tudi po odločbi Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je svojo ugotovitev o neskladnosti vsebine zakona o lokalni samoupravi, s katero je občanom prepuščeno urejanje pravnega statusa njihovih ožjih delov, z ustavo utemeljilo z enim od temeljnih načel pravne države – načelom varnosti pravnega prometa in zahtevalo, da zakonodajalec v enem od zakonov ali zakonu, ki ureja financiranje občin, ali zakonu o lokalni samoupravi,<sup>164</sup> na primeren način uredi statusnopravne značilnosti ožjega dela občine s pravno subjektiviteto, in sicer: zastopanje, pooblastila v pravnem prometu, odgovornost ožjega dela občine za obveznosti in odgovornosti občine za obveznosti ožjega dela, pravno nasledstvo ob prenehanju, omejitvah zadolževanja in finančnem poslovanju. Za ureditev nekaterih vprašanj bi zadostovala njihova določitev za obvezno sestavino statuta

<sup>164</sup> Vlada je pripravila predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 35/97), s katerim so določena merila za določanje imena in sedeža občine, ureditev področja členitve občin s poudarkom na statusnopravnih značilnostih delov občin, ki imajo pravno subjektiviteto, vzpostavitev razmer za delovanje nadzornih odborov občin, pravna podlaga za ustanovitev organov občinske uprave ter skupnih organov občinske uprave in natančnejša razmejitev pristojnosti med občinskimi organi pri odločanju o razpolaganju s premoženjem. Na podlagi razprave in sklepov Komisije državnega zbora RS za lokalno samoupravo, sprejetih na 7. seji dne 29. 7. 1997 pa je Vlada RS pripravila amandmaje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, ki so eni redakcijske narave in upoštevaajo pripombe Sekretariata državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve, dva amandmaja pa jasneje razmejujeta županovo politično funkcijo vodenja občinske uprave ter tajnikovo strokovno funkcijo vodenja upravnega dela in prenehanje pravne subjektivitete ožjim delom občin z 31. 12. 1998, če njihova organizacija, delovanje in pravni status ne bodo usklajeni z določbami teh sprememb in dopolnitev zakona o lokalni samoupravi. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi je bil sprejet na seji DZ 30. oktobra 1997 (Ur. l. RS, št. 70/97).



(zastopanje, pooblastila v pravnem prometu in financiranje), druge pa mora zakon določno urediti.

Ustavno sodišče v postopku za presojo ustavnosti 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij ter 9. in 16. člena zakona o lokalni samoupravi odločilo, da 9. in 16. člen zakona nista v skladu z ustavo, če ne določata, da zakon določi ime in sedež občine po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev ter da zakon o lokalni samoupravi ni v skladu z ustavo, če ne določa postopka in meril za določitev ali spremembo imena in sedeža občine. Zahteve Ustavnega sodišča so bile upoštevane ob pripravi zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Zakon, ki ga je državni zbor sprejel julija 1996, spoštuje razlago tretjega odstavka 139. člena ustave, da sta ime in sedež občine sestavini referendumskega vprašanja in se prebivalci o njiju odločajo na predhodnem referendumu skupaj z odločanjem o območju občine. Z zakonom je določen tudi postopek za spremembo imena in sedeža. Predlagatelj spremembe je poleg predlagateljev zakona lahko tudi občinski svet. Tudi o spremembi imena in ali sedeža je zakonodajalec dolžan izvesti predhodni referendum.





III.

PRIMERJALNI PREGLED

Primerjalni pogled na lokalno samoupravo pokaže, da je bila Evropska listina v določeni meri upoštevana pri pripravi naših ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave – ustavno zajamčena pravica do lokalne samouprave, demokratično izvoljeni organi lokalnih skupnosti idr. Postavljeni so bili pravi cilji lokalne samouprave in poti za njihovo uresničenje, gre pa za dolgoročen projekt.

Reforme lokalne samouprave potekajo v vseh državah članicah Sveta Evrope, tako v državah v prehodu, kot v državah, kjer ima lokalna samouprava že dolgo tradicijo. V številnih drugih državah kot tudi pri nas se kaže potreba po drugi ravni lokalne samouprave. Vprašanje porazdelitve pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi – decentralizacija – in virov za financiranje teh skupnosti – zadostnost virov in finančna avtonomija – je odprto vprašanje v večini evropskih držav.

## EVROPSKE UREDITVE IN IZKUŠNJE

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre pa za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se razlikujejo v obsegu, strukturi, nalogah kot tudi v razmerjih do države oziroma centralne uprave. Skupna značilnost je samo njihova naslonjenost na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj, ki je v nekaterih državah pripeljal do večje, v drugih pa do manjše stopnje lokalne samouprave.

Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več enot (ožjih in širših), ki sestavljajo lokalno samoupravo, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega sistema.

Iz različnosti strukture lokalne samouprave in njihovih razmerij do centralne uprave v nekaterih državah lahko ugotovimo nekatere dejavnike, ki neposredno vplivajo na ureditev teh vprašanj. Prvo je obseg lokalne samouprave in njen položaj v razmerju do države. Visoka stopnja lokalne samouprave v kombinaciji z velikostjo ozemlja zahteva njeno večjo strukturiranost, ker narava nekaterih skupnih potreb ter dejavnosti za njihovo zadovoljevanje zahtevajo, da se v nekaterih primerih odvija to na širšem, v drugih primerih pa na ožjem prostoru. Nasprotno pa nizka stopnja lokalne samouprave ne zahteva njene strukturiranosti, ker se pri majhnem obsegu skupnih zadev, prepuščenih lokalni samoupravi, te sploh ne diferencirajo. (dr. Gorazd Trpin)

V večini ureditev je najvišji organ občine neposredno izvoljeni svet, ki ima nalogo strateškega odločanja. Izvršilno funkcijo v prvem modelu ima odbor s pred-

sednikom, ki tudi neposredno nadzira in usklajuje upravno funkcijo, ki jo izvajajo oddelki. Ta model je precej podoben naši nekdanji ureditvi, s tem da so sveti po svojem obsegu precej manjši od naših nekdanjih skupščin. V drugem modelu ima izvršilno funkcijo enako odbor s predsednikom, pri čemer neposredno ne nadzira in usklajuje upravne funkcije. To nalogo opravljajo posebni sveti, ki jih za vsako upravno področje oziroma oddelek izvoli svet. Ta model omogoča največji vpliv strank na izvajanje upravne funkcije. V tretjem modelu ima izvršilno funkcijo župan, ki hkrati tudi nadzira in usklajuje upravno funkcijo, ki jo izvajajo oddelki. Pri tem delu mu pomagajo njegovi pomočniki ter občinski tajnik. (dr. France Grad)

Obseg lokalne samouprave določajo njene naloge oziroma izvirne pristojnosti. Pri nalogah lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino. Evropska listina lokalne samouprave terja, da so temeljna pooblastila in naloge lokalnih skupnosti predpisani z ustavo in zakonom in dodaja, da to ne preprečuje, da bi lokalne oblasti dobile še pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom. Učinkovit sistem lokalne samouprave in spoštovanje lokalne avtonomije terjata, da imajo lokalne skupnosti možnost sodelovati pri pripravah domačih politik in zakonodaje, ki zadeva področje njihovih pristojnosti.

Lokalna samouprava je nenehen boj, tudi v državah, kjer že dolgo obstaja, zato telesa SE stalno opozarjajo na potrebo po reafirmaciji temeljnih načel listine, še posebej zaradi prisotnih finančnih težav in dejstva, da naloge lokalnih skupnosti vse bolj naraščajo.<sup>165</sup>

Švedska ima dvostopenjsko lokalno samoupravo, ki je sestavljena iz primarnih in sekundarnih občin. Primarne občine so mestne in podeželske občine, medtem ko so sekundarne občine okrožne občine. Med njimi ni hierarhičnega razmerja, ampak je zgolj izvedena delitev pristojnosti. Okrožna občina je poleg tega še teritorialna podlaga za upravno teritorialno razdelitev švedske centralne uprave. Na istem prostoru se tako srečujeta svet okrožne občine kot najvišji organ lokalne samouprave na drugi stopnji ter državni okrožni upravni odbor kot teritorialno decentralizirani organ centralne oblasti. Pri tem sta celo do neke mere povezana, tako da upravni odbor usklajuje načrtovanje socialnega razvoja z vidika centralne oblasti in lokalne samouprave, svet pa imenuje vse člane odbora, razen guvernerja.

Še manj razčlenjena je lokalna samouprava v Švici, ki je dosledno enostopenjska. Temelj lokalne samouprave so občine, ki se vključujejo v kantone, ti pa se združujejo v federacijo. Večina kantonov je relativno majhna, tako da znotraj njih niti ni prostora za večstopenjsko lokalno samoupravo. Zanimivost in posebnost švicarske ureditve pa sta v tem, da poleg splošnih občin z vsemi pristojnostmi lokalne samouprave poznajo tudi občine za posamezen namen oziroma posamezno področje.

<sup>165</sup> Npr. Resolution 3 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session.

Anglija, Švedska in Švica so države z visoko razvito lokalno samoupravo, kjer so njene enote relativno neodvisne od države. V vseh teh državah sicer obstajajo državni nadzorni mehanizmi nad delom lokalne uprave, vendar delujejo bolj v smislu zagotavljanja zakonitosti in enotnih standardov v razmerju do državljanov. V drugih državah, kjer neodvisnost enot lokalne samouprave ni tako izrazita, pa prihaja do posebnih hierarhičnih razmerij med centralno in lokalno upravo. Vmesne enote upravljanja (kot so npr. okraji) v teh deželah praviloma niso širše enote lokalne samouprave, ampak ožje enote centralne uprave. Takšen položaj in razmerja pa seveda vplivajo tudi na samo strukturo njihove lokalne samouprave.

Tipičen primer takšne države je Avstrija. Njena lokalna samouprava je enostopenjska in jo sestavljajo občine, ki poleg lastnih pristojnosti izvajajo še celo vrsto prenesenih pristojnosti za centralno upravo. Razen Dunaja in nekaterih občin s posebnim statusom imajo vse občine enak položaj ter iste organe in strukturo. To zagotavlja enotnost njihovega sistema državne uprave, v katerega se neposredno vključuje tudi občina.

Vmesna stopnja upravljanja med občino in pokrajino je okraj, ki ni širša enota lokalne samouprave, ampak je upravno teritorialna enota pokrajine. Na področju prenesenih pristojnosti obstaja med občino in okrajem tipično hierarhično razmerje, saj okrajni komisar neposredno nadzoruje izvajanje teh pristojnosti, poleg tega pa izvaja tudi naloge, ki jih nanj neposredno prenese zvezna ali pokrajinska uprava.

Občine se lahko združujejo tudi v skupnosti občin, vendar samo na temelju deželnega zakona. Podobno velja tudi za tako imenovane upravne skupnosti, v katerih občine združijo opravljanje posameznih opravil iz lastne ali prenesene pristojnosti. Upravno skupnost lahko oblikujejo samo z dovoljenjem deželne vlade, deželni zakon pa lahko določi celo obvezno ustanovitev upravne skupnosti.

Občine se lahko združujejo tudi v skupnosti občin, vendar samo na temelju deželnega zakona. Podobno velja tudi za tako imenovane upravne skupnosti, v katerih občine združijo opravljanje posameznih opravil iz lastne ali prenesene pristojnosti. Upravno skupnost lahko oblikujejo samo z dovoljenjem deželne vlade, deželni zakon pa lahko določi celo obvezno ustanovitev upravne skupnosti.

## VLOGA SVETA EVROPE<sup>166</sup>

Svet Evrope, ki je bil ustanovljen 5. maja 1949 in ima sedež v Strasbourgu, si prizadeva okrepiti sodelovanje na političnem, socialnem, pravnem in kulturnem področju v Evropi ter varovati človeške pravice.

---

<sup>166</sup> Odbor ministrov (Committee of Ministers) je najvišje posvetovalno telo SE in zaseda dvakrat letno (maja in novembra). Leta 1993 je bilo vrhunsko srečanje predsednikov držav ali vlad držav članic SE (Summit I) na Dunaju, ki je sprejelo posebno deklaracijo o demokratični varnosti, o spoštovanju človekovih pravic idr. Drugo vrhunsko srečanje je bilo oktobra 1997 v Strasbourgu in je sprejelo deklaracijo, ki se je med drugim zavzela za ratifikacijo Evropske listine lokalne

615 milijonov Evropejcev zastopajo nacionalne vlade, nacionalni parlamenti, nacionalne in regionalne oblasti. Iz nacionalnih vlad se oblikuje ministrski odbor Sveta Evrope (40 zunanjih ministrov), iz nacionalnih parlamentov parlamentarna skupščina SE (263 predstavnikov), iz nacionalnih lokalnih in regionalnih oblasti pa Kongres lokalnih in regionalnih oblasti SE (263 predstavnikov). Sekretariat SE šteje 1200 funkcionarjev in opravlja naloge za vsa tri telesa. Svet Evrope je leta 1949 ustanovilo deset zahodnoevropskih držav, danes pa je v njem včlanjenih 40 držav. Organ odločanja je Odbor ministrov, glas demokracije Parlamentarna skupščina in glasnik lokalne demokracije Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.<sup>167</sup> Svet Evrope si prizadeva doseči usklajevanje politik držav članic ter sprejemanje skupnih postopkov in norm. V ta namen sklicuje sestanke parlamentarcev, vladnih izvedencev, lokalnih in regionalnih predstavnikov, mladinskih gibanj in mednarodnih nevladnih organizacij, ki tako lahko združijo svoje pristojnosti in izkušnje. Več kot 155 evropskih konvencij (npr. Evropska konvencija o človekovih pravicah, Evropska socialna listina, Evropska kulturna konvencija), ki ustrezajo 75.000 dvostranskim sporazumom, je osnova, s pomočjo katere države članice spreminjajo in usklajujejo nacionalne zakonodaje na različnih področjih. Na področjih, kjer ni treba izoblikovati konvencij, ministrski odbor sprejema priporočila, ki so smernice za vladne akcije. Med prednostnimi cilji SE sta tudi krepitev demokratičnih procesov in organiziranje sodelovanja na lokalni in regionalni ravni.

Svet Evrope je od vseh drugih evropskih institucij največ napravil na področju lokalne samouprave. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je Evropska listina lokalne samouprave. Listina črpa svoj izvor v samih začetkih graditve nove Evrope. Zamisel se je nekako porodila zunaj Sveta Evrope samega. 18. oktobra 1953 so trije stanovi (plemstvo, duhovščina, meščanstvo) evropskih občin, zbrani v Versaillesu, sprejeli Evropsko listino o občinskih svoboščinah.<sup>168</sup> Evropska listina lokalne samouprave je samo vrh v nizu pobud in dolgoletnih posvetovanj znotraj Sveta Evrope. Varstvo in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, ki tolmači načela, ki jih priznavajo vse demokratične države Evrope, je dolgoletna ambicija v krogu lokalnih oblasti. Svet Evrope je bil kot varuh človekovih pravic in branitelj načel demokratičnega vladanja razumljiv okvir, znotraj katerega je bil pripravljen in sprejet tak instrument. Zamisel o mednarodnem instrumentu za zaščito lokalnih svoboščin pa se je lahko razvila šele tedaj, ko je bila sprejeta zamisel o institucionaliziranem zastopstvu lokalnih skupnosti znotraj Sveta Evrope. To delo je opravila Posvetoval-

samouprave in podprla izdelavo Evropske listine regionalne samouprave, ki sta "idealna instrumenta za razvijanje in zagotavljanje pogojev za učinkovito lokalno in regionalno demokracijo, brez katere nobena demokracija ne more biti stabilna in popolna." Recommendation 1324 (1997) on the Parliamentary Assembly contribution to the Second Summit of Heads of state and Government of the Council of Europe".

<sup>167</sup> Svet Evrope, slovenski prevod promocijskega gradiva, *Kako deluje Svet Evrope?* Strasbourg, november 1995.

<sup>168</sup> Konferenca o Evropski listini lokalne samouprave: Uporaba listine s strani sodišč, Uvodno poročilo: "Nadzor uporabe listine, ki ga opravlja Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope", Barcelona, 24–26. aprila 1997, str. 3.

na parlamentarna skupščina predvsem s svojo resolucijo št. 37 z dne 11. maja 1953, v kateri je zapisala, "da bi želela doživeti dan, ko se bodo mestne uprave držav članic, ustrezno zastopane, lahko redno srečevale v polkrožni dvorani Hiše Evrope, ki jim bo dana na voljo v ta namen, da bi skupaj proučevale probleme, ki jih prizadevajo".

Svet Evrope je že od leta 1957 kazal svoje spoštovanje pomena lokalnih oblasti z ustanovitvijo predstavniškega telesa zanje na evropski ravni – Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE).<sup>169</sup> Že na prvem zasedanju 14. januarja 1957 Stalna konferenca sprejme Mnenje št. 6 o "obrambi in razvoju lokalne samouprave". Ena glavnih določb tega mnenja določa, da morajo biti občinske in pokrajinske svoboščine opredeljene z ustavo in zajamčene s pravico do priziva pred neodvisnim sodstvom. 29. aprila 1960 je Posvetovalna skupščina naročila svojemu pravnemu odboru, naj pripravi bodisi novo konvencijo, bodisi nov protokol k obstoječi Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki naj zagotovi obrambo in razvoj lokalne samouprave. Odbor ministrov je zavrnil predlog, da bi se načela o lokalni samoupravi vključila v protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Konferenca je tedaj opozorila, da ta konvencija ne obravnava abstraktnega človeka, ampak človeka, ki živi v družbi, ki je demokratična in sestavljena iz različnih naravnih skupnosti, in katerega obstoj in spoštovanje sta bistvena za pravo demokracijo. Kljub poskusom prikazati vez med obema kategorijama svoboščin in lokalnih svoboščin se je treba zavedati logične razlike med človekovimi pravicami in lokalnimi svoboščinami. Prve so neločljivo povezane z določeno koncepcijo človekove osebnosti, ki se ji nekako ontološko pripisujejo. Glede tega ni večjega neskladja v mnenjih, vsaj med evropskimi kulturami ne. Podobno je mnenje tudi glede lokalnih svoboščin, le da temelji na določeni koncepciji organizacije stanov. "Če stanovi lahko dopustijo – to je starodavni krik Antigone – da zakoni narave prevladajo nad zakoni mesta, pa precej težje tvegajo, da se jim ugovarja glede same organizacije njihove strukture in v določenih ozirih tudi glede njihovega obstoja samega".<sup>170</sup>

Po zavrnitvi Odbora ministrov je Stalna konferenca priporočila, naj se izdela "posebni in neodvisni pravni instrument".<sup>171</sup> Stalna konferenca lokalnih oblasti je oktobra 1968 sprejela načelno deklaracijo o lokalni avtonomiji, ki jo je podprla Posvetovalna skupščina 1970 in jo kot skupno pobudo dveh teles prenesla Odboru ministrov. Predlagana deklaracija zaradi preveč splošne narave ni bila podlaga za kakšno odločnejšo dejavnost. Stalna konferenca se od leta 1975 dalje imenuje Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti. Nova pobuda CLRAE 1981<sup>172</sup> je temeljila na bolj prožnem pristopu.<sup>173</sup> Upoštevan je bil tudi vidik, da zgolj ne-

---

<sup>169</sup> Prim. European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Council of Europe, 1986. 14. januarja 1994 se je Stalna konferenca preoblikovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) kot priznanje njenega političnega pomena.

<sup>170</sup> Opomba 13, str. 4.

<sup>171</sup> Priporočilo 165 (1961), ki je bilo sprejeto na zasedanju od 21. do 28. septembra 1961.

<sup>172</sup> Resolucija št. 126 (1981) z dne 29. oktobra.

<sup>173</sup> Prav tam, str. 5.

zavezujoča deklaracija načel ne vodi k varovanju pomena lokalne avtonomije ali k preprečevanju nevarnosti, ki jim je izpostavljena. Boljše je, če je vlada povabljen, da vstopi v zavezujoče obveznosti. Nujna pa je fleksibilnost pri upoštevanju razlik med nacionalnimi ustavnimi ureditvami in njihovimi upravnimi tradicijami, njihova vgraditev in omogočanje izbire vladam, da izberejo določbe, ki jih bodo zavezovale. Logičen rezultat takega pristopa je bila predložitev Odboru ministrov osnutka Evropske listine lokalne samouprave s prošnjo, da bi bila sprejeta kot dokument s statusom Evropske konvencije. Odbor ministrov je odločil, da prepusti predlog CLRAE in Vodilnemu odboru za regionalne in občinske zadeve (CDMR) skupaj z sklepi 5. konference ministrov za lokalno samoupravo, ki je bila oktobra 1982 v Luganu. Tam so namreč ugotovili, da je osnutek listine pomembna stopnica k opredeljevanju načel lokalne avtonomije, da imajo nekateri ministri pridržke, da bi bila listina v obliki zavezujoče konvencije in še glede nekaterih vidikov njene vsebine ter se zavzeli za to, da zaprosijo Odbor ministrov, da dā navodila CDRM v sodelovanju s CLRAE, da pripravita nujne spremembe osnutka listine v skladu s komentarji glede njene oblike in vsebine, ki so bili dani na konferenci, tako da bi jo lahko sprejeli na naslednji ministrski konferenci. CDRM je popravil osnutek listine, ki je bila nato predložena 6. konferenci ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je bila novembra 1984 v Rimu. Ta konferenca se je večinsko zavzela za to, da ima listina status konvencije. V skladu z mnenji Posvetovalne skupščine in rimske konference je Odbor ministrov zato sprejel Evropsko listino lokalne samouprave v obliki konvencije junija 1985. Ker je pobudo zanjo dala CLRAE, je bilo odločeno, da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarni seji CLRAE.<sup>174</sup>

## MINISTRKE KONFERENCE SVETA EVROPE O LOKALNI SAMOUPRAVI<sup>175</sup>

Polno sliko delovanja SE na področju lokalne demokracije dobimo, če sem štejeemo tudi dejavnosti Parlamentarne skupščine SE in Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), ki prav tako vodita dejavnosti o mnogih zadevah, ki se nanašajo na lokalno demokracijo.

Do zdaj je bilo enajst konferenc evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo,<sup>176</sup> in sicer:

- Pariz 1975 – Ustanovitev stalne Evropske konference ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo,
- Atene 1976 – Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju terito-

<sup>174</sup> Prav tam, str. 6, 7.

<sup>175</sup> Prim. Stane Vlaj, Lokalna samouprava – stanje in perspektiva, INDO 96, Informatika v državnih organih, zbornik referatov, str. 108, 109.

<sup>176</sup> Conference of European ministers responsible for local government. 11th Session, Lisbo, 10-11 October 1996, Follow-up to previous conferences, str. 27, 28.



- rialnih oblasti ali skupnosti; Udeležba državljanov; Razvoj lokalne demokracije in cilji konference,
- Lizbona 1977 (ad hoc Conference) – Nova delitev obveznosti in virov med različne ravni javne uprave; Odgovornost za velik obseg javnih služb in njihovo upravljanje v ruralnih in urbanih skupnostih; Učinkovitost lokalnih oblasti v razbremenjevanju njihovih funkcij, spoštuječ njihovo velikost in strukturo,
  - Stockholm 1978 – Udeležba državljanov
  - Madrid 1980 – Politične pravice imigrantov in njihova udeležba v lokalnem javnem življenju; Sodelovanje med centralno oblastjo in lokalnimi in regionalnimi oblastmi,
  - Lugano 1982 – Občinska avtonomnost; Čezmejno sodelovanje,
  - Rim 1984 – Sprejem osnutka Evropske listine lokalne samouprave: Razmerja med različnimi ravni lokalne uprave pod regionalno organizacijo,
  - Salzburg 1986 – Lokalne finance; Tujci v občinah,
  - Cong (Irska) 1988 – Vloga regionalnih in lokalnih oblasti pri obravnavanju izziva nezaposlenosti; Poti in načini za zmanjšanje regionalnega in lokalnega neravnovesja z uveljavitvijo večje izravnave virov,
  - Bergen (Norveška) 1991 – Decentralizacija in krepitev lokalne samouprave; Demokratična participacija in kontrola,
  - Haag 1993 – Večja mesta in njihove periferije: Sodelovanje in koordinirano upravljanje; Lokalni referendumi,
  - Varšava 1994 (Informal Conference) – Razvoj lokalne in regionalne demokracije v Srednji in Vzhodni Evropi,
  - Lizbona 1996 – Lokalne finance.

### **Barcelona 1992**

Najpomembnejši dokument SE na področju lokalne samouprave je, kot že povedano, Evropska listina lokalne samouprave, ki je nastala na pobudo CLRAE in katere priprava je bila glavna tema petega in šestega zasedanja Konference ministrov v Luganu in Rimu. Listino je podpisalo 28 držav članic SE, ratificiralo pa 23 držav. Na prvi mednarodni konferenci o Evropski listini lokalne samouprave, ki je bila februarja 1992 v Barceloni, so udeleženci v sklepnem dokumentu<sup>177</sup> zapisali, da menijo, da listina zagotavlja podlago lokalne demokracije, postavlja vodilna načela za razvoj lokalne samouprave in s tem prispeva k utrjevanju demokracije in človekovih pravic. Ugotovili so, da je listina odigrala veliko vlogo pri uvajanju demokratičnih sistemov lokalne samouprave v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Listina je dala pobude tudi za deklaracije o lokalni avtonomiji, ki so jih v širšem geografskem prostoru sprejele druge organizacije kot IULA (International Union of Local Authorities) in OICI (Ibero-American Organisation of Intermunicipal Cooperation). Konferenca je ugotovila, da je zakonodaja držav, ki so ratificirale listino, v splošnem v skladu z določili listine.

Konferenca pa je tudi opozorila na probleme pri uresničevanju nekaterih členov listine (4., 6., 8., 9. in 11. člen) in pri tem zavzela tudi stališča, da:

<sup>177</sup> Final Declaration of the Conference on the European Charter on Local Self-Government, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 27th Session (17-19 March 1992).

- področje lokalne samouprave ne bi smelo biti okrnjeno z določbami področne zakonodaje ali s procesi ponovne centralizacije;
- da domači predpisi ne smejo omejevati pravice lokalnih oblasti, da same izbirajo svoje osebe in ga usmerjajo na način, ki ga štejejo za najprimernejšega;
- da lahko premajhni finančni viri lokalnih oblasti spodkopljejo lokalno avtonomijo kot tako.

Med sprejetimi sklepi se nam zdi pomembno navesti še sklep, da učinkovit sistem lokalne demokracije in upoštevanje lokalne avtonomije terjata, da bi morale lokalne oblasti imeti možnost sodelovati pri oblikovanju notranje politike in zakonodaje, ki zadeva njihovo področje pristojnosti.

### **Konferenca v Haagu**

Konferenca (1993) je obravnavala dve temi – velika mesta in njihove periferije ter lokalne referendumne. V okviru prve so se udeleženci seznanili s problematiko povezovanja urbanih, suburbanih in ruralnih območij. Konferenca je ugotovila, da bistveni in naraščajoči del evropskega prebivalstva živi v urbanih regijah, kjer je naraščajoča mobilnost prebivalstva in služb zelo okrepila sodelovanje in medsebojno odvisnost središčnih mest in njihovih periferij. Zavzela se je za proučitev različnih instrumentov in mehanizmov za krepitev sodelovanja in solidarnosti znotraj urbanih regij. Konferenca se je v okviru druge teme seznanila z vrstami lokalnih referendumov in njihovo uporabo. Ugotovila je, da lokalni referendumi lahko pomenijo koristno dopolnitev predstavniške demokracije na lokalni ravni. Konferenca se je zavzela za to, naj bi nacionalna in regionalna zakonodaja opredelili vprašanja, o katerih je mogoče izvesti lokalne referendumne, pogoje za njihovo izvedbo, status njihovih izidov, možnost uvrstitve več referendumov na isti datum ter mehanizme varovanja zakonitosti uporabe teh instrumentov.

### **Varšavska konferenca**

V Varšavi je oktobra 1994 potekala izredna konferenca ministrov držav članic Sveta Evrope, odgovornih za lokalno samoupravo, ki je obravnavala vprašanja, povezana s stanjem na področju lokalne in regionalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Na konferenci je bilo ugotovljeno, da se lokalna demokracija v nekdanjih socialističnih državah šele vzpostavlja in da gre za proces, ki ga spremljajo številne politične, materialne, ideološke, organizacijske, kadrovske in druge težave. Večinska je bila ugotovitev, da sta v teh državah še vedno močno prisotna centralizacija oziroma odpor centralnih oblasti proti krepitvi pristojnosti in finančne avtonomije lokalnih skupnosti.<sup>178</sup> Ustvarjanje in delovanje lokalnih in regionalnih skupnosti sta esencialni prispevek k demokratizaciji in modernizaciji teh držav in njihovih socialnih struktur, usmerjen k zagotavljanju ustreznih oblik udeležbe državljanov pri vodenju javnih zadev in k zagotavljanju učinkovitejših javnih služb in uprave za prebivalstvo. Konferenca je poudarila tudi čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti ob spoštovanju pravnega

<sup>178</sup> Council of Europe, Conference of European Ministers responsible for Local Government, Informal meeting, Warsaw, 18 October 1994, Theme: The development of local and regional democracy in central and eastern Europe, Conclusions.

reda vsake države, ki lahko poveča toleranco in razumevanje med ljudmi, še posebej na območjih, kjer so nacionalne manjšine.

Razvoj in delovanje lokalne samouprave krepi demokratično varnost v Evropi in imata zato velik politični pomen za mednarodno skupnost. Za učinkovito delovanje lokalne demokracije v teh deželah pa je treba premagati pomembne ovire, zato je razvoj skladnega sistema lokalne samouprave kompleksen in dolg proces.<sup>179</sup> Učinkovito delovanje lokalne demokracije zahteva obstoj lokalnih oblasti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja in s široko stopnjo avtonomije glede njihovih odgovornosti ter poti in načinov uresničevanja teh odgovornosti; jasno in stabilno finančno podlago, ki ustreza nalogam; pravno varstvo pred nepotrebnimi ali nesorazmernimi posegi nadzornih oblasti; pravico lokalnih oblasti, da se vključujejo v asociacije za varstvo in uveljavitev njihovih interesov in tesno sodelovanje teh asociacij s centralno oblastjo pri vseh zadevah lokalne samouprave; pravico lokalnih oblasti, da sodelujejo s podobnimi oblastmi v drugih državah v skladu z določili Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti oziroma oblasti. Obenem ko je odločilnega pomena spoštovati teritorialne institucije v lokalnih tradicijah, evropsko sodelovanje na tem področju igra zelo pozitivno vlogo in prispeva k večji evropski enotnosti in demokratični stabilnosti. Konferenca je priporočila Odboru ministrov SE, da okrepi povezave med tehnično pomočjo in programi sodelovanja SE z državami Srednje in Vzhodne Evrope na področju lokalne demokracije s CLRAE in medvladnimi strukturami.<sup>180</sup>

### Konferenca v Kopenhagenu

V Kopenhagenu je bila aprila 1996 mednarodna konferenca v počastitev desete obletnice sprejema Evropske listine lokalne samouprave.<sup>181</sup> Razprave na jubilejni konferenci so na podlagi ovrednotenja izvajanja listine deset let po tem, ko je bila na voljo za podpis, razkrile njeno izredno razširjenost, raznovrstnost situacij, na katere se nanaša, in željo evropskih držav ter še zlasti novih demokracij Srednje in Vzhodne Evrope, da se sklicujejo na listino v okviru svojega domačega pravnega sistema.

Generalni sekretar Sveta Evrope Daniel Tarschys je v svojem govoru poudaril, da je učinkovita in odprta lokalna samouprava temeljni kamen vsake resnično demokratične družbe. Trdna demokracija je lahko zgrajena le na trdnih lokalnih temeljih. Lokalne oblasti po njegovem mnenju niso samo "šola za demokracijo", temveč so odločilni del funkcioniranja demokratičnega sistema. Lokalna samouprava zahteva, da je politična moč razdeljena ne samo horizontalno, temveč tudi vertikalno. Listina se loteva vseh najpomembnejših vidikov tega delikatnega problema: potrebe po pristnih pristojnostih odločanja na lokalni ravni, načela subsidiarnosti, odkar je postal tako moderen, avtonomnega položaja lokalno izvolje-

---

<sup>179</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>180</sup> Prav tam, str. 5

<sup>181</sup> Konferenca je potekala pod naslovom Lokalna samouprava v Evropi: Listina kot demokratični mehanizem za promocijo subsidiarnosti.

nih predstavnikov, omejitve državne kontrole aktov lokalnih oblasti glede vprašanja njihove zakonitosti in ne nazadnje jamstva pravičnih sredstev lokalnim oblastem in njihove ustrezne finančne avtonomije. Listina kristalizira bistvo različnih evropskih tradicij v temeljna načela, ki morajo biti spoštovana v vsakem demokratičnem sistemu lokalne samouprave.

Predsednik Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope Aleksander Černoff pa je v svojem govoru poudaril, da so oblike lokalne demokracije najpomembnejše podlage evropskih združevalnih procesov in element politične stabilnosti v Evropi. Po njegovem mnenju je Evropska listina lokalne samouprave prvi in edini mednarodni pravni standard za to vrsto demokracije. Listina zahteva decentralizacijo izvajanja javnih odgovornosti. Toda demokracija se ne dosega le s pravom in njegovimi načeli. Demokracija zahteva, da se pravo uresničuje v praksi in da ga spoštujejo politiki in javni uslužbenci. Po mnenju Černoffa bi bilo danes, ob tem mejniku razvoja lokalne demokracije v Evropi, preveč lahkomišelnosti ocenjevati situacijo kot splošno pozitivno ali splošno negativno smer. Situacija je preveč kompleksna in razlike prevelike.

Konferenca je v sklepnem dokumentu ugotovila, da je Evropska listina lokalne samouprave prva mnogostranska pravna listina, ki opredeljuje in varuje načela lokalne samouprave. Ta pa je ena glavnih opor demokracije, kot jo zagovarja in uveljavlja Svet Evrope.

### **Konferenca v Lizboni**

Oktober 1996 je bila v Lizboni redna konferenca ministrov držav članic SE, odgovornih za lokalno samoupravo, ki se je ukvarjala samo z vprašanjem lokalnih financ oziroma z uresničevanjem 9. člena Evropske listine lokalne samouprave. V tem členu je v prvih treh odstavkih, ki so obvezni za države pogodbenice, določeno, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.

Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti naj izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.

Konferenca se je v resoluciji<sup>182</sup> zavzela za priznanje ugotovitve, da je pomoč lokalnim oblastem, katerih viri se financirajo, a ne dosegajo njihovih odgovornosti, eno od načel lokalne demokracije. Ugotovljeno pa je bilo, da sedanje ekonomske in finančne omejitve na evropski ravni zahtevajo povečano spremljanje finančnega menedžmenta na vseh ravneh oblasti. Celotni davčni pritisk je v številnih državah Evrope dosegel stopnjo, ki je po mnenju davkoplačevalcev čezmerna. Davkoplačevalci vse bolj želijo vedeti, kako so njihovi davki in takse uporabljeni in terjajo, da je zagotovljena preglednost javne porabe na vseh ravneh državne administracije. Udeleženci so se zavzeli za to, da vse ravni državne administracije prispevajo k zmanjševanju primanjkljaja v javni porabi, tako da prihodnje gene-

<sup>182</sup> Council of Europe, Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10–11 October 1996, Resolutions adopted by the Conference, Resolution No. 1 on Local government finance, str. 3.

racije ne bi nosile bremen, ki izključno koristijo sedanjim generacijam. Narasča-joča finančna avtonomija lokalnih oblasti mora iti z roko v roki s povečano finančno odgovornostjo in biti spremljana z izvoljenimi predstavniki in učinkovitim demokratičnim nadzorom lokalnih volivcev. Še več, lokalne oblasti morajo nadzirati lokalno javno porabo, da ne bi čezmerni dolgovi ogrozili njihove avtonomije. Dobra preglednost lokalne javne porabe tudi omogoča, da je administrativni nadzor dejanj lokalnih oblasti zmanjšan in poenostavljen. Potrebna je tudi določena standardizacija predstavitve proračunov in računov lokalnih oblasti. Finančna avtonomija vsebuje tudi to, da mora lokalna skupnost imeti določeno fiskalno moč.

Konferenca je ugotovila, da pomoč finančno šibkejšim lokalnim skupnostim vsebuje finančno izravnavo, pogoje, metode izračunavanja in dodeljevanja, ki morajo biti jasno opredeljeni v skladu z zakonom in na nediskrecijski podlagi.<sup>183</sup> Instrumenti izravnave morajo biti pripravljene v sodelovanju z lokalnimi oblastmi v smislu obojestranske podpore in brez kaznovanja najučinkovitejših lokalnih oblasti ali dopuščajoč, da podpirane oblasti ne bi imele spodbude za večjo učinkovitost. Konferenca je priporočila Odboru ministrov SE, da povabi vlade, da uporabijo navedena načela in pomagajo lokalnim oblastem pri njihovem uresničevanju. CDLR pa naj bi nadaljeval delo na področju lokalnih financ in pri tem upošteval te elemente:

- različne metode finančne izravnave,
- prednosti in slabosti različnih programov, kjer občine združujejo moči in sodelujejo z zasebnimi in prostovoljnimi sektorji,
- vplive, ki izhajajo iz omejitev nacionalnih dolgov, določenih na evropski ravni, na finančno avtonomijo lokalnih in regionalnih oblasti,
- financiranje (investiranje) in upravljanje lokalnih javnih socialnih služb,<sup>184</sup> s pozornostjo na vlogi lokalnih oblasti na področjih nezaposlenosti in socialne izločitve in drugih lokalnih javnih služb, pomembnih za kakovost življenja državljanov.

### **Konferenca v Barceloni**

Od 24. do 26. aprila 1997 je bila v Barceloni druga mednarodna konferenca o Evropski listini lokalne samouprave, ki so jo organizirali Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, mesto Barcelona in špansko sodstvo. Konferenca je obravnavala uporabo listine na sodiščih v državah članicah Sveta Evrope. Obravnavana so bila vprašanja, kot so: kako so določbe listine vključene v domače pravo držav članic, uporaba načel subsidiarnosti in finančne avtonomije in pravica lokalnih skupnosti do zagovora pred sodiščem, zato da bi branile svoje pravice. V sklepkih so se udeleženci zavzeli za to, da listina postane sestavni del evropskega prava oziroma prava Evropske unije. Zato bo petnajsterici predlagano, naj ratificira Evropsko listino lokalne samouprave. Listino naj bi tako upoštevalo tudi Evropsko sodišče pri presoji nacionalnih zakonodaj, branilo naj bi načelo subsidiar-

<sup>183</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>184</sup> V resoluciji št. 2 je bilo sprejeto povabilo Turčije, da bo naslednja 12. konferenca ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo, leta 1999 v Carigradu in bo obravnavala temo: Vloga lokalnih oblasti na področju lokalnih socialnih služb. Prav tam, str. 6.

nosti. V španskem primeru je pri varovanju lokalne samouprave glavno Vrhovno sodišče. Ko listina določa,<sup>185</sup> da imajo lokalne oblasti pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi in domači zakonodaji, nastopi problem zelo različnih pravnih sistemov. V primeru dualistične koncepcije je treba listino prelit v domače pravo, v primeru monistične koncepcije pa listina velja neposredno, njene norme se neposredno uporabljajo. V tem primeru ponekod velja prevlada Evropske listine. Vendar pa je na primer ciprsko vrhovno sodišče, kjer sicer velja monistični pravni sistem, odločilo, da listina ni neposredno uporabljiva, ker so njeni členi zelo široko oziroma splošno formulirani.

Po mnenju udeležencev konference je Evropska listina lokalne samouprave pravni prevod načela demokratičnosti, s katerim se stopnja politične, upravne in finančne avtonomije, ki jo uživajo lokalne oblasti, lahko šteje kot temeljni kamen resnične demokracije. Vzporedno z Evropsko konvencijo človekovih pravic, ki se nanaša na temeljne svoboščine in pravice posameznikov, je Evropska listina lokalne samouprave trenutno edino pravno zavezujoče besedilo evropskega prava za vzpostavitev temeljnih pravic in svobode lokalnih oblasti v Evropi.<sup>186</sup> Listina zavezuje podpisnice, da uporabljajo temeljna pravila z namenom, da zagotovijo politične in zakonske razmere v domačih pravnih sistemih za učinkovito lokalno demokracijo in še zlasti za konkretno izvajanje načela subsidiarnosti. Spremljanje izvajanja listine trenutno izvira iz:

- nadzora uporabe členov listine v vseh pogodbenicah po uradni dolžnosti na podlagi sklepov Odbora neodvisnih strokovnjakov s pomočjo splošnih občasnih poročil ali konkretnih poročil države,
- zgodnjih faz nadzora na zahtevo lokalnih oblasti s posredovanjem njihovih predstavniških združenj ali njihovih delegacij pri CLRAE.

Nadzor uporabe listine, ki ga izvaja CLRAE, je mehanizem za politično uveljavitev in ne sistem za pravno zatiranje. Spremljanje izvajanja listine spoštuje široko raznolikost političnih modelov glede teritorialne organizacije in lokalne samouprave v različnih evropskih državah in se ne zavzema za harmonizacijo teh modelov.<sup>187</sup> Konferenca se je zavzela za to, da bi bila nacionalna sodišča ob telesih SE drugi bistveni vidik dejavnosti za spremljanje uporabe listine. Prav tako je ugotovila, da je nujno, da evropske države, ki so ratificirale listino, to vključijo v svoj domači pravni sistem v skladu s pravili, ki jih imajo za uporabo mednarodnih konvencij. Dejstvo, da menijo, da so obstoječa pravila zadostna, jih ne izvzema iz te formalnosti. Postopek za vključitev listine v državah, ki uporabljajo monistični sistem za uporabo mednarodnih pogodb, mora dati listini večjo pravno moč, kot pa jo ima navadno pravo. Isto naj velja za države z dualističnim sistemom.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> 11. člen.

<sup>186</sup> Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Conference on the European Charter of Local-Selfgovernment: Application of the Charter by the Courts, Draft Final Declaration, str. 2, Barcelona, 24–26 April 1997.

<sup>187</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>188</sup> Prav tam, str. 4.

Razen tega je v skladu z 11. členom listine (pravno varstvo lokalne samouprave) pripoznanje pravice lokalnih oblasti do pritožbe na upravne ali sodne oblasti, vključno na ustavno sodišče, še en nujni pogoj za učinkovitost sistema in logična posledica ratifikacije. Lokalne oblasti morajo imeti dostop do upravnih sodišč, ki so pristojna za vprašanja, ali je dejanje, opustitev, odločitev ali kako drugo dejanje centralne ali regionalne uprave zakonito, ali dā mnenje o odločitvi, ki naj bi jo izvajale. Prav tako morajo imeti lokalne oblasti dostop do ustavnih sodišč, ki so pristojna za vprašanja, ali je zakon ali kakšen drugi del zakonodaje v skladu z načeli, ki so sprejeta v listini, z ustavo in z drugimi deli zakonodaje na področju lokalne samouprave. Udeleženci konference pa so bili tudi enotnega mnenja, da mednarodni in nacionalni vidiki spremljanja uporabe listine, ki se dopolnjujejo, ne morejo dati rezultata (razveljavitve nacionalnega zakona), če telesa, ki so na mednarodni ravni odgovorna za uporabo listine, prej ne dobijo od držav članic dokumentov o podpisu in ratifikaciji listine, njene vključitve v domače pravo, sprejema dodatnih delov zakonodaje, ki jasno temeljijo na navodilih listine in omogočajo njeno neposredno uporabo, in o priznanju pravice lokalnih in regionalnih oblasti do pritožbe na sodišča, pristojna za ukvarjanje s takšnimi zadevami.<sup>189</sup>

### **Konferenca sredozemskih regij<sup>190</sup>**

Poleg predstavljenih konferenc Svet Evrope (Parlamentarna skupščina in CLRAE) organizira tudi druge. Tako je bila septembra 1995 IV. konferenca mediteranskih regij v Limassolu na Cipru. Obravnavala je soobstojen razvoj sredozemskega bazena z vidika okolja, demokracije in migracij. Konferenca se je osredotočila na tri vsebinska področja: migracije in demografski problemi, upravljanje vodnih virov in gozdov ter nestrpnost, rasizem in ksenofobija, ter načrtovala, kako lahko evropski nacionalni, lokalni in regionalni izvoljeni predstavniki prispevajo k skladnemu regionalnemu razvoju. V sklepni deklaraciji so udeleženci konference ugotovili, da je sredozemski bazen, ki je življenjskega pomena za evropsko celino, potencialni vir nestabilnosti zaradi širjenja vrzeli v ekonomskem razvoju med dvema obalama, naraščanja migracij zaradi demografskih in socialnoekonomskih neskladij, ki se povečujejo z rastjo fundamentalističnih trendov in neustreznostjo političnih struktur v nekaterih državah. Zato so udeleženci poudarili pomen sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi oblastmi za politično stabilnost in ekonomski razvoj v sredozemskem bazenu. Demografski in migracijski trendi do leta 2020 naj bi v državah južnih sredozemskih obal verjetno prinesli povečanje socialnih in političnih problemov za vse države obal sredozemskega bazena in celo za vso Evropo. Zato so se udeleženci zavzeli za poudarjeno vlogo lokalnih in regionalnih oblasti pri sprejemanju imigrantov in pospeševanje njihove socialne integracije, s spoštovanjem njihove identitete in v duhu tolerance in medkulturnega dialoga. V zvezi z upravljanjem vodnih virov so se udeleženci zavzeli za integrirano upravljanje, ki naj ovrednoti in upošteva učinke izbrane

<sup>189</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>190</sup> 4th Conference of Mediterranean Regions, Suitable Development of Mediterranean Basin: Environment, Democracy and Migrations, Limassol, 20th–22th September 1995.

ekonomske, okoljevarstvene, kmetijske in energetske politike. V zvezi z upravljanjem gozdov so opozorili na razvrednotenje sredozemskih gozdov, predvsem zaradi požarov na severni strani in zaradi nepogozdovanja na južni strani, ki je eden glavnih problemov okolja regij. Udeleženci so zapisali, naj Svet Evrope oblikuje program sredozemskega sodelovanja, ki bo usmerjen v lokalne in regionalne oblasti. Odbor ministrov SE naj bi tudi sprejel Konvencijo o medteritorialnem sodelovanju.

V. konferenca sredozemskih regij naj bi bila leta 1997 v Montpellieru, regija Languedoc-Roussillon.

## **IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO**

Tako izvolitev novih ljudi v občinske svete kot uresničevanje lokalne samouprave v RS terjajo izobraževanje in usposabljanje kadrov, ki bodisi kot izvoljeni funkcionarji bodisi kot upravni delavci delujejo v novih občinah.

Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope je marca 1990 sprejela Resolucijo št. 213 o glavnih vprašanjih, ki zadevajo vodstva mest in občin. Resolucija ugotavlja "presenetljiva gibanja v večini srednjih in vzhodnoevropskih dežel v smeri vrnitve k demokraciji, še posebej lokalni, ki je eden od stebrov prave demokracije". CLRAE se je zavzela za nujno pomoč tem deželam pri izobraževanju izvoljenih predstavnikov in lokalnih državnih uradnikov, kar je korak k uvedbi novih mestnih in občinskih struktur. Pri tem ima prednost izobraževanje funkcionarjev na kraju samem.

Sodelovanje naj bi vključevalo naslednje oblike:

- tehnična pomoč pri oblikovanju programov šolanja in ustanavljanja izobraževalnih centrov v tistih vzhodnoevropskih deželah, kjer jih zaenkrat še ni, ter zagotavljanju šolanja na različnih stopnjah,
- šolanje tistih, ki bodo predstavljali jedro predavateljev, s pomočjo izmenjav znotraj mreže izobraževalnih centrov za osebje mestnih in občinskih vodstev, mreže, ki jo je ustanovila CLRAE,
- preusmeritev strokovnjakov v izobraževalne centre, ki že obstajajo v vzhodnoevropskih deželah, ki bodo zagotovili šolanje s področja administracije regionalnih oblasti s temami, kot so: osnutek zakona o mestni in občinski oblasti, volilni sistem, mestna sredstva, mestna administracija, javne službe, decentralizacija itd.,
- tečaji za uslužbenke državnih ustanov ali za izvoljene predstavnike mest in občin v državah članicah Sveta Evrope,
- okrepitev finančnih obveznosti vlad, da bi ohranili sodelovanje med Svetom Evrope ter vzhodno in srednjo Evropo na področju mestne demokracije v obliki programa "Demokratsko mesto",
- financiranje dejavnosti Sveta Evrope (ki ga sedaj financirajo večinoma vlade) bi bilo potrebno dopolniti z dodatnimi viri financiranja, na primer z mestnimi



in deželnimi kreditnimi bankami in hranilnicami. Financiranje bi poleg tega smelo računati tudi na finančno podporo mest, mestnih vodstev, pokrajin in njihovih nacionalnih in evropskih zvez,

- ustanovitev informacijsko-dokumentacijskih enot o mestni in občinski oblasti v deželah, ki bodo uvedle lokalno demokracijo,
- pomembnost regionalne solidarnosti, ki sega tudi preko meja in je nujno potrebna platforma za reševanje problemov preko državnih meja,
- ustanovitev regionalnih struktur v vzhodnoevropskih deželah, ki bodo delovale tudi preko meja vzhodnoevropskih dežel, pa tudi med deželami vzhodne in zahodne Evrope in sicer na podlagi Evropske konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih oblasti,
- gospodarski pomen regij in občin predstavlja poročstvo za dinamičen razvoj teh kot tudi za resnično samoupravljanje, od katerega je odvisna izpeljava socialnih, gospodarskih in kulturnih aktivnosti,
- Evropska banka za obnovo in razvoj nudi pomoč pri zagotavljanju investicij gospodarskega pomena,
- raziskati je treba vse možnosti, ki jih ima Sklad za družbeni in socialni razvoj pri Svetu Evrope, da bi prispeval finančno pomoč za investicije socialnega pomena, s pomočjo vodstev mest in občin dežel srednje in vzhodne Evrope,
- Svet Evrope lahko zagotovi demokratičen model za reševanje mnogih problemov, s katerimi se soočajo dežele vzhodne in zahodne Evrope, zlasti v zvezi z dejavnostjo CLRAE.

Marca 1992 je Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije na pobudo predstavnikov Sveta Evrope predlagal sodelovanje na področju lokalne samouprave v okviru programa Demosthenes. Pri tem je na prvo mesto postavil izobraževanje in usposabljanje predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti RS ter slovenskih strokovnjakov za področje lokalne samouprave. CLRAE naj bi pomagala pri organizaciji seminarjev z udeležbo mednarodno priznanih strokovnjakov ter omogočila udeležbo naših strokovnjakov na strokovnih srečanjih v tujini. Novembra 1992 je prišlo do spremembe, ker je program LODE (Local Democracy) v celoti zamenjal program Demosthenes na področju lokalne samouprave. Program naj bi pokrival naslednja področja: pomoč pri pripravi zakonskih predpisov o lokalni samoupravi (t. i. harmonizacija prava držav članic Sveta Evrope); struktura lokalnih skupnosti in razdelitev pristojnosti; lokalne in regionalne finance in finančno upravljanje skupnosti; organizacija javnih služb in gospodarska vloga lokalnih in regionalnih skupnosti; izobraževanje voljenih lokalnih predstavnikov in uslužbencev lokalnih oblasti, vloga lokalnih in regionalnih institucij pri zaščiti manjšin; čezmejno in medregionalno sodelovanje.

Študije SE s področja lokalne samouprave<sup>191</sup>, ki jih je že čez 60, obravnavajo teme, kot so:

- regionalne institucije in regionalizacija v državah članicah SE,
- velikost občin, učinkovitost in udeležba državljanov,

---

<sup>191</sup> Večino študij in drugih gradiv s področja lokalne samouprave, ki so nastala v strokovnih in političnih telesih Sveta Evrope, ima Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Tržaška 42, Ljubljana., pa tudi Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope v Ljubljani, Rimska 16.

- kazalci učinkovitosti lokalnih javnih služb,
- funkcije lokalnih in regionalnih oblasti pri pripravi regionalnih planov,
- uporaba računalnikov v lokalni upravi,
- sodelovanje lokalnih oblasti v obmejnih regijah,
- obdelava podatkov o občinah v Evropi,
- finančna struktura v lokalnih in regionalnih oblasteh Evrope – razvoj centralnih, lokalnih in regionalnih financ od l. 1950 dalje,
- standardizirani evropski lokalni proračuni,
- pogoji za lokalno demokracije in participacijo državljanov v Evropi,
- metode pridobivanja mnenj državljanov o občinskih zadevah,
- metode preprečevanja depopulacije in vključevanja državljanov v razvoj teh regij,
- finančna razdelitev in izenačitev,
- funkcionalna decentralizacija na lokalno in regionalno raven,
- decentralizacija lokalne uprave na raven soseske,
- reforme lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi: teorija, praksa in kritična ocena,
- problemi regionalnih in lokalnih oblasti v politikah planiranja,
- regionalne razvojne agencije in periferne regije,
- uporaba upravljalških tehnik v regionalnih in lokalnih oblasteh,
- strukture upravljanja v lokalnih in regionalnih vladah,
- financiranje lokalnih oblasti v Evropi,
- finančni viri lokalnih in regionalnih oblasti,
- razvoj morskih otokov kot ekstremnih primerov perifernih regij,
- status in delovni pogoji lokalnih in regionalnih voljenih predstavnikov,
- razporeditev oblasti na lokalnih in regionalnih ravneh uprave v državah članicah Sveta Evrope,
- kreditiranje lokalnih in regionalnih oblasti,
- decentralizacija in krepitev lokalne avtonomije,
- lokalni referendumi,
- meje in opredelitve subsidiarnosti,
- regionalizacija v Evropi in druge.

## EVROPSKA UNIJA IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Evropska unija združuje petnajst držav članic, njen glavni cilj pa je doseči gospodarsko in politično integracijo. Njena skupščina je Evropski parlament, katerega člani so izvoljeni na splošnih in neposrednih evropskih volitvah.

Telesa SE v svojih dokumentih terjajo od Evropske unije, da poišče povezanost z Evropsko listino lokalne samouprave tako, da jo odpre in upošteva znotraj novega sporazuma o Evropski uniji, ki priznava načelo subsidiarnosti, ki je temelj listine in da se Evropska unija zavzame za spoštovanje načel listine znotraj njenih aktivnosti in zakonodaje.<sup>192</sup> Opozorjeno je bilo, da bi lahko bila oblast lokalnih skupnosti oškodovana s prerazporeditvijo pristojnosti v procesih evrop-

skega združevanja. Zato je nujno, da so načela, ki jih določa listina, priznana v temeljnih pravnih besedilih Evropske skupnosti. CLRAE je dobil nalogo, da si prizadeva z novooblikovanim Odborom regij EU delovati v vseh pogledih, da bodo listina in njena načela sprejeta in uporabljena v EU in njeni zakonodaji.<sup>193</sup>

Evropska unija zaradi načela subsidiarnosti ne posega s svojim pravom na področje lokalne samouprave držav članic. Barcelonska konferenca 1997 pa je terjala, da Evropska unija ratificira Evropsko listino lokalne samouprave, s čimer bi ta postala enakopravni del evropskega prava oziroma prava Evropske unije (Community Law). Pri tem so pomembna opozorila, tudi pri nas,<sup>194</sup> da Evropska unija ne more svojih pristojnosti razširiti tudi na tiste, ki ji po naravi ne pripadajo. Ne more prevzemati pristojnosti nižjih teritorialnih enot, težnja po enotnosti se mora dopolnjevati z željo po raznovrstnosti. Takšno ravnanje bi bilo tudi v nasprotju z načelom subsidiarnosti, ki je temeljno načelo tudi v njenih ustanovitvenih dokumentih.<sup>195</sup> 3. b člen Sporazuma o ustanovitvi EU določa, da bo skupnost na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost, delovala v skladu z načelom subsidiarnosti samo in tako dolgo, dokler države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlagane dejavnosti in so zato zaradi ukrepov in učinkov predlagane dejavnosti bolje doseženi z EU.<sup>196</sup>

V okviru nacionalne strategije Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo je na področju lokalne samouprave predvideno proučevanje regionalnih organizacij Evropske unije in sistemov lokalne samouprave njenih članic. Prav tako gre za vzpostavitev neposrednih razmerij in komunikacij med slovenskimi lokalnimi enotami in lokalnimi enotami držav članic in držav, ki so v procesu vključevanja v EU. Vzpostavljeni naj bi bili tudi pogoji za vključitev slovenskih lokalnih enot v evropska regionalna združenja. Proučiti bo tudi treba sistem javnih uslužbencev na centralni in lokalni ravni.<sup>197</sup> Na notranjem področju pa so ključna razmerja nadaljnji razvoj lokalne samouprave, razmerja med državo in lokalno samoupravo, modernizacija upravljanja na lokalni ravni in informatizacija lokalne uprave.<sup>198</sup> Na prvem sestanku Skupnega odbora/Odbora za sodelovanje Slovenije in EU, ki je bil 20. in 21. marca 1997 v Ljubljani, je bila obravnavana tudi tema Regionalni razvoj – Politika regionalnega razvoja Slovenije.<sup>199</sup> Povedano

---

<sup>192</sup> Resolution 233 (1992) on the implementation of the European Charter of Local Self-Government, točka 13.

<sup>193</sup> Final Declaration of the Conference on the European Charter on Local Self-government, Barcelona, 23 to 25 January 1992, točka 9.

<sup>194</sup> Prim. Dr. Lojze Gosar, Pokrajine in (ali) upravni okraji (1), Nevarni vakuum med državo in občino, Delo, sobotna priloga, 3. maja 1997, str. 32, 33.

<sup>195</sup> Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, 31 August 1992, No C 224/1.

<sup>196</sup> Prav tam, No C 224/9.

<sup>197</sup> Nacionalna strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo, delovni osnutek, Vlada Republike Slovenije, str. 23 do 25.

<sup>198</sup> Prav tam, str. 24.

<sup>199</sup> Republic of Slovenia – European Union, Joint Committee/Cooperation committee, First Meeting, Ljubljana, 20 and 21 March 1997, Agenda, 15. Regional development.

in zapisano je bilo, da ta tema ni bila zanemarjena v Sloveniji, čeprav gre za majhno državo.<sup>200</sup> Tako kot vse druge države tudi Slovenija kaže regionalna neskladja v gospodarski učinkovitosti. Od leta 1971 so bile izvajane različne oblike regionalne politike, ki so si prizadevale doseči bolj uravnotežen regionalni razvoj. Ta politika je temeljila na regijah kot manj razvitih občinah. Leta 1991 se je regionalna politika usmerila na demografsko ogrožena območja in območja v goratih predelih z omejenimi naravnimi viri za kmetijsko proizvodnjo. Glavni cilj je težnja po soobstojnem razvoju in ustavitvi zmanjševanja števila prebivalcev v hribovitih predelih, obmejnih območjih Slovenije. 61 % ozemlja Slovenije s 24,6 % njenega prebivalstva je bilo ocenjeno kot demografsko ogroženo. Spodbude za razvoj teh območij, ki obsegajo sofinanciranje gradnje komunalne infrastrukture (ceste, sistemi oskrbe z vodo, elektrika, telefon) kot tudi posojila za spodbujanje gospodarskega razvoja teh območij, so precej pičle – 0,23 % domačega bruto proizvoda v letu 1992, medtem ko je celotni znesek skladov za posege v slovensko gospodarstvo relativno visok – leta 1992 je bil ocenjen na 5,8 % bruto domačega proizvoda.<sup>201</sup>

Do zdaj je imela Slovenija le delno regionalno politiko. Strukturalni razvoj je delno pokrit s sektorskimi strategijami (na primer industrijska strategija) in je zato potreba po posebni regionalni politiki očitna, glede na pomembne in naraščajoče razlike v razvoju in razvojnih možnostih in virih med regijami. Čeprav so ti problemi dobro znani, odsotnost regionalne delitve povzroča različne probleme pri uporabi ukrepov, ki bi bili podobni EU. Še vedno obstaja regionalna delitev glede na koncept policentričnega urbanega razvojnega modela, ki opredeljuje funkcionalne planske regije (področja medobčinskega sodelovanja prejšnjih komun), ki so še vedno uporabljane kot temeljne analitične regionalne enote, kot vmesna raven med državo in novooblikovanimi lokalnimi skupnostmi. Regionalne ekonomije se različno prilagajajo novim razmeram tržne ekonomije, odvisno od njihove stopnje razvoja, gospodarske strukture in pobude glavnih razvojnih dejavnikov. Model nove razvojne politike naj bi bil tržno usmerjen, endogen in temelječ na pobudi regij, njihovega gospodarstva in prebivalstva. Država je leta 1996 ustanovila Sklad za regionalni razvoj in depopulacijsko varstvo, ki s posojili financira razvojne in gospodarsko upravičene, ekološko sprejemljive projekte v demografsko ogroženih območjih in druge projekte. Realizacija teh projektov je bolj zapletena, ker jih niso oblikovale regije (upravno, pravno in finančno).<sup>202</sup> Spremembe na področju regionalne razvojne politike so pretežno usmerjene k uveljavitvi koordinacije različnih sektorskih razvojnih politik, k integriranemu pristopu pri opredeljevanju prednostnih dejavnosti, k splošnim merilom za državne spodbude, decentralizaciji v organizacijskem smislu (ustanovitev agencij za regionalni razvoj) in uporabi splošnega informacijskega sistema, da bi zagotovili stalno spremljanje in nadzorovanje.<sup>203</sup>

<sup>200</sup> Regional development policy in Slovenia, str. 1.

<sup>201</sup> Prav tam, str.1.

<sup>202</sup> Prav tam, str. 7.

<sup>203</sup> Prav tam str. 3.

Poljska Nacionalna strategija za vključitev v Evropsko unijo na primer na področju varstva okolja predvideva decentralizacijo odločanja o teh vprašanjih in vključevanje lokalnih skupnosti v proces odločanja, še posebej ko gre za odločitve, ki se nanašajo na zasejalne površine in ocenjevanje njihovega vpliva na okolje.<sup>204</sup> Za izvedbo nacionalne strategije so na Poljskem odgovorne tudi regionalne in lokalne oblasti. Velik poudarek je dan tudi programom usposabljanja z evropskimi temami, ki so namenjeni centralnim in lokalnim upravam. Posebno pozornost namenja Poljska svoji notranji organiziranosti za programe pomoči EU in predvideva ustanovitev institucij in struktur na regionalni ravni za pospešitev finančne decentralizacije, pripravo regionalnih institucij za oblikovanje in izvajanje programov pomoči, kontinuirano usposabljanje civilnih uslužbencev in lokalnih uradnikov v pravilih in izvedbenih postopkih v zvezi s strukturnimi skladi EU idr.<sup>205</sup>

Na konferenci v Barceloni (april 1997) so zahtevali (Martini, Sabbata), da CLRAE in Svet Evrope sprožita pobudo (nekateri so bili za zahtevo), naj petnajsterica sprejme Evropsko listino lokalne demokracije, ki je ključ demokracije v Evropi. Pri tem je ratifikacija za države, ki so z listino že skladne, zgolj simbolna. Nekateri so tudi menili (Alain Delcamp), da bi Evropsko sodišče (Court of Justice) že lahko delovalo na tem področju in se na primer zavzelo za varstvo načela subsidiarnosti, celotno področje pa bi lahko pokrival Odbor regij EU.<sup>206</sup> Pri tem je bilo tudi jasno poudarjeno, da ni mogoče poenotiti različnih tradicij, kulture in načina življenja ljudi. Ravno Evropska listina lokalne samouprave je tista, ki podpira različnost lokalnih samouprav in je temeljna opora lokalnim skupnostim pri zavarovanju njihovega avtonomnega položaja.

Program reforme javne uprave v Sloveniji,<sup>207</sup> ki izhaja tudi iz želje po vključitvi Slovenije v Evropsko skupnost, kot področja preobrazbenih dejavnosti strukturalnega in funkcionalnega prilagajanja javne uprave zajema državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave ter razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje.<sup>208</sup> Tako kot pri državni upravi so tudi pri lokalni samoupravi predvidene dejavnosti usmerjene v zunanja in notranja razmerja. Pri zunanjih razmerjih je predvideno proučevanje regionalnih organizacij Evropske skupnosti in sistemov lokalne samouprave njenih članic, vzpostavitev neposrednih razmerij in komunikacij med slovenskimi lokalnimi enotami in lokalnimi enotami držav članic ter držav, ki so v procesu pridruževanja EU, ter vzpostavitev pogojev za vključitev slovenskih lo-

---

<sup>204</sup> National Strategy for Integration, Committee for European Integration, January, 1997, str. 35.

<sup>205</sup> Prav tam, str. 38.

<sup>206</sup> Odbor regij (Committee of the Regions) svetuje Evropskemu svetu in Komisiji EU. Odbor sestavljajo predstavniki regionalnih in lokalnih skupnosti (189 članov in enako število namestnikov), ki jih za štiri leta imenuje Evropski svet izmed predlogov držav članic (198.a člen Sporazuma o ustanovitvi EU). Odbor daje mnenja Svetu in Komisiji EU, kadar je tako določeno v Sporazumu, na njuno zahtevo ali na lastno pobudo (198.c člen).

<sup>207</sup> Ministrstvo za notranje zadeve RS, Program reforme javne uprave v Sloveniji v obdobju od 1997 do 1999, Ljubljana, junij 1997.

<sup>208</sup> Prav tam, str. 6.

kalnih enot v evropska regionalna združenja. V okviru notranjih razmerij so predvidene dejavnosti na področjih nadaljnega razvoja lokalne samouprave (dograditev njene strukture, določitev nalog in načinov njihovega izvajanja, vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave in financiranje lokalne samouprave), razmerja med državo in lokalno samoupravo (delitev nalog med državo in lokalno samoupravo, izvajanje prenesenih nalog, nadzor nad lokalno samoupravo in pravna sredstva za varstvo pravic lokalne samouprave v razmerju do države), posodobitve upravljanja na lokalni ravni (timske mreže, heterarhične organizacijske strukture, neodvisne strokovne skupine za upravljanje mest in javno upravljanje) in informatizacija lokalne uprave.<sup>209</sup>

## NEMŠKA UREDITEV

Temeljni zakon (Grundgesetz), ki je bil sprejet 23. maja 1949, je podlaga pravne in politične ureditve Zvezne republike Nemčije. Še več, ustava močno ureja strukturo oblasti in uprave. Tri načela so značilna za organizacijo Nemčije:

- načelo federalizma, ki pomeni, da so dežele neodvisne članice zveze, ter imajo lastno državno suverenost;
- načelo lokalne samouprave, ki zagotavlja pravice mest in lokalnih oblasti;
- načelo delitve oblasti, ki dodeljuje zakonodajno, izvršilno in sodno oblast različnim telesom.<sup>210</sup>

Federalizem in lokalna samouprava sta podporna elementa Temeljnega zakona. Organizacija uprave v ZRN sestoji iz petih ravni: lokalne oblasti (16.068), okraji in mesta, ki ne pripadajo okrajem (426), deželna administrativna okrožja (32), dežele (16) in zveza (1). Mesta Berlin, Hamburg in Bremen od te temeljne strukture odstopajo in so hkrati dežele in mesta, ki ne pripadajo okraju (stanje 1993). Vlade deželnih administrativnih okrožij (Regierungsbezirke) imajo nadzorno oblast nad mesti, ki ne pripadajo okrajem, okraji pa imajo nadzorno oblast nad občinami, ki so na njihovem območju. Dežele imajo zakonodajno pravico na področjih, ki jih določajo njihove ustave, tako zadeve s področja izobraževanja in kulture kot zakone, ki se nanašajo na statute lokalnih oblasti in lokalno samoupravo.

Nemška lokalna samouprava izhaja iz občine, ki po načelu subsidiarnosti opravlja vse tiste naloge, ki se najučinkoviteje opravljajo na lokalni ravni. Zadeve lokalne samouprave so zadeve znotraj pristojnosti lokalnih oblasti, ki izhajajo iz njihove glavne pristojnosti in jih lokalne oblasti izvajajo z lastno odgovornostjo. Te zadeve dajejo lokalni upravi njene tipične značilnosti lokalne posebnosti. Vključujejo bogato raznolikost dejavnosti, ki ne morejo biti zagotovljene v vseh

<sup>209</sup> Prav tam, str. 9 do 11.

<sup>210</sup> National Reports on Regionalisation and Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg, 21 November 1996 (Germany, str. 28).

podrobnostih in so povezane z lokalnimi potrebami in finančno zmožnostjo občin. Znotraj zadev lokalne samouprave gre za razliko med prostovoljnimi in naloženimi zadevami lokalne samouprave. Pri prvih občina odloča, če in kako jih bo izvajala. To lahko ponazorita primera, kot sta organizacija glasbenih zadev ali drugih kulturnih institucij. Pri naloženih zadevah pa lokalna oblast nima izbire, ali jih bo izvajala, temveč odloča o načinu, po kakršnem bo to storila. Primera sta zagotavljanje šol ali čiščenje ulic. Občina opravlja tudi vrsto nalog iz državne pristojnosti bodisi sama bodisi v zvezi še z drugimi občinami. Te zadeve lokalna oblast izvaja neodvisno kot predstavnik dežele ali države. Te zadeve so lahko presene na lokalne oblasti ali z zveznim ali z deželnim zakonom.

Nemška komunalna samouprava je rezultat dolge zgodovinske tradicije. Nemška mesta so se zelo razvila konec prejšnjega stoletja. Tedaj se je okrepila pozicija posameznika in mesta v odnosu do absolutistične oblasti. Obstajal je izrek "mestni zrak osvobaja" oziroma da je tisti, ki je znotraj mesta, "zaščiten pred dolgo roko monarhije". V komunalno samoupravo so se najprej vključevali obrtniki in drugi ljudje z imetjem, nato vsak posameznik.

Ta sistem želijo v temeljnih rešitvah uveljaviti tudi na območju nekdanje NDR. Občine se povezujejo v zveze na deželni in državni ravni, ki so pomemben sogovornik nemške vlade pri vprašanih financiranja lokalnih skupnosti in drugih vprašanih, ki se nanašajo na pristojnosti, organiziranost, odnose med državo in lokalnimi skupnostmi idr.

28. člen Temeljnega zakona ZRN<sup>211</sup> določa, da imajo občine pravico upravljati vse zadeve lokalne skupnosti z lastno odgovornostjo in znotraj okvirov, ki jih določa zakon.

Razmejitev pristojnosti je odvisna od vrste pogojev. Centralna država sprejema zakonodajo in z njo določa naloge deželam oziroma komunam. V ZRN so stalne spremembe v porazdelitvi pristojnosti. Tako na primer obstajajo težnje, da bi načrtovanje preselili z občin na dežele. Komune se tudi branijo prevzeti določene naloge – npr. večje cestne projekte, zažigalnice odpadkov, odlagališča, jedrske elektrarne idr. Tega občine ne žele imeti na svojem terenu. Pri tem se postavlja vprašanje, ali ne bi tu posegla država tako, da bi deželni ali zvezni zakonodajalec prisilil občine, da upoštevajo državni interes.

Obstajajo pa tudi obratni primeri, da država prenese na občine na primer socialne zadeve, ki precej stanejo, ne da bi sofinancirala te naloge. Dober primer za to je zakon ZRN, ki določa, da morajo občine od leta 1996 naprej za vsakega otroka nad tri leta starosti zagotoviti prostor v otroškem vrtcu. Pri tem gre za kompromis, s katerim so bili krščanski demokrati pripravljene v določeni meri dopustiti splav, socialni demokrati pa zagotoviti prostor v otroških vrtcih. Rezultat kompromisa pa je, da zveza ne bo imela stroškov, občine pa bodo morale dati denar za gradnjo novih vrtcev. Načelo koneksitete pa bi terjalo, da ZRN zagotovi tudi sredstva za vrtce v občinah. Občin in mest tudi nihče ni nič vprašal glede te rešitve. V nemškem združenju mest zato razmišljajo, ali naj bi sprožili ustavni spor zaradi nespoštovanja načela koneksitete.

---

<sup>211</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany, ki je bil sprejet 23. maja 1949.

Drugi odstavek 28. člena temeljnega zakona najjasneje opredeljuje načelo subsidiarnosti, ki je sicer temeljni pogoj za uveljavitev lokalne samouprave. Po nemški ustavi se občine smejo in morajo same sebe upravljati. Komunalna samouprava vsebuje:

- samostojnost na področju kadrov (pravica, da občine same izberejo in sprejmejo v delovno razmerje ter plačujejo osebe v občinski upravi);
- organizacijsko samostojnost (občine same določajo strukturo njihove uprave – kdo kaj pokriva idr.);
- samostojnost na področju planiranja (občine same odločajo, kako se bo ravnalo z občinsko zemljo – ob upoštevanju nadrejenih zakonov; upoštevati morajo na primer naravovarstveno področje; občine imajo načrt o rabi površin in zazi-dalni načrt);
- pravna pristojnost (občine sprejemajo statut, odloke, pravilnike in druge akte, zakone pa izdajajo zveza in zvezne dežele);
- finančna samostojnost (občine imajo pravico in dolžnost, da bdijo nad svojimi financami; odločajo o tem, za katere namene se bodo sredstva trošila);
- davčna samostojnost (občine samostojno pobirajo davke v določenem obsegu, in to tiste, ki jih na drugih ravneh ni; npr. pasji davek, davek na pitje piva; občine vse bolj zahajajo v finančne stiske, zato pobirajo dodatne davke).

Od 1970. leta je potekala komunalna reforma v ZRN. Pred 30 leti so obstajale mnoge majhne občine v ruralnem območju. Pri novi teritorialni členitvi je bil cilj, da bi občine lahko izpolnjevale naloge. Prevelike občine imajo mnoge negativne učinke na lokalno samoupravo. Bistvena je predvsem zavest ljudi o pripadnosti določeni lokalni skupnosti. Zato so v nekdanji NDR pustili oblike, ki so imele tradicijo. Severno Porenje – Westfalija je sicer šlo v oblikovanje večjih občin, ki pa imajo znotraj sebe okraje s predstavniškimi organi. Vendar ti nimajo bistvenega pomena. Glavni organ je občinski svet. V velikih občinah se delegirajo nekatere naloge navzdol, v manjših občinah (krajevne občine) pa se prenašajo nekatere naloge na združenja občin.

Leta 1990 so imeli v ZRN 8.000 občin, danes jih je 1500 manj, pričakujejo pa, da jih bodo imeli v prihodnosti okrog 2.000. Če je občina premajhna, opravlja komunalne naloge okraj. Dežele imajo temeljno pristojnost na vseh področjih, izvajanje zakonov je v pristojnosti dežel, 80 % zakonov uresničujejo občine. Dežele lahko prenesejo opravljanje nalog na občine. Če država posega v pravice občine, se ima ta pravico obrniti na upravno ali ustavno sodišče. Načelo subsidiarnosti pomeni, naj bi višja raven ne urejala stvari, ki jih je sposobna urejati nižja raven.

Sodelovanje med komunami je pripeljalo do vrste gospodarskih združenj, karšna je bila na primer severnonemška Hansa.

Danes komunalna vprašanja niso v pristojnosti zveze, ima pa politika zveze seveda tudi svoj vpliv v občinah. Dežele imajo temeljno pristojnost na vseh področjih. Zveza ima pet delovnih področij v izključni pristojnosti – na primer obrambo, zunanjo politiko, delovno pravo za javne uslužbence – 20 pa je takšnih področij, kjer lahko sprejemajo zakone tudi dežele, če jih ni zveza. Izvajanje zakonov je v pristojnosti dežel, ki pa lahko izpolnjevanje določenih nalog prenesejo na občine.



Komunalna samouprava ima dve strukturi oziroma ravni: okraje (mesta brez okrajev) in občine. Če je občina premajhna, opravlja njene naloge, ki jih sama ne zmore, okraj. Poleg tega obstajajo okrajne vlade (regierungsbezirk), ki so sestavni del zvezne državne uprave. Vladnih okrajev ne poznajo državna mesta in manjše dežele. V deželi Severno Porenje – Westfalija obstaja nad občinami in okraji še neka raven komunalne samouprave.

Na področju mest poteka združevanje občin za določen namen – na primer zaradi oskrbe z vodo, prostorskega planiranja ipd.

Vsaka občina ima pravico obrniti se na upravno ali ustavno sodišče, če meni, da država posega v njene pravice. Obstaja vrsta odločitev Zveznega ustavnega sodišča glede komunalnega samoupravnega prava. Ustavno sodišče varuje klasično, to je izvirno področje dejavnosti. Ustavno sodišče v vseh razsodbah upošteva, da vsaka komuna ureja stvari, ki so pomembne za sožitje ljudi na njenem območju.

Naloge občine se delijo na izvirno in preneseno področje dejavnosti. Izvirno področje dejavnosti se deli na prostoljne in obvezne naloge. Prostovoljne naloge so na primer domovi za ostarele, za mladino, bolnišnice, kopališča, športne naprave, zelenice, knjižnice, gradnja lokalnih cest, oskrba z elektriko in plinom idr. Med obvezne naloge občin sodijo na primer socialna problematika, varstvo otrok in mladine, osnovne šole (zgradbe), gradnja določene kategorije cest, oskrba z vodo, požarna varnost, pokopališča idr. Pri teh nalogah ni predpisano, ali jih naj opravlja občina sama ali pa jih odda zasebnemu podjetju. Okraj opravlja nadzor, ali se te naloge uresničujejo. V preneseno področje dejavnosti sodijo naloge, kot so sklepanje porok (matični uradi), odpravljanje posledic vojne, nadzor nad gospodarsko dejavnostjo, izdajanje potnih listov, prijavno-odjavna služba, gradbeni nadzor. Pri teh nalogah država občini točno naroči, kako naj opravlja te naloge.

Okraji so pristojni za naloge, ki jih občine ne zmorejo, ter imajo državno upravno pristojnost – razni uradi, ki delujejo za državo, nadzor zakonitosti idr.

Med komunalnimi samoupravami v posameznih deželah so razlike, ki so zgodovinsko pogojene – južnonemška ureditev (župan je voljen neposredno, vodi svet in je predsednik uprave), severnonemška ureditev (magistrat; občani volijo svet, občinski svet izvoli župana, ki je glavni v samoupravni liniji, in imenujejo direktorja uprave – ta ureditev bo odpravljena leta 1999). Imajo pa tudi v ZRN reforme – na primer da bi povsod uvedli neposredne volitve županov in odpravili dvojnost oziroma uvedli rešitev, da je župan hkrati vodja občinske uprave.

V ZRN obstajajo tri komunalna združenja občin – nemški kongres mest, zveza mestnih (manjših) občin in nemška zveza deželnih okrajev. Obstaja predpis, ki nalaga zveznim ministrstvom, da morajo tem trem združenjem predložiti vse osnutke zakonov, ki se nanašajo na te skupnosti oziroma ki jih izvajajo občine (na primer zakon o javnih financah). Ko se takšen zakon pojavi v parlamentarnem postopku, morajo biti hkrati predložena tudi mnenja teh združenj. Združenja tudi neposredno predstavijo svoja stališča v parlamentarnih odborih. Obstajajo tudi tesni stiki med temi združenji in zvezno vlado. Zvezni kancler se enkrat letno sestane s predstavniki združenj (obravnavajo zlasti finančne probleme občin), z njimi pa se redno sestaja tudi zvezni notranji minister.

V ustavi je zapisana lastna finančna odgovornost občin, za lokalne finance pa so odgovorne tudi dežele. Na komunalni ravni se potroši 29 % javnih sredstev, 37 % sredstev pridobe občine iz lastnih virov. Okraji nimajo lastnih virov, marveč jih financirajo občine, ki se združujejo vanje. Glavna vira za občine sta dva davka – davek na dohodek in davek na dejavnost (korporacijski davek), pomembni pa so še prometni davek (občine participirajo), davek na dobiček podjetja, gospodarski davek, davek na zemljišča, davek na pijače, pasji davek in davek na zabavo. Drugi prihodki so še od občinskega premoženja in komunalnih podjetij, pristojbine, dotacije (vezane in nenamenske).

Izdatki občin grede za osebje, socialo (tu je vključenih tudi en milijon beguncev), naložbe in strokovnjake. Dežela (Landrat) daje soglasje k občinskim proračunom. Sicer je financiranje občin v zadnjih letih vse večji problem.

V Dusseldorfu imajo 31 deželnih okrožij, 23 mest brez okrajev in 373 občin. Občine imajo od 4.000 do 1 milijon prebivalcev (Köln). Komune so del deželne uprave. Državna in občinska uprava sta dve ločeni upravi in vsaka ima svoje kadre, ki jih plačuje in jim določa naloge. Okraj je dvoživka. Predsednik je šef policije in direktor okrožja ter ima nadzor nad občinami. Predsednik vladnega okrožja – Regierungpräsident – ima nadzor nad okraji in mesti brez okrajev. Njegov šef je notranji minister, sam pa je šef celotne državne uprave na svojem območju. Vladni predsednik ima v svoji pristojnosti tudi regionalno planiranje.

Naloge občine – občine imajo pravico do iskanja nalog, ni zakonsko določene-ga kataloga nalog občine. V izvirno področje dejavnosti sodijo vse pristojnosti, ki se nanašajo na življenjske potrebe občanov. Velja načelo subsidiarnosti. Občina se sama odloči, ali potrebuje gledališče, kopališče idr. Pri tem tudi tvega, da ljudje ne bodo uporabljali tega, kar bo zgradila. Kljub vsem tveganjem pa se je komunalna samouprava izkazala kot koristna.

Občine imajo upravni in premoženjski proračun. Pri prvem so tekoči prihodki davki (27,9 %) – na dohodek (15 %), na podjetja (kapital, dobiček), zemljišča, pristojbine in prispevki – parkirišča, čiščenje odpadnih voda, pokopališča (23 %), dotacije zveze in dežele – izravnava (20,1 %), odhodki pa so za zaposlene v občinski upravi (22,4 %), socialo – podpore (19,6 %). Letno je namenjenih za izravnavo v deželi Severno Porenje – Westfalija 12 do 13 milijard DEM. Občine so udeležene v proračunu dežele s 23 %. Največji del denarja iz izravnave (90 %) uporabijo občine po lastni presoji, 10 % pa je namenjenih za muzeje, šole ipd. Premoženjski proračun je bistveno manjši od upravnega proračuna (1/4) in vsebuje na naložbe vezane prihodke in odhodke.

Župan je na čelu sveta, občinsko upravo pa vodi direktor, ki ga imenuje svet. Prevzeli so namreč angleški model. Centralni organ vodenja je svet, ki ustanovi strokovne odbore za posamezna področja. V odbore so vključeni člani sveta glede na svojo nagnjenost in strokovno podkovani občani. Ti odbori pripravljajo predloge za odločitve sveta na posameznem področju. Odbori so prostovoljni in obvezni. Med slednje sodijo glavni, finančni in revizijski odbor. V naslednjem letu bodo združili funkciji župana in direktorja uprave, čeprav bi lahko dosedanjo ureditev obdržali do komunalnih volitev 1999. Zdaj je funkcija župana častna, po združitvi pa bo profesionalna. Član občinske uprave ne more biti v svetu ali v od-

borih. Voljeni funkcionarji ne prejemajo plač, marveč nadomestila. Volilno pravico imajo občani, ki imajo stalno prebivališče v občini, s 1. 1. 1996 pa je bila dana volilna pravica tudi prebivalcem, ki so državljani držav Evropske unije. Aktivno in pasivno volilno pravico so tako dobili tudi Angleži in Francozi.

Nemška komunalna politika in njeni nosilci so osredotočeni na reševanje konkretnih komunalnih vprašanj, kot so javne službe, gradnja lokalnih cest in urejanje prometa na njih, požarna varnost, oskrba z vodo, plinom in elektriko, zagotavljanje stanovanj, čistilne naprave in sploh ravnanje z odpadki, obnova kulturnih in zgodovinskih spomenikov (gradovi, pročelja hiš), varstvo okolja, raba prostora, objekti in naprave za dejavnosti občanov in njihovih družin – športna in otroška igrišča, kulturna dejavnost – knjižnice, muzeji, orkestri, osnovne šole in vrtci, skrb za ostarele idr. v prostem času.

Največji problem občin v Nemčiji pa so brezposelni prebivalci. Ti dve leti prejemajo nadomestilo zveze za brezposelnost, nato pa socialno pomoč občine. Občina pa je pristojna tudi za brezdomce.

Dejavnosti občine se financirajo iz sredstev občanov in iz proračuna občine. Tako na primer za knjižnice prispevajo občani v bavarski občin Strullendorf občini 2 % in proračun 98 %, za muzeje občani 7 %, proračun pa 93 %, za odstranjevanje odpadkov občani 89 % in proračun 11 %, za glasbene šole občani 30 % in proračun 70 %.

Država je iz organizacijskih razlogov in s finančno podporo na občine prenesla tudi določene zadeve iz svoje pristojnosti. Tako občine izdajajo potne listine in osebne izkaznice, rojstne listine, poročne listine, osmrtnice, opravljajo prijavno-odjavno službo.

Viri sredstev občin so:

- davki: dohodnina, zemljiški davek – v celoti, davki na zabavo – npr. pivski davek, davek na gospodarsko dejavnost (najpomembnejši vir za občino – stopnjo določi občina, ki s tem privablja ali pa ne podjetja; osnova je kapital, obdavči pa se tudi donos podjetja)
- pristojbine (za konkretne storitve) – za kanalizacijo, grobove, odvoz smeti, čiščenje cest idr.
- prispevki (za splošne storitve): cestna dela, razsvetljava idr.
- dotacije zveze in dežele: za gradnjo določenih stavb (šole, muzeji, objekti za kulturne in športne dejavnosti idr.).

Kako se odloča v bavarski občini?<sup>212</sup> Na začetku je vedno vloga (Antrag), ki jo lahko vloži uprava, župan ali politična stranka v svetu. Zbori občanov, ki jih pozna le Bavarska, se sklicujejo praviloma dvakrat letno. Pravico do udeležbe imajo vsi, ki imajo volilno pravico v neki občini. Večinski predlog, ki ga sprejme zbor občanov, je enakovreden predlogom, ki jih dajeta župan ali uprava. Predloge obdelajo različni uradi, ki delujejo v okviru uprave (Amt). Ti uradi včasih že sami odločijo o predlogih, sicer pa jih pošljejo naprej. Pošljejo se frakcijam v svetu in županu. Od tam gredo v različne strokovne odbore za kadre, šport, finance idr., ki lahko odločijo o njih ali pa jih pošljejo parlamentu. Predpisi določajo, kdo

<sup>212</sup> Prav tam, str. 2.

odloča o posamezni zadevi. Tako vsakodnevne zadeve rešujejo uradi, pomembnejše zadeve strokovni odbori in najpomembnejše zadeve za občino občinski svet. Sprejete odločitve se pošljejo upravi v izvajanje. Država ima kontrolne organe v občinah, ki nadzirajo, za kakšne odločitve gre. Računska sodišča na deželni ravni pravočasno preprečijo, da bi se občina zadolžila čez svoje možnosti. V občini pa uprava nadzira svet in svet nadzira upravo.

Občani sodelujejo v dejavnosti občine na te načine:

- z volitvami občinskih svetov,
- s pravico do zborov (tu se ne odloča, marveč se oblikujejo predlogi),
- s pravico do združevanja,
- z državljansko pobudo,
- s skupnostni svobodnih, neodvisnih volivcev v občinah,
- z referendumom.

Zakoni podrobno določajo načine vključevanja občanov – na primer zakoni o gradbeništvu. Poleg naštetih oblik vključevanja občanov v komunalno politiko obstajajo še različne prostovoljne oblike. Občina lahko imenuje pooblaščenca za določene skupine ljudi – za mladino, starejše ljudi, invalide. Ti pooblaščenca lahko delujejo profesionalno ali pa gre za častno funkcijo. Župani imajo redne ure za občane, občani lahko postavljajo vprašanja tudi v pisni obliki.

Volilno pravo se v ZRN razlikuje od dežele do dežele. Bavarski volilni zakon je zelo zapleten, vendar pa zelo blizu občanom. Velikost občinskega sveta se ravna po številu prebivalcev občine. Primer: mestna občina Bamberg s 70.000 prebivalci ima 44-članski svet in župana. Župana volijo volivci neposredno. Župan je član občinskega sveta s pravico do glasovanja in vodi občinski svet. Podžupana voli občinski svet izmed svojih članov. Vsak občan ima toliko volilnih glasov, kot je predstavnikov, ki se volijo.

Zanimiv in poučen je zgled bavarske občine Strullendorf. Občina, ki ima 7.734 prebivalcev, je nastala v času reforme v letih med 1972 in 1978. Takrat se je na tem območju združilo osem enot z namenom, da bi okrepili upravo in izboljšali storitve za občane. Po poročilu župana ni šlo enostavno, saj so bili v posameznih delih, ki naj bi se združili, tudi precejšnji odpori. Zato je tudi faza prestrukturiranja trajala dlje časa. Občinski svet šteje 21 članov. Občinski svet in župan sta izvoljena za šest let. Župan je vodja uprave in politični vodja občinskega sveta. V delu občinskega sveta sodeluje tudi predstavnik kraja, ki nima izvoljenega predstavnika v občinskem svetu. Poznajo vaške skupnosti, ki so dokaj dejavne.

V mestni upravi je zaposlenih 35 ljudi: župan, 4 uradniki, 11 uslužbencev in 15 komunalnih delavcev. Urad za delo jim daje na razpolago tudi brezposelne. Vodja uprave je prvi župan, ki ga med dopustom ali boleznijo nadomešča nadomestni župan, katerega funkcija je sicer častna. Po županovem mnenju mora biti mestna hiša storitveno naravnana na potrebe občanov. Naloge, ki jih opravlja uprava, so naloge splošne uprave (kadri in organizacija, javni red, sociala, gradbeništvo), finančne uprave (zakladništvo in blagajna – tu je glavni zakladnik), pomoč za mlade (dva člana občinskega sveta sta pristojna za delo z mladimi), zdravstvo (tudi prenesene naloge), izdajanje potnih listin in osebnih izkaznic, kmetij-

stvo, gozdarstvo, lov (poravnavajo škodo, ki jo povzročča divjad) in ribolov, reševanje prošenj za rente, najemnino in pokjnine idr.

V zakladništvu izdelajo proračun, skrbijo za stalno likvidnost, opravljajo posle v zvezi s posojili, skrbijo za upravljanje občinske lastnine (sem sodijo hiše, gozdovi, polja, kanalizacija in omrežje električne napeljave), opravljajo revizijo (ki je notranja – revizijski odbor v občinskem svetu in zunanja – opravlja jo komunalna revizijska družba Bavarske) in kontrolo vseh dejavnosti v občini. Blagajna opravlja posle, ki so povezani z bančnimi storitvami – nakazila občanov in nakazila občine navzven. Če občan ne poravna finančne obveznosti, je predviden postopek za opomin, če ta ne uspe, pa sledi prisilna izterjava.

Občina ima statut in odloke – na primer odlok o taksah in drugih pristojbinah. Opozorjeno pa je bilo, da je v ZRN čas za deregulacijo.<sup>213</sup> Nikakor ni dobro, da se pravno uredi vsaka malenkost v občinskem sistemu.

Naloge bavarske občine se dele v tri sklope: obvezne, prenesene (od dežele ali zveze) in prostovoljne. Obvezne naloge so: skrb za otroške vrtce (v njih mora biti prostor za vse otroke od tretjega leta starosti naprej); osnovna šola; gasilstvo (imajo 8 gasilskih brigad); pokopališča; oskrba s pitno vodo; kanalizacija; gradnja in vzdrževanje lokalnih cest (42 km – v Banhofu je zaposlenih 13 ljudi, ki skrbijo za vzdrževanje cest in zelenic). Prenesene naloge so: izdajanje potnih listin in osebnih izkaznic, organizacija in izvedba volitev, statistika (zbiranje določenih podatkov za državno statistiko). Prostovoljne naloge pa so: dotacije društvom, cerkvam in raznim organizacijam. Zelo dobra prometno-tehnična povezava (cesta, železnica, kanal Main, Ren, Donava, letališča) je pripomogla, da je iz podeželske občine nastala industrijska in bivalna občina. V občini so velika podjetja (na primer Philips), ki izvažajo po vsem svetu. Omenjeno je bilo, da Bonn razmišlja o odpravi davka iz dejavnosti, občine pa naj bi bile zato odškodovane iz davka na dodano vrednost. Imajo industrijsko-obrtno cono (30 ha, ki jim bodo dodali še 15 ha) in se obračajo na firme, ali bi želele imeti obrate pri njih.

Občina tudi participira pri sredstvih za nekdanjo DDR (200 milijard DEM letno), tako da od davka na dejavnost, ki znaša 1,7 mio DEM, namenja nekaj sto tisoč DEM za gradnjo vzhodnega dela države. Občina daje 3,3 mio DEM okraju, ki en del tega daje naprej okrožju.

Proračun občine Strullendorf (400 strani gradiva) znaša 21 mio DEM. 13 mio DEM gre za upravne naloge (ohranjevanje obstoječega) in 8 mio DEM za naložbe (za razvoj). Naložbe za leto 1997 so 1,5 mio DEM za razširitev ljudske šole, 1,3 mio DEM, 2 mio DEM za nakup nepremičnin. Občinska zadolžitev znaša 279 DEM na glavo prebivalca. Okrajni urad pregleda proračun in ga odobri. Ta urad izdaja tudi gradbena dovoljenja.

V ZRN je izjemno razvito komunalno pravo.<sup>214</sup> Komunalno pravo je deželno pravo. Pri tem področju so v centru pozornosti predvsem pristojnosti občine, or-

---

<sup>213</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>214</sup> Na pravni fakulteti v Bonnu (od skupaj 40.000 študentov univerze jih je 7.000 na tej fakulteti) se z javnim pravom, kamor spada tudi komunalno pravo, ukvarja sedem profesorjev. Sogovorniki so nam v pogovoru povedali, da je komunalna samouprava v ZRN že zelo dolgo prisotna in da so se občine zelo uveljavile zlasti po drugi svetovni vojni. Komunalna samouprava se desetletja ni

gani občine ter odnos med občino in državo. Visokošolski profesorji se ukvarjajo s teorijo komunalne samouprave in dajejo strokovna mnenja v pravnih sporih, ki so lahko zelo težki. Za vodilna mesta v komunalni samoupravi izobražujejo ljudi, ki so že diplomirani pravniki. Ti potem zasedejo visoka mesta v strokovnih službah lokalnih skupnosti. Vodilni kadri iz lokalnih skupnosti se usposablajo v upravnih gospodarskih akademijah, ki jih je 80 v ZRN (ena je v Bonnu). Obstaja triletni tečaj, na katerem se slušatelji sestajajo 3 do 4 krat tedensko.

V ZRN imajo 83 industrijskih in trgovinskih zbornic, od tega jih je v Severnem Porenju v Westfaliji 16. V Dortmundu na primer je industrijska in trgovinska zbornica predstavništvo podjetnikov na ravni okrajev, nato pa obstaja še deželna zveza. Zbornica ima plenarno skupščino kot predstavniško telo. Funkcija v njej je častna. Te zbornice prevzemajo pokroviteljstvo nad posameznimi državami in regijami. Dortmundska zbornica je tako prevzela pokroviteljstvo za Afriko in za Slovenijo, Kölnska za Kitajsko in Turčijo, Wupertalska za Slovaško, Hogen za Poljsko idr. Dortmundska zbornica, ki je pristojna za Dortmund (600.000 prebivalcev) ter še za eno mesto in osem občin, zelo dobro sodeluje z občinami. Medsebojne odnose določajo pristojnosti občin in dejavnost zbornice. Pri občinskih zadevah, kot so ceste, vrtci, sociala, zdravstvo, javni promet, kanalizacija, zbornica nima kaj opraviti. Zbornica in občine pa imajo skupne interese pri ustvarjanju zdrave gospodarske strukture. Bistvena naloga zbornice je, da najde in združi celotni interes gospodarstva na določenem področju, kjer je sama dejavna. Občine in zbornica so zainteresirane za zdrava podjetja. Zbornica pomaga podjetjem pri navezovanju stikov navzven, skrbi za poklicno in dopolnilno izobraževanje trgovcev in praktičnih poklicev.

### **Primer Münchna**

Komunalna samouprava je bistvo demokratične države. Majhne enote – občine in mesta – omogočajo vključevanje ljudi v komunalno samoupravo. Pravica do lokalne samouprave je ustavno zagotovljena. Vendar ni dovolj, da je ta pravica zapisana. Občina mora imeti dovolj denarja za zadeve, za katere je pristojna. Prihodki mestnih občin so izvorni davki in davki, ki se porazdelijo nazaj z dežele (izravnava). Proračun npr. München za leto 1996 znaša 7 milijard DEM. Veliko tega denarja gre za prenesene naloge, veliko pa tudi za socialne pomoči. München ima 1.300.000 prebivalcev in je sicer ena najbogatejših občin v ZRN.

Občina je samostojna na kadrovskega področju (število zaposlenih, sprejemanje, odpuščanje idr.). V mestni upravi München je zaposlenih 50.000 ljudi, čistih uradnikov je 22.000, drugo pa so učitelji mestnih šol, vsi zaposleni na štirih klinikah, zaposleni v mestnih vrtcih, 1600 delavcev v mestni gasilski službi in zaposleni v različnih komunalnih službah (smeti, elektrika idr.). Za 50.000 zaposlenih se seveda veliko plača (plače, pokojninsko zavarovanje, nadomestila za čas bolezni idr.) in je to največji strošek proračuna.

nič spreminjala. V zadnjih letih sta se deželi Hessen in Severno Porenje-Westfalija odločili za južnonemški model. Pri tem so profesorji zlasti opozorili, da zveza ne more poenotiti lokalne samouprave. Južnonemški model je zelo star pruski model, v britanski coni pa je bil uveljavljen angleški model. Sam model je sicer v načelu dokaj nepomemben za substanco komunalne samouprave.

Mesto München je popolnoma samostojno pri trošenju denarja. Samo določa prednostne naloge. Svoje lastne zadeve ureja z lastnimi predpisi. Občine imajo lahko lastno policijo, ki skrbi za splošno varnost, v Münchnu pa imajo še lastno policijo za nadzor nad prometom (zaradi problemov velemesta in zaradi zaslužka).

Mesta oziroma občine imajo pravico, da zgradijo in financirajo svoje šole (osnovne, poklicne, gimnazije), ne pa univerze. Učni načrti so enaki za celotno državo. Prav tako so enotni izpiti za celotno državo. Občina je avtonomna na kulturnem in športnem področju. Olimpijski stadion v Münchnu je spremenjen v delniško družbo d.o.o., ki ga upravlja, je pa v lasti mesta. Medsebojne odnose ureja pogodba. Druga igrišča vzdržuje mesto. Športna društva morajo plačevati za uporabo športnih naprav, pri čemer mesto upošteva njihov gmotni položaj. Občina je pristojna, da gradi in vzdržuje lokalne ceste. Mesto je popolnoma samostojno glede gradenj in višine zgradb. Občina sama gradi stanovanja in jih daje v najem prebivalcem. Mesto ima dve družbi za gradnjo stanovanj. Mesto ni v celoti suvereno glede javnega prevoza in si tega tudi ne želi. Svoj delež prispevajo dežela Bavarska in Nemške zvezne železnice. V Münchnu imajo podzemno in nadzemno železnico.

V Münchnu imajo mestni svet in nadžupana, kot okraj pa ima okrajnega predsednika in urad predsednika okrajnega sveta s 500 ljudmi. Nadžupan je voljen neposredno za 6 let. Neposredno je izvoljen tudi 80 članski mestni svet, prav tako za 6 let. Volitve niso hkratne, ker je nadžupan postal član deželnega parlamenta. Državni nadzor je različen glede na izvirno oziroma preneseno področje dejavnosti. Nadzor zakonitosti – če župan ne ravna v skladu z zakonom, gre zadeva na bavarsko vrhovno sodišče. Pri zadevah iz prenesenega področja dejavnosti mora župan ravnati v skladu z navodili. Tu poseben zakon ureja položaj voljenega komunalnega uradnika. Če župan ne uboga, se začne postopek pred upravnim sodiščem. Sankcije so: opomin, znižanje plače, znižanje plače in ugodnosti pri pokojnini in razrešitev.

Bavarska ima 11 milijonov prebivalcev, 7 vladnih okrajev, 146 deželnih okrajev, 26 mest brez okrajev in 1400 občin. Najmanjša enota je občina, ki je vključena v deželni okraj. Nadzorni organ za občine je predsednik okrajnega sveta. Okrajni šef ali direktor je voljen na neposrednih volitvah v občinah, ki spadajo v okraj, za 6 let. Okraj ima svoj zbor (Kreistag), ki je izvoljen neposredno.

Najboljša bi bila rešitev oziroma struktura občina-okraj-dežela (3 člani), zdaj pa obstajajo občina (župan in občinski svet), okraj (izvoljen svet), vladno okrožje (izvoljen organ) in dežela (vlada).

Župan vodi občinski svet. Župan se ukvarja s tekočimi upravnimi zadevami, občinski svet pa s pomembnejšimi zadevami. Sem in tja prihaja med njima tudi do različnih gledanj na probleme. V manjših občinah lahko opravlja naloge, ki jih v Münchnu nadžupan, občinski svet. Dve ali več manjših občin imajo lahko skupnega župana in svet. Pri prenesenem področju dejavnosti občinski svet nima nobene vloge.

Mesta imajo svojo zvezo oziroma konferenco. Občine imajo svojo zvezo na deželni in zvezni ravni. Obstaja še upravna skupnost občin, ki je prostovoljna in namensko združenje občin – na primer za gradnjo skupne čistilne naprave.

### Primer bavarske občine Buch am Erlbach

Bavarska občina Buch am Erlbach spada med majhne občine, saj šteje le 3000 prebivalcev, 800 hiš s po 3,5 oseb. Nastala je iz dveh občin in pol. Pred reformo je bilo v okraju Landhuts, kamor spada tudi občina Buch, 135 občin, danes pa jih je 35. Tri občine imajo po 100.000 prebivalcev, vse druge pa so manjše. Občina Buch ima šolo, lastna vodna zajetja in vodno postajo, obrtni coni, obrtnike, električarje, kovinarje, avtobusno podjetje in opekarno. Leta 1966 so oskrbeli vse hiše z vodovodno napeljavo – 80 % dotacij je dala dežela, ki danes daje za te naložbe 30 do 40 % sredstev. V občini pride na kmetijo 10 ha, pri čemer prevladujejo polkmetje oziroma je pravih kmetov malo. 700 delavcev se vozi na delo iz občine, 140 otrok se vozi v šole, 120 delavcev pa pride od zunaj na delo v občino. V okraju je stopnja brezposelnosti 4 %, v občini Buch pa pribl. 1 %.

Glede odnosov med županom in občinskim svetom, ki jih ureja bavarski občinski statut, velja, da občinski svet upravlja občino. Občinski svet ni parlament, zato ni razmerij med vlado in opozicijo. Župan predseduje občinskemu svetu in uresničuje njegove sklepe. V svetu ima samo en glas. Župan lahko zadrži odlok občinskega sveta, če meni, da ni v skladu z zakonom. Kdo ima prav, o tem odloča urad predsednika okraja. Župan zastopa občino navzven, njegov namestnik pa samo po njegovem pooblastilu. Namestnik župana je prvi podžupan, v večjih občinah pa imajo še drugega in tretjega podžupana. Podžupana volijo svetniki med seboj. Na župana so prenesene državne naloge, ki se nanašajo na varnostne zadeve, obrambo, civilno zaščito in tudi nekatere zadeve države, ki so tajne. Poslovník občinskega sveta določa, kaj lahko stori župan sam oziroma brez pooblastila občinskega sveta – na primer naložbe do 5000 DEM, razpolaganje s 3000 DEM za različne namene.

Pri občinskem svetu so odbori – gradbeni (posvetovalni) in revizijski odbor. Na Bavarskem obstajata dve vrsti odborov – posvetovalni odbori in odbori, ki sprejemajo sklepe – v občinah z več kot 5000 prebivalcev. Člani odborov so lahko samo voljeni funkcionarji.

Občina Buch opravlja naloge, kot so oskrba s pitno vodo, ravnanje z odpadnimi vodami, obramba pred požarom, skrb za občinske ceste (glavna cesta je državna cesta), pomoč mladim, financiranje šolskega avtobusa (s 70 % sredstev je udeležena dežela, vzdrževanje šol, športna dejavnost (nogomet, kegljanje, folklor, strelstvo), pokopališka dejavnost (imajo dve občinski in štiri cerkvena pokopališča) in varstvo okolja. Za vrtec skrbi občina, lahko pa to skrb prevzame cerkev. Pri gradnji vrtca je dala 1/3 sredstev dežela, 1/3 občina in 1/3 sredstev cerkev. Starši plačujejo za vrtec po 70 DEM mesečno. Vse te naloge sodijo v izvirno področje dejavnosti občine Buch. Za naloge, ki presegajo občinske meje, se občina povezuje z drugimi občinami – na primer za varstvo voda (več občin), za štiri-letno šolo (s sosednjo občino).

V prenesenem področju dejavnosti so matični urad, prijave in odjave prebivališča, potne listine, urejanje prometa (na primer omejitve hitrosti, določitev prednostnih cest), sprejemanje vlog in svetovanje.

V občinski upravi so zaposlene štiri uradnice in tajnica (štiri so s polovico delovnega časa) in dva uradnika. Pri tem na primer finančna uradnica pomaga še



pri prošnjah za upokožitev, matičar skrbi še za pravne zadeve, tajnica skrbi še za prijave in odjave, ena uradnica skrbi za zavarovalnico in statistiko in ena uradnica pomaga neposredno županu.

Viri za financiranje občine so: občinski davek, zemljiški davek (realni davki) – kmetijska in zazidalna zemljišča, hiše, davek na dejavnost. Te tri davke pobira občina in namenja 45 % kreu in bezirku. Druge davke pobira država. Finančna izravnava se uporablja za približevanje standardov v občinah. Občina dobi 15 % dohodnine. Gre pa še za dotacije države.

Deželni okraj ima 60 članov v okrajnem svetu. Glavni odbor ima 12 članov. Izdatke okraja plačujejo občine. Okraj je pristojen za socialne ustanove, splošne bolnice (interna klinika, ginekologija, kirurgija), odstranjevanje odpadkov (odlagališče), okrajne ceste, ljudske univerze, regionalno planiranje (na pol deželna in komunalna pristojnost). Regija obsega polovico spodnje Bavarske. V regionalnem zavodu so vsi župani in predsedniki okrajev. Urad pri predsedniku okraja (landrat) izdaja gradbena in lokacijska dovoljenja. Prostorske načrte je treba javno razgrniti. Občani dajejo pripombe, ki jih mora vlada obravnavati in uskladiti.

### **Primer mestne občine Beelitz**

V deželi Brandenburg je mestna občina Beelitz (nekdanja NDR). Mesto Beelitz obstaja že 775 let, 750 let pa ima mestne pravice. Leta 1990 so začeli povsem znova, v novi, t.j. meščanski demokraciji. Spoprijeli so se s številnimi lastninskimi vprašanji, infrastruktura je bila zelo slaba, potrebna je bila sanacija starih zgradb, želijo pa si postati sodobni. Pred dvema letoma so sprejeli statut. Eno leto je bil pri njih uradnik iz dežele Severno Porenje Westfalija, ki jim je pomagal pri uvajanju novosti. NDR se je s pogodbo o enotni Nemčiji zavezala, da bo prevzela pravni sistem ZRN, zato je bilo treba pripraviti povsem nove statute. Beelitz je tudi sedež uprave za mesto in za 11 občin.

Pri reševanju problemov jim je veliko pomagala zlasti dežela Severno Porenje – Westfalija. Zdaj je uvedena klasična oblika posredne demokracije, čas pa bo nedvomno pokazal potrebo po novih instrumentih upravljanja. "Mastna leta" v zahodnih državah so namreč tudi že mimo. Parlament dežele Brandenburg šteje 88 članov in občine zasipava z množico prepisov, ki so bolj ali manj smotrni. Imajo 13 do 14 okrajev, nimajo pa vladnih okrožij. Okraj je bolj izvršilna oblast kot pa zakonodajna. Imajo deželno vlado in 21 deželnih uradov, ki so precej oddaljeni od baze in pogosto pri svojem delu neusklajeni. Uradi opravljajo zadeve, ki bi jih sicer vladna okrožja. V določenih zadevah jih bo treba spustiti še nižje. Okraji obsegajo velike površine in občine z malo prebivalci (na primer občina Resdorf ima 105 prebivalcev). Medtem ko so šli v deželi Severno Porenje Westfalija z majhnih na velike občine, so v Brandenburgju leta 1990 nastale majhne občine.

Nova oblika je urad, t.j. skupna uprava za več občin. V skupni upravi so strokovnjaki za posamezna področja. Komunalna samouprava pa pri tem ostaja nedotaknjena – občine imajo svet in župana v častni funkciji. Urad pripravlja gradivo za občine, tehnično pripravi 13 proračunov – za mesto, občine in urad. Finanč-

na samostojnost je temelj lokalne samouprave, zato proračun sprejemajo in spreminjajo občine same. Občine tudi samostojno načrtujejo svoj razvoj, kar pa je bolj teorija kot praksa. S takšno rešitvijo pa se je administracija še povečala, zato bodo razmislili o večjih občinah. Uradi imajo tudi organ demokratičnega izražanja volje – odbor urada. Člani odbora niso neposredno voljeni, marveč vsaka občina pošlje po dva predstavnika (župana in še enega predstavnika). Tako ima občina Beelitz s 6.000 prebivalcev 2 glasova, občina Resdorf s 105 prebivalci pa prav tako dva glasova. Dežela Brandenburg je leta 1994 uvedla sredstva za naložbe, Odbor urada pa določi prednostno listo naložb. Urad vodi direktor, ki je voljeni uradnik in župan mesta Beelitz. Mandat traja 8 let. Župani v občinah niso voljeni neposredno. Na razpolago so občanom za njihova vprašanja. Ker nimajo več pristojnosti, so precej nejevoljni.

V Brandenburgu sicer obstajajo trije temeljni modeli in dodatni model upravljanja občin. Občine z nad 5000 prebivalcev nimajo uradov, temveč neposredno izvoljene skupščine in župane, ki vodijo občinske uprave. Drug model je, ko se različno velike občine združijo v urad, ki ima odbor urada. Tretji je model Beelitz, kjer so združene mesto in občine in je župan Beelitz direktor urada, pri katerem je tudi odbor urada. V primeru mesta Werder (12.000 prebivalcev) gre za dodatni model – občine se niso želele združiti v urad, uporabljajo pa njegove storitve. Brandenburg ima tako čisto svoj sistem, ki je popolnoma drugačen od drugih nemških dežel.

Oblike neposredne udeležbe občanov v komunalni samoupravi so volitve, državljanska iniciativa in zbori občanov. Zborom občanov se predstavijo pomembne zadeve. Zbor občanov skliče župan ali svet, skliče pa se tudi na zahtevo 5 % občanov, ki so stari nad 16 let. Občani ne morejo odločati o zadevah, ki so predpisane – državne naloge, notranja organizacija občinske uprave, pravni status župana, stvari iz upravnega proračuna.

V upravi Beelitz je zaposlenih 48 ljudi, poleg njih pa gre še za zaposlene v šolah in vrtcih ter za delavce za vzdrževanje gozdov (1500 ha). Upravni proračun znaša 15 milijonov DEM, v celoti pa je za vse občine namenjenih 25 milijonov DEM. Lastni prihodki občin so skromni, niso pa vse občine enako finančno močne. Občine največ sredstev dobe iz izravnave, pri čemer nekdanji NDR izdatno pomaga zahodni del države.

Občine dobe izravnavo, od katere morajo dati 40 % okrajem, plačati urad, dati sredstva za šole in vrtce, tako da jim ostane malo manevrskega prostora pri uporabi finančnih sredstev. Naložbe se financirajo iz lastnih sredstev občin, posojil in dotacij okraja in dežele. Tako so za restavriranje mestne hiše Beelitz dobili 80 % sredstev iz dotacij, za streho vrtca 100 % sredstev iz dotacij. Gimnazije financira s 50 % dežela, 50 % sredstev pa prispeva občina. V določenih primerih je mogoče dobiti brezobrestna posojila ali posojila s subvencionirano obrestno mero. Občina je lastnik vrtcev, šol in nekaterih drugih stavb. Občina Beelitz ima še nekaj d.o.o., ki upravljajo občinsko lastnino – na primer stanovanja.

Prve komunalne volitve v NDR so bile izvedene, še preden je prišlo do pogodbe o združitvi obeh Nemčij. 15 dni po volitvah je bila poznana ustava, ki je določila vrsto nalog, ki naj bi jih opravljale občine. Tudi najmanjša občina je dobila

nalogo, da harmonično oblikuje občino. Naloge občin, ki so bile določene, so: ravnanje z odpadki, gradbeni nadzor, bolnice, mladinski domovi (večja mesta), načrtovanje gradenj, pomoč pri razvoju gospodarstva in obrti, skrb za javni promet, vodo, kanalizacijo, za pravično porazdelitev socialnih pomoči, za zdravstveno in socialno oskrbo, šolanje otrok, prosti čas.

Ohranili so stare (majhne) občine, ki pa se združujejo v upravne enote. Za več občin so postavljene skupne uprave. Združiti se mora najmanj 5 občin, ki morajo imeti skupaj najmanj 5000 prebivalcev. 3/4 občin se je na prostovoljni podlagi odločilo za takšno združitev. So pa tudi izjeme, ko so občine na redko naseljenih območjih ohranile svojo upravno samostojnost. Občine so imele pol leta časa, da se združijo. Če se ni dalo dogovoriti, je odločilo ministrstvo za notranje zadeve, kam katera občina spada. Okraj je dve leti nadziral to združevanje in učinkovitost uradov, danes pa vsi uradi že veljavno delujejo. Pred dvema tednoma so priznali zadnjo občino brez urada.

Zaposleni v občinah niso bili usposobljeni za novo vlogo občin. V občinskih upravah so bili zaposleni na primer izdelovalci čolnov, prodajalci, učitelji itd. Zato so zaposlene dodatno izobrazili na 600-urnem tečaju, kjer so spoznavali ureditev javne uprave v zahodnem delu Nemčije.

Po reformi občin so prišli na vrsto okraji. Leta 1990 so imeli 6 velikih mest brez okrajev in 38 okrajev (od 20.000 do 90.000 prebivalcev). Oblikovali so merila po katerih naj bi okraji ne obsegali več kot 2500 kvadratnih kilometrov, imeli pa naj bi najmanj 120.000 prebivalcev. Občine so spodbudili, da se združijo v okraje, kar je pripeljalo do precejšnjih trenj. Pretežno so se združili trije okraji v enega, pa tudi po dva in štirje v enega. Tako je nastalo 14 okrajev (določil jih je deželni parlament z zakonom), 4 mesta brez okrajev, dve mesti brez okrajev pa sta se združili v eno. Okraj ima določeno odgovornost za regijo. Ko se občine združijo v okraj, se sklene pogodba, s katero se določi, kako se bodo prenesle naloge na novo strukturo in kako bo v prehodnem obdobju potekalo delo. Nekatera mesta so priključila okoliške občine z medsebojno pogodbo. Tudi okraji se s pogodbo povezujejo v namenska združenja za šole, oskrbo s pitno vodo, čiščenje odpadnih voda.

Danes ima dežela Brandenburg 1700 občin (prej 1800), 158 uradov (nastanejo s sklepi občinskih predstavništev, pristanek mora dati okrajni zbor, končno dovoljenje pa da minister za notranje zadeve), 56 občin brez uradov, 4 velika mesta in 14 okrajev. Spodnja meja za ustanovitev občine je 500 prebivalcev. Na 1000 prebivalcev je 3 do 5 zaposlenih v uradu, v zahodnem delu Nemčije pa velja načelo trije zaposleni na 1000 prebivalcev.

Upravni uslužbenci se naprej strokovno izpopolnjujejo. Od leta 1991 obstaja triletna visoka šola za javno upravo in imajo že prve absolvente. Ti delajo na ravni okraja oziroma dežele. Razmišljajo, kako bi te ljudi naprej stalno usposabljali za nove vsebine in naloge. V okrajni upravi je zaposlenih od 400 do 600 ljudi (sem na primer štejejo tudi člane orkestrrov).

Občine prenašajo 10 do 25 nalog v zasebni sektor. Gre za naloge, ki se našajajo na otroške vrtce, odstranjevanje odpadkov, preskrbo z elektriko (na posebna podjetja). Problem pa je v tem, da občinam ostajajo naloge, ki veliko sta-

nejo. Pri oddanih nalogah je tudi otežkočen ali onemogočen nadzor, kako so opravljane.

## Berlin

Berlin je zvezna dežela, ki je upravno razdeljena na 23 upravnih četrti. Ena od teh je Friedrichshain v samem mestu Berlin (nekdanji vzhodni Berlin), ki obsega 10 kvadratnih kilometrov in ima 106.000 prebivalcev. Četrť ima ugodno lego do središča, v njej je šlezijski kolodvor, prečkajo pa jo tri zvezne ceste.

Gre za izrazito industrijsko delavsko četrt, ki je imela ob združitvi 22.000 delovnih mest, zdaj pa le 2000. Strukturni pretres je prinesel zelo veliko problemov in tudi nepravilnosti. Preusmeritev v servisne dejavnosti, v trgovino itd. bo predvidoma trajala od 6 do 8 let. Okoli 60 % prebivalcev je delovno sposobnih. 7000 jih je brezposelnih (11 %). 6000 ljudi dela na "drugem delovnem trgu" – razni programi, javna dela. Berlinski senat si zelo prizadeva, da bi pridobili nova delovna mesta. Sprejet je tudi zakon za pospeševanje dela. 2,6 do 2,7 % prebivalcev dobi socialno podporo, ki pa je nizka.

V četrti je okrog 67.000 stanovanj, katerih večina potrebuje sanacijo. 25.000 stanovanj je v upravljanju delniške družbe d.o.o. (Baugesellschaft), ki potrebuje 2 milijardi za naložbe v stanovanjski sklad, s katerim razpolaga, 2000 stanovanj je v zadružni lasti, 40.000 stanovanj pa je bilo zgrajenih še pred nastankom NDR. Za slednja velja, da lahko dediči vložijo zahtevo za vrnitev na Urad za urejanje odprtih lastninskih vprašanj (AROV), ki odloča na podlagi dokazil o lastništvu. Do zdaj so rešili 12.000 prošenj. 500 ljudi je brez strehe nad glavo. Sanacijo potrebujejo tudi šole, vrtci, telovadnice, komunalna infrastruktura ipd. Vsake štiri leta so komunalne volitve. Zadnje so bile 22. oktobra 1995. Svet četrti šteje 45 članov – PDS ima 19, SPD 13, CDU 9 in BF (zeleni) 4 člane. Svet izvoli župana (leta 1999 bodo uvedene neposredne volitve župana), imajo pa še urad četrti (BA), v katerem je pet članov (župan in štirje svetniki). Župan pokriva kadre, upravo in finance, svetniki pa 1) socialo in zdravstvo, 2) družino in mladino, 3) gradbeništvo in 4) izobraževanje, kulturo in šport.

Obstaja zakon o upravi v četrti. Poteka reforma uprave in je še precej nejasnosti, na primer glede zmanjšanja števila četrti v Berlinu. Četrť nima finančnih pristojnosti. Proračun četrti določijo v okviru dotacij, ki jih določi berlinski senat (to je vlada v deželi). Urad pripravi osnutek proračuna, sprejme pa ga svet četrti. Vse športne naprave so v lasti Berlina, upravlja pa jih četrt.

Struktura komunalne samouprave pozna komune in mesta ter okraje. Berlin, Hamburg in Bremen so mestne države – mesto je dežela in je razdeljeno na četrti. Četrť so na neki način tudi občine. Četrť niso pravne osebe – če bi župan četrti hotel kupiti zemljo, bi jo moral v imenu dežele in mesta. Četrť tudi nimajo proračunske samostojnosti. Obstaja kritika, zakaj ima četrt svet in politični urad, če o ničemer ne odločata. Ali ni četrt navidezna oblika? So tudi četrti kot upravne enote same dežele.

Bodoča dežela Berlin – Brandenburg naj bi imela sedež v Potsdamu. Berlin bo v prednosti, ker ima 60 % prebivalcev. Trenutno je v ospredju razprava o tem, katere naloge bo opravljala bodoča dežela in katere naloge bo opravljalo mesto Ber-

lin. Tako naj bi bili v deželni pristojnosti na primer policija, pravosodje in učitelji. Dosedanje delovno področje berlinskega senata bo deloma prešlo na deželno raven, deloma pa ostane mestu Berlinu. Pri tem sta še zlasti zelo pomembni dve vprašanji – kadri in finance.

V prihodnje bo najbrž obstajal senat mesta Berlin. V njegovi pristojnosti naj bi bili gradnja mesta, promet in drugo. Centralna mestna uprava bo pristojna tudi za četrti. Berlin bo tako komuna z dvostopenjsko upravo – centralna mestna uprava in četrti.

## ANGLEŠKA UREDITEV<sup>215</sup>

Združeno kraljestvo je unitarna država, suverenost je izključno v rokah parlamenta. Združeno kraljestvo je tudi multinacionalna država. To dejstvo odseva v njegovem sistemu vladanja. Čeprav ima parlament v Westminsteru v svojih rokah neomejeno suverenost čez vse dele Združenega kraljestva, ni bila izbrana rešitev, da bi jo uveljavljal z uniformiranim modelom centralne uprave. Anglija in Wales imata iste zakone. Wales ima svoj vladni urad, ki ima sedež v Cardiffu. Ta urad se ukvarja z velškimi domačimi zadevami in obstaja državni sekretar za Wales, ne pa tudi posebna politična skupščina. Škotska ima ločen pravni sistem in administracijo, ki je osredotočena v Edinburgu, ki deluje spet z državnim sekretarjem in brez politične skupščine. Vsi trije državni sekretarji imajo sedeže v kabinetu, ki je izbran izmed članov večinske stranke v parlamentu. S suspenzom parlamenta v Stormontu so edine neposredno izvoljene institucije poleg parlamenta v Westminsteru lokalne oblasti. Lokalne oblasti so tako lokalna samouprava v Združenem kraljestvu. Razvoj lokalne samouprave je tesno povezan s procesi industrializacije in urbanizacije. Širjenje volilne pravice z nizom naprednih ukrepov konec devetnajstega stoletja je spremljala zakonodaja, ki naj bi vzpostavila večnamenske in neposredno izvoljene lokalne oblasti, ki bi se soočile z izzivi širjenja industrije ter mest. Razvil se je multinivojski sistem oblasti mest in grofij. Te različne reforme so vzpostavile temeljno strukturo lokalnih oblasti, ki je trajala do konca druge svetovne vojne.

Struktura lokalne samouprave je lahko bila relativno stabilna v zgodnjih desetletjih dvajsetega stoletja, toda narejene so bile znatne spremembe in razvoj funkcij lokalnih oblasti. Skrb za javno zdravstvo, avtoceste in razsvetljavo jim je ostala, nekatere dolžnosti pa so bile prenesene z obstoječih na ad hoc telesa. V

---

<sup>215</sup> Združeno kraljestvo ima več kot 55 milijonov prebivalcev in je ena od najbolj gosto naseljenih držav v Evropi. Znotraj kraljestva je Anglija, kjer živi približno 83 % prebivalcev. Škotska, Wales in Severna Irsko imajo 9, 5 in 3 % prebivalstva Združenega kraljestva. Od leta 1707 sta Anglijo, Wales in Škotsko upravljala parlament in nacionalna vlada s sedežem v Londonu. Položaj Severne Irse pa je drugačen. Po razdelitvi Irse v letu 1921 je Severno Irsko upravljali preneseni politični in administrativni sistem. 1972. leta je bil ta sistem zamenjan. Parlament, ki je imel sedež v Stormontu, je bil suspendiran in uvedena je bila neposredna uprava. Severno Irsko od tedaj neposredno upravlja Urad za Severno Irsko, ki ga vodi državni sekretar. National reports on Regionalisation and Local Self-Government, str. 140.

roke lokalnih oblasti so z države prešle številne zadeve, kot so mestno planiranje, gradnja socialnih stanovanj in zagotavljanje socialnih služb. Nadalje so bile lokalne oblasti pristojne za razvoj javnih služb za plin, elektriko in vodo. Med letom 1900 in 1938 se je skupna poraba lokalnih oblasti povečala za štirikrat.

V obdobju po drugi svetovni vojni so lokalne oblasti izgubile nekatere svoje naloge z ustanovitvijo nacionalne zdravstvene službe in z nacionalizacijo služb za plin in elektriko. Vseeno pa so bile lokalne oblasti prvi pogon pri oblikovanju države blaginje. Leta 1975 je bila javna poraba lokalnih oblasti trikrat večja kot leta 1955. Reforma londonske lokalne samouprave 1963–65 je pomagala zlomiti odpor zoper radikalno restrukturiranje. Vrsta poročil in raziskav je obravnavala organizacijo in upravljanje lokalnih skupnosti. Razprava se je nanašala na strukturo, učinkovitost, planiranje in racionalno razporeditev funkcij.<sup>216</sup>

Z reformo 1972-74 je bila multinivojska narava prejšnjega sistema zadržana. V Angliji in Walesu so bile pristojnosti lokalnih oblasti razdeljene med 53 grofij (6 mestnih in 47 nemestnih) in 369 okrožij (36 mestnih in 333 nemestnih). Na Škotskem je večina lokalne samouprave postala odgovornost 9 regij in 53 distriktov. Proces modernizacije in reorganizacije je prinesel znatno zmanjšanje celotnega števila lokalnih skupnosti, od okrog 1500 na okoli 500. Te skupnosti so pokrivalo velika območja in prebivalstvo. V poznih 1980. letih je bila povprečna velikost lokalne skupnosti v Angliji 127.000 prebivalcev. V letu 1996 je struktura britanske lokalne samouprave: enostopenjska (Unitary): 36 angleških mestnih okrožij, 32 samoupravnih mestnih okrožij, 22 velških svetov, 32 škotskih svetov in 14 angleških nemestnih svetov. Dvostopenjska (funkcije razdeljene med ravni): 35 angleških svetov grofij, 283 angleških nemestnih oblasti.<sup>217</sup> Skupno število lokalnih oblasti je bilo zmanjšano s 520 v letu 1976 na 454 v letu 1996.

Enotne skupnosti so pristojne za široko lestvico služb, vključno izobraževanje, socialno blaginjo, stanovanja, varstvo okolja, načrtovanje in gospodarski razvoj. Dvostopenjska struktura grofijskih svetov bo obdržala pristojnost za velike javne službe, okrožja pa stanovanja in službe v prostem času.

Obseg in narava angleške lokalne samouprave nedvomno odseva posebno značilnost širšega sistema oblasti. Možnost za temeljite spremembe v strukturi oblasti je povečana zaradi odsotnosti formalno napisane ustave. Za spremembe je potrebna večina v spodnjem domu.

Anglijo štejejo za zibelko lokalne samouprave, ki je pomembno vplivala tudi na položaj lokalne samouprave v ZDA, pa tudi v Evropi. Čeprav je Velika Britanija unitarna država, ima v Angliji in drugih državah v kraljestvu lokalna uprava močno tradicijo. V pristojnosti izvoljene lokalne uprave so stanovanja, socialne storitve, policija in izobraževanje. V številnih drugih državah je za ta področja odgovorna državna ali osrednja oblast. Včasih so pogoste pritožbe, da osrednja oblast še naprej jemlje naloge lokalnim upravam. V resnici pa lahko ugotovimo, da so naloge vedno prehajale v obe smeri.

<sup>216</sup> Prav tam, str. 141.

<sup>217</sup> Prav tam, str. 145. V Angliji je reforma lokalne samouprave v rokah na pol neodvisne Komisije za lokalno samoupravo. Njeni predlogi so in gredo v smeri večjega števila enotnih oblasti (unitary authorities), zlasti v velikih mestih in urbanih okoljih.

V Veliki Britaniji lokalne oziroma občinske oblasti pokrivajo celotno državo, mesta in podeželje. Nekatere lokalne skupnosti obstajajo že mnogo stoletij in so se samo njihove ustave posodabljale. Porast teh lokalnih vrst oblasti v Britaniji je bil tesno povezan s procesom industrializacije in je bil močan od sredine osemnajstega stoletja. Kot v mnogih drugih državah je spremljajoče gibanje prebivalstva iz podeželskih v mestna območja povzročilo težke probleme prenatrpanosti in iz tega izvirajoče druge probleme, zato je centralna oblast leta 1835 oblikovala voljene občinske svete in jim dala vrsto pooblastil in lastnino. V letu 1930 je bilo vnesenih veliko sprememb, ki so se nadaljevale. To je vključevalo odgovornost za izobraževanje, stanovanjsko gradnjo in upravljanje, avtoceste, mestno planiranje, bolnice, transport, socialne službe, knjižnice, rekreacijo, zdravo okolje, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, trgovski standardi, ekonomski razvoj idr.<sup>218</sup> Druge velike spremembe v oblikah teh oblasti so nastale leta 1972 in tudi v zadnjih letih.

Velikost lokalnih skupnosti je različna. Velika mesta imajo enojno lokalno oblast, ki je odgovorna za vse lokalne službe znotraj njihovih meja. Manjša urbana in ruralna območja pa imajo navadno dvotirno lokalno oblast: okrožni svet (County Council), ki je odgovoren za službe, kot so avtoceste, izobraževanje in požarno varnost; nižja vrsta okrajni ali občinski svet pa je odgovoren za stanovanja, zbiranje odpadkov in lokalno planiranje.<sup>219</sup>

Kakor koli že, pa lokalne oblasti niso suverena telesa. Podrejene so parlamentu, ki ima ustavno suverenost sprejemati, spreminjati in preklicevati zakonodajo. Lokalne skupnosti lahko delujejo samo znotraj določenih omejenih pričakovanj in morajo najti pravno podlago za svoje dejavnosti znotraj posebnih zakonov v državi kot celoti.<sup>220</sup> Lokalne skupnosti nimajo splošne pristojnosti, da delujejo v korist prebivalcev lokalnih območij. Vedno morajo pridobiti pooblastilo za vse, kar počno. Sveti so neposredno izvoljeni in jih vodijo neplačani lokalni ljudje z lokalnim znanjem in s strokovno podporo zaposlenih v občinski upravi. Te sestavljajo upravni delavci, inženirji, pravniki, računovodje, učitelji, policijski uradniki, gasilci, socialni delavci in knjižničarji. Volitve svetov so vsake štiri leta. Lokalne oblasti razvijajo politiko, ki odseva potrebe in pričakovanja njihovega prebivalstva ter promovirajo lokalno identiteto.<sup>221</sup> Večina uprav uporablja sistem odborov, v katerem strateška vprašanja obravnava celoten svet, politiko in upravljanje posameznih storitev pa nadzorujejo močni odbori z izbranimi svetniki.

Župani niso neposredno izvoljeni. Vodja lokalne oblasti (predsednik) je običajno vodja večinske politične stranke v svetu, pogoste pa so tudi koalicije med strankami. Svetniki so izvoljeni z navadno večino. Večina kandidatov predstavlja

---

<sup>218</sup> Roger Cork, župan Londona, The British system of local government, Adress to national assembly of mayors, Ljubljana, Monday 12th May 1997, str. 2.

<sup>219</sup> Prav tam, str. 2.

<sup>220</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>221</sup> "Na kratko, britanski sistem lokalne samouprave z vsemi različnimi pogledi je velika prilagodljivost, ki dobro služi Britaniji. Kontinuirano se razvija, da bi služil potrebam moderne države." Prav tam, str. 5.

politične stranke in večina svetov deluje po politični liniji. Svetniki niso plačani za svoje delo, lahko pa vložijo zahtevek za določena nadomestila.<sup>222</sup>

V nemestnih predelih Anglije je sedanji sistem lokalne uprave urejen na dveh ravneh. Vsaka raven ima svoje naloge in nobena ni v nadrejenem položaju.

Leta 1993 je osrednja vlada skupaj z glavnimi združenji lokalnih uprav proučila načine reformiranja političnega upravljanja v lokalnih upravah. Posebna neodvisna komisija (neodvisna od vlade in od ministrstva za okolje), ki jo je parlament imenoval leta 1992, je pripravila predlog reorganizacije lokalne samouprave. Poročilo priporoča, naj bi lokalne uprave imele večja pooblastila pri določanju nadomestil lokalnih svetnikov, pa tudi pri preizkusih različnih sistemov vodenja. V istem letu (maja) so imeli tudi lokalne volitve. Nazadnje so spreminjali tradicionalne meje lokalnih skupnosti leta 1974. Vlada vsako leto oceni, koliko sredstev potrebujejo lokalne uprave za zagotavljanje standardne ravni storitev. Del sredstev daje država (Aggregate External Finance), drugega pa morajo pokriti lokalne uprave iz lastnih virov. Za finančno leto 1994/95 je bilo predvidenih 42,7 milijarde funtov (Total Standard Spending). Lastni viri lokalnih uprav so rezerve, prihodki od taks in pristojbin ter sredstva, zbrana z občinskim davkom. Lokalne uprave lahko odločajo o porabi sredstev. Svetniki določijo prednostna področja za 77 % prihodkov lokalne uprave, preostanek je subvencija v posebne namene.

Za revizijo prihodkov in porabe lokalnih uprav je odgovorna neodvisna Revizorska komisija. Ta daje zagotovila, informacije in nasvete o učinkovitosti lokalnih uprav ter smotrni porabi sredstev. Delo se opravi s potrditvijo zaključnih računov in izdajo poročil o rezultatih preiskav.<sup>223</sup>

Velika je vloga lokalnih uprav pri zagotavljanju načel kakovosti in izbire, ki se zrcalijo v njihovih službah. Uprave morajo opredeliti prednostna področja, določiti standarde in najti najboljše načine za njihovo doseganje. Obstaja Državljanška listina, ki spodbuja lokalne uprave, da izdelajo svoje listine za spodbujanje kakovostnih javnih storitev. To listino dopolnjujejo še Listina staršev, Listina najemnikov in Vodič naravovarstvenih pravic državljanov. Charter Mark je ugledna nagrada, ki so jo uvedli za spodbujanje dobrih standardov.

Želja ministrov in združenj lokalnih uprav je, da bi se izboljšali odnosi med osrednjo oblastjo in lokalnimi upravami. Zato imajo redne neformalne sestanke ministrov in vodij združenj, premestitve zaposlenih med vladnimi resorji in lokalnimi upravami, redno obveščanje o vladnih pobudah, ki vplivajo na lokalno upravo in skupne seminarje.

Okrajji, ki jih je 39 (od 150.000 do 1,5 milijona prebivalcev), imajo naloge na področjih izobraževanja, socialnih služb in transporta. Okrožja, ki jih je 404, imajo v svojem področju dejavnosti stanovanjsko področje ("housing" pokriva gradnjo stanovanj, obnovo in čiščenje – na primer oken), parke, zbiranje odpadkov idr. V prihodnje naj bi okrožje imelo najmanj 150.000 prebivalcev. Ob okrajih in

<sup>222</sup> Nick Dexter, Ministrstvo za okolje, Direktorat za lokalno upravo, Organizacija in upravljanje lokalne uprave, Opis odnosov med osrednjo in lokalno upravo v Angliji, Mednarodna delavnica, Ljubljana 1994, str. 3.

<sup>223</sup> Prav tam, str. 4.



okrožjih obstaja še šest mestnih območij in London, ki imajo posebni status. Znotraj okrožij so še župnije (parishes), ki štejejo od 250 do nekaj tisoč ljudi. Nanje lahko okrožje prenese določene občinske naloge kot na primer urejanje parkov, javna razsvetljava, vaške zelenice, vaški domovi, rekreacijske površine, zbiranje odpadkov idr. Župnije poznajo tudi samoprispevke.

Lokalna samouprava je v veliki Britaniji velik posel. Proračun za lokalno potrošnjo za leto 1996/97 je znašal več kot 50 bilijonov funtov (78 bilijonov USA dolarjev).

## FRANCOSKA UREDITEV<sup>224</sup>

Francija je država z demokratično, parlamentarno in predsedniško ureditvijo, kjer se oblast (glej shemo oblasti v Franciji) deli na:

- izvršilno oblast, ki si jo delita predsednik republike in ministrski predsednik s svojo vlado,
- zakonodajno oblast, ki jo izvaja parlament – narodna skupščina in senat,
- pravosodno oblast, ki jo ima sodstvo.

Za organizacijo lokalne samouprave v Franciji sta značilni večplastnost upravnih ravni in številčnost lokalnih skupnosti. Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila. Občina je najmanjši upravni del, vendar tudi najstarejši, ker je nadaljevanje mest in župnij iz srednjega veka. Departma je nastal z revolucijo, pokrajina pa je najnovejša struktura francoske lokalne uprave, ki je nastala po vrsti zakonov o decentralizaciji leta 1986. Prefekt je edini nosilec zakonite državne oblasti na ozemlju, ki ga upravlja, zastopa predsednika vlade in vsakega od ministrov. Na lokalni ravni je vodja vseh služb, ki so decentralizirane od države. Poleg vloge poroka za spoštovanje zakonov ima pri lokalnih skupnostih tudi svetovalno vlogo in vlogo arbitra, solidarnostno in podporno vlogo pri lokalnih projektih.<sup>225</sup>

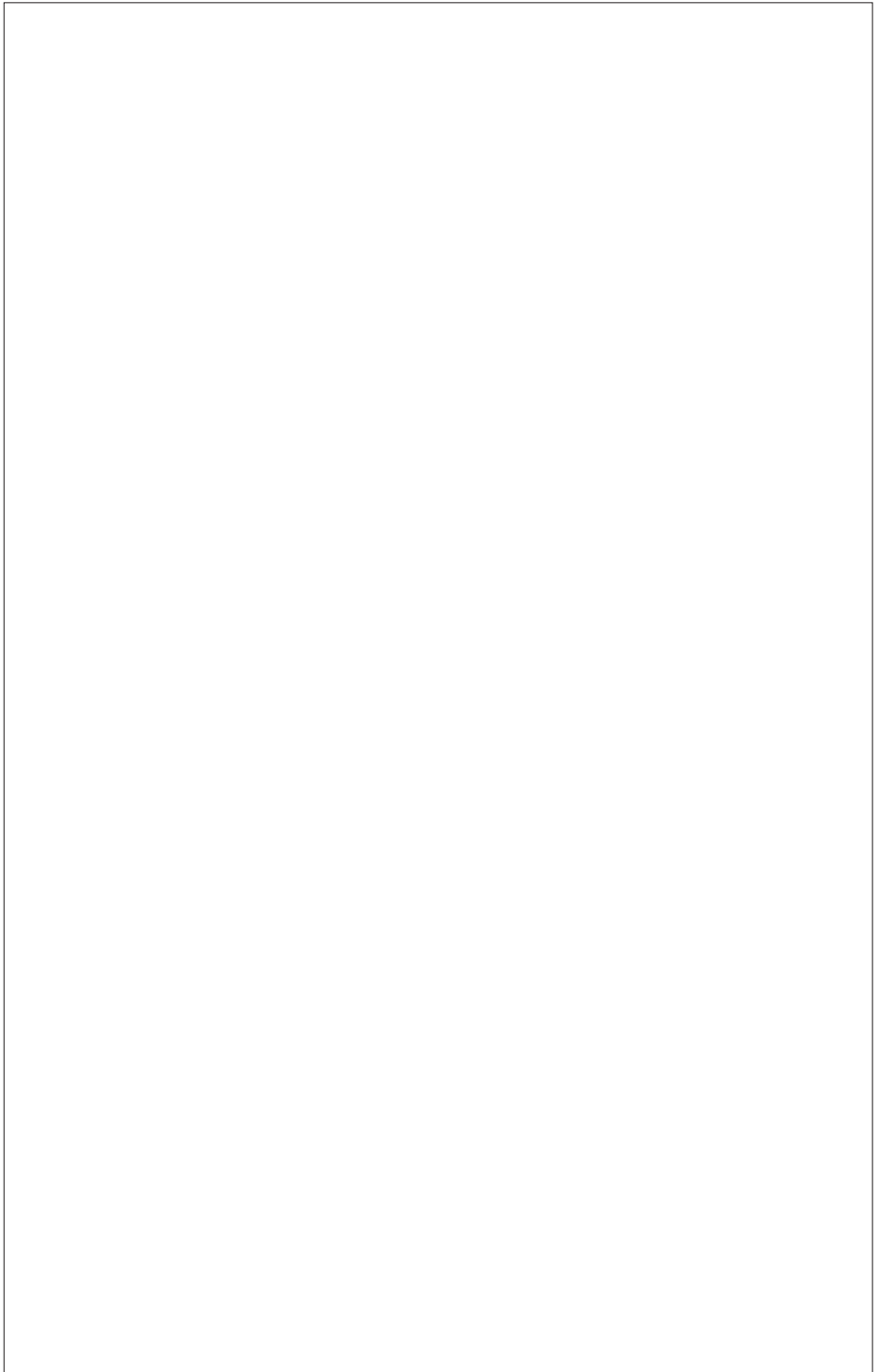
Francija se je razvijala kot unitarna, centralizirana država. V srednjem veku se je monarhistična država stalno krepila z ustrezno omejitvijo političnih privilegijev na aristokracijo in neodvisnostjo mest in provinc. Revolucija je vodila v republikansko državo, ki temelji na nacionalni suverenosti. Francoska revolucija pa je bila tudi lokalna revolucija. Ustavodajna skupščina je avgusta 1789 formalno priznala 44.000 komun, ki so bile vse enake pred zakonom. Vodili so jih sveti, ki so jih volili prebivalci. Revolucija je spremenila komuno v skupnost državljanov, ki je postala temeljni okvir meščanskega življenja. Na drugi strani je departamaje postavila kraljeva vlada (ustava 1791) in so bili pod izvršilno oblastjo.

Tretja republika je temeljila na zgodovinskem kompromisu med srednjimi razredi in kmečkim stanom, povezanih s prebivalci vasi in majhnih mest. Ta

---

<sup>224</sup> National Reports on Regionalisation and Local Self-Government, str. 4.

<sup>225</sup> Politična in upravna organiziranost Francije, str. 2 do 3.



kompromis je izražen v zakonu o komunah iz leta 1884, s katerim je župan postal ključna figura v lokalni politiki, ki nadaljuje tak položaj do danes. Župan ima izvršilno oblast v občini, ki jo zastopa in upravlja njen proračun. Župan je delodajalec občinskega osebja. Župan tudi zastopa državo, ko gre za naloge na področju matičnih zadev, javnega reda, organizacije volitev in izdajanja predpisov.

Centralizirana oblika oblasti, ki sta jo ustvarila konzulat in prvo cesarstvo, je bila zelo vsiljena tej komunalni tradiciji. Cilj centralizacije, ki je temeljila na novem sistemu prefektov, je bil razširiti do lokalne ravni koncentracijo vse oblasti v rokah Napoleona Bonaparteja. Noben kasnejši režim ni spremenil prefekturnega sistema. Departmaji so postali esencialne stopnje oblasti, ravni, na katerih so bile organizirane državne službe.

Koncept decentralizacije, ki se je pojavil med restavracijo, je bil razumljen v literarnem smislu kot kampanja za vrnitev izgubljenih pristojnosti, ki jo vodi aristokracija. Ta je želela dobiti nazaj vsaj nekaj prejšnjih lokalnih posebnih pravic.

Zakoni o decentralizaciji, ki so se začeli uveljavljati 1982 uresničujejo načela:

- odprave varstva države in prenos oblasti na župane, predsednike splošnih in pokrajinskih svetov;
- prenos določenih pristojnosti države na lokalne skupnosti (da bi zagotovili nove pristojnosti, so bila hkrati prenesena denarna sredstva in človeški viri);
- pokrajine, ki so bile do tedaj javne ustanove, so bile preoblikovane v samostojne polnopravne lokalne skupnosti (tako kot so to departmaji in občine);
- pravosodna in finančna samouprava lokalnih skupnosti in popolna odsotnost hierarhije in nadzora nad njimi;
- vzpostavitev statusa, ki velja za celotno osebje, ki je zaposleno v lokalnih skupnostih in zdaj pomeni javno funkcijo na lokalni ravni.

V Franciji imajo generalno direkcijo za lokalne skupnosti, ki skrbi za lokalno avtonomijo.<sup>226</sup> Do leta 1995 so imeli državnega sekretarja za to področje. Za njim so imeli do marca 1997 posebnega ministra za reformo države, decentralizacijo in lokalno avtonomijo.

Decentralizacija poteka v Franciji od leta 1982 dalje (zakon o decentralizaciji iz leta 1982 – povzetek objavljamo), pri čemer so potrebne stalne spremembe in dopolnitve. Razmejitev pristojnosti še ni končana. Pred decentralizacijo je o vsem odločal prefekt. Od decentralizacije dalje obstajajo tri ravni lokalnih skupnosti, ki v celoti samostojno opravljajo pooblastila: občina (36.763), departma (100) in regija (26). Poznajo različne oblike združevanja občin za enega ali več namenov (večnamenski sindikat občin). Tako obstaja kar 18.000 skupin občin. Prav tako obstaja zveza departmajev (APCG), v kateri je 100 predsednikov departmajev. Zveza ima 20-članski biro in deset delovnih komisij za deset pristojnosti. Obstajata še zveza županov in zveza predsednikov regij. Te zveze veliko usklajujejo svoja mnenja in poglede in izdajajo veliko publikacij za lokalne skupnosti.

Za lokalne skupnosti namenjajo v Franciji 10 % BDP, od tega gre tri četrtine na občine. Med finančnimi viri lokalnih skupnosti so lastni davki, dotacije države,

<sup>226</sup> S francosko lokalno avtonomijo smo se seznanili neposredno na študijskem obisku julija 1997 v Parizu, ki je bil organiziran na povabilo Generalne direkcije za lokalne skupnosti.

dotacije za naložbe ter sredstva za nadomestilo stroškov, ki so nastali zaradi prenosa državnih pristojnosti na lokalne skupnosti. Celota proračunov lokalnih skupnosti pomeni polovico državnega proračuna. 1/3 dotacij dâ lokalnim skupnostim država. Lokalna javna poraba je porazdeljena takole: občine 60 %, departmaji 32 % in regije 8 %.

Francoska občina je pristojna za naloge na področju socialnega varstva, izobraževanja (vrtci in osnovne šole), gospodarstva in lokalnega razvoja (neposredna dopolnilna pomoč, posredna pomoč), prometa (mestni promet, žičnice), kulture (arhivi, mestni muzeji, knjižnice, konservatoriji), urbanizma (zazidalni načrti, lokacijska dovoljenja – skupaj z gradbenimi), okolja (vodovod, kanalizacija, zbiranje in predelava odpadkov), cest (občinske in podeželske ceste), pristanišč in vodnih poti (turistična pristanišča), nastanitve (lokalni stanovanjski program). Departma ima naloge na področju sociale (pravne storitve, pomoč za otroke, nastanitev prizadetih, socialno skrbstvo, zdravstvena preventiva), izobraževanja (gimnazije), gospodarstva in lokalnega razvoja (posredna in neposredna dopolnilna pomoč, podeželska oprema), prometa (krajevni promet, šolski prevozi), kulture (arhivi, departmajski muzeji, knjižnice, konservatoriji), cest (departmajske ceste), pristanišč in vodnih poti (pomorska ribolovna in trgovska pristanišča), nastanitve (akcijski načrt za nastanitev socialno ogroženih oseb). Regija je pristojna za liceje in strokovne šole, izobraževanje ob delu (mladi), raziskovanje, gospodarski razvoj, neposredno in posredno pomoč gospodarstvu, urejanje prostora, planske pogodbe z državo in dopolnilno pomoč pri nastanitvi. Država ima v svojih rokah univerze, TGV (hitre vlake, državne ceste in avtoceste). Regije zahtevajo še univerze, ki so še v državni pristojnosti. Vse lokalne skupnosti so zelo usmerjene na svoj gospodarski razvoj.

Obstajajo veliki problemi pri razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter med lokalnimi skupnostmi samimi. Decentralizacija je namreč popoln prelom z 200 let trajajočim centralističnim sistemom. Decentralizacija je povzročila obilico zakonov in papirjev. Bistveno pa je, da so na vse občine prenesene vse lokalne zadeve javnega pomena, ki jih lahko opravljajo same ali v povezavi z drugimi občinami. Občine zakonodaja obravnava enako ne glede na njihovo velikost ali tip (nemestne, mestne občine). Občine lahko imajo skupno upravo. Občine niso pristojne za obratovalni čas, kmetijsko politiko in javni red. Država je na župana prenesla vrsto nalog, kot so poroke, matične zadeve, izdajanje gradbenih dovoljenj, javni red in varnost in organizacija volitev.

Obstaja konkurenca med regijami, departmaji in velikimi občinami glede pristojnosti. Zato pripravljajo zakon, ki bo določil, da je za določeno zadevo vodilna le ena raven.

Položaj Pariza sicer ureja poseben zakon, kar naj bi bila rešitev tudi za druga glavna mesta. Mesto je razdeljeno na 20 četrti (arondisma). Pariški župan, ki kot institucija obstaja šele 18 let, ima manj pooblastil kot drugi župani. Tako ni pristojen za policijo (mestna cestna policija) in zdravstvo. Mesto Pariz zahteva več pristojnosti nad lokalnimi javnimi zadevami – na primer urejanje prometa, ambulante službe in prva pomoč (urgenca) idr. Pariz se v smislu lokalne demokracije še razvija. Država zelo obvladuje glavno mesto, zato imajo meščani malo

možnosti vpliva na urejanje lokalnih zadev javnega pomena. Država se ne ukvarja s problemi prebivalcev mesta, zato je problem decentralizacije največji problem modernih mest. Država problemov v velikih mestih ni sposobna reševati. V prihodnje naj bi se župan Pariza bolj ukvarjal s prebivalci Pariza kot z zavzemanjem države, kar je bila dosedanja praksa. V pristojnosti regije (12 milijonov prebivalcev), katere središče je Pariz, spadata promet in oskrba z vodo.

## Francoska zakonodaja o lokalnih oblasteh<sup>227</sup>

Po temeljnem zakonu o lokalnih upravah občine, departmaje in regije prosto upravljajo izvoljeni sveti. Zakoni določajo razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo ter razdelitev javnih virov, ki izhajajo iz novih pravil lokalne davčne zakonodaje in prenosov državnih sredstev na teritorialne skupnosti, organizacija regij, statutarna jamstva, ki so dana osebu teritorialnih skupnosti, način volitev in status izvoljenih, ter pogoje za sodelovanje med občinami, departmaji in regijami kakor tudi razvoj participacije državljanov v lokalnem življenju.

Akti, ki jih sprejmejo občinske oblasti, so polnopravno izvršilni od trenutka, ko so bili objavljeni ali sporočeni (notificirani) prizadetim ali predani predstavniku države v departmaju ali njegovemu pooblaščenцу v okrožju. Župan na svojo odgovornost potrdi izvršilno naravo teh aktov.

Akti, sprejeti v imenu občine so polnopravno izvršilni od trenutka, ko je bila opravljena njihova objava ali notifikacija prizadetim.

Akte, ki jih občinske oblasti sprejmejo v imenu države, ter zasebnopravne akte urejajo predpisi, ki so zanje odločilni.

Predstavnik države (to je prefekt) v departmaju izvaja pooblastila glede zamejnjav, ki jih ima, predvsem v policiji v skladu z zakonom o občinah ter izvaja nadrejeno oblast nad akti župana, kadar ta v skladu z zakonom o občinah deluje kot predstavnik države v občini.

Predstavnik države v departmaju preda upravnemu sodišču tiste akte, ki jih oceni za nelegalne, v dveh mesecih po njihovem sprejemu. Na županovo zahtevo predstavnik države v departmaju tega obvesti o svojem namenu, da ne preda upravnemu sodišču akta občinskih oblasti. Če predstavnik države preda akt upravnim oblastem, o tem nemudoma obvesti občinsko oblast in ji sporoči vse podrobnosti o nelegalnostih, ki se očitajo zadevnemu aktu. Predstavnik države v departmaju lahko priloži svoji pritožbi zahtevo za zadržanje izvršitve. Tej zahtevi je ugodeno, če se eden od elementov v zahtevi med preiskavo izkaže za resnega in take narave, da opravičuje razveljavitev spodbijanega akta. Če je spodbijani akt take vrste, da bi onemogočil izvajanje javne ali individualne svoboščine, predsednik upravnega sodišča ali v ta namen pooblaščen član upravnega sodišča izreče zadržanje v roku osemindesetih ur. Na odločitev o odlogu (sursis) je moč pritožba na državni svet v petnajstih dneh od njegove notifikacije. V takem

<sup>227</sup> Zakon, št. 82-213 z dne 2. marca 1982 o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij (1) (2) (3)

primeru predsednik sekcije za spore državnega sveta ali v ta namen pooblaščen državní svetnik razsodi v osemindesetih urah.

Vsako leto do 1. junija predloži država parlamentu poročilo o nadzoru občinskih aktov, ki so ga *a posteriori* izvedli predstavniki države v departmajih. Če je pravna ali fizična oseba oškodovana zaradi akta, sme, ne da bi to omejevalo njeno pravico do neposredne pritožbe, v dveh mesecih od dneva, ko je akt postal izvršljiv, zahtevati od predstavnika države v departmaju, da začne postopek.

Država je odgovorna za vodenje ekonomske in socialne politike ter za varovanje zaposlitve.

S pridržkom upoštevanja svobode trgovine in industrije, načela enakosti državljanov pred zakonom ter predpisov o urejanju okolja, ki jih določa zakon o sprejetju plana, sme občina intervenirati (posegati) v ekonomske in socialne zadeve pod pogoji, ki jih določa zakon. Če je cilj njene intervencije spodbujati ekonomski razvoj, lahko občina odobrava neposredno in posredno pomoč pod pogoji, določenimi z zakonom o sprejetju plana. Če je cilj njene intervencije zagotoviti vzdrževanje storitev, potrebnih za zadovoljevanje potreb prebivalstva v podeželskem okolju, in zasebne pobude ni ali je pomanjkljiva, sme občina odobriti neposredno in posredno pomoč pod pogojem, da s prejemnikom pomoči sklene pogodbo, v kateri so določene obveznosti slednjega. Kot dodatek k pomoči sme občina skleniti pogodbe z drugimi prizadetimi teritorialnimi skupnostmi, ki imajo na razpolago ustrezna sredstva za izvedbo teh dejavnosti, predvsem na finančni ravni. Izključena pa je, razen v primeru dovoljenja, ki ga z odlokom dà državni svet, vsaka participacija v kapitalu komercialne družbe in druge pridobitniške organizacije, katere namen ni izvajanje občinskih služb ali dejavnosti splošnega interesa pod pogoji, ki jih določa zakon o občinah.

Občina sme zasebno pravni osebi odobriti jamstvo ali kavcijo za posojilo le pod pogoji, ki jih določa zakon.

Občina lahko sama ali skupaj z drugimi teritorialnimi skupnostmi participira v kapitalu kreditne ustanove, ki je delniška družba (societe anonymes) v skladu z zakonom in katere izključni cilj je izdajanje jamstev za finančne kredite (concoeurs), odobrene pravnim osebam zasebnega prava, predvsem tistim, ki upravljajo novo ustanovljena podjetja.

Občina lahko participira z nakazilom subvencij za ustanovitev jamstvenih skladov pri kreditni ustanovi. Občina sklene s kreditno ustanovo pogodbo (convention), ki predvsem definira predmet, znesek in delovanje jamstvenih skladov ter pogoje vračanja nakazanih subvencij, če gre za spremembe ali prenehanje dejavnosti teh skladov.

Z odlokom državnega sveta se določijo maksimalni delež kapitala kreditne ustanove, ki je lahko v lasti teritorialnih skupnosti, kakor tudi pogoji za odobritev jamstev in predvsem kvota, za katero ustanova jamči.

Če občinski proračun ni sprejet do 1. januarja poslovnega leta, na katero se naša, ima župan pravico, da do sprejetja tega proračuna pobira prihodke in<sup>228</sup> "angažira, likvidira in odredi" izdatke iz sekcije za poslovanje v mejah izdatkov iz

<sup>228</sup> Zakon št. 86-972 z dne 19. avgusta 1986, čl. 35-1.

proračuna prejšnjega leta. "Pravico ima odrediti stroške, ki se nanašajo na vprašanje glavnice anuitet dolga, ki zapadejo pred izglasovanjem proračuna."<sup>229</sup> Poleg tega lahko župan do sprejetja proračuna ali do 31. marca, če do tega datuma proračun ni bil sprejet, na podlagi pooblastila občinskega sveta angažira, likvidira in odredi izdatke za investicije v višini ene četrtine sredstev, predvidenih v prejšnjem proračunu, kar ne vključuje sredstev (dobroimetij) za vračanje dolga. Ta dobroimetja se vpišejo v proračun ob sprejetju. V pooblastilu iz te alineje sta natančno določena znesek in namembnost sredstev (credits)."

Če proračun ni sprejet do 31. marca poslovnega leta, na katero se nanaša,<sup>230</sup> ali do 15. aprila v letu, ko se obnavljajo občinski sveti, predstavnik države v departmaju o tem nemudoma obvesti regionalno računsko zbornico, ki v enem mesecu z javnim obvestilom oblikuje predloge za uskladitev proračuna. Predstavnik države uskladi proračun in ga naredi izvršilnega. Če se predstavnik države v departmaju oddalji od predlogov regionalne računske zbornice, k svoji odločitvi dà izčrpno pojasnilo.

Od obvestila regionalni računski zbornici in dokler predstavnik države ne uskladi (uredi) proračuna, občinski svet ne more sprejemati sklepov o proračunu tekočega poslovnega leta.<sup>231</sup>

Te določbe se ne uporabljajo, če proračun ni bil sprejet zato, ker občinski svet do 15. marca ni dobil potrebnih informacij za pripravo proračuna. Seznam teh podatkov je določen z odlokom. V takem primeru ima občinski svet na razpolago petnajst dni od dneva prejetja teh podatkov, da pripravi občinski proračun.<sup>232</sup>

Če se ustanovi nova občina, ima občinski svet tri mesece časa od dneva ustanovitve, da sprejme proračun. V nasprotnem primeru proračun pripravi in naredi za izvršilnega predstavnik države v departmaju na podlagi javnega mnenja regionalne računske zbornice.

Te določbe se ne uporabljajo, če proračun ni bil sprejet zato, ker občinski svet v dveh mesecih in pol od ustanovitve občine ni dobil potrebnih informacij za pripravo proračuna. V takem primeru ima občinski svet na razpolago petnajst dni od dneva prejetja teh podatkov, da pripravi občinski proračun.

Občinski proračun je dejansko usklajen takrat, ko sta sekcija za poslovanje in sekcija za investicije izglasovana usklajeno, na temelju poštene ocene prihodkov in izdatkov in ko prenos iz prihodkov iz sekcije za poslovanje v korist sekcije za investicije skupaj z lastnimi prihodki te sekcije, razen sredstev iz posojil, in morda skupaj z dotacijami iz amortizacijskih računov in iz rezervacij (provisions) zagotavljajo zadostne vire za kritje vračanja v glavnici anuitet posojil, ki zapadejo v izplačilo v poslovnem letu.

Če občinski proračun ni dejansko uravnotežen, regionalna računsko zbornica, ki jo obvesti predstavnik države, v tridesetih dneh od datuma predaje,<sup>233</sup> to ugo-

---

<sup>229</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 15.

<sup>230</sup> Zakon št. 82-1169 z dne 31. decembra 1982, čl. 6.

<sup>231</sup> Zakon št. 85-97 z dne 25. januarja 1985, čl. 28.

<sup>232</sup> Zakon št. 83-1186 z dne 29. decembra 1983, čl. 16.

<sup>233</sup> Zakon št. 83-623 z dne 22. julija 1983, čl. 2.

tovi ter predlaga občini v tridesetih dneh od sporočila potrebne ukrepe za uskladitev proračuna in zahteva od občinskega sveta, da ponovno sklepa.

Nov sklep občinskega sveta, ki popravlja prvotni proračun, mora biti sprejet v enem mesecu od datuma, ko je regionalna računsko zbornica poslala svoje predloge.

Če občinski svet sklepa ne sprejme v predpisanem roku ali če sklep ne predvideva ukrepov, ki so po mnenju regionalne računsko zbornice zadostni, o čemer se ta izreče v petnajstih dneh od predložitve novega sklepa, proračun uredi in ga naredi za izvršilnega predstavnik države v departmaju. Če se ta oddalji od predlogov, ki jih je oblikovala regionalna računsko zbornica, svojo odločitev izčrpno pojasni.

Od obvestila regionalni računski zbornici in do konca postopka občinski svet ne more sprejemati odločitev v zvezi s proračunom.<sup>234</sup>

Občinski svet vnaša v proračun občine spremembe do konca poslovnega leta, na katero se nanaša. Poleg tega sme občinski svet v enaindvajsetih dneh po koncu proračunskega leta vnesti v proračun spremembe, ki omogočajo uskladitev sredstev v sekciji za poslovanje, da se poravnajo stroški, narejeni pred 31. decembrom, ter vknjižiti potrebna sredstva za realizacijo rednih operacij vsake od dveh sekcij proračuna ali med obema sekcijama.

Sklepe, ki se nanašajo na spremembe proračuna, je treba poslati predstavniku države najkasneje pet dni po končnem roku, ki je določen za njihovo sprejetje. Izdaja nalogov za izplačila v zvezi s tako sprejetimi proračunskimi spremembami mora biti izvedena najkasneje do 31. januarja, ki sledi poslovnemu letu, na katero se nanašajo.<sup>235</sup>

Občinski zaključni račun se sprejme s sklepom občinskega sveta o upravnem računu, ki ga predloži župan, najkasneje do 1. julija leta, ki sledi poslovnemu letu. Občinski svet mora sprejeti sklep o zaključnem računu do 1. oktobra leta, ki sledi poslovnemu letu.

Upravni račun je zaključen, če se večina glasov ni izrekla proti njegovemu sprejemu.<sup>236</sup>

Če občinski zaključni račun izkazuje pri izvajanju občinskega proračuna primanjkljaj, ki je enak ali večji od 10 % prihodkov v sekciji za poslovanje v občini z manj kot 2.000 prebivalci in od 5 % v drugih primerih, regionalna računsko zbornica, ki jo obvesti predstavnik države, predlaga občini potrebne ukrepe za ponovno uravnoteženje proračuna v dveh mesecih od datuma obvestila.

Temeljni proračun občine se preda predstavniku države v departmaju najkasneje petnajst dni po končnem roku, ki je za njegovo sprejetje določen v 7. in 8. členu tega zakona. V nasprotnem primeru se uporabijo določbe druge alineje 7. člena.<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Zakon št. 85-97 z dne 25. januarja 1985, čl. 29.

<sup>235</sup> Člen 8-1, Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 20.

<sup>236</sup> Zakon št. 85-97 z dne 25. januarja 1985, čl. 30.

<sup>237</sup> Člen 9-I, Zakon št. 86-972 z dne 19. avgusta 1986, čl. 37.



Seznam občin, ki so bile deležne izrednih subvencij v skladu z določbami zakona o občinah, ter podrobni zneski teh subvencij se objavijo v letnem poročilu Računskega sodišča o osnutku zakona o sestavi državnega proračuna.

Za občino so obvezni le izdatki, potrebni za izplačilo dospelih izterljivih dolgov, ter izdatki, za katere to zakon izrecno določa.

Regionalna računska zbornica, ki jo obvesti predstavnik države v departmaju ali pristojni javni računovodja ali katera koli zainteresirana oseba, ugotovi, da obvezni izdatek ni bil vključen v občinski proračun ali da je bil vključen z nezadostnim zneskom. To ugotovitev izvede v enem mesecu od obvestila in pošlje opomin prizadeti občini.

Računovodja občine je neposredni računovodja zakladnice, ki ima status glavnega računovodje. Imenuje ga minister za proračun, potem ko je predhodno obvestil prizadetega župana ali prizadete župane. Računovodja priseže pred regionalno računsko zbornico. Svoje računovodstvo mora dati na vpogled regionalni računski zbornici, ki o njih *“odloča po presoji”*.<sup>238</sup>

Računovodja ne more podrediti svojih aktov o izplačilu presoji primernosti odločitev, ki jih sprejme odredbodajalec. Izvede lahko le nadzor zakonitosti, ki ga predpostavlja izvajanje njegove osebne in denarne odgovornosti. Za zadržanje plačila mora navesti razlog. Če računovodja občine sporoči svojo odločitev, da zadrži izplačilo določenega izdatka, mu lahko župan izda nalog za izvedbo. Ta nalog nemudoma izpolni, razen če razpoložljiva sredstva občine niso zadostna, če je dan nalog za izdatek iz sredstev, ki niso pravilno vknjižena ali niso zadostna ali iz drugih postavk kot tistih, iz katerih bi moral biti izveden, če ni nobenega dokaza o izvedeni storitvi in če je prišlo do napake, zaradi katere plačila ni treba izvesti. O nalogu za izvedbo za izplačilo sredstev se obvesti regionalna računska zbornica.

Za sprejetje vsakega sklepa občine ali javnega občinskega ali medobčinskega organa, ki obvezno povzroči finančno participacijo države, je potrebno soglasje države. Šteje se, da je soglasje dano, če predstavnik države v departmaju ni sporočil svojega nasprotovanja v dveh mesecih od predložitve v skladu z zakonom.<sup>239</sup>

### **Institucije v departmaju**

Generalni svet s svojimi sklepi ureja zadeve departmaja. Departma ponudi občinam, ki to zahtevajo, pomoč pri izvajanju njihovih pristojnosti.

Generalni svet izvoli svojega predsednika in druge člane svojega biroja. Biro sestavljajo predsednik, štiri do deset podpredsednikov in morda eden ali več drugih članov. Generalni svet lahko pooblasti biro za izvajanje nekaterih svojih pristojnosti.

Predsednik generalnega sveta je izvršilni organ departmaja. Predsednik pripravlja in uresničuje sklepe generalnega sveta. Predsednik je odredbodajalec za izdatke departmaja in predpisuje izvedbo departmajskih prihodkov. Je načelnik

---

<sup>238</sup> Zakon št. 82-594 z dne 10. julija 1982, čl. 24.

<sup>239</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1982, čl. 3.

departmajskih služb. Pod svojim nadzorom in odgovornostjo sme dati pooblastilo za podpisovanje v vseh zadevah odgovornim v teh službah (odgovornim vodjem teh služb).

Predsednik generalnega sveta upravlja lastnino departmaja in opravlja pristojnosti policije, povezane s tem upravljanjem, predvsem kar se nanaša na promet na tej lastnini, s pridržkom nalog, ki jih nalaga županom zakon o občinah ter predstavniku države v departmaju.

Službe ali deli služb prefekture, ki so potrebni za pripravo in za izvajanje sklepov generalnega sveta ter za izvajanje pristojnosti in odgovornosti, ki so preneseni na departmajsko izvršilno oblast, so postavljeni pod oblast predsednika generalnega sveta. V vsakem departmaju in do začetka veljavnosti zakona, ki se nanaša na razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo, se seznam služb, ki so tako postavljene pod oblast predsednika generalnega sveta, določi s konvencijo, sklenjeno med predstavnikom države v departmaju in predsednikom generalnega sveta, ki jo potrdi z odlokom minister za notranje zadeve.

Za pripravo in izvajanje sklepov generalnega sveta lahko njegov predsednik razpolaga, v tolikšni meri, kot je to potrebno, z zunanjimi državnimi službami.<sup>240</sup> Predsednik generalnega sveta da neposredno načelnikom služb vsa potrebna navodila za opravljanje teh nalog.<sup>241</sup>

Koordinacijo med departmajskimi službami in državnimi službami v departmaju skupaj zagotavljata predsednik generalnega sveta in predstavnik države v departmaju. Poleg tega se vsaj dvakrat na leto skliče konferenca (sestane) za usklajevanje nalog z dnevnim redom, ki ga skupaj določita predsednik generalnega sveta in predstavnik države v departmaju, za izmenjavo informacij o investicijskih programih države in departmaja. Na teh sestankih tudi sodelujejo predstavniki županov.<sup>242</sup>

Predsednik generalnega sveta je edina pooblaščen oseba administracije; vendar pa sme z odlokom pod svojim nadzorom in odgovornostjo prenesti opravljanje nekaterih svojih nalog na podpredsednike ter če so odsotni ali zadržani, na druge člane generalnega sveta. Ta pooblastila veljajo do preklica.

Departma, občine in javne medobčinske ustanove lahko med seboj ustanovijo javno ustanovo, imenovano departmajska agencija. Naloga te agencije je, da daje teritorialnim skupnostim ter medobčinskim javnim ustanovam (organom) departmaja, ki jih za to zaprosijo, tehnično, pravno ali finančno pomoč.

### **Predstavnik države v departmaju**

Predstavnik države v departmaju je imenovan z odlokom ministrskega sveta. Predstavlja (zastopa) vsakega od ministrov ter vodi državne službe v departmaju s pridržkom izjem, ki so limitativno naštet v posebnem odloku državnega sveta. Je edini, ki mu je dana sposobnost, da govori v imenu države pred generalnim svetom.

<sup>240</sup> Zakon št. 83-8 z dne 7. januarja 1983, čl. 14-I.

<sup>241</sup> Zakon št. 83-8 z dne 7. januarja 1983, čl. 11-I.

<sup>242</sup> Zakon št. 83-8 z dne 7. januarja 1983, čl. 18-I.

Predstavniki države v departmaju je pristojen za državne interese, spoštovanje zakonov, javni red ter pod pogoji, ki jih določa zakon, za upravni nadzor. Skrbi za to, da oblasti v departmajih in občinah redno opravljajo svoje pristojnosti. Je edini pristojen za sprejemanje ukrepov, ki se nanašajo na javni red in mir, varnost in zdravje, katerih območje uporabe presega ozemlje ene občine.

### **Delovanje generalnega sveta**

Generalni sveti imajo svoj sedež v stavbi departmaja. Sestanejo se na pobudo njihovega predsednika najmanj enkrat na tri mesece v enem od krajev v departmaju, ki ga izbere biro.

Po dogovoru med predsednikom generalnega sveta in predstavnikom države v departmaju ima ta pravico do besede v generalnem svetu.

Predsednik je izvoljen z absolutno večino glasov vseh članov generalnega sveta za tri leta. Takoj po izvolitvi predsednika in pod njegovim predsedstvom generalni svet sklepa o sestavi biroja. Vsak član biroja se potem izvoli z glasovanjem za vsakega posebej pod enakimi pogoji kot za predsednika ter za enako trajanje mandata.<sup>243</sup>

Po izvolitvi biroja lahko generalni svet oblikuje svoje komisije, imenuje svoje člane ali pooblaščenice v svete zunanjih organov ter prenese pooblastila za opravljanje nekaterih svojih nalog na biro.

Seje generalnega sveta so javne, razen če ta ne odloči drugače. Odločitev se sprejme z absolutno večino vseh prisotnih ali zastopanih članov.

Generalni svet ne more sklepati, če ni prisotna absolutna večina njegovih izvoljenih članov, ki dejansko opravljajo svojo funkcijo. Vendar če se generalni svet na dan, določen v vabilu, ne sestane v zadostnem številu za sklepanje, se seja polnopravno opravi tri dni kasneje in njeni sklepi so tedaj veljavni ne glede na število prisotnih. Sklepi generalnega sveta se sprejemajo z večino izraženih glasov.

Vsako leto predsednik v posebnem poročilu generalnemu svetu poroča o stanju v departmaju, o dejavnosti in financiranju različnih služb v departmaju in o organih, ki so mu podrejeni. V poročilu sta tudi navedena stopnja izvajanja sklepov generalnega sveta in finančno stanje departmaja.

Poleg tega vsako leto predstavnik države v departmaju s posebnim poročilom obvesti generalni svet o dejavnosti državnih služb v departmaju. To posebno poročilo se morda dà v razpravo v prisotnosti predstavnika države.

Če se izkaže, da generalni svet ne more delovati, ga sme vlada z utemeljenim odlokom ministrskega sveta razpustiti; o tem v najkrajšem času obvesti parlament. Če je generalni svet razpuščen, če odstopijo vsi njegov delujoči člani ali so pravnomočne razveljavljene volitve vseh njegovih članov, je predsednik odgovoren za opravljanje tekočih zadev. Njegove odločitve so izvršilne le s soglasjem predstavnika države v departmaju. V dveh mesecih se izvedejo nove volitve generalnega sveta.

---

<sup>243</sup> Zakon št. 86-972 z dne 19. avgusta 1986, čl. 10-II.

## Odprava upravnega in finančnega nadzora

Akti, ki jih sprejmejo departmajske oblasti, so polnopravno izvršilni od trenutka, ko so bili objavljeni ali sporočeni (notificirani) prizadetim in predani predstavniku države v departmaju. Gre za akte:

- sklepi generalnega sveta;
- splošne in individualne odločitve, ki jih sprejme predsednik generalnega sveta pri izvajanju svojih policijskih pooblastil;
- akti splošne narave, ki jih sprejmejo departmajske oblasti na vseh drugih področjih, ki so v njihovi pristojnosti pri uporabi zakona;
- trgovske pogodbe in pogodbe o posojilih ter pogodbe o koncesijah ali zakupne pogodbe za lokalne javne službe industrijske ali trgovinske narave;<sup>244</sup>
- individualne odločitve o imenovanjih, napredovanju po stopnji,<sup>245</sup> "napredovanju po lestvici", o sankcijah, ki jih mora potrditi disciplinski svet, ter o odpuščanju departmajskih uslužbencev.

Predstavniki države v departmaju preda upravnemu sodišču tiste akte, ki jih oceni za nelegalne, v dveh mesecih po njihovi predaji. Če predstavnik države v departmaju preda akt upravnemu sodišču, o tem nemudoma obvesti departmajsko oblast in ji sporoči vse podrobnosti o nelegalnostih, ki se očitajo zadevnemu aktu. Predstavnik države v departmaju lahko priloži svoji pritožbi zahtevo za zadržanje izvršitve. Tej zahtevi se ugotovi, če se eden od elementov v zahtevi med preiskavo izkaže za resnega in take narave, ki opravičuje odpravo spodbijanega akta.

Če je spodbijani akt take vrste, da bi onemogočil izvajanje javne ali individualne svoboščine, predsednik upravnega sodišča ali v ta namen pooblaščen član upravnega sodišča izreče zadržanje v osemindesetih urah. Na odločitev o odlogu je mogoča pritožba na državni svet v petnajstih dneh od njegove notifikacije. V takem primeru predsednik sekcije za spore državnega sveta ali v ta namen pooblaščen državni svetnik odloči v 48 urah.

Vsako leto do 1. junija predloži vlada parlamentu poročilo o nadzoru departmajskih aktov, ki ga *a posteriori* izvedejo predstavniki države v departmajih.<sup>246</sup>

Država je odgovorna za vodenje gospodarske in socialne politike ter za varovanje zaposlitve. Z zadržkom spoštovanja svobode trgovine in industrije, načela enakosti državljanov pred zakonom ter predpisov o urejanju okolja, ki jih določa zakon o sprejetju plana, sme departma posegati v gospodarske in socialne zadeve pod pogoji, ki jih določa zakon.

Če je cilj intervencije departmaja spodbujati gospodarski razvoj, lahko odprava neposredno in posredno pomoč pod pogoji, določenimi z zakonom o sprejetju plana. Če to zahteva varovanje gospodarskih in socialnih interesov prebivalstva v departmaju, sme departma odobriti neposredno ali posredno pomoč podjetjem v težavah, za uveljavitev ukrepov za sanacijo, predvidenih v sporazumu, sklenje-

<sup>244</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1982, čl. 5.

<sup>245</sup> Zakon št. 84-53 z dne 26. januarja 1984, člen 113-I.

<sup>246</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1982, čl. 5.

nim z zadevnim podjetjem. Departma sme sklepati sporazume z drugimi prizadetimi departmaji ali regijami in ki razpolagajo z ustreznimi sredstvi za izvajanje teh dejavnosti, predvsem na finančnem področju.<sup>247</sup>

Za te ukrepe je treba pridobiti predhodno mnenje občinskega sveta občine, v kateri je zadevno podjetje. Enaka pravila se uporabljajo, če je cilj posredovanja zagotovitev vzdrževanja storitev, potrebnih za zadovoljevanje potreb prebivalstva v podeželskem okolju in zasebne pobude ni ali je pomanjkljiva.

Izključena pa je, razen če gre za dovoljenje, ki ga z odlokom da državni svet, vsaka participacija v kapitalu komercialne družbe in druge pridobitniške organizacije, katere namen ni izvajanje departmajskih služb ali dejavnosti splošnega interesa pod enakimi pogoji, kot jih za občine predvideva zakon o občinah.

V dveh mesecih pred proučitvijo proračuna se v generalnem svetu izvede razprava o proračunskih usmeritvah. Osnutek proračuna departmaja pripravi in predstavi predsednik generalnega sveta, ki ga mora predati članom generalnega sveta skupaj z ustreznimi poročili<sup>248</sup> "vsaj dvanajst dni" pred začetkom prve seje, ki je posvečena proučitvi omenjenega proračuna.

Proračun in dodatne proračune sprejme generalni svet z glasovanjem. Proračuni so razdeljeni na sekcijo za poslovanje in na sekcijo za naložbe. O sredstvih se glasuje po poglavjih ter, če tako sklene generalni svet, po postavkah.

Departmajski zaključni račun se sprejme z glasovanjem generalnega sveta o upravnem računu, ki ga predloži predsednik generalnega sveta po predložitvi, najkasneje do 1. julija leta, ki sledi poslovnemu letu. Generalni svet mora glasovati o zaključnem računu do 1. oktobra leta, ki sledi poslovnemu letu. Zaključni račun je sprejet, če se večina glasov ni izrekla proti njegovemu sprejemu.<sup>249</sup>

Če departmajski zaključni račun izkazuje pri izvajanju departmajskega proračuna primanjkljaj, ki je enak ali večji od 10 % prihodkov v sekciji za poslovanje departmajskega proračuna, regionalna računsko zbornica, ki jo obvesti predstavnik države, predlaga departmaju potrebne ukrepe za ponovno uravnoteženje proračuna, v dveh mesecih od datuma obvestila.

Za departmaje so obvezni le izdatki, potrebni za izplačilo izterljivih dolgov, ter izdatki, za katere je to zakon izrecno določil.

Računovodja departmaja je neposredni računovodja zakladnice, ki ima status glavnega računovodje. Ne morejo mu biti dodeljene funkcije državnega računovodje. Računovodjo departmaja imenuje minister za proračun po predhodnem obvestilu predsednika sveta. Računovodja priseže pred splošno regionalno računsko zbornico. Svoje računovodstvo mora dati na vpogled regionalni računski zbornici, ki o njih "odloča po presoji".<sup>250</sup>

Računovodja ne more predrediti aktov o izplačilu oceni primernosti odločitev, ki jih sprejme odredbodajalec. Izvede lahko le nadzor zakonitosti, ki ga predpostavlja izvajanje njegove osebne in denarne odgovornosti. Za zadržanje plačila mora navesti razlog.

<sup>247</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, člen 9-II.

<sup>248</sup> Zakon št. 86-16 z dne 6. januarja 1986, čl. 26.

<sup>249</sup> Zakon št. 85-97 z dne 25. januarja 1985, čl. 3.1

<sup>250</sup> Zakon št. 82-594 z dne 10. julija 1982, čl. 24.

Če računovodja sporoči svojo odločitev, da zadrži izplačilo določenega izdatka, mu lahko predsednik generalnega sveta izda nalog za izvedbo. Računovodja ta nalog za izvedbo nemudoma izpolni, razen če razpoložljiva sredstva departmaja niso zadostna, če je dan nalog za izvedbo iz sredstev, ki niso pravilno vknjižena ali niso zadostna, ali iz drugih postavk kot tistih, iz katerih bi moral biti izveden, če ni nobenega dokaza o izvedeni storitvi in če je prišlo do napake, zaradi katere plačila ni treba izvesti.

### **Razne in prehodne določbe**

Določbe tega dela zakona se uporabljajo za departmajske javne ustanove, za meddepartmajske javne ustanove, za javne ustanove, ki so skupne občinam in departmajem, ter za javne ustanove, ki so skupne lokalnim skupnostim ali grupacijam teh skupnosti in javnim ustanovam.<sup>251</sup>

Vendar pa do začetka veljavnosti zakona o razdelitvi pristojnosti za javne organe in javne sanitarne in socialne službe ostajajo v veljavi prej veljavni predpisi.

Poleg tega in do začetka veljavnosti zakona o razdelitvi pristojnosti država participira pri izdatkih za socialne dejavnosti in za dejavnosti javnega zdravstva pod pogoji, predvidenimi v zakoniku o družini in socialni pomoči. Za sprejetje vsakega sklepa departmaja ali javne departmajske ustanove, ki obvezno povzroči finančno participacijo države, je potrebno soglasje države. Šteje se, da je soglasje dano, če predstavnik države v departmaju ni sporočil svojega nasprotovanja v dveh mesecih od predložitve.<sup>252</sup> Vendar pa se soglasje države ne zahteva za participacijo pri izdatkih, ki niso posledica sklepa o odobritvi socialne pomoči.

Pristojnosti prefekta v zvezi z departmajsko gasilsko službo se prenesejo na predsednika generalnega sveta, razen tistih, ki se nanašajo na operativno uporabo sredstev te službe, ki ostajajo v pristojnosti predstavnika države.<sup>253</sup> Pogoji za organizacijo departmajske gasilske službe in službe nujne pomoči so določeni z odlokom državnega sveta. V tem odloku je predvsem določena sestava upravne komisije, katere član je po zakonu predstavnik države v departmaju.

Direktorja gasilske službe in službe nujne pomoči v departmaju imenuje minister za notranje zadeve in za decentralizacijo na podlagi mnenja predstavnika države v departmaju in s soglasjem predsednika generalnega sveta. Ta nadzoruje in usklajuje vse gasilske službe in službe nujne pomoči v departmaju, v občinah in njihovih javnih ustanovah. Odgovoren je za aktiviranje sredstev za boj proti požaru in za pomoč, ki so v pristojnosti departmaja, občin in njihovih javnih ustanov, pod oblastjo župana ali predstavnika države, ki v tem okviru izvajata svoja policijska pooblastila.

### **Pravice in svoboščine regije**

Regije so teritorialne skupnosti. Upravlja jih regijski svet, ki je izvoljen na neposrednih splošnih volitvah.

<sup>251</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1982, čl. 13-III.

<sup>252</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1982, čl. 6.

<sup>253</sup> Zakon št. 87-565 z dne 22. julija 1987, čl. 15-I.

Regijski svet upravlja zadeve regije s svojimi sklepi. Pristojen je za spodbujanje gospodarskega, socialnega, zdravstvenega, kulturnega in znanstvenega razvoja regije in za upravljanje njenega prostora (prostorsko planiranje) ter da zagotovi ohranitev njene identitete v spoštovanju integritete, avtonomije in nalog departmajev in občin.

Sme izvajati dejavnosti, ki so združljive z dejavnostmi države, drugih teritorialnih skupnosti in javnih ustanov v regiji, na področjih in pod pogoji, ki bodo določeni v zakonu o razdelitvi pristojnosti.

Regija sme sklepati sporazume z državo ali z drugimi teritorialnimi skupnostmi ali njihovimi skupinami, za izvajanje dejavnosti skupaj z njimi v njihovi pristojnosti.

Ustanavljanje regij v matični domovini in v čezmorskih območjih ni v škodo enotnosti republike in celovitosti njenega ozemlja.

Regije opravljajo naloge pod pogoji, predvidenimi v zakonih o razdelitvi pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo, o usmeritvi in programiranju raziskovanja in tehnološkega razvoja v Franciji, ter o reformi planiranja, ter vseh drugih zakonih, v katerih se regiji priznava določena pristojnost.<sup>254</sup>

Pri upravljanju regije sodelujejo regijski svet s svojimi sklepi, predsednik regijskega sveta z vodenjem zadev in izvajanjem sklepov in gospodarski in socialni svet s svojimi svetovalnimi mnenji.

Za izvajanje svojih pristojnosti smeta dve ali več regij skleniti med seboj sporazume ali ustanoviti institucije skupne koristi. Regijski svet sme na pooblastilo vlade sprejeti sklep o organizaciji rednih stikov z decentraliziranimi skupnostmi v tujini, ki imajo z regijo skupno mejo, za posvetovanja in v okviru čezmejnega sodelovanja.

Regijski svet z nasveti sodeluje pri pripravi nacionalnega plana. Pripravi in odobri regionalni plan ob upoštevanju nacionalnega plana, norme in merila, ki jih določa zakon, s katerim se sprejme nacionalni plan. Regijski svet se pri pripravi regionalnega plana posvetuje s prizadetimi teritorialnimi skupnostmi. Teritorialnim skupnostim regije predlaga ukrepe za izboljšanje koordinacije lokalnih javnih investicij v regiji.

V vsaki regiji se ustanovi odbor za posojila, v katerem je večina voljenih funkcionarjev iz regije, departmaja in občin, ki jih imenujejo regija, departmaji in občine. Ta odbor določi splošne smernice za posojila, ki jih odobrita Caisse des depots et consignations in Caisse za pomoč za opremljanje lokalnih skupnosti, za javno opremo regionalnih javnih ustanov, lokalnih skupnosti in njihovih združenj. Lahko tudi daje mnenje o odločitvah glede dodelitve posojil, ki se nanašajo na infrastrukturo regionalnega interesa pod pogoji, določenimi z odlokom državnega sveta, ki poleg tega tudi natančno določa organizacijo teh odborov.

### **Odprava upravnega nadzora**

Akti, ki jih sprejmejo regijske oblasti, so polnopravno izvršilni od trenutka, ko so bili objavljeni ali sporočeni prizadetim ali predani predstavniku države v depart-

---

<sup>254</sup> Zakon št. 86-16 z dne 6. januarja 1986, čl. 1.

maju ali njegovemu pooblaščenцу v okrožju. Predsednik regijskega sveta potrdi na svojo odgovornost izvršilno naravo teh aktov. Dokaz, da je predstavnik države v departmaju ali njegov pooblaščenec v okrožju prejel akte, je lahko dan na različne načine. Potrdilo o prejemu, ki je izdano takoj, se lahko uporabi v ta namen, vendar ni pogoj za izvršilno naravo aktov.

Regijski akti so:

- sklepi regijskega sveta ali odločitve, ki jih je sprejel urad na podlagi pooblastila regijskega sveta;
- akti splošne narave, ki jih sprejmejo regijske oblasti na področjih, ki so v njihovi pristojnosti pri uporabi zakona;
- trgovske pogodbe in pogodbe o posojilih ter pogodbe o koncesijah ali zakupne pogodbe za lokalne javne službe industrijske ali trgovinske narave;
- individualne odločitve o imenovanjih, napredovanju po stopnji, o sankcijah, ki jih mora potrditi disciplinski svet ter o odpušcanju regijskih uslužbencev.

Akti, sprejeti v imenu regije, so polnopravno izvršilni od trenutka, ko je bila opravljena njihova objava ali notifikacija prizadetim.

Akte, ki jih regionalne oblasti sprejmejo v imenu države, ter zasebnopravne akte urejajo predpisi, ki so zanje odločilni.

Predstavnik države v regiji preda upravnemu sodišču tiste akte, ki jih oceni za nezakonite, v dveh mesecih po njihovi predaji. Če predstavnik države preda akt upravnim oblastem, o tem nemudoma obvesti regijsko oblast in ji sporoči vse podrobnosti o nezakonnostih, ki se očitajo zadevnemu aktu. Predstavnik države lahko priloži svoji pritožbi zahtevo za zadržanje izvršitve. Tej zahtevi se ugotovi, če se eden od elementov v zahtevi med preiskavo izkaže za resnega in take narave, ki opravičuje razveljavitev spodbijanega akta.

Če je spodbijani akt take vrste, da bi onemogočil izvajanje javne ali individualne svoboščine, predsednik upravnega sodišča ali v ta namen pooblaščen član upravnega sodišča izreče zadržanje v osemindesetih urah. Na odločitev o zadržanju je mogoča pritožba na državni svet v petnajstih dneh od njegove notifikacije. V takem primeru predsednik sekcije za spore državnega sveta ali v ta namen pooblaščen državni svetnik razsodi v osemindesetih urah.

Pritožbe na sodbe upravnega sodišča ter na odločitve glede odloga, predvidene v prejšnjih odstavkih, ki so dane na podlagi pritožbe predstavnika države v regiji, predloži ta. Vsako leto do 1. junija predloži vlada parlamentu poročilo o nadzoru regijskih aktov, ki so ga *a posteriori* izvedli predstavniki države v regijah.

Odpravijo se vse določbe, za katere je predvideno, da jih bo razveljavila vlada ali njeni predstavniki, sklepi, odločbe in akti regionalnih skupnosti ter vse odločbe, po katerih je potrebna odobritev sklepov in odločb ter sporazumov, ki jih sprejmejo.

### **Delovanje regijskih institucij**

Regijski svet lahko prenese izvajanje nekaterih svojih pristojnosti na biro, razen tistih, ki se nanašajo na izglasovanje proračuna, na odobritev upravnega računa ter na ukrepe enake narave, kot so predvideni v zakonu o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij.



Najmanj dvanajst dni pred sejo regijskega sveta pošlje predsednik regijskim svetnikom poročilo o vsaki od zadev, ki jim morajo biti predložene. Hkrati se članom regijskega sveta pošljejo projekti, o katerih se je treba predhodno in obvezno posvetovati z gospodarskim in socialnim odborom.

Vsako leto predsednik v posebnem poročilu regijskemu svetu poroča o stanju v regiji, o izvajanju regijskega plana ter o dejavnosti in financiranju različnih služb v regiji ter o organih, ki so ji podrejeni. V poročilu sta tudi navedena stopnja uresničevanja sklepov regijskega sveta ter finančno stanje regije. Poleg tega vsako leto predstavnik države v regiji s posebnim poročilom obvesti regijski svet o dejavnostih državnih služb v regiji. To posebno poročilo se morebiti dà v razpravo v prisotnosti predstavnika države.<sup>255</sup>

Službe ali deli služb regijske misije, ki so potrebne za pripravo in uresničevanje sklepov regijskega sveta ter za izvajanje pristojnosti in odgovornosti, ki sta naloženi regijski izvršilni oblasti, se v skladu s prenosom regijske izvršilne oblasti po tem členu podredijo predsedniku regijskega sveta. V vsaki regiji se seznam služb, ki so tako podrejene predsedniku regijskega sveta, določi s konvencijo, sklenjeno med predstavnikom države v regiji in predsednikom regijskega sveta, ki jo potrdi z odlokom minister za notranje zadeve. S to konvencijo se prilagodijo določila tipske konvencije, odobrene z odlokom, posebnim razmeram vsake regije. Če konvencija ni sklenjena v treh mesecih od objave zakona št. 82-213 z dne 2. marca 1982 o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij, ta seznam z odlokom določi državni svet.

Do objave zakona, predvidenega v 1. členu zakona št. 82-213 z dne 2. marca 1982 o pravicah občin, departmajev in regij, ki se bo nanašal na razdelitev pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo, ter za pripravo in izvajanje sklepov regijskega sveta lahko njegov predsednik razpolaga v tolikšni meri, kot je to potrebno, z zunanjimi državnimi službami. Predsednik regijskega sveta daje neposredno načelnikom služb vsa potrebna navodila za opravljanje nalog, ki jih naloži navedenim službam. Nadzoruje opravljanje teh nalog.<sup>256</sup>

Pod svojim nadzorom in odgovornostjo sme dati pooblastilo za podpisovanje načelnikom navedenih služb za opravljanje nalog, ki jim jih naloži.

### **Predstavnik države v regiji** <sup>257</sup>

Predstavnik države v regiji je imenovan z odlokom ministrskega sveta. Predstavlja vsakega od ministrov ter vodi državne službe v regiji s pridržkom izjem, ki so limitativno naštetje v posebnem odloku državnega sveta. Je edini, ki mu je dana sposobnost, da govori v imenu države pred regionalnim svetom.

Predstavnik države v regiji je odgovoren za državne interese, spoštovanje zakonov, javni red ter, pod pogoji, ki jih določa zakon št. 82-213 z dne 2. marca 1982, ki se nanaša na pravice in svoboščine občin, departmajev in regij, za uprav-

---

<sup>255</sup> Zakon št. 86-16 z dne 6. januarja 1986, čl. 9-II.

<sup>256</sup> Zakon št. 83-8 z dne 7. januarja 1983, čl. 11-I.

<sup>257</sup> V vseh členih zakonov, ki jih ta zakon ne spreminja, se izraz: "prefekt regije" nadomesti z izrazom: "predstavnik države v regiji".

ni nadzor. Če navedeni zakon ne določa drugače, izvajajo pristojnosti, ki so bile prej dodeljene prefektu regije kot pooblaščenca vlade v regiji. Pod pogoji, predvidenimi z zakonom, skrbi za to, da regijske oblasti redno opravljajo svoje pristojnosti.

Na svojo zahtevo dobi predsednik regijskega sveta od predstavnika države v regiji informacije, potrebne za opravljanje njegovih nalog. Na svojo zahtevo dobi predstavnik države v regiji od predsednika regijskega sveta informacije, potrebne za opravljanje njegovih nalog.

### Odprava finančnega nadzora

Računovodja regije je neposredni računovodja zakladnice, ki ima status glavnega računovodje. Ne morejo mu biti dodeljene naloge državnega računovodje. Imenuje ga minister za proračun po predhodnem obvestilu predsednika sveta. Računovodja priseže pred regionalno računsko zbornico. Svoje računovodstvo mora dati na vpogled regionalni računski zbornici, ki o njih "odloča po presoji".<sup>258</sup>

Računovodja ne more podrediti svojih aktov o izplačilu oceni primernosti odločitev, ki jih sprejme odredbodajalec. Izvede lahko le nadzor zakonitosti, ki ga predpostavlja izvajanje njegove osebne in denarne odgovornosti. Za zadržanje plačila mora navesti razlog.

Če računovodja regije sporoči svojo odločitev, da zadrži izplačilo določenega izdatka, mu lahko predsednik regijskega sveta izda nalog za izvedbo. Računovodja ta nalog nemudoma izvede, razen če razpoložljiva sredstva regije niso zadostna, če je dan nalog za izdatek iz sredstev, ki niso pravilno vknjižena (iz nepravilno odprtih postavk) ali niso zadostna ali iz drugih postavk kot tistih, iz katerih bi moral biti izveden, če ni nobenega dokaza o izvedeni storitvi in če je prišlo do napake, zaradi katere plačila ni treba izvesti. O nalogu za izvedbo se obvesti regionalna računsko zbornica. Nalog za izvedbo izda odredbodajalec na lastno odgovornost.

## SKUPNE DOLOČBE IN ODNOSI MED DRŽAVO, OBCINAMI, DEPARTMAJI IN REGIJAMI

### Finančni nadzor

V vsaki regiji se ustanovi regionalna računsko zbornica. Sestavljajo jo najmanj en predsednik in dva člana. V čezmorskih regijah se število članov regionalnih računskih zbornic lahko izpolni s predstavniki sodstva pod pogoji, določenimi z odlokom.<sup>259</sup>

Sodbe, mnenja, predloge, poročila in pripombe sprejema regionalna računsko zbornica v senatu<sup>260</sup> po *kontradiktornem postopku*.<sup>261</sup>

<sup>258</sup> Zakon št. 82-594 z dne 10. julija 1982, čl. 24.

<sup>259</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 26-I.

<sup>260</sup> Zakon št. 82-594 z dne 10. julija 1982, čl. 24.

<sup>261</sup> Zakon št. 90-55 z dne 15. januarja 1990, čl. 15.

Člani regionalne računske zbornice so predstavniki sodstva. So in ostanejo neodstavljeni.

Predsednik regionalne računske zbornice je glavni svetnik ali višji svetnik na računskem sodišču, ki je imenovan na svojo zahtevo ter na predlog prvega predsednika računskega sodišča z odlokom predsednika republike.

Pod pogoji, predvidenimi s statutom računskih zbornic, lahko člani zbora svetnikov regionalnih računskih zbornic dobijo na predlog prvega predsednika računskega sodišča ter z odlokom predsednika republike funkcijo predsednika regionalne računske zbornice.

Sodniki računskega sodišča so lahko na svojo zahtevo ter na predlog prvega predsednika računskega sodišča dodeljeni regionalnim računskim zbornicam.

V vsaki regionalni računski zbornici je tudi eden ali več vladnih komisarjev, izbranih med člani zbornice, ki opravljajo naloge javnega pravobranilca in ustrezajo glavnemu tožilcu pri računskem sodišču.

Uslužbenci države ali teritorialnih skupnosti se lahko dodelijo regionalnim računskim zbornicam kot pomoč njihovim članom pri izvajanju njihovih pooblastil pod pogoji, ki so določeni z odlokom. Prizadeti ne morejo izvajati nobene sodne dejavnosti.

Regionalna računsko zbornica v okviru svoje pristojnosti presoja celotno računovodstvo javnih računovodij teritorialnih skupnosti in njihovih javnih ustanov ter računovodstvo oseb, ki jih je razglasila za računovodje po dejanskem stanju. Računsko sodišče razsoja s poimenskim glasovanjem.

Računovodstvo občin ali skupnosti občin, ki nimajo več kot 2.000 prebivalcev in pri katerih je znesek prihodkov, ki ga izkazuje zadnji administrativni račun, manjši od 2 milijonov frankov, kakor tudi računi njihovih javnih ustanov, mora biti upravno pregledano, kar opravijo generalni blagajniki zakladnice ali posebni blagajniki finančnega ministrstva.

Poročilo o pregledu z morebitnimi pripombami, ki so lahko osnova za obremenitev z dolgom računovodje, preda generalni blagajnik zakladnice ali posebni blagajnik finančnega ministrstva regionalni računski zbornici. Ugotovitev dolga računovodji lahko izreče le regionalna računsko zbornica.

Za račune, ki jih upravno pregledajo in za katere niso bile oblikovane pripombe, s pridržkom morebitnih pritožb in pravice, ki jo ima regionalna računsko zbornica, da prevzame postopek, odločba generalnih blagajnikov zakladnice in posebnih blagajnikov finančnega ministrstva dokončno razbremeni računovodjo.

Generalni blagajnik zakladnice in posebni blagajnik ministrstva za finance pošljeta regionalni računski zbornici vse odločbe o razbremenitvi, ki sta jih sprejela. Regionalna računsko zbornica lahko izvaja svojo pravico, da prevzame postopek in spremeni odločbe iz 4. alineje tega člena v šestih mesecih od dneva, ko je odločba notificirana računovodji.<sup>262</sup>

Za teritorialne skupnosti in lokalne javne ustanove, za katere izvaja dejanski nadzor računovodstva regionalna računsko zbornica, preveri na dokazilih in na kraju samem regularnost dohodkov in izdatkov, vknjiženih v računovodstvu teri-

---

<sup>262</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 23-I.

torialnih skupnosti in njihovih javnih ustanov, preveri pravilno črpanje sredstev, skladov in vrednosti. Pri tem ima enaka pooblastila, kot jih ima računsko sodišče.<sup>263</sup>

Lahko zagotovi preverjanje računov ustanov, družb, skupin in organizacij ne glede na njihov pravni status, ki jim teritorialne skupnosti ali njihove ustanove dajejo finančni prispevek, višji od 10.000 frakov, ali v katerih nadzorujejo, ločeno ali skupaj, več kot polovico kapitala ali glasov v organih odločanja, ali če imajo odločilno moč pri sprejemanju odločitev ali pri upravljanju.<sup>264</sup>

Če so ustanove, družbe, skupine in organizacije pod nadzorom več regionalnih računskih zbornic, je računsko sodišče še naprej pristojno za zagotovitev preverjanja njihovih računov. Vendar lahko prvi predsednik računskega sodišča z odločbo, sprejeto na podlagi mnenja generalnega tožilca pri računskem sodišču in predsednikov prizadetih regionalnih računskih zbornic, poveri to preverjanje eni od regionalnih računskih zbornic prizadetih regij.

Pripombe k poslovanju teritorialnih skupnosti ne smejo biti oblikovane brez predhodnega sestanka med sodnikom poročevalcem ali predsednikom zbornice in odredbodajalcem prizadete teritorialne skupnosti. Regionalna računsko zbornica sprejme vse ukrepe, da zagotovi tajnost svojih preiskav.<sup>265</sup>

Dokončne pripombe, ki jih oblikuje regionalna računsko zbornica o poslovanju teritorialne skupnosti, izvršilni organ skupnosti pošlje svoji skupščini v odločanje na njeni prvi naslednji seji.<sup>266</sup>

Računsko sodišče vsako leto posveti del svojega javnega poročila poslovanju občin, departmajev in regij na podlagi pripomb regionalnih računskih zbornic. Računsko sodišče obvesti občine, departmaje in regije o pripombah k njihovem poslovanju, ki jih ima namen vključiti v to poročilo, in jih zaprosi, da ji sporočijo svoje odgovore. Ti odgovori se objavijo za pripombami računskega sodišča. Del javnega poročila računskega sodišča, ki je posvečen teritorialnim skupnostim, ima uvod, v katerem so navedeni poslovanje, dejavnosti, sredstva in rezultati nadzora regionalne računsko zbornice.<sup>267</sup>

### Zmanjšanje tehničnega nadzora

Od občin, departmajev in regij se lahko zahtevajo le:

- tehnični predpisi in postopki, ki jih predvideva zakon ali odlok, sprejet z uporabo zakona, in ki se uporabljajo za vse fizične osebe in za vse pravne osebe po zasebnem pravu ali po javnem pravu:
- tehnični predpisi in postopki, ki jih predvideva zakon ali odlok, sprejet z uporabo zakona, ki se posebej uporabljajo za občine, departmaje in regije. Ta navodila in postopki so zajeti v zborniku, ki je pripravljen posebej za ta namen.

<sup>263</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 23-I.

<sup>264</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 23-III:

<sup>265</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 23-IV.

<sup>266</sup> Zakon št. 90-55 z dne 15. januarja 1990, čl. 16-II.

<sup>267</sup> Zakon št. 88-13 z dne 5. januarja 1988, čl. 23-IX.

Odobritev posojila, subvencije ali pomoči države, teritorialne skupnosti ali katerega koli organa, ki je odgovoren za izvajanje javne službe, ne more biti pogojevana s spoštovanjem predpisov ali pogojev, ki niso v skladu z zgoraj navedenimi pravili.

Zbornik posebnih tehničnih predpisov in postopkov, ki se uporabljajo za občine, departmaje in regije, bo pripravljen v dveh letih po objavi tega zakona. V njem bodo določeni posebni predpisi, ki se uporabljajo za občine, za departmaje in za regije, predvsem na področju higiene, zdravstvene preventive, varnosti, kulturnih zadev, urbanizma, javne gradnje, boja proti onesnaženju in škodljivim učinkom ter varovanja narave.

Pri državnem svetu za javne departmajske in občinske službe se ustanovi odbor za zmanjšanje tehničnih predpisov in postopkov, v katerega lahko pridejo predstavniki regij pod pogoji, ki jih določa odlok. Ta odbor predlaga vse ukrepe zmanjšanja, poenostavitve, poenotenja in prilagoditve lokalnim razmeram predpisov in tehničnih postopkov, ki se uporabljajo za občine, departmaje in regije, ter za njihove javne ustanove. Ta odbor se obvesti in zaprosi za mnenje v zvezi z vsakim načrtom, katerega namen je oblikovanje ali kodifikacija predpisov in tehničnih postopkov, ki se predvsem uporabljajo za občine, departmaje in regije.

### **Prehodne in razne določbe**

Župani, predsedniki generalnih svetov in predsedniki regijskih svetov, predsedniki javnih ustanov, vezanih na lokalne skupnosti, ali ki združujejo te skupnosti, in predsedniki mešanih združenj, so pooblaščen, da sprejemajo in overovijo akte, ki se nanašajo na realne nepremičninske pravice ter zakupne pogodbe, ki so jih te skupnosti in javne ustanove sklenile v obliki upravnega akta, da bodo lahko objavljeni v uradu za hipoteke.<sup>268</sup>

Z odloki državnega sveta bodo na podlagi mnenja višje komisije, odgovorne za proučitev kodifikacije in poenostavitve besedil zakonov in predpisov, kodificirane:

- določbe tega zakona, ki se nanašajo na občino, v zakonu o občinah;
- določbe tega zakona, ki zadevajo departma, v zakonu o departmajih;
- določbe tega zakona, ki zadevajo regijo, v zakonu o regijah.

Ti odloki smejo vnesti v kodificirana besedila le strogo in neobhodno potrebne oblikovne spremembe.

Kasneje bo oblikovan splošni zakonik o teritorialnih skupnostih, ki bo združil vse določbe, ki se nanašajo na občino, departma in regijo.

Vsako neto povečanje stroškov, ki je posledica prenosa pristojnosti, izvedene ga med državo in lokalnimi skupnostmi ali regijo, se nadomesti s prenosom virov. Ti viri bodo enakovredni stroškom na dan prenosa in se bodo morali gibati sorazmerno z globalno dotacijo za poslovanje.

Ustanovi se globalna dotacija za opremo (infrastrukturo), ki nadomešča posebne državne subvencije za naložbe. To dotacijo, ki je nenamenska, država vsako leto nakaže občinam, departmajem in regijam. Zakon, ki se nanaša na razdelitev

---

<sup>268</sup> Zakon št. 82-623 z dne 22. julija 1983, člen 13-X.

pristojnosti med občinami, departmaji, regijami in državo, bo določil pravila za izračun in pogoje za razdelitev te dotacije ter pogoje za njeno gibanje. Ne sme biti manjša kot subvencije, ki jih nadomešča. V zakonu bodo tudi določbe, ki bodo omogočile majhnim občinam, da jamčijo za svojo sposobnost za investiranje.

### Razne določbe

Funkciji predsednika generalnega sveta in predsednika regijskega sveta sta nedružljivi.

Ko je predsednik ene od teh skupščin izvoljen za predsednika druge skupščine, s tem njegova prvotna funkcija samodejno preneha.<sup>269</sup>

## AMERIŠKA UREDITEV

V devetnajstem stoletju se je Amerika spremenila iz prevladujoče podeželske družbe v družbo, kjer velika večina njenega prebivalstva živi v mestnih območjih. Ta preobrazba je imela daljnosežne posledice na ameriški način življenja

Čeprav se vedno govori o treh ravneh oblasti, Ustava ZDA omenja le dve: zvezno oblast in državne oblasti. To je vsebovano v ideji zveznega sistema, da države pri uresničevanju pooblastil, ki jih daje Ustava ZDA, same določajo lokalne oblasti na način, ki upošteva lokalne razlike in potrebe. Glede na obseg ustavno dovoljenih pooblastil, ki so jih države dale avtonomiji lokalnih enot (home-rule power), so lokalne oblasti postale dejansko in v teoriji tretja raven zveznega sistema.

Ameriški zvezni sistem oblasti deli odgovornosti in pooblastila med nacionalno oblast, državne oblasti in lokalne oblasti. To zahteva finančno in politično samostojnost vsake ravni oblasti – od Bele hiše do vaškega magistrata.

Ameriška lokalna samouprava ima dolgo tradicijo. Zvezna ustava o njej ne govori, zelo veliko pa ustave držav, zakoni ter listine (charters), ki so glavni dokument o lokalni samoupravi v mestih. Američani kontinuirano ustanavljajo nove lokalne oblasti, nova mesta in nove posebne okoliše. V zadnjih 350 letih so Američani oblikovali skoraj 50.000 mest in posebnih okolišev (special districts). V primerjavi z mesti so posebni okoliši neodvisne lokalne oblasti, ki v splošnem opravljajo samo nekaj lokalnih nalog. Ti okoliši lahko obdavčujejo, se zadolžujejo in zagotavljajo javne službe. Ti okoliši niso odgovorni drugim oblastem. V glavnem opravljajo eno samo funkcijo. Posebni okoliši imajo svoje teritorialne meje, vendar so geografsko prožni, česar druge oblasti nimajo. Lahko teritorialno presegajo lokalne skupnosti. Oblasti posebnih okolišev so odgovorne državljanom in ne drugim lokalnim, državni ali zvezni oblasti.

Mesta ali občine pa so nasprotno večnamenske. Splošno vzeto, zagotavljajo širšo lestvico javnih služb.<sup>270</sup> Države (states) določajo, ali lahko lokalne skupno-

<sup>269</sup> Zakon št. 85-1406 z dne 30. decembra 1985, čl. 6.

<sup>270</sup> Nancy Burns, *The formation of American Local Governments*, str. 4.

sti določajo cone, kako lahko obdavčujejo, višino dolga, ki ga lahko imajo in vrste javnih služb, ki jih zagotavljajo. Države prav tako opredeljujejo vrste in količino obveznic, ki jih lahko izdajo posebni okoliši, in ali je njihova politika veljavna za vse prebivalce ali samo za lastnike premoženja. Zvezne oblasti občasno spreminjajo ta pravila z odločitvami Vrhovnega sodišča o ustavnosti določenih pravil in z zakonodajo (kot je na primer zakon o volilni pravici), kar spreminja načine ureničevanja pooblastil lokalnih oblasti.

V ZDA je danes čez 83.000 lokalnih samoupravnih enot – towns and cities, villages, counties, special districts (na primer šolski, vodni, protipožarni okoliši, pristaniške oblasti).

Pristojnosti towns and cities, ki so najpomembnejša oblika lokalnih oblasti, so podrobno urejene in razmejene. V njihovo pristojnost spadajo področja urejanja in rabe prostora (land use), stanovanjske gradnje, načrtovanje razvoja, zdravstva, šolstva, socialnega varstva, skrbi za brezdomce, prevoza in prometa in druga. Posebno pomembna je pristojnost lokalnih skupnosti (the power to zone), da določajo kdo in kaj lahko ali ne sme bivati znotraj njihovih meja.<sup>271</sup>

Veljavni zakoni, ki se nanašajo na lokalne oblasti, so: Civil Service Law, County Law, Education Law, Election Law, General City Law, General Municipal Law, Local Finance Law, Municipal Home Rule Law, Tax Law, Town Law, Village Law, Eminent Domain Procedure Law, Highway Law, Public Officers Law, Retirement and Social Security Law, Second Class Cities Law, Vehicle and Traffic Law, Volunteer Firemen's Benefit Law, Worker's Compensation Law. Ti zakoni pa niso celotna zbirka zakonov, ki imajo vpliv na lokalne oblasti.<sup>272</sup>

## Tipi oblasti

Država: Država je ena od 50 teritorialnih in političnih enot, ki konstituirajo Združene države. Davkoplačevalci menijo, da so države prevelike, da bi bile lokalne oblasti. To seveda ne pomeni, da se večina agencij znotraj državne oblasti ne bi neposredno ukvarjala z določenimi regijami oziroma volilnimi območji. Ti oddelki (departments) vključujejo kmetijstvo, razvoj skupnosti, mednarodno trgovino, drobno gospodarstvo in davčne urade. Število prebivalstva po državah se suče od 454.000 ljudi v Wyomingu do blizu 30 milijonov v Kaliforniji. Višina državnih proračunov pa sega od nekaj čez 1 bilijon dolarjev do 55 bilijonov dolarjev v Kaliforniji.

Občina (municipality): Ta splošni izraz, tudi pravilno uporabljan kot sinonim za mesto (city) ali manjše mesto (town), se nanaša na vsako obliko lokalne oblasti, vključno na okraje (counties) in šolske okoliše. Izraz municipality je običajno uporabljan za opis oblasti, ki spadajo pod državne oblasti po oblasti in velikosti.

Mesto (city): Ta izraz opisuje in vključuje oblast, katere meje in poblastila so opredeljene z državno listino in državno ustavo. Mesta, katerih prebivalstvo lah-

---

<sup>271</sup> Prav tam, str. 8.

<sup>272</sup> Local Government Handbook, str. 52, 53.

ko šteje od nekaj sto do več milijonov prebivalcev, so odgovorna za širok obseg temeljnih javnih služb. Najbolj znane so policijsko in protipožarno varstvo, popravilo cest in nadzor uporabe prostora. Nekatera mesta so omejena pri delovanju in so odvisna od drugih lokalnih entitet – zlasti od okrožij – pri zagotavljanju javnih služb. Druga pa imajo širša pooblastila, nadzorstvo avtobusnih linij, mestne bolnišnice ali druge dejavnosti, ki so sicer navadno pod nadzorom podjetij ali ločenih oblasti.

V ZDA obstajajo tri temeljne oblike mestnih oblasti: župan-svet, komisijski in svet-menedžer sistem. K tem je treba dodati še town meeting v Novi Angliji. Ti sistemi imajo mnogo variant, še posebno župan-svet sistem. Verjetno ni dveh mest v ZDA, ki bi imeli natančno enako strukturo oblasti. Povsod dodajo nekaj svojega. Leta 1968 so mesta z nad 5.000 prebivalci imela 50,6 % župan-svet sistem, 43 % svet-menedžer sistem in 6,4 % komisijski sistem.<sup>273</sup>

Popularnejša oblika mestne vlade (city government) je župan-svet (mayor-council), kjer predstavniški organ (običajno se imenuje city council) sestoji z dvema do 50 predstavnikov, ki so jih izvolili volivci. (glej primer mesta New York) Obstajata lahko dve ureditvi: močan župan-svet sistem in šibak župan-svet sistem. V prvem primeru je župan voljen neposredno in ima široka administrativna pooblastila, vključno imenovanje vodij oddelkov in sestava letnega proračuna s pomočjo članov mestnega osebja. V drugem primeru je župan član mestnega sveta, ki ga izberejo člani mestnega sveta. Njegova moč je drobna – večino moči ima svet – v posameznih primerih volivci izbirajo vodje oddelkov, ki so odgovorni za mestne operacije.

Komisionarska oblika mestne oblasti običajno sestoji iz petih izvoljenih uradnikov, od katerih vsak vodi enega od mestnih oddelkov. V nekaterih mestih je eden od komisionarjev (pooblaščenec) imenovan za župana, vendar ima takšna oseba le malo dodatnih pooblastil.

Svet – menedžer sistem (Council-Manager government) je najpopularnejši v mestih s prebivalstvom od 10.000 do 200.000 prebivalcev (glej primer New Rochella). Člani mestnega sveta in župan so izvoljeni neposredno in imenujejo profesionalnega menedžerja, ki vodi dnevne zadeve mestne oblasti. Svet določa splošno politiko, županov položaj pa je v glavnem ceremonialen (udarjanje s kladivom na sejah mestnega sveta in prisostvovanje in prerezovanje trakov na ceremonijah). Mestni menedžer skrbi za podrobnosti oblasti z nekaterimi usmeritvami, ki mu jih dajejo izvoljeni politični voditelji. Domnevno takšni aranžmaji držijo menedžerja stran od politike. Kakor koli že, ko novi svet "pometa urad" ali ko zapihajo novi politični vetrovi, se lahko menedžer znajde zunaj pisarne z navadno večino glasov članov sveta.

Lokalna uprava v New Yorku obsega okraje, velemesta, mesta in vasi, ki so združene entitete, znane kot občinske korporacije (združbe). Te enote lokalne oblasti zagotavljajo največ lokalnih javnih služb, čeprav tudi oblasti za posebne namene (special purpose government units) skrbijo za nekatere temeljne službe, kot so službe za kanalizacijo in oskrbo z vodo. Šolski okraji, čeprav so opredelje-

<sup>273</sup> Charles R Adrian, *Governing Urban America*, str. 205.





ni kot občinske korporacije, so enonamenske enote, ki skrbijo za izobraževanje na prvi in drugi stopnji. Protipožarni okraji, ki jih prav tako vključuje lokalna samouprava v New Yorku, so enonamenske enote, ki zagotavljajo varstvo pred požarom v mestnih predelih. Protipožarni okraji se štejejo za okrajne korporacije.

Razmejitev odgovornosti z drugimi ravnmi oblasti izhaja iz državnih ustavnih in zakonskih prenosov pooblastil na lokalne oblasti. Stopnja in obseg odgovornosti sta torej nujno odvisna od posebnih ustavnih in zakonskih pooblastitev in odstopitev. Izvajanje takšnih odgovornosti zahteva ustrezno moč lokalnih oblasti in finančne vire.

Ker so države in lokalne oblasti integralni deli zveznega sistema, državna ustavna in zakonska določila ne morejo kršiti ustreznih določb ustave ZDA.

Udeležba državljanov v politiki občine obsega raznovrstne oblike. Člani občine vplivajo na zadeve lokalne oblasti po svetih, katerih člani so izvoljeni na neposrednih, svobodnih in tajnih volitvah na temelju neposredne, enake in splošne volilne pravice. Člani občine pa vplivajo na odločanje o lokalnih zadevah tudi po zborih, referendumih in ljudski iniciativi. Ameriški ljudje niso apatični glede javnega življenja, precej bolj so frustrirani in jezni, ker ne vedo, kako naj bodo učin-

kovito prisotni v procesih odločanja. Po mnenju Johna Parra, predsednika nacionalne državljanske lige, morajo izvoljeni uradniki opogumljati, ne pa se boriti proti vključevanju državljanov v ustvarjanje javne politike. Pozitivne spremembe lahko nastanejo, ko so ljudje z različnimi perspektivami organizirani v skupine, v katerih je vsakdo spoštovan kot "najvišji plemič". Obstajati morajo visoka stopnja vključitve, jasen namen, ustrezna sredstva ter moč odločanja. Voditelji morajo želeli uveljavljati in pospeševati te nove procese. To je vodenje s sodelovanjem.

## ESTONSKA LOKALNA SAMOUPRAVA<sup>274</sup>

V literaturi se običajno obravnavajo le države z dolgoletno tradicijo lokalne samouprave. Koristno pa je poznati tudi izkušnje tako imenovanih držav v prehodu pri ponovnem uvajanju lokalne samouprave. Zato smo se odločili nekoliko podrobneje obravnavati še izkušnje Estonije.

Estonija meri 45.227 km<sup>2</sup> (približna velikost kot jo imata Danska ali Švica) in ima 1.526.177 prebivalcev, od katerih jih 1.077.500 živi v mestnih okoljih, 448.677 pa v podeželskih območjih. V Estoniji je 50 mest in 205 podeželskih občin. Občin z do 2.000 prebivalcev je 126, od 2.001 do 50.001 do 100.000 3 in nad 100.000 1 občina. Glavno mesto je Talin s pol milijona prebivalcev, večja mesta pa so še Tartu, Narva in Parnu. 62 % prebivalcev so Estonci, 30 % pa je Rusov. Estonija je bila okupirana in vključena v ZSSR. Avgusta 1991 je bila razglašena nacionalna neodvisnost Estonije in istega leta je bila Estonija sprejeta v polnopravno članstvo Združenih narodov. Junija 1992 pa je bila z referendumom potrjena nova ustava. Temelji za delovanje lokalne samouprave so dani v ustavi, ki določa, da se vse lokalne zadeve urejajo in rešujejo v lokalnih skupnostih, ki delujejo neodvisno v skladu z zakonom.<sup>275</sup> Zakon o ureditvi lokalne samouprave, ki je bil sprejet junija 1993, določa funkcije, pristojnosti in ureditev lokalnih oblasti in njihova razmerja z drugimi lokalnimi oblastmi in z državo.

Do leta 1993 je imela Estonija dvonivojski sistem lokalne samouprave – občine in okrožja (counties). Z zakonom o ureditvi okrožij so okrožja prenehala obstajati kot oblasti lokalne samouprave in delujejo naprej kot enote državne uprave.<sup>276</sup> Novi zakon o lokalni samoupravi je določil samo (ruralne) občine in mesta kot enote lokalne samouprave. Institucije regionalne državne uprave in institucije lokalne samouprave imajo šibke povezave. Okrožne oblasti imajo nadzorno in svetovalno funkcijo v odnosu do lokalne samouprave. V Estoniji obstajajo tri združenja lokalnih oblasti: Združenje estonskih mest, Združenje podeželskih občin in Unija estonskih lokalnih oblasti. Marca 1994 so te tri nacionalna združenja lokal-

<sup>274</sup> Some Facts About Local Governments in Estonia, 1995, Eesti Linnade Liit, Association of Estonian Cities.

<sup>275</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Estonia, Strasbourg, 1994, str. 5.

<sup>276</sup> Leta 1993 je imela Estonija 15 okrožij in 255 občin. Prav tam, str. 6.

nih skupnosti ustanovila Skupščino združenj (Co-operation Assembly), ki skrbi za krepitev medsebojnega sodelovanja in daje pobude za skupne dejavnosti za reševanje problemov lokalne samouprave. Skupščina razvija stike z vladnimi in parlamentarnimi strukturami, opredeljuje osnove za sodelovanje med asociacijami občin in načela za predstavljanje skupnih interesov in sodeluje pri pripravljajanju zakonov, ki obravnavajo lokalne oblasti. Pripravlja tudi amandmaje k obstoječim zakonom, ki izvirajo iz skupnih interesov lokalnih oblasti. Na predlog teh združenj se je Estonija septembra 1994 pridružila Evropski listini lokalne samouprave. Pomembna je njihova vloga še zlasti pri določanju višine deleža lokalnih proračunov v državni javni porabi. Tako je obseg lokalnih proračunov po njihovi zaslugi v letu 1994 narasel z 2,32 bilijona kron (začetna ponudba Ministrstva za finance) na 2,81 bilijona kron. 50 občinskih funkcionarjev je kandidiralo leta 1995 na parlamentarnih volitvah in približno polovica je bila izvoljena. Združenja lokalnih skupnosti in izvoljeni "lokalni" parlamentarci so ustanovili klub, ki se sestaja enkrat mesečno. V klubu razpravljajo o osnutkih zakonov s področja lokalnih tem in načrtujejo lobiranje v parlamentu.

Estonska ustava v členih 154 do 160 določa:

- da lokalne oblasti neodvisno in v skladu z zakonom urejajo in odločajo o vseh lokalnih zadevah. Lokalnim oblastem se lahko nalagajo obveznosti le v skladu z zakonom ali v sporazumu z njimi. Stroški za te obveznosti lokalnih oblasti morajo biti pokrite z državnim proračunom;
- da so enote lokalne samouprave občine in mesta. Druge oblike lokalne samouprave se lahko oblikujejo na podlagah in po postopkih, ki jih določa zakon;
- da je predstavniško telo lokalne skupnosti svet, ki je izvoljen na svobodnih volitvah za triletno obdobje. Volitve so splošne, enotne in neposredne. Pravico voliti imajo vse osebe, ki so dopolnile osemnajst let starosti in imajo stalno prebivališče na območju lokalne skupnosti v skladu s pogoji, ki jih določa zakon;
- imajo lokalne skupnosti samostojne proračune, za katere načela oblikovanja in postopke določa zakon. Lokalne oblasti imajo pravico, ki temelji na zakonu, nalagati in zbirati davke in takse;
- obveznosti lokalnih skupnosti ne morejo biti spremenjene brez upoštevanja mnenja prizadetih lokalnih skupnosti;
- imajo lokalne skupnosti pravico oblikovati združenja in skupne institucije skupaj z drugimi lokalnimi skupnostmi;
- organizacijo lokalne samouprave in nadzor nad delom njenih organov bo določil zakon.

Zakon o ureditvi lokalne samouprave v Estoniji je bil sprejet junija 1993. Zakon opredeljuje naloge, odgovornost in ureditev lokalne samouprave ter odnose med enotami lokalne samouprave in med njimi in državnimi institucijami. Po zakonu (2. člen) je lokalna samouprava pravica, zmožnost in dolžnost demokratično oblikovanih lokalnih oblasti podeželskih občin ali mest – enot lokalne samouprave, ki so ustanovljene z ustavo – da samostojno v skladu z zakonom upravlja in vodijo lokalno življenje, upošteva zakonite potrebe in interese pre-

bivalcev in posebne značilnosti razvoja podeželskih občin oziroma mest. Lokalna skupnost temelji na administrativni delitvi državnega ozemlja. Ima demokratično oblikovana predstavniška telesa in oblastna telesa ter, kar zadeva lokalne zadeve, referendum, državljansko iniciativo in javnomnenjsko opredeljevanje. Svet je predstavniško telo v enoti lokalne samouprave, lokalna vlada (government) pa je izvršilno telo, ki ga oblikuje svet.

Lokalne skupnosti so odgovorne (6. člen) za socialno pomoč in službe, skrb za starejše, stanovanjsko in komunalno gospodarstvo, vodno oskrbo in odplake, vzdrževanje javnih površin, prostorsko načrtovanje, javni promet, vzdrževanje lokalnih cest in ulic, če te zadeve niso z zakonom prenesene na drugo administrativno telo. Lokalne skupnosti so odgovorne tudi za vzdrževanje predšolskih institucij, osnovnih šol, gimnazij, šole za dejavnosti v prostem času, knjižnice, klube, muzeje, športne objekte, zaklonišča, varstvene domove, zdravstvene in druge lokalne institucije, pod pogojem, da so občinska lastnina. V primerih, ki jih predpisuje zakon, se lahko določeni stroški prej omenjenih institucij financirajo iz državnega proračuna ali iz drugih virov. Lokalne skupnosti upravljajo in urejajo tudi lokalne zadeve, ki so jim naložene z drugimi zakoni ali niso naložene drugim telesom. Lokalne skupnosti izpolnjujejo tudi državne zadeve, ki so jim naložene z zakoni (financira jih država) ali izhajajo iz sporazuma med svetom in pooblaščenim državnim organom.

Občine in mesta so pravne osebe, imajo samostojen proračun, bančni račun in simbole (člen 10).

Lokalne skupnosti imajo pravico vključevati se v mednarodne organizacije ali sodelovati z njimi. V teh razmerjih jih predstavljajo sveti ali predstavniška telesa, ki jih imenujejo sveti.

Lokalne skupnosti ne morejo biti odpravljene, njihove meje ali imena spremenjena brez upoštevanja mnenja sveta prizadete občine ali mesta. Svet ima pravico organizirati javne razprave o pomembnih zadevah na ozemlju prizadete lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti imajo pravico sprožiti spor pred sodišči, da bi zavarovale svoje zakonite pravice ali zgladile spore.

Volitve svetov ureja volilni zakon za svete lokalnih skupnosti. Po zakonu o ureditvi lokalne samouprave pa svet šteje najmanj 7 članov, sicer pa je njegovo število odvisno od števila prebivalcev (nad 2.000 prebivalcev najmanj 13 članov, nad 5.000 prebivalcev najmanj 17 članov, nad 10.000 prebivalcev najmanj 21 članov, nad 50.000 prebivalcev najmanj 31 članov). Svet voli predsednika občine in župana za triletno obdobje v skladu s pogoji in po postopku, ki ga določata zakon in statut podeželske občine ali mesta.

Pristojnosti občinske oziroma mestne vlade so (30. člen):

- pripravlja zadeve, ki bodo obravnavane na svetu, izhajajoč iz lastnih izhodišč ali iz odločitev sveta,
- rešuje in ureja tiste lokalne zadeve, ki so ji naložene z odločitvami sveta ali s statutom občine oziroma mesta,
- rešuje in ureja tiste lokalne zadeve, ki niso v izključni pristojnosti sveta,
- predstavlja ruralno občino ali mesto kot pravno osebo pred sodiščem.

Vlada lahko zaprosi svet, da spremeni svoje ukaze ali odločitve.

Občinsko vlado vodi predsednik občine, mestno vlado pa župan, ki predstavlja vlado (49. člen). Predsednik občine ali župan izdajata pisne odredbe o ureditvi notranjega delovanja vlade in občinskih oziroma mestnih institucij. Predsednik vlade ne more biti predsednik sveta. Vlado sestavljajo predsednik občine ali župan, člani vlade in sekretar podeželske občine ali mesta. Nadomeščanje predsednika občine ali župana je urejeno s statutom občine oziroma mesta. Vlada veljavno odloča, če je poleg predsednika občine oziroma župana ali njunih namestnikov navzoča najmanj polovica članov. Seje vlade so zaprte, dokler vlada ne odloči drugače. Predsednik občine ali župan lahko povabi druge osebe na sejo. Odločitve so sprejete z večino pritrdilnih glasov. Sklepe in druge dokumente podpisujeta predsednik občine oziroma župan in sekretar. Podrobnejše delovanje vlade, oblikovanje odborov in osnove delovanja ureja statut podeželske občine ali mesta.

Predsednik občine oziroma župan (50. člen) ureja delo vlade in pripravo sej vlade; predstavlja lokalno skupnost in vlado v skladu z zakonom, statutom in v okvirih pristojnosti, ki mu jih je delegiral svet; izdaja pisne odredbe o ureditvi notranjega dela vlade in občinskih oziroma mestnih institucij; podpisuje odredbe in predpise in druge dokumente vlade; predlaga za odobritev sveta sestavo vlade; predlaga za odobritev sveta imenovanje dodatnega člana vlade ali odpoklic člana vlade; predlaga za odobritev sveta kandidata za direktorja občinskega podjetja; izpolnjuje druge zadeve, ki so mu naložene z zakonom ali z občinskim oziroma mestnim statutom.

Podeželske občine oziroma mesta lahko (62. člen), da bi izrazile, predstavile in varovale skupne interese in izpolnjevale skupne zadeve, delujejo skupno, prene-sejo ustrezno oblast na posamezno občino ali mesto in oblikujejo asociacije lokalnih skupnosti. S sporazumi lahko določijo skupne institucije za takšno sodelovanje. Predstavniško telo asociacije lokalnih skupnosti ali po njegovem pooblastilu kakšno drugo telo asociacije ima pravico v imenu asociacije sklepati sporazume z organi državne oblasti o izpolnjevanju državnih obveznosti. Državne obveznosti so prevzete v izvajanje asociacije lokalnih skupnosti, če za to glasujejo vsi sveti občin, ki pripadajo asociaciji.



IV.

SESTAVINE REFORME  
LOKALNE SAMOUPRAVE



Reforma lokalne samouprave ima štiri sestavine: funkcionalno, teritorialno, organizacijsko in materialno. Nobena od njih ni sklenjena. Konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so teritorialni, funkcionalni, organizacijski, finančni in pravni. Lokalno skupnost sestavljajo območje, ljudje na tem območju in skupne potrebe, ki povezujejo te ljudi. Lokalna skupnost mora imeti svoje pristojnosti, ki so izvirne in prenesene. Prenesene pristojnosti so oblika teritorializacije državne uprave, izvirne pristojnosti – javne zadeve lokalnega pomena – pa pomenijo bistvo lokalne samouprave. Obstajati morajo tudi voljeni organi. Pri pravnem elementu pa mislimo na to, da je občina pravna oseba oziroma oseba javnega prava.

## OZEMLJE (TERITORIALNA SESTAVINA)

Občino sestavljajo naselja, ki so med seboj povezana s skupnimi potrebami in interesi.<sup>277</sup> Fizični prostor je konstitutivna sestavina občine kot lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je oblika združevanja ljudi, kjer se po določenem času – na podlagi prostorske fizične bližine – vzpostavi tesna povezanost prebivalcev in njihova zavest o pripadnosti tej skupnosti. Takšne skupnosti ljudi ne morejo vzpostaviti norme in organizacijske sheme. Z zakonom se lahko vzpostavi samo organizacija, pristna lokalna skupnost pa nastane postopno po določenem času skupnega delovanja ljudi na določenem geografskem prostoru. Pravnormativna določitev občin je zato lahko zares uspešna le, če se nasloni na dejanske povezave ljudi v spontano nastalih lokalnih skupnostih in če upošteva te relativno sklenjene kroge realnih družbenih odnosov. Tudi vsakršne spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi oziroma občinah ter spremembe njihovih statutov se morajo naslanjati na dejanske povezave ljudi v prostoru in jih “pravno priznati” ter s tem vnesti potrebni stabilnost in predvidljivost v členitev globalne družbe.<sup>278</sup> Usklajenost med praktično delujočimi skupnostmi v prostoru in njihovo pravno institucionalizacijo lahko ugodno vpliva na uspešnost lokalnih skupnosti pri zadovoljevanju potreb, ki zadevajo prebivalce občine in na demokratično reševanje krajevnih problemov – javnih zadev lokalnega pomena. Kadar pa je pravna nadstavba prostorskodružbene organiziranosti drugačna od dejanskih življenjskih tokov, bo negativno vplivala na uspešnost in demokracijo lokalne skupnosti.<sup>279</sup>

---

<sup>277</sup> Drugi odstavek 139. člena Ustave RS.

<sup>278</sup> Dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995, str. 15.

Gotovo pri reformi lokalne samouprave v Sloveniji ne gre za oblikovanje več sto novih občin, kot jih je bilo pred letom 1941. Nedvomno pa bo nastalo bistveno več občin od nekdanjih 62 komun. Ustavodajalec, zakon o lokalni samoupravi, pa tudi stroka zagotovo niso za "slamnate" občine, zato morajo prebivalci imeti pred odločitvijo o novi občini vse potrebne informacije, kakšne so njene perspektive razvoja v prihodnje.

Vsekakor pa je pri oblikovanju novih občin treba spoštovati in upoštevati obstoječe prometne in druge vezi, ki dejansko vzpostavljajo lokalne skupnosti na določenih širših območjih, kot je bilo to v preteklosti. Pri tem je treba poudariti, da bo samo občina, ki bo oblikovana v skladu z interesi prebivalcev, lahko funkcionirala kot pospeševalec ustvarjalne energije v lokalni skupnosti, občina kot birokratska izmišljotina pa bi bila jalova (Šmidovnik).

Z zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij<sup>280</sup> je bilo ustanovljenih 147 (od tega 11 mestnih) občin namesto prejšnjih 62 občin (komun) kot temeljnih družbenopolitičnih skupnosti. (Glej zemljevid)

Ustavno sodišče je v svoji odločbi z dne 9. 11. 1994<sup>281</sup> ugotovilo, da je ustava predvidela poizvedovalni referendum, končno določitev območja občine pa je prepustila zakonodajalcu. Po mnenju Ustavnega sodišča je bilo ustavno dopustno, da Državni zbor pogoja števila prebivalcev ni upošteval togo, ampak v sorazmerju z razlogi, ki opravičujejo ustanovitev občin z manj kot 5.000 prebivalci. Ustavno sodišče je sicer ugotovilo "nekaj primerov očitne arbitrarnosti, ko niso bile ustanovljene samostojne občine, čeprav so bili izpolnjeni isti pogoji kot v primerih, ko so občine bile ustanovljene". V obrazložitvi navedene odločbe je Ustavno sodišče zapisalo, da "so v nasprotju z ustavo tiste točke 2. člena zakona, s katerim se ustanavljajo občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev, ki jih je Državni zbor sam določil kot vsebinske pogoje z ZLS". Iz takšne obrazložitve po našem mnenju izhaja, da niso v neskladju z ustavo vse občine, ki jih določa 2. člen zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Isto pa velja tudi za 3. člen istega zakona, ki določa 11 mestnih občin. Ustavno sodišče je ugotovilo, da druga točka 3. člena zakona (občina Koper) ni v skladu z ustavo in da isto velja za območje mestne občine Novo mesto. Ustavno sodišče se "po opravljenem tehtanju prizadetih ustavnih dobrin ni odločilo, da bi ocenjevalo, ali so vse mestne občine oblikovane v skladu z ustavo".

Občine so zelo različne po številu prebivalcev, površini, številu naselij. Tako imamo do 1.000 prebivalcev 2 občini (Kobilje, Osilnica), od 1.001 do 3.000 prebivalcev 14 občin, od 3.001 do 5.000 prebivalcev 35 občin, od 5.001 do 10.000 prebivalcev 39 občin, od 10.001 do 50.000 52 občin, od 50.001 do 100.000 prebivalcev 3 občine (Celje, Kranj, Novo mesto) in nad 100.001 2 občini (Ljubljana, Maribor).

Po površini imamo do 10 km<sup>2</sup> 1 občino, od 11 do 20 km<sup>2</sup> 3 občine, od 21 do 30 km<sup>2</sup> 7 občin, od 31 do 40 km<sup>2</sup> 9 občin, od 41 do 50 m<sup>2</sup> 8 občin, od 51 do 60 km<sup>2</sup> 9 občin, od 61 do 70 km<sup>2</sup> 10 občin, od 71 do 80 km<sup>2</sup> 11 občin, od 81 do 90 km<sup>2</sup> 3

<sup>279</sup> Prav tam, str. 15.

<sup>280</sup> Ur. l. RS, št./60/94, popravek 69/94.

<sup>281</sup> Ur. l. RS, št. 73/94.



občine, od 91 do 1.00 km<sup>2</sup> 9 občin, od 101 do 150 km<sup>2</sup> 28 občin, od 151 do 200 km<sup>2</sup> 15 občin, od 201 do 250 km<sup>2</sup> 13 občin, od 251 do 300 km<sup>2</sup> 7 občin, od 301 do 350 km<sup>2</sup> 8 občin, od 351 do 400 km<sup>2</sup> 3 občine in nad 401 km<sup>2</sup> 3 občine.

V Sloveniji je 5959 naselij, 8075 statističnih okolišev, 14370 popisnih okolišev, 9305 ulic, 464112 hišnih številok.<sup>282</sup> Imamo občine z različnim številom naselij – od enega naselja (občina Kobilje) do 241 naselij (občina Novo mesto). Nad 100 naselij imajo občine Brežice, Črnomelj, Ivančna Gorica, Kamnik, Kočevje, Koper, Krško, Litija, Sevnica, Slovenska Bistrica, Šentjur pri Celju, Trebnje in Žalec.

Ustavno sodišče je od 6. do 26. oktobra 1994 prejelo eno zahtevo občinske skupščine in 79 pobud krajevnih skupnosti oziroma njihovih svetov ter posameznikov za začetek postopka za oceno ustavnosti posameznih točk 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij in vse te zadeve združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Odločilo pa je tudi, da bo posebej obravnavalo tiste vloge oziroma njihove dele, ki se nanašajo na ustavnost določitve imen in sedežev ustanovljenih občin.

Državni zbor mora najkasneje v šestih mesecih pred razpisom naslednjih lokalnih volitev odpraviti ugotovljene neskladnosti občin z ustavo. Za takšen rok se je ustavno sodišče odločilo tudi zaradi "upoštevanja zapletenosti in težavnosti usklajevanja območij občin in mestnih občin z ustavo". Ustavno sodišče je ocenilo, da gre pri oblikovanju občin, vključno z mestnimi občinami, za proces, v katerem se bodo te po svoji ustanovitvi še naprej oblikovale tako, da bodo čim bolj naravne in funkcionalne celote, seveda ob upoštevanju zakonskih meril. "Po konstituiranju novoustanovljenih občin bodo posamezna naselja ali več naselij v eni ali več občinah, kolikor bodo izpolnjevala pogoje za ustanovitev svoje občine ali če se bodo želela izločiti iz občine in priključiti drugi občini, lahko začela postopek po 14. ali 15. členu ZLS, ki omogočata izločitev dela občine in priključitev k drugi občini ali ustanovitev lastne občine. Takšno odločitev, ki se izglasuje na referendumu, bo po navedenem členu Državni zbor potrdil, če bo odločitev skladna z ustavnim konceptom in pogoji za ustanovitev lastne občine".

Predlog Vlade RS je bil za ustanovitev 147 "navadnih" občin in 10 mestnih občin. Po parlamentarnem postopku v Državnem zboru je bilo ustanovljenih 136 "navadnih" in 11 mestnih občin. Pri obravnavi zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij je prišlo do naslednjih sprememb. Priključene občine so bile: Apače, Branik-Dornberk, Braslovče, Cerklje na Dolenjskem, Dolenjske Toplice, Grgar-Čepovan, Krmelj-Šentjanž-Tržišče, Lovrenc na Pohorju, Mirna-Šentrupert, Mokronog, Oplotnica, Polzela, Prebold, Selnica ob Dravi, Senovo, Sotražica, Šmartno pri Litiji, Tuhinjska dolina, Vransko in Žužemberk. Na podlagi amandmajev poslancev pa so bile ustanovljene nove občine: Črenšovci, Juršinci, Kobilje, Loški Potok, Luče, Nazarje, Odranci, Osilnica, Rogatec, Turnišče, Zavrč in Hodoš-Šalovci.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo je prejela vrsto pobud, ki se nanašajo na ozemelske spremembe občin, ki jih je Državni zbor ustanovil z zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij.<sup>283</sup> Gre za pobude in predloge

<sup>282</sup> Zavod RS za statistiko, Statistične informacije, 20. dec. 1994, št. 327.

za ustanovitev novih občin in za pobude za spremembe občinskih meja zaradi izločitve dela občine in njegove priključitve k sosednji občini. Gre pa še za rešitev neustavnih situacij v primerih, ko je naselje razdeljeno v dve občini – na primer Skomarje- del v občinah Zreče in Vitanje.

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljene osnovne življenjske razmere, kot so: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina), dostopnost zdravniške oskrbe in socialne oskrbe, osnovno šolanje, minimalne komunalne in stanovanjsko-prostorske razmere za bivanje, osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta), banka oziroma hranilnica ter prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti.

Lokalne skupnosti so organizirane v občine, mesta in širše lokalne skupnosti. Občina ali mesto pa se lahko zaradi skrbi za posebne pravice in koristi delov občine oz. mesta razdelita na ožje enote (krajevne oziroma vaške skupnosti in četrti – v mestnih občinah), ki sestavljajo po svojem položaju in velikosti naravne medsebojno razmejene enote.

Občina v nam primerljivih državah, kot sta npr. Nemčija in Avstrija, ima svojo “dušo” in “imidž”. Kljub nekaterim procesom združevanja manjših v večje občine prevladuje majhna občina. V pravi, pristni občini, ki jo njeni člani čutijo za svojo, je življenje urejeno. Urejenost razmer za skupno in individualno življenje članov občine – od otrok do odraslih in ostarelih – je sinonim za občino kot temeljno obliko lokalne samouprave. Osnovna naloga organov občine in občinskega sveta, župana, odborov, komisij idr., je skrb za kakovost življenja ljudi. Pri tem si občina, npr v sosednji Avstriji, zastavlja prednostne naloge. Ne bo gradila teniških igrišč, preden ne poskrbi za ostarele, ne pokritih bazenov, preden nima zagotovljenih osnovnih možnosti za svoje delovanje.

Preden se ustanovi nova občina, je trebna na območju, kjer naj bi nastala, ugotoviti, kaj je v zemlji, pod njo in nad njo, s čim bo občina razpolagala.

Ustavno sodišče je v obrazložitvi sklepa o pobudi KS Trnovska vas (U-I-89/96-3) ponovno ugotovilo, da kot neustavne ni ocenilo posameznih točk 2. in 3. člena ZUODNO, ampak oba člena v celoti, ker bi odprava protiustavnosti posameznih točk izpodbijanih členov ali celo le posameznih delov točk vplivala tudi na območja drugih občin in mestnih občin, **katerih ustanovitev ni ustavno sporna** (podčrtal S. V.).

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij ustanavlja po prej opravljenem referendumu občine in določa njihova območja, imena in sedeže ter število članov občinskih svetov za prve volitve. Predlagatelj je pri pripravi zakona upošteval izide referendumov za določitev območij občin, ki so bili 29. maja 1994, strokovne podlage ter spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi<sup>284</sup> kakor tudi odločbi Ustavnega sodišča.<sup>285</sup> Ustava je določila občino kot (temeljno) lokalno samoupravno skupnost. Območje občine sestavljajo naselja, zato zakon določa občine in pri vsaki našteva tudi naselja, ki sodijo vanjo.

---

<sup>283</sup> Ur. l. RS, št. 60/94.

<sup>284</sup> Ur.l. št. 57/94.

<sup>285</sup> Ur.l. št. 45/94.

Za občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost mora biti izpolnjenih najmanj pet pogojev: ozemlje, prebivalci, ki jih vežejo skupni interesi, zavest o pripadnosti tej skupnosti in pogoji za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje skupnih interesov in potreb prebivalcev občine. Ustavno sodišče v skladu s strokovnimi gledanji v obrazložitvi svoje odločbe z dne 15. julija 1994 ugotavlja, da je občina življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. "Zanjo je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti."<sup>286</sup> Členitev Republike Slovenije na nove občine upošteva pogoje, ki jih določa zakon o lokalni samoupravi.<sup>287</sup>

Zakon določa tudi mestne občine in sicer na podlagi meril, ki jih vsebuje zakon o lokalni samoupravi.<sup>288</sup> Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem, z mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva. Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.<sup>289</sup> Mestna občina mora na svojem območju poleg pogojev, ki jih mora izpolnjevati navadna občina, izpolnjevati še pogoje, da ima bolnišnico, omrežje javnih služb, gledališča, muzeje, arhive (kulturna dejavnost), poklicne in srednje šole idr.<sup>290</sup>

Mestne občine so po tem zakonu občine Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij tudi določa, da obstoječe krajevne skupnosti in njihovi organi nadaljujejo z delom do konstituiranja na prvih volitvah izvoljenih svetov novih vaških, krajevnih ali četrtnih skupnosti oz. do uveljavitve občinskega statuta, če v občinskem statutu ne bo predvidena delitev občine na te skupnosti. Premoženje in delavce obstoječih krajevnih skupnosti prevzamejo nove vaške, krajevne ali četrtne skupnosti oz. občina v skladu z občinskim statutom.<sup>291</sup>

Zakon še določa, da so narodnostno mešana območja tista, ki jih kot taka opredeljujejo sedanji statuti občin Lendava, Murska Sobota, Koper, Izola in Piran.<sup>292</sup>

<sup>286</sup> Ur.l. RS št. 45/94.

<sup>287</sup> 13. in 13.a člen.

<sup>288</sup> 16. člen.

<sup>289</sup> 16. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>290</sup> 16. a člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>291</sup> 4. člen.

<sup>292</sup> 5. člen.

## Velikost občine, njena učinkovitost in vključevanje državljanov v občinsko politiko

Razmerja med velikostjo občin, učinkovitostjo pri zagotavljanju lokalnih javnih služb in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju so bila v središču razprav med reformami teritorialnih meja, ki so se začele v mnogih evropskih državah od zgodnjih 50-ih let dalje. V skladu z izboljšanjem učinkovitosti pri zagotavljanju lokalnih javnih služb se je zmanjšalo število občin v nekaterih državah do sredine 70-ih let. Da bi približali javno upravo državljanom, so pripravili upravne eksperimente, ki so vključevali ustanovitev podobčinskih, svetovalnih ali izvršilnih oblasti, pogosto v tistih državah, kjer je bil izveden proces združevanja občin z večjim zanosom.<sup>293</sup> Razprave o "bolj učinkoviti" ali "bolj demokratični" velikosti za občine in administrativne reforme, ki so sledile, so se odvijale skupaj s procesi prerazdelitve pooblastil med različnimi ravnmi oblasti in v okviru širših političnih debat (kot na primer o vlogi države v današnjih družbah, o krizi države blaginje) in spremembah pri delovanju javnih oblasti (kot na primer novi menedžerski modeli za lokalne javne službe, vključno s pogodbeno oddajo obveznosti in privatizacijo), kar je popolnoma spremenilo ozadje problemov, zato tudi veliko težavo doseganja sklepov s splošno veljavnostjo, posebej na evropski ravni.

V večini držav so bile občine zgodovinske entitete daleč pred zahtevami moderne družbe, ki si prizadeva tradicionalne meje in lokalne delitve preseči in utreti pot širjenju javnih služb. Nagla urbanizacija in strukturalne spremembe v gospodarstvu in družbi v povojnem obdobju so vodile k potrebi po restrukturiranju lokalne administracije. Obstajale so štiri možnosti za prilagoditev tem spremembam:

- temeljit pregled celotnega sistema, vključno s precejšnjim zmanjšanjem števila občin s pregrupiranjem in združitvijo glede na dojeta merila učinkovitosti in lestvico ekonomičnosti (strukturalna prilagoditev);
- ad hoc prilagoditev posebnim potrebam z medobčinskim sodelovanjem, ohranjajoč osnovno strukturo občin, medtem ko so združevali pristojnosti in sredstva (tehnična prilagoditev);
- večje državne podpore za usposobitev občin za uresničevanje njihovih naraščajočih problemov (prilagoditev po denarnih prenosih);
- prenos dela dejavnosti lokalnih oblasti na regionalno ali državno raven (prilagoditev s centralizacijo).<sup>294</sup>

Te teoretične možnosti so bile redko uporabljene v praksi v čisti obliki, niti niso med seboj izključujoče. Lahko ugotovimo, da je večina držav izbrala v presojo število občin in jih združevala. Ta strukturalna prilagoditev je bila pospeševana v glavnem v 60-ih in 70-ih letih, večjih strukturalnih sprememb pa ni več v zahodnoevropskih državah v 80-ih letih. V 80-ih letih so bile očitno v prednosti tehnič-

---

<sup>293</sup> The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, Local and regional authorities in Europe, No. 56, str. 5.

<sup>294</sup> Prav tam, str. 10.

ne prilagoditve. Trendi k privatizaciji in liberalizaciji so krepili "kupovanje naokoli" lokalnih uprav. Javne službe so bile izvajane tudi z neodvisnimi produkcijskimi enotami, zasebnimi oskrbovalci ali skupnimi upravami z njihovim lastnim menedžmentom. Tako je lahko funkcionalna in operativna učinkovitost občin naraščala ne glede na njihovo velikost ter količino in kakovost njihovega osebja. S skupnimi dejavnostmi so se združevala sredstva, zato nezadostna finančna podlaga majhnih občin preneha biti glavna ovira.

Nekatere države niso izvedle temeljitih reform, ali zaradi stališča, da je velikost njihovih občin ustrezna (Portugalska) ali ker so se morale ukloniti pritiskom političnih sil, ki so bile proti takšnim reformam. Te sile so zelo močne v nekaterih državah, na primer v Franciji, in so preprečile poskuse centralnih oblasti, da bi se lotile teh reform. Znano je, da so vse države, ki so izvedle temeljite strukturalne prilagoditve v preteklih desetletjih (Belgija, Nizozemska, skandinavske države idr.), to storile na obvezen način, običajno po neuspehlih poskusih prostovoljnih združitvev.<sup>295</sup>

Kakor koli že, videti je, da velik obseg strukturalnih prilagoditev v smereh, ki so bile izvedene v nekaterih evropskih državah, niso več privlačne v ekonomskem in političnem kontekstu 90-ih let.

Tretja opcija, porast finančnih prenosov iz državnega proračuna, mora biti prav tako obravnavana z upoštevanjem velike utesnjenosti državnih proračunov v kontekstu gospodarske recesije, boja v mednarodnem tekmovanju in (v nekaterih državah) pritiska meril Evropske gospodarske in monetarne unije.

Videti je, da četrta opcija ni življenjska opcija v večini držav. Prej gre za nasprotno težnjo, ki se vsiljuje. Ta opcija je tudi v nasprotju s politično voljo v večini držav, da bi prenesle državne zadeve na lokalne oblasti (prenos – devolucija ali decentralizacija).

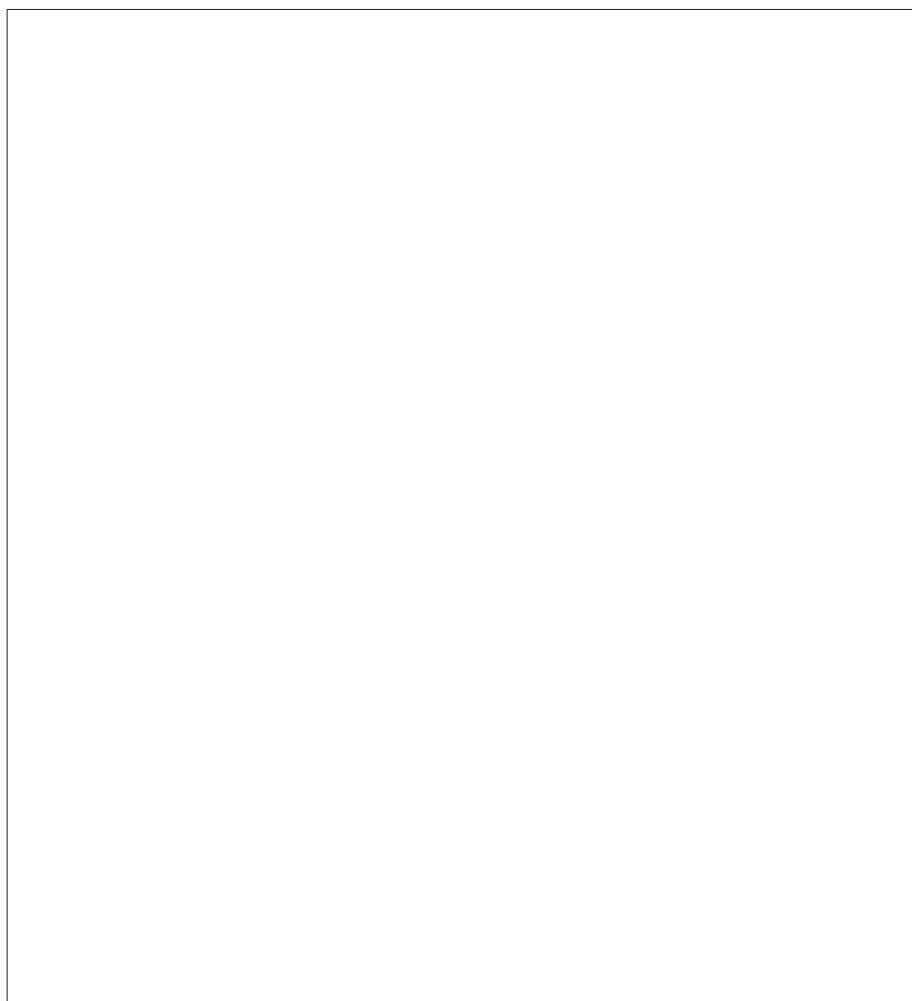
Prevladujoča težnja v sedanji Evropi ubira pot medobčinskega sodelovanja o posebnih zadevah.

Primerjalni statistični podatki kažejo (glej tabelo), da imajo več kot polovico občin z manj kot 1000 prebivalcev Češka republika, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Luksemburg, Slovaška, Španija in Švica. V tej skupini izstopajo Češka Republika (79,8 %), Francija (77,1 %) in Grčija (79,4 %). Avstrija, Italija, Malta, Norveška in Finska imajo večino občin z manj kot 5000 prebivalcev. Drug ekstrem so države z zelo majhnim številom občin z manj kot 5000 prebivalcev in z absolutno večino občin z več kot 10.000 prebivalcev. To so Belgija, Bolgarija, Nizozemska, Portugalska in Švedska. Danska je kljub svoji majhnosti blizu tej skupini. V Združenem kraljstvu imajo vse občine več kot 10.000 prebivalcev. Te države imajo tudi relativno visok delež lokalnih skupnosti z več kot 100.000 prebivalcev. Kljub temu ima, v celoti gledano, Nemčija največje število občin z več kot 100.000 prebivalcev (84), sledijo ji Turčija (81), Španija (55), Italija (51), Poljska (43), Francija (36) in Portugalska (23). Razen Poljske in Portugalske gre za iste države, ki imajo večino majhnih občin in jih lahko najdemo v prvi skupini. Glede na povedano lahko velike lokalne skupnosti spreminjajo povprečno velikost občin kot celote.

<sup>295</sup> Prav tam, str. 10.



Razen Portugalske so vse države iz druge skupine od leta 1950 dalje znatno zmanjšale število občin z njihovim združevanjem. To pojasni zelo nizek delež majhnih in velik delež srednjevelikih in velikih občin v teh državah. Kakor koli že, to ne pomeni, da države iz prve skupine niso izvedle nobenih reform. Nemčija je po letu 1950 za dve tretjini zmanjšala število svojih občin. Toda tega niso storile vse njene dežele, zato lahko najdemo zelo mešano sliko, ko analiziramo deželne podatke. Tako bi lahko nemške dežele razvrstili v obe skupini držav, o katerih smo govorili. Države, ki so najbolj dramatično zmanjšale število občin, so Bolgarija, Danska, Švedska (vsaka več kot 80 % zmanjšanje), Belgija, Nemčija, Združeno kraljestvo (več kot 69 %), Avstrija, Češka Republika, Nizozemska in Norveška (okrog 40 %).



Ko primerjamo velikost občin po površini, moramo upoštevati geografski položaj države. Nordijske države imajo velika redko poseljena območja in zato tudi ogromno občin z veliko gozdov, ledenikov in jezer. Gostota prebivalstva je največja v Belgiji in na Malti, Nizozemska, Danska, Francija, Nemčija, Madžarska, Italija, Luksemburg, Poljska, Portugalska in Slovaška spadajo v srednjo skupino s 100 do 200 prebivalcev na kvadratni kilometer. Nordijske države pa imajo najmanj gosto poseljena območja v Evropi. Norveška ima 4.220.686 prebivalcev in 448 občin, Danska 5.135.409 prebivalcev in 273 občin, Finska 4.954.484 prebivalcev in 460 občin in Švedska 8.590.630 prebivalcev in 284 občin.<sup>296</sup> V Italiji s 56.960.300 prebivalcev imajo 8.102 občin na 30.130.288 ha, od tega (po nadmorski višini) gorskih 2.605 (10.610.856 ha), hribovskih 3.371 (12.544.044 ha) in ravninskih 2.126 (6.975.428 ha).<sup>297</sup>

Globoke strukturalne reforme, ki so bile izvedene v nekaterih evropskih državah, so bile vsiljene z zakonom. Ti zakoni so bili pripravljene posebej za te reforme in ne morejo biti osnova za nadaljnje spremembe meja. Prihodnje reforme navadno terjajo zakon ali odlok v večini držav. V nekaterih državah so spremembe meja v pristojnosti dežele, avtonomne regije ali province. Pomembno vprašanje je, kako so državljani udeleženi v teh procesih, ali je lahko občina združena proti njihovi volji. To vprašanje je različno rešeno. Tako so na primer v Avstriji spremembe lokalnih meja sprejete z odločitvijo lokalnega sveta v sporazumu z deželno vlado. Spremembe meje gredo lahko na referendum, kar pa ni obvezno. V Belgiji ustava zahteva zakon za združitev ali spremembe meja občin, referendum pa je izključen. V Bolgariji je referendum predviden kot prvi pogoj za vsako spremembo. Na Danskem lahko občinski sveti odločijo, da bodo imeli svetovalni referendum o tej zadevi. Za manjše spremembe občinskih meja je pristojno ministristvo za notranje zadeve, pri večjih spremembah meja pa je zadnja odločitev v rokah parlamenta. Na Finskem državljani lahko predlagajo svetovalni referendum. V Franciji obstajajo različne možnosti združitve, vključno z oblikovanjem "združenih občin" (z namenom zavarovati delno avtonomijo prizadetih lokalnih skupnosti). Vse občine morajo soglašati in sprememba je razglašena s prefektovim ukazom. O združevanju odločajo občinski sveti. V Nemčiji morajo državljani imeti možnost, da povedo svoje poglede, preden se odloči o spremembah občinskih meja. V nekaterih deželah se lahko izvede referendum, vključno referendum, ki je zahtevan na podlagi ljudske iniciative. V Italiji regionalni zakon ustanavlja občine in spreminja njihove meje. Prej morajo biti konzultirane lokalne oblasti. Lokalni svetovalni referendumi so lahko tudi izvedeni, če jih zahteva zadostno število državljanov. Na Nizozemskem parlament z zakonom sprejme vsako spremembo, ki zadeva več kot 10 % prebivalstva občine. Manjše spremembe lahko sprejmejo lokalne oblasti same. Vedno pa igra odločilno vlogo pokrajinska uprava pri spodbujanju in pripravi sprememb. Svetovalni referendumi so mogoči.

Skleniti je mogoče, da večina zakonov držav pri spremembah meja lokalnih oblasti omogoča udeležbo prebivalstva, ali neposredno (posvetovanja ali referen-

<sup>296</sup> Local Government in the Nordic Countries, facts and figures, Kommuneforlaget, Oslo 1991.

<sup>297</sup> Italian statistical abstract 1994, National Statistical Institute, str. 17.

dum) ali posredno (občinski svet). Samo majhno število držav predvideva obvezujoči referendum (Švica, Islandija).

Ideja, da bi učinkovitost lokalne samouprave porasla z oblikovanjem večjih lokalnih skupnosti, je povzročila povojne nize reform meja lokalnih skupnosti, ki so pripeljale do dramatičnega zmanjšanja njihovega števila v številnih evropskih državah. Mnogo argumentov za to idejo je izhajalo iz ekonomskih teorij, ki so poskušale definirati optimalno velikost lokalnih oblasti glede na koristi in stroške javnih storitev. Opravljene so bile študije in analize učinkovitosti občinskih upravnih storitev. Pokazalo se je, da je za nekatere storitve velikost prebivalstva občine pomemben element, za druge storitve pa so pomembnejše druge različice (gostota prebivalstva, višinski faktorji, starostna struktura prebivalcev). Še več, organizacijske razporeditve produkcijske tehnologije, ki se uporabljajo za zagotovitev storitev, tudi igrajo pomembno vlogo pri določanju učinkovitosti lokalnih oblasti. Ker se vsi ti elementi spreminjajo v času, iskanje optimalne velikosti lokalne skupnosti ne more dati dolgoročno veljavnih rezultatov. Ideja minimalne življenjske velikosti občin izhaja iz dejstva, da zelo majhne občine ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehničnimi idr.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb. Velikost se ujema s točko, s katere občina začne kot ekonomsko sposobna z vidika zagotavljanja javnih služb. Ta točka se razlikuje od službe do službe. Velikost oziroma vprašanje definiranja življenjske začetne točke je na dnevnem redu zlasti v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Jedro zadeve je v tem, da je velikost odvisna od pristojnosti lokalnih skupnosti.<sup>298</sup>

Široko razširjeno je mnenje, da velike občine negativno vplivajo na udeležbo državljanov v lokalnih javnih zadevah in na kakovost lokalne demokracije. To mnenje ima velik pomen za argumente, ki zavračajo združevanje majhnih občin v večje enote kot rešitev za nekatere administrativne pomanjkljivosti. To mnenje je tudi v veliki meri povzročilo sprejem zakonodaje v nekaterih državah (Grčija, Španija, Švedska), ki predvideva oblikovanje podobčinskih oblasti s svetovalnimi ali izvršilnimi pooblastili, kadar posamezna lokalna skupnost preseže določeno velikost (običajno merjeno s številom prebivalcev). Zelo težko je dati izčrpno in nesporno interpretacijo izraza "citizen participation". Ali pokriva samo oblike neposredne udeležbe v volitvah, na lokalnih referendumih, v posvetovalnih in izvršilnih telesih, ki se nanašajo na zagotovitev lokalnih javnih služb, ali pa vsebuje tudi posredno udeležbo s političnim gibanjem in strankami, posebne interesne skupine itd.? Še več, pomembno je ugotoviti, da se udeležba javnosti ne more ocenjevati samo številčno. Nekateri tradicionalni argumenti pozabljajo spremembe na socialni, politični in gospodarski sceni. Naraščajoča mobilnost ljudi in gospodarskih dejavnosti ima za posledico spremembo meja območij, v katerih se problemi najbolje obravnavajo. Nekatero študije pa kažejo, da je udeležba državljanov veliko večja v občinah z manj kot 15.000 prebivalcev kot v občinah z več kot 40.000 prebivalci (Danska). V Angliji so ugotovili, da večja območja dajejo več možnosti za udeležbo in vpliv na javne zadeve kot majhne enote zaradi proporcionalno večjega števila prostovoljnih organizacij, državljanskih združenj, skupin in organiziranih političnih strank, ki pomagajo oblikovati politične zahteve.<sup>299</sup>

<sup>298</sup> The size..., str. 20 in nasl.

## RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI MED DRŽAVO IN LOKALNIMI SKUPNOSTMI (FUNKCIONALNA SESTAVINA)<sup>300</sup>

Prava vloga lokalne samouprave je v delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med centrom in lokalnimi skupnostmi je oblast centra zmanjšana tako, da je manj možna zloraba te oblasti. V tem smislu je lokalna samouprava vrsta varstva pred tiranijo. Sistem lokalne samouprave omogoča demokratični državi, da so določene javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana. Lokalne oblasti morajo imeti zagotovljeno pravico, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti znotraj okvirov, ki jih določa zakon (načelo subsidiarnosti).

Država naj bi z zakonom o upravi in s področnimi zakoni prevzela preostale naloge, ki so jih občine opravljale zanj – geodetske službe, urejanje prostora, zadeve borcev in veteranov idr. Ugotovljeno je bilo, da bi tudi veliko jasneje in nazorneje nastal problem sedanjih (pre)velikih občin, če bi bila ta razdelitev med državo in občino že izvršena.<sup>301</sup>

Občani kot državljani naj bi svoje upravne zadeve in postopke urejevali na sedežih dotedanjih občin (v upravnih enotah). Tako se jim v teh postopkih nikakor ne bi znižal dotedanji standard opravljanja upravnih storitev zanje.

Pri uvedbi lokalne samouprave gre za ločitev nalog države in nalog lokalne samouprave. Po zakonu o upravi<sup>302</sup> je država prevzela še večino preostalih nalog, ki so jih opravljale dotedanje občine v imenu in za račun države. 101. člen tega zakona je določil, da s 1. 1. 1995 prevzame država od občin vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvene narave iz pristojnosti občin. Upravne naloge poslej opravljajo upravne enote, razen nalog geodetske službe, nalog upravnega nadzorstva ter nalog na področju obrambe in zaščite, ki jih opravljajo neposredno pristojna ministrstva. To seveda ne pomeni, da država kasneje ne bi prenesla opravljanja dela svojih nalog na novo ustanovljene občine.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> Prav tam, str. 41.

<sup>300</sup> Strokovnjaki Sveta Evrope so januarja 1993 na srečanju s slovenskimi predstavniki menili, da je tedanje besedilo osnutka ZLS pravilno dalo občinam splošno pristojnost, da lahko samostojno uravnavajo in rešujejo zadeve javnega interesa na lokalni ravni. Glede na težave pri opredeljevanju zadev, ki so čisto lokalne narave, je tu pomembna splošna pristojnost za reševanje vsake zadeve, ki je ustava ali zakon nista izrecno poverila drugi ravni uprave.

<sup>301</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave kot strokovna služba je sicer vedno opozarjala pred pretiranim drobljenjem občin. Iskati je treba teritorialno tako zaokrožene občine, ki bodo sposobne uresničevati njihove predvidene naloge.

<sup>302</sup> Objavljen je bil v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 67/94.

<sup>303</sup> "Drugi tip funkcij je v zvezi z zadevami v sklopu pristojnosti centralne uprave; kar zadeva njihovo uresničevanje, pa se lahko centralna uprava odloči, da jih delegira na občine; tako delegiranje lahko jasno spremljajo direktive glede načina, kako naj se funkcije izvajajo, pa tudi nadzor izvajanja". Prim. Sklepne ugotovitve misije strokovnjakov iz Sveta Evrope, Ljubljana, marec 1993.

V primerjalnem pregledu običajno navajajo kot najpomembnejše naloge lokalne samouprave: podporo zasebni gospodarski dejavnosti (na primer zagotavljanje lokacij za gospodarske in trgovske dejavnosti), zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti (na primer solidarnostna in nepridobitniška stanovanja za šibkejšje sloje prebivalstva) in vzdrževanje družbenega reda (na primer s podporo ljudem v težavah). Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, ki so pomembne za vsakodnevno življenje ljudi.

V primerjavi z našimi dotedanjimi občinami naj bi bila nova občina osredotočena predvsem na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina je po naši ustavi pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Ustava pa tudi določa, da lahko država po predhodnem soglasju<sup>304</sup> občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese nanju opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V teh zadevah opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Ustava uvaja tudi mestno občino. Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Mestna občina pa opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

## LOKALNI UPRAVNI SISTEM (ORGANIZACIJSKA SESTAVINA)

Upravni sistem Republike Slovenije sestavljajo državna uprava, lokalna samouprava in javne službe, ki so med seboj povezane in soodvisne. Spremembe v eni od teh sestavin nujno vplivajo na drugi dve in povzročijo spremembe tudi v celotnem sistemu. Uvedba lokalne samouprave in javne službe so v marsičem novost in so nasledile prejšnji komunalni sistem in samoupravne interesne skupnosti. Javne službe predstavljajo težišče delovanja lokalne skupnosti in so po mnenju številnih teoretikov prava vsebina lokalne samouprave.<sup>305</sup> V tem delu govorimo samo o strukturi občinskih organov.

Pristojnosti organov občine, njihovo oblikovanje ter oblike neposredne demokracije je bilo eno najzahtevnejših vprašanj pri vzpostavljanju lokalne samouprave pri nas. Prve teze (marec 1992) za zakon o lokalni samoupravi<sup>306</sup> so med orga-

<sup>304</sup> Strokovnjaki iz misije Sveta Evrope so menili, da je takšno ustavno določilo recept za administrativno zmedo, ker bi lahko vodilo v situacijo, v kateri bi na nekaterih področjih neko zadevo reševale občine, medtem ko bi v sosednjih občinah zanje odgovarjala država. Seveda lahko pred prenosom nalog pride do posvetovanja občin (na primer preko združenj občin), vendar pa bi moral biti prenos nalog izveden poenoteno, razen če ni zelo dobrih objektivnih razlogov za drugačno ravnanje. Prim. Glavne ugotovitve strokovnjakov, str. 2.

<sup>305</sup> Glej Darinka Marguč, Pravna ureditev javnih služb s poudarkom na ureditvi nekaterih vprašanj javne službe v visokem šolstvu, Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1997, str. 135.

ne občine vključevale občinski svet, enega ali več občinskih odborov in župana. Občinski svet naj bi volil župana in enega ali več podžupanov, variantno pa je bilo predlagano, da se takšna zakonska določba črta (50. teza). Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona iz septembra 1992<sup>307</sup> je določal kot organe občine občinski svet, župana, po potrebi enega ali več občinskih odborov in nadzorni odbor. Župan naj bi se volil neposredno, variantni dodatek pa je omogočal, da župana izvoli občinski svet, če tako določa statut občine. Predlog zakona o lokalni samoupravi (september 1993)<sup>308</sup> je določal kot organe občinski svet, župana, po potrebi enega ali več občinskih odborov in nadzorni odbor. Predlog zakona je določal, da župana volijo polnoletni prebivalci na neposrednih tajnih volitvah ali pa ga izvoli občinski svet izmed svojih članov. Zakon o lokalni samoupravi<sup>309</sup> je končno določil, da so organi občine občinski svet, župan ter po potrebi eden ali več občinskih odborov in nadzorni odbor. Župana volijo državljani, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih tajnih volitvah. Novela zakona o lokalni samoupravi<sup>310</sup> je iz spiska organov občine izpustila odbore, ki so nato skupaj s komisijami delovna telesa občinskega sveta, ki obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge. Novela je tudi natančneje določala pristojnosti in medsebojna razmerja občinskega sveta in župana. Občinski svet ima predsednika, ki skrbi za organizacijo in vodenje njegovega dela. Novela s takšno vsebino je bila potrebna, ker so začetek delovanja občinskih svetov in županov spremljale (ponekod pa jih še naprej tudi po sprejemu te novele zakona) težave, ki so bile tudi posledica tega, da v ZLS nekaj vprašanj ni bilo urejenih ali pa so bili posamezni člani nedorečeni. To je zlasti veljalo za razmerja županov do občinskih svetov in županov do odborov sveta, za vprašanja nezdružljivosti funkcije župana in drugih funkcionarjev, vključno načelnikov upravnih enot, ter zaposlenih v občinski upravi s članstvom v občinskem svetu ter za razmerja občinskih svetov do upravnih enot. Spremembe in dopolnitve pa niso posegle v sam koncept zakona in njegove temeljne vsebinske rešitve.

Temeljne odločitve v lokalni skupnosti v sodobnih ureditvah praviloma sprejema predstaviško telo, ki je osrednji organ lokalne samouprave in ga praviloma neposredno volijo prebivalci lokalne skupnosti. Ponekod se poleg predstaviškega telesa neposredno voli tudi župan kot vodja občinske uprave, vendar je to bolj izjema kot pravilo.<sup>311</sup> V večini ureditev je najvišji organ občine neposredno izvoljeni svet, ki ima nalogo strateškega odločanja. Izvršilno funkcijo v prvem mode-

<sup>306</sup> Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, str. 11 do 19.

<sup>307</sup> Odbor za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije je na seji dne 29. septembra 1992 določil besedilo predloga za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona in ga kot predlagatelj poslal v obravnavo in sprejem Skupščini Republike Slovenije.

<sup>308</sup> Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona – EPA 265, Ljubljana, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 17/1993, Ljubljana, 28. junij 1993.

<sup>309</sup> Uradni list RS, št. 72/93 z dne 31. decembra 1993.

<sup>310</sup> Uradni list RS, št. 14/95 z dne 10. marca 1995.

<sup>311</sup> Prim. dr. Franci Grad, Državna ureditev (študijsko gradivo), Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, marec 1996, str. 22.

lu opravlja odbor s predsednikom, ki tudi neposredno nadzira in usklajuje upravno nalogo, ki jo izvajajo oddelki. Ta model je precej podoben naši nekdanji ureditvi, s tem da so sveti po svojem obsegu precej manjši od nekdanjih delegatskih skupščin. V drugem modelu opravlja izvršilno nalogo enako odbor s predsednikom, pri čemer neposredno ne nadzira in usklajuje upravne naloge. To nalogo opravljajo posebni sveti, ki jih za vsako upravno področje oziroma oddelek izvoli svet. Ta model omogoča največji vpliv strank na izvajanje upravne naloge. V tretjem modelu opravlja izvršilno nalogo župan, ki hkrati tudi nadzira in usklajuje upravno nalogo, ki jo izvajajo oddelki. Pri tem delu mu pomagajo njegovi pomočniki ter občinski tajnik.<sup>312</sup>

## MATERIALNA PODLAGA (FINANČNA SESTAVINA)

Lokalna samouprava je lahko samo fasada, če nima finančne avtonomije in zadostnih finančnih virov. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti.<sup>313</sup> Zakon bi moral natančno določati obveznosti lokalnih skupnosti za dobro finančno vodenje, še zlasti zahtevo po ravnovesju med prihodki in odhodki in o izvajanju večletnega finančnega planiranja.<sup>314</sup> Evropska listina lokalne samouprave terja pravico lokalnih oblasti do ustreznih lastnih finančnih virov znotraj nacionalne ekonomske politike, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Finančna avtonomija tudi pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro. Finančni viri morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakon.<sup>315</sup> Mnoge evropske države so še daleč od uporabe načela subsidiarnosti, kakor koli je že interpretirano, in načel Evropske listine lokalne samouprave. Javna poraba lokalnih oblasti v okviru bruto domačega proizvoda znaša od 1,4 % (Ciper) do 27,5 % (Švedska), pod 10 % pa samo v 12 državah.<sup>316</sup> V 12 državah je delež te porabe v celotni javni porabi, kar je boljši pogled na stopnjo decentralizacije v jav-

<sup>312</sup> Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona z dne 29. septembra 1992, str. 14.

<sup>313</sup> Strokovnjaki so še zlasti poudarili potrebo po določitvi vsaj enega zanesljivega vira obdavčitve, ki bi bil namenjen izključno lokalnim organom s pravico določanja davčne stopnje. Prim. Glavne ugotovitve strokovnjakov, str. 4.

<sup>314</sup> Prav tam, str. 4.

<sup>315</sup> 9. člen listine.

nem sektorju, pod 15 % in v 5 državah celo pod 10 %, čeprav je treba upoštevati, da so prenesene pristojnosti že vključene v te izračune.

Javna poraba občin v bruto domačem proizvodu Slovenije je v letu 1995 znašala 4,4 %, v celotni javni porabi pa 10 %.<sup>317</sup> Primerjava teh deležev v različnih

---

<sup>316</sup> Local Finance in Europe, Council of Europe, Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10-11 October 1996, str. 6.

<sup>317</sup> Local finance in Europe, Basic report, Council of Europe, Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10-11 October 1996, str. 11.



državah je razvidna v tabeli. Investicijska poraba občin v Sloveniji znaša 43 % celotne občinske javne porabe, 11,20 % splošne investicijske porabe in 1,89 % domačega bruto proizvoda.<sup>318</sup>

---

<sup>318</sup> Prav tam, str. 15.

Viri financiranja občin v Sloveniji so lastni lokalni davki 5 %, takse in pristojbine 9 %, finančni prenosi 67 %, posojila 1 % in drugi viri 18 %.<sup>319</sup> Primerjava z drugimi državami je razvidna v tabeli: Viri za financiranje občin.

Glavni cilj politike v državah v prehodu je decentralizacija zelo centraliziranega totalitarnega sistema in restrukturiranje lokalnih oblasti. To je izziv za oba, politični in ekonomski sistem, odkar je treba proizvajati dobrine in storitve, ki jih zahtevajo uporabniki in volivci. V vseh nekdanjih komunističnih državah je bil ponovno vzpostavljen pravni red, ki naj bi zagotovil institucionalne spremembe. Lokalna samouprava je bila ustavno zagotovljena. Lokalnim oblastem so bile dane splošne pristojnosti za vse javne zadeve, ki niso v pristojnosti drugih javnih institucij, nove lastninske pravice in pravica do lokalne samouprave preko voljenih predstavnikov. Toda veliko lažje je ta načela spraviti na papir, kot pa jih kot splošna pravila preliti v podrobne predpise. V praksi bodo potrebna leta, da bi dosegli učinkovite institucionalne in pravne rešitve. Na splošno lahko ugotovimo, da je prihodkovna stran lokalnih proračunov v teh državah nezadostna.<sup>320</sup> Ugotovljeno pa je, da kadar reforme javne uprave, alokacija pristojnosti in financiranje funkcij lokalne samouprave ne vodijo nazaj k centralni oblasti, ampak bolj k lokalnim skupnostim, to ne samo poveča učinkovitost in napredek, marveč tudi krepi demokracijo.

---

<sup>319</sup> Prav tam, str. 17.

<sup>320</sup> Prav tam, str. 14 do 16.



V.

VRSTE OBČIN

## PODEŽELSKE

Podeželske skupnosti so najstarejša oblika ustaljenega družbenega bivanja na določenem zemljepisnem prostoru, ki so jih označevali relativna osamljenost in večja odvisnost od prirodnega okolja, majhno število pripadnikov, primarni skupinski značaj, nizka stopnja delitve dela in relativna homogenost, večji pomen sorodstva in družine, velika vloga tradicije in običajev ter zelo omejena družbena mobilnost. Pod vplivom urbanizacije je prišlo do preobrazbe in razkroja številnih vaških skupnosti, zajel jih je val industrializacije in modernizacije kmetijske proizvodnje, vse to je pospeševalo proces, ki mu pravimo odpravljanje razlik med mestom in vasjo.<sup>321</sup> Teorija kontinuuma ugotavlja, da se podeželsko-mestne razlike razvrščajo vzdolž kontinuuma od enega do drugega ekstremnega pola. Gre za lestvico v stopnjevanju od "najbolj podeželskih" (ruralnih) do "najbolj mestnih" (urbanih) skupnosti. "Le tako si je mogoče razložiti silno raznovrstne oblike naselitve in družbenega življenja, ki se pojavljajo zaradi razmaha sodobne urbanizacije med "klasičnim" mestom in "klasično" vasjo".<sup>322</sup> Občina mora ustrezati lokalni skupnosti kot samoupravni lokalni skupnosti, ki jo družijo skupni interesi in potrebe občanov. Štela naj bi praviloma več kot 5.000 prebivalcev in sposobna mora biti opravljati za njene prebivalce temeljne oskrbne naloge, kot so: trgovina z osnovnimi potrebščinami, zdravstvena ambulanta, osnovna šola, pošta, ustrezni prostori za občinski sedež in določena komunalno-stanovanjska opremljenost. Te dejavnosti naj bi bile nameščene v občinskem središču – centralnem naselju, ki naj bi bilo dobro dostopno.<sup>323</sup>

Tradicionalni tip občine je občina kot temeljna socialna in po naravi zasnovana skupnost prebivalcev na določenem ozemlju. Nova občinska ureditev mora seveda upoštevati družbene spremembe, ki jih je Slovenija doživela v obdobju po drugi svetovni vojni. Tradicionalna agrarna družba, ki je prevladovala v predvojni Sloveniji, se je razkrojila in bi bilo zato to vračanje k majhnim predvojnimi "krajevnim občinam". Urbanizacija in industrializacija sta zabrisali nekdanja dokaj ostra razmerja med mesti in podeželjem. Pojavil se je t. i. "urbano-ruralni kontinuum", to je postopen prehod med mesti in agrarnim podeželjem.<sup>324</sup>

---

<sup>321</sup> Prim. Jože Goričar, Temelji občne sociologije, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975, stran 153 in nasl.

<sup>322</sup> Goričar, prav tam, str. 153.

<sup>323</sup> Prim. dr. Igor Vrišer, Delovno gradivo o oblikovanju novih občin v republiki Sloveniji, Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, Ljubljana, 30. marec 1992, str. 22.

<sup>324</sup> Prav tam, str. 20.

## MESTNE OBČINE

Že ob pripravi zakona o lokalni samoupravi je bila sprejeta usmeritev, naj ta zakon kot krovni zakon uredi vse tipe lokalnih skupnosti, postavi temeljne pogoje za njihovo ustanovitev ter omogoči oblikovanje prve in druge ravni lokalne samouprave. Podrobnejšo ureditev posameznih tipov lokalnih skupnosti pa naj bi opredelili posebni zakoni. Tako zakon o lokalni samoupravi določa tudi pogoje za ustanovitev mestne občine, mestni občini določa enake izvirne pristojnosti kot drugim občinam ter ji dodatno nalaga naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta, ki jih primeroma tudi navaja. Zakon o mestnih občinah pa je treba sprejeti, da bi z njim realizirali določbo drugega odstavka 141. člena Ustave RS, po kateri mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Mestna občina je tako ustavna kategorija. Za mestne občine naj bi ugotovili tudi tiste državne naloge, ki so jih opravljale nekdanje občine in bi bilo njihovo izvajanje po mestnih občinah racionalnejše in ekonomično. Zako naj bi podrobneje uredil status mestnih občin, njihov odnos do države in drugih lokalnih skupnosti in drugo.<sup>325</sup>

Na posvetu o mestnih občinah, ki ga je 23. maja 1994 v Ljubljani organizirala Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave, je bilo soglasno mnenje strokovnjakov in udeležencev posveta, da je nujno treba pripraviti poseben zakon o mestnih občinah.<sup>326</sup> Zakon o lokalni samoupravi sicer vsebuje člen, ki govori o ustanovitvi mestne občine, in člene, ki splošno določajo naloge, notranjo členjenost in še nekatere zadeve mestne občine, vendar so te določbe preskromne oziroma je pravna opredelitev mestnih občin preohlapna.

Strokovnjaki so opozorili, da pri obravnavanju meril za opredeljevanje mest in mestnih občin v Sloveniji izstopa nekaj ključnih problemov, kot so:

<sup>325</sup> Vlada RS je v svojem mnenju z dne 19. 4. 1996 o predlogu zakona o mestnih občinah, ki ga je v zakonodajni postopek vložil poslanec Igor Bavčar, Poročevalec Državnega zbora, št. 7/1996, zapisala, da ne nasprotuje ureditvi posebnosti mestnih občin s posebnim zakonom, za vloženi predlog zakona pa je ocenila, da ne daje ustrezne pravne podlage za ureditev položaja in pristojnosti mestnih občin. Ta predlog je nejasen, posplošen in v glavnem v nasprotju z veljavno zakonodajo, mestni občini nepretehtano v izvirno pristojnost dodeljuje tudi naloge, ki sodijo med izključne državne naloge. V bistvu naj bi po tem predlogu mestne občine prevzele na območju mesta naloge upravnih enot in nekaterih drugih državnih organov, na primer zagotavljanje varnosti in javnega reda na javnih prireditvah in shodih, izdajanje dovoljenj o javnih prireditvah in o javnih prireditvah idr.

<sup>326</sup> Inštitut za javno upravo je v svoji strokovni ekspertizi Naloge, pomembne za razvoj mest z dne 15. 12. 1997, ki jo je pripravil za Službo Vlade RS za lokalno samoupravo, ugotovil, da problematike pristojnosti mestnih občin včasih ni mogoče ločiti od splošne problematike pristojnosti občin in menil, da je opredelitev posebnih nalog, ki se nanašajo na razvoj mest, stvar področnih zakonov. Dokončna opredelitev nalog, ki se nanašajo na razvoj mest, mora po inštitutovim mnenju nastati kot rezultat skrbne analize po posameznih področjih, ki vključujejo poleg pravne stroke tudi dobro poznavanje posameznih strokovnih področij (urabanizem, javni prevozi, javna varnost itd.). Problematika mestnih občin pa je tudi neločljivo povezana s problematiko širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Dogovorjeno je bilo, da se v okviru nove novele zakona o lokalni samoupravi zaenkrat dogradi 22. člen, ki govori o nalogah mestne občine, ki se nanašajo na razvoj mest.

- definicija mest, ki se spreminja z ekonomskim razvojem družbe; komisija OZN za členitev mest priporoča tri različna načela – količinska (določitev spodnje meje), zgodovinsko-pravna načela in merila gospodarske sestave naselij; pri nas so do zdaj metode razmejevanja mestnih območij in podeželja temeljile v glavnem na demografskih (razvoj mestnega prebivalstva) in socialno-ekonomskih kazalcih (delež kmečkega prebivalstva, delež dnevnih preseljevanj);
- definicija obmestja – območje trdnih stikov med mestom in podeželjem in območje sprememb v demografski, zaposlitveni in socialni sestavi prebivalstva;
- mestna regija – prostorska celota, pri kateri imajo povezovalni stiki med mestom in njegovim obmestjem odločujoči pomen; osrčje mestne regije sestavlja mestno središče ali mestno jedro, okoli katerega se razprostirajo “predmestja” ali mestni ringi;
- merila pri razmejevanju mest; mednarodni institut za statistiko priporoča uporabo meril: neprekinjena pozidanost, visoka gostota prebivalcev (praviloma nad 1.000 prebivalcev/km<sup>2</sup>), nadpovprečna rast prebivalstva med dvema popisnima obdobjema, nadpovprečno nizek delež kmečkega prebivalstva, povišan delež dnevnih migrantov, usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestnemu središču;
- tri temeljne skupine meril, ki jih uporabljajo v posameznih državah za določanje obsega in meja mest in mestnih regij: geografsko-fiziognomska, demografska in socialno-ekonomska merila;
- predlog kazalcev naših strokovnjakov za mesta: formalni (najmanj 10.000 prebivalcev), fiziognomski (gostota poseljenosti je najmanj 1.000 preb/km<sup>2</sup>), morfološki (sklenjenost pozidave, proste kmetijske površine ne presegajo 20 m med zgradbami), funkcijski (delež dnevnih migrantov presega 25 % zaposl.; več kot 15.000 delovnih mest skupaj), strukturni (vsaj 50 % delovnih mest v terciarnih in kvartarnih dejavnostih); za obmestja: skupaj najmanj 5.000 prebivalcev, letna stopnja rasti štev. preb. je večja od 0,6 %, selitveni saldo je pozitiven – delež priseljencev presega 50 % od skupnega prebivalstva, oddaljenost od mestnega središča je največ 30 min., gostota poseljenosti je najmanj 300 preb/km<sup>2</sup>, sklenjenost pozidave, proste kmetijske površine ne presegajo 1.000 m med naselji, število dnevnih migrantov je najmanj 1.000, delež kmečkega prebivalstva ne presega 10 %;
- l. 1952 je upravnica ureditev priznala 48 naseljem naslov mesta, mestne občine s posebnimi pravicami ali mestne občine; po letu 1974 je pravni in upravni pojem mesta – razen v izjemnih primerih – prenehal obstajati;
- obmestja morajo postati integrirani del bodočih mestnih občin; obmestje kot samostojna “kategorija” ne more obstajati, njegov obstoj je možen le v funkcijskih povezavah z osrednjim mestnim naseljem;
- izhodišča za oblikovanje mestnih občin naj bi sledila ciljem – ekonomski neodvisnosti mestnih občin, izvedbi policentričnega razvoja Slovenije in vključevanju neposrednih obmestij v mestne občine;
- dr. Vrišer k obravnavanim kazalcem dodaja še tri merila, ki kažejo geografski, gospodarski in kulturni pomen posameznega mesta: hierarhična stopnja, ki jo je imelo mesto v omrežju centralnih naselij in je kazalo pomen mesta v siste-

mu centralnih naselij; število pomembnejših nalog, ki jih je imelo mesto na ožji (urbani) in na širši (regionalni) ravni; število prebivalcev na mestnem vplivnem območju na krajevni, mikroregionalni in mezoregionalni ravni, kar bi kazalo vlogo mesta v centralnonaselbinskem omrežju, njegovo opremljenost s storitvenimi dejavnostmi ter navezanost okoličanov na mestno središče; dr. Vrišer se je tudi zavzel, naj bi zakon o mestnih občinah opredeljeval mestne občine (merila za oblikovanje, pristojnost, notranjo členjenost idr.) in določal pogoje za podelitev naslova mesto.

V razpravi so udeleženci – zlasti predsedniki takratnih občinskih skupščin – terjali širokogrudno podeljevanje statusa mestne občine, na drugi strani pa je dr. Šmidovnik temu zelo odločno nasprotoval in celo menil, naj ima tak status lahko le mesto Ljubljana. Ugotavljal je še, da poteka v Evropi proces zmanjševanja števila mestnih občin in se zavzel za izboljšanje položaja podeželskih občin. Prvi so se tudi zavzemali za večjo uporabo zgodovinskih meril. V razpravi so bili še dani poudarki in ugotovitve, kot so:

- da ob obstoju moderne tehnologije težko govorimo o mestnih predelih;
- da morata biti upravna reforma in reforma lokalne samouprave povezani in naj bodo mestne občine hkrati upravna središča;
- da so mestne četrti samoupravne enote znotraj mesta in hkrati nosilke določenih nalog, ki jih jim poveri mestni svet;
- da ni potrebe po posebnem zakonu o glavnem mestu Republike Slovenije Ljubljani, saj zadostuje nekaj členov o njem v zakonu o mestnih občinah; predvideni zakon o mestu Ljubljana tudi posega v mestno avtonomijo;
- da zakon o lokalni samoupravi preveč široko predvideva posebne statute za posamezne tipe občin; v Evropi se namreč izenačuje status občin;
- da mesta že imamo in ni treba, da jih posebej ustanavlja zakon;
- da bi morala projekt reforme lokalne samouprave voditi Vlada RS, ki bi tudi morala predložiti metodologijo, kako priti do mestnih občin;
- da mora zakon o lokalni samoupravi določiti spodnjo mejo 3.000 prebivalcev za občino;
- da je treba jemati občine kot razvojna jedra in tudi opredeliti sistem solidarnosti in vzajemnosti;
- da projekt uvajanja lokalne samouprave ves čas ni imel dovolj politične podpore.

Kasneje so nastale teze za zakon o mestnih občinah.<sup>327</sup> Avtorji so s tem zakonom, ki naj bi bil "udar proti državi", želeli na mestne občine prenesti pripravljane in sprejemanje elementov republiškega prostorskega plana in prostorskih izvedbenih aktov iz državne pristojnosti, ki zadevajo mestno območje, vodenje registra prebivalstva, izdajanje upravnih dovoljenj o javnih shodih in javnih prireditvah, skrb za javni red in mir na območju mesta, izdajanje upravnih dovoljenj za posege v prostor in graditev objektov iz državne pristojnosti, ki zadevajo

<sup>327</sup> MO Maribor, Mestna uprava, Oddelek za splošne in premoženjsko pravne zadeve, 2. 10. 1995.



mestno območje, geodetske službe, upravno in inšpekcijsko nadzorstvo idr. Župan naj bi bil tudi načelnik upravne enote. Strokovni odmevi na takšne predloge so bili,<sup>328</sup> da je zakon o mestnih občinah nedvomno potreben in ni sistemskih ovir za njegovo sprejetje. K sami vsebini pa so bile dane kritične pripombe, ki so se večinsko zavzemale za to, da ta zakon določi izvirne pristojnosti mestnih občin, ki se nanašajo na razvoj mest, področna zakonodaja pa naj bi po predhodnih analizah za posamezna področja določila predvsem t. i. prenesene pristojnosti na mestne občine.

### Primer občine Koper

V poskusu oblikovanja novih občin v Republiki Slovenije iz leta 1992<sup>329</sup> je bila predlagana razdelitev občine Koper na štiri občine – Koper, Dekani, Ankaran-Škofije in Šmarje-Marezige.<sup>330</sup> O tem je bil 17. marca 1992 organiziran tudi posvet na Semedeli v Kopru, na katerem so predstavniki Odbora za lokalno samoupravo predstavili zamišljeni model lokalne samouprave v Sloveniji in posebej na obalnem območju. Takrat ni bilo slišati nobenih ugovorov zoper predlagano delitev občine Koper.

Strokovno gledano bi na območju sedanje občine Koper lahko ustanovili več občin. V študijskem gradivu iz leta 1992<sup>331</sup> so bile predvidene štiri nove občine (Ankaran-Škofije, Dekani, Koper, Šmarje-Marezige), v strokovnih podlagah za opredelitev referendumskih območij<sup>332</sup> pa v varianti A šest in v varianti B pet novih občin oziroma referendumskih območij za njihovo ustanovitev.

Pregled zapisnikov zborov občanov je pokazal, da so se v tem primeru vsi zbori občanov odločili za (mestno) občino Koper v dosedanjem teritorialnem okviru. Zborov za odpravo kolizij ni bilo treba sklicati, ker ni bilo drugačnih predlogov za določitev referendumskih območij, ki bi jih oblikovali z zbiranjem podpisov.

Ugovor zoper referendumsko območje za ustanovitev občine Koper, po katerem naj bi občina Koper ostala v istem teritorialnem okviru, so vložili Državljan-ska pobuda "Slovenska Istra", skupina podpisnikov iz Dekanov, Občinski odbor SKD, OO SDSS Koper in OO Zeleni Slovenije. Vsem vložnikom ugovorov je bila skupna ugotovitev, da bi bila predlagana občina Koper v dosedanjem teritorialnem okviru največja v Sloveniji. Ustanovitev take občine naj bi bila v popolnem nasprotju z Evropsko listino lokalne samouprave, ustavnimi, zakonskimi in s tradicionalnimi pogledi na občino kot temeljno, socialno in po naravi zasnovano skupnost prebivalcev na določenem ozemlju. Po njihovem mnenju uradna predstavitev nove vloge občine na zborih občanov ni verodostojna in tudi ne objektiv-

---

<sup>328</sup> Sestanek 18. 1. 1996 v prostorih Službe Vlade RS za reformo lokalne samouprave.

<sup>329</sup> Lokalna samouprava v republiki Sloveniji, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, Ljubljana, 30. marec 1992, zvezek 1, str. 40.

<sup>330</sup> Na dveh sestankih v SO Koper sta 25. 10. 1991 in 17. 3. 1992 sodelovala prof. dr. Igor Vrišer in mag. Stane Vlaj. Poseben posvet z več kot 100 udeleženci je bil v Kopru v aprilu 1994, na katerem so sodelovali tudi dr. France Bučar, Andrej Čokert in mag. Stane Vlaj, ki so predstavili tudi zasnovano mestne občine.

<sup>331</sup> Poročevalec Skupščine RS, posebna izdaja, 30/3-1993.

<sup>332</sup> Poročevalec Državnega zbora, posebna številka, 22/3-1994.

no seznanila občanov z njihovo ustavno pravico do lokalne samouprave. Državljska pobuda "Slovenska Istra" je zato predlagala, da bi se v nekdanji občini Koper oblikovala referendumsko območje za ustanovitev občin Koper, Črni Kal, Dekani, Gračišče, Marežige in Šmarje. Predlagali so ponovitev ali organiziranje zborov občanov.<sup>333</sup>

Novjša stroka meni, naj bi mestno območje obsegalo tudi obmestje – koliko, pa je odvisno od konkretnih urbanističnih, geografskih in drugih razmer ter načrtovanja razvoja mesta.

## POLOŽAJ GLAVNEGA MESTA<sup>334</sup>

Leta 1992 je bila v Rio de Janeiru konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, na kateri so voditelji 179 držav, ki so podpisali dokument Agenda 21, ki vsebuje načela soobstojnega razvoja in načrt dejavnosti za uresničevanje teh načel.<sup>335</sup> Dokument poziva vlade, da skupaj z nevladnimi organizacijami in javnostjo pripravijo nacionalne strategije, načrte in usmeritve za soobstojen razvoj v njihovih državah. Mnoge vlade, mednarodne organizacije, lokalne skupnosti, poslovni ljudje in nevladne organizacije so sprejele izziv Agende 21 in pripravljajo načrte, strategije in akcijske načrte za uresničitev razvojnih načrtov.<sup>336</sup> Glede mest in naselij se dokument zavzema za zagotovitev kakovosti življenja v mestih in naseljih, ki bo v skladu z naravnimi danostmi in človeškimi zmožnostmi in za družabništvo ter harmonična razmerja med mesti in njihovim zaledjem. Za dosego teh ciljev naj bi določili prioritete kulturne, izobraževalne in socialne programe, ki bodo nadgradili programe materialne rasti razvoja v duhu uveljavitve kakovosti življenja.<sup>337</sup>

Mesto (mestna občina) je nedeljiv urbani, gospodarski in družbeni prostor, ki vključuje vse za rast in razvoj mesta vitalne naloge in temu prilagojen obseg površin za poselitev, delovna mesta, zelenje, rekreacijo in za infrastrukturne sisteme.<sup>338</sup> Mesto naj bi zagotavljalo meščanom temeljne življenjske razmere ter

<sup>333</sup> Ustavno sodišče je pobudi Državljske pobude Slovenska Istra iz Kopa in skupine občanov iz Dekanov na seji dne 15. 7. 1994 sprejelo ter razveljavilo 13. člen in prvi in tretji odstavek 14. člena ZLS, Ur. l. RS, št. 45/94.

<sup>334</sup> Glavna mesta imajo poseben status v večini držav v Evropi. Tako je v Avstriji (Dunaj), na Madžarskem (Budimpešta), v Belgiji (Bruselj), na Portugalskem (Lizbona), na Finskem (Helsinki), v Luxembourgu (Luxembourg), na danskem (Kopenhagen) itd. Poleg njih imajo lahko poseben status še nekatera večja mesta, na primer na Švedskem so to še Göteborg, Malmö in Gotland, na Portugalskem pa poleg Lizbone še Porto.

<sup>335</sup> Agenda 21 for Slovenia, A Contribution of Non-Governmental Organizations, Ljubljana, June 1995, str. 6.

<sup>336</sup> Agendo 21 za Slovenijo je pripravila Umanotera, slovenska fundacija za soobstojen razvoj, kot projekt nevladnih organizacij.

<sup>337</sup> Prav tam, str. 29.

<sup>338</sup> "Seveda pa je treba vse te potrebe in sisteme dimenzionirati na razumen razvojni prag, saj bi pretirana koncentracija prebivalstva in dejavnosti v Ljubljani lahko povzročila neugodne razme-

naloge, kot so bivanjsko okolje z neposredno oskrbo, proizvodna območja vseh vrst, prometna, komunalna in informacijska infrastruktura, povezana v mestne sisteme, visoka stopnja zadovoljevanja kulturnih in družabnih potreb, visoka stopnja zadovoljevanja sprostitev in rekreacijskih potreb, visoka stopnja zadovoljevanja športnih rekreativnih potreb. Pri glavnem mestu pa gre še za državno upravo, nacionalne kulturne institucije in tuja predstavništva.

Ljubljana je bila v komunalnem sistemu teritorialno in upravno razdeljena na pet enakovrednih občin. "Mestno" območje je obsegalo 90.000 ha, od tega je bilo le 22.000 ha mestnega območja. Na slednjem je živelo 280.000 od skupno 330.000 prebivalcev, ki so jih šteje vse občine skupaj.

Državni zbor je na seji februarja ob obravnavi predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah sprejel sklepe, naj vlada za sejo DZ v marcu 1994 predloži predlog zakona o mestu Ljubljani kot glavnem mestu Republike Slovenije.<sup>339</sup> Predlog zakona je bil pripravljen,<sup>340</sup> vendar je končal v predalu. Zakon naj bi uredil tista vprašanja, ki jih je treba posebej urediti z zakonom glede na status Ljubljane kot glavnega mesta države.<sup>341</sup> Predlog zakona je določal, da ima Ljubljana status mestne občine. Območje mestne občine Ljubljana naj bi obsegalo območje mesta in primestna naselja, ki so z njim povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V primestnih naseljih naj bi se oblikovale krajevne skupnosti kot deli mestnih četrti. Zakon je zavezoval statut mestne občine, da določi oblike, s katerimi se zagotavlja neposreden vpliv prebivalcev mestnih četrti in krajevnih skupnosti zlasti na tiste odločitve mestnega sveta, ki zadevajo urejanje prostora in komunalne infrastrukture v posameznih mestnih četrtih in primestnih naseljih.

Mestna občina naj bi sodelovala s primestnimi občinami pri vrsti nalog skupnega pomena zanje, kot so gradnja in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov, odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, gradnja in vzdrževanje objektov ter zagotavljanje delovanja služb na področju družbenih dejavnosti skupnega pomena. Ker je Ljubljana tudi sedež diplomatskih in konzularnih predstavništev drugih držav, je bilo predvideno, da mestna občina pri določanju namembnosti mestnega prostora in načrtovanju

re že v mestu samem, kakor tudi porušila policentrični razvoj Slovenije, zato MOL v prihodnjih letih ne bi smel presegati velikost 300.000 prebivalcev (danes 270.000)." Zavod za prostorsko in urbanistično načrtovanje Ljubljana, Kakšna naj bo mestna občina Ljubljana, 14. 1. 1994.

<sup>339</sup> Pripravila ga je strokovna skupina, v kateri so bili Pavle Svete, dr. Franci Grad, dr. Albin Iglčar, dr. Igor Kaučič in mag. Stane Vlaj.

<sup>340</sup> EPA 633 – prva obravnava.

<sup>341</sup> "Če hoče Ljubljana postati prava evropska metropola, mora opravljati določene dejavnosti in vzdrževati določene funkcije. Kakršno kakovost življenja bo imela Ljubljana, takšen bo položaj Slovenije v Evropi. Takšnih mest, kot je Ljubljana, je v Evropi več kot dvesto. Zdaj je primerljiva s Trstom, Gradcem, Zagrebom in podobnimi mesti, vendar mora biti boljša od njih na vseh področjih, kjer je mogoče govoriti o kakovosti. To je kakovost življenja prebivalcev, kultura, politika okolja (infrastruktura, promet, vprašanje odpadkov itd.), reševanje socialnih problemov, stanovanjska politika, osebna varnost prebivalcev in njihovega premoženja, zdravstvene razmere in podobno... Pri tem se bosta morali spremeniti zakonodaja in politika države do mesta." Vključevanje znanja in tehnologije v razvoj mesta, Ljubljana, glasilo MOL, št. 11/97, str. 2.

urbanističnega razvoja upošteva tudi te potrebe (povezane z eksteritorialnostjo) ter se z Vlado RS dogovori o posebnem parkirnem redu za vozila (poseben status) državnih organov in diplomatsko-konzularnih predstavništev.

Mestni občini Ljubljana kot glavnemu mestu RS naj bi država zagotavljala finančna sredstva, ki jih potrebuje za opravljanje nalog glavnega mesta. To naj bi storila s finančno zakonodajo in s posebnimi dogovori.

## MESTNE OBČINE V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH IN V ZDA

Ustava RS je uvedla mestno občino kot poseben tip občine<sup>342</sup>, ki opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Država te naloge prenese v izvirno pristojnost mestne občine, torej jih ta opravlja kot svoje izvirne in ne kot prenesene državne naloge. Takšne naloge so naprimer naloge na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje, družbenih dejavnosti itd.<sup>343</sup>

Kraljevina Jugoslavija je imela poseben zakon o mestnih občinah.<sup>344</sup> Zakon je določal, da so mestne občine – mesta – samoupravna telesa in pravne osebe po javnem in zasebnem pravu. Kot mestne občine je določil tudi Celje, Ljubljano, Maribor in Ptuj.<sup>345</sup> Zakon je vseboval splošne določbe, določbe o članih in prebivalcih občine, o organizaciji mestne občine, o mestnem področju, o mestnih uslužbencih, o pristojnostih mestnih organov, o mestnih financah, o pravnih sredstvih ter prehodne in zaključne določbe. Zakon je mesta opredelil kot neprekinjene – naravne in gospodarske – enote. Organa mestne občine sta bila mestni svet in predsednik mestne občine. Tretjino mestnih svetnikov je postavljala ban, ostali člani mestnega sveta pa so bili neposredno izvoljeni.<sup>346</sup>

V pristojnosti mestne občine je bilo:<sup>347</sup> upravljanje mestnega premoženja (sklepanje proračuna, ustanavljanje in razpolaganje z mestnimi davščinami, najemanje posojil, nakupi, prodaje, dajanje mestne imovine v zakup, ustanavljanje mestnih podjetij), skrb za mestne prometne naprave in mestne javne zgradbe

<sup>342</sup> Zakon o lokalni samoupravi pa uvaja poleg mestne občine še mesto, ki ima poseben status znotraj "navadne" občine. V čem je posebni status mesta, zakon ne pove. Gre za simboliko in tradicijo, ki jo ohranjajo nekateri kraji, ki so bili v svojem času mesta s posebnimi statuti, danes pa nimajo sposobnosti za pridobitev statusa mestne občine.

<sup>343</sup> Že omenjena ekspertiza Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani pravi, da na področju prometa ni potreben nadaljnji prenos nalog v izvirno pristojnost mestnih občin, na področju urejanja prostora bi odločanje o gradbenem dovoljenju bilo smiselno prenesti v izvirno pristojnost mestne občine skupaj z odločanjem o lokacijskih zadevah idr.

<sup>344</sup> Zakon o mestnih občinah, Službeni list kraljevske banske uprave Dravske banovine, Ljubljana, 22. avgusta 1934.

<sup>345</sup> 2. člen.

<sup>346</sup> 23. člen.

<sup>347</sup> 88. člen.

(gradnja in vzdrževanje cest, cestne železnice, mostov, pristanišč, brodov, jarkov, vodovodov, tlakovanje, trgov in ulic, razsvetljava), podpiranje bednih in ubogih, skrb za siromašne in zapuščene otroke, vzdrževanje dobrotelčnih zavodov in ustanov ter skrb za druge socialne naloge, skrb za dobro zdravstveno stanje prebivalstva (vzdrževanje zdravniške in babiške službe, ureditev ambulant, pobijanje nalezljivih bolezni, oskrba z življenjskimi potrebščinami, skrb za zdrava in cenena stanovanja ter zdravo vodo, za kopališča, igrišča, pokopališča in druge higienske in zdravstvene naprave), skrb za telesno vzgojo naroda in gasilstvo, pospeševanje narodnega gospodarstva vobče (trgovine, obrti – rokodelstva in industrije, poljedelstva, živinoreje, ribarstva, sadjarstva, zadružništva, ustanove za štednjo in kredit, skrb za dobro zdravstveno stanje živine in pobijanje živinskih kužnih bolezni), sodelovanje pri širjenju prosvete (zidanje šol, ustanavljanje knjižnic, čitalnic, strokovnih, gospodinjstkih in analfabetskih tečajev, podpiranje prosvetnih društev, prirejanje prosvetnih predavanj, gradnja prosvetnih domov, dajanje mnenj na zahtevo vlade o zakonskih predlogih in drugih predmetih, notranja organizacija mestnega načelstva, ustanavljanje zavodov in podjetij, razdelitev mesta na mestne okraje in določanje njih pristojnosti, ustanavljanje mest mestnih uslužbencev in določanje njih službenih prejemkov, postavljanje, odpuščanje in upokojanje uradnikov, pravdanje v stvareh, ki ne spadajo v redno upravo mestne imovine, postavljanje pravnih zastopnikov v takih primerih ter stalnih pravnih zastopnikov, sklepanje o naknadnih in izrednih kreditih, uvajanje novih ali zviševanje obstoječih davščin, odobravanje pogodb, ki ne spadajo v redno upravo mestne imovine ali ki trajajo čez dobo mandata mestnega sveta, sklepanje o gradbenih ureditvenih osnovah, razlastitvi in gradnji novih mestnih zgradb, sprejemanje v članstvo mestne občine in podeljevanje častnega članstva, reševanje pritožb zoper odločbe predsednika v samoupravnih poslih in vsi posli, ki so po kateremkoli zakonu izrecno pridržani sklepanju mestnega sveta. Predsednik mestnega sveta je bil predstavnik mesta v vseh njegovih odnosih in poslih. Bil je tudi izvršilni organ mestnega sveta in šef vse mestne administracije. Urad se je imenoval mestno načelstvo.<sup>348</sup>

Mesta lahko enoten pravni status občine ovira pri njihovem razvoju in delovanju, ker povzroča, da so močno odvisna od države, kar se uveljavlja preko dekoncentriranih državnih služb. Tem mestom manjkajo pristojnosti, ki so pomembne za razvoj in delovanje mesta, na primer na področju gradenj, prostorskega urejanja, reda in miru, družbenih dejavnosti itd.<sup>349</sup>

## Evropska urbana listina<sup>350</sup>

Evropska urbana listina temelji na delu Sveta Evrope na področju urbane politike, ki je bilo spodbujeno z Evropsko kampanjo za urbano renesanso, ki jo je or-

---

<sup>348</sup> 96. člen.

<sup>349</sup> Prim. Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995*, str. 93.

<sup>350</sup> Sprejela jo je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE) 18. marca 1992

ganiziral Svet Evrope od leta 1980 do leta 1982. Kampanja je bila osredotočena na štiri glavna področja:

- izboljšanje fizičnega urbanega okolja,
- rehabilitacija obstoječega stanovanjskega kapitala (sklada),
- ustvarjanje socialnih in kulturnih možnosti v mestih,
- razvoj skupnosti in udeležba javnosti.

Slogan kampanje je bil Boljše življenje v mestih.

Namen Urbane listine je priskrbeti praktično orodje in priročnik urbanega menežmenta za lokalne oblasti, zagotoviti načelne elemente za možno prihodnost Konvencije o urbanih pravicah, zagotoviti podlage za mednarodno nagradno shemo za mesta, ki so prispevala k načelom listine in oblikovati sintezo za ključkov SE in še posebej CLRAE na področju urbanih vprašanj. Skozi njeno filozofijo vsebuje listina številne različne, jasne in podčrtane niti. Listina ima čvrsto dimenzijo lokalne oblasti, osredotočeno na specifične odgovornosti te stopnje oblasti za urbani razvoj. Osredotočena je zelo močno na kakovostne vidike urbanega razvoja in kakovostne življenske razmere v skladu s celotnimi prizadevanji SE za zaščito temeljnih svoboščin in človekovih pravic. Listina identificira številna univerzalna vodilna načela, lahko uporabljiva iz države v državo v Evropi, kjer so problemi mest zelo podobni po svoji naravi, če že ne po obsegu. Listina se med drugim zavzema za idejo sodelovanja in solidarnosti med nacionalnimi in lokalnimi oblastmi pri zagotavljanju in krepitvi, preko političnih in finančnih obveznosti, prenosa odločanja s centra na mesta in njihove skupnosti. Prav tako pa se listina zavzema za sodelovanje in solidarnost med lokalnimi oblastmi in njihovimi skupnostmi pri pregledu in doseganju boljšega razumevanja različnih potreb urbanega območja in vključevanje lokalnega prebivalstva v procese odločanja. Listino vodi prepričanje, da imajo državljani temeljne urbane pravice kot so: pravica do varstva pred napadi, pred onesnaženjem, pred težavnim in motečim urbanim okoljem, pravico izvajati demokratično kontrolo njihove lokalne skupnosti, pravico do dostojnih stanovanjskih, zdravstvenih in kulturnih možnosti in mobilnosti. Gre za pristojnosti in odgovornosti lokalnih in regionalnih oblasti, da zavarujejo te pravice skozi razvoj lastnih strategij.

Urbana listina ugotavlja, da meje mesta niso nikoli limiti urbane družbe. Mesto potrebuje obmestno območje (regijo) za funkcije, ki se vedno nanašajo na uporabnike prostora kot so na primer letališča, različna naselja za mestne prebivalce in rekreacija na prostem. Nasprotno pa regija potrebuje mesto zaradi njegovih storitev (kulturnih, zdravstvenih, trgovskih) in zaradi delovnih mest.<sup>351</sup>

Usklajen razvoj mesta z njegovim obmestjem poteka preko regionalnega planiranja, aktivnega sodelovanja mest in lokalnih skupnosti znotraj obmestne regije in preko skupnega odločanja. Rezultat je obojestranska korist, izogib nepotrebni mobilnosti in racionalnejša raba prostora in okolja.

v Strasbourg. Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, The European Urban Charter, Strasbourg, Council of Europe, Publishing and Documentation Service, 1993.

<sup>351</sup> Prav tam, str. 23.

Temelj urbanega razvoja mora biti neposredna udeležba državljanov znotraj lokalne skupnosti, ki mora imeti toliko avtonomije in fiskalne neodvisnosti kot je le mogoče. Urbano politiko oblikujeta politični in strokovni pristop. Urbano življenje prizadeva široka lestvica dejavnikov, ki jih je treba obvezno upoštevati – gospodarstvo, tehnologija, sociokulturni dejavniki, pravni okviri. Zato vsaka dejavnost v mestu zahteva ustrezne in upoštevane analize, študije, znanje in odgovornost. Urbana politika prizadeva skupnost kot celoto in in posameznike v mnogih vidikih njihovega zasebnega življenja.<sup>352</sup>

Idealno mesto je tisto, ki uspe uskladiti različne sektorje in dejavnosti, ki se dogajajo: prometne, življenske, delovne in prostočasne zahteve; ki varujejo civilne pravice; ki zagotavljajo najboljše mogoče življenjske pogoje; ki odseva in ustreza življenjskemu stilu in stališčem njegovih prebivalcev; kjer se upošteva vse, ki delajo ali trgujejo v njem, ga obiskujejo, iščejo zabavo, kulturo, informacije, znanje in v njem študirajo. Mesto mora prav tako ustvariti ravnotežje med modernim razvojem in ohranitvijo zgodovinske dediščine; integrirati novo brez uničenja starega; podpirati soobstojen razvoj. Pravice posameznika znotraj mest vključujejo poleg ostalih še: zagotovitev primernih, dobro lociranih in svetlih stanovanj, ki imajo zadostno velikost in ustrezno udobje, z razumnimi cenami in ki izpolnjujejo zahteve proti onesnaževanju; preventivne zdravstvene ukrepe; zagotovitev zelenic, prostora, sončne svetlobe, tišine, rastlinja, lepote; povezovanje različnih funkcij mestnega življenja; kulturne možnosti, športne in prostočasne naprave, socialni razvoj, svoboden pretok, ki vključuje harmonično ravnotežje med vsemi uporabniki ulic (javni transport, zasebni avtomobili, pešci in kolesarji); zagotovitev naprav skupnosti – ukrepi zoper revščino; posebna pomoč prizadetim; varnost – delo, dobro bivanje, šolske in izobraževalne možnosti, kultura in zgodovina.<sup>353</sup>

Listina v posameznih poglavjih obravnava področja kot so: prevoz in mobilnost, okolje in narava v mestih, fizične oblike mest, urbana arhitekturna dediščina, stanovanja, urbana varnost in varstvo pred kriminalom, prizadeti in neprilagojeni v mestu, šport in prosti čas na urbanih območjih, kultura v mestih, zdravje v mestih, udeležba državljanov, urbani menedžment in urbano planiranje, gospodarski razvoj v mestih, ter zanje določa kratka in jasna načela, ki se nanašajo na različne vidike urbanega razvoja.

## 1 Prevoz in mobilnost<sup>354</sup>

- bistveno je, da se obseg potovanj, zlasti z zasebnim avtom, zmanjša,
- mobilnost mora biti organizirana na način, ki prispeva k ohranitvi življenja mesta in dovoljuje soobstoj različnih oblik potovanj,

---

<sup>352</sup> Prav tam, str. 25.

<sup>353</sup> Prav tam, str. 27.

<sup>354</sup> Počasi, toda zanesljivo avtomobili ubijajo mesta. Do leta 2000 bo morala biti opravljena izbira; ena ali druga: obe se ne moreta obdržati. Avtomobili ogrožajo mesta s hrupom, neudobjem, psihično in fizično nevarnostjo, izgubo privlačnosti in socialnega prostora ter onesnaževanjem zraka. Prav tam, str. 29.

- ulica mora znova postati socialna arena,
- potrebno je stalno izobraževalno in šolsko prizadevanje.

## 2 Okolje in narava v mestih<sup>355</sup>

- javne oblasti imajo dolžnost varčno gospodariti in upravljati z naravnimi in energetskimi viri na skladen in racionalen način,
- lokalne oblasti morajo voditi politiko za varstvo pred onesnaževanjem,
- lokalne oblasti imajo odgovornost za varstvo narave in zelenih površin,
- ohranitev narave je dejavnik razvoja in razcveta skupnosti.

## 3 Fizične oblike mest<sup>356</sup>

- mestna središča morajo biti zaščiteni kot pomembni simboli evropske kulturne in zgodovinske dediščine,
- skrb zanj in upravljanje z odprtim prostorom v mestu sta sestavna dela urbanega razvoja,
- arhitekturne stvaritve in razvoj igrata odločilno vlogo pri kakovosti urbanega izgleda,
- vse osebe so upravičene do zdravega, varnega, urejenega, prijaznega in stimulativnega življenjskega okolja,
- vitalnost mesta je odvisna od skladnega urbanega stanovanjskega modela in ohranitve stanovanjskega značaja mestnega središča.

## 4 Urbana arhitekturna dediščina<sup>357</sup>

- urbana zaščita zahteva skrbno zgrajeno pravno podlago,
- zaščita urbane dediščine zahteva usmeritve k informacijam,
- ustrezni in vedno izvirni finančni mehanizmi in sodelovanje so nujni,
- vsebina in včasih oživitvev specializiranih umetnih obrti in tehnik sta nujna,
- urbana dediščina mora biti integrirana v sedanje življenje preko njene vključitve kot bistvenega elementa v celotno planiranje,
- ekonomski razvoj je vedno spodbujen z zaščito urbane dediščine.

## 5 Stanovanja<sup>358</sup>

- mestni prebivalec je upravičen do zasebnosti na svojem domu,
- vsaka oseba in družina sta upravičeni do varnega in zdravega stanovanja,

<sup>355</sup> Narava in mesto nista medseboj izključujoča koncepta. Lokalne oblasti morajo biti dobri gospodarji njihove naravne dediščine. Imajo odgovornost, da izboljšajo upravljanje z viri, dosežejo kakovost okolja, zavarujejo naravne sisteme s spodbujanjem čiste in zdrave lokalne proizvodnje, prevoza in potrošnje. Prav tam, str. 35.

<sup>356</sup> Mestna podoba je vrhunec v procesu urbanega oblikovanja in konstrukcije različnih zgradb z obkrožujočim prostorom v dolgem obdobju let. Prav tam, str. 41.

<sup>357</sup> Urbana dediščina sestoji iz spomenikov, skupin zgradb in predelov. Lokalne oblasti so v najboljšem položaju, da se ukvarjajo s tem in prevzamejo nase odgovornost za ohranitev in vsebino urbane dediščine. Prav tam, str. 47.

<sup>358</sup> Poleg dela, rekreacije in prevoza so stanovanja ena glavnih funkcij življenja v mestu. Gre za ključni dejavnik pri varovanju zdravega, varnega, udobnega, prijetnega in spodbudnega življenjskega okolja. Prav tam, str. 53.



- lokalne oblasti morajo zagotoviti pestrost, izbiro in mobilnost v nastanitvi,
- pravica oseb in družin v najbolj neprilagojenih kategorijah ne more biti zavarovana le s tržnimi močmi,
- lokalne oblasti morajo zagotoviti možnosti za nakup stanovanj in doseg varne posesti,
- obnova starih stanovanj ne more biti izvajana na račun obstoječih socialnih zgradb.

## **6 Urbana varnost in zaščita pred kriminalom<sup>359</sup>**

- skladna varnost in zaščita pred kriminalom morata temeljiti na preventivi, uveljavljanju prava in obojestranski podpori,
- lokalna urbana varnostna politika mora temeljiti na najnovejši izčrpnih statistiki in informacijah,
- zaščita pred kriminalom vključuje vse člane skupnosti,
- učinkovita urbana varnostna politika je odvisna od tesnega sodelovanja policije in lokalne skupnosti,
- lokalna politika proti mamilom mora biti opredeljena in uporabna,
- programi za varovanje pred napakami in razvijanje alternativ za zapore so bistveni,
- pomoč žrtvam je ključna komponenta vsake lokalne varnostne politike,
- zaščita pred kriminalom mora biti pripoznana kot prioriteta in zato zahteva naraščanje finančnih virov.

## **7 Neprilagojene in prizadete osebe v mestu<sup>360</sup>**

- mesta morajo biti oblikovana tako, da imajo vsi državljani dostope do vseh prostorov,
- možnosti za neprilagojene in prizadete osebe morajo voditi k integriranemu in ne k posebnemu varstvu,
- sodelovanje z in med specializiranimi združenji, ki predstavljajo neprilagojene ali manjšinske skupine je bistveno,
- pomembno je zagotoviti, da so zgradbe in delovna mesta primerno prilagojene za potrebe neprilagojenih in prizadetih,
- potovanja, komunikacije in javni prevoz morajo biti dostopni za vse ljudi.

## **8 Šport in prosti čas na urbanih območjih<sup>361</sup>**

- vsi mestni prebivalci imajo pravico do udeležbe v športnih in rekreacijskih dejavnostih,

---

<sup>359</sup> Lokalne oblasti so osnova za odstranjevanje vzrokov za delikvenco z lastno politiko socialnega razvoja, ki daje vsakomur možnost, da najde zakonito mesto v lokalni skupnosti, z vzpostavljanjem socialnih vezi in razvijajočo strukturo pomoči in na družabništvu temelječe programe dejavnosti. Prav tam, str. 59.

<sup>360</sup> Ena temeljnih pravic vsakega državljana je svoboden dostop do vseh socialnih dejavnosti in naprav v mestu, brez razlik glede na starost, nacionalnost ali psihično ali mentalno zdravje. Vse trgovske, upravne in javne stavbe, socio-kulturne, športne, zdravstvene in verske naprave in objekti, ulice, javne površine, kulturni, socialni in drugi dogodki morajo biti dostopni za vse ljudi, s kakršno koli nesposobnostjo ali prizadetostjo. Prav tam, str. 65.

- športne naprave morajo biti varne in dobro oblikovane,
- vsi mestni prebivalci imajo pravico, da razvijajo svoje znanje v športu glede na svoje individualne zmožnosti.

## 9 Kultura v mestih<sup>362</sup>

- vsi mestni prebivalci imajo pravico do kulture,
- kulturni razvoj mest prispeva k njihovem ekonomskemu in socialnemu razvoju,
- kulturna izmenjava je močna vez med ljudmi različnih narodnosti, regij in narodov,
- kulturni razvoj in resnična kulturna demokracija vključujeta široko sodelovanje med lokalnimi oblastmi in skupinami v skupnosti, prostovoljnimi in zasebnimi sektorji,
- kulturni pluralizem predpostavlja eksperiment in spodbujanje inovacij,
- uravnotežena promocija kulturnega turizma, ki jo izvajajo lokalne oblasti, ima lahko ugoden učinek na njihovo skupnost.

## 10 Multikulturna integracija v mestih<sup>363</sup>

- nediskriminatornost je temeljni vidik urbane strategije,
- lokalne oblasti morajo zagotoviti učinkovito udeležbo imigrantov v lokalnem političnem življenju,
- kulturne in izobraževalne strategije v mestih ne smejo biti diskriminatorne,
- zagotovitev enakopravnih dostopov do zaposlitve mora biti skrb javnih oblasti,
- multikulturna integracija obsega polno integracijo imigrantskih skupnosti v socialni in fizični urbani razvoj.

## 11 Zdravstvo v mestih

- urbani razvoj mora voditi k dobremu zdravju vseh državljanov,
- zanesljiva in stanovitna ponudba dobrin, ki ustreza temeljnim potrebam ljudi, je glavni dejavnik pri zagotavljanju dobrega zdravja,

<sup>361</sup> Šport in prosti čas pokrivata širok spekter fizičnih aktivnosti: igranje in psihična rekreacija; udeležbo na prireditvah in pridobitev odličnosti. Koncentracija ljudi na urbanih območjih in ustrezni pritiski urbanega življenja dovoljujejo in zahtevajo zagotovitev različni športnih možnosti. Vsakdo ima pravico, da je udeležen v športu, glede na njegov interes in sposobnost in na ta način izboljša svoje življenje preko občutka dobrega socialnega in psihičnega počutja. Prav tam, str. 71.

<sup>362</sup> Lokalne in regionalne oblasti igrajo važno vlogo pri zagotavljanju umetnostnih in rekreacijskih priložnosti, promociji kulturnih dejavnosti in dosežkov kulturne demokracije. Zato morajo imeti pravico in zmožnost oblikovati in uporabiti kulturno politiko v luči specifične mestne kulturne tradicije in kulturnih zanjilnosti njihovega prebivalstva v celoti. Kulturna politika lahko prispeva k ekonomskemu in socialnemu razvoju. Prav tam, str. 77.

<sup>363</sup> Polno in dejavno članstvo v lokalni skupnosti, v kateri nekdo živi, je podlaga vsake multikulturne urbane družbe. Kakor koli že, zelo pogosto to načelo ni spoštovano. Imigrantske skupnosti, ki prihajajo iz drugih držav in manjšine z različnimi tradicijami, kulturami, jeziki in verami niso vedno sprejete in vključene v skupnost. Multikulturna integracija je ključ za oboje, za izboljšanje načina življenja za migrantske skupine in je vir za kulturno in ekonomsko obogatitev lokalnih oblasti in njihovega mesta kot celote. Prav tam, str. 81.

- lokalne oblasti morajo spodbujati na skupnosti temelječe zdravstvene pobude in udeležbo,
- Urbano zdravstvo, zadeva, ki je mednarodnega pomena, vključuje usklajevanje občinskih dejavnosti z mednarodnimi programi.

### **12 Udeležba državljanov, urbani menedžment in urbano planiranje**<sup>364</sup>

- udeležba državljanov v lokalnem političnem življenju mora biti zagotovljena s pravico voliti predstavnike svobodno in demokratično,
- udeležba državljanov v lokalnem političnem življenju mora biti učinkovita na vseh ravneh lokalne politične in administrativne strukture,
- državljani imajo pravico, da so vprašani o vseh glavnih projektih, ki se nanašajo na prihodnost skupnosti,
- urbani menedžment in planiranje morata temeljiti na kar največ informacijah o značilnostih in specifičnih potezah mesta,
- lokalne politične odločitve morajo temeljiti na urbanem in regionalnem planiranju, ki ga vodijo skupine strokovnjakov,
- politične izbire, zadnja stopnja v procesu odločanja, morajo biti življenjske in razumljive,
- lokalne oblasti morajo zagotoviti udeležbo mladih ljudi v lokalnem življenju.

### **13 Ekonomski razvoj v mestih**<sup>365</sup>

- lokalne oblasti morajo zagotoviti ekonomski razvoj njihovih skupnosti,
- ekonomski in socialni razvoj sta izjemno povezana,
- mesto je ekonomski in socialni del svoje okrožujoče regije ali zaledja,
- ekonomska rast in razvoj sta odvisna od infrastrukture, ki je ustrezna za ustvarjanje, preskrbovanje in naraščanje rasti,
- sodelovanje med zasebnim in javnim sektorjem je pomembna komponenta v urbani ekonomski rasti in razvoju.

## **Svet Evrope o strukturi in dejavnostih lokalnih skupnosti**

Svet Evrope od držav članic zahteva odgovore na poseben, zelo obsežen vprašalnik o strukturi in delovanju lokalnih in regionalnih demokracij, ki se nanaša na pravno podlago, strukturo lokalnih samouprav, organiziranost lokalnih oblasti, neposredno udeležbo državljanov pri odločanju, položaj lokalnih izvoljenih pred-

<sup>364</sup> Brez načel lokalne demokracije so človekove pravice v mestih kočljive. Zadovoljitev psihičnih, socialnih in emocionalnih potreb se lahko ustvari in je spoštovana skozi odprt dialog med uradnim menedžmentom in individualnimi člani urbane skupnosti. Upravljanje mesta mora voditi k temu, da so tisti ljudje, katerih pravice in lastnina so prizadeti v pomembni meri s predlaganimi administrativnimi ukrepi in odločitvami, obveščeni o njih, da so njihovi pogledi poznani in tako postanejo dejavni del v procesih odločanja. Prav tam, str. 89

<sup>365</sup> Lokalne oblasti imajo vlogo gospodarskih pooblaščenecv, ki pomagajo podjetjem in ustvarjajo pogoje v mestu, ki so ugodni za gospodarski razvoj. Urbana območja igrajo pomembno vlogo v nacionalni ekonomiji; imajo ekonomsko bazo v produkciji, distribuciji, menjavi in potrošnji. Ekonomski razvoj mesta je bistven, če naj prispeva k standardu njegovih uporabnikov (prebival-

stavnikov, razdelitev pooblastil med lokalnimi in centralnimi oblastmi, sodelovanje in druge oblike povezovanja lokalnih oblasti, finance, nadzor nad lokalnimi oblastmi, pravna sredstva posameznikov proti odločitvam lokalnih oblasti, lokalno upravno osebje in predvidene reforme. Na tej podlagi vsaka država dobi svoj "dosje" (file), ki je na razpolago ostalim članicam SE, omogoča pa tudi spremljanje stanja na področju lokalne samouprave v državah članicah.<sup>366</sup> Države članice svoja poročila občasno dopolnjujejo. Skozi odgovore držav članic SE lahko pridobimo tudi podatke, ki se nanašajo na mestne občine.

Ureditve lokalne samouprave so zelo različne, mestne občine kot posebni tip občin pa poznajo v glavnem le v nekaterih državah z razvito lokalno samoupravo, v državah v t. i. prehodu pa je položaj vseh občin izenačen in je poseben položaj določen le za glavna mesta. Obstajajo pa še mesta s posebnim statusom (na primer Bremen, Bordeaux).

**Švica** je federalna država s 26 kantoni. Zvezna ustava nima določb o lokalnih oblasteh. Vsak kanton ima svojo ustavo in zakone, v katerih opredeljuje vlogo občin. Njihova razporeditev in dejavnost je različna od kantona do kantona. Občina ali politična komuna je lahko opredeljena kot holding teritorialne javne oblasti, na katerega so prenesene funkcije, ki jih uresničuje na lokalni ravni in pod nadzorom kantonalne oblasti.<sup>367</sup> Poleg političnih komun s splošnimi funkcijami, obstajajo v posameznih kantonih tudi komune, ki so ustanovljene za posebne namene, na primer izobraževalne komune, cerkvene komune ali župnije, državljanske komune za oporo in posvetovanja o občinskih političnih pravicah idr. Mesto Ženeva ima poseben status, ženevski kanton pa je razdeljen na 45 občin. Občine lahko izvajajo naloge, ki jim jih dajejo kantonalni zakoni. Občine v tem kantonu so pristojne za lokalne ceste, parke, javne površine in pokopališča, to je za lokalno javno lastnino.<sup>368</sup> Zagotavljajo šolske stavbe za vrtce in osnovno šolo. Zagotavljajo preskrbo s športnimi napravami, otroške jasli ali vrtce in pogoje za delo lokalnih društev. Določene občine, na primer mesto Ženeva s svojo opero in muzejem, imajo glavno vlogo v kulturni sferi – knjižnice, zabava, glasba in na področju socialnih stanovanj. Številni kantonalni zakoni opredeljujejo zadeve, ki se prenašajo na občine na področjih kot so organizacija volitev ter zveznih, kantonalnih in občinskih volišč, požarna varnost in civilna obramba, šolske stavbe in upravljanje z lokalnimi rekami. Medobčinsko sodelovanje poteka na dva načina, medobčinska konvencija in medobčinski konzorcij, ki je poznan tudi kot združenje občin. V prvem primeru gre za uporabo na področjih kot so javno izobra-

cev, tistih, ki prihajajo na delo ali po nakupih, obiskovalcev od zunaj in turistov iz tujine). Takšen razvoj mora biti povezan s socialnim razvojem in varstvom okolja in drugimi ukrepi, ki vodijo k zagotovitvi splošne kakovosti življenja na urbanih območjih. Prav tam, str. 97

<sup>366</sup> Slovenija je svoj "dosje" dobila potrjen na seji Vodilnega odbora lokalnih in regionalnih oblasti junija 1997 v Strasbourg. Prim. Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Situation in 1997, Slovenia, Strasbourg, 1997.

<sup>367</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Switzerland, Situation in 1996, Strasbourg, 1997, str. 3. Švica ima 3015 občin.

<sup>368</sup> Prav tam, str. 15.

ževanje, oskrba z vodo in energijo, varstvo okolja in planiranje prostora. V drugem primeru pa gre za javno korporacijo, običajno s pravno osebnostjo, ki je ustanovljena za uredničevanje ene ali več zadev, ki so v javnem interesu – v ženevskem kantonu gre za medobčinske športne centre, civilno obrambo, medobčinska skladišča za cestna dela, center za obdelavo podatkov itd.

Navajamo primer švicarske **mestne občine Frauenfeld** iz kantona Thurgau. Po njenem statutu<sup>369</sup> je mesto Frauenfeld mestna občina. Občina varuje koristi svojega prebivalstva in v okvirih ustave in zakonov samostojno opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zvezno in kantonalno zakonodajo. Občinski organi so občinski svet, mestni svet, komisije s pravico samostojnega odločanja in komisija za pregledovanje računov. Občina voli po večinskem volilnem sistemu člane mestnega sveta, župana in komisijo za pregledovanje računov, po proporcionalnem volilnem sistemu pa člane občinskega sveta. Mestni svet je volilna komisija za pripravo volitev po proporcionalnem volilnem sistemu. Občinski svet glasuje o organizacijskem statutu, spremembah občinskih meja, letnem predlogu proračuna z davčno stopnjo, sklepih o izdatkih, ki imajo za posledico enkratni izdatek preko 500.000 frankov ali letno ponavljajoči se izdatek preko 50.000 frankov, sprostitev posojil za pridobitev zemljišč v okviru občinske zemljiške politike (deželni kreditni konto) in o pravilniku o gradnjah z območnim načrtom. Občinski svet lahko v odločitev predloži tudi druga opravila občine, ki niso podvržena obveznemu občinskemu glasovanju. Najmanj 500 glasovalnih upravičencev lahko vloži predlog na občinski svet. Občinski svet je organ, ki zastopa zbor občanov v smislu zakona o ureditvi občin. Zadeve za občinski svet pripravi mestni svet. Občinski svet sestoji iz 40 članov. Člani mestnega sveta in polno zaposleni uradniki in nameščenci občine ter njihovi zakonci ne morejo biti člani občinskega sveta. Občinski svet se konstituira sam, s tem da izmed svojih članov imenuje predsednika, enega podpredsednika in tri osebe za štetje glasov. Ti člani tvorijo urad občinskega sveta. Dnevni red zasedanja občinskega sveta določa predsednik občinskega sveta v soglasju z županom. Člani mestnega sveta prisostvujejo obravnavam, imajo posvetovalni glas in pravico dajati predloge. Svet je sklepčen, če je navzočih vsaj 25 članov. Občinski svet ima naslednje finančne pristojnosti:<sup>370</sup> obravnava letnega predloga proračuna občine, obravnava in odobritev letnega poročila o poslovanju in računa ter poročila o zgradbah in objektih, za katere je bilo odobreno posojilo s posebno odobritvijo na ljudskem glasovanju, odobritev posojil za enkratne, v proračunu nepredvidene izdatke do 500.000 frankov ali letno ponavljajoče se do 50.000 frankov, odobritev dodatnih posojil do največ 10 odstotkov gradbenih posojil, ki jih je občina odobrila z glasovanjem z volilnimi skrinjicami, prodaja, menjava in oddaja pravic gradnje na pozidanih in nepozidanih zemljiščih, razen pravnih poslov v zvezi s cestnimi gradnjami in tistih, ki so v okviru deželnega posojilnega konta, določitev plače župana in ostalih članov mestnega sveta, določitev sejin za člane sveta in komisij, vzpostavitev novih in odprava starih področij nalog ter njihova uvrstitev v pravil-

---

<sup>369</sup> Statut mestne občine Frauenfeld z dne 30. novembra 1977.

<sup>370</sup> 32. člen.

nik o plačah, sprememba in uvrstitve obstoječih plačilnih razredov in prevzem obligacijskih posojil. Med zakonodajnimi pristojnostmi občinskega sveta so izdajanje predpisov o poslovanju občinskega sveta, o plačevanju redno zaposlenih uradnikov in nameščencev, o tarifi za dovajanje elektrike, plina in vode, o zemljiški politiki občine, o pristojbinah v gradbeništvu, o pristojbinah za odvoz smeti, o pomoči ob elementarnih neizrednih dogodkih, o kanalizaciji in prispevkih, ki se pobirajo, o prispevkih k stroškom za opremljanje zemljišč, o zavarovalnem skladu uradnikov in nameščencev občine, o tržnem redu in o drugih zadevah, ki so prenesene na občinski svet. Občinski svet ima tudi splošne pristojnosti kot so sklepanje o sprožitvi pravnih, če sporna vrednost presega 25.000 frankov ali je nedoločena, razen v nujnih primerih, odobritev izvedbe razlastitvenih postopkov, stališče k predlogom pobud in izdelava morebitnih nasprotnih predlogov, podelitev občinske domovinske pravice, zadeve drugih vrst, ki sicer spadajo v pristojnost mestnega sveta, ki pa jih ta iz posebnih razlogov hoče predložiti občinskemu svetu.

Mestni svet<sup>371</sup> je izvršilni organ v smislu zakona o ureditvi občin in zastopa občino navzven. Sestoji iz polno zaposlenega župana in štirih honorarno zaposlenih članov. Uradniki in nameščenci ne morejo biti člani mestnega sveta. Župan je predsednik mestnega sveta. V primeru njegove zadržanosti ga zastopa podžupan. Dela tajnika in vodje zapisnika opravlja mestni pisar. Mestni svet vodi in nadzoruje celotno občinsko upravo; izvršuje sklepe občine in občinskega sveta. Po pravilniku o upravi ureja zadeve in pristojnosti upravnih oddelkov in uradov ter predlagalno pravico uradnikov in nameščencev, izdaja predpise o obratovanju in pravilnike in določa tarife za storitve. Poleg tega v njegovo pristojnost spadajo vse zadeve, ki so po kantonalnem pravu o ureditvi občin in na podlagi sklepov občine dodeljene občini in za njihovo urejanje ni izrecno predvidena pristojnost kakšnega drugega občinskega organa. Svet je pristojen, da odredi izredne ukrepe, kolikor je zaradi časovnih okoliščin to potrebno. Mestni svet lahko sklepa o enkratnih, v proračunu nepredvidenih izdatkih do 50.000 frankov in o letno ponavljajočih se izdatkih do 5.000 frankov. Mestni svet pripravlja zadeve, ki jih obravnava občinski svet, in mu jih predloži skupaj s poročilom in predlogom. Mestni svet postavlja upravno osebje občine, z izjemo matičarja. Mestni svet odobri načrt delovnih mest. Mesto izvoli člane komisij, katerih izvolitev spada v njegovo pristojnost na podlagi kantonalne zakonodaje ali po občinskih pravilnikih.<sup>372</sup> Uprava občine se deli na naslednje upravne oddelke: županov oddelek, finančni oddelek, oddelek za nizke gradnje, oddelek za visoke gradnje, oddelek za delovne obrate, oddelek za pomoč ob elementarnih nesrečah, oddelek za zdravstvo, oddelek za šport in objekte za prosti čas, oddelek za socialo.<sup>373</sup> Vsak član mestnega sveta je predstojnik enega ali več upravnih oddelkov. Župan poleg svojega oddelka vodi finančni ter vsaj dva druga oddelka in vodi urade, za katere je tako predpisano s kantonalno zakonodajo.<sup>374</sup> Komisije v občini so: komisije s

<sup>371</sup> 35. člen in nasl.

<sup>372</sup> 42. člen.

<sup>373</sup> 44. člen.

<sup>374</sup> 45. člen. Upravni oddelki se delijo na delovna področja, na primer županov oddelek ima mestno

pravico samostojnega odločanja, temelječe na kantonalni zakonodaji ali na občinskem statutu, komisije občinskega sveta, komisije mestnega sveta in strokovne komisije upravnih oddelkov.<sup>375</sup> Volilni urad sestoji iz župana kot predsednika, mestnega pisarja kot zapisnikarja in 30 do 36 članov. Volilni urad vodi glasovna, ki se opravijo s pomočjo volilne skrinjice, in volitve, in ugotavlja izide. Račune preverjata komisija za pregled računov, sestavljena iz sedmih do devetih članov, ki jo izvoli občina na podlagi zakona o ureditvi občin, in zasebna fiduciarna (zaupna) in revizijska organizacija na podlagi naloga mestnega sveta. Reviziji se morata opraviti neodvisno ena od druge.<sup>376</sup>

Na podlagi statuta mestne občine Frauenfeld je mestni svet izdal pravilnik o organizaciji in poslovanju mestnega sveta in mestne uprave.<sup>377</sup> Pravilnik ureja položaj mestnega sveta, seje, župana, neprofesionalne člane mestnega sveta, upravne oddelke, obveščanje in koordinacijo, mestno pisarno, urade delovnih skupin in delovne odbore, pisarniško poslovanje. Po pravilniku je mestni svet v okviru svojega položaja najvišji vodilni in izvršilni organ mestne občine Frauenfeld. Naloge izvršuje kot kolegijski organ. Mestni svet skrbi za zakonito, učinkovito in racionalno delo celotne mestne uprave in opravlja reden in sistematičen nadzor nad mestno upravo.<sup>378</sup> Mestni svet zastopa mesto tako navznotraj kot tudi navzven. Seje mestnega sveta vodi župan. Mestni pisar se vseh sej mestnega sveta udeležuje kot vodja protokola s posvetovalnim glasom. O sejah mestnega sveta je treba voditi zapisnik o sprejemanju sklepov, iz katerega so razvidni stanje stvari, preudarjanja in odločitve.<sup>379</sup> Župan je najvišji kadrovski šef mestne uprave. Župan predstavlja mesto Frauenfeld navznotraj in na zunaj. Župan skrbi za naglo predložitev in rešitev zadev, ki jih morajo obravnavati kolegijski organi ter za njihovo časovno in stvarno koordinacijo. V nujnih primerih župan odredi preventivne ukrepe. Upravni oddelki sestojijo iz po enega ali več uradov oziroma obratov.<sup>380</sup> Upravni oddelki pripravljajo zadeve mestnega sveta, izvajajo njegove

pisarno, urad za civilna stanja in nadzorni urad, urad za načrtovanje in mestno policijo, oddelek za nizke gradnje pa urad za nizke gradnje, geodetski urad in delavnico (46. člen).

<sup>375</sup> 53. člen. Komisije s pravico samostojnega odločanja so katastrska komisija, skrbstvena komisija, komisija za ubožne, zdravstvena komisija, komisija za preizkušanje mer in uteži in davčna komisija. Zadeve občinskega sveta za obravnavo v svetu pripravljajo nadzorna komisija in posebne komisije, ki jih za določene zadeve določi svet. Komisije imajo pravico, da na svoja zasedanja povabijo župana, predstojnike upravnih oddelkov, uradnike, nameščence in zunanje izvedence (55. člen).

<sup>376</sup> 63. člen.

<sup>377</sup> Pravilnik o upravi mestne občine Frauenfeld z dne 27. decembra 1990.

<sup>378</sup> 3. člen.

<sup>379</sup> 11. člen.

<sup>380</sup> Na primer, oddelek župana ima mestno pisarno, urad za civilna stanja in nadzorni urad, urad za planiranje in mestno policijo (sem spada nadzorovanje prometa, tržna policija – tedenski sejem, urad za najdene predmete, odstranjevanje mrhovine/dezinfekcija in nadzor konj). Urad za civilna stanja in nadzorni urad pokriva osebna stanja, službo za članstvo občine, upravo pokopališč, nadzor prebivalstva, občinski urad za starostno in pokojninsko zavarovanje, urad za delo, urad za poljedelstvo, obvezno zdravstveno zavarovanje in poravnalni svet za najemniška razmerja (25. člen). Urad za visoke gradnje v oddelku za visoke gradnje ima sekretariat oddelka,

sklepe in urejajo vse zadeve, ki niso izrecno pridržane mestnemu svetu. Mestni pisar je najbližji sodelavec mestnega sveta. On vodi mestno pisarno. Mestni pisar vodi pogajanja s pogodbenimi strankami pri poslih z zemljišči.<sup>381</sup>

**Francoska ustava**<sup>382</sup> (72. člen) določa, da so teritorialne skupnosti v Republiki komune, departmaji in prekmorska ozemlja. Današnja struktura lokalnih in regionalnih oblasti v Franciji pa je sledeča: komune, departmaji, regije, institucije javnega sodelovanja (public co-operation establishments)<sup>383</sup>. Zakon o prenosu pooblastil iz leta 1983 temelji na načelih, da naj razdelitev pooblastil med državo in teritorialnimi oblastmi razloči, kolikor je mogoče, tiste zadeve, ki so v pristojnosti države in tiste, ki so dane komunam, departmajem ali regijam. Tako naj bi vsako področje pristojnosti z ustrežajočimi sredstvi bilo en bloc dano ali državi ali komunam ali departmajem ali regijam. Vendar pa obstaja mnogo izjem od načela, da se dá celota pooblastil na posameznem področju eni oblasti.<sup>384</sup> Na primer za izobraževanje so od leta 1986 pristojne komune (osnovne šole), departmaji (srednje šole), regije (liceji in specializirane izobraževalne institucije), država (univerze, plačilo osebja, organizacija šudija, učni načrti). Za realizacijo skupnih projektov imajo lokalne oblasti možnost združevati se v javne enote, oblikovane za ta namen. Občine se povezujejo v konzorcije občin (eno ali več namenske), okrožja, urbane skupnosti, konzorcije novih mest, skupnosti občin in v skupnosti mest. Urbane skupnosti imajo pooblastila na področjih kot so medobčinski razvoj, načrti rabe prostora, mestni potniški promet, nižje in srednje šole, parki in parkiranje, ceste in cestni znaki in signali, prva pomoč in protipožarne službe, industrijske, letalske, turistične, luške in druge cone, voda in izsuševanje, lokalni stanovanjski programi, oblikovanje pokopališč, krematoriji idr. Urbana skupnost lah-

gradbena dovoljenja, nadzorovanje gradenj, statistiko, strokovni urad za civilno zaščito, varstvo pred požarom in hišne kanalizacije, vzdrževanje nepremičnin – načrtovanje, izvedba, urad za energijsko svetovanje, načrtovanja in prevzem stanovanj.

<sup>381</sup> 41. člen.

<sup>382</sup> Zakonske določbe, ki so vodilne za občine, so kodificirane v Municipal Code (code des communes). Leta 1982 je bil sprejet Zakon št. 82-213 o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij (1) (2) (3) (Uradni list z dne 3. marca 1982 in popravek v U. l. z dne 6. marca 1982). Ta zakon v prvem členu določa, da se občine, departmaji in regije prosto upravljajo po svojih izvoljenih svetih. Zakoni bodo določili razdelitev pristojnosti med njimi in državo, ter razdelitev javnih virov, ki izhajajo iz novih pravil lokalne davčne zakonodaje in prenosov državnih sredstev na teritorialne skupnosti, organizacijo regij, statutarne garancije, ki so dane osebju teritorialnih skupnosti, način volitev in status izvoljenih, ter pogoje za sodelovanje med občinami, departmajem in regijami, kakor tudi razvoj participacije državljanov v lokalnem življenju.

<sup>383</sup> Francija ima 36. 763 občin (od tega jih ima 32.000 manj kot 2.000 prebivalcev), v sami Franciji 36. 560, 100 departmajev, 26 regij (štiri čezmorske) in skupnosti (groupings of local authorities) lokalnih oblasti – urban communities (9), districts (214) ter consortia (18058). 31. decembra 1992 je bilo ustanovljenih še 193 skupnosti komun in skupnosti mest v 56 departmajih. Število občin je zelo veliko, vendar so se številni poizkusi po njihovem združenju izjalovili, kajti prebivalci so se uprli županovanju nekoga, ki ni "eden izmed njih". Ljudje so na svoje občine zelo navezani. Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, France, Strasbourg, 1993, str. 6.

<sup>384</sup> Prav tam, str. 18.



ko prispeva finančno pomoč občini članici z namenom prispevati za zagotovitev ali delovanje naprav, ki so pomembne za skupnost.<sup>385</sup>

**Nemške občine** imajo pravico urejati vse svoje lokalne zadeve z lastno odgovornostjo in znotraj zakonskih okvirov.

Razmejitev pristojnosti je odvisna od vrste pogojev. Centralna država sprejema zakonodajo in z njo določa naloge deželam oziroma komunam. V ZRN so stalne spremembe v porazdelitvi pristojnosti. Tako na primer obstajajo težnje, da bi načrtovanje preselili z občin na dežele. Komune se tudi branijo prevzeti določene naloge – npr. večje cestne projekte, zažigalnice odpadkov, odlagališča, jedrske elektrarne idr. Tega občine ne žele imeti na svojem terenu. Pri tem se postavlja vprašanje, ali ne bi tu posegla država tako, da bi deželni ali zvezni zakonodajalec prisilil občine, da upoštevajo državni interes.

Obstajajo pa tudi obratni primeri, da država prenese na občine na primer socialne zadeve, ki precej stanejo, ne da bi sofinancirala naloge s tega področja.

Nemška komunalna politika in njeni nosilci so osredotočeni na reševanje konkretnih komunalnih vprašanj kot so javne službe, gradnja lokalnih cest in urejanje prometa na njih, požarna varnost, oskrba z vodo, plinom in elektriko, zagotavljanje stanovanj, čistilne naprave in sploh ravnanje z odpadki, obnova kulturnih in zgodovinskih spomenikov (gradovi, pročelja hiš), varstvo okolja, raba prostora, objekti in naprave za prostčasne aktivnosti občanov in njihovih družin – športna in otroška igrišča, kulturna dejavnost – knjižnice, muzeji, orkestri, osnovne šole in vrtci, skrb za ostarele idr. Največji problem občin v Nemčiji so brezposelni prebivalci. Ti dve leti prejemale nadomestilo zveze za brezposelnost, nato pa socialno pomoč občine. Občina pa je pristojna tudi za brezdomce.

Deželne ustave vsebujejo podrobnejše določbe, ki se nanašajo na tip in obseg lokalne samouprave. Berlin in Hamburg imata poseben status, odkar njune državne in občinske zadeve niso razmejene.<sup>386</sup> Prav tako je mesto-država Bremen. Okraji (districts) imajo medobčinske dopolnjujoče se funkcije, opravljajo zadeve, ki presegajo zmožnosti občin in niso v pristojnosti koga drugega. Na splošno vzeto so občine in okraji pristojni za vse zadeve znotraj zakonskih okvirov, z lastno odgovornostjo in brez direktiv z državne ravni.<sup>387</sup> Mestne občine oziroma mesta so povezane v posebno združenje, poleg tega pa obstajata še združenji (navadnih) občin in okrajev. Vsi trije so sogovornik vlade pri pripravi vsakoletnega državnega proračuna. Državna raven lahko sprejme zakone, ki nagajajo občinam in okrajem določene pristojnosti (mandatory responsibilities), ki jih opravljajo znotraj svoje odgovornosti. Prenesene pristojnosti so na primer civilni register, sistem registracije, varstvo okolja, izdajanje potnih listin in osebnih izkaznic, volilna opravila za deželo, zvezo in evropski parlament, registracija šoloobveznih otrok, javno zdravje (vodna oskrba, ravnanje z odpadki, pokopališča), protipožarna obramba, splošno in prostovoljno izobraževanje. Tipične pro-

<sup>385</sup> Prav tam, str. 22.

<sup>386</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Federal republic of Germany, Strasbourg, 1993, str. 5.

<sup>387</sup> Prav tam, str. 17.

stovoljne pristojnosti pa so splošna uprava občine oziroma podeželskega okraja, izobraževalni sistem (ne obvezni), zdravstveni sistem, socialne ustanove, gradnja stanovanj in mestno planiranje, prometna uprava, naprave javnih služb, kultura, rekreacija in športi. Tipičen primer skupnega upravljanja so šole splošnega izobraževanja. Občine zagotavljajo nujne kapacitete (šolske zgradbe, naprave), dežela pa zagotavlja potrebno osebje.<sup>388</sup> Če je pristojnost občine izven njene sposobnosti, lahko ali mora, združena z drugimi občinami, v pravni obliki občinskega sodelovanja, z namenom opraviti to nalogo, ustanoviti namensko združenje občin. Lokalnim oblastem mora biti dovoljeno sodelovati pri regionalnem prostorskem planiranju. Občine in podeželski okraji lahko oblikujejo upravna združenja za uresničevanje določenih nalog. Na splošno gre za prostovoljna združenja. Zakon pa določa tudi obvezna združenja lokalnih oblasti za uresničevanje prenesenih zadev.<sup>389</sup> Sporazum javnega prava je pravna oblika sodelovanja občin in združenj občin, v kateri ena od udeleženk prevzame nase odgovornost za posamezne zadeve in opravlja te zadeve v imenu ostalih udeleženk. Lokalne delovne skupine so združenje občin in občinskih združenj ter drugih pravnih oseb ter presoja zadeve, ki zadevajo vse članice, koordinira planiranje posameznih članic in inicira skupne rešitve z namenom, da zagotovi najbolj ugodno stroškovno in učinkovito rešitev. Obstajajo tudi upravna združenja občin, ki opravljajo zadeve iz državne pristojnosti. Delujejo kot agencije za občine članice. Pripravljajo upravne priprave, izvršujejo sklepe občin članic in vodijo ustrezne upravne zadeve. Agencije opravljajo upravne zadeve za občine, ki ostanejo avtonomne, in imajo individualno odgovornost za te zadeve. Določene zadeve pa so lahko prenesene v odgovornost agencije. V nekaterih deželah obstajajo tudi občinska združenja višje ravni, ki skrbijo za določena medregijska vprašanja, na primer združenje mest in podeželskih okrajev kot medregijska agencija za socialna in mladinska vprašanja.<sup>390</sup>

Primer mestne občine Bamberg:<sup>391</sup> Mesto Bamberg ima dolgo zgodovino, od sedmega stoletja naprej, ko so mirno skupaj živeli Slovani in Franki. Trdnjava je bila v rokah Babenbergerjev, po katerih se je kasneje imenovalo mesto (v devetem stoletju). Mesto Bamberg je zelo živahno in je osrednjega pomena za širše območje. Leta 1981 je bilo s svojimi 1400 zgradbami proglašeno za mesto spomenik kot celota. Je upravno središče z okoli 30 regijskimi uradi in izobraževalno središče s številnimi tehničnimi in posebnimi šolami. Univerza ima 8.000 študentov. Mesto ima lastno gledališče, 25 orkestrov, vključno svetovno znano Bamberško simfonijo in izredno število knjižnic, arhivov in muzejev. Gospodarski dejavnik z naraščajočo stopnjo je turizem (255.000 nočitev v letu 1993). Bamberška gospodarska podlaga je skrita za imidžem "sanjskega mesta" in ni vidna na prvi pogled. Tri velike in 70 srednje velikih firm z okoli 15.000 zaposlenih v industriji

<sup>388</sup> Prav tam, str. 18.

<sup>389</sup> Prav tam, str. 20.

<sup>390</sup> Prav tam, str. 21.

<sup>391</sup> Bamberg for Newcomers and old friends, A Guide to the Town by Karin Dengler-Schreiber, Bayerische Verlagsanstalt Bamberg, second print 1996.

in preko 35.000 vozačev v službo ali šolo prav tako kažejo Bamberg kot gospodarsko središče Zgornje Frankovske. Imajo tudi široko manufakturno ponudbo – tekstilni in usnjeni izdelki, inženiring, elektrotehnični izdelki in drugo. Največji problem v sedanjosti in prihodnosti je promet. 46.000 avtomobilov je registriranih v Bambergu. Trg katedrale je bil zametek Bamberga. Tam je tudi trdnjava Babenbergerjev. Mesto in mestna občina sta najbolj angažirani na zgodovini, kulturi in umetnosti.

Na **Malti** imajo tri regije – Gozo, Malta Majjistral in Malta Xlokk. 67 lokalnih svetov je vključenih v te tri regije, ki so navedene v Local Councils /Association) Regulations, 1994. Lokalne oblasti se ukvarjajo s prevozom, urbanim prevozom, potapljanjem, kmetijstvom, ribištvom, promocijo gospodarskega razvoja, turizmom idr. Zakon določa, da se mesta lahko pobratijo z lokalnimi skupnostmi v drugih državah. Glavno mesto ali prejšnja glavna mesta Malte se lahko pobratijo z glavnim mestom ali prejšnjimi glavnimi mesti drugih držav, prav tako pa se lahko mesto pobrati le z mestom.<sup>392</sup> Centralna vlada namerava z decentralizacijo prenesti določene funkcije in delegirati določene pristojnosti na lokalne svete.<sup>393</sup>

V **Italiji** imajo občine vse upravne funkcije, ki se nanašajo na občinske prebivalce in območje, še posebej v zvezi s socialnimi službami, načrtovanjem rabe prostora in gospodarskim razvojem.<sup>394</sup> Somestja (conurbations) so pristojna za izobraževanje in poklicno izobraževanje, zdravstvene službe, kulturno dediščino in varstvo in izboljšanje okolja, varstvo voda in zemlje, ravnanje z odpadki, promet in prevoz, vodna in energetska oskrba, službe za gospodarski razvoj in načrtovanje prostora na metropolitanskih območjih. Province so pristojne za zbiranje statističnih podatkov in strokovno in upravno pomoč lokalnim oblastem, drugo stopnjo izobraževanja, umetnostno in poklicno usposabljanje, gradnjo šolskih stavb, javno zdravstvo, higieno in saniteto, ravnanje z odpadki in odpadnimi vodami na ravni province, nadziranje onesnaževanja vode, zraka in miru, zaščita zemlje, varstvo okolja, varstvo pred nesrečami, zaščita vode in energije in njuno upravljanje, varstvo flore in favne, naravnih parkov in naravnih rezerv, povečanje kulturne dediščine, ceste in prevoz, lov in streljanje, ribolov in notranje vode, oblikovanje splošnih smernic za načrtovanje prostora.<sup>395</sup> Regije pa so pristojne za organizacijo agencij in teles pod regionalno oblastjo, trge in sejme, demarkacijo občinskih okrožij, rokodelsko in poklicno usposabljanje, šole za socialne delavce, socialno skrbstvo, medicinsko in bolnišnično pomoč, lokalne muzeje in knjižnice, tramvaje in tovarne proge, ki so v regionalnem interesu, ceste, javna dela regionalnega pomena, notranji ribolov in pristanišča, turistično in hotelsko usposabljanje, lov in streljanje, ribolov v notranjih vodah, kmetijstvo in gozdarstvo, leta-

<sup>392</sup> The Local Councils Act, 1993 (Act XV of 1993). 67 lokalnih svetov je razvrščenih v 3 regije.

<sup>393</sup> Prav tam, str. 25.

<sup>394</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Italy, Strasbourg, 1993, str. 25. Italija ima 8.100 občin, 103 province in 20 regij (vključno s 5 specialnimi statutarnimi regijami).

<sup>395</sup> Prav tam, str. 26.

lišča in mestno načrtovanje. Država lahko prenese pooblastila na regionalne, provincijske in občinske ravni. Občine imajo prenesene državne pristojnosti, ki jih opravlja župan kot predstavnik države, in sicer: register rojstev, porok in smrti, register prebivalstva, volilni postopki, registracija vojaških obveznosti, statistični podatki. Zakon lahko prenese na občine še druge upravne funkcije. V teh primerih mora zakon določiti tudi prenos ustreznih virov. Na somestja so prenesene iste naloge kot na province. Poleg tega lahko regijski zakon dodeli somestju naloge, ki normalno pripadajo občinam, imajo pa na metropolitanskem območju nadobčinski značaj in terjajo koordinacijo, da bi bile opravljene gospodarno in učinkovito.<sup>396</sup> V reformnih prizadevanjih želi Italija dati večja pooblastila regijam.<sup>397</sup>

V izrednih razmerah župan lahko izdaja ukaze, ki se nanašajo na javno zdravstvo, stanovanjsko gradnjo in lokalno policijo.<sup>398</sup> Posvetovalno telo občine je občinski svet, ki šteje od 12 do 60 članov. V občinah, ki imajo manj kot 15.000 prebivalcev, dve tretjini sedežev pripada zmagoviti listi. V občinah z več kot 15.000 prebivalci pa koalicijska lista z več kot 50 % glasov dobi 60 % sedežev. V občinah z več kot 15.000 prebivalci sveta ne vodi župan temveč svetnik, ki predstavlja stranko z največ glasovi ali predsednik, ki je izvoljen za določen namen. To določa statut vsake občine.<sup>399</sup> Izvršilni organ občine je Giunta municipale, v kateri so župan in določeno število članov, ki ga določi občinski statut (2 do 6 članov). Župan je izvoljen neposredno, hkrati z občinskim svetom. Člane Giunte municipale imenuje in razrešuje župan. Občine z več kot 100.000 prebivalcev se morajo razdeliti na okrožja. Sveti okrožij so izvoljeni neposredno.

V ZDA obstajajo tri temeljne oblike mestnih oblasti – župan – svet, komisija in svet – menedžer sistem.<sup>400</sup> Tem je treba dodati še mestne zbornice v Novi Angliji in njihovo prilagoditev modernim mestnim pogojem – predstavniki mestni zbori. Obstaja mnogo variant teh sistemov, še zlasti župan – svet sistema. V letu 1968 so imela mesta z več kot 5.000 prebivalci v 50,6 % župan – svet sistem, 43 % jih je imelo svet – menedžer sistem in 6,4 % komisijski sistem. Niti dve mesti v ZDA nimata enake strukture oblasti. Zelo malo jih ustreza teoretičnemu modelu sistema, ki mu sledijo. Vsako mesto dodaja svoje posebne rešitve. Na primer menedžer sistem zahteva, da menedžer imenuje vse vodje oddelkov, vendar ima največ mest s tem sistemom uveljavljeno rešitev, da nekatere upravne delavce voli ali izbira svet. Strukture oblasti so orodja, ki povzročijo razlike v vodenju skupnosti in v tem, katere skupine in interesi v skupnosti so najbolj vplivni. Lokalne kulturne razmere pripomorejo k tipu strukture, ki jo želijo politično prevladujoče skupine in k tipu oblasti, ki bo izvajana v izbrani obliki.<sup>401</sup>

<sup>396</sup> Prav tam, str. 24.

<sup>397</sup> Prav tam, str. 34.

<sup>398</sup> Prav tam, str. 10.

<sup>399</sup> Prav tam, str. 17.

<sup>400</sup> Charles R. Adrian, Charles Press, *Governing Urban America*, str. 205.

<sup>401</sup> Prav tam, str. 237.

Danes je v ZDA na stotine mest z nad 40.000 prebivalci. Mesta s 30 do 40 tisoč prebivalci so t. i. majhna mesta. V začetku so mesta in vasi uporabljale strukture oblasti, ki so jih poznali v Angliji. Ni bilo delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo. Svet je imel vso oblast. Vodil ga je župan, ki ni imel pravice veta in praktično nobene izvršilne oblasti. Sledil mu je šibak županski sistem, v katerem je imel župan pravico veta, bil pa je upravno šibak. Močan svet je imel dominantno vlogo in je izvrševal normativne in upravne funkcije. Bilo je mnogo voljenih upravnih uradnikov, ki so bili medsebojno neodvisni in obstajali so številni voljeni ali imenovani odbori in komisije. Obstajala je izjemna dekoncentracija normativnih in izvršilnih pristojnosti.<sup>402</sup> V tem času je državna zakonodaja prevladovala nad lokalno samoupravo v mestih. Sledila je reakcija s teorijo domačih pravil (home rule), po kateri je imela lokalna skupnost pravico urejati lokalne zadeve brez vmešavanja države. V času New Deal sta potekali dve stvari hkrati – presejanje gospodarske depresije in socialne reforme. Tudi na področju lokalne samouprave so potekali projekti kot gradnja novih mestnih hiš, javni vodovod, kanalizacijski sistemi, mostovi, javne gradbene enote.<sup>403</sup>

Sodobna teorija o metropolah, ki se širijo, se sooča z iskanjem zadovoljivega prostora zanje. Učinkovitost in gospodarsko gibanje sta veliko napravila za modernizacijo lokalne oblasti. Sodobne predstave lokalne oblasti opredeljujejo mesto kot instrument rasti njegove skupnosti. Mesto naj bi imelo dolžnost širiti prebivalstvo in blagostanje, zagotavljalo življenjske udobnosti, bilo oskrbnik v le nujni meri in razsodnik v konfliktnih interesih. Vse skupine v lokalni skupnosti naj bi bile enakopravno udeležene v virih skupnosti. Lokalne oblasti v ZDA zagotavljajo dobrine in javne službe (izobraževanje, sociala, ceste, policija, protipožarna varnost, javna podjetja, investicije). Od 496 bilionov dolarjev so lokalne skupnosti v letu 1988 za izobraževanje – največ za osnovne šole in šole druge stopnje – namenile 36 %. Lokalne oblasti so osredotočene tudi na gradnjo cest, varovanje državljanov s policijo in protipožarnimi službami, zagotavljajo javne dobrine kot so voda in javni prevoz, plin, elektrika. Lokalne oblasti upravljajo široko vrsto drugih služb, vključno zdravstvene ustanove, naravne vire, parke in rekreacijo in pokojnine. Ameriške lokalne oblasti niso popolnoma neodvisne. Njihov pravni položaj je odvisen od državnih ustav. Kakršnokoli pooblastilo dobijo od države (state).<sup>404</sup> Vsako mesto v državi deluje v skladu z ustanovno listino (charter), ki jo potrdi država. Mestna listina je pravni dokument, ki določa okvir, znotraj katerega se vlada v mestu. Vsebuje seznam glavnih mestnih uradnikov in določa njihove dolžnosti in odgovornosti. Listina ustanavlja agencije, ki skrbijo za delovanje mesta in opisuje njihove dolžnosti. Listina vsebuje tudi določbe o mestnih finan-

---

<sup>402</sup> Charles R. Adrian, *Governing Urban America*, str. 71.

<sup>403</sup> Prav tam, str. 80.

<sup>404</sup> Leta 1923 je v državi New York The Home Rule Amendment to the State Constitution pooblastil državo, da prenese na mesta pravico sprejemati lokalne zakone, ki se nanašajo na njihovo lastnino, zadeve in oblast. Zakonske podrobnosti za takšno delegiranje so bile določene z Home Rule Law of the State. Vendar omejitve ostajajo. Tako so na primer mestne šole pod končnim nadzorom State Board of Regents. What makes New York run?, A citizen's guide to how city government works, by Adrienne Kivelson, New York, 1986, str. 13.

cah, načinu priprave proračuna, pogodbah in kupčijah ter podeljevanju koncesij. Listini je dodan Upravni kodeks, ki vsebuje lokalne zakone.

Primer mestne občine New Rochelle:<sup>405</sup> New Rochelle je eno najstarejših mest, ki je bilo ustanovljeno leta 1688. Mesto ima svet – menedžer obliko oblasti. Prvi City Manager je bil imenovan 1932. leta. Mestni svet je zakonodajno telo in določa politiko. City Manager pa vodi mestno vlado in izvršuje politične odločitve sveta. Mestni svet ima sedem članov, župana in šest članov, ki so izvoljeni za štiri leta. Župan je predsedujoči funkcionar mestnega sveta in opravlja vse mestne protokolne funkcije. City Manager je izvršilni šef mesta. Imenuje ga svet in je odgovoren za načrtovanje, izvajanje in financiranje mestnih javnih služb, programov in investicijskih projektov. City Manager izvršuje politiko in direktive mestnega sveta, imenuje vse komisionarje in direktorje oddelkov kot tudi člane različnih svetovalnih in drugih odborov. Svetuje mestnemu svetu razvojne usmeritve za zaščito in izboljšanje mestnih fizičnih in gospodarskih pogojev kot tudi socialne, rekreacijske in kulturne vitalnosti.<sup>406</sup> Oddelki mestne uprave pokrivajo zgradbe, komunalne storitve, izobraževanje, službe pomoči, pravne zadeve, nadzor pristanišča, policijo, parke in rekreacijo, personalne zadeve, javna dela, zbiranje odpadkov, centre za starejše občane, davke, ulice in avtoceste, cestno razsvetljava, mladinska vprašanja, zidavo, program prehrane starejših, kanalizacijo in jarke, nakupe, nadzor instalacij, marino, stanovanjsko problematiko, gozdove, nadzor dvigal, finance idr.<sup>407</sup>

Na **Norveškem**<sup>408</sup> je Oslo hkrati občina in okraj. Njegovo obmestje (periferija) je razdeljeno med dve okrajni občini in različne občine. Predvidena je nova struktura lokalne oblasti na metropolitanskem območju Osla. Zakon o eksperimentih v javni upravi, ki je začel veljati januarja 1993, je dal občinam, okrajem in centralnim oblastem možnosti za iniciranje eksperimentov, ki naj bi iskali boljše organizacijske rešitve in učinkovitejšo rabo virov.<sup>409</sup> Pri razmejevanju pristojnosti se ravnajo po načelih, na koga se nanašajo storitve, ekonomski vidik in kako pomembno je lokalno znanje za racionalno odločanje. Temeljno načelo pa je, da lahko občine in okraji izvajajo vsako lokalno funkcijo, ki ni z zakonom prenesena na druge institucije. V izključni pristojnosti države so varnost, policija, pravosodje, višje izobraževanje, socialno varstvo, religija in mednarodna letališča.

Na **Portugalskem** so župnije, občine in administrativne regije.<sup>410</sup> Metropolitan-

<sup>405</sup> Municipal Information, City of New Rochelle, City Hall, 515 North Avenue, New York, 1994-1995, Fifty-seventh Edition.

<sup>406</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>407</sup> Prav tam, str. 72.

<sup>408</sup> Local Government Act (dated 25 September 1992). Imajo 435 občin in 19 okrajev (counties). Leta 1950 so imeli 744 občin in 20 okrajev.

<sup>409</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Norway, Strasbourg, 1993, str. 25.

<sup>410</sup> The Constitution of the Republic of Portugal, Section VIII of Part III. Portugalska ima 305 občin,

sko območje Lizbone obsega 18 občin, Oporta 9 občin, avtonomna regija Azorov 19 občin in avtonomna regija Madeire 11 občin. Pripravlja se študija o o načinih prenašanja novih pooblastil lokalnim oblastem.

**Na Danskem**<sup>411</sup> so posebna pravila le za občino Kopenhagen. Kopenhagen in Frederiksberg sta posebna primera, ker sta oboje – občini in okraja istočasno. Nekateri zakoni imajo značaj splošnega okvira in dovoljujejo široke možnosti za njihovo uporabo. Drugi zakoni pa prenašajo na občine ali okraje posebne zadeve in jim dajejo malo maneverskega prostora za individualno opravljanje.

**Finska**<sup>412</sup> ima samo občine, ki imajo splošno pristojnost. Metropolitansko območje Helsinkov obsega Helsinke, Vantaa, Espoo in Kaunianien, skupaj 17 % prebivalcev Finske. Občine imajo 279 skupnih uprav na področjih kot so zdravstvena služba, izobraževanje, socialne službe, regionalno planiranje in gospodarske službe. Leta 1996 so spremenili sistem državnih dotacij glede kriterijev za državne podpore za socialne in zdravstvene službe ter izobraževanje. Gre za prvi del novega vladnega programa za izpopolnitev razmerji med državo in občinami in uporabo načel deljenih stroškov.

**Litva**<sup>413</sup> ima enostopenjski sistem lokalne samouprave. Ustava pripoznava administrativnim enotam, ki jih določa zakon, pravico do lokalne samouprave. Občine so pristojne za odločanje o vseh zadevah lokalnega pomena, znotraj meja, ki jih določa zakon. Občine pogosto podvzemajo skupne aktivnosti za izvajanje projektov, ki so v njihovem skupnem interesu, na področjih gradnje in infrastrukture, urbanega razvoja in planiranja ozemelj, ki so v njihovi neposredni bližini in zagotavljanja lokalnih javnih služb. Pripravljajo reformo upravno-teritorialne strukture, katere cilj je povečanje števila občin s 56 na 80 do 90, da bi zagotovili tesnejše odnose med prebivalci in njihovimi izvoljenimi predstavniki. Pripravljajo tudi okrepitev okrajev z dodelitvijo ustreznih pristojnosti na področju izobraževanja, zdravstvenega varstva idr. Te pristojnosti bodo deloma vzete občinam, deloma pa institucijam centralne oblasti. Ta stopnja oblasti naj bi dobila pravico do lokalne samouprave z izvoljenimi sveti.

4.221 župnij in 18 okrožij iz leta 1835, ki so območja decentralizirane javne uprave in bodo delovala do ustanovitve administrativnih regij, ki jih predvideva ustava.

<sup>411</sup> The Local Government Act no. 615 of 18 July 1995. Danska ima 275 občin in 14 okrajev (counties). V teku so reforme, ki se nanašajo na metropolitansko strukturo Kopenhagena in prerazporeditev pooblastil med različne ravni oblasti.

<sup>412</sup> Novi Local Government Act je začel veljati 1. julija 1995. Skupno število občin je 455.

<sup>413</sup> The Law on Local Self-Government of the Republic of Lithuania on 7 July 1994. Litva ima 10 višjih administrativnih enot ali okrajev, ki so del državne oblasti, 56 nižjih administrativnih enot ali občin, razdeljenih na 44 okrožij, 12 mest, ki se ne razlikujejo v statusu ali pristojnostih in 510 sosesk, ki nimajo statusa teritorialnih administrativnih enot.

<sup>414</sup> The Local Self-Government and Local Administration Act, State Gazette, No. 77 of 1991, No. 65 of 1995. Bolgarija ima 255 občin in 9 regij. Bolgarija je imela zakon o mestnih občinah (State Ga-

V **Bolgariji**<sup>414</sup> administrativna in teritorialna organizacija sestoji iz dveh teritorialnih ravni, občin in regij. Sofija ima status občine in regije. Glavno mesto ima 24 četrti, Plovdiv 6 in Varna 5. Občina Sofija je upravna teritorialna enota, znotraj katere lokalna samouprava povezuje vladno politiko za promocijo razvoja glavnega mesta. Lokalne oblasti imajo pooblastila za reševanje vseh vprašanj, ki ne spadajo v izključno pristojnost drugih oblasti. Tako na primer na področju kulture kulturne centre, gledališča, orkestre, knjižnice, muzeje in muzejske zbirke, amaterske skupine, tradicije in običaje, dediščino in lokalne verske obrede. Pričakujejo spremembe v delitvi pristojnosti v smeri zmanjšanja in omejevanja obstoječih pristojnosti centralnih oblasti po eventualni pretvorbi regij v teritorialne enote kot raven lokalne samouprave. Razprava o tem bo potekala od leta 1998 do leta 2000. Narodna skupščina se prav zdaj ukvarja tudi z analizo lokalnih financ in ustreznih zakonov s tega področja, da bi zagotovila finančne in materialne pogoje za občinsko lokalno samoupravo.

**Češka Republika**<sup>415</sup> je razdeljena na občine in okrožja (districts), ki niso oblike lokalne samouprave. Nove regije, ki jih predvideva ustava, še niso bile ustanovljene, ker še ni sprejet ustrezen zakon. Ta je trenutno v vladni obravnavi. Zakon o občinah pa občinam omogoča, da ustanovijo skupne organe na prostovoljni podlagi za reševanje vprašanj, ki so v skupnem interesu na področjih izobraževanja, socialnega varstva, zdravstvenega varstva, kulture, socialnih služb, čiščenja, zbiranja in odstranjevanja odpadkov, vodne oskrbe itd.

**Poljska**<sup>416</sup> ima enostopenjsko lokalno samoupravo, razprave o uvedbi regij pa potekajo že sedmo leto. Občina po ustavi (43. člen) zadovoljuje kolektivne potrebe lokalne skupnosti. Uresničuje javne funkcije v okviru lastne oblasti in v skladu z načeli, ki jih določa zakon. Opravlja tudi prenesene državne naloge. Varšava je obvezno združenje občinskih okrožij. Občine lahko ustanovijo skupne organe z lastno pravno osebnostjo za specifične namene. Občine lahko med seboj sklepajo tudi sporazume, s katerimi lahko ena od njih prevzame odgovornost za upravljanje določenih javnih zadev.

**Slovaška Republika**<sup>417</sup> je razdeljena na občine. Organi občin so občinski odbori kot predstavniška telesa ter župani in župani lordi v mestih. Glavno mesto Brati-

zette, No. 69 of 1886) in zakon o podeželskih občinah (State Gazette, No. 70 of 1886), ki sta se več desetkrat spreminjala in dopolnjevala.

<sup>415</sup> Act No. 367/1990 on Municipalities with later amendments. Imajo 6233 občin in 73 okrožij. Ustanovitev višjih teritorialnih enot lokalne samouprave pričakujejo v srednjeročnem obdobju.

<sup>416</sup> Act of 8 March on local authorities (J. O. (Dz. U), No. 16, pos. 95). Poljska ima 2459 občin.

<sup>417</sup> Slovak National Council Act. No. 369/1990 on Municipalities. Imajo 2821 občin, ki vključujejo 136 mest, vključno Bratislavo in Košice. Imajo pa tudi 38 okrajev s 121 podokrajji kot administrativnih enot. V pripravi je zakon o lokalni samoupravi višjih teritorialnih enot (Act on self-government of upper-tier territorial units). Te enote lokalne samouprave naj bi bile neodvisne in samoupravne enote s pravno osebnostjo, ki v skladu s pogoji, ki jih določa zakon, neodvisno upravljajo z njihovo lastnino in lastnimi prihodki. Predvidevajo osem takšnih enot, ki bi ustvar-



slava je razdeljeno v 17 urbanih delov, ki imajo vsak svoj občinski odbor in župana. En odbor predstavnikov in lord župan predstavljata celotno ozemlje mesta Bratislava. Košice so razdeljene na 22 urbanih delov z njihovimi samoupravnimi oblastmi, občinskimi odbori in župani. Odbor predstavnikov in lord župan sta glavna oblast mesta Košice. Občine imajo izključno pravico odločanja o vseh zadevah, ki so povezane z občinsko upravo, in ki niso prenesene na državo ali kakšno drugo pravno ali fizično osebo.

**Španija**<sup>418</sup> ima vrsto zakonov, ki urejajo potek lokalne samouprave, financiranje avtonomnih skupnosti, avtonomi status Katalonije in drugih provinc ter Madridske metroplittanske oblasti. Poznajo občine, province in avtonomne skupnosti. V skladu z zakonom lahko avtonomne skupnosti ustanovijo na svojem območju nadobčinske ali okrožne oblasti (comarcas) ali druge enote, ki združujejo več občin, ki imajo splošni interes za posebno upravljanje ali potrebujejo zagotovljene storitve na takšnem območju. Načelo distribucije pooblastil temelji na največjem nacionalnem, regionalnem ali lokalnem interesu, ustreza vsakemu javnemu upravnemu departmaju in jim daje povečana pooblastila v izključno ali deljeno pristojnost. Občine imajo v vseh primerih izvrševanje pooblastil v skladu z državno zakonodajo in zakonodajo avtonomnih skupnosti na področjih kot so varnost in javne površine, organizacija prometa in javnih površin za pešce, civilna zaščita, protipožarno varstvo, planiranje, upravljanje, izvrševanje in urejanje urbane ga razvoja, promocija in upravljanje stanovanj, parkov in vrtov, vzdrževanje urbane cestne mreže, zgodovinska in umetnostna dediščina, varstvo okolja, pokrite tržnice, ulični trgi, varstvo potrošnikov, pokopališča, pogrebi, zagotavljanje socialnih služb, vodna oskrba, javna razsvetljava, vzdrževanje ulic, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, javni prevoz, kulturne in športne dejavnosti in naprave, turizem, soudeležba pri planiranju izobraževanja in drugo.

**Luxembourg**<sup>419</sup> v ustavi določa, da občine konstituirajo avtonomne oblasti na teritorialni podlagi in posedujejo pravno osebnost ter upravljajo s svojim premoženjem in interesi, pod nadzorom centralne oblasti. Po dekretu iz leta 1789 se pooblastila občinskih oblasti nanašajo na upravljanje s premoženjem in dohodki mest, mestnih volilnih okrajev, župnij in občin, kar naj izenači prebivalce pri uživanju dobre urejenosti, ki vključuje čistočo, zdravo okolje, varnost in mir na javnih ulicah, površinah in v zgradbah. Občinski sveti odločajo o vseh zadevah,

jale pogoje za usklajen socialni in gospodarski razvoj njihovega ozemlja, skrbele za racionalno rabo lokalnih človeških, naravnih in drugih virov, za ekološko ravnovesje med ozemljen in okoljem, sodelovale z občinami pri oblikovanju programov gospodarskega in socialnega razvoja občin idr.

<sup>418</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Spain, Strasbourg, 1993. V Španiji je 17 avtonomnih skupnosti, 50 provinc in 8.082 občin, 3.679 lokalnih oblasti z ozemljem, ki je manjše od občinskega, ter 627 konzorcijev občin.

<sup>419</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Luxembourg, Strasbourg, 1996. Glavni zakon, ki se nanaša na lokalne oblasti, je Zakon o občinah, ki je začel veljati 1. januarja 1989. Občine so edine enote lokalne samouprave. Imajo 118 občin.

ki so izključno v občinskem interesu. Razen tega pa si država in občine delijo zadeve na področjih varnosti in policije, statistike, osnovnega izobraževanja, bolnišnic, zdravstvenega varstva otroških vrtcev in jasli, socialnih služb za družine, socialnih domov, stanovanj, mestnega načrtovanja, regionalnega planiranja, muzejev, knjižnic, plina, ogrevanja idr.

**Združeno kraljestvo**<sup>420</sup> nima pisane ustave. Pooblastila in dolžnosti lokalnih oblasti vsebuje zakonodaja. London ima mestne volilne okraje (39) in Korporacijo mesta London. V ostali Angliji so glavne službe lokalne uprave zagotovljene na dveh ravneh, okrožni sveti in sveti distriktov. Imajo tudi 8.000 župnij. V Walesu obstaja 700 svetov skupnosti, ki ustrezajo svetom župnij v Angliji. Na Škotskem imajo tudi dve ravni, regionalne svete in svete distriktov. Severna Irska ima le eno raven lokalne uprave, svete distriktov. Na podlagi zakona o lokalni upravi iz leta 1992 je vlada ustanovila novo Komisijo za lokalno upravo, katere glavna naloga je bil pregled strukture lokalne uprave v grofijah v Angliji, od območja do območja, ki naj bi predlagala enostopenjske lokalne oblasti ali bi podprla obstoječe dvostopenjske rešitve. Eden glavnih ciljev reorganizacije je oblikovanje strukture lokalnih uprav, ki bodo nudile davkoplačevalcem boljše koristi za denar.

**Avstrija**<sup>421</sup> je zvezna država, ki ima devet avtonomnih dežel (ali Länder) in 2301 občino. Občina je teritorialna korporacija s pravico do samouprave, hkrati pa je upravni lokalni okraj. Občina je neodvisna gospodarska enota. Občina ima pravico v okviru zakonskih omejitev zveze in dežel posedovati premoženje vseh vrst, ter upravlja gospodarska podjetja. Dežele so pooblašene, da določajo organizacijo občin in izdajajo predpise, ki se nanašajo na lokalne oblasti. Občine so uradno pristojne<sup>422</sup> za imenovanje občinskih oblasti ne glede na pristojnosti izbirnih komisij na višji ravni, za plačilo notranjih aranžmajev za izvrševanje občinskih funkcij, imenovanje občinskega osebja in izvajanje uradne pristojnosti zanj ne glede na disciplinsko pristojnost, izvoljivost in preiskovalne pooblastila na višji ravni, upravljanje lokalne javne varnosti – nadzor lokalnega poslovanja, upravljanje občinskih prometnih površin – lokalni prometni nadzor, nadzor za varstvo obdelanih površin, nadzor lokalnega trga, lokalni sanitarni nadzor, javna morala idr. Delitev pristojnosti je, da je zakonodajna oblast v rokah države in dežele, izvršilna oblast pa je različno porazdeljena med državo, deželo in občino. Na primer – predšolska vzgoja in osnovna šola (zgradbe in osebje) sta v celoti v občinski pristojnosti. Višje izobraževanje je v celoti v izvršilni pristojnosti države. Izo-

<sup>420</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, United Kingdom,, Situation in 1993, Strasbourg, 1994. Glavne določbe, ki se nanašajo na strukturo lokalne uprave v Angliji in Walesu, so v Zakonu o lokalni upravi iz leta 1972, 1985 in 1992. Za Škotsko pa so določbe o lokalni upravi v njenem Zakonu o lokalni upravi iz leta 1973 in iz leta 1975. Leta 1950 so imeli v Angliji 572 urbanih distriktov in 475 ruralnih distriktov.

<sup>421</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Austria, Situation in 1992, Strasbourg, 1993. The Mustergemeinde je vzorčna ureditev, ki služi deželam pri pripravi zakonskih določb o organizaciji lokalnih oblasti.

<sup>422</sup> 118. člen ustave.

braževanje odraslih je v celoti v rokah dežele. Civilna zaščita je v izvršilni pristojnosti dežele in občin. Gledališča, koncerti, muzeji, galerije in knjižnice so v izvršilni pristojnosti vseh treh ravni.

## OBČINE S POSEBNIM STATUSOM

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tudi občine s posebnim statusom, ki jim bo država zagotovila dodatna sredstva. Gre za občine, ki se bodo ustanovile kot gorske, obmejne, ekološko razvrednotene, narodnostno mešane občine. Posebni status bo tem občinam podelil Državni zbor po merilih, ki jih bo določil posebni zakon. Ta je v pripravi.<sup>423</sup> V zvezi s financiranjem prihodnjih občin je treba opozoriti tudi na to, da se bodo občine morale opreti predvsem na lastne vire.<sup>424</sup> Manjše občine oziroma občine, ki bodo nastale po volji ljudi, pa bodo nedvomno generirale lokalno energijo oziroma povzročile večjo pripravljenost prebivalcev za lastno soudeležbo pri izboljševanju razmer za njihovo življenje.

Prvotno je ZLS<sup>425</sup> glede občin s posebnim statusom določal, da gre za občine na gorskih, obmejnih, narodnostno mešanih, ekološko razvrednotenih in razvojno šibkih območjih, ki se jim lahko z zakonom podeli poseben status, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev in razvoj posameznih od teh obmo-

<sup>423</sup> Zadnje delovno gradivo za pripravo zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije je iz oktobra 1997, pripravilo pa ga je ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. V gradivu je za spodbujanje skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije navedeno tudi načelo dopolnjevanja sredstev občin in gospodarskih subjektov v občinah z viri iz državnega proračuna, državnih skladov in mednarodnih dotacij. Načelo partnerstva (2. člen) pa zajema tesno sodelovanje in koordinacijo med državnimi in lokalnimi oblastmi, kot tudi koordinacijo med posameznimi ministrstvi. Med cilji sta navedena tudi zagotavljanje pogojev za regionalno sodelovanje občin z ustanavljanjem regionalnih razvojnih agencij in spodbujanje inovativnosti in povezovanje iniciativ lokalnih skupnosti (3. člen). Območja s posebnimi razvojnimi problemi po tem zakonu so smiselno enaka območjem s posebnim statusom v skladu s 26. členom zakona o lokalni samoupravi (17. člen). Oblike spodbujanja območij s posebnim statusom so spodbude za pripravo inicialnih razvojnih programov, spodbujanje lokalnih iniciativ pri razvijanju njihovih razvojnih potencialov, podpora programom na podlagi tuje tehnične pomoči, spodbude gospodarskim naložbam in pomoč pri razvoju gospodarske infrastrukture in infrastrukturnih objektov v omrežju netržnih storitev (18. člen). Po kriterijih za določitev območij s posebnim statusom so to, z izjemo mestnih občin, območja občin, ki z večjim delom svojega teritorija segajo v desetkilometrski pas ob državni meji in gorsko višinska območja z omejenimi pogoji za pridelovanje hrane ter občine, kjer živijo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti (21. člen).

<sup>424</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 49/97) stremi za tem, da naj bi preprečili nadaljnje drobljenje obstoječih občin, ki se odraža v vedno večjih potrebah po dodatnih finančnih sredstvih, predvsem pri občinah, ki imajo relativno malo lastnih virov sredstev za financiranje javne porabe. Predlagane spremembe naj bi določile po enotnih kriterijih meje, po katerih so občine še upravičene do dodatnih sredstev iz državnega proračuna. Nov izračun primerne obsega sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena naj bi temeljil na globalno ugotovljenih bilancah in javno finančnih možnostih na ravni države, pri čemer bo treba zagotoviti prazazporeditev javne porabe med državo in lokalnimi skupnostmi v korist slednjih. Prav tam, str. 11.

<sup>425</sup> 26. člen.

čij. Veljavni ZLS pa ne našteva več območij, temveč pravi le, da lahko državni zbor občinam na območjih, kadar je izražen poseben interes za ohranitev posebitve in razvoj posameznih območij, podeli poseben status. Pogoje za pridobitev posebnega statusa določi poseben zakon.<sup>426</sup> Država zagotavlja posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom.<sup>427</sup>

Občin s posebnim statusom še nimamo, ker posebni zakon – zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja Slovenije – še ni sprejet. V delovnem gradivu<sup>428</sup> za pripravo tega zakona je v uvodnem členu (1. člen) določeno, da RS spodbuja ohranjanje raznolikosti v tipiki in razvoju posameznih (pokrajnih) krajinskih območij, zato določa območja s posebnimi razvojnimi problemi in posebnim statusom v skladu z določili zakona o lokalni samoupravi. Območja s posebnimi razvojnimi problemi po tem zakonu (13. člen) so tudi območja s posebnim statusom v skladu s 26. členom ZLS. Območja s posebnim statusom so, razen mestnih občin, območja občin, ki z večjim delom svojega ozemlja segajo v desetkilometrski pas ob državni meji in gorsko višinska območja z omejenimi pogoji za pridelovanje hrane, ter občine, kjer živijo pripadniki italijanske in madžarske narodnostne skupnosti (17. člen). Vlada z uredbo določi takšna območja za obdobje pet let (18. člen). Z dnem uveljavitve tega zakona bo prenehal veljati zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij (22. člen).

## NOTRANJA ČLENITEV OBČINE<sup>429</sup>

Zakon o lokalni samoupravi določa,<sup>430</sup> da je območje občine lahko v skladu s statutom občine razdeljeno na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti, če je to utemeljeno s prostorskimi, zgodovinskimi, upravno-gospodarskimi ali kulturnimi razlogi in če je to v interesu prebivalcev dela občine. V krajevni, vaški ali četrtni

<sup>426</sup> Drugi odstavek 26. člena.

<sup>427</sup> 27. člen. Na vključitev teh določb v ZLS je vplival italijanski zakon *Ordinamento delle autonomie locali*, LEGGE 8 giugno 1990, n. 142, Pubblicata sul Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 135 del 12 giugno 1990 – Serie generale, Zakon št. 142/1990: Reforma krajevnih uprav, Prevod v slovenščino in slovar upravnih izrazov, Trst 1991. Ta zakon določa poseben režim za občine v gorskih skupnostih – 28. člen – ki opravljajo naloge, ki jih jim daje zakon, in posebne posege za gorska območja, ki jih določajo EGS ali državni in deželni zakoni. Gorske skupnosti sprejmejo večletne načrte za dela in posege ter predvidijo ustrezne instrumente za doseganje ciljev družbenogospodarskega razvoja, vključno z instrumenti, ki jih predvidevajo EGS, država ali dežele.

<sup>428</sup> November 1996.

<sup>429</sup> Strokovnjaki iz misije Sveta Evrope, ki je januarja 1993 s slovenskimi predstavniki razpravljala o osnutku zakonodaje za reformo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, so glede razdelitve občin v soseske, četrti ali vasi menili, da bi take enote lahko opravljale koristno nalogo v smislu sodelovanja državljanov in opravljanja nalog izrecno krajevne narave. Vendar pa so poudarili pomembnost določil 26. člena osnutka ZLS, da se zagotovi, da take enote ostanejo podrejene občini in da z občino ne tekmujejo.

<sup>430</sup> 18. člen.

skupnosti se lahko v skladu s statutom občine in z zagotovitvijo finančnih sredstev opravlja del nalog, ki jih ima po tem zakonu občina. ZLS tudi določa,<sup>431</sup> da statut občine podrobneje določa naloge, ki jih ožji deli občine opravljajo samostojno, način njihovega financiranja, načela za organiziranost in delovanje njihovih organov ter njihov pravni status. Možno je, da se kot pravni status krajevne skupnosti določi status pravne osebe oziroma status osebe javnega prava.<sup>432</sup>

Po ustanovitvi novih občin so krajevne skupnosti izgubile naravo samostojne lokalne skupnosti in postale del občine v teritorialnem, organizacijskem, funkcionalnem in premoženjsko finančnem smislu. Z ustanovitvijo "klasičnih" občin v letu 1994, ki opravljajo predvsem lokalne javne zadeve, je nastal nov položaj za krajevne skupnosti. V komunalnem sistemu so bile KS nekakšne majhne občine znotraj komune, ki se je največ ukvarjala z nalogami države. Nova občina pa je po vsebini dela v marsičem nekdanja krajevna skupnost, zato je treba vlogo in položaj KS omejiti oziroma razmejiti z novo občino. Nekateri strokovnjaki in politične stranke menijo, da v novih razmerah ni razlogov za to, da bi KS priznavali status pravne osebe, ker tak status razbija funkcionalno, organizacijsko in premoženjsko enotnost občine, ustvarja nejasnost glede lastništva občinskega premoženja in dopušča neodgovorno ravnanje s tem premoženjem.<sup>433</sup> Ustavno sodišče pa je ugotovilo,<sup>434</sup> da del 19. člena ZLS, ki se nanaša na pravni status krajevnih skupnosti, in njegova obvezna razlaga, nista v neskladju z ustavo. V neskladju z ustavo pa je, da z zakonom niso urejene glavne statusnopravne značilnosti krajevnih skupnosti s pravno subjektiviteto. Državni zbor mora to neskladje odpraviti v enem letu po objavi navedene odločbe ustavnega sodišča v Uradnem listu RS. Zakon mora zagotoviti pravno varnost udeležencem, ki poslujejo s KS, vprašanje odgovornosti KS in odgovornosti občine za obveznosti KS, vprašanje nasledstva ob prenehanju KS in določiti omejitve glede zadolževanja KS. Občine pa morajo s svojimi statuti urediti vprašanje zastopanja KS, pooblastila KS v pravnem prometu in financiranje KS. Novela zakona o lokalni samoupravi iz leta 1997 je ta vprašanja uredila.

Notranjo členitev občin poznajo tudi druge ureditve lokalne samouprave. Tako na primer italijanski zakon o krajevnih upravah govori o območjih občinske decentralizacije.<sup>435</sup> Občine, v katerih je sedež pokrajine, in občine z več kot 100.000 prebivalcev razčlenijo svoje območje zato, da ustanovijo decentralizirane rajone kot organizme za sodelovanje in konzultiranje občanov in opravljanje osnovnih služb ter tudi za opravljanje nalog, ki jim jih zaupa občina. Organizacija in naloge rajonov urejata občinski statut in poseben pravilnik. Občine s 30.000 do 100.000 prebivalci lahko razčlenijo občinsko območje v decentralizirane rajone. Rajonski svet zastopa zahteve prebivalstva rajonov v okviru enotne občine, izvoli pa se z neposrednim glasovanjem.

---

<sup>431</sup> 19. člen.

<sup>432</sup> Obvezna razlaga 19. člena ZLS, Uradni list RS, št. 63/95.

<sup>433</sup> Prim. dr. Janez Šmidovnik, Še o pravni osebnosti krajevnih skupnosti, Pravna praksa, št. 1/97, str. 7.

<sup>434</sup> Prim. odločbo z dne 12. 7. 1996, Uradni list RS, št. 39/96.

<sup>435</sup> 13. člen.

VI.

POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČIN

## ZAKON O POSTOPKU ZA USTANOVITEV OBČINE TER ZA DOLOČITEV NJIHOVIH OBMOČIJ

Za primerjavo navajamo podatke o velikosti občin po številu **prebivalcev** in po teritorialnem obsegu v nekaterih evropskih državah: glej tabelo: Velikost lokalnih oblasti: povprečna velikosti območij, prebivalstva in gostote naseljenosti.

**Francija** ima 36.763 občin; od tega jih ima 22.665 manj kot 500 prebivalcev, okoli 16.000 občin ima celo manj kot 200 prebivalcev in 581 občin celo manj kot 50 prebivalcev; občina Marseille ima npr. več kot 650.000 prebivalcev, občina Lucelle v Pirenejih pa le 92 prebivalcev; občina Pariz, ki zajema komaj polovico prebivalstva pariške aglomeracije, šteje okoli 3 milijone prebivalcev. Torej ima 99 % občin v tej deželi manj kot 2.000 prebivalcev, povprečje pa znaša 1.300 prebivalcev na občino.

**Zahodna Nemčija** je v letih 1968–1983 izpeljala temeljito teritorialno reformo lokalne samouprave. S to reformo je zmanjšala število občin skoraj za trikrat, to je od 24.153 podeželskih na 8.505 takih občin; poleg teh je imela Zahodna Nemčija še 91 velikih mestnih občin s položajem okraja. Pred reorganizacijo je imela zahodnonemška občina v povprečju 2.400 prebivalcev in je obsegala 10,2 km<sup>2</sup>; če ti dve števili pomnožimo s 3, ima nova občina v povprečju 7.200 prebivalcev in obsega 321 km<sup>2</sup>. Predvojna Nemčija je imela 1933. leta 51.246 občin; od tega jih je imelo 47.200 manj kot 2.000 prebivalcev, 32.143 pa manj kot 500 prebivalcev.

Podobno sliko kažejo tudi podatki o občinah v drugih evropskih državah; tako je imela občina v povprečju v ČSR 1.200 prebivalcev, v Grčiji 1.500, v Švici 1.900, v Avstriji 1.900, v DR Nemčiji 1.900, na Danskem 3.700, na Madžarskem 3.500, na Poljskem 3.500, v Španiji 3.700, v Belgiji 3.600, v Romuniji 4.700, na Norveškem 5.300 itd.

Tudi podatki o površini občin pokažejo isto sliko; občina je imela v povprečju: v ZR Nemčiji 10,2 km<sup>2</sup>, v ČSR 10,6 km<sup>2</sup>, v Belgiji 11,4 km<sup>2</sup>, v DR Nemčiji 11,7 km<sup>2</sup>, v Angliji 12,0 km<sup>2</sup>, v Švici 13,0 km<sup>2</sup>, v Franciji 14,6 km<sup>2</sup>, na Nizozemskem 32,7 km<sup>2</sup>, na Poljskem 35,0 km<sup>2</sup> itd.

Navedeni podatki o velikosti evropske občine nam povedo dvoje: prvič, da so občine v povprečju majhne, zlasti če jih gledamo z naše perspektive, kar pa samo dokazuje njihovo naravno bit; drugič pa to, da glede njihove velikosti ne veljajo nikakršna pravila racionalnosti, pač pa zgolj sociološka stvarnost obstoja naseljenih krajev najrazličnejših velikosti in najrazličnejšega pomena, kakor jih je oblikoval razvoj v dolgih stoletjih. Ti podatki dokazujejo, da občina ni proizvod zavestne in racionalne družbene organizacije oz. reorganizacije; izoblikovalo jo je življenje samo, obstoječa zakonodaja pa jo je sprejela in pravno sankcionirala njen obstoj.<sup>436</sup>

- <sup>2</sup> Excluding the *Länder* of Hesse – Saxony for which data were not given/available  
<sup>3</sup> Population of all German *Länder* and all municipalities.  
<sup>4</sup> All of Germany.  
<sup>5</sup> This concerns all types of local authorities

Ob razpravah, kako preurediti slovensko upravno-politično ureditev, si lahko pomagamo z nekaterimi tujimi zgledi. Zavedati pa se je treba, da so tovrstne primerjave tvegane, saj je šlo v večini tujih primerov za združevanje, večanje in opuščanje premajhnih občin – v našem primeru pa naj bi šlo za razdelitev prevelikih občin (komun) in oblikovanje občinske samouprave. Primerjave so lahko vprašljive tudi zaradi drugačnih geografskih razmer, veliko večje gostote prebivalstva in sploh večje obljudenosti ter drugačne tradicije. Hkrati pa na primer v Italiji ugotavljajo, da se kljub finančnim ugodnostim manjše občine ne žele združevati v večje.

---

<sup>436</sup> Glej Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 66.



Državni zbor je na seji 26. julija 1996 sprejel zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij,<sup>437</sup> ki je začel veljati 10. avgusta 1996. Z dnem uveljavitve ZPUODO je prenehal veljati zakon o referendumu za ustanovitev občin, na podlagi katerega je bila ustanovljena prva mreža novih občin.

ZPUODO ureja predhodni postopek z referendumom, pogoje za uvedbo postopka za sprejem zakona o ustanovitvi občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in določena vprašanja postopka konstituiranja novoustanovljenih občin. Ta zakon ureja tudi pogoje za uvedbo zakonodajnega postopka za spremembo imena in sedeža občine.

ZPUODO je postopkovni zakon, ki določa naloge predlagateljev novih občin in drugih teritorialnih sprememb, državnega zbora, vlade in matičnega delovnega telesa državnega zbora za lokalno samoupravo.

Vloge s predlogi teritorialnih sprememb so večinoma poslali sveti krajevnih skupnosti. Nekateri predlogi so potrebovali le manjše dopolnitve, druge pa je bilo treba temeljito popraviti na podlagi zdaj veljavne zakonodaje.

ZPUODO<sup>438</sup> zahteva, da so v predlogu za začetek postopka navedeni razlogi, ki utemeljujejo združitev občin v novo občino ali razdelitev občine na nove občine oziroma izločitev dela občine v novo občino ali njegovo priključitev k sosednji občini. Predlog mora vsebovati tudi ime in sedež nove občine.

V predlogu za začetek postopka morajo biti natančno navedeni vsi podatki, iz katerih je razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino.<sup>439</sup>

V predlogu za izločitev dela občine v novo občino ali za njegovo priključitev k sosednji občini morajo biti navedeni tudi podatki, iz katerih je razvidno, da preostali del občine, iz katere se izloča del, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino.

Če se predlaga ustanovitev občine na območju z manj kot 5.000 prebivalcev,<sup>440</sup> morajo biti v predlogu navedeni razlogi, ki utemeljujejo ustanovitev občine na takem območju.

Pregled vlog za teritorialne spremembe občin je pokazal več pomanjkljivosti. Po 7. členu ZPUODO vložijo predlog za začetek postopka iz 2. člena tega zakona tudi občinski sveti. Zadnji odstavek 7. člena določa, da pobudo za izločitev dela občine v novo občino oziroma za njegovo priključitev k sosednji občini lahko da svet krajevnih ali vaških skupnosti ali zbor občanov (pobudniki). Če občinski svet pobude ne sprejme, lahko vložijo predloge za izločitev dela občine v novo občino oziroma za njegovo priključitev k sosednji občini tudi svet svet krajevnih ali vaških skupnosti ali zbor občanov neposredno državnemu zboru (8. člen).

Za krajevno ali vaško skupnost se šteje del občine, ki je kot krajevna oziroma vaška skupnost ustanovljena s statutom občine.<sup>441</sup> Če po občinskem statutu del

---

<sup>437</sup> Ur. l. RS, št. 44/96.

<sup>438</sup> 9. člen.

<sup>439</sup> 13. in 13. a člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>440</sup> Izjeme po drugem odstavku 13. a člena zakona o lokalni samoupravi.

<sup>441</sup> 18. člen ZLS.

občine nima tega statusa, je predlagatelj teritorialne spremembe občine zbor občanov.

Večina pobudnikov je vložila pobude neposredno državnemu zboru, ne da bi jih predhodno obravnavali občinski sveti. Tako bi lahko ravnali le, če občinski svet pobude ni sprejel. Če občinski svet pobude v primernem roku ne obravnava, se vlogi priložita kopija vloge občinskemu svetu in pisna ugotovitev, da občinski svet pobude ni uvrstil na dnevni red seje. Če občinski svet pobudo sprejme, mora v skladu z ZPUODO<sup>442</sup> utemeljiti ustanovitev nove občine oziroma druge teritorialne spremembe občine in predložiti zahtevane podatke po 9. členu ZPUODO. Če občinski svet pobude ne sprejme, mora te podatke navesti pobudnik kot predlagatelj postopka.

Če se predlaga izločitev naselja (dela občine) iz ene občine in priključitev v drugo občino, je potreben sporazumen predlog svetov obeh občin za začetek postopka.

## POTREBNA OPRAVILA ZA USTANOVITEV OBČINE TER ZA DRUGE OZEMELJSKE SPREMEMBE

### I. Predhodni postopek

#### 1. Postopek o predlogih

- predlog za začetek postopka:
- državni zbor vloge predloži v predhodno presojo matičnemu delovnemu telesu, da ugotovi, ali imajo vse z zakonom zahtevane vsebine;
- državni zbor predloge, ki so formalnopravno in vsebinsko popolni, pošlje v mnenje občinskim svetom prizadetih občin; rok za mnenja – 30 dni
- državni zbor predloge in mnenja prizadetih občin pošlje vladi, da pripravi svoje mnenje in predlog;
- državni zbor celotno gradivo predloži v obravnavo matičnemu delovnemu telesu, ki pripravi poročilo s svojim mnenjem;
- državni zbor ob obravnavi posameznih predlogov s svojim aktom ugotovi, da v posameznem primeru niso izpolnjeni pogoji za spremembe in tak akt pošlje predlagatelju;
- državni zbor v pozitivnih primerih določi referendumsko območje in razpiše referendum.

#### 2. Referendum

Po opravljenem referendumu se začne postopek za sprejem zakona, s katerim se ustanovijo občine oziroma spremenijo območja občin. Zakonodajni postopek podrobno ureja poslovnik državnega zbora. Zakone lahko predlaga vlada ali vsak poslanec, lahko pa tudi najmanj 5.000 volivcev.<sup>443</sup>

<sup>442</sup> 9. člen.

<sup>443</sup> 174. člen poslovnika.

## II. Zakonodajni postopek

- predložitev predloga zakona predsedniku državnega zbora;
- predsednik DZ pošlje predlog zakona poslancem, državnemu svetu in vladi; poslancem najmanj 30 dni pred dnevom, določenim za sejo zbora, na kateri bo predlog zakona obravnavan;<sup>444</sup>
- predsednik DZ dodeli predlog zakona matičnemu delovnemu telesu;
- DZ razpravlja o predlogu zakona na treh obravnavah:<sup>445</sup> DZ lahko po končani prvi obravnavi predloga zakona odloči, da se na isti ali na naslednji seji opravi druga obravnava zakona v besedilu, ki je bilo predloženo za prvo obravnavo;<sup>446</sup>
- 204. a člen poslovnika državnega zbora govori o skrajšanem postopku za sprejem zakona, kadar gre za spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi z odločbami ustavnega sodišča – v tem primeru je aktualna odločba ustavnega sodišča o neskladnosti 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij;
- 205. člen poslovnika govori o ponovnem odločanju o zakonu na zahtevo državnega sveta; ponovno glasovanje opravi državni zbor na prvi naslednji seji.<sup>447</sup>
- začetek veljavnosti zakona – na primer petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## III. Postopek konstituiranja novoustanovljenih občin

V postopku konstituiranja novoustanovljenih občin se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejmejo statut in drugi akti, potrebni za delovanje občine.<sup>448</sup>

V tem postopku so opravila:

- imenovanje občinskih volilnih komisij novoustanovljenih občin;<sup>449</sup>
- po zakonu o lokalnih volitvah<sup>450</sup> se, če se občina ustanovi po opravljenih rednih volitvah v občinske svete, prve volitve v občinski svet opravijo po določbah tega zakona o predčasnih volitvah; predčasne volitve se lahko opravijo najprej v 40 dneh od dneva razpisa volitev<sup>451</sup> in najkasneje dva meseca po razpustu prejšnjih občinskih svetov oz. po ustanovitvi novih občin;<sup>452</sup> z dnem, ki je določen kot dan razpisa volitev, začnejo teči roki za volilna opravila.<sup>453</sup>
- predčasne volitve potekajo samo v posamičnih občinah in jih zato razpisuje

---

<sup>444</sup> 177. člen poslovnika.

<sup>445</sup> 179. člen poslovnika.

<sup>446</sup> 185. člen poslovnika.

<sup>447</sup> 206. člen poslovnika.

<sup>448</sup> 27. člen ZPUODO.

<sup>449</sup> 29. člen.

<sup>450</sup> 24. člen.

<sup>451</sup> Četrty odstavek 27. člena zakona o lokalnih volitvah.

<sup>452</sup> 25. člen.

<sup>453</sup> Drugi odstavek 28. člena.

župan;<sup>454</sup> tudi pri lokalnih volitvah je volilni postopek sestavljen iz vrste časovno natančno določenih opravil, ki vodijo do izvolitve članov občinskega sveta.

## VRSTE TERITORIALNIH SPREMEMB OBČIN

V obdobju od 1. 1. 1995 do vključno julija 1997 sta Državni zbor in Služba Vlade RS za lokalno samoupravo prejela vrsto predlogov in pobud, ki se nanašajo na ozemeljske spremembe občin, ki jih je Državni zbor ustanovil z zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Državni zbor je na seji dne 27. 9. 1997 ugotovil, da so predlagatelji na podlagi 6., 7. in 8. člena ZPUODO vložili 58 predlogov za ustanovitev občine, 8 predlogov za spremembe območja občine in 1 predlog za spremembo imena in sedeža občine. Predlagatelji pa so podali 24 pobud in vlog za ustanovitev občin ter 18 pobud in vlog za spremembo območij občin. Vlada je predlagala začetek postopka z ustanovitev 9 občin in nadaljevanje postopka za ustanovitev občin v 13 primerih.

Analiza predlogov in pobud za nove občine pokaže, da gre za štiri skupine območij:

- območja, ki izpolnjujejo kakovostne in količinske pogoje za ustanovitev občine (13. in 13. a člen zakona o lokalni samoupravi);
- območja, ki menijo, da bi njihova predlagana občina lahko imela manj kot 5.000 prebivalcev, zaradi gospodarskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov (drugi odstavek 13. a člena ZLS);
- območja, ki se sklicujejo na pozitivne izide referendumov za ustanovitev novih občin, ki so bili izvedeni maja 1994.

V prvem primeru gre za kandidate za nove občine, ki so bili v strokovnem predlogu vlade, pa jih državni zbor ni sprejel, ko je sprejemal zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (na primer členitev občine Žalec). V tej skupini pa so tudi novi predlogi, ki so nastali v novejšem času (na primer predlog za občino Hoče). V drugi skupini so kandidati za nove občine, kot na primer Jezersko, Solčava, Bloke in drugi, ki si že dalj časa prizadevajo za svojo občino. V tretji skupini pa so zlasti tisti primeri, ki so se v letu 1994 pritožili na ustavno sodišče, ker jih državni zbor ni ustanovil kot nove občine, čeprav je bil izid referenduma na njihovem območju pozitiven (na primer predlog za občino Tabor v sedanjih občini Žalec). Pri tem pa slednje pobude spregledujejo, da je ustavno sodišče razveljavilo nekdanji 13. člen zakona o lokalni samoupravi, ki je določal precej ohlapne pogoje za ustanovitev občine, terjalo jasno opredelitev pogojev za ustanovitev občine ter odločilo, da gre pri tovrstnih referendumih za tako imenovani poizvedovalni referendum.

<sup>454</sup> Drugi odstavek 26. člena.

V celoti vzeto je glede na veljavno zakonodajo pričakovati strokovno podporo manjšemu številu predlogov za ustanovitev novih občin. Vsekakor so primerna tudi opozorila, ki svarijo pred ustanavljanjem občin, ki ne bi imele razvojne perspektive zaradi prešibkih gmotnih in drugih možnosti. Prav tako pa je strokovno stališče, naj se izjeme (drugi odstavek 13. a člena ZLS) tolmačijo zelo omejevalno.

VII.

NALOGE OBČINE

## SPLOŠNO

Pri vprašanih pristojnosti občin zakon o lokalni samoupravi omejuje državo in ne občine. Državi preprečuje posege v samoupravno sfero občin.<sup>455</sup> Temeljni vzvod za razmejitev pristojnosti med občino in državo vidimo v področni zakonodaji. Področni zakoni, ki so bili sprejeti po sprejemu ustave iz leta 1991, že deloma upoštevajo nov koncept lokalne samouprave, glavčina področnih zakonov pa je še iz obdobja komunalnega sistema. Popolnega spiska zadev, ki sodijo v pristojnost občin, pa ni mogoče enkrat in za vselej sestaviti.

Prejšnja občina (komuna) je največji del zadev opravljala za državo. Tako je na primer na področju notranjih zadev izdajala ugotovitvene odločbe o državljanstvu na 1. stopnji, izdajala potne listine, izdajala orožne liste, skrbela za vodenje matičnih knjig, registrirala prijavo in odjavo stalnega prebivališča, izdajala dovoljenja za javne shode na cesti, bila pristojna za zadeve društev, vodila stalno evidenco volilne pravice državljanov v RS, opravljala overitev podpisov, pisave in prepisov idr.<sup>456</sup>

Odnosi med občino in državo so določeni z ustavo, z zakonom o lokalni samoupravi, z drugimi zakoni, ki urejajo lokalno samoupravo in s področno zakonodajo. Področna zakonodaja naj bi razmejila državne od lokalnih nalog oziroma pristojnosti.

Gre za:

1. lokalne zadeve javnega pomena, ki se razlikujejo od občine do občine;
2. lokalne zadeve javnega pomena, ki jih bo področna zakonodaja naložila občinam (npr. zakon o urejanju prostora, zakon o šolstvu itd.);
3. preneseno področje dejavnosti, to so naloge, ki so državne in jih država v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenese nanjo. Država pri tem opravlja postreženi nadzor nad strokovnostjo in primernostjo opravljenega dela.

Pri mestnih občinah mora država nanje prenesti naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta.<sup>457</sup>

Tipične javne lokalne zadeve so zlasti komunalne zadeve, kot so npr. javna snaga, urejanje zelenih površin, skrb za okolje, pokopališka dejavnost kakor tudi skrb za osnovno varstvo otroka in družine, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele, skrb za javni red in mir, planiranje in urbanistično urejanje prostora idr.

---

<sup>455</sup> Prim. Gregor Virant, *Občina – njene izvirne pristojnosti de lege lata in de lege ferenda*, Javna uprava, št. 1/1994, str. 55.

<sup>456</sup> Prim. Pregled pristojnosti sedanjih občin – EPA 293, Poročevalec, št. 37/1994.

<sup>457</sup> Drugi odstavek 16. člena zakona o lokalni samoupravi.

Organi lokalne uprave pa bi lahko opravljali tudi državne naloge, kot je npr. vodenje določenih matičnih evidenc.

Sicer je eno temeljnih vprašanj nove lokalne samouprave izvajanje državnih nalog z njenimi organi. Primerjalni pregled nam pokaže, da obstajata glede rešitve tega vprašanja dve skrajni možnosti: organi lokalne uprave ne opravljajo nalog centralne uprave, tako da jih izvajajo njeni območni organi, ali pa, da organi lokalne uprave izvajajo vse naloge centralne uprave, razen tistih, ki so izrecno namenjene njenim organom. Med tema dvema skrajnostima so možne različne rešitve.<sup>458</sup>

Zakon o upravi je poddržal tudi zadeve lokalnega narave. Tako strokovnjaki menijo, da so zadeve lokalne narave na področju notranjih zadev javne prireditve lokalnega pomena, skrb za red v občini, na področju obrambe in zaščite naloge v zvezi s civilno zaščito, opazovanjem in obveščanjem, zaščito in reševanjem, na področju kulture varstvo naravne in kulturne dediščine, na področju urejanja prostora odločanje o namembnosti občinskega prostora, izdajanje gradbenih in lokacijskih dovoljenj idr.<sup>459</sup>

Naloge, ki jih občina ureja samostojno, lahko razvrstimo v te skupine:<sup>460</sup>

**a) na področju normativnega urejanja:**

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte;
- sprejema občinski proračun;
- sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun;
- sprejema prostorske plane;
- predpisuje lokalne plane;
- ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalni objektov;
- ureja javne ceste, javne poti, rekreacijske ter druge javne površine;
- ureja javni red v občini;
- ureja delovanje občinske uprave;
- ureja občinske javne službe;
- ureja način in pogoje opravljanja s premoženjem občine;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine;
- sestavlja premoženjsko bilanco, s katero izkazuje vrednost svojega premoženja;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

**b) Na področju upravljanja:**

- upravlja občinsko premoženje;
- upravlja lokalne javne službe;
- vodi javna in druga podjetja;
- upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro;
- upravlja lokalne javne ceste in javne poti.

<sup>458</sup> Glej dr. Gorazd Trpin, Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji, Javna uprava, št. 1/2/1993, str. 20 in nasl.

<sup>459</sup> Prim. Gregor Virant, prav tam, str. 58 do 60.

<sup>460</sup> Glej dr. Tone Jerovšek, Naloge občine in pokrajine, obj. v brošuri Zakaj v nove občine, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Ljubljana, februar 1994.



c) **S svojimi sredstvi:**

- gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in javne poti;
- pospešuje kulturno, društveno, vzgojno in knjižnično dejavnost;
- gradi komunalne objekte in naprave;
- gradi stanovanja za socialno ogrožene;
- zagotavlja delovanje javnih služb;
- zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana in občinske uprave.

d) **S svojimi ukrepi:**

- spodbuja gospodarski razvoj občine;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom ter za urejeno zbiranje odpadkov.

e) **Zagotavlja:**

- pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah;
- nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami.

f) **Sklepa:**

- pogodbe o pridobivanju in o odtujitvi premočnin in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra in o drugih razmerjih, v katere stopa občina ali pokrajina.

Posebna naloga občine pa je, da ima, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja in s tem ustvarja sredstva za delovanje in razvoj občine.

Pomembna naloga občine je tudi **odločanje s posamičnimi akti o upravnih stvareh**, in to:

- o upravnih stvareh iz svoje izvirne pristojnosti;
- o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti.

Ustava Republike Slovenije<sup>461</sup> določa, da lahko po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti, država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Ustava tudi določa,<sup>462</sup> da mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Zakon o lokalni samoupravi že v splošnih določbah določa, da lahko po predhodnem soglasju občine država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.<sup>463</sup> Po predhodnem soglasju oziroma sporazumu s pokrajino lahko država z zakonom prenese na pokrajino opravljanje posameznih nalog iz svoje pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva.<sup>464</sup>

---

<sup>461</sup> 2. odstavek 140 člena.

<sup>462</sup> Drugi odstavek 141. člena.

<sup>463</sup> Drugi odstavek 2. člena.

<sup>464</sup> Tretji odstavek 3. člena.

Predlog zakona o načelih in merilih za prenos zadev iz državne pristojnosti na lokalne skupnosti<sup>465</sup> je določal načela in merila, po katerih se pod pogoji, ki jih določa ustava, z zakonom lahko prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine, še posebej na mestne občine ali na širše lokalne skupnosti, vključno na pokrajine, ali prenesejo določene zadeve iz državne pristojnosti v izvorno pristojnost širših lokalnih skupnosti in določi njihova udeležba pri predlaganju ter uresničevanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

Predlog zakona je določal postopek za prenos posameznih nalog iz državne pristojnosti na vse občine in upošteval tudi različne tipe občin, hkrati pa tudi pokrajine kot drugo raven lokalne samouprave. Zakon je bil zamišljen kot procesni zakon, področni zakoni pa naj bi prenašali opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine ali na širše lokalne skupnosti, v skladu s pravili, ki bi jih določal ta zakon.

Predlog zakona je določal, da so merila za prenos opravljanja posameznih nalog na lokalne skupnosti neposredna zveza teh nalog z opravljanjem lokalnih zadev ter njihovo racionalnejše in učinkovitejše opravljanje v občinah in širših lokalnih skupnostih.

Predlog zakona je določal tudi vlogo združenj občin pri predlaganju posameznih zadev iz državne pristojnosti, ki naj bi se prenesle na lokalne skupnosti.

## DECENTRALIZACIJA

Zvezni sistemi, kot so na primer tisti v Nemčiji, Švici, Španiji, Italiji, ZDA in Indiji, imajo najmanj tri ravni bolj ali manj avtonomnih javnih oblasti: centralno državo, države članice (regije itd.) in občine. V nasprotju s centralističnimi sistemi so tu javna področja dejavnosti locirana včasih ločeno, včasih skupno (sestavljeno) na različne ravni in se kot taka prilagajajo finančnim virom (posebni davki in takse). Večina zveznih sistemov, vsaj v praksi, sledi načelu subsidiarnosti. To pomeni, da je najprej oblast na najnižji ravni pristojna odločati in skrbeti za javne zadeve. Razlog za to delitev pristojnosti izhaja iz temeljnega demokratičnega načela: vse javne zadeve morajo biti razporejene v skladu z individualnimi prednostmi.<sup>466</sup> S finančnega vidika prisotnost različnih ravni oblasti omogoča lokalno finančno izbiro, kjer je to najbolj ugodno (koristno) in centralizira odločanje o tistih ekonomskih zadevah, kjer so potrebne nacionalne rešitve javnih zadev. Čim bolj blizu je javna oblast uporabnikom njenih dejavnosti, večja je verjetnost, da se bodo sprejete odločitve ujemale z njihovimi potrebami. Na lokalni ravni je lažje uresničiti načelo enakopravnosti. Razporeditev stroškov specifičnih javnih dobrin je določena s povpraševanjem. To zagotavlja učinkovito politično odloča-

<sup>465</sup> Nekatera njegova načela in kriterije prevzema novela zakona o lokalni samoupravi, ki je v zakonodajnem postopku – prva obravnava (Poročevalec. št. 61/1997).

<sup>466</sup> Decentralisation and the strengthening of local self-government, colloquy, Cracow, 13–14 April 1992, Council of Europe, Strasbourg, 21. May 1992, str. 7.

nje in učinkovito razporeditev javnih služb. Oblasti na naslednji ravni naj bi imele odgovornost za zadeve samo, če jih lahko izvajajo ustrezneje.<sup>467</sup> To bi bilo lahko, če bi bila razporeditev zadev na lokalni ravni neučinkovita zaradi ekonomskih ali političnih zapletov. Še več, določene dejavnosti, kot je na primer politika stabilizacije, so pristna zadeva centralne oblasti zaradi njihovih zunanjih učinkov na celotno državo in zahtev po prožnosti na stroškovni in prihodkovni strani (zmanjšanje primanjkljaja). Cilji distribucijske politike prav tako zahtevajo primarno odgovornost na centralni ravni.

Nasprotja med silami, ki se zavzemajo za uveljavitev finančne centralizacije, in tistimi, ki spodbujajo večjo decentralizacijo, so odločilni dejavniki za stopnjo decentralizacije in vzpostavitev ustreznega finančnega sistema. Idealni zvezni finančni sistem mora določiti ločene davke za vsako raven in izravnovati razlike v finančnih subvencijah z ustreznim sistemom deljenih davkov in subvencij.<sup>468</sup> Koncept lokalnih davkov lahko izpolni zahteve po optimalni razporeditvi virov in zagotavlja politično stabilnost znotraj skupnosti. Sistemi lokalnih davkov bi morali zadovoljevati te pogoje:

– Davčni viri bi morali pokriti večino potreb lokalnega proračuna. Če lokalna avtonomija sloni na načelu subsidiarnosti kot političnem in ekonomskem cilju, morajo biti lokalne oblasti čim bolj je mogoče, neodvisne od dotacij višjih oblasti za njihove posebne zadeve. Davki, ki jih upravljajo lokalne oblasti same, dajejo varnejšo osnovo za dolgoročnejše proračunsko planiranje in avtonomijo, še posebej na strani izdatkov. Takšna lokalna avtonomija pa zahteva občine z določeno velikostjo (nekaj tisoč prebivalcev), zato je zmanjšanje števila lokalnih oblasti temeljni pogoj lokalne avtonomije.

– Lokalne oblasti naj bi imele pravico določati enega ali dva lokalna davka. To jim omogoča, da opredelijo njihove programe porabe v skladu s pripravljenostjo lokalnega prebivalstva, da jih plača.

– Davki naj bi bili pregledni za ljudi, ki nosijo davčno breme. To je temeljni pogoj za učinkovito razporeditev, ki ustreza individualnim prednostim.

– Dohodek iz lokalnih davkov naj bi bil v medsebojni odvisnosti z ekonomsko rastjo in tako prilagojen naraščajočim javnim potrebam.

Lokalna finančna avtonomija ima tudi prednost, da lahko davkoplačevalci realizirajo sankcije z volitvami in nadzorujejo odločitve in obnašanje lokalnih svetov in uradnikov.<sup>469</sup>

## NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti je eno temeljnih načel v uvodu Evropske listine lokalne samouprave. Države podpisnice listine "upoštevajo da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve" in "izjavljajo, da to terja obstoj lo-

<sup>467</sup> Prav tam, str. 8.

<sup>468</sup> Prav tam, str. 8.

<sup>469</sup> Prav tam, str. 8 do 10.

kalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje". Listina se zavzema za to, "naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje".<sup>470</sup> Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti."<sup>471</sup>

Znotraj Sveta Evrope obstaja Vodilni odbor za lokalne in regionalne oblasti, ki je odgovoren za organiziranje in izvajanje medvladnih dejavnosti, ki se nanašajo na strukturo in delovanje lokalne samouprave v državah članicah kot tudi za pospeševanje čezmejnega sodelovanja med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi. Ta odbor je zaprosil skupino strokovnjakov, da pripravi študijo o definiciji in obsegu načela subsidiarnosti, kar je bilo potrebno iz več razlogov:<sup>472</sup>

- zaradi obstoječe negotovosti, ki se nanaša na organizacijo državnih institucij in prihodnost lokalnih oblasti, ki jo povzročajo ekonomske težave: pojavili so se pomisleki o tradicionalnih sistemih, posebno "država blaginje", zaradi obojnih razlogov – ideoloških in finančnih;
- potrebe po večji vključitvi javnosti in potrebe po odločitvah, ki bodo ustrezale posebnim razmeram;
- jasne potrebe držav Srednje in Vzhodne Evrope, da najdejo trdno podlago za svoje nove demokracije;
- iz razloga, da so v razvitejših državah strukture postale vedno bolj zapletene, ker je razvoj v blagovni menjavi in njihovih gospodarstvih pripeljal do narasle prepletenosti (cross-penetration) in širjenja različnih ravni administracije.

Vsi ti dejavniki so terjali nov vsestranski pogled na demokracijo in lokalne institucije.<sup>473</sup> Značilno je, da se je pojem subsidiarnosti, katerega izviri se lahko najdejo v daljnji preteklosti, ponovno pojavil v naslovnih vrstah v časopisju med razpravo, ki je potekala pred podpisom pogodbe o Evropski uniji, ki naj bi pomenila napredek pri povezovanju med dvanajstimi članicami Evropske gospodarske skupnosti. Načelo je bilo sprejemljivo za oboje, za tiste, ki želijo, da Evropa postane federacija, in za tiste, ki zahtevajo večje pripoznavanje državne avtonomije. Njegova nedoločenost je gotovo pomagala, da je bil sporazum sprejet. Tudi v Maastrichtskem sporazumu se pojavi beseda subsidiarnost eksplicitno, vendar sama po sebi nima pravnih posledic.<sup>474</sup>

<sup>470</sup> 4. člen: Področje dejavnosti lokalne samouprave.

<sup>471</sup> Načelo subsidiarnosti pripoznava tudi Evropska unija: Na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost bo Skupnost delovala, v skladu z načelom subsidiarnosti, le in tako dolgo, dokler ne bodo cilji predlagane dejavnosti zadovoljivo izpolnjeni s strani držav članic in zato učinke predlagane dejavnosti boljše izpolnjuje Skupnost. (Nobena dejavnost Skupnosti ne bo šla preko tega, kar je nujno za doseg ciljev tega Sporazuma." (Treaty on European Union, Article 3(b)).

<sup>472</sup> Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994.

<sup>473</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>474</sup> Prav tam, str. 8

Osnovna ideja, na kateri temelji to načelo, je, da se lahko politična oblast vmešava le v obsegu, ko družba in njeni konstitutivni deli, od individuuma do družine, lokalne skupnosti do različnih večjih razvrstitev niso sposobne zadovoljiti različnih potreb. Subsidiarnost na ta način ni nič drugega kot preprosto načelo institucionalne organizacije, ki je uporabno za razmerja med individuumom in družbo in razmerja med družbo in institucijami, pred možno določitvijo delitve pooblastil med bazo in vrhom.<sup>475</sup> Nova uveljavitev načela subsidiarnosti je tako videti kot poskus odgovoriti na številne nove probleme državne organizacije. Gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom. Dodelitev javnih zadev drugi oblasti mora pretehtati razsežnost in naravo zadeve ter zahteve učinkovitosti in gospodarnosti. Načelo subsidiarnosti ima različne definicije. Kot načelo socialne organizacije pomeni, da se višja oblast, predvsem država, lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast (ali individuum) pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Ta prvi pomen je osnova načela nevmešavanja oblasti, najmanj predpostavlja opredelitev pogojev, v katerih je njegova uporaba legitimna ali zaželena. Načelo subsidiarnosti je tako najprej načelo omejitve oblasti, ki pa nima normativne narave. Prej kot določitev norme načelo subsidiarnosti nakazuje trend. Pušča odprte konkretne pogoje svoje uporabe in ti se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Drugi pomen obuja idejo pomoči (subsidiium) kot konotacijo ideje intervencije. Tukaj gre za vprašanje ocene, ne, ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč, ali ima dolžnost to storiti. Gre za pomoč, ki krepi in daje pravico avtonomije. V primerjavi z intervencijo države blaginje, katere cilj je enakost in zato izključuje diskriminacijo, vmešavanje države pomoči prepričuje akterje, da razvijejo svoje zmožnosti do maksimuma.

Načelo subsidiarnosti je povabilo k ponovnemu razmisleku socialnih razmerij v kontekstu večje avtonomije in išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi obstoječimi telesi (lokalne in regionalne oblasti in nacionalna država, države in mednarodna skupnost in še posebej regionalne združbe (groupings) in nujno nadzorno oblast države, ki je naravno odgovorna za varnost, socialno kohezijo in za celotno ureditev gospodarstva. Zato je tudi razumljivo, zakaj je bilo načelo subsidiarnosti, ki ga je težko izraziti v pravnih izrazih, posebno pomembno v navdihovanju organizacije modernih zveznih držav v Evropi (posebej Švice, Avstrije in Nemčije), držav, kjer je bil pravni komentar tega vprašanja posebej bogat, posebej po drugi svetovni vojni, čeprav ni dobilo ustavnega statusa, kot so posamezni avtorji želeli.<sup>476</sup>

---

<sup>475</sup> Prav tam, str. 9. V papeški encikliki *Quadragesimo Anno* je dana najpopolnejša formulacija načela subsidiarnosti: "To najbolj resno načelo socialne filozofije ne sme biti menjano ali spodkopano: prav tako kot ne morejo ljudem biti odvzete in prenesene na skupnost pristojnosti, ki jih lahko izvajajo po lastni iniciativi in na svoj način, bi bilo krivično in bi resno motilo družbeni red, če bi odvzeli funkcije nižjim grupacijam, ki so jih sposobne izvajati, in jih dati širšim skupnostim višjega ranga. Naravni namen vsake socialne intervencije je pomagati članom družbe, ne pa jih uničiti ali vsrkati".

<sup>476</sup> Prav tam, str. 10, 11.

Tako ima načelo subsidiarnosti tri glavne pomeni:

- filozofskega, ki je eno glavnih orodij za analizo sodobnih družb in, morda, eno od vodečih načel za njihovo institucionalno revolucijo;
- pravnega, še vedno negotovega in katerega jasnejša definicija se spopada tako s pomisleki glede načela kot s tehničnimi pomisleki;
- strokovnega (tehničnega) kot merilo za analizo posameznih pooblastil različnih ravni oblasti in njihove mogoče prerazporeditve.<sup>477</sup>

## NAČELO KONEKSITETE

Načelo koneksitete<sup>478</sup> pomeni, da mora tisti (v našem primeru zakonodajalec), ki prenaša naloge na drugega (na primer na občine), temu nadomestiti konkretne stroške, ki nastanejo z izvajanjem teh nalog. Gre za združitev pristojnosti za izdatke s povzročitvijo in odgovornostjo za naloge.

Pravoslavca prof. dr. Friedrich Schoch (Freiburg) in prof. dr. Joachim Wieland (Bielefeld) sta v okviru knjižne serije *Občinsko pravo* – občinska uprava objavila strukturno analizo z naslovom: "Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja".<sup>479</sup>

V okviru natančnega poročila o aktualni finančni situaciji mest, občin in okrožij, ki jasno ponazarja nezadovoljivo občinsko finančno strukturo in odvisnost občin od države, je osrednja problematika na primeru tako imenovanega varčevalnega svežnja 1993 opisana tako: ob stagniranju gospodarske rasti (ki ima za posledico skromnejše finančne vire iz davkov) ter ob hkratnem povečanju javnih izdatkov (npr. zaradi izgradnje socialnih ali ekoloških standardov ali zaradi povečanja obremenitev sistemov socialne varnosti) se realno povečuje tudi nevarnost, da ena raven "varčuje" na račun druge ravni. Eksaktno razmejujoče pravne tehnike za neposredni ali posredni prenos nalog zvezi in deželam očitno omogočajo, da se brez večjih pravnih ovir rešijo neke naloge in obremenijo z njo občine. Ta ugotovitev pa ne utemeljuje samo kvantitativno-fiskalnega problema, temveč opozarja tudi na kvalitativno-strukturalno vprašanje, ki se glasi: ali zveza oz. dežela – ne glede na obstoječe finančno stanje občin – smeta brez vsakršnih pravnih ovir prepustiti občinski upravi v reševanje naloge, ki povzročajo velike stroške, ne da bi ji za to namenili ustrezno finančno nadomestilo? Vzporedno s tem te-

<sup>477</sup> Prav tam, str.12.

<sup>478</sup> Angleško: povezanost – connexion, connection, connectedness; nemško: konnexitet princip.

<sup>479</sup> Prim.: Dr. Hans-Gunther Henneke, *Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja*, Bonn. Analiza se nanaša na pravno mnenje, ki je bilo izdelano po naročilu hesenskih deželnih združenj občin. Raziskava pomeni prvo celovito in sistematično obdelavo celovitega vprašanja prenosa državnih nalog in izdatkov na občine in je zaradi številnih podrobnih podatkov, ki jih vsebuje, občinam pomagala do koristnih spoznanj, obenem pa jih je opozorila tudi na marsikatero bolečo ugotovitev pri interpretaciji veljavne zakonodaje. S to tematiko se je ukvarjal tudi 61. kongres nemških pravnikov, ki je bil septembra 1996 v Karlsruheju. Naslov teme se je glasil: Ali se izplačajo ukrepi za tesnejšo povezavo odgovornosti Zveze, dežel in občin za naloge in izdatke v finančnih določbah ustave?

meljnim vprašanjem prihaja tudi do širjenja obstoječih občinskih nalog, ki narekujejo tako izdatke kot tudi stroške in so posledica pravnih ukrepov, ki sta jih sprejeli zveza ali dežela.

Raziskava je povsem upravičeno pokazala, da sta nujni posledici vsake prepustitve nalog omejevanje občinske samouprave in poraba sredstev, ki so bila predvidena za prostovoljno izvajanje samoupravnih zadev. Prepustitev novih oz. razširitev obstoječih nalog brez nadomestila zato pomeni za občine neposredno odvzemanje finančnih sredstev. Zakoniti prenos oz. razširitev nalog brez ustreznih sredstev, ki bi jih dodelila država, torej pomeni tudi neposredno zmanjševanje števila prostovoljnih nalog. Natančna zakonodaja občin ni zaščitila pred tem razvojem, ki zožuje samoupravo v občinah.

Vzrok za to, da so občine očitno na milost in nemilost prepuščene dodeljevanju finančno učinkovitih državnih nalog s strani zveze, je po mnenju Schocha in Wielanda v tem, da se je o stroškovno intenzivnem prenosu nalog na občinsko raven do zdaj razpravljalo izključno z vidika posledičnih učinkov (vsebina in obseg finančne suverenosti občin): toda, ali so zveza in dežele glede na to, da prenašajo naloge na občine, dolžne poravnati tudi stroške, ki jih imajo občine v tej zvezi ali pa zadostuje navodilo o občinskem finančnem nadomestilu? To enostavno pojmovanje posledic po načelu "trpi in upaj, da boš lahko opravil likvidacijo", je spodbudilo selektivno razumevanje tega problema in opozorilo na to, da gre pri nezadostnem financiranju občin za kršitev ustave.

Pri selektivnem obravnavanju posledic pa naj bi izpustili vprašanje, ali je prenos nalog sploh združljiv z drugim odstavkom 28. člena temeljnega zakona. Prav temu vprašanju je namreč treba dati absolutno prednost.

Pri dvočlenski državni strukturi (zveza/dežele) s tremi upravnimi ravnmi gre za strukturno vprašanje, namreč za to, pod kakšnimi (ustavnopravnimi) pogoji smeta zveza ali dežela dodeljevati občinam nove naloge oz. krepiti in razširjati njihove obstoječe naloge ter kakšne finančne ustavnopravne posledice za zvezo ali deželo ima dejstvo, da je nova naloga (razširitev naloge) povzročila občini večje finančne stroške.

To pomeni, da za razrešitev problema z vidika občin prideta v poštev dve načelno enakovredni alternativni možnosti: da povzročitelj naloge (to je zakonodajalec ali izdajatelj odredbe) občinam hkrati zagotovi pokritje stroškov za opravljanje naloge, tako da to ne vpliva na delovanje občinske samouprave ali pa, da ne dodeli nobenih sredstev za ta namen.

Izhodišče za rešitev tega problema temelji na treh stalnih točkah: na samoupravnem jamstvu kot obrambni pravici, na načelu o dvostopenjski strukturi države ter na načinu delovanja 104.člena, točka a temeljnega zakona.

## **Samoupravno jamstvo kot obrambna pravica**

Naloga samoupravnega jamstva kot obrambne pravice je do zdaj vstopila v splošno zavest ljudi samo, kadar je šlo za odvzem nalog. Druga obrambna usmeritev, ki jo je obdelal Ferdinand Kirchhof, pa se nasprotno nanaša na neovirani

prenos državnih nalog brez nadomestila stroškov. To drugo obrambno usmeritev je ustavno sodišče priznalo in je ni omejilo na prenos nalog v okviru prenesenega področja dejavnosti. Tako je npr. Zvezno ustavno sodišče ocenilo, da je zakonska dodelitev naloge o preskrbi bolnišnic okrajem in mestom, ki so neodvisna od okraja, obvezna samoupravna naloga, kar naj bi samoumevno izhajalo iz drugega odstavka 28.člena temeljnega zakona. Ustavno sodišče je glede namestitve beguncev npr. izrazilo mnenje, češ da posegi v občinsko samoupravo spadajo k prenosu dodatnih nalog, ki močno obremenjujejo občinska sredstva in s tem zmanjšujejo zmožnosti za izvajanje samoupravnih zadev, tako da so zahteve po jamstvu samouprave pri prenosu nalog povezane s potrebami po predpisih o nadomestilu stroškov, ki bi jih vsebovale deželne ustave. Pri prenašanju nalog očitno ni problematična kvalifikacija posega, temveč je bolj problematična njegova ustavnopravna utemeljitev. Da je možen vpliv na zaščiteno področje, izhaja tudi iz pridržka, ki ga vsebuje drugi odstavek 28. člena temeljnega zakona. Zakonodajalec mora pri tem na vsak način ravnati v skladu z višje rangiranim zakonom, kar pomeni, da mora biti pristojen za ukrepe, upoštevati jedro, ki je nedotakljivo, se zunaj tega držati ustavnopravnega načela o delitvi nalog in končno, če deželna ustava vsebuje načelo o koneksiteti, zadostiti tudi temu načelu. Načelo koneksitete tukaj torej nima zgolj pomena posledičnega predpisa, temveč bi lahko tako kot klavzula o povezanosti<sup>480</sup> določalo ustavnopravne pogoje za zakonitost prenašanja nalog.

Če bi hoteli ugotoviti, da gre za kršitev temeljnega področja, bi morali preveriti, ali kljub povečani obremenitvi zaradi prenosa nalog občina vendarle še lahko sama oblikuje dovolj široko območje svojega delovanja. Da bi lahko potrdili, da gre resnično za kršenje temeljnega področja, bi morala nastopiti ekstremna situacija. Isensee tako kršitev npr. vidi v določbi zveznega zakona, ki sicer priznava pravico do prostora v otroškem vrtcu, vendar s tem krši bistveno področje, kajti zaradi finančne razsežnosti te naloge in nujnosti preskrbe potrebnih sredstev za njeno izvršitev je prizadet zajamčeni manevrski prostor, ki je določen z ustavo.

Pri nadzoru spoštovanja ustavnopravnega načela o delitvi nalog, pri kateri se ne sme presojati zgolj v korist občin, ampak je treba, kadar gre za regionalne naloge, ki so omejene na okraje, presojati tudi v korist okrajev, se mora zakonodajalec v primeru možnosti tipiziranja in če ima na voljo ustrezen manevrski prostor, odločiti za kompromisno rešitev. Sodni nadzor sprejemljivosti je toliko intenzivnejši, kolikor bolj je zaradi zakonskih predpisov prizadeta substanca samouprave v občinah in okrožjih.

Zato je treba strogo ločevati med dodeljevanjem nalog skladno z deželno zakonodajo in dodeljevanjem po zvezni zakonodaji. Deželni zakonodajalec, ki je pristojen za občinsko pravo, ima pri presoji precejšnje prednost. To pomeni, da bi bile spremembe po sodni poti možne samo v izjemnih primerih. Glede na to, da dodeljevanja nalog občinam skladno z deželnimi zakoni tako rekoč ni mogoče izpodbijati, tem bolj pridobi pomen vprašanje o potrebnosti deželnih predpisov o finančnih posledicah takega dodeljevanja nalog. Zaradi dvostopenjske strukture države je položaj zveznega zakonodajalca glede dodeljevanja nalog čisto drugačen.

<sup>480</sup> Tretji odstavek 14. člena temeljnega zakona.



## Dvostopenjska struktura države

Navezujoč se na obstoječo sodno prakso ustavnega sodišča avtorja navajata, da temeljni zakon prepušča deželam izključno pravico do predmeta občinsko pravo. To torej pomeni, da neposredni prenos nalog na občine s pomočjo zveznega zakona načelno ne pride v poštev. 84. člen temeljnega zakona, ki predpisuje oblikovanje organov za izvajanje zveznih zakonov, hoče po eni strani ohraniti deželne pristojnosti, po drugi strani pa zagotoviti učinkovito izvajanje zveznih zakonov. Na tej podlagi je Zvezno ustavno sodišče izpeljalo sklep, češ da lahko gre pri vključevanju občin in občinskih združenj v izvajanje zveznih zakonov, ki ga narekuje zvezni zakonodajalec, vedno samo za posamezne točke dodatkov k materialnim predpisom, ki spadajo v pristojnost zveznega zakonodajalca. Če za učinkovito izvajanje materialnih predpisov niso potrebni dodatki, gre za nedopustno poseganje v upravno pristojnost dežel. V skladu s sklepom Zveznega ustavnega sodišča sme zvezni zakonodajalec vključiti občine v uresničevanje zveznih zakonov le, če gre za točke dodatka k materialnemu predpisu, ki je v pristojnosti zveznega zakonodajalca in če je ta dodatek potreben za učinkovito uresničevanje materialnega predpisa. Pri tem so s pojmom potrebnosti povezane mnogo strožje zahteve kot s pojmom koristnosti.

Zvezna pristojnost za dodeljevanje nalog občinam zato pride v poštev samo v izjemnem primeru, še zlasti če se pojavi še en vidik. Gre za primer, ko zveza sama določi pristojnost občin in občinskih združenj za izvajanje določenih nalog in v ta namen ne le oblikuje organe, temveč določi celotno upravno raven ter razglasi njeno pristojnost za izvajanje zakona. Na podlagi 84. člena temeljnega zakona je takšen ukrep zvezne zakonodaje možen samo zaradi pretirano širokega pojmovanja ustavnega določila o izjemah. Če niso dani pogoji za to, zveza torej ne more posegati na občinsko raven. Dežele s tem, ko so občine pristojne za izvajanje zakonov, ne izgubijo svoje upravne odgovornosti za pravilno opravljanje nalog. Zaradi upravne odgovornosti morajo dežele primarno odločati o tem, ali naj zvezne zakone izvajajo deželni organi ali naj jih izvajajo občinske oblasti. Načelno pa stvar dežel ni samo odločanje o vrsti naloge (prenešene zadeve, obvezne samoupravne zadeve, obvezne naloge v okviru izpolnjevanja navodil), ampak tudi določanje ravni, še zlasti, če ima npr. izvajanje nalog posledice za občinsko finančno nadomestilo in višino prispevka za okraj. Dežela ima torej večplastno pristojnost.

Schoch in Wieland na primeru socialne pomoči dokazujeta, da je opravljanje nalog socialne pomoči v skladu z zakonom tako razdrobljeno, da resnično ni mogoče govoriti o tem, da prvi odstavek 96.čl. zveznega zakona o socialni pomoči vsebuje skrb za zagotavljanje učinkovitega izvajanja. Drugi stavek pa naj bi s svojim bianko predpisom za dežele pomenil absurdnost "potrebe" po zveznem predpisu.

Schoch in Wieland sta zato ugotovila, da je prvi odstavek 96. člena zveznega zakona o socialni pomoči v nasprotju z ustavo. Predpis ni realiziral posledic ozemeljske reforme občin. Iz zveznega zakona ni razviden noben razlog, ki bi deželam onemogočal, da določene občine, ki spadajo v okraj, opredelijo kot nosilke socialne pomoči. Če te potrebe ne obstajajo, tudi poseg na deželno upravno področje ni potreben, dežele pa naj bi same odločale o tem, komu bodo poverile

opravljanje določene upravne naloge. Kadar nalogo socialne pomoči, ki je Schoch in Wieland ne opredeljujeta kot samoupravno zadevo, opravlja dežela sama, naj bi dežela krila tudi zadevne stroške. Če pa izvajanje te naloge dežela poveri občinam, posežejo vmes tudi garancijske norme iz deželne ustave.

Primer s socialno pomočjo dokazuje, da državna praksa poseganja zveze na raven občin močno presega vse to, kar dovoljujeta zakonodaja in literatura in da ta primer nikakor ni izjema. Zveza v znatnem obsegu posega na občinsko raven ter s tem krši načelni dualizem zvezne države, ki je v temeljnem zakonu zasnovan kot načelo strukture države.

Glede na to, da zveza zvečine ni pristojna za neposredno dodeljevanje nalog občinam, ampak je to v pristojnosti dežel, Schoch in Wieland zahtevata, naj dežele zaščitijo svoje občine, kadar se zveza pripravlja, da bo občinam in občinskim združenjem dodelila naloge, ki povzročajo velike stroške. *Isensee*, ki je v neki vzporedni raziskavi ugotovil, da je npr. nalogo glede mest v otroških vrtcih dodelila zveza kot nepristojni zakonodajalec, govori o tem, da bi morale biti dežele ljubosumne in pozorne na dodeljevanje pristojnosti.

## Osnovne predpostavke 104. člena temeljnega zakona

Tudi 104. člen, točka a, temeljnega zakona izhaja iz dvostopenjske strukture države z občinami kot deli posameznih zveznih dežel. Člen načelno povezuje finančno in upravno odgovornost. Predpis temelji na predpostavki, da nosilec upravnih nalog v okviru njihovega izpolnjevanja razpolaga z dovolj velikim manevrskim prostorom, ki mu omogoča bolj ali manj varčno dejavnost. Žel naj bi sado ve varčnega izvajanja upravnih nalog ter nosil bremena velikodušnega gospodarjenja. Temeljna predpostavka je zaradi širjenja pridržka zakona o stalnem povečevanju norm, ki je povezano z utemeljevanjem subjektivnih pravic in zahtev občanov, v veliki meri izgubila svojo dejansko podlago. Danes o višini izdatkov, ki so povezani z izpolnjevanjem neke državne naloge, v glavnem odloča zakonodajalec. Ker sta skladno z razporeditvijo pristojnosti po temeljnem zakonu zakonodajna pristojnost na eni in odgovornost za finance na drugi strani pogostokrat poverjeni različnim nosilcem oblasti, nastaja med zvezno državo in finančnimi predpisi, ki jih določa ustava, precejšen konfliktni potencial. Ločevanje med finančno odgovornostjo in pooblastilom za sprejemanje zakonov namreč razveljavlja načelo o vzroku in ima za posledico, da povzročitelj stroškov pogosto sploh ne občuti bremena izdatkov. Pri tem pa se lahko pojavi ravno to, kar naj bi preprečevalo načelo o koneksiteti: da namreč ena raven sprejema odločitve na stroške druge ravni.

## Zmote in izhodi iz njih

Zaradi vsega tega bi morali najti izhod iz te dileme, ki *ga* Maurer opisuje takole: občine naj bi pri izvajanju zveznih zakonov v finančnem pogledu sedele med dvema stoloma: zveza ne sme plačevati, deželam pa vsaj ni treba plačevati.

Schoch in Wieland menita, da ne bi bilo prav, če bi kršenje obvezne komplementarnosti med pristojnostmi zvezne države in finančno-ustavnim pravom, ki se nujno kaže v poseganju zveze na raven občinske uprave, skušali ozdraviti samo z nadaljnjim kršenjem sistema, in sicer z zahtevo, da mora zveza ob dodelitvi upravnih nalog, ki povzročajo stroške, to tudi finančno pokriti. Takšna komplementarnost pri kršenju sistema bi bila namreč v nasprotju s temeljno odločitvijo o organiziranosti države in finančnim ustavnim pravom, po katerem se občine obravnavajo kot sestavni deli zveznih dežel. Pravilnejše bi bilo, če bi poseganje na občinsko raven, ki velja za kršitev predpisov zveznega prava, preprečevali s pomočjo ustavnega predpisa. Avtorja dobesedno navajata naslednje:

Fikcija, češ da občinski dohodki in izdatki veljajo tudi za dohodke in izdatke dežel, je izraz finančnih predpisov ustave, ki govorijo o dvostopenjski strukturi države. Ta fikcija pa izgubi svojo podlago, če zveza obide dežele, ki so sicer pristojne za to in občinam neposredno dodeljuje naloge sama. Na ta način zveza izloča občine iz referenčnega okvira deželne ustave ter se obrača nanje kot na samostojne nosilce upravne dejavnosti. Če temu posegu na področju uprave ne sledi poseg med zvezo in občinami na področju finančnih predpisov v ustavi, pride do kršenja sistema: v nasprotju s finančnimi predpisi iz ustave, ki se nanašajo na dvostopenjsko strukturo med zvezo in deželami, bi zveza z dodelitvijo upravnih nalog dobila možnost vplivanja na občine, pri tem pa ji ne bi bilo treba izpolnjevati nobenih finančnih obveznosti za potrebno finančno kritje, pa čeprav bi njen ukrep neposredno obremenil prostovoljno izvajanje samoupravnih zadev. Neposredna posledica bi bila po eni strani oprostitev zveze od finančne odgovornosti za naloge in izdatke, ki jih je naročila sama, po drugi strani pa bi bila posledica morda izključitev možnosti, da bi dežele prevzemale obveznost za dodeljevanje nalog občinam, za kar niso odgovorne. V veljavnem sistemu bi s tem dregnili v komplementarnost med sistemom pristojnosti zvezne države in zveznimi ustavnimi predpisi o financah, ki jih določajo 70., 83. člen in 104. čl., točka a, temeljnega zakona. Problematika se zaostri, če zveza v nasprotju z ustavo naloži občinam izvajanje nalog, kakršna je bila npr. določitev lokalnih nosilcev socialne pomoči ali pravni zahtevek glede mesta v otroškem vrtcu, ki je bil naperjen proti občinam in ga je izsledil Isensee. Lahko bi se vprašali, ali ne bi morala prvi kršitvi sistema – protiustavnemu poseganju zveze na občinsko raven – slediti druga kršitev, ki naj bi odpravila prvo – namreč, da bi zveza občinam dodelila neposredno finančno pomoč. Vprašanje moramo zanikati. Občine v nobenem primeru niso dolžne "tolerirati in likvidirati". Proti nezakoniti dodelitvi nalog se imajo namreč pravico pritožiti.

## Rešitev na podlagi veljavne zakonodaje

Pri dodelitvi nalog občinam s pomočjo zakona moramo razlikovati med zvezno in deželno zakonodajo. Do takšnega dodeljevanja nalog namreč praviloma prihaja na podlagi deželnih zakonov.

Za zagotavljanje zadostnih finančnih sredstev občinam, s katerimi je mogoče ustrezno pokriti izvajanje njihovih nalog, so pravno odgovorne v prvi vrsti deže-

le. Po mnenju Schocha in Wielanda se koncepti ureditve posameznih zveznih dežel razlikujejo, in sicer poznamo monistični in dualistični sistem. Cilj monističnega modela je kvantitativno zagotavljanje občinskih finančnih sredstev, ki ga omogočata ustavnopravna pristojnost za dvigovanje davkov in ustavnopravno jamstvo o prelivanju davčnih dohodkov zunaj občinskih meja. Nobeden izmed obeh elementov tega fiskalnega modela ne upošteva posameznih občinskih nalog. Pri jamstvih deželne ustave glede pravice občin do pobiranja davkov in finančnega prelivanja ne gre za to, da naj bi vzpostavili koneksiteto med določenimi nalogami in izdatki, ki iz njih izhajajo, in rezultatom ustreznega pokritja posameznih stroškov. Pri tem gre bolj za kvantitativno zasnovo v smislu skupnega računa, ki se ne nanaša na posamezne naloge. Finančna sredstva, ki zadostujejo za izpolnitev nalog, se zagotavljajo iz različnih virov dohodka.

Nasprotno pa dualistični model izhaja iz zamisli, da gre pri obstoječih finančnih sredstvih, ki so odvisna od nalog, za uravnoteženi sistem. Če torej država dodeli nove ali razširi obstoječe zakonite naloge, ne da bi prišlo do državnega pokritja povečane občinske porabe, to pomeni poseganje v uravnoteženi sistem, ki je zagotovljen z občinskimi davki in državnimi finančnimi subvencijami. Posledica tega je strukturni premik v breme dejanskih samoupravnih zadev. Sistem, ki temelji na prvotnih davčnih dohodkih in finančnem prelivanju med občinami, naj bi se v daljših časovnih obdobjih ravnal po finančnih določbah iz ustave. Ta sistemski element je zaradi svoje pravne zasnove nujno "slep" za ad-hoc posege v sistem, ki ohranja ravnotežje med količino nalog in razpoložljivo finančno maso. Da bi se to ravnotežje ohranilo, pravna ureditev smiselno reagira z načelom o koneksiteti kot spremenljivim sistemskim elementom, ki ga vsebujejo finančne določbe ustave. V skladu s tem načelom se na občine sicer smejo prenesti nove naloge, vendar tega ni mogoče storiti "naravnost" v breme razpoložljivih presežkov, temveč le pri ustreznem kritju stroškov. Načelo o koneksiteti torej poskuša preprečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in je varovalni instrument v korist občin, ki ga vsebuje ustava. V tem načelu je ponovno zajeta zgoraj opisana alternativa: povzročitelj nalog bodisi zagotovi kritje stroškov ter s tem ohrani obstoječi uravnoteženi sistem ali pa vprašanje financiranja ostane nerešeno; v tem primeru ne pride do uvedbe dodatnih ali do razširitve obstoječih nalog. Takšno načelo o koneksiteti, ki naj bi preprečevalo, da bi posamezne zvezne dežele obremenjevale občine z novimi nalogami, zato da bi si same prihranile stroške, vsebujejo vse deželne ustave, razen ustavi zveznih dežel Hessen in Rheinland-Pfalz. Slednji sta torej izbrali monistični model. Vse druge deželne ustave pa so se odločile za dualistični model, ki temelji na kvantitativno-fiskalnem konceptu z dvopolno strukturo (suverenost občin glede davkov in državne dotacije) in na načelu o koneksiteti.

Pri predpostavkah in pravnih posledicah je treba strogo razlikovati med skupinami predpisov, ki oblikujejo strukturna načela. Kvantitativna zasnova, ki ima za splošni cilj primeren obseg finančnih sredstev, odpira določene finančne vire (ki se ne nanašajo na določene naloge) kot so: izterjava lastnih davkov in prispevkov, odpiranje novih davčnih virov, delež davčnih prihodkov države, medtem ko je kakovostni koncept zagotavljanja finančnih sredstev usmerjen na posebne na-

loge in je v skladu z njim pokrivanje stroškov odvisno od prenosa določenih nalog, ki ga narekujejo zakonske določbe.

Izhajajoč iz tega Schoch in Wieland ostro kritizirata odločitev Ustavnega sodišča zvezne dežele Severno Porenje-Vestfalija in Ustavnega sodišča Baden-Württemberg, ki sta se pri odločitvi o uvedbi dualističnega modela v Severnem Porenju-Vestfaliji in Baden-Württembergu sklicevala na vsebino normativnih določb predpisov zvezne dežele Porenje-Pfalško in na njen monistični model.

Schochu in Wielandu se zdi nujno in primerno, da načelo o koneksiteti ponazarja splošno pravilo o porazdelitvi bremen. Zvezne dežele so dolžne v skladu s tem načelom urediti notranje finančno razmerje med deželno in občinami. Posamezne zvezne dežele bi iz materialnih razlogov ravnale prav, če bi v finančne določbe svoje občinske ustave vključile načelo o koneksiteti. Zvezna zakonodaja dežel sicer ne zavezuje k temu. Hessen in Porenje-Pfalško torej z vidika temeljnega zakona vztrajata pri izglasovanem pravnem položaju o enotnem finančnem jamstvu.

Pri drugih zveznih deželah je treba upoštevati, da nimajo tega načela o koneksiteti, ampak drugačne določbe.

## **Strogo načelo o koneksiteti**

Strogo načelo o koneksiteti najdemo v ustavah zveznih dežel Baden-Württemberg, Saške, Sachsen-Anhalt in Thüringen in se nanaša na dodeljevanje nalog skladno z deželno zakonodajo. Načelo o koneksiteti, ki ga vsebuje deželna ustava, deželi s tem ne daje pečata o "odpadlem poroku" države, temveč deželno poročstvo povezuje z njenim predhodnim vzročnim prenosom nalog. Kar zadeva pravne posledice, zakonodajalec presodi o načinu kritja stroškov. Ni nujno, da je kritje določeno z zakonom o prenosu nalog. Na vsak način pa mora ne glede na finančno zmogljivost občin priti do popolnega finančnega nadomestila za večje obremenitve, in sicer v obliki državnih subvencij, uvedbe novih davčnih virov ali zmanjšanja drugih obveznosti občin. Obseg popolnega finančnega nadomestila se nanaša na materialne in tudi na upravne stroške.

## **Relativno načelo o koneksiteti**

Relativno načelo o koneksiteti najdemo v ustavah zveznih dežel Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen in Nordrhein-Westfalen. Glede na to, da ima koneksiteta med dodeljevanjem nalog in kritjem stroškov materialno varnostno funkcijo, Schoch in Wieland ostro kritizirata razsodbo Vrhovnega ustavnega sodišča zvezne dežele Nordrhein-Westfalen. Avtorja zatrjujeta, da ustavna določila dandanes niso več zgolj programske norme. Razsodba omenjenega ustavnega sodišča naj bi bila povsem zgrešena in naj ne bi bila kvalificirana po pravilih pravne obrti. Ker te ustave poleg kvalitativno-strukturalnega načela o koneksiteti vsebujejo tudi zapoved o kvantitativni finančni izravnavi, naj bi bilo nerazumlji-

vo, kako so mogli tvegati tezo, ki narekuje splošno izravnavo, ko pa deželna ustava pozna samo obveznost o oblikovanju dovolj velikega obsega finančnih sredstev. Določbe teh štirih zveznih dežel vsebujejo določbe, po katerih je zakonodajalec pri prenosu nalog dolžan poskrbeti in izoblikovati predpise o kritju stroškov. Če med prenosom nalog in predpisom o kritju stroškov obstaja ločnica, je zakonodajalec pri oblikovanju predpisov o finančni izravnavi zavestno dolžan vključiti vprašanje financiranja na novo prenesenih nalog.

Nadaljnje vprašanje je, ali poleg obveznosti za pooblastila in ureditev predpisov obstaja tudi materialna obveznost za nadomestilo stroškov, saj v nasprotju z navedenimi štirimi zveznimi deželami, katerih predpisi vsebujejo strogo načelo o koneksiteti, manjka izrecni ukaz o nadomestilu stroškov. V tej zvezi *Schoch in Wieland* menita, da je za opustitev nadomestila stroškov potreben opravičljiv razlog. Če bi se neka zvezna dežela rada v breme občin enostransko ločila od nalog in izdatkov, ki izhajajo iz njih, bi posegla vmes varovalna naloga ustavnega predpisa o kritju stroškov, v skladu s katero je prenos nalog dopusten le, če je povezan z ustreznim nadomestilom stroškov. Če deželni zakonodajalec dodeli občinam v izvajanje nove naloge, ki jih narekuje zvezni zakon, je po pravilu iz 83. člena temeljnega zakona za financiranje skladno s 104. členom, točka a, prvi odstavek temeljnega zakona odgovorna dežela. Če dežela prenese naloge na občine, je namen predpisa deželne ustave o kritju stroškov ustrezno nadomestilo stroškov. Predpisi v Brandenburg, zvezni deželi Mecklenburg-Vorpommern in Niedersachsen se nanašajo le na naloge s prenesenega področja dejavnosti, kar pomeni, da so ti predpisi v primerjavi s predpisi zvezne dežele Nordrhein-Westfalen dejansko omejeni. Sicer pa veljajo vsa varovala. Tudi tukaj ima načelo o koneksiteti varovalno funkcijo za občine. Zakonodajalec ob prenosu nalog odreja obvezno obravnavo, nadzor in sprejem sklepa o nadomestilu stroškov. V nasprotju z mnenjem, ki ga zastopa Henneke, pa Schoch/Wieland ne prideta samodejno do materialne obveznosti za kritje stroškov; ker je v resnici zajet samo prenos državnih nalog, je tudi po prepričanju obeh navedenih avtorjev presoja zakonodajalca znatno omejena, kajti pri teh nalogah gre za potencialno prenašanje bremen z države na občine, tako da varovalna funkcija načela o koneksiteti v deželah Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern in Niedersachsen praviloma narekuje obveznost za nadomestilo stroškov.

## **Splošno poroštvo dežele, ki ga vsebujejo ustavna določila s področja financ**

Deželne ustave Bavarske, Posarja in Schleswig-Holsteina nimajo predpisa o načelu koneksitete. V teh ustavah je bolj zajeto splošno finančno poroštvo dežel, posledica česar je po mnenju Schoch/Wielanda v zakonodaji Schleswig-Holsteina, npr. neprenosljivost zamisli 104. člena, točka a, drugi odstavek temeljnega zakona v odnosu dežela občine, kar pomeni, da gre pri prenesenih nalogah, ki jih je treba izvajati po ukazu, za samoupravne zadeve po monističnem modelu, ki so ga izoblikovali v zvezni deželi Schleswig-Holstein, in katerih stroške je treba financirati iz lastnih dohodkov oz. iz subvencij v okviru finančne izravnave.

## Prenos nalog v skladu z zvezno zakonodajo

### 1. Pravilo: prenos nalog ni dopusten

Pri neposrednih prenosih nalog na občine v skladu z zvezno zakonodajo Schoch/Wieland praviloma zastopata mnenje, da so ti prenosi zaradi kršenja 84. člena, prvi odstavek temeljnega zakona v nasprotju z ustavo in da jih morajo občine, sklicujoč se na 28. člen, drugi odstavek temeljnega zakona, izpodbijati z ustavno pritožbo. Zaradi veljavnosti enoletnega roka, ki je pri večini zakonov, s katerimi so bile odrejene naloge, že zdavnaj potekel, je treba uporabiti druga pravna sredstva.

### 2. Izjema: potrebnost izdaje dodatka po točkah

V skladu s tem je neposredno dodeljevanje nalog občinam na podlagi zveznih zakonov dopustno le v okviru izdaje dodatkov po točkah, ki so nujne za učinkovito izvajanje materialnih določb zakona. V zvezi s tem izjemnim primerom, ko naj bi zveza neposredno odrejala naloge občinam, se *Schoch/Wieland* veliko ukvarjata z razmišljanjem o financiranju takšnega ukrepa. Tukaj še posebno pride do izraza močno razhajanje med materialnimi obveznostmi in procesnimi pooblastili za uveljavljanje ustavne pravice, ko gre za institut ustavne pritožbe občine, pri čemer občine v postopku niso nezaščitene. Glede na to, da večina dežel občinam pri poseganju v njihove samoupravne pravice ponuja možnost za uveljavljanje pravnega varstva na deželnih ustavnih sodiščih, je ustavna pritožba občine na zvezno ustavno sodišče zdaj dopustna samo še v zvezni deželi Schleswig-Holstein. Ta pritožba pa bi morala biti naperjena proti zakonu o finančni izravnavi, ki je bil izdan v Schleswig-Holsteinu. Občina te zvezne dežele bi morala dati utemeljeno zahtevo, češ da zaradi administrativnih stroškov, ki ji jih povzroča opravljanje naloge, za katero je bila pooblaščen z zakonom, in zaradi dejstva, da ji dežela dodeljuje premajhna finančna sredstva, nima več zadostne finančne podlage za uresničevanje svojih samoupravnih pravic. Ta ustavna pritožba občine bi imela po mnenju *Schocha/Wielanda* možnosti za uspeh le, če bi zadevna občina za izvajanje nalog, dodeljenih z zveznim zakonom, potrošila tolikšen del svojih finančnih sredstev, da bi ji za uresničevanje njenih samoupravnih nalog ostalo manj kot 5–10 % od skupne vsote razpoložljivih sredstev.

Ta razmišljanja *Schocha/Wielanda* temeljijo na določbi drugega odstavka 28. člena temeljnega zakona, ki govori o upravičenosti do primernega obsega finančnih sredstev. Zato sta prepričana, da bi Zvezno ustavno sodišče ugodilo ustreznemu zahtevku občine po primernem obsegu finančnih sredstev. Če bi namreč občinam odvzeli to z ustavo zagotovljeno pravico, bi jo hkrati oropali tudi vseh njenih pristojnosti oz. pristojnosti, ki ji jih dodeljuje zakon. Občine bi v tem primeru izvajale svojo pristojnost samo še v obsegu, ki bi ga dopuščala njihova finančna sredstva. Finančna sredstva bi morala biti tolikšna, da bi pokrivala naloge iz občinske pristojnosti oz. področje nalog, ki jih občinam nalagajo zakoni. Obseg finančnih sredstev, do katerega je občina upravičena, se enako kot pri zvezi in deželah ravna po obsegu izdatkov, ta pa je spet odvisna od števila nalog. Pri tem je seveda odločilen fond nalog, ki izhaja iz občinskih odločitev, ter nalog, ki teme-

ljijo na zakonskih določbah. Ta upravičenost je seveda odvisna od zakonitih finančnih potreb, ki jih imajo zveza in posamezne zvezne dežele.

“Skrajno mejo” obsega finančnih sredstev določa 115. člen, točka c, temeljnega zakona. Drugi odstavek 28. člena zakona zagotavlja varstvo, ki presega minimalni standard. Priznava jamstvo za “močno samoupravo”, ki pa nujno zajema tudi prostovoljne naloge.

## Przeli v veljavni zakonodaji

Na podlagi interpretacije Schocha/Wielanda veljavna zakonodaja vsebuje dve glavni pomanjkljivosti v breme občin:

Po eni strani nekatere zvezne dežele (Rheinland-Pfalz in Hessen) nimajo dvojnega modela za financiranje nalog, v drugih zveznih deželah pa dvojna (dualistična) zasnova v škodo občin ne zajema strogega ali vsaj relativnega načela o koneksiteti.

Po drugi strani po mnenju Schocha/Wielanda strogo izjemni primer dopustnega neposrednega dodeljevanja nalog občinam z zveznimi zakoni ne temelji na določbi o obveznem financiranju, ki bi ustrezala po strukturi in bi jo bilo mogoče izpodbijati s pritožbo. Namesto tega so občine po mnenju Schocha/Wielanda po veljavni zakonodaji upravičene uveljavljati zahtevek do dežele za čisto kvantitativno izravnavo, vendar le, kadar posamezna občina dokaže, da znašajo njena presežna sredstva, namenjena za opravljanje prostovoljnih nalog občinske samouprave, manj kot 5–10 % od skupno razpoložljivih sredstev občine.

## Potreba po spremembi pravne politike

Izhajajoč iz ugotovitve, da obstajajo primeri, v katerih zveza v skladu s svojimi pristojnostmi naloži občinam izvajanje zveznih zakonov, pa se *Schochu/Wielandu* zastavlja vprašanje o funkcionalni primernosti določb 104. člena, točke a, temeljnega zakona. Avtorja namreč ugotavljata, da odločilna premisa gornjega člena v veliki meri ne ustreza več, namreč obstoj materialne upravne odgovornosti, na podlagi katere imajo odločilni vpliv na višino izdatkov upravni sklepi, sprejeti s prosto presojo in obstoj finančnega manevrskega prostora, ki daje pečat obnašanju uprave glede izdatkov. Materialna upravna odgovornost, ki določa višino izvršilnih stroškov, je bila skladno s 104. členom, točka a, prvi odstavek temeljnega zakona spoznana kot smisel zakona o načelu koneksitete. Kar zadeva potrebo po zaščiti dežel, ki je pogoj, določen po 104. členu, točka a, prvi odstavek temeljnega zakona, pa *Schoch/Wieland* menita, da struktura in vsebina današnjih zakonov (o financiranju) ponujata obseg normiranja in pravno povezanost uprave, ki ji je naloženo izvajanje zakonov, ki ju prej ni bilo in sta zgolj senca prave upravne odgovornosti. Določbe o porazdelitvi bremen po 104. členu, točka a temeljnega zakona, ki se ravna po razlogu in meri upravne odgovornosti v materialnem smislu, pa izgubijo svojo notranjo utemeljitev v primerih, kadar zveza s



pomočjo svojih zveznih zakonov zahteva od deželnih upravnih organov, da izvajajo bolj mehanične storitve v finančnem okviru, ki ga predlaga zveza.

Reakcija na potrebo po spremembi točke a) 104. člena temeljnega zakona sta dva pravopolitična predloga, in sicer predlog za spremembo 104. člena, točka a, tretji odstavek temeljnega zakona in predlog za sprejem novega splošnega določila o namenskih izdatkih. Schoch/Wieland sta torej zavzela jasno stališče, po katerem točke a 104. člena temeljnega zakona ni treba spremeniti samo v zvezi z zakoni o financiranju. Preveriti je treba financiranje izvajanja zveznih zakonov s strani zveznih dežel in njihovih občin. Samo na ta način se bo namreč pokazala celotna razsežnost tega problema zvezne države. Cilj novele točke a 104. člena temeljnega zakona mora biti, da breme izdatkov načelno pripade tistemu pravnemu subjektu, ki je te naloge povzročil s svojim zakonom. Namenske izdatke za izvajanje zveznih zakonov zveznih dežel bi skladno s tem krila zvezna država, razen če bi zvezne dežele pri izvajanju teh zakonov ohranile določen manevrski prostor. V tem primeru bi stroške morale kriti dežele. Cilj predloga, ki ga podpirata *Schoch/Wieland*, je združitev pristojnosti za izdatke s povzročitvijo in odgovornostjo za naloge. Ta porazdelitev bremen je uveljavila načelo o odgovornosti za povzročitev stroškov in naredila konec zakonom v breme tujih blagajn, ki so v veliki meri postali vsakdanja praksa. Taka porazdelitev bremen bi bila v vsedržavnem interesu, koristila pa bi zlasti občinam, ki bi jim moral zakonodajalec povzročitelj nadomestiti konkretne stroške, ki bi nastali z izvajanjem prenesenih nalog.

VIII.

LOKALNE JAVNE FINANCE

Lokalna samouprava – politična in ekonomska neodvisnost lokalnih oblasti od centralne oblasti in drugih višjih ravni administrativne strukture glede lokalnih zadev – je eden od stebrov demokracije in zato pomembno merilo za presojo demokratičnega razvoja države.<sup>481</sup>

Mednarodne primerjave pokažejo, da je ureditev financiranja lokalnih skupnosti v drugih državah predvsem odvisna od določitve statusa ravni, nižjih od centralne, v skladu z ustavami in zakoni v teh državah. V načelu se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz centralnega proračuna in iz zadolževanja. Načeloma naj bi se tekoča poraba lokalne ravni financirala iz realnih virov, zadolževanje pa se omogoča le za investicijsko porabo, ki bo preko bodočih donosov povečala tekočo porabo. Na področju davkov obstaja možnost predpisovanja lastnih davkov, v obliki samostojnih davčnih virov ali možnost predpisovanja dodatnih zneskov na že odmerjene davke ter delitev posameznih davčnih virov med državno in lokalno ravni. Kot lokalna davka sta uveljavljena predvsem davek od premoženja in zemljiški davek. Zaradi izravnave med fiskalnimi zmoglostmi posameznih lokalnih enot in ravni storitev, ki naj bi bila v načelu dostopna vsem prebivalcem, ne glede na to, kje prebivajo, se tem enotam dodajajo sredstva iz proračuna centralne ravni v načelu na dva načina: preko splošnih dotacij (nenamenska dotacija) ali preko posebnih dotacij (za posamezne namene).<sup>482</sup>

Glede dohodkov občine slovenska ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Pri tem je še določeno, da država, v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, dodatna sredstva.

V VI. poglavju zakon o lokalni samoupravi govori o premoženju in financiranju občine. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice.<sup>483</sup> Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. V osnutku zakona o lokalni samoupravi je bilo izrecno določeno, da občina predpisuje lokalne davke, sprejeti zakon pa tega ne določa. To ne pomeni, da občina ne bi imela izvirnih prihodkov. Ti viri sredstev so občini zagotovljeni že s 146. členom Ustave Republike Slovenije.

Ustava Republike Slovenije v 148. členu opredeljuje, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih (integralni proračun).

---

<sup>481</sup> Local finance in Europe, Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10–11 October 1996, str. 5.

<sup>482</sup> Predlog zakona o financiranju občin, Poročevalec, št. 47/1994, str. 5, 6.

<sup>483</sup> 51. člen.

## PREMOŽENJE OBČINE

Lokalne samoupravne skupnosti so osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.<sup>484</sup> Premoženje je skupnost premoženjskih pravic in obveznosti, ki pripadajo določenemu subjektu. Razlika med aktivnim in pasivnim delom premoženja je t. i. čisto premoženje.

Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.<sup>485</sup> Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.<sup>486</sup>

Občinska lastnina je posebna kategorija lastnine, ni isto kot državna lastnina, kakor je bilo to v socializmu; za občinsko lastnino mora veljati poseben režim gospodarjenja in upravljanja v interesu lokalne skupnosti kot pravne osebe javnega prava.<sup>487</sup> Obstaja potreba po zakonski opredelitvi in ureditvi občinske in pokrajinske lastnine.

Eden od elementov posebnega režima te lastnine so omejitve glede razpolaganja, ki jih določa zakon.<sup>488</sup> Občine so pridobile na podlagi zakonov premoženje kot so kmetijska zemljišča, gozdovi, stavbna zemljišča, infrastruktura, zgradbe, na pasivni strani pa so zavezanke za obveznosti, ki so sestavni del premoženja, vključno z obveznostjo vrnitve denacionalizacijskim upravičencem.<sup>489</sup> Vrednost čistega premoženja predstavlja tisti kapital občine, ki je lahko podlaga za jamstvo upnikom. Del nepremičnin, ki so v lasti občin, ima status javnega dobra in je zato lahko pravni promet z njimi omejen. Prav tako je lahko del premoženja že po naravi sami izvzet iz jamstva.

Vse premoženje nekdanjih občin je postalo lastnina novih občin, ki so nastale na območju starih. One so pravne naslednice starih občin in s skupnim premoženjem razpolagajo sporazumno.<sup>490</sup>

V času uvajanja lokalne samouprave so predpisi prevladujoča podlaga nastajanja občinskega premoženja. Pričakovati je, da bodo v bodoče pravno podlago za nastajanje občinskega premoženja vse bolj predstavljali pravni posli.<sup>491</sup>

<sup>484</sup> 7. člen zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97.

<sup>485</sup> Načeli za gospodarjenje z občinskim premoženjem sta še načelo obnavljanja premoženja in načelo omejenega razpolaganja s premoženjem.

<sup>486</sup> Prvi, drugi in peti odstavek 51. člena zakona o lokalni samo upravi.

<sup>487</sup> Glej dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 202.

<sup>488</sup> "Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna le proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Odločitev o odsvojitvi delov premoženja sprejme občinski svet. Odsvojitve nepremičnin je možna, kadar se zanjo opredeli dve tretjini članov občinskega sveta." Tretji in četrti odstavek 51. člena zakona o lokalni samoupravi.

<sup>489</sup> Dr. Janez Čebulj, Financiranje občin z vidika uresničevanja Evropske listine lokalne samouprave, II. kongres gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Svetovalni center: referati, Portorož, 18. in 19. junija 1997, str. 3.

<sup>490</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-75/1996, Uradni list RS, št. 68/1996.

<sup>491</sup> Dr. Janez Čebulj, prav tam, str. 3.

Zakon o lokalni samoupravi (100. člen) je zahteval, da občinski sveti do 30. septembra 1995 uredijo medsebojna premoženjskopravna razmerja. Osnova za delitev za delitev premoženja je zlasti:

- število prebivalstva;
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanju premoženja občine;
- lastna udeležba posameznih delov občine pri izgradnji ali oblikovanju premoženja v občini;
- obstoječa bremena občin ter terjatve, ki bodo dospevale v naslednjih letih.

Če pride do spora glede delitve premoženja, sprte strani oblikujejo arbitražo, v kateri sodeluje predstavnik vlade ter enako število predstavnikov sprtih strani.<sup>492</sup> Če spora ni mogoče rešiti na ta način, odloči Vrhovno sodišče meritorno v upravnem sporu.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo je v sodelovanju s strokovnjaki ter predstavniki občin, ministrstev in vladnih služb pripravila usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin<sup>493</sup>, v katerem so obravnavana vprašanja: ugotovitev in opredelitev premoženja občine, na območju katere so nastale nove občine, ugotovitev virov premoženja takšne občine, v kakšen namen se premoženje uporablja oziroma za zadovoljevanje katerih potreb, oblikovanje kriterijev za razdelitev premoženja ter postopek in sprejemanje odločitev.

Popis premoženja naj bi vseboval:<sup>494</sup> A Stvari: 1) nepremičnine – stavbna in kmetijska zemljišča, gozdovi; stavbe – poslovne stavbe, stanovanja, objekti komunalne strukture, ceste in prometna infrastruktura, kulturni spomeniki, zaklonišča in športni objekti; 2) premičnine – osnovna sredstva, zaloge materiala, drobni inventar, umetniška dela, premični kulturni spomeniki; B Pravice: 1) Ustanovitelske pravice – v javnih gospodarskih službah; režijskih obratih, javnih zavodih, javnih podjetjih; v javnih zavodih družbenih dejavnosti; šole; vzgojno varstveni zavodi, zdravstveni domovi; zdravstvene postaje, lekarne; knjižnice; kulturni domovi in kulturne ustanove; 2) Kapitalski upravljalški deleži – v organizacijah in zavodih javnih gospodarskih služb; v drugih pravnih osebah; 3) Dohodki od koncesij; 4) Denar, vrednostni papirji in terjatve – proračunski presežki; kratkoročne naložbe; naložbe v vrednostne papirje; dolgoročne naložbe; terjatve; C) Pasiva – bremena in terjatve upnikov.

Občine so na posameznih področjih izgubile premoženje, predvsem tam, kjer je premoženje v družbeni lastnini in upravljanju občin prešlo v državne sklade (kmetijska zemljišča, gozdovi) ali pa je bilo z zakonom zaradi širše funkcije preneseno v last Republike Slovenije (zavodi – bolnišnice, srednje šole; javna podje-

---

<sup>492</sup> Glede na vrsto odprtih vprašanj v zvezi z arbitražami je Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave predlagala Vladi RS, da določi listo predstavnikov Vlade RS – arbitrov v arbitražah za reševanje sporov zaradi premoženjsko pravnih razmerij občin. V veliko pomoč občinam sta bila tudi vzorec formalnega sklepa o ustanovitvi arbitraže in vzorec dogovora, s katerim arbitraža in stranke določijo vsebino in potek postopka.

<sup>493</sup> Usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin, Ljubljana, julij 1995.

<sup>494</sup> Prav tam, str. 3, 4.

tja – na primer s področja energetike). Na drugih področjih pa so občine premoženje pridobile.<sup>495</sup>

Občine so v večini primerov uspele ugotoviti in opredeliti svoje premoženje v skladu z neobveznimi usmeritvami in priporočili. Srečevale pa so se z nekaterimi problemi, ki deloma izvirajo iz neurejene dokumentacije in neurejenih zemljiško knjižnih vpisov, nejasnih zakonskih določb, povezani pa so tudi z vprašanji, ki jih povzročajo nedokončani postopki vračanja premoženja po izvedeni denacionalizaciji.<sup>496</sup>

Projektna skupina, ki je pripravljala usmeritve in priporočila za izdelavo premoženjskih delitvenih bilanc občin, se je odločila, da občinam ne predlaga fizične delitve gospodarskih javnih služb oziroma infrastrukturnih objektov ter drugih objektov in naprav, ki so namenjene za opravljanje gospodarskih javnih služb.<sup>497</sup>

Pregled urejanja premoženjsko pravnih vprašanj občin in razdelitve premoženja<sup>498</sup> pokaže, da je postopek zaključen v občinah Ajdovščina, Jesenice, Lendava, Murska Sobota, Ravne na Koroškem in v Škofji Loki. Postopek razdelitve premoženja se je ustavil zaradi neusklajenosti na določenem področju ali pa se ena stran ni pripravljena več pogajati po sporazumni poti v primerih občin Kranj, Ljubljana, Postojna, Cerknica in Laško. V drugih občinah je postopek v teku.

Premoženje občine je eden izmed dveh lastnih virov financiranja občine; drugi vir so davki in delež dohodnine; tretji vir je finančna izravnava; četrti vir so zadolžitve; peti vir pa so dodatna sredstva države.<sup>499</sup> Dohodki od premoženja so zlasti: dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila ter dohodki o rent, dobička javnih podjetij in koncesij.<sup>500</sup>

Statut občine lahko presene v izvajanje ožjemu delu zlasti naloge, ki se nanašajo na lokalne javne službe, vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin,

<sup>495</sup> Vesna Juvan Gotovac, Razreševanje premoženjsko pravnih razmerij novih občin s poudarkom na gospodarskih javnih službah, referat, II. kongres gospodarskih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Svetovalni center: referati, Portorož, 18. in 19. junija 1997, str. 5.

<sup>496</sup> Prav tam, str. 9.

<sup>497</sup> Gospodarske javne službe so določene z zakoni s področij energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja in z drugimi zakoni. Temeljni predpis, ki določa način in izvajanje gospodarskih javnih služb v Republiki Sloveniji pa je zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993).

<sup>498</sup> Pripravila ga je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana, september 1997.

<sup>499</sup> "Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih določata ustava in zakon." Prva in druga točka 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, Mednarodne pogodbe št. 15/96 v Uradnem listu RS, št. 57/96.

<sup>500</sup> 54. člen zakona o lokalni samoupravi. "Navedeni dohodki občin od premoženja so naštetih le primeroma; dohodek občine je tudi vsak drug možni dohodek, ki ga realizira občina od svojega

upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva ter pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti.<sup>501</sup> Če je ožji del občine v skladu s statutom občine pravna oseba, se njegovo delovanje financira iz občinskega proračuna, s prostovoljnimi prispevki fizičnih in pravnih oseb, s plačili za storitve, s samoprispevkom in s prihodki od premoženja ožjega dela občine. Ožji del občine se ne sme zadolževati.<sup>502</sup>

Po Evropski listini lokalne samouprave je ena najpomembnejših podlag uresničevanja lokalne samouprave opredelitev in oblikovanje premoženja lokalnih skupnosti ter zagotovitev trajnih in zadostnih virov financiranja lokalnih zadev. Nezadostnost finančnih virov lokalnih oblasti lahko spodbudi lokalno samoupravo.<sup>503</sup>

Ob pripravah zakona o pokrajinah kot drugi ravni pokrajine, se je pojavilo tudi vprašanje prenosa premoženja – hkrati s prenosom pristojnosti – kot predpogoja za ustanovitev teh širših lokalnih samoupravnih skupnosti.<sup>504</sup> Da bi pokrajine lahko uresničevale svoje naloge, morajo imeti poleg financ še človeške in materialne vire. Zagotovljena morajo biti načela zadostnosti, primernosti in uravnoteženosti med nalogami pokrajin in sredstvi. Pri tem je vprašanje posesti oziroma lastnine v državah Srednje in Vzhodne Evrope zelo pereče glede na prejšnjo kolektivno lastnino. Država mora na pokrajine oziroma regije prenesti lastnino na primer gimnazijske stavbe, ne pa samo vzdrževanja teh stavb. Prenosi morajo biti brezplačni, hkrati s stavbami pa morajo biti prenesena tudi sredstva, ki jih je imela država za vzdrževanje teh stavb. Država jih je po izkušnji manj dobro vzdrževala, kot to lahko store lokalne skupnosti. Ko gre za nepremičnine, obstaja razlika med občinami in regijami. Na drugi ravni lokalne samouprave jih je manj. Vendar, če ne rešimo vprašanja nepremičnin na regionalni ravni, ne moremo reševati drugih vprašanj – na primer položaja osebja v regionalni upravi.<sup>505</sup>

premoženja; zato naštevanje teh dohodkov v zakonu nima pravega smisla, razen, da vzbuja vtis o moči tega vira občinskih dohodkov. Ta moč pa zaenkrat vsekakor še ni velika." Dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 202.

<sup>501</sup> 19. b člen predloga zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 35/1997.

<sup>502</sup> Prav tam, 19. d člen.

<sup>503</sup> Člen 9 evropske listine vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti: načelo ustreznosti, načelo sorazmernosti, načelo samofinanciranja, načelo elastičnosti, načelo izravnave, načelo sodelovanja, načelo samostojnosti in načelo zadolževanja. Prim. dr. Janez Čebulj, *Financiranje občin z vidika uresničevanja Evropske listine lokalne samouprave*, referat, II. kongres gospodarskih javnih javnih služb komunalnih dejavnosti Slovenije, Portorož, 18. in 19. junija 1997, Svetovalni center: referati, str. 2.

<sup>504</sup> Na to je bilo opozorjeno tudi na posvetu ekspertov Sveta Evrope s slovenskimi strokovnjaki, ki so pripravili delovno gradivo za zakon o pokrajinah ter članov širše strokovne skupine, ki sodeluje pri tem projektu. Posvet je bil 4. in 5. septembra v Ljubljani.

<sup>505</sup> Prof. Alain Delcamp na istem posvetu.

## SISTEM FINANCIRANJA OBČIN

Sistem financiranja občin v naši državi ureja zakon o financiranju občin.<sup>506</sup> Ta zakon opredeljuje določen del nalog občin kot zagotovljeno porabo (20. člen), v 22. členu pa opredeljuje druge prihodke, ki morajo biti zajeti v proračunu. V proračunu morajo biti opredeljena in zajeta vsa razpoložljiva sredstva, s katerimi občina razpolaga v posameznem proračunskem letu.

V poglavju Financiranje nalog občine zakon v 20. členu opredeljuje nujne naloge, ki jih kot zagotovljeno porabo za vse občine in za posamezno občino ugotavlja Ministrstvo za finance na podlagi meril, ki jih določijo pristojna ministrstva v sodelovanju z občinami. Ministrstvo za finance opravlja koordinacijsko funkcijo, ki v okviru globalne bilance sredstev za zagotovljeno porabo uskladi finančno ovrednotena merila posameznih resornih ministrstev z razpoložljivimi sredstvi. Usklajen izračun zagotovljene porabe Ministrstvo za finance pošlje v sprejem Vladi Republike Slovenije. V obseg sredstev za zagotovljeno porabo se v posameznem proračunskem letu upoštevajo tudi sredstva, ki jih opredelijo posamezna resorna ministrstva za nujne naložbe. Zakon o financiranju občin je tako z opredelitvijo zagotovljene porabe tehnično uveljavil določbe prve alineje 56. čl. ZLS, ko se občinam v okviru zagotovljene porabe omogoča opravljanje nujnih nalog.

Občine z veljavnim sistemom financiranja njihovih nalog niso zadovoljne. Večina občin toži, da imajo denarja premalo, česar ni mogoče pripisati njihovi neiznajdljivosti in ne v celoti gmotnim razmeram v državi.<sup>507</sup> Zakon o financiranju občin poimensko navaja občinske naloge, ki sodijo v sveženj zagotovljene porabe (na primer financiranje občinskih organov) in vire za zagotavljanje te porabe. To so davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin, upravne takse, posebna taksa za uporabo igralnih aparatov zunaj igralnic in 30 % prihodkov od dohodnine. Občine, ki ne morejo zagotoviti financiranja zagotovljene porabe, so upravičene do izravnave iz državnega proračuna. Za vse druge naloge lahko občina pridobiva sredstva iz davkov na premoženje, nadomestil za uporabo stavbnega zemljišča, krajevnih in komunalnih taks, pristojbin, odškodnin za spremembe namembnosti zemljišča in škodljive posege v prostor, prihodkov uprave. Zakon določa izjemo, ko dovoljuje občinam, da lahko zakonsko določeni davek od premoženja povečajo do petkrat.

Občine menijo, da je nesorazmerna delitev sredstev javne porabe med državo in lokalnimi skupnostmi, ki bistveno odstopa od evropskih razmerij in onemogoča lokalnim skupnostim izvajanje njihove z ustavo in Evropsko listino opredeljene vloge.<sup>508</sup> Evropska lista daje lokalnim skupnostim večjo finančno samostojnost, saj določa, da so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi po svojih pooblastilih prosto razpolagajo. Vsaj del virov lokalnih skupnosti naj izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino lahko v zakonskih okvirih določajo same. Tudi ta lista vklju-

<sup>506</sup> Uradni list RS, št. 80/94.

<sup>507</sup> Jana Taškar, Samouprava ni popolna, a občine tudi niso revne, Delo, 12. 2. 1997, str. 4.

<sup>508</sup> Prim. Kongresna deklaracija SLS, Lokalna samouprava, Slovenske brazde, 24. 12. 1996.



čuje skrb za finančno šibkejšo (finančna izravnava) in priporoča čim manj omejitev pri razpolaganju s subvencijami in dotacijami, ker zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih skupnosti, da prosto odločajo v okviru lastne pristojnosti. Lokalne skupnosti je treba tudi vprašati za mnenje, kako naj se jim dodelijo prerazporejeni viri. Kljub vsemu pa vsega le ne gre prevaliti na državo.

V naših občinah so spremenili izvirno idejo o neprofesionalnih županih, saj so aktualni župani zvečinoma profesionalci. Tudi občinski aparat ni majhen: v 147 občinah je zaposlenih 2285 ljudi (brez funkcionarjev). Nekateri župani so tudi poskrbeli, da jim že njihovi prostori dvigujejo ugled. V letu 1996 je bilo samo za delo občinskih organov in občinskih uprav (plače, drugi prejemki, letna nadomestila, sejnine, materialni stroški) določenih več kot 11,7 milijarde tolarjev.<sup>509</sup> V občinah so za napolnitev proračunov uvedli naslednje "izvirne" davke, pristojbine in nadomestila:

**a) Stavbni in zemljiški prispevki:**

- poviševanje najemnin poslovnih prostorov
- poviševanje najemnin prostorov pri uporabi državne uprave
- poviševanje količnikov za gradbene cene stanovanj
- odprodaja lokalnih zemljišč
- nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč

**b) Ekološke takse**

- taksa za obremenjevanje okolja, odškodnine za onesnaževanje okolja, takse za ohranjanje okolja, druge takse za reševanje ekoloških problemov
- podražitve komunalnih storitev
- davek za uporabo nove čistilne naprave
- taksa za obremenjevanje voda in za obremenjevanje okolja z odpadnimi vodami
- taksa za gospodarjenje z odpadki
- oddajanje koncesij za odvoz odpadkov
- taksa za odlagališče odpadkov
- podražitev kanalščine
- dajanje koncesij in pristojbine za izkoriščanje in izrabo naravnih bogastev
- dodatek za gradnjo kanalizacijskega sistema in odvoz smeti

**c) Komunalne takse**

- taksa za parkiranje in lokalne cestnine
- taksa za igralne avtomate in mize
- igralniška koncesijska dajatev
- taksa za javne prostore
- taksa za reklamne table, svetlobne napise in sporočila, za plakatiranje in oglaševanje
- pristojbina za stojnice, kioske, gostilniške mize
- pristojbina na mejnih prehodih oziroma mejna taksa
- taksa na posest psov
- taksa za vzdrževanje pokopališč

---

<sup>509</sup> Jana Taškar, prav tam, str. 4.

- taksa za traktorje in traktorske prikolice
- uvedba službe za komunalni nadzor
- namensko zbiranje denarja za urejanje komunale
- prispevki uporabnikov komunalnih storitev

#### d) Turistični prispevki

- republiška in lokalna turistična taksa
- taksa za kampiranje, počitnikovanje
- prispevek za ureditev obale
- ustanovitev turističnih pisarn
- uvedba turističnih inšpektorjev

#### e) Drugi davki in ukrepi

- davek od premoženja
- prispevek za razširjeno reprodukcijo
- ustanovitev občinskih investicijskih služb.<sup>510</sup>

Za polnejšo uveljavitev odgovorne vloge občin za lastni razvoj bo treba v zakonu o financiranju občin natančno opredeliti merila, na podlagi katerih bodo občine lahko uspešno načrtovale svoj razvoj. Občinam bi morali pri tem zagotoviti enakopravno sodelovanje pri oblikovanju meril za posamezna področja zagotovljene porabe. Obstaja tudi več predlogov, da se občinam dodeli višji odstotek zbrane dohodnine in s tem okrepi njihova gospodarska neodvisnost in finančna avtonomija. Z nestrpnostjo občine čakajo tudi na zakon o skladnem regionalnem razvoju, ki bo določil merila za pridobitev posebnega statusa nekaterih občin in s tem dodatnih finančnih sredstev države zanje.

Občine lahko ustanovijo sklade na tistih področjih, kjer je to predvideno s področnimi zakoni, na primer sklad stavbnih zemljišč. Če se občina odloči, da bo imela oblikovane sklade, mora pri tem upoštevati usmeritve za pripravo proračuna. Sredstva za delovanje skladov se zagotovijo v okviru integralnega proračuna. V proračunu občine morajo biti zajeti vsi skladi, ki jih je ustanovila občina. Na ta način so skladi vključeni v izvajanje politike, ki jo je za mandatno obdobje začrtal občinski svet. Skladom se za njihovo delovanje z dotacijami zagotavljajo potrebna sredstva, pri tem pa se morajo upoštevati pravila, ki veljajo za proračunske uporabnike.<sup>511</sup>

Javna poraba je znašala v Sloveniji v letu 1995 46.1 % domačega bruto proizvoda. V strukturi javne porabe (brez transferjev v drugih javnih skladih) so bili deleži: državni proračun okrog 45 %, občinski proračuni 10 %, pokojninsko in invalidsko zavarovanje 30 % in zdravstveno zavarovanje 15 % od celotne porabe.<sup>512</sup>

Obstoječa zakonodaja zavezuje občine, da ravnajo s svojim premoženjem po načelu dobrega gospodarja. V svojih proračunih morajo zajeti vse prihodke, ki jih

<sup>510</sup> Najpomembnejši ukrepi za napolnitev občinskih proračunov, Delo, 12. 2. 1997, str. 49

<sup>511</sup> Ministrstvo za finance, Oblikovanje in zagotavljanje integralnosti proračunov lokalnih skupnosti, dopis občini Piran, Ljubljana, 21. 5. 1997.

<sup>512</sup> Andrej Engelman, Budget Financing and Proposals for a new Systemic Order, posvet z EU, Brdo 1996.

dobijo iz drugih prihodkov od gospodarjenja s premoženjem. Občine pridobivajo prihodke od premoženja, s katerim razpolagajo. Po podatkih za leto 1996<sup>513</sup> so tako realizirale iz najemnin za stanovanja in tekočih prihodkov stanovanjskih sredstev 3,2 milijarde tolarjev, najemnin in zakupnin za poslovne prostore 1,5 milijarde tolarjev, s prodajo premoženja 1,2 milijarde tolarjev, prihodkov od kapitala 0,2 milijarde tolarjev in drugih prihodkov od premoženja 1,4 milijarde tolarjev. Skupni strukturni delež teh prihodkov v razpoložljivih prihodkih za financiranje občin v proračunskem letu 1996 je tako bil 5,6 %.

V številnih občinah še niso urejena medsebojna premoženjsko-pravna razmerja, ni sprejeta premoženjska delitvena bilanca. V času do sprejema te bilance gospodarji s premoženjem prejšnje občine tista občina, ki je ostala na sedežu prejšnje občine, v imenu in za vse novo oblikovane občine. Zakon o financiranju občin ne omogoča zadolževanja in izdajanja soglasij in poroštev novooblikovanim občinam, dokler niso urejena premoženjsko-pravna razmerja med njimi.<sup>514</sup>

## PREDVIDENA REFORMA FINANCIRANJA OBČIN

Javna poraba je znašala leta 1995 46,1 % slovenskega domačega bruto proizvoda (GDP). V primerjavi z BDP bo celotni obseg javnofinančnih prihodkov v letu 1998 zmanjšal udeležbo od predvidenih 46,3 % v letu 1997 na 45,1 % v letu 1998, kar je za okoli 0,3 odstotne točke manj, kot predvideva proračunski memorandum 1997.<sup>515</sup> Občinski proračuni naj bi po oceni v letu 1998 povečali svoje prihodke in odhodke realno za okoli 1,9 % tako, da bi imeli v skupni bilanci javne porabe okoli 10,5 % delež, v primerjavi z BDP pa bi njihova poraba znašala okoli 4,7 %. Direktni prenosi iz državnega proračuna iz naslova finančne izravnave naj bi znašali okoli 28 mlrd SIT in bi bili realno nespremenjeni v primerjavi z letom 1997. To bi pomenilo, da v letu 1998 ni moč izvesti nadaljnjega povečevanja meril na področju komunale in otroškega varstva, niti vpeljati v sistem financiranja merila na novih področjih (npr. kmetijstvo). Po mnenju finančnega ministrstva globalna bilanca v letu 1998 ne omogoča povečevanja sredstev namenjenih občinam. Zavzemajo se za take ukrepe, da bo zajezeno nastajanje ali vsaj destimulirano nastajanje novih občin.<sup>516</sup>

Zakon o financiranju občin naj bi bil nadomeščen z dvema novima zakonoma. To sta zakon o proračunskih načelih in zakon o finančni izravnavi. Prvi naj bi

---

<sup>513</sup> Ministrstvo za finance, Odgovor na vprašalnik Sveta Evrope o upravljanju z občinskim premoženjem, Ljubljana, 9. 5. 1997.

<sup>514</sup> Računsko sodišče RS v pismu Vladi RS z dne 16. 4. 1997 opozarja na čezmerno zadolževanje občin, za kar vidi razlog v pomanjkljivih prepisih. Zakon o financiranju občin določa le obveznost obveščanja Ministrstva za finance o zadolžitvi občine. Sodišče meni, da je investiranje občin s čezmernim zadolževanjem neobvladljivo. "Neovirano poteka s strani občin, krajevnih skupnosti, skladov, zavodov, podjetij ipd."

<sup>515</sup> Izhodišča državnega proračuna za leto 1998, Ministrstvo za finance, 12. 9. 1997, str. 7.

<sup>516</sup> Prav tam, str. 9.

stvari uredil tako, da bodo občinski proračuni primerljivi z državnim proračunom in v skladu z navodili, kot so uveljavljena v Evropi. Zakon o finančni izravnavi naj bi zagotovil normalno financiranje občin, ki niso sposobne opravljati svojih nalog z lastnimi sredstvi. Kriterije za finančno izravnavo naj bi za štiriletno obdobje določil posebni odbor Državnega zbora, ki bi vključeval neodvisne strokovnjake in predstavnike lokalnih skupnosti. Tako bodo pravila finančne izravnave poznana občinam vnaprej. Finančna izravnava bo definirana kot splošna oziroma skupina podpor, ki bodo uporabljene izključno znotraj pristojnosti občin.

Spremembe v sistemu financiranja občin, ki naj bi rešitve približale usmeritvam Evropske skupnosti, naj bi zagotovile večjo avtonomijo lokalnih skupnosti ter hkrati s spremembo sistema kriterijev zavrle nastajanje novih občin brez fiskalnega potenciala, kar posledično pomeni pritiske na povečevanje obsega solidarnosti in povečevanje obsega javnofinančnih odhodkov.<sup>517</sup>

Novi proračunski zakon bo nanovo urejal pripravo in izvrševanje državnega in občinskih proračunov, upravljanje z denarnimi sredstvi in državnim dolgom, zadolževanje države in proračunski nadzor. Z novim proračunskim zakonom bo uvedena proračunska prognoza oziroma večletno proračunsko planiranje. S tem bo omogočena lažja identifikacija srednjeročnih proračunskih problemov, hkrati pa zagotovljena potrebna stabilnost na posameznih področjih, predvsem pri financiranju naložb in drugih večletnih razvojnih programov.<sup>518</sup>

<sup>517</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>518</sup> Prav tam, str. 5.



IX.

ORGANI OBČINE

IV. poglavje zakona o lokalni samoupravi govori o organih občine. To so občinski svet, župan ter nadzorni odbor. V zakonu so opredeljene naloge občinskega sveta kot najvišjega organa odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Pri tem je treba ugotoviti, da je zakon v primerjavi z zakonodajo večine drugih držav dokaj splošen in da ne posega v veliki meri v pravico občine, da si sama uredi lastno organizacijo. Občinski svet predvsem sprejema statut občine kot najvišji akt lokalne samouprave v občini, odloke in druge občinske akte ter občinski proračun in zaključni račun. Poleg tega opravlja občinski svet tudi druge najpomembnejše pristojnosti občine (sprejema občinske plane itd.). Občinski svet poleg funkcije odločanja opravlja tudi volilno in nadzorno funkcijo, v okviru katere nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta.

Občinski odbor je bil pred novelo zakona o lokalni samoupravi iz leta 1995 neobvezni organ. Občinski svet je sam presodil, ali bo ustanovil občinski odbor ali ne. Odločitev o tem, ali bo občinskemu odboru poveril posamezne zadeve iz svoje pristojnosti, namreč občinski svet po izrecni zakonski določbi sprejema z dvotretjinsko večino članov. Naloge občinskega odbora so bile, da skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta. Občinski svet pa mu je lahko poveril tudi posamezne zadeve iz svoje pristojnosti. Občinski odbor kot izvršilni organ občinskega sveta je lahko predlagal občinskemu svetu sprejem odločitev iz pristojnosti sveta, nadzoroval in usmerjal delo občinske uprave, nadzoroval delovanje občinskih javnih služb ter sprejemal pravilnike in druge akte iz svoje pristojnosti. Lahko bi rekli, da je bil odbor po svojem položaju nekako na sredini med občinskim svetom in županom kot vodjem občinske uprave.

Položaj župana je opredeljen v 33. členu zakona o lokalni samoupravi. Župan predstavlja in zastopa občino, skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta. Župan mora zadržati izvajanje nezakonite odločitve občinskega sveta. Če župan zadrži objavo splošnega akta občinskega sveta, ker meni, da je neustaven ali nezakonit, 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 ustavnemu sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Če se odločitev občinskega sveta nanaša na zadevo, ki je z zakonom prenesena na občino, župan opozori pristojno ministrstvo.

Zakon o lokalni samoupravi v 42. členu ni določil trajanja mandata župana, pač pa je to storila novela zakona iz leta 1995. Zakon o lokalnih volitvah<sup>519</sup> je

določil, da se prve redne volitve županov opravijo hkrati s prvimi rednimi volitvami v občinske svete. Mandatna doba župana traja štiri leta.

Lokalne volitve so pravica prebivalcev lokalnih skupnosti, da sami upravljajo z lokalnimi zadevami in so hkrati tisto politično dejanje, ki v največji meri integrira občane v lokalno samoupravo.<sup>520</sup> Volitve predstavniškega telesa in drugih organov lokalnih skupnosti imajo v okviru lokalne samouprave podobno vlogo in pomen kot volitve na državni ravni. Prav tako gre za demokratičen način odločanja o tem, katere osebe bodo predstavljale voljo ljudi v predstavniškem telesu ali v drugem organu odločanja v skupnosti.<sup>521</sup> Po novi ureditvi lokalne samouprave je predstavniško telo v občini občinski svet, ki ga volijo neposredno prebivalci lokalne skupnosti. Zakon o lokalnih volitvah določa večinski volilni sistem za občine, v katerih ima občinski svet manj kot 12 članov in proporcionalni sistem za občine z večjim številom članov občinskega sveta. Člani občinskega sveta, ki predstavljajo italijansko oziroma madžarsko narodnost ter romsko skupnost, se volijo v vsakem primeru po večinskem načelu. Zakon o lokalnih volitvah posebej ureja tudi nekatera vprašanja volitev župana, volitve v pokrajinske svete in volitve v svete krajevnih, vaških oziroma četrtnih skupnosti. Poleg volitev občinskega sveta so za oblikovanje organov občine najpomembnejše volitve župana, ki se prav tako voli neposredno. Če je večinska politična usmeritev občinskega sveta drugačna kot županova, utegne priti do nasprotovanja in napetosti med organoma.<sup>522</sup>

Ker župan praviloma vodi občinsko upravo, je nezdržljivo, da bi hkrati sodločal tudi v občinskem svetu. Župan lahko kandidira za župana in za člana občinskega sveta, vendar se mora ob izvolitvi na obe funkciji odločiti za eno izmed njiju.

Člani občinskega sveta izvolijo izmed sebe predsednika občinskega sveta.

Statut občine podrobneje določa položaj župana, pa tudi podžupana, ki lahko nadomešča župana pri opravljanju določenih nalog.

Poleg teh organov uvaja zakon še nadzorni odbor, ki nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine in finančno poslovanje občine. Ker bo nadzorni odbor pri opravljanju svoje naloge nadzoroval predvsem občinske organe in druge porabnike občinskih sredstev, je razumljivo, da njegovi člani že po zakonu ne smejo biti

<sup>519</sup> 119. člen.

<sup>520</sup> Glej Franc Grad, Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, oktober 1996, str. 211.

<sup>521</sup> Prav tam, str. 222.

<sup>522</sup> Peta novela zakona o lokalni samoupravi, ki bo v kratkem prišla v zakonodajni postopek, ima za cilj tudi odpraviti nepovezано delovanje občinskega sveta in župana, zagotoviti večjo koordinacijo delovanja občinskih organov, natančneje opredeliti pravice in dolžnosti posameznih občinskih funkcionarjev ter poveriti izvajanje občinskih funkcij le neposredno izvoljenim funkcionarjem. Predlagana je rešitev, da župan predseduje občinskemu svetu in je po funkciji član občinskega sveta s pravico glasovanja. Podžupana pa naj bi imenoval občinski svet na predlog župana izmed članov občinskega sveta. Seje občinskega sveta sklicuje in vodi župan. Strokovno in administrativno delo za potrebe občinskega sveta opravlja občinska uprava. Glede volitev v občinske svete se v število članov občinskega sveta ne šteje župana. Ista oseba ne more na istih volitvah kandidirati za člana občinskega sveta in župana.



člani občinskega sveta, občinski uradniki in drugi javni uslužbenci ter člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki občinskih sredstev.<sup>523</sup>

Zakon ureja tudi zastopanost italijanske oz. madžarske narodne skupnosti v občinskem svetu in v drugih organih občine, kar zahteva že ustava. Zahteva pa tudi zastopanost romske skupnosti na območjih, kjer je ta naseljena avtohtono.

## OBČINSKI SVET

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet je izvoljeni predstavniški organ občine z generalno pristojnostjo za odločanje o zadevah iz okvira pravic in dolžnosti občine.<sup>524</sup> V okviru svojih pristojnosti sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja občine, občinski proračun<sup>525</sup> in zaključni račun, daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, nadzoruje delo župana, podžupana ter občinske uprave glede izpolnjevanja njegovih odločitev, imenuje in razrešuje podžupane, predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote in odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.<sup>526</sup> Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja in lahko ustanovi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa.<sup>527</sup> Delovna telesa obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo mnenja in predloge.<sup>528</sup>

---

<sup>523</sup> Ob izvajanju zakona o lokalni samoupravi se je pokazalo, da je treba dopolniti določbe o nadzornem odboru. Zakon ni dovolj opredelil vloge tega organa, okvira in načina njegovega delovanja, predvsem pa ne medsebojnih odnosov organov občine v zadevah, ki so pristojnosti nadzornega odbora. Nova novela zakona o lokalni samoupravi določa, da je nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in poblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev. (Uradni list RS, št. 70/97)

<sup>524</sup> "Občinski svet je nosilec celotnega odločanja iz pristojnosti občine; tudi pooblastila, ki jih ima župan kot drugi najpomembnejši organ občine, ne zmanjšujejo pristojnosti občinskega sveta. Kajti župan opravlja naloge, ki jih občinski svet kot predstavniški organ ne more opravljati. Vendar pa občinski svet ni občinski parlament, saj zakonodajnih pristojnosti v pravem pomenu besede v lokalnih skupnostih ni; je v pretežni meri "izvršilni organ", ki neposredno odloča o najpomembnejših občinskih zadevah", Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 194.

<sup>525</sup> Nova novela zakona o lokalni samoupravi, predlaganje občinskega proračuna veže izključno na župana. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Poročevalac Državnega zbora Republike Slovenije, št. 35/1997, 11. člen, str. 10.

<sup>526</sup> 29. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>527</sup> 30. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>528</sup> 31. člen zakona o lokalni samoupravi.

## ŽUPAN

Župan je izvršilni organ občine. Izvoljen je neposredno ter predstavlja in zastopa občino.<sup>529</sup> Župan ima predlagalno pravico, na podlagi katere predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun, odloke in vse druge akte iz pristojnosti občinskega sveta.<sup>530</sup> Kot izvršilni organ skrbi za objavo in izvajanje odločitev občinskega sveta. Poleg župana pa lahko odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta predloži tudi vsak posamezen član občinskega sveta, razen proračuna in zaključnega računa proračuna ter drugih aktov, za katere je v zakonu ali v statutu občine določeno, da jih sprejme občinski svet na predlog župana.<sup>531</sup> Župan je varuh zakonitosti in zadrži objavo splošnega akta občinskega sveta, če meni, da je neustaven ali nezakonit. Župan se ima pravico udeleževati sej občinskega sveta in na njih razpravljati. Župan vodi občinsko upravo, kar je njegova najpomembnejša naloga.<sup>532</sup> Razpravlja se o spremembi, po kateri naj bi župan tudi vodil seje občinskega sveta, kar poraja vrsto posledičnih vprašanj – na primer način izvolitve župana, sankcioniranje njegove odgovornosti idr.

## NADZORNI ODBOR<sup>533</sup>

Nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.<sup>534</sup> Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet in opravljajo svoje naloge nepoklicno. Člani nadzor-

<sup>529</sup> 33. člen zakona o lokalni samoupravi. "Slovenski župan – za razliko od drugih navedenih županov – ni predstavnik države v občini in zato ne uživa posebnega varstva države v razmerju do občinskega sveta, kot jo uživajo drugi evropski župani." Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 197.

<sup>530</sup> "Prav tako kot prebivalci navadnih občin tudi Ljubljancani pričakujejo od mestnega vodstva, da bo poskrbelo predvsem za "banalne" zadeve, kot so: promet, delovanje komunalnih sistemov (toplovod, vodovod, kanalizacija), ekologija, vzdrževanje šol in vrtcev, zdravstvo itd. Umazanije, propadajočih šolskih stavb, slabih cest, pomanjkanja parkirišč in stanovanj ne odtehtajo visoki obiski iz drugih držav ali na primer Evropski mesec kulture. Za neurejenost teh "banalnih" zadev tudi ne more biti opravičilo politična dediščina iz prejšnjega sistema, zgrešena lokalna zakonodaja in razprtije med mestnim svetom in županom in mestno upravo zaradi neustrezno razdeljenih pristojnosti." Nevenka Žolnir, Župan odstopil, nič tragičnega, Delo, petek, 5. septembra 1997, str. 3.

<sup>531</sup> Spremembe in dopolnitve 33. člena zakona o lokalni samoupravi.

<sup>532</sup> Nova novela zakona o lokalni samoupravi predvideva, da "organe občinske uprave usmerja in nadzira župan, neposredno pa vodi njihovo delo tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan." (12. člen)

<sup>533</sup> Novela zakona o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 70/97) je bolj razdelala položaj in pristojnosti tega organa.

<sup>534</sup> 32. člen zakona o lokalni samoupravi. Nova novela zakona o lokalni samoupravi bistveno dopolnjuje določbe o nadzornem odboru.

nega odbora ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, delavci občinske uprave, člani poslovdstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.<sup>535</sup>

## NEPOSREDNA UDELEŽBA DRŽAVLJANOV V OBČINSKI POLITIKI

Ustava Republike Slovenije je zagotovila lokalno samoupravo v Sloveniji, s čimer se je Republika Slovenija pridružila tistim sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki pripoznavajo pravico državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev.<sup>536</sup> Ta pravica pa se najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev pa eno od temeljnih demokratičnih načel. Z zavarovanjem in ponovno uveljavitvijo in okrepitevijo lokalne samouprave je Evropska listina lokalne samouprave pomembno prispevala k demokraciji in decentralizaciji v Evropi. To pa zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, pota in načine, po katerih se te odgovornosti uresničujejo in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. Ob demokratično izvoljenih organih lokalnih skupnosti niso nič manj pomembne oblike neposredne udeležbe državljanov v lokalni demokraciji.

Evropska listina izrecno govori<sup>537</sup> o zborih državljanov, referendumih in drugih oblikah neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon. Ustava Republike Slovenije ne določa konkretno organov in oblik neposrednega vključevanja ljudi v procese odločanja v občini kot samoupravni lokalni skupnosti, razen poizvedbenega referenduma za ustanovitev občine, pač pa je to materija zakona o lokalni samoupravi in statutov občin. Zakon o lokalni samoupravi določa, da so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. Te oblike tako v tem zakonu kot v statutih občin niso zadovoljivo ne vsebinsko ne izvedbeno opredeljene, zato je peta novela ZLS, ki je v zakonodajnem postopku, te postopke bistveno dogradila.

---

<sup>535</sup> 32. a člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>536</sup> Raziskava Konstituiranje novih občin je tudi pokazala, da je močno prevladujoče mnenje, da bi morali imeti večji vpliv na reformo lokalne samouprave strokovnjaki in občani sami, pri čemer so izpraševanci tudi samokritični, ko približno dve tretjini anketiranih pravita, da imajo vpliv na nadaljnji potek uvajanja lokalne samouprave. Ker gre za mnenja občinskih funkcionarjev in (kot kontrolno skupino) predstavnike tistih KS, ki so bile morebitne kandidatke za dodatne nove občine, je tovrstna raziskovanja treba nadaljevati in jih dopolniti z vključitvijo občanov kot izpraševancev.

<sup>537</sup> 3. odstavek tretjega člena.

Poleg standardnih oblik organiziranosti občanov za izražanje njihovih interesov, potreb, zahtev in predlogov, bi lahko uveljavili še druge možnosti vključevanja ljudi v lokalno politiko. Pregled načinov, na katere se opravlja posvetovanje z državljani o občinskih zadevah v Evropi, pokaže, da je treba upoštevati tri vidike tega procesa posvetovanja: decentralizacijo lokalne skupnosti na raven soseske, posvetovanje z državljani, skupinami in združenji ter posvetovanje z uporabo lokalnih in regionalnih referendumov.<sup>538</sup> Notranja delitev občin je v večini primerov stvar iniciative lokalne oblasti oziroma je prepuščena svobodni odločitvi občinskih svetov. Zakonsko so notranje delitve določene na primer v Turčiji, delno v Franciji ali na primer na Bavarskem za mesta z več kot 100.000 prebivalcev. V Angliji so na podeželskih območjih in v manjših mestih zakonsko predvideni župnijski sveti. V Italiji zakon omogoča, da so lahko vse občine notranje členjene na okrožja (districts). Omeniti pa je treba tudi vzporedni koncept soseske kot teritorialne enote za spontano komunalno dejavnost specifične vrste.<sup>539</sup> Ideja o soseski kot delu občine, kjer se prebivalci zavedajo interesov skupnosti, je brez dvoma ena najpomembnejših značilnosti občinske organiziranosti. Takšna soseska je del občinskega ozemlja, ki zagotavlja okvir za aktivnost teles različnih vrst. Večina teh teles dolguje svoj obstoj skupinskim interesom državljanov.

Merila za delitev občinskega teritorija (municipial subdivisions) so v splošnem odvisna od interesov skupin prebivalcev občine. Poleg območja in prebivalcev kot temeljnih dejavnikov so upoštevani lahko še razvojni cilji, vezanost na skupnost, ekonomski interesi, šolski okoliš idr. Merila za soseske, ki se oblikujejo spontano v nekaterih mestih, so v glavnem demografska ali sociološka. Pri združevanju občin so bile ponekod stare enote podlage za vaške ali soseskine odbore (Nizozemska).

Čeprav nimajo skoraj vse oblike občinskih delitev v Evropi izvoljeno telo, ta telesa nimajo pravnega statusa, ki bi bil različen od tistega, ki pripada občinski oblasti.<sup>540</sup>

Samo v ZRN, na Nizozemskem in v Italiji so dana administrativna pooblastila telesom teh enot. V Avstriji so nekatera upravna pooblastila tudi delegirana, posebno tista, ki se nanašajo na javna dela, ki jih prevzemajo sveti sosesk na Dunaju.<sup>541</sup> V ZRN mora občinski svet upoštevati mnenje teh teles v vseh pomembnih zadevah, ki se nanašajo na planiranje, investicije in proračun. Tu gre za resnični prenos oblasti na svete mestnih ali podeželskih sosesk, ki imajo določena pooblastila, podeljena z zakonom ali z njihovim statutom in druga pooblastila, ki se nanašajo na zaposlovanje in odpuščanje osebja, vzdrževanje javnih naprav, podporo lokalnim društvom, programiranje razvoja cest, varstvo okolja in prostora in kulturne dejavnosti.

Pri funkcionalni decentralizaciji gre za poverjanje upravnih pooblastil izvoljenim telesom na posebnih področjih lokalne samouprave, kot so na primer bol-

<sup>538</sup> Methods of consulting citizens on municipal affairs, Council of Europe, study series Local and Regional Authorities in Europe, 18, Strasbourg 1979.

<sup>539</sup> Prav tam, str. 4.

<sup>540</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>541</sup> Prav tam, str. 7.

nišnice, šole, športni centri, gledališča, muzeji, knjižnice. Takšna telesa obstajajo v Franciji, Grčiji, na Švedskem, Danskem, Norveški in Švici in jih sestavljajo člani občinskih svetov ali imenovani državljani s posebnimi kvalifikacijami.

Pri decentralizaciji občinske uprave gre za redke primere, razen v nekaj velikih mestih, da bi bilo občinsko ozemlje razdeljeno v več upravnih okrožij. V teh primerih večina oddelkov občinske uprave omejuje njihovo dejavnost na civilni registrski urad in s tem povezane zadeve ter delujejo v glavnem kot informacijski in povezovalni centri.<sup>542</sup>

Oblike udeležbe prostovoljnih združenj in skupin v občinski politiki so povsod prepuščene iniciativi lokalnih skupnosti. Posvetovanje s temi združenji so vsebina občinskih pravilnikov. Ponekod (na primer v ZRN) so možnosti za udeležbo odprte za vse občane in vsebujejo čas za postavljanje vprašanj uglednim strokovnjakom, srečanja z občani, sklic občinskega sveta na zahtevo določenega števila prosilcev in izvedba referendumov.<sup>543</sup>

Dejavna vloga prostovoljnih združenj v delu stalnih občinskih posvetovalnih teles je prav tako prepuščena svobodni odločitvi lokalne skupnosti. Ta združenja pa so zelo dejavna v delu administrativnih teles, zlasti na socialnem, stanovanjskem ali šolskem področju.<sup>544</sup>

V vseh državah obstaja splošna težnja nastajanja spontanega akcijskih skupin. Ukvarjajo se s političnimi vprašanji, okoljem, univerzitetnim življenjem, igrišči, socialnimi službami, lokalnim razvojem, čistočo mesta idr.<sup>545</sup> Odnos lokalnih oblasti do teh skupin je ali indiferenten ali pa sodelujejo pri njihovih dejavnostih.

---

<sup>542</sup> Prav tam, str. 10.

<sup>543</sup> Kako se odloča v občini? Na začetku je vedno vloga, ki jo lahko vloži uprava, župan ali stranka v svetu. Zbori občanov, ki jih pozna le Bavarska, se sklicujejo praviloma dvakrat letno. Pravico do udeležbe imajo vsi, ki imajo volilno pravico v neki občini. Večinski predlog, ki ga sprejme zbor občanov, je enakovreden predlogom, ki jih dajeta župan ali uprava. Predloge obdelajo različni uradi, ki delujejo v okviru uprave (amt). Ti uradi včasih že sami odločijo o predlogih, sicer pa jih dajo naprej, frakcijam v svetu in županu. Od tam gredo v različne strokovne odbore za kadre, šport, finance idr., ki lahko odločijo o njih ali pa jih pošljejo parlamentu. Predpisi določajo, kdo odloča o posamezni zadevi. Tako vsakodnevne zadeve rešujejo uradi, pomembnejše zadeve strokovni odbori in najpomembnejše zadeve za občino občinski svet. Sprejete odločitve se daje upravi v uresničevanje.

Občani sodelujejo pri dejavnosti občine na te načine:

- z volitvami občinskih svetov
- s pravico do zborov (tu se ne odloča, marveč se oblikujejo predlogi)
- s pravico do združevanja
- z državljansko iniciativo
- preko skupnosti svobodnih, neodvisnih volivcev v občinah.
- z referendumom.

Zakoni podrobno določajo načine vključevanja občanov – na primer zakoni o gradbeništvu. Poleg naštetih oblik vključevanja občanov v komunalno politiko obstajajo še različne prostovoljne oblike. Občina lahko imenuje pooblaščenca za določene skupine ljudi – za mladino, starejše ljudi, invalide. Ti pooblaščenca lahko delujejo profesionalno ali pa gre za častno funkcijo. Župani imajo redne ure za občane, občani lahko postavljajo vprašanja v pisni obliki (Poročilo o študijem obisku v ZRN, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, 10. 4. 1997).

<sup>544</sup> Prav tam, str. 15 do 17.

<sup>545</sup> Prav tam, str. 19.

Udeležba državljanov preko lokalnih in regionalnih referendumov je prav tako oblika neposredne demokracije in način spodbujanja državljanov, da se bolj vključujejo v lokalno javno življenje.<sup>546</sup>

Ljudska iniciativa kot naslednja oblika je peticija državljanov v občini za referendum o zadevi lokalnega pomena. Pravica do peticije pomeni pisno predlogo, ki jo podpiše določeno število prebivalcev in je učinkovita, če jo podpre določeno število prebivalcev.<sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> Local referendums, Haag 1994.

<sup>547</sup> Prav tam, str. 42.



X.

OBČINSKA UPRAVA



Organiziranost občinske uprave je na eni strani odvisna od pristojnosti občine in mestne občine, še bolj pa od njenega obsega in sposobnosti organizirati in financirati upravo. Upravno organiziranost je treba prilagoditi velikosti občin, pri čemer bi bilo po mnenju strokovnjakov smiselno po nemškem vzoru izdelati različne modele za različne velikosti občin.<sup>548</sup> Te modele pa bo mogoče oblikovati potem, ko bodo jasno določene pristojnosti občin in njihova (stabilna) teritorialna organiziranost. Že danes so razlike v (novih) občinah zelo velike, od dveh do 400 in več zaposlenih v občinski oziroma mestni upravi.

## ORGANIZACIJA IN DELOVNO PODROČJE

V manjših občinah ni mogoče organizirati uprave po resornem načelu, to je, da bi bili za eno ali več področij organizirani upravni organi.<sup>549</sup> Večje občine pa imajo organizirano upravo po resornem načelu in so oblikovale več upravnih organov. Njihovo število in razvejanost sta odvisni od velikosti občin. Pri manjših od takih občin so le trije ali štirje upravni organi – urad župana, organ za gospodarske javne službe (komunala), organ za družbene javne službe, finančni urad in potrebne pomožne službe. Tako na primer oddelek ali enota za družbene dejavnosti opravlja naloge s področij vzgoje in izobraževanja, zdravstva, kulture in kulturne dediščine, športa in telesne kulture, informacijske dejavnosti in socialnega varstva.

Za najmanjše občine zakon o lokalni samoupravi<sup>550</sup> zaradi racionalnosti predvideva skupno občinsko upravo za več občin. Kljub težavam<sup>551</sup> so za najmanjše občine skupni upravni organi smotrnejša rešitev. Takšno rešitev poznata avstrijska in nemška ureditev (upravne skupnosti občin, namenska združenja občin), pa tudi francoska (sindikat občin).

<sup>548</sup> Prim dr. Rajko Pirnat, Uprava občin in nekateri problemi prehoda, strokovni posvet o delovanju novih občin, zbornik referatov, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Visoka upravna šola, 10. jan. 1995, str. 31 in nasl.

<sup>549</sup> "Ustanovljen bo moral biti en sam občinski upravni organ (urad, sekretariat ali kakor koli ga bo občina že imenovala), znotraj katerega bo organizacija izvedena po t. i. funkcionalnem načelu – glede na strokovna znanja, ki so potrebna. Ta notranja organiziranost bo obsegala enega ali več pravnih in upravnih strokovnjakov, finančnih strokovnjakov, tehničnih strokovnjakov za gospodarske javne službe, strokovnjakov za družbene javne službe in pomožnih delavcev po potrebi razvrščenih v ustrezne službe." Dr. Rajko Pirnat, prav tam, str. 32.

<sup>550</sup> "Manjše občine imajo lahko skupno občinsko upravo". (Četrty odst. 49. čl. zakona o lok. samoup.)

<sup>551</sup> "Poseben problem pri tem je tudi vprašanje pritožbene instance. S skupnimi upravami bo nastajalo tudi veliko praktičnih problemov, od financiranja in organiziranosti, do razmerij teh organov do organov posamezne občine." Dr. Rajko Pirnat, prav tam, str. 32.

Nove spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi<sup>552</sup> se nanašajo tudi na občinsko upravo. Predvideno je, da občinsko upravo sestavljajo eden ali več organov občinske uprave, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom ter določi njihovo notranjo organizacijo in delovno področje. Organe občinske uprave usmerja in nadzira župan, neposredno pa vodi njihovo delo tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Sosednje občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave je ustanovljen, ko splošni akt o njegovi ustanovitvi na skupen predlog županov sprejmejo občinski sveti. Organ skupne občinske uprave vodi predstojnik, ki ga imenujejo in razrešujejo župani občin, ki so ustanovile organ skupne občinske uprave. Sredstva za delo organa skupne občinske uprave zagotavljajo občine, ki so organ skupne občinske uprave ustanovile, v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev teh občin.

## ZAPOSLENI V OBČINSKI UPRAVI

Pred reformo lokalne samouprave je bilo v občinah zaposlenih (1. 1. 1994) 6.520 oseb (brez funkcionarjev, tj. predsednikov skupščin in izvršnih svetov). Od tega je s 1. 1. 1995 prešlo v upravne enote 2.980 oseb in neposredno v ministrstva 1.700 oseb (inšpekcije, geodeti, upravno nadzorstvo, obramba). V novoustanovljenih občinah je ostalo 1.840 zaposlenih (28,2 % zaposlenih od skupnega števila zaposlenih v starih občinah). Po reformi lokalne samouprave je bilo število zaposlenih v novih občinah 1. 1. 1995 1.840 (brez funkcionarjev in delavcev krajevnih skupnosti), 1. 1. 1996 2.521 in 196 profesionalnih funkcionarjev (župani, podžupani, tajniki občinskih uprav, predsedniki občinskih svetov), pri čemer so vključeni tudi delavci krajevnih skupnosti, prevzeti na delo v občinsko upravo. 1. 1. 1997 je bilo v občinah zaposlenih 2.892 delavcev in 336 profesionalnih (in 210 neprofesionalnih) funkcionarjev ter 132 delavcev v krajevnih skupnostih s pravno subjektiviteto.<sup>553</sup>

Za zaposlene v občinski upravi se uporabljajo predpisi o delovnih razmerjih in plačah, ki veljajo za delavce v državni upravi. Za člane občinskega sveta, župana, podžupana in tajnika se uporabljajo določbe zakona o funkcionarjih v državnih organih in določbe zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti.<sup>554</sup>

<sup>552</sup> Državni zbor jih je sprejel na svoji seji dne 30. oktobra 1997. (Uradni list Državnega zbora RS, št. 70/1997).

<sup>553</sup> V državni upravi (ministrstva, vladne službe, upravne enote) je bilo vključno s funkcionarji 1. 1. 1996 26.461 zaposlenih, 1. 1. 1997 pa 28.107 zaposlenih. Število zaposlenih v upravnih enotah je bilo 1. 1. 1995 2.980, 1. 1. 1996 2.991 in 1. 1. 1997 3.143 oseb (podatki Kadrovske službe Vlade RS).

<sup>554</sup> 100. b člen zakona o lokalni samoupravi.

## ETIKA DELA USLUŽBENCEV V OBČINSKI UPRAVI

Javna uprava je vzpostavljena zaradi ljudi in upravlja interese skupnosti. Nepristransko mora služiti javnim interesom in delovati v skladu z načeli učinkovitosti, hierarhije, decentralizacije, prenosa (devolucije) in koordinacije in v skladu z zakonom. Javni uslužbenci skrbijo za zadeve, ki so v bistvu po vsebini javne. Njihovo delo je skrb za družbene potrebe. Zato sta etična ali deontološka obzirnost nepogrešljivi v delu javne službe. Etika javne uprave zato temelji na ideji služenja. Etika je tako obnašanje javnih uslužbencev pri ponujanju njihovih storitev državljanu.<sup>555</sup> Etika javne uprave je izboljšanje javnih služb. Družba čisto naravno opazuje dejavnosti javnih oblasti v pričakovanju, da bodo javne storitve vedno boljše kakovosti. Državljan se zavedajo, kako pomembno je, da "njihova" javna uprava dela dobro in pošteno. Državljan pričakujejo višjo stopnjo etične poštenosti od javnih uslužbencev kot pa od tistih, ki delajo v zasebnem sektorju. Takšno ravnanje pričakujejo tako od tistih v visokih uradih, ki odločajo, kot od vseh javnih uslužbencev, ker vsi ti prispevajo k varstvu javnih interesov in imajo vsi moralno obveznost služiti skupnosti, v kateri živijo. Državljan pričakuje institucionalno lojalnost, učinkovitost in občutljivost pri spoštovanju njegovih temeljnih pravic in mnogih drugih vrednot, ki jih odseva pojem služiti javnosti.<sup>556</sup>

Etika upravnega dela je aktualno vprašanje v vseh družbah. Od začetka civilizacije je obstajala potreba po določitvi pravil za dobro vedenje javnih uslužbencev. Javni uslužbenec ne more voditi dvojnega življenja. Javna etika mora pomagati javnemu uslužbencu, da se nadzira in deluje racionalno v skladnosti z idejo služenja skupnosti in vsem, kar je s tem neločljivo povezano.<sup>557</sup>

Razmerje med državo in posameznikom, ki je v razmerju do nedejavnega državnega aparata praviloma v neenakopravnem položaju, je eno od osrednjih vprašanj demokratične države. V tem razmerju se odčitata položaj posameznika glede na formalno deklarirano stanje v pozitivnih predpisih in dejansko stanje v praksi. To razmerje pa je včasih odvisno celo bolj kot od države zapovedanih pravil, od pravne kulture, ki jo odseva moralna drža uslužbenca kot nosilca oblasti.<sup>558</sup> Upravni uslužbenci pripravljajo strokovne podlage za sprejemanje družbenih odločitev, nato pa te odločitve uresničujejo in se s tem neposredno vključujejo v družbena dogajanja. V to dogajanje vnašajo svoje znanje in subjektivne ocene. Od njih se upravičeno zahteva posebna odgovornost, prizadevnost, strokovnost ter kulturen in etičen odnos do ljudi in družbenega okolja.<sup>559</sup>

---

<sup>555</sup> Principles of Public Ethics by Jaime Rodriguez-Arana (Spain), Fifth European seminar of training centres for local and regional authorities staff, Santiago de Compostella (Spain) 26–27 April 1993, str. 2.

<sup>556</sup> Prav tam, str. 2.

<sup>557</sup> Prav tam, str. 6.

<sup>558</sup> Dr. Tone Jerovšek, Predgovor v knjigi Etika upravnega dela, Ljubljana 1997, str. 9.

<sup>559</sup> Alojz Bostič, Matej Košir, Vekoslav Rajh, Etika upravnega dela, Ljubljana, Paco 1997, str. 13., 14.

## RAZMERJE DO DRŽAVNE UPRAVE

Uvedba lokalne samouprave je pomenila hkrati tudi reorganizacijo državne uprave. Država je od nekdanjih občin prevzela vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvene narave. Tu je poseglo ustavno sodišče in zavzelo stališče, da glede zadev, ki po svoji naravi ne presegajo lokalnega pomena, pristojnosti občine obsegajo tudi oblastno odločanje, ter je vrnilo občinam nekatere pristojnosti s področij prometa, urejanja naselij in drugih posegov v prostor, stanovanjskega področja in še nekaterih drugih.

Reforma javne uprave je sicer proces, ki poteka povsod, v državah razvitega sveta kakor tudi v državah v prehodu. Ta proces je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov. Ciljna področja preobrazbe slovenske javne uprave so: zagotoviti večji prenos pristojnosti in s tem omogočiti večjo fleksibilnost upravnega sistema, zagotoviti boljše izvajanje nalog ter vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme in boljše uveljavljanje odgovornosti, razviti konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih nalog, razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku, izboljšati položaj javnih uslužbencev, bolje izkoristiti zmogljivosti moderne informacijske tehnologije, izboljšati kakovost pravne regulative in okrepiti usmerjevalno in spremljevalno nalogo centra upravnega sistema.<sup>560</sup> Področja preobrazbenih aktivnosti so: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave ter razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje. Nedokončan je projekt vzpostavitve teritorialne strukture državne uprave. Teritorialna struktura ni dokončna niti s funkcionalnega niti z organizacijskega niti s teritorialnega vidika. Z vzpostavitvijo novih nalog državne uprave in tudi lokalne samouprave bo treba razmisliti o novem teritorialnem obsegu dekoncentriranih enot centralnega upravnega sistema.

Razmerja med državo in lokalno samoupravo se šele vzpostavljajo, pristojnosti niso dokončno razdeljene, kar niti ne morejo biti. Pred vzpostavitvijo pokrajini, ki naj bi bile hkrati upravni okraji, šele smo.

Reorganizacija državne uprave v Republiki Sloveniji se je začela z izvajanjem zakona o upravi.<sup>561</sup> Uvedene so bile upravne enote s sedežem na sedežu nekdanjih občin. Upravne enote uresničujejo z zakonom določene naloge uprave, ki zaradi narave ali načina dela zahtevajo dekoncentrirano opravljanje. V upravni enoti so organizirane notranje organizacijske enote kot so oddelek za upravne notranje zadeve, oddelek za okolje in prostor, oddelek za občno upravo in skupne zadeve, oddelek za kmetijstvo in denacionalizacijo, oddelek za gospodarske in negospodarske dejavnosti ter promet in zveze. Oddelek za upravne notranje zadeve na primer opravlja upravne naloge s področja prometa, javnega reda, držav-

<sup>560</sup> Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v Republiki Sloveniji (1997–1999), Ljubljana, junij 1997, str. 5.

<sup>561</sup> Uradni list RS, št. 67/94.

ljanstva, matičnih knjig in osebnih imen ter gibanja in prebivanja tujcev. Območje upravnih enot je določila posebna uredba, ki jo je izdala Vlada Republike Slovenije.<sup>562</sup> Območje upravne enote obsega območje več občin, niso pa povsod usklajene meje občin in upravnih enot. Upravna enota se lahko glede na obseg, naravo in način opravljanja njenih nalog ter glede na krajevne razmere še nadalje teritorializira. V ta namen lahko v posameznih krajih ustanovi izpostave za območje ene ali več občin. Ponekod so, da bi približali in omogočili državljanom hitrejše in racionalnejše uveljavljanje njihovih državljanskih pravic in obveznosti, ustanovili sprejemno informacijsko pisarno v naselju, ki je oddaljeno od sedeža upravne enote.

Državljanji so s prehodom v novi sistem skoraj nemoteno opravljali svoje upravne zadeve oziroma nastopali kot stranke v upravnih postopkih, čeprav jim ni bila povsem jasna "ločitev" med državo in lokalno samoupravo. Temeljna pristojnost upravnih enot je odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji. Izdajajo upravne odločbe, o pritožbah prizadetih strank pa odločajo pristojna ministrstva oziroma organi ali organizacije v njihovi sestavi. Od te stopnje dalje je možno voditi upravni spor, če pa gre pri posamičnem aktu za kršitev z ustavo zajamčenih pravic, pa je možno vložiti ustavno pritožbo.

Upravne enote izvajajo tudi nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti pri izvajanju njihovih izvirnih pristojnosti ter nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela v zadevah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na lokalno skupnost.

V upravnih enotah so ustanovljeni sosveti načelnikov upravnih enot kot posvetovalna telesa načelnika, ki skrbijo za sodelovanje med upravo enotno in lokalnimi skupnostmi ter lahko dajejo predloge za izboljšanje dela upravne enote.

Nekatere upravne enote so, da bi pomagale državljanom pri razumevanju nove situacije in njihovega položaja v njej ter promovirale svoje delovanje, izdale posebne brošure o svoji organiziranosti in delu (na primer UE Žalec, Celje, Metlika), nekatere pa celo vodnik (UE Celje, Žalec) z opisanimi vsemi upravnimi postopki in napotki strankam, kako in kje uveljavljajo svoje zahteve in kakšne pogoje morajo izpolnjevati.

---

<sup>562</sup> Uradni list RS, št. 75/94.

XI.

JAVNE SLUŽBE NA LOKALNI RAVNI

## SPLOŠNO

Lokalne javne službe so v Evropski listini o lokalnih javnih službah opredeljene kot organizacije, ki pod neposrednim ali posrednim nadzorom lokalne politične oblasti delujejo v javnem interesu z zagotavljanjem vrste storitev za prebivalstvo na določenem ozemlju. Odvisno od države ali razmer lahko lokalne javne službe delujejo v različnih oblikah organizacij, to je kot javnopravna ali zasebnopravna podjetja. To izhaja iz dejstva, da je njihova glavna značilnost njihova velika raznolikost, tako glede zadev kot glede metod upravljanja.

Štiri vprašanja je treba upoštevati pri opredeljevanju smernic za razvoj lokalnih javnih služb: raznovrstnost, povpraševanje, prekrivajoče vrste in povezanost predpisov. Pri raznovrstnosti gre za njihovo geografsko razsežnost, njihove funkcije in pravni režim, ki jih vodi. Ta raznovrstnost oziroma različnost izhaja v glavnem iz razlik med institucionalno organizacijo v različnih državah, odvisno od tega, ali gre za zvezno, regionalizirano ali decentralizirano državo. Javne službe so dodeljene lokalnim ali regionalnim oblastem različnih tipov in ravni. V nekaterih državah je pristojnost za upravljanje določenih lokalnih javnih služb dana skupnim organom, na katere so prenesena poblastila pristojnih oblasti. Lokalne javne službe so naraščajoče odvisne od očitno nasprotnih povpraševanj, ki vodijo k različnim kompromisom, odvisnih od države in dejavnosti, na katere se nanašajo. V vseh državah potrebe po uravnoteženju proračunov vodijo k zniževanju stroškov, racionalizaciji in prizadevanjem za zagotovitev njihove učinkovitosti. Hkrati pa obstaja zahteva po boljši kakovosti storitev in enakih standardih storitev na celotnem ozemlju, v mestih prav tako kot na ruralnih območjih. Od javnih služb, ki so tesno medsebojno odvisne s tržno ekonomijo, se pogosto zahteva da uskladijo svoje metode s tistimi v privatnih firmah, da se spoštuje zdravo tekmovanje. Nekatere lokalne službe so lahko v javnem upravljanju, druge pa so lahko vodene na komercialni podlagi, ter sprejmejo upravljanje in organizacijske metode, ki so blizu tistim v zasebnih kompanijah. Lokalne javne službe se tudi ne morejo izogniti naraščajočemu vplivu nacionalnega prava, prava EU ali mednarodnega prava na področjih javnih ponudb, tekmovanja, okolja, nadzora onesnaževanja, higiene, komunikacij, prevoza, izobraževanja, človekovih pravic itd. Razmerja med lokalnimi javnimi službami in njihovimi uporabniki se lahko izboljšajo s povezovanjem številnih predpisov. Splošna zakonodaja in upravne zadeve lahko vključujejo pravila, ki so pomembna za lokalne prebivalce: dostop do upravnih dokumentov za vse državljane, objavljanje odločitev, etični kodeks javnih uslužbencev, postopki glede sporov itd. Predpisi, ki so specifični za lokalno upravo prav tako vključujejo določbe, ki se našajo na organizacijo in delovanje lokalnih javnih služb in njihova razmerja do uporabnikov. Posebni predpisi

za posamezno službo (sociala, zbiranje odpadkov, prevoz, izobraževanje, oskrba z vodo in energijo itd.) pogosto vsebujejo njihove lastne določbe, ki vsebujejo pravice ali dolžnosti uporabnikov in upraviteljev, ki so značilne za vsako posamezno službo.<sup>563</sup> Evropska listina o lokalnih javnih službah se zavzema tudi za več svobode uporabnikov. Lokalne javne službe naj bi organizirale povezovanje z uporabniki z zagotavljanjem vsem zainteresiranim strankam ustrezne informacije o njihovih pravicah in službah, ki se jih lahko poslužujejo kot tudi o uporabnih pravilih. Uporabniki imajo tudi pravico do izbire med različnimi službami in različnimi dobavitelji, kadar je to mogoče. Treba je z javnim pravom zagotoviti večje spoštovanje osebnosti in pravic državljanov kot uporabnikov. Osebe v lokalnih javnih službah mora biti posebej usposobljeno za opravljanje svojih nalog in spoštovanje pravic uporabnikov, ki jim služijo. Ker so lokalne javne službe zaskrbljujoče, morajo državljanji imeti na razpolago številne poti lokalne demokracije, skozi katere lahko izrazijo svoje zahteve in kritiko. To so volitve občinskih svetov in drugih organov, pravici do peticije in pritožbe, prisostvovanje na sejah posvetovalnih skupščin, udeležba na referendumih, ljudska iniciativa v nekaterih primerih itd.

Lokalne javne službe oblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in v veliki meri določajo kakovost njihovega življenja. Te službe so ena od življenjskih razsežnosti lokalne samouprave. Izobraževanje in usposabljanje, rekreacija, kultura, šport, oskrba s pitno vodo, zbiranje in ravnanje z odpadki, zdravstvo, javne površine, varstvo okolja, prevoz, turizem, ustanovitev podjetniških con, mestno načrtovanje, stanovanja, šolske kuhinje, socialno varstvo, ogrevanje, itd., so področja, na katerih v različnem obsegu glede na razmere v posamezni državi lokalne javne službe vedno igrajo veliko vlogo.<sup>564</sup> Predstavljajo tudi pomemben del nacionalnega gospodarstva s porabo, ki jo nalagajo, viri, ki jih sproščajo in z nalogami, ki jih opravljajo. Te službe dajejo pomemben prispevek lokalnemu razvoju in k prostorski organizaciji kapacitet in služb znotraj prostora. Igrajo tudi vodilno vlogo pri organiziranju socialne solidarnosti z zagotavljanjem nujnih služb za zadovoljevanje javnih potreb. Uporabniki teh storitev uživajo enake pravice in varstvo kot jih dajejo nacionalne javne službe. Svet Evrope se zavzema tudi za to, da bi v okviru ustrezne zakonodaje, kjer je to primerno, uporabniki storitev lokalnih javnih služb uživali zaščito, ki je primerljiva s tisto, ki jo imajo na voljo stranke podjetij, ki so v zasebnem sektorju.<sup>565</sup> Države članice SE naj bi oblikovale svoje politike in zakonodajo tako, da bodo spodbujale lokalne oblasti za razvoj njihovih javnih služb v smeri bolj učinkovitega zadovoljevanja potreb skupnosti in bolj spoštujejoč pravice uporabnikov.

Zagotovitev javnih služb na lokalni ravni vključuje uporabo znatnih finančnih sredstev, ki težijo k povečanju, da bi se zadovoljilo povpraševanje po teh storitvah. Nastale so nove potrebe, druge so postale bolj pomembne in naraslo je tudi število uporabnikov. Prav tako pa uporabniki želijo bolj različno ponudbo in iz-

<sup>563</sup> European Charter of local public services, Introduction.

<sup>564</sup> European Charter of local public services, Introduction.

<sup>565</sup> Council of Europe, Draft recommendation on local public services and the rights of their users and Draft European Charter of local public services, Strasbourg, 19. oktober 1995, str. 3.



boljšano ponudbo.<sup>566</sup> Vedno bolj pomembni finančni pritiski in naraščajoča pozornost državljanov do uporabe javnih virov, vsebuje potrebo po uporabi nujnih ukrepov, da bi dosegli optimalno raven zagotovitve učinkovitih storitev. Obstajajo trije razlogi za občasno ovrednotenje učinkovitosti lokalnih javnih služb. Najprej je takšno ovrednotenje predhodni pogoj za vsak trud za racionalizacijo menedžmenta teh storitev. Drugič, omogoča tistim, ki politično odločajo, da izpopolnijo njihov nadzor nad menedžmentom in sprejmejo prave ukrepe, ko odločajo o uresničevanju politike. Končno, to krepi preglednost javne dejavnosti.

Eden temeljnih ciljev reforme javne uprave v razvitem svetu je usmeriti javne službe k uporabniku oziroma k njegovim potrebam in pričakovanjem. Za to so potrebni večja informacijska ozaveščenost uporabnikov o potrebni kakovosti javnih storitev, večja dostopnost do teh storitev, njihova raznovrstnost, poenostavitve postopkov uveljavljanja pravic, odstranjevanje administrativnih ovir, pridobivanje mnenj uporabnikov o vrsti in kakovosti storitev, soudeležенost uporabnikov pri upravljanju javnih služb, oblikovanje jasnih standardov o kakovosti storitev in drugo.

## LOKALNE JAVNE SLUŽBE PRI NAS

### Pojem javne službe<sup>567</sup>

Pojem javnih služb označuje vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu in zato terja določene značilnosti v primerjavi z običajnimi dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima. Te značilnosti se kažejo tako glede pogojev izvajanja javnih služb kot tudi glede oblik njihovega izvajanja.

Zakon o lokalni samoupravi uvršča gospodarske javne službe med lokalne javne zadeve.<sup>568</sup> Bistvo gospodarskih javnih služb je, da se z njimi zagotavljajo javne dobrine na področjih energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva oziroma varstva okolja in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Javne dobrine so tiste dobrine, za katere se zaradi javnega interesa tako odločita ali država ali lokalna skupnost, ki zato tudi določata in urejata način njihovega opravljanja služb ter skrbita za njihovo kontinuirano in nemoteno izvajanje.<sup>569</sup>

---

<sup>566</sup> Council of Europe, The use of performance indicators in local public services, Local and regional authorities in Europe, No. 63, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1997, str. 5.

<sup>567</sup> Javne službe so nadomestile dejavnosti posebnega družbenega pomena v okviru sistema samoupravnih interesnih skupnosti oziroma svobodne menjave dela tako kot je lokalna samouprava nadomestila komunalni sistem. Gre za dve popolnoma novi ureditvi, katerih kategorialni instrumentarij je bil pri nas praktično neznan. Prim. dr. Gorazd Trpin, Javne službe v pogojih lokalne samouprave, Vestnik za javno upravo, Ljubljana, letnik 27 (1991), 1–2, str. 6.

<sup>568</sup> "Občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe)." (1. odstavek 61. člena)

<sup>569</sup> Prim. Dr. Janez Čebulj, Pristojnosti občin na področju gospodarskih javnih služb, Svetovalni

V procesu prestrukturiranja gospodarskih javnih služb, ki se je formalno začel s sprejetjem amandmajev k prejšnji slovenski ustavi v letu 1989, v organizacijskem in lastninskem smislu pa dobil podlago v Zakonu o gospodarskih javnih službah,<sup>570</sup> je poleg redefinicije vsebine in obsega posameznih vrst javnih služb ter lastninskega preoblikovanja eno najpomembnejših vprašanj vprašanje načinov izvajanja posameznih javnih služb in s tem zagotavljanja javnih dobrin.

## Načini opravljanja javnih služb<sup>571</sup>

V svetu so v grobem znani trije tipi izvajanja javnih služb, v praksi javnih služb pa se vse bolj pojavljajo tudi takšne, ki se med seboj prepletajo (npr. vlaganje kapitala z elementi koncesije).

Prvi tip je izvajanje v režiji. O izvajanju javne službe v režiji govorimo takrat, kadar javno službo neposredno opravlja država preko svojih organov oziroma upravnih služb ali javnih ustanov, ki jih v ta namen ustanovi. Ustanovi torej ustrezno organizacijsko obliko upravnega organa oziroma službe ali pa javni zavod, javno podjetje oziroma drugo državno (javno) ustanovo, ki neposredno proizvaja proizvode oziroma opravlja storitve, ki so javne dobrine.

Drugi tip je koncesionirana javna služba, kjer država kot koncedent podeljuje pravico opravljati določeno javno službo (lahko kot monopol, ni pa nujno) zasebnopravnemu subjektu. To seveda pod pogoji, ki jih sama določi in njihovo izpolnjevanje pri izvajanju javne službe tudi nadzira.

O tretjem tipu izvajanja javnih služb govorimo v primerih, ko država z vlaganjem svojega kapitala v dejavnost zasebnopravnih subjektov zagotavlja, da ti v okviru svoje dejavnosti proizvajajo tudi proizvode oziroma opravljajo storitve, ki so predmet določene javne službe. S takšnimi kapitalskimi vložki si država zagotovi tudi ustrezen delež (lahko tudi večinski) glede odločanja, seveda samo v obsegu, ki se nanaša na zagotavljanje javnih dobrin.

O izvajanju javne službe v režiji govorimo takrat, kadar država ali občina sama neposredno zagotavlja javne dobrine tako, da v ta namen ustanavlja posebne oblike upravnih služb, zavodov (javni gospodarski zavod) ali družb (javno podjetje). Država oziroma občina naj tako zagotavlja javne dobrine samo takrat, kadar jih iz ekonomskih ali tehničnih razlogov ni mogoče enako ali bolj racionalno zagotoviti z dajanjem koncesij ali z vlaganjem kapitala v dejavnost oseb zasebnega

center, posvetovanje o uresničevanju pristojnosti občin na področju gospodarskih javni služb, Ljubljana, 1. februar 1995, str. 1 do 10.

<sup>570</sup> Uradni list RS, št. 32/93.

<sup>571</sup> Z dovoljenjem avtorja, ki je o gospodarskih javnih službah največ pisal pri nas in je avtor zakona o gospodarskih javnih službah, smo nekoliko več, kot je to običajno, povzemali in prevzemali nekatera njegova strokovna stališča in prispevke, ki jih je objavjal v Javni upravi ter kot referate za različne posvete in seminarje. Prim. Doc. dr. Janez Čebulj, Lokalne gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož '96; Dr. Janez Čebulj, Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja, Javna uprava, št. 1/2/1993.

prava. Gre za koncept, po katerem država, če je le mogoče, ne ustanavlja lastnih podjetij in drugih organizacijskih oblik za izvajanje javnih služb, temveč čim bolj prepušča oskrbo z javnimi dobrinami zasebnemu sektorju. Država oziroma občina na izvajanje javne službe vplivata na tri temeljne načine:

- z določanjem vrste, obsega in pogojev ponujanja javnih dobrin,
- z nadzorom cen javnih dobrin (zlasti stopnje dobička),
- s pravnim urejanjem načina in pogojev poslovanja izvajalcev.

Ta nadzor je nujen tudi zaradi tega, ker se javne službe velikokrat opravljajo v razmerah naravnega ali pravnega monopola.<sup>572</sup>

V okviru režijskega načina izvajanja javnih služb se pojavljajo različne organizacijske oblike. Prva oblika izvajanja javnih gospodarskih služb v režiji so t. i. režijski obrati. Gre za posebno obliko izvajanja gospodarskih javnih služb, ki naj bi po predvideni ureditvi prišla v poštev takrat, kadar ni pogojev za ustanovitev javnega gospodarskega zavoda ali javnega podjetja. Druga oblika izvajanja javnih služb v režiji so organizacijske oblike, ki so sicer še vedno javnopravni subjekti, vendar so izločeni iz sistema državne oziroma občinske uprave. Kot take so sicer pod nadzorom države oziroma občine, vendar imajo svojo lastno subjektiviteto. Gre zlasti za javna podjetja in javne zavode.<sup>573</sup>

Koncesionirano javno službo opravljajo zasebnopravni subjekti, ki so bili ustanovljeni z namenom pridobivanja dobička. S tega vidika je treba ločiti med tem, da se z javnimi službami zagotavljajo javne dobrine, katerih zagotavljanje nima za glavni cilj pridobivanja dobička, zlasti ne maksimalnega, in tem, da tisti, ki opravlja koncesionirano javno službo, zasleduje določen dobiček. Dejstvo neprireditne usmerjenosti javnih služb (profit je podrejen zagotavljanju javnih dobrin) se torej ne nanaša na razmerje med "proizvajalcem" javne dobrine (koncesionarjem) in naročnikom (koncedentom), temveč na razmerje do uporabnikov javnih dobrin. Država oziroma občina, ki je naročnik javnih dobrin, ki jih mora zagotavljati v okviru javne službe državljanom, mora torej tistemu, ki neposredno proizvaja dobrine ali opravlja storitve, ki so opredeljene kot javne dobrine, zagotavljati tudi določen dobiček. Ta je praviloma nižji od tistega, ki bi bil dosežen v določenem trenutku na trgu, je pa zato veliko bolj gotov, ne le zaradi tega, ker ga jamči država, temveč tudi zaradi tega, ker je velikokrat povezan, včasih z naravnim, včasih pa s pravnim monopolom. Gotovo pa je res tudi to, da mora imeti od koncesionirane javne službe korist tudi država oziroma občina. Ta korist pa ne bo v ustvarjanju dobičkov na račun javnih služb, temveč v zniževanju stroškov njihovega zagotavljanja, ki se lahko kaže v nižjih cenah javnih dobrin ali v nižjih davčnih stopnjah. Če tega ni, potem tudi ni razloga za koncesionirano javno službo. V takem primeru bo pač opravljala država javno službo v režiji ali pa bo zagotovila javne dobrine s kapitalskimi vlaganji.

Koncesionirano javno službo opravlja država oziroma občina določenega režima (javnopravni režim). Ta se sicer lahko kaže v različnih stopnjah intenzivnosti in se lahko bolj ali manj prepleta z zasebnopravnim režimom, vendar je in mo-

<sup>572</sup> Prim. Dr. Janez Čebulj, Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja, str. 91.

<sup>573</sup> Prav tam. str. 91.

ra biti vedno prisoten. Če ni ali ni potrebno, da bi bil, potem ne gre za javno službo. In čeprav neko dejavnost opravlja družba oziroma podjetje, ki ga je ustanovila država, ob odsotnosti javnopravnih elementov pri opravljanju njegove dejavnosti ne gre za organizacijsko obliko (npr. za javno podjetje) opravljanja javne službe (v režiji), temveč za organizacijsko obliko, ki jo je ustanovila država kot podjetnik z namenom nastopanja na trgu in pridobivanja dobička, ki gre v njeno premoženje, ki se v končni fazi namenja tudi za financiranje javnih služb.<sup>574</sup>

Zasebnopravni subjekt, ki opravlja koncesionirano javno službo (koncesionar), opravlja to službo v svojem imenu kot subjektivno pravico, seveda po pooblastilu države oziroma občine (koncedent). To pomeni dvoje. Najprej to, da gre pri koncesionirani javni službi za subjektivno pravico, ki mora biti zato tudi ustrezno varovana, da ne bi prišlo do samovolje koncedenta (npr. pri izbiri koncesionarja, pri odvzemu koncesije ipd). Zasebnopravni subjekt ne more opravljati javne službe brez izrecnega pooblastila in dogovora z državo oziroma občino. Zagotavljanje delovanja javnih služb in s tem zagotavljanje javnih dobrin je namreč izvirna pristojnost države. S koncesijo pa država prenese uresničevanje javne službe na zasebnopravni subjekt.

Koncesija ima formalni in materialni vidik.<sup>575</sup> Formalni vidik koncesije se kaže v aktu, ki je podlaga za podelitev in opravljanje koncesionirane javne službe in se včasih uporablja kot zbirni pojem za koncesijski akt in koncesijsko pogodbo, ker se v nekaterih pravnih ureditvah medsebojno prepletata in nista vedno ločena. Koncesijski akt se nanaša na ustanovitev koncesije in določitev pogojev za opravljanje javne službe in uporabo javnih dobrin. Je enostranski akt države oziroma občine, izrazito oblastne in torej javnopravne narave. Koncesijska pogodba pa ureja razmerja med državo oziroma občino kot koncedentom in zasebnopravnim subjektom kot koncesionarjem. V tem primeru gre za pogodbeno razmerje, katerega vsebino sestavljajo medsebojne pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja v zvezi z začetkom izvajanja koncesionirane javne službe, financiranjem, jamstvi koncedenta, prenehanjem koncesije, ipd. Tudi v tem primeru zaradi narave predmeta pogodbe (opravljanje javne službe) navadno ne gre za popolno enakopravnost pogodbenih strank.

Med odločitvijo, da se bo neka služba opravljala kot koncesionirana javna služba in sklenitvijo koncesijske pogodbe s konkretnim zasebnopravnim subjektom kot koncesionarjem, se odvija postopek pridobivanja in izbora koncesionarjev. Ker opravljanje koncesionirane javne službe pomeni "dober posel" in ker lahko zaradi tega pride tudi do različnih negativnih dejanj, mora biti ustrezno izdelan postopek izbora. Največkrat gre za javni razpis. Ker izbira država oziroma občina ali od nje pooblaščen organ kot koncedent, mora biti vedno zagotovljeno ustrezno pravno varstvo neizbranim kandidatom. Ker gre za konkretni akt države ali občine oziroma njenega organa, s katerim odloči o pravici zasebnopravnega subjekta do opravljanja javne službe, se pravno varstvo zagotavlja v okviru zakonodaje, ki ureja upravni postopek in upravni spor.

<sup>574</sup> Prav tam. str. 92.

<sup>575</sup> Prim. Doc. dr. Janez Čebulj, *Lokalne javnih gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja*, str. 200.

Materialni vidik koncesije pa odseva v vsebini koncesionirane javne službe, ki jo opravlja koncesionar. Ta praktično v celoti odseva v vsebini akta, s katerim se koncesija ustanovi in določijo pogoji za opravljanje javne službe in za uporabo javnih dobrin. Gre torej za enostranski akt države kot koncedenta.<sup>576</sup>

V zvezi s koncesijo je treba poudariti, da gre za koncesijo za uresničevanje javne službe. Ne gre torej za koncesijo na naravnih dobrinah, katere predmet je raba ali izkoriščanje naravnega javnega dobra, naravnih dobrin ali vrednot okolja, ki so oziroma bodo v javni lastnini. Pri tem seveda lahko pride do prepletanja in isti subjekt, ki dobi npr. koncesijo za izkoriščanje naravnega vira, lahko dobi tudi koncesijo za z njo povezanim opravljanjem javne službe, ni pa to nujno. Enako kot ni nujno, da ima vsako izkoriščanje naravnega vira za posledico tudi javno službo.

Tretja oblika zagotavljanja javnih dobrin se v Zakonu o gospodarskih javnih službah kaže kot zagotavljanje javnih dobrin z javnim kapitalskim vložkom. V tem primeru gre za vlaganje kapitala države v dejavnost oseb zasebnega prava z namenom, da ti v okviru svoje redne dejavnosti proizvajajo proizvode oziroma opravljajo storitve, ki so določene kot javne dobrine.\*

Bistvena razlika med to obliko in koncesionirano javno službo je v tem, da za koncesionirano javno službo običajno vlaga svoja sredstva koncesionar, v obravnavanem primeru pa vlaga svoj kapital država oziroma občina.

Vloženi kapital države oziroma občine ima lahko obliko denarja, stvari ali vrednostnih papirjev. Vložek je torej lahko izražen v obliki deleža ali delnic. Pomembno pa je, da v tem primeru pride do posebne pogodbe o vlaganju. Namen takšne posebne pogodbe je zlasti v tem, da se strogo loči javni kapital od zasebnega in da se opredelijo natančni pogoji njegove uporabe. Poleg tega bo imela takšna pogodba velikokrat tudi posamezne elemente koncesijske pogodbe in sicer v tistem delu, v katerem se bo nanašala na vrsto in pogoje zagotavljanja in uporabe javnih dobrin, na trajanje obveznosti zagotavljanja javnih dobrin in na razmerja osebe zasebnega prava do uporabnikov javnih dobrin.<sup>577</sup>

## Vrste lokalnih javnih služb

Zakon o gospodarskih javnih službah ureja:

- pojem in vrste gospodarskih javnih služb,
- obliko in vsebino normativnega urejanja gospodarskih javnih služb,
- okvirno razmejitev in vire financiranja javnih služb,
- vsebino in način opravljanja strokovnotehničnih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb,
- oblike izvajanja gospodarskih javnih služb in medsebojna razmerja,
- varstvo uporabnikov javnih dobrin,

---

<sup>576</sup> Prav tam. str. 200.

\* Prav tam. str. 201.

<sup>577</sup> Prim. Dr. Janez Čebulj, Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja, str. 93.

- računovodstvo in revidiranje izvajalcev gospodarskih javnih služb.

Poleg tega pa v prehodnih določbah daje podlago tudi za lastninsko preoblikovanje dosedanjih organizacij oziroma podjetij, ki so opravljala dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih t. i. materialne infrastrukture.

Zakon o varstvu okolja<sup>578</sup> je z vidika obravnavane teme pomemben zlasti zato, ker je eden redkih zakonov, ki izrecno določajo, kaj se šteje za lokalno gospodarsko javno službo. Ta zakon členu določa kot obvezne lokalne javne službe varstva okolja oziroma z drugimi besedami kot komunalne dejavnosti:

- oskrbo s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka.

Zakon o lokalni samoupravi uvršča gospodarske javne službe med lokalne javne zadeve, ki so kot take razvidne iz 21. člena (za mestne občine tudi iz 22. člena). Poleg tega sta z vidika izvajanja gospodarskih javnih služb pomembni dve poglavji zakona o lokalni samoupravi in sicer šesto in sedmo poglavje. V šestem poglavju sta urejeni premoženje in financiranje občine. Slednje je še posebej urejeno v Zakonu o financiranju občin. V sedmem poglavju pa zakon na kratko ureja občinske javne službe. Pri tem zgolj našteva načine izvajanja javnih služb in določa, da način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače.

Zakon o upravi je pomemben po eni strani zaradi tega, ker ureja naloge uprave na področju javnih služb, organizacijske oblike njihovega izvajanja ter razmerja do izvajalcev javnih služb. V tem delu je zakon lahko model za urejanje teh vprašanj v občinskih predpisih. Po drugi strani pa je Zakon o upravi z vidika izvajanja gospodarskih javnih služb pomemben tudi zaradi nadzorstvene funkcije uprave.

Po Zakonu o upravi sestavljajo upravo ministrstva, upravni organi in upravne organizacije v sestavi ministrstev ter upravne enote. Uprava zagotavlja opravljanje javnih služb iz pristojnosti republike. Pri tem izvaja tudi nadzorstvo nad zakonitostjo dela javnih podjetij in javnih zavodov in instančno nadzorstvo nad posamičnimi akti, s katerimi ti odločajo o pravicah in dolžnostih državljanov in organizacij. Poleg tega uprava v skladu z zakonom opravlja tudi strokovno nadzorstvo nad dejavnostjo javnih služb. Seveda to velja le za izvajalce javnih služb, katerih ustanovitelj je Vlada Republike Slovenije.

Zakon o upravi določa tudi posebno organizacijsko obliko uprave za opravljanje posameznih upravnih, strokovnih, organizacijskih in nadzornih nalog, ki zadevajo dejavnosti javnih služb. To je direkcija, ki se ustanovi kot upravna organi-

<sup>578</sup> Uradni list RS, št. 32/93 in 1/96.

zacija v sestavi. Nekoliko podrobneje kot Zakon o gospodarskih javnih službah pa ureja tudi režijski obrat. Določa namreč, da se za opravljanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, ki jih neposredno izvaja uprava, ustanovi režijski obrat. Režijski obrat naj bi se ustanovil, kadar zaradi majhnega obsega ali značilnosti gospodarske javne službe iz tehničnih ali ekonomskih razlogov ne bi bilo smotno ustanoviti javnega podjetja. Režijski obrat ima lahko položaj upravne organizacije v sestavi ministrstva ali pa se organizira kot notranja organizacijska enota ministrstva oziroma organa v njegovi sestavi.

Nadzorstvena funkcija uprave se na področju izvajanja gospodarskih javnih služb kaže kot inšpekcijsko nadzorstvo, kot nadzorstvo zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti, kot nadzorstvo zakonitosti splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo izvajalci javnih služb ter kot upravno nadzorstvo.<sup>579</sup>

Inšpekcijsko nadzorstvo je nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov ter aktov, ki seveda zadeva tudi vse izvajalce javnih služb. Upravno nadzorstvo je nadzorstvo nad izvajanjem predpisov o upravnem postopku in zadeva na področju lokalnih gospodarskih javnih služb zlasti organe lokalnih skupnosti, kadar bodo odločali o pravicah in dolžnosti uporabnikov javnih dobrin v posamičnih primerih.

V sedmem poglavju Zakon o lokalni samoupravi na kratko obravnava občinske javne službe, ki jih označuje tudi kot lokalne javne službe, med katerimi so seveda tudi tiste s področja materialne infrastrukture (energetika, cestno gospodarstvo, komunalne dejavnosti oziroma dejavnosti varstva okolja, idr.)

Z vidika pogojenosti lokalne samouprave in financiranja komunalnih dejavnosti kot dela lokalnih javnih služb sta pomembna zlasti dva zakona: Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o varstvu okolja. Pred prikazom tega njunega pomena naj povsem na kratko prikažemo vire financiranja. Ti viri, če ne upoštevamo sredstev države za izvajanje od nje prenesenih nalog iz državne pristojnosti, so:

- a) dohodki od premoženja (npr. zakupnine in najemnine za občinska zemljišča in objekte, dohodki od vlaganj kapitala, od vrednostnih papirjev in drugih pravic, dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij);
- b) občinski davki, ki jih predpiše občina sama ob pogojih, ki jih določa zakon;
- c) udeležba v dohodnini, ki jo določi državni zbor za posamezno občino;
- d) posojila, ki jih lahko občina najame pod pogoji, ki jih določa zakon;
- e) dodatna sredstva države in sicer:
  - dodatna sredstva za opravljanje nujnih nalog,
  - za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima država poseben interes za razvoj občine,
  - udeležba države v financiranju investicij v občinah z najnižjim komunalnim standardom.<sup>580</sup>

Iz navedenega je med drugim razvidno, da si je država pridržala precej pravic pri pravnem urejanju virov financiranja lokalnih zadev. Tako npr. določa pogoje,

<sup>579</sup> Prim. Doc. dr. Janez Čebulj, Lokalne javnih gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja, str. 203.

<sup>580</sup> Prav tam. str. 204.

pod katerimi občine predpisujejo lastne davke, določa pogoje, pod katerimi se lahko občina zadolži, vplivala pa bo tudi na cene lokalnih javnih služb. To je logično, saj gre za zadeve, ki lahko močno vplivajo na fiskalno politiko države. Vendar pa zakon o lokalni samoupravi vsebuje "varovalko" proti pretiranemu poseganju države na tem področju. Vsebuje namreč določbo, po kateri je država dolžna zagotavljati občinam finančno izravnavo v takšni višini, da bo javna poraba na prebivalca v vsaki občini dosegla v povprečju najmanj 90 odstotkov povprečne porabe na prebivalca v občinah v državi.

Zakon o varstvu okolja je za področje komunalnega gospodarstva pomemben zlasti zaradi 26. člena, ki določa obvezne lokalne javne službe varstva okolja. Njihova določitev ima za posledico način financiranja, kot je določen v zakonu o gospodarskih javnih službah. Zakon o varstvu okolja pa je z vidika virov financiranja občine pomemben tudi zaradi tega, ker ureja, komu pripadajo plačila za koncesije na naravnih virih, ki so na območju občine. To je odvisno v prvi vrsti od lastnine nad naravnim virom. Če bo lastnik občina (npr. gozd), potem bo plačilo za podeljeno koncesijo v celoti njeno. Če je lastnik naravnega vira država (npr. vode in mineralne surovine), pa se bo plačilo za koncesijo delilo med državo kot lastnico in eno ali več občin, na območju katere(ih) je naravni vir. Delilno razmerje bo odvisno od meril, ki jih bo predpisala Vlada Republike Slovenije, pri čemer pa že sam zakon postavlja kot izhodišči za določanje meril razvitost občinske infrastrukture in stopnjo obremenjenosti okolja v občini.

Zakon o gospodarskih javnih službah je z vidika financiranja pomemben zaradi določb, ki razmejujejo financiranje javnih služb glede na njihov pomen. Če gre za republiške javne službe, jih po zakonu v celoti financira država. Če pa gre za lokalne javne službe, je njihovo financiranje odvisno od tega, ali gre za obvezne ali pa za izbirne lokalne javne službe. Medtem ko je za izbirne določeno, da jih financira občina sama, je za obvezne lokalne javne službe določeno, da se njihovo proračunsko financiranje razmeji med državo in občino na način, ki ga določa zakon. Ob navedeni razmejitvi proračunskega financiranja obveznih lokalnih javnih služb pa je seveda treba upoštevati, da to ni edini vir financiranja javnih služb. Gospodarske javne službe se financirajo tudi s ceno javnih dobrin in iz drugih virov, ki jih bo na področju komunalnih dejavnosti občina določila z odlokom, lahko pa bodo določeni tudi z zakonom, kadar bo šlo za obvezne lokalne javne službe. Takšni viri bodo zlasti dohodki občine od premoženja (zlasti plačil od koncesij za naravne dobrine in za javne službe, dobička javnih podjetij, ipd.), lokalni davki in posojila. Kot poseben vir, predviden v zakonu o gospodarskih javnih službah, pa so tudi investicije zasebnega kapitala v infrastrukturo javnih služb, povezane s pridobitvijo koncesije, ki se lahko pojavljajo tudi v obliki tujih vlaganj.<sup>581</sup>

Z uporabo določb vseh, v okviru prejšnjega naslova obravnavanih zakonov, lahko ugotovimo pristojnosti občin na področju gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki pravzaprav pomenijo tudi naloge, ki jih morajo posamezni organi občine opraviti zato, da bi sploh lahko opravljali naloge lokalne samouprave, pri

<sup>581</sup> Prav tam. str. 205.



čemer imamo v mislih izvirne pristojnosti občin in ne izvajanja prenesenih nalog. Te pristojnosti pa morajo seveda najti mesto in biti urejene tudi z vidika nosilcev in načina izvajanja v predpisih občine.

Na obravnavanem področju je prva in gotovo temeljna pristojnost občine določanje lokalnih javnih služb in predpisovanje načina njihovega izvajanja.

Celotna ureditev gospodarskih javnih služb v občini naj bi kot sistemska ureditev temeljila na odloku, ki kot temeljni akt določa vrsto javnih služb in razdeljuje pooblastila za nadaljnje urejanje izvedbene narave. Na področju normativne dejavnosti, povezane z gospodarskimi javnimi službami, je treba omeniti še sprejemanje koncesijskih aktov in oblikovanje cen. Po svoji formalnopравни obliki je v primeru lokalnih gospodarskih javnih služb koncesijski akt odlok lokalne skupnosti, predpis torej, ki ga sprejme občinski svet. Z enakim aktom se določi tudi način oblikovanja cen za uporabo javnih dobrin.

Na podlagi opredelitve oziroma določitve organizacijske in prostorske zasnove opravljanja posameznih gospodarskih javnih služb bo občina ali ustanovila režijski obrat, javni gospodarski zavod ali javno podjetje ali pa podelila eno ali več koncesij ali vložila svoj kapital v dejavnost oseb zasebnega prava. V različnih občinah se bodo pojavljale različne organizacijske oblike izvajanja javnih služb, v nekaterih ena sama za vse. Nobene ovire pa ni, da se ne bi več občin skupaj odločilo za eno, skupno organizacijsko obliko izvajanja javne službe (npr. skupno javno podjetje ali izbor skupnega koncesionarja).<sup>582</sup>

Režijski obrat bo ustanovila na enak način, kot je to predvideno za ustanovitev in določitev pristojnosti občinskih upravnih služb, saj je režijski obrat njihov del, zato tudi ni pravna oseba. Občina ga bo torej ustanovila s predpisom, s katerim bo uredila tudi občinsko upravo.

Javni gospodarski zavod ali javno podjetje bo ustanovil občinski svet, če za to ne bo pooblaščen drug organ občine. Takšno pooblastilo bi bilo primerno, saj gre za akte uresničevanja občinskega predpisa, ki ureja organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja javnih služb. Lahko se da že s statutom občine, lahko pa tudi z navedenim predpisom. Akt, s katerim se ustanovi javni gospodarski zavod ali javno podjetje, ni predpis, temveč gre za posamičen akt.

Podobno se lahko na druge organe in organizacije občine prenesejo tudi pristojnosti, ki jih ima občina oziroma njen svet kot koncedent. Pri tem ne more prenesti pooblastila za izdajo koncesijskega akta, lahko pa pooblastilo za sklepanje koncesijske pogodbe in še pred tem za dejanja v postopku pridobivanja in izbire koncesionarja kakor tudi za ukrepanje pri neizvajanju koncesionarjevih obveznosti.

Podobno kot v primeru koncesionirane javne službe se lahko prenesejo pooblastila tudi v primeru vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava zaradi zagotavljanja javnih dobrin. Pri tem Zakon o gospodarskih javnih službah dopušča prenos pooblastila ne le za izbor in sklepanje pogodbe o vlaganju, temveč lahko občinski svet prenese pooblastilo tudi za sprejem odločitve o vlaganju.

---

<sup>582</sup> Prav tam. str. 206.

Občina lahko (sama ali skupaj z drugimi) zaradi učinkovitega zagotavljanja izvajanja gospodarskih javnih služb ustanovi tudi direkcijo kot del svojih upravnih služb, torej s predpisom, ki bo urejal te službe. Namen ustanovitve direkcije je opravljanje strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju gospodarskih javnih služb (načrtovanje, investiranje, izvajanje postopkov v zvezi s podeljevanjem koncesij, ipd.), pa tudi strokovni nadzor nad izvajalci javnih služb.

Občina lahko namesto direkcije ali celo poleg nje ustanovi javni holding za področje posamezne ali več gospodarskih javnih služb. Pri tem je vloga holdinga širša in drugačna kot vloga direkcije. Ne le da javni holding ni del upravnih služb občine, temveč je samostojna pravna oseba, ki opravlja tudi naloge financiranja javnih služb in uresničuje ustanoviteljske in upravljalvske pravice v javnih gospodarskih zavodih in javnih podjetjih. Zakon o gospodarskih javnih službah mu določa celo vire financiranja, med katerimi so tudi sredstva, pridobljena na podlagi lastninskega preoblikovanja in privatizacije (mišljeno je lastninsko preoblikovanje in privatizacija občinskih gospodarskih javnih služb), z udeležbo v dobičku javnih podjetij in s plačili za koncesije.

Občina mora v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb zagotoviti tudi varstvo uporabnikov javnih dobrin. V ta namen je treba ustanoviti posebno telo, sestavljeno iz predstavnikov uporabnikov javnih dobrin.<sup>583</sup> Ustanovi se lahko za posamezno ali pa za več gospodarskih javnih služb. Pogoje za njegovo delovanje mora zagotoviti občina.

Zakon o varstvu okolja<sup>584</sup> daje občini tudi pristojnost za ustanovitev posebne nadzorne službe za varstvo okolja, ki jo ministrstvo, pristojno za okolje, lahko pooblasti tudi za opravljanje posameznih dejanj in strokovnih nalog v zvezi z inšpekcijskim nadzorstvom, ki ga sicer opravlja državni inšpektorat za varstvo okolja v sestavi ministrstva. Delovno področje te službe, ki jo je treba ustanoviti s predpisom, ki ureja občinsko upravo, je sicer širše, z vidika lokalnih gospodarskih javnih služb pa prav gotovo obsega okoljevarstvene vidike izvajanja tistih javnih služb, ki jih 26. člen Zakona o varstvu okolja opredeljuje kot obvezne lokalne javne službe. Ob tem je treba opozoriti, da je ta pristojnost za občine izbirna, medtem ko mestne občine to nadzorno službo morajo ustanoviti.

Naj opozorimo še na vprašanje vpliva nastanka novih občin na obstoječe komunalne sisteme in podjetja, preoblikovana po Zakonu o gospodarskih javnih službah. Ta vpliv ne bi smel preseči vprašanja določitve deležev novonastalih občin v komunalnih podjetjih in določitve deleža na komunalni infrastrukturi. Pri tem gre za delež v obliki solastninskega deleža, iz katerega izvira tudi ustrezen delež obveznosti. Teritorialna delitev lokalne oblasti namreč ne bi smela imeti za posledico teritorialne delitve komunalnih sistemov in razdelitve obstoječih podjetij na število, ki bi ustrezalo novemu številu občin.

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev\* v 11. členu določa, da Ministrstvo za okolje in prostor med drugim opravlja tudi naloge, ki se nanašajo

<sup>583</sup> 29. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>584</sup> 97. člen.

\* Uradni list RS, št. 71/94.

na javne službe varstva okolja. Res je, da gre za upravne naloge in da gre v prvi vrsti za republiške javne službe varstva okolja, vendar je treba ob navedeni določbi upoštevati tudi določbe Zakona o varstvu okolja. Ta namreč v drugem odstavku 26. člena vsebuje načelo, po katerem naj bi se lokalne javne službe zagotavljale skupno za več občin ob upoštevanju 3. člena zakona o gospodarskih javnih službah, pa tudi v funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemih. Za zagotavljanje slednjega pa je pomemben tretji odstavek 26. člena Zakona o varstvu okolja. Ta namreč pooblašča državo, da zagotovi izvajanje obvezne lokalne javne službe na ustrezen način, in sicer na stroške občine. To pomeni, da je lahko ena ali več občin, lahko bi rekli, pod nekakšno "prisilno upravo" glede izvajanja javne službe. Pri tem državi ni treba sprejemati nobenega zakona, temveč zakon o varstvu okolja za določitev in ureditev takšne "prisilne uprave" pooblašča neposredno vlado, za uresničevanje "prisilne uprave" pa pooblašča Ministrstvo za okolje in prostor.

Takšna oblika "prisilne uprave" bo torej lahko uporabljena vselej tudi, kadar se določena javna služba ne bo opravljala v ustrezno prostorsko in funkcionalno zaokroženem oskrbovalnem sistemu ali pa kadar bo grozila nevarnost, da bo takšen sistem (npr. zaradi tega, ker se občine ne bi mogle sporazumeti o njegovem lastništvu ter o upravljanju z njim) razpadel in bi bilo zaradi tega ogroženo nemoteno zagotavljanje javnih dobrin, ki jih je dolžna (v okviru obveznih lokalnih javnih služb) trajno in nemoteno zagotavljati občina, ker je to v javnem interesu.<sup>585</sup>

---

<sup>585</sup> Prim. Doc. dr. Janez Čebulj, Lokalne javnih gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja, str. 203.

XII.

NADZOR IN VARSTVO LOKALNE  
SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV  
TER ORGANIZACIJ

## DRŽAVNI NADZOR<sup>586</sup>

Današnja lokalna samouprava ima v širokem smislu za posledico zaupanje upravljanja lokalnih zadev predstaviškim telesom občin, ki neposredno skrbe za te zadeve, imajo funkcijo, ki jo opravljajo z lastno odgovornostjo in zato običajno brez instrukcij ali ukazov višjih lokalnih oblasti.<sup>587</sup> Načela lokalne samouprave temeljijo na treh temeljnih idejah: lokalne oblasti lahko imajo lastno upravno strukturo, so opremljene z lastnimi poblastili in svobodno upravljajo lastne zadeve, kar izključuje podrejenost drugim telesom in uporabo metod, povezanih z načelom hierarhije. Sistemi nadzora obstajajo zato, da preprečujejo preseganje okvirov in zagotavljajo ravnovesje med javnimi interesi, interesi lokalne skupnosti in individualnimi pravicami, za katere si prizadevajo avtorji ustave in zakonov. Nadzor, ki presega te cilje in gre čez to, kar je razumno za doseg te ciljev, mora biti pregledan in odpravljen.<sup>588</sup>

Obstajajo različni tipi nadzora dela lokalnih oblasti. Za delo lokalnih oblasti so dejansko potrebni različni nadzori, od katerih ima vsak svoj utemeljeni razlog (*raison d'être*). Vsak od njih ima svoje cilje in probleme. Gre za pravni, finančni in politični nadzor. Pri prvem gre za nadzor, ki naj zagotovi, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so ta pooblastila uporabljena v skladu z zakonom. Koncept pravnega nadzora sestoji iz več oblik nadzora, ki morajo biti jasno razlikovane. Prvič gre za nadzor, ki ga opravljajo centralne in kjer je to uveljavljeno, regionalne oblasti. Tu gre za upravni nadzor nadzornih oblasti. Potem gre za nadzor, ki ga opravljajo domača sodišča (upravna in/ali civilna). Pomembno

---

<sup>586</sup> "Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država:

1. postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog, kar pomeni, da postavlja merila za državni nadzor oziroma vrste državnega nadzora,
2. določa mehanizem organov, ki izvajajo nadzor in
3. določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi morejo ti organi učinkovito posegati, kadar je treba intervenirati v lokalnih skupnostih", dr. Janez Šmidovnik, *Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi*, Pravna praksa, št. 12/97, str. 7.

<sup>587</sup> V zgodovinskem razvoju je šlo za teorijo občinske oblasti kot četrte oblasti, po kateri so bile občine pristojne za zadeve znotraj njihovega območja (Francija v poznem 18. stoletju), nemško teorijo občinske asociacije, ki je poudarjala korporativno naravo lokalne družbe kot na ljudeh temelječe skupnosti, ki izvršuje oblast nad svojim območjem, teorijo lokalne samouprave, ki je izvirno anglosaksonska in je imela zlato obdobje v 18. stoletju in nazadnje za teorijo decentralizacije, ki je bila reakcija na birokratske ekscese in hierarhično strukturiran centralizem v napoleonskem obdobju. Council of Europe, Committee of experts on legal control and auditing of local authorities' action, Draft report on supervision and auditing of local authorities' action, Strasbourg, 11 August 1997, str. 5.

<sup>588</sup> Prav tam, str. 6.

vlogo lahko igrajo nesodna telesa, ki so neodvisna od centralnih ali regionalnih oblasti. Tako imajo posamezne države na primer pisarno ombudsmana ali posredovalca, ki opravljata preiskave (skandinavske države) ali rešujeta pritožbe zaradi ravnanja lokalne administracije. V Veliki Britaniji to vlogo uresničuje ombudsman lokalne uprave, ki je bil vpeljan z zakonom o lokalni upravi iz leta 1974. Finančni nadzor in revizija sestojita iz pregledovanja računov in likvidnosti. Politični nadzor se lahko opravlja na dveh ravneh. Prvič, znotraj lokalne skupnosti, ko so izvršilna telesa odgovorna izvoljenim skupščinam. Na drugi ravni gre za opravljanje nadzora javnosti. Najneposrednejša oblika tega od dneva do dneva nadzora je glasovanje na lokalnih volitvah. Evropska listina lokalne samouprave pa predvideva še nadzor javnosti po skupščinah državljanov, z referendumi in drugimi oblikami neposredne udeležbe državljanov, ki jih dopušča zakon.<sup>589</sup> Predmet nadzora so odločitve ter organi in osebe ali z eno besedo delo lokalnih oblasti.

Državni nadzor lokalnih oblasti naj se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo koristi, ki naj jih ščiti.<sup>590</sup> Namen nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Nadzor ne bi smel zmanjševati ne svobode odločanja, ne učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev.<sup>591</sup> Pri državnem nadzoru gre pretežno za strokovno pomoč in sodelovanje. Nadzorstveni instrumentarij je v zakonih evropskih držav precej obširno razčlenjen.<sup>592</sup>

Predmet nadzora so odločitve ter organi in osebe ali z eno besedo delo lokalnih oblasti.

Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne skupnosti. Državni nadzor nad nalogami, ki jih izvršujejo neodvisne lokalne oblasti na področjih, ki so v njihovi pristojnosti, je omejen na verifikacijo njihove zakonitosti. V primeru prej prenesenih državnih nalog na lokalne oblasti, je nadzor razširjen na učinkovitost njihove dejavnosti in se za njeno zagotovitev lahko sprejmejo obvezne smernice.

V nemškem primeru so pri prenesenih nalogah vedno odprta vrata za obvezne smernice, ki jih sprejemajo specializirane državne agencije. Bavarska zakonodaja o lokalni samoupravi uveljavlja jasne omejitve z dovoljenjem specializiranim agencijam, da posežejo v upravni nadzorni proces (verifikacija učinkovitosti) sa-

<sup>589</sup> Prav tam, str. 7 do 9.

<sup>590</sup> Tretji odstavek 8. člena Evropske listine lokalne samouprave.

<sup>591</sup> Sklepi konference o Evropski listini lokalne samouprave, Barcelona, 23. do 25. januarja 1992, objavljeni v gradivu Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji, str. 5.

<sup>592</sup> Na primer, koroški zakon o občinah (Deželni Uradni list, št. 77/1993) ima 14 členov, francoski zakon o pravicah in svoboščinah občin, departmajev in regij (Zakon št. 82-213 z dne 2. marca 1982) ima glede občine obširne člene o upravnem in finančnem nadzoru.

mo takrat, ko so smernice ali odločitve nujne zaradi javnega interesa.<sup>593</sup> V takih primerih morajo nadzorne oblasti dokazati, da so omejevalni ukrepi nujni. Ta zahteva, ki izvira iz načela lokalne samouprave, in ki ima polno pravno veljavo na Bavarskem, se uporablja kot nezapisano pravilo tudi v drugih deželah. Njena uporaba v praksi pa je še vedno pogost vzrok težav. Načelo sorazmernosti,<sup>594</sup> ki je zdaj splošni temeljni element v ustavnem in upravnem pravu, je brez dvoma splošno uporabljeno, na kar kažejo tudi upravni spori.

Na Madžarskem so lahko odločitve organov lokalnih skupnosti podvržene samo pravnemu nadzoru. Ombudsman najprej terja od lokalne oblasti, ki je kršila zakon, da sama popravi odločitev. Če se to ne zgodi, se lahko obrne na sodišča. Prvih deset mesecev leta 1991 so ombudsmeni nadzirali 16.000 odlokov lokalnih skupnosti in več kot 150.000 odločitev lokalnih skupnosti, na katere so imeli skupaj 7.600 pravnih pripomb, ki so jih lokalne oblasti veliko večino sprejele. Ombudsmeni so se le 17 krat obrnili na ustavno sodišče in 146 krat na sodišče.<sup>595</sup>

Na Poljskem lahko centralna državna uprava nadzira le zakonitost odločitev občinskih svetov. Sveti se lahko pritožijo na sodišče, če se ne strinjajo z administrativnim vetom.<sup>596</sup>

V Italiji so za nadzor odločitev svetov občin in provinc pristojna regijska telesa in ga opravljajo na zahtevo (samih nadzorovanih teles ali pobudo manjšine v svetu ali petine volivcev v občinah z manj kot 5.000 prebivalcev), če se pojavi takšna potreba. Če je odločitev nezakonita, jo nadzorni organ razveljavi. Različna omejena telesa vključujejo izdatno število članov iz profesionalnih združenj.<sup>597</sup> Gre pa tudi za nadzor teles samih, ki je v pristojnosti države (s pomembno vlogo, ki je dana ministrstvu za notranje zadeve in prefektom). Tu gre za različne primere, ki jih določa zakon, ko so lahko upravitelji odstranjeni iz urada ali suspendirani.

V Franciji je po letu 1982, ko so začeli z zelo liberalno decentralizacijo, državni nadzor nad decentraliziranimi oblastmi zelo omejen in obsega poseg v primerih, ko te skupnosti ne izvajajo svojih funkcij in to neizvajanje pomeni nevarnost za delovanje javnih služb in uveljavitev zakona.<sup>598</sup> Nadzorne oblasti lahko spodbijajo nezakonite odločitve pred upravnimi sodišči.

V Švici obsega nadzor kantonov nad občinami široko lestvico oblik, ker občine opravljajo zelo široko vrsto dejavnosti neenake pomembnosti. Kanton lahko odobri ali zavrne odlok, ki je pod nadzorom, ne more ga spremeniti ali sprejeti.<sup>599</sup>

---

<sup>593</sup> Mr Franz-Ludwig Knemeyer, Implementation of the European Charter of Local Self-Government in German law and legal practice, Council of Europe, Conference on the European Charter of Local Self-Government, Barcelona, 23–25 January 1992, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Studies and texts, No. 27, str. 68.

<sup>594</sup> 3. odstavek 8. člena ELLS.

<sup>595</sup> Mr Imre Verebelyi, The implementation of the requirements of the European Charter of Local Self-Government in the Hungarian legislation and practice, prav tam, str. 27.

<sup>596</sup> Professor Jerzy Regulski, prav tam, str. 36.

<sup>597</sup> M. Luciano Vandelli, prav tam, str. 77.

<sup>598</sup> Mr Jeane-Marie Woehrling, Interpretation, as enshrined in case law, of the concept of local self-government in France, prav tam, str. 138.

<sup>599</sup> Mr. Jean-Michel Piguet, The Swiss Federal Tribunal's case-law on local self-government: a "prae-

V Belgiji upravni nadzor obsega redni in posebni nadzor. Redni nadzor opravljajo regije in obsega splošni nadzor, ki se uporablja za vse akte, za katere ni organizirana druga oblika nadzora in specialni nadzor, ki se nanaša na akte, ki jih določa zakon. Posebni nadzor se nanaša na specifične kategorije aktov in ga izvajajo regija, občina ali država glede na to, ali gre za zadevo, ki je regionalna, občinska ali državna. Glavni namen splošnega nadzora je zagotoviti suspenz ali preklic vsakega akta, ki je nezakonit ali je v nasprotju s splošnim interesom.

V Španiji<sup>600</sup> upravni nadzor aktov lokalnih skupnosti opravljajo upravni oddelki države in Avtonomnih skupnosti. Lokalne oblasti morajo posredovati v šestih dnevih kopijo svojih aktov in odločitev upravnim oddelkom države in Avtonomnih skupnosti. Če ti v okviru svojih pristojnosti ugotovijo, da so akti ali odločitve nezakonite, lahko pozovejo lokalno oblast, da odpravi takšen akt ali odločitev. Ta zahteva mora biti dobro utemeljena in mora natančno navesti normo, ki je bila kršena. Zahteva mora biti oblikovana v petnajstih dnevih po prejemu akta ali odločitve. Pri nadzoru primernosti teh aktov, to je ko lokalna oblast deluje ali sprejema odločitve, ki niso v splošnem interesu Španije, vladni delegat, potem, ko je brez uspeha protestiral pri predsedniku lokalne skupnosti, suspendira njihovo izvršitev in sprejme ustrezne ukrepe za zavarovanje teh interesov. V šestih dneh po suspenzu pa mora vložiti pritožbo na upravno sodišče. Ustavno sodišče odloča o kompetenčnih sporih med državo in lokalnimi skupnosti, rešuje pritožbe o neustavnosti in pritožbe zoper odločitve in sklepe Avtonomnih skupnosti. V prvem in tretjem primeru je vlada pristojna za delovanje, v drugem primeru pa ima pristojnost sprožiti postopek predsednik vlade sam. Lokalne teritorialne skupnosti imajo pravico, v vseh primerih, da vložijo pritožbo na upravno sodišče zoper odločitve upravnih državnih oddelkov ali Avtonomnih skupnosti, ki se vmeša v njihovo avtonomijo, ki jim jo zagotavlja ustava. Državni računski urad nadzira račune in gospodarsko upravljanje lokalnih oblasti.

Načelo sorazmernosti, ki ga določa 8. člen Evropske listine lokalne samouprave, terja nekatera interpretacijska načela.<sup>601</sup> Najprej gre za splošno pomembnost načela sorazmernosti za vsako upravno ureditev ali akt, ki vsiljuje omejitve lokalne samouprave. Drugo je nesprejemljivost distinkcije med nadzorom delovanja in nadzorovanjem organov. Tretje načelo, ki je povezano s prvima dvema, je, da da se pomen fraze "upravni nadzor" ne sme omejevati le na nadzor upravnih oblasti v obliki upravnih aktov, temveč ga je treba razlagati širše in uporabiti na vse, kar se naša na upravno življenje občine ali druge lokalne oblasti, vključno odstavitev županov ali razpust svetov, tudi če so ti akti nujni in avtomatična posledica odločitev sodišč.

Nadzor oseb ali organov lokalnih skupnosti sta dva vidika istega nadzora zakonitosti. Vprašanje nadzora oseb je danes zelo pomembno zaradi razvoja lokalni charter" of local self-government.

<sup>600</sup> Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, Spain, Situation in 1992, Strasbourg, 1993, str. 48–52.

<sup>601</sup> Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third Session, Strasbourg, 2–4 July 1996, Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, str. 5.



ne demokracije v državah, ki postavljajo nova pravila in ki še niso navajene na demokratične vrednote. Ukrepi ki se nanašajo na izvoljene predstavnike so nadomestna dejavnost in suspenz z odstranitvijo. Tretji ukrep, ki se nanaša na izvoljena telesa, pa se uporablja v izjemnih razmerah, ko je moteno normalno delovanje lokalnih javnih oblasti (veliko število praznih sedežev, nezmožnost delovanja v dolgem kontinuiranem razdobju).

Pri nadomestni dejavnosti gre za to, da nadzorna oblast sprejme akt namesto lokalne oblasti. Gre za primere, ko lokalna oblast ne more ali noče delovati in izvajati dejavnosti, ki jo določa zakon. Vendar se Svet Evrope zavzema, da bi bilo takšno ravnanje sprejemljivo in razumljivo v primeru prenesenih pristojnosti, v primeru izvirnih pristojnosti pa le izjemno ali pa celo nemogoče.<sup>602</sup>

V X. poglavju zakon o lokalni samoupravi govori o nadzoru državnih organov, večina določb o nadzoru zakonitosti nad lokalnimi skupnostmi pa je v zakonu o upravi.<sup>603</sup> Državni organi nadzirajo zakonitost dela organov občin. V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor opravljajo vlada in ministrstva.<sup>604</sup>

Župan mora odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države, brez odlašanja, najpozneje pa hkrati z objavo, predložiti vladi oziroma ustreznemu ministrstvu. Vlada oziroma ministrstvo odloke, za katere meni, da so nezakoniti, lahko zadrži glede uresničevanja in jih predloži Ustavnemu sodišču.<sup>605</sup>

Župan skrbi za objavo splošnih aktov občine. Objavo splošnega akta občinskega sveta zadrži, če meni, da je neustaven ali nezakonit, in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.<sup>606</sup>

## VLOGA USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Lokalne oblasti imajo pravico poseči po pravnem sredstvu zaradi zaščite uresničevanja svojih pooblastil in spoštovanja načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi in domači zakonodaji.<sup>607</sup>

---

<sup>602</sup> Prav tam, str. 45.

<sup>603</sup> "Razlika glede organov nadzora med našo in evropsko ureditvijo je bolj pomembna, kot se zdi. Naše ministrstvo za notranje zadeve nima na področju lokalne samouprave vloge, kot jo imajo notranja ministrstva drugod v Evropi. Tudi vladna služba za lokalno samoupravo je nima. Dejansko je nima noben državni organ", dr. Janez Šmidovnik, prav tam, str. 8.

<sup>604</sup> 88. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>605</sup> 89. člen zakona o lokalni samoupravi.

<sup>606</sup> Četrty in peti odstavek 33. člena zakona o lokalni samoupravi.

<sup>607</sup> 11. člen Evropske listine lokalne samouprave.

Varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij ureja XI. poglavje zakona o lokalni samoupravi. Občina oziroma pokrajina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti pri Ustavnem sodišču RS. Država ne sme posegati v zadeve, ki so z zakoni ali z akti lokalnih skupnosti opredeljene kot naloge teh skupnosti. Občina bi lahko sprožila tudi ustavni spor o skladnosti zakona, ki posega v njeno pristojnost, z ustavo.

Po ustavi Republike Slovenije ustavno sodišče med drugim odloča o skladnosti zakonov z ustavo, o skladnosti zakonov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni, o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi.<sup>608</sup> Ustavno sodišče je na podlagi teh pristojnosti že večkrat poseglo na področje lokalne samouprave, predvsem na podlagi pobud in predlogov novih občin, ter razveljavilo nekatere določbe zakonov o lokalni samoupravi, upravi, prenosu pristojnosti z občin na državo idr., za katere je menilo, da niso v skladu z ustavno koncepcijo lokalne samouprave. Po ratifikaciji Evropske listine bi lahko odločalo tudi o skladnosti veljavne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji z v listini zapisanimi načeli – na primer načeli subsidiarnosti in zadostnosti finančnih sredstev in finančne avtonomije.

## **NADZORSTVENA FUNKCIJA RAČUNSKEGA SODIŠČA**

Računsko sodišče je najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe.<sup>609</sup> Računsko sodišče preverja poslovanje samoupravne lokalne skupnosti ter pravnih oseb, ki jih ustanovi samoupravna lokalna skupnost ali je njihov lastnik.<sup>610</sup> Računsko sodišče v postopku nadzora in revizije naloži nadzorovani osebi odpravo dejanj, ki so v nasprotju z zakonom.<sup>611</sup> Računsko sodišče Republike Slovenije ugotavlja, da sistemski spremembi lokalne samouprave ni sledila sprememba v organiziranosti državne uprave, ki bi kadrovske šibkejše občinam lahko ponudila celovito strokovno pomoč. Računsko sodišče pogreša državni resor z univerzalno pristojnostjo za zadeve lokalne samouprave, ki bi imel zakonska pooblastila za izdajo izvedbenih predpisov in državni nadzor nad spoštovanjem zakonitosti, kot ga poznajo države z razvito lokalno samoupravo. Na primer smernice, ki določajo tipična delovna mesta v državni upravi in osnovne koeficiente, se slabo prilagajajo nalogam občinske uprave. Občinam manjkajo enotni izvedbeni predpisi, ki bi jim ob dvomih pomagali pravilno ukrepati, revizorji pa bi jih uporabljali kot merilo za poenoten pristop in presojo. Nepravilnosti, ki jih ugotovi računsko sodišče pri skupini občin, bi se lahko odpravljale v vseh preostalih hitreje in enostavneje ter s tem ceneje.<sup>612</sup>

<sup>608</sup> 160. člen Ustave Republike Slovenije.

<sup>609</sup> Prvi odstavek 150. člena Ustave Republike Slovenije.

<sup>610</sup> Prvi odstavek 59. člena zakona o lokalni samoupravi.

<sup>611</sup> 26. člen zakona o Računskem sodišču.

Na posvetu,<sup>613</sup> ki sta ga skupaj organizirala Računsko sodišče RS in Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, so udeleženci ugotovili, da lahko in mora delo nadzornih odborov prispevati h krepitvi lokalne samouprave v RS. Izhajajoč iz tega, so udeleženci ugotovili in predlagali:

- da za proračunsko poslovanje in izkazovanje občinskega premoženja manjka ustrezna sistemska zakonodaja, kar ima lahko za posledico nepravilno in negospodarno porabo javnih sredstev. Zato udeleženci posveta predlagajo, da Vlada RS pripravi ustrezne predloge zakonske ureditve računovodsko finančnega poslovanja lokalnih skupnosti;
- da Vlada RS prouči predlog za pripravo zakonske podlage za organizacijo služb za finančni nadzor v lokalnih skupnostih. Obstaja predlog, naj bi bile te službe vključene v lokalno skupnost, strokovno pa bi bile odgovorne Računskemu sodišču RS. Po tem predlogu naj bi zaradi zagotavljanja strokovne nepristranskosti vodjo službe imenovala in razreševala lokalna skupnost v soglasju z Računskim sodiščem;
- da obstajata potreba in interes za sodelovanje nadzornih odborov občin, Računskega sodišča RS in Službe Vlade RS za reformo lokalne samouprave, zato naj skupni posveti postanejo redna oblika sodelovanja;
- da obstajata potreba in interes za izobraževanje na področju finančnega nadzora, zato naj Računsko sodišče RS pripravi program izobraževanja in za njegovo izvajanje zagotovi ustrezno strokovno izobraževalno institucijo;
- da Računsko sodišče za finančni nadzor prouči možnost ustanovitve ustrezne baze podatkov, ki bi jo uporabljali kot uporabniki informacijskih storitev nadzorni odbori občin, strokovne službe Vlade RS in Računsko sodišče RS.

---

<sup>612</sup> Poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije o plačah in drugih prejemkih v javnem sektorju, Ljubljana, 10. september 1997, str. 33, 34.

<sup>613</sup> Prim. Sklepi s posveta s predsedniki nadzornih odborov občin, Ljubljana, 28. maj 1996.

XIII.

POSLEDICE RATIFIKACIJE EVROPSKE LISTINE  
LOKALNE SAMOUPRAVE

Listina je bila odprta za podpis kot dogovor držav članic Sveta Evrope 15. oktobra 1985 na 20. plenarni seji CLRAE. Listina je začela veljati 1. septembra 1988, potem ko so jo ratificirale štiri države.

Do zdaj so listino ratificirale te države: Avstrija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Danska, Estonija, Finska, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Italija, Latvija, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Moldavija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovenija, Španija, Švedska, Makedonija, Turčija in Ukrajina, skupaj 27 držav članic SE. 34 držav pa je listino podpisalo. Zanimivo je, da listine niso ratificirale države, kot sta Francija in Anglija.<sup>614</sup> Listina je že stopila v veljavo v vseh državah, ki so jo ratificirale.<sup>615</sup>

Cilj Evropske listine lokalne samouprave je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave, jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, administrativno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. Zaradi tega je listina evropski izraz politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih oblasti daje vsebino načelom Sveta Evrope, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. Seveda to vključuje prepričanje, da bo stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne oblasti, spoštovana kot preizkusni kamen prave demokracije.

Odkar je začela veljati, je listina ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji dne 1. oktobra 1996,<sup>616</sup> listina pa je za Slovenijo začela veljati 1. marca 1997. Za ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave so govorili tako notranji kot zunanji razlogi. Čeprav je bila listina eden od dokumentov za pripravo Ustave Republike Slovenije in zakona o lokalni samoupravi, je po njeni ratifikaciji mogoč ponovni kritični pregled vse do zdaj sprejete zakonodaje, ki se nanaša na lokalno samoupravo.

<sup>614</sup> Council of Europe, Chart of signatures and ratifications, Date: 22/04/97. Združeno kraljestvo je listino podpisalo 3. junija 1997.

<sup>615</sup> Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), State of signatures and ratifications of the conventions of relevance to the CDLR, Strasbourg, 20 November 1997.

<sup>616</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 57/1996 in je začel veljati 20. oktobra 1996. Pobudo za podpis in ratifikacijo listine je dala Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave 2. 8. 1994, dopis MZZ št. 021-1/94.

Nastajajoča področna zakonodaja pa bo morala upoštevati obvezni del načel EL za nacionalne zakonodaje – zlasti gre za delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (načelo subsidiarnosti) ter lokalne finance (načelo finančne avtonomije oziroma finančne suverenosti ter zadostnosti finančnih virov za naloge lokalnih skupnosti).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave zavezuje Službo Vlade RS za reformo lokalne samouprave, da skrbi za njeno izvajanje.<sup>617</sup> Služba se zdaj imenuje Služba Vlade RS za lokalno samoupravo.<sup>618</sup>

Listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva deponiranja listine o ratifikaciji.<sup>619</sup>

Zakon o ratifikaciji predvideva prevzem vseh obveznosti, ki izhajajo iz listine. O tem bo Republika Slovenija obvestila generalnega sekretarja Sveta Evrope ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji.<sup>620</sup>

Kratka analiza in primerjava Evropske listine lokalne samouprave z Ustavo RS in zakonodajo s področja lokalne samouprave pokaže:

- da je načelo lokalne samouprave (2. člen EL) priznано v Ustavi RS (9. člen);
- da je načelo subsidiarnosti (4. člen EL) v Ustavi RS nezadovoljivo opredeljeno (prvi odstavek 140. člena), boljše pa v ZLS (drugi odstavek 2. člena);
- da je način uresničevanja pravice državljanov do lokalne samouprave (drugi odstavek 3. člena EL) ustrezno opredeljen v ZLS (drugi in tretji odstavek 11. člena), ter v zakonu o lokalnih volitvah.<sup>621</sup>
- da je za spreminjanje meja lokalnih oblasti s predhodnim posvetovanjem z lokalnimi skupnostmi (5. člen EL) v Ustavi RS (tretji odstavek 139. člena) in v ZLS (prvi odstavek 14. člena) predviden t. i. poizvedovalni referendum;
- da je rešitev, da lokalne oblasti same določijo svoje lastne upravne strukture (prvi odstavek 6. člena EL) in ustrezne pogoje za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi (drugi odstavek 6. člena EL) ustrezno rešeno v ZLS (49. in 50. člen), pripravlja pa se še zakon o javnih uslužbencih, ki bo specifično uredil položaj zaposlenih v občinskih in regionalnih upravah;
- da so pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov (7. člen EL) določeni v ZLS (100.b člen – v povezavi z zakonom o funkcionarjih v državnih organih), kasneje pa bo njihov položaj urejal zakon o javnih uslužbencih;

<sup>617</sup> 3. člen.

<sup>618</sup> Odlok o organizaciji in delovnem področju službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo, Uradni list RS, št. 68/1996 z dne 29. XI. 1996.

<sup>619</sup> Tretji odstavek 15. člena.

<sup>620</sup> Tretji odstavek 12. člena. Stalna predstavnica Republike Slovenije pri Svetu Evrope Magdalena Tovornik je to storila v mesecu novembru 1996. Svet Evrope je do zdaj v okviru monitoringa obravnaval dve tematski področji (delovanje demokratskih institucij in svoboda izražanja), temi naslednjega cikla monitoringa pa bosta delovanje pravosodnega sistema in lokalna demokracija oziroma samouprava. Pripravo poročil bosta v sodelovanju z ustreznimi resorji usklajevala Ministrstvo za pravosodje in Služba Vlade RS za lokalno samoupravo. Cilj monitoringa SE ni kaznovati članice, ki se srečujejo s težavami na posameznih področjih, pač pa njihove predstavnike usposablja (s seminarji in drugimi programi v okviru Vote IX ali Vote II).

<sup>621</sup> Uradni list RS, št. 72/93 in 33/94.

- da upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti (8. člen EL) urejata Ustava RS (144. člen), ZLS (88. in 89. člen) ter zakon o upravi (57. do 62. člen);
- da so finančni viri lokalnih oblasti (9. člen EL) urejeni v Ustavi RS (142., 146. do 148. člen), v ZLS (51. do 60. člen) in v zakonu o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94); pripravlja se reforma financiranja občin za zagotovitev njihove večje finančne avtonomije oziroma uresničevanja EL;
- da je pravica lokalnih oblasti do združevanja (10. člen EL) zajamčena v ZLS (6. in 86. člen);
- da je pravno varstvo lokalne samouprave zagotovljeno v Ustavi RS (157., 159., in 160. člen) in v ZLS (91. do 94. člen).

13. člen EL določa, da se načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje listina, nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. Slovenija regij institucionalno še nima, zato bo treba o načrtu njene regionalizacije posebej uradno obvestiti Svet Evrope.<sup>622</sup>

## UVELJAVITEV NAČELA SUBSIDIARNOSTI

Listina se že v preambuli zavzema za demokratično konstituirane lokalne oblasti, ki morajo uživati široko raztezajočo se avtonomijo. Zakonska pravica urejati in upravljati določene javne zadeve je povezana z učinkovitostjo. Pri tem lokalne oblasti ne morejo biti omejevale od višjih oblasti. Listina ni mogla natančno opredeliti, katere zadeve bodo urejale in upravljale lokalne oblasti. Tradicije držav članic glede zadev, ki pripadajo lokalnim oblastem, so zelo različne. V realnosti ima največ zadev oboje, lokalne in nacionalne povezave in odgovornost zanje se lahko razlikujejo med državami in v času in je celo lahko razdeljena med različne ravni oblasti.<sup>623</sup> Namen listine je, da naj imajo lokalne oblasti široko lestvico odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati. Listina samo določa splošna načela, na katerih temeljijo odgovornosti lokalnih oblasti in narava njihovih pooblastil. Ker je narava odgovornosti lokalnih oblasti temeljna za realnost lokalne samouprave, ne morejo biti prepuščene naključju temveč ustrezno zakoreninjene v zakonodaji. Normalno so te naloge določene z ustavo ali z zakonom. Poleg teh pa lahko potrebe ali možnosti za dejavnost javnih teles določijo tudi telesa. Tu je pomembno, da lokalne oblasti kot politične entitete promovirajo splošno blaginjo svojih prebivalcev in imajo pravico uresničevati njihove pobude glede teh zadev.

<sup>622</sup> Glede oblikovanja regij v Republiki Sloveniji je bil Svet Evrope že večkrat obveščen, da se pripravlja njihovo oblikovanje. Na zasedanju CLRAE 5. junija 1997 v Strasbourgu, kjer je bil sprejet osnutek Evropske listine regionalne samouprave, je v uvodnem poročilu g. Chenard (Francija) poudaril, da bi bilo smotno pospešiti priprave na regionalno organiziranost v Sloveniji.

<sup>623</sup> Explanatory report, str. 11.

Splošna pravila ravnanja lokalnih oblasti v takšnih primerih so lahko določena z zakonom. Listina postavlja splošno pravilo, da mora biti uresničevanje javnih zadev decentralizirano.<sup>624</sup> Dokler velikost ali narava zadeve nista takšna, da zahtevata obravnavo znotraj večjega ozemlja ali preseगतa potrebno učinkovitost ali gospodarnost, morata biti poverjena najnižji lokalni ravni oblasti. Da se odgovornosti lokalnih oblasti ne bi prekrivale, morajo biti njihova pooblastila polna in izključna. Na določenih področjih pa je potrebna komplementarna dejavnost različnih ravni oblasti. V teh primerih je pomembno, da je intervencija centralnih ali regionalnih oblasti usklajena z jasnimi zakonskimi predpisi.

## ZAGOTOVITEV ZADOSTNIH FINANČNIH VIROV IN FINANČNE AVTONOMIJE LOKALNIH SKUPNOSTI

Zakonsko pooblastilo, da opravljajo določene naloge, je brez pomena, če so lokalne oblasti brez finančnih virov za njihovo uresničevanje. Evropska listina terja,<sup>625</sup> da morajo lokalne oblasti imeti svobodo določati prednost porabe. Velja naj načelo o ustreznem razmerju med finančnimi viri, ki so na razpolago lokalnim oblastem, in zadevami, ki jih uresničujejo. To razmerje mora biti še posebej močno pri nalogah, ki so jim bile posebej poverjene. Osnovna dolžnost lokalnih izvoljenih predstavnikov je, da politično odločajo tako, da tehtajo koristi zagotovljenih storitev in stroške lokalnih davkoplačevalcev. Sprejeto je stališče, da centralne ali regionalne oblasti lahko določijo meje lokalnim oblastem za obdavčevanje, ne smejo pa preprečiti učinkovitega delovanja procesa lokalne odgovornosti. Kadar se viri prerazporejajo v skladu s posebnimi merili, ki so določeni v zakonodaji, morajo biti lokalne oblasti konzultirane med pripravo ustrezne zakonodaje. Za lokalne oblasti je tudi pomembno, da imajo pristop do kreditov za kapitalne investicije. Listina se zavzema za sodelovanje<sup>626</sup> lokalnih oblasti na funkcionalni podlagi pri iskanju večje učinkovitosti s skupnimi projekti ali pri uresničevanju zadev, ki presegajo zmogljivosti posamezne oblasti.

<sup>624</sup> Pri decentralizaciji gre za prenos nalog od centralnih državnih organov na ožje – praviloma – samoupravne teritorialne skupnosti. Dekoncentracija pa je upravno organizacijski ukrep, s katerim se prenese pravica odločanja od centralnih državnih organov na njihove območne organizacijske enote – teritorialne izpostave – ki se organizirajo zunaj centra države, tam kjer se zadeve zaradi odnosov s strankami najlažje opravljajo. Prim. Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, str. 876, 877.

<sup>625</sup> 9. člen.

<sup>626</sup> 10. člen.



## NADZORNA VLOGA KONGRESA LOKALNIH IN REGIONALNIH OBLASTI PRI SVETU EVROPE

Evropska listina za olajšanje spremljanja uporabe listine v posameznih državah podpisnicah določa obveznost,<sup>627</sup> da te države dostavljajo ustrezne informacije generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Zaradi odsotnosti posebnega telesa, ki bi bilo odgovorno za nadzor uresničevanja listine, je posebej pomembno, da te informacije vsebujejo vsako spremembo zakonodaje ali druge ukrepe, ki imajo pomemben vpliv na lokalno avtonomijo, kot je opredeljena v listini.<sup>628</sup>

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), ki je bil ustanovljen leta 1994, je organ Sveta Evrope, ki predstavlja lokalne in regionalne oblasti. Njegov glavni namen je varovati in razvijati politično, administrativno in finančno avtonomijo lokalnih in regionalnih evropskih oblasti s spodbujanjem centralnih oblasti, da razvijajo učinkovito lokalno demokracijo in uporabljajo načelo subsidiarnosti. CLRAE, ki se sestaja enkrat letno v Strasbourgu, ima 562 članov, ki predstavljajo več kot 200.000 evropskih lokalnih in regionalnih oblasti. CLRAE je pobudnik različnih konvencij, kot so Evropska listina lokalne samouprave, Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti oziroma oblasti, Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih in Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni. CLRAE je v soglasju z Odborom ministrov, ki je odločujoče telo Sveta Evrope, pooblaščen za nadzorovanje uporabe Evropske listine lokalne samouprave s posebnimi delovnimi skupinami, ki jim pomaga Evropski odbor neodvisnih strokovnjakov. Lokalne in regionalne oblasti držav članic SE lahko s svojimi asociacijami in pod določenimi pogoji prosijo CLRAE, da preveri, ali so bila določila EL spoštovana v njihovih državah. Na podlagi sklepov delovnih skupin CLRAE pripravi priporočila, ki jih Odbor ministrov SE neposredno pošlje vladam držav članic, na katere se nanašajo.

Listina ne določa institucionaliziranega sistema nadzora nad njeno uporabo,<sup>629</sup> razen zahteve za podpisnice, da dajo vse ustrezne informacije, ki se nanašajo na zakonodajo ali na druge ukrepe za uresničevanje listine. Premišljevalo se je sicer, da bi se določil mednarodni sistem nadzora, analogen tistemu, ki velja za Evropsko socialno listino. Kakor koli že, prisotnost CLRAE znotraj SE z neposrednim dostopom do Odbora ministrov lahko zagotovi ustrezni politični nadzor, ali podpisnice ravnajo v skladu z zahtevami listine.

---

<sup>627</sup> 14. člen.

<sup>628</sup> Republika Slovenija, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, je v drugi polovici leta 1996 odgovorila na vprašalnik SE za državne delegacije Struktura in delovanje lokalnih in regionalnih demokracij v državah članicah Sveta Evrope. Poglavlja vprašalnika so: Pravni temelji, Struktura lokalne/regionalne uprave, Organi vseh kategorij lokalne ali regionalne uprave, Neposredno sodelovanje državljanov pri odločanju, Status izvoljenih lokalnih predstavnikov, Porazdelitev pooblastil med različnimi kategorijami lokalne in regionalne samouprave, Sodelovanje in druge vrste povezav med lokalnimi/regionalnimi upravami, Financiranje lokalnih in regionalnih oblasti, Nadzor nad lokalno/regionalno upravo, Pravna sredstva posameznikov proti odločitvam lokalne/regionalne uprave, Osebe v lokalni/regionalni upravi, Predvidene reforme ali že začete reforme.

<sup>629</sup> Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, Strasbourg 1986.

Na zadnji seji je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti SE (predhodnica CLRAE) odobrila ustanovitev delovne skupine, ki naj se ukvarja z nadzorom uresničevanja Evropske listine lokalne samouprave v državah, ki so jo podpisale ali ratificirale. Ta odločitev je bila sprejeta, ker listina ne predpisuje mednarodnega sistema nadzora njenega uresničevanja v državah pogodbenicah in ker se je zaradi odsotnosti zavezujočega nadzornega mehanizma pokazala težava, kako spremljati uporabo listine. Šestčlanska delovna skupina<sup>630</sup> je pritegnila neodvisne strokovnjake s področja upravnega prava in političnih znanosti iz držav, ki so podpisale listino. Ti strokovnjaki so bili zaproseni, da predložijo natančna poročila z opisom nacionalnih postopkov za uporabo mednarodnih pogodb in načinov, po katerih je listina postala del domačega pravnega sistema. Prav tako so bili zaproseni, da analizirajo njihovo domačo zakonodajo o lokalni samoupravi in raziščejo, ali je ta zakonodaja v skladu z načeli, ki jih postavlja listina.<sup>631</sup> Razen tega so bili zaproseni za mnenje o pravici lokalnih oblasti do sodnega varstva v primerih kršitev temeljnih načel lokalne samouprave in o možnostih sklicevati se na listino pred sodišči. Tako je bilo pripravljenih 18 nacionalnih poročil, ki so bila podlaga za sintetično poročilo,<sup>632</sup> to pa je bilo podlaga za resolucijo in priporočila. Obstajajo seveda razlike glede obvezne veljavnosti in uporabe določil listine v domačem pravu, kar je v glavnem posledica različnih ustavnih in zakonskih sistemov. V državah, kjer obstaja monizem, formalnost ratifikacije in objave zadostuje za vključitev mednarodnih pogodb v domači pravni sistem. V dualističnih državah pa postanejo mednarodne pogodbe obvezne, če so prenesene v zakonodajne ukrepe v skladu z običajnimi domačimi zakonodajnimi postopki. Dualistični koncept zahteva, da sta mednarodni in domači pravni sistem neodvisna drug od drugega, posebna, razločena in neprepustna. Monistični koncept pa gleda na dve ureditvi kot nedeljivi, pri čemer ena izhaja iz druge. Dualistična doktrina terja, da mora biti pravilo mednarodnega prava najprej sprejeto (teorija recepcije). Monistična teorija pa zahteva enotnost zakonskih standardov, ne glede ali so mednarodni ali domači. Pri tem na primer avstrijska normativna šola šteje, da je domače pravo izpeljava mednarodnega prava in mu je podrejeno.<sup>633</sup> Primarnost mednarodnega prava je vse pogostejše priznana v sodobnih ustavah (Nemčija, Francija, Portugalska, Poljska itd.).

Sodno varstvo lokalne samouprave vsaj v načelu velja v večini pogodbenih držav. V nekaterih primerih pa je težko, da se bi lokalne skupnosti lahko sklicevale na listino ob kršenju njenih načel. So tudi države, kjer pomeni listina smerne ne pa zakon, ki bi se lahko neposredno uporabljal. Tudi način, na kakršen je napisana listina, ko vsebuje bolj splošna načela kot posebne obveznosti, otežuje njeno uporabo pred sodišči.

<sup>630</sup> Vodi jo prof. dr. Alain Delcamp iz Francije.

<sup>631</sup> Draft Report on Monitoring the Implementatiton of the European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg, June 1994, str. 2.

<sup>632</sup> Pripravil ga je profesor Alain Delcamp, Universite Paris I, prav tam, stran 5 do 56.

<sup>633</sup> Prav tam, str. 10.

Države, ki so ratificirale listino, so dolžne sprejeti zakonodajo v skladu z njo. Za nekdanje ljudske demokracije Srednje in Vzhodne Evrope je ratifikacija stališče, ki izraža usmeritev k splošnemu evropskemu pravnemu sistemu.<sup>634</sup>

---

<sup>634</sup> Prav tam, str. 20.

XIV.  
POKRAJINA

Zakon o lokalni samoupravi predvideva tudi drugo raven lokalne samouprave; praviloma pokrajino, lahko pa tudi zvezo ali skupnost dveh ali več občin. Dvoni-vojska lokalna samouprava je pravilo v državah z razvito lokalno samoupravo. Druga raven oziroma širša lokalna samoupravna skupnost opravlja naloge, ki prese- gajo zmogljivost manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni, gospodarski in drugi razvoj po- sameznih delov države. Po naši ustavi so pokrajine zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo.<sup>635</sup> Stroka je večin- sko zavzela stališče, da bi brez druge ravni lokalne samouprave Slovenija pome- nila eno od redkih izjem v državah članicah Sveta Evrope.<sup>636</sup> Hkrati pa je tudi ja- sno, da bi brez druge ravni lokalne samouprave precej narastel centralistični nač- in urejanja lokalnih zadev javnega pomena.

V Evropi je dvonivojska (ne dvostopenjska, ker odnosi med občinami in regij- skimi lokalnimi skupnostmi praviloma niso hierarhični) lokalna samouprava pra- vilo. Splošni evropski trend je nastajanje in krepitev lokalne samouprave v terito- rialnih enotah, ki so bile včasih zgolj državne upravne enote splošne pristojnosti na prvi stopnji. Te teritorialne enote postajajo dvoživke, v katerih se opravljajo v medsebojni povezanosti državne naloge, ki jih je treba opravljati v regiji, in sa- moupravne naloge lokalnega pomena, ki so aktualne v tem prostoru.<sup>637</sup> Na ta nač- in se je v največji možni meri mogoče izogniti sistemu dvojnega ali trojnega upravnega tira, v katerem bi imela vsaka teritorialna skupnost svojo upravo na terenu.

---

<sup>635</sup> Člen 143 Ustave RS.

<sup>636</sup> Misija strokovnjakov iz SE, ki je 21. in 22. januarja 1993 s slovenskimi organi razpravljala o osnutku zakonodaje za reformo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, je v sklepih zapisala, da so strokovnjaki ugotovili temeljno dvoumnost v zvezi z naravo teh subjektov (ki je videti de- diščina 143. člena ustave). Po eni strani jih smejo prostovoljno ustanavljati številne občine in za- to se zdi, da spadajo v področje medobčinskega sodelovanja, zato da bi bile občinske naloge učinkoviteje izvedene. Po drugi strani pa osnutek zakona (ZLS – op. avtorja) sam določa vrsto nalog, ki naj bi jih izvajale regije (40. člen), in navaja obseg področij, v katerem lahko kasnejša zakonodaja prenese pooblastila nanje. Odnos med državo in regijami, kot je razviden iz IV. po- glavja, predlaga pristno vmesno stopnjo samouprave, katere obstoj in oblike ni mogoče repu- stiti naključnim odločitvam občinskih svetov, ampak zahteva jasno institucionalno in ozemelj- sko podlago v državni zakonodaji. Strokovnjaki pravzaprav menijo, da je dovolj prostora tako za konzorcije občin kot za avtonomno vmesno stopnjo samouprave, samo v besedilu jih je treba ja- sno ločiti med seboj.“ Glavni sklepi strokovnjakov, str. 3.

<sup>637</sup> Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, str. 878.

## OPREDELITEV POJMOV

Pri regiji gre za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se pojavlja aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravnosistemski položaj.<sup>638</sup> Z regijskimi problemi se ukvarjajo različne vede<sup>639</sup> in vsaka poskuša s svojega vidika odkrivati in evidentirati v tem prostoru življenjske tokove, ki so značilni prav za ta prostor in ga oblikujejo v dejansko življenjsko skupnost z določenim centralnim naseljem, kamor gravitira največji del teh tokov. Regije v Sloveniji dejansko obstajajo. Subjektivni občutek prebivalcev o pripadnosti določeni pokrajini nedvomno obstoji.<sup>640</sup>

**Regionalizem** je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti.

**Regionalizacija** je proces, katerega cilj je izoblikovati regije.<sup>641</sup> Definicij regij je zelo veliko. V našem delu jo pojmuje kot decentralizirano in dekoncentrirano obliko državne uprave in drugo raven lokalne samouprave. Regionalizacija je posebno opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti. V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, podnebne idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišni tip, stavbni tip idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.) in regije glede na primarne dejavnosti (gozdnogospodarska območja idr.).<sup>642</sup> Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev prednost enim, drugi pa drugim vidikom. V našem kontekstu mislimo na regijo (pokrajino) kot drugo raven lokalne samouprave oziroma širšo lokalno samoupravno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne federalno enoto.

<sup>638</sup> Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa, št. 7/1991, str. 874.

<sup>639</sup> Prim. Drago Kladnik, Naravnogeografske členitve Slovenije, Geografski vestnik, 68, Ljubljana 1996, str. 123 in nasl. Avtor prikazuje vse pomembnejše naravnogeografske členitve slovenskega prostora. Predstavljena je tudi najnovejša naravnogeografska regionalizacija Slovenije – Alpski svet, Sredozemski svet, Dinarski svet, Panonski svet – štiri makroregije torej. Avtor sklene, da nas na področju regionalizacij čaka zahtevno delo, ki ga bo treba opreti na računalniške analize. Prav tam, str. 156.

<sup>640</sup> Prim. Ciril Ribičič, Začaran krog, III. srečanje upravnih delavcev, zbornik referatov, Portorož 1996, str. 189.

<sup>641</sup> Prim. Miran Gajšek, Regionalizacija in pomestnjenje Slovenije, magistrsko delo, Ljubljana 1995, str. 34.

<sup>642</sup> Prim. Ribičič, prav tam, str. 190.

## REGIONALIZEM V EVROPI<sup>643</sup>

Regionalizacija na usodo vmesnih oblasti na eni strani in osnovnih oblastnih enot na drugi strani ne vpliva enako in so tudi problemi, ki jih regionalizacija prinaša, za vsako posamezno skupino različni. Vmesne oblasti so v posebnem položaju.

Popularnost teme o regionalizaciji in koncepta regije se sooča z varljivostjo zadovoljive definicije regionalizacije in regije. Tradicionalni koncept regije izvira iz geografije: nanaša se na območje, ki ga opredeljuje število fizičnih, klimatskih in človeških značilnosti, ki kažejo določeno stopnjo časovne stabilnosti. Na drugi strani pa je kot politična in upravna enota relativno sodoben koncept, če upoštevamo, da so regionalistična gibanja 19. stoletja bila zazrta v preteklost in niso imela neposrednih naslednikov.<sup>644</sup> Večina evropskih držav je bila dolgo enotnih, z lokalnimi oblastmi, ki so imele določeno stopnjo avtonomije znotraj okvirov, ki jih je določal zakon. Nekaj zveznih držav (Nemčija, Avstrija in Švica) je pomenilo izjeme. Danes pa je tema o regionalizaciji postala tako vsakdanja, da včasih spregledamo posebnost in dvoumnost regionalnih institucij. Nemogoče je iz pravnih sistemov in institucij mnogih držav, ki vsebujejo takšno širino razlikujočih se koncepcij, priti do njihove združitve v eno kategorijo.<sup>645</sup> Končno, postavlja se vprašanje o razmerju med regijami in federalizmom.

Proces evropske integracije je igral glavno vlogo v ponovnem oživljanju regijskega koncepta. Z uvedbo Evropske regionalne politike leta 1975 je bila konstrukcija skupnosti neposredno izvajana na lokalnih in regionalnih ravneh, hitra rast strukturnih skladov pa je spodbujala interes lokalnih in regionalnih oblasti Evrope zanje. Evropska komisija je razdelila ozemlje na statistična območja z namenom, da oceni regionalno ekonomsko situacijo (NUTS I, II in III razporeditve). Ta politika Skupnosti je sledila cilju odpraviti ali preprečiti regionalna neskladja in je z gospodarsko pomočjo prikrajšanim regijam omogočala promocijo njihovih interesov. Regionalna politika skupnosti je sprožila nastajanje vseh sedanjih regionalnih asociacij. Sukcesivne reforme regionalne politike in strukturnih skladov v letih 1979, 1985 in 1988 niso prinesle samo povečanja njihovih proračunov, temveč so povečala tudi moč odločanja Komisije.<sup>646</sup> Ta razvoj ni samo spodbujal tekmovanja med državami temveč tudi med regijami ali skupinami regij za delež virov regionalne politike. Regije ali oblasti, ki so bile na čelu regionalnih interesov, so ustanovile urade v Bruslju; naraščalo je število asociacij regij (periferne morske regije, tradicionalne industrijske regije, srednje alpske regije, zahodne

---

<sup>643</sup> National reports on regionalisation and its effects on local self-government, Council of Europe, Strasbourg, 21 April 1997.

<sup>644</sup> Council of Europe, Regionalisation and its effects on Local Self-Government, Report by Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gérard Marcou, Provisional edition, Strasbourg, November 1997.

<sup>645</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>646</sup> Ko je bila uvedena, je regionalna politika imela 1,2 % proračuna Skupnosti, leta 1980 je dosegla 7,8 %, v letu 1986 so vsi strukturni skladi zajemali 17,6 % proračuna Skupnosti, v letu 1992 že 27,6 % in ocena za leto 1999 je kar 36 % proračuna skupnosti.

alpske regije, vinorodne regije itd.), ki so terjale udeležbo v institucijah Evropske Unije. Na to zahtevo je Maastrichtski sporazum odgovoril z ustanovitvijo Odbora regij. Skupščina Evropskih regij, ki je nastala leta 1995 z združitvijo teh medregijskih organizacij, ima za cilj okrepiti predstavnštvo regij v evropskih institucijah in pospešiti njihovo udeležbo v graditvi Evrope in življenju Skupnosti na vseh področjih, ki so pomembna zanje, prav tako pa pospešiti medregijsko sodelovanje. V letu 1994 je imela 250 članov, od katerih sta bili dve tretjini iz držav članic Evropske skupnosti.<sup>647</sup> Preko svojih socioekonomskih ciljev je tako imela regionalna politika Skupnosti večinski vpliv na regionalne institucije. Promovirala je nove mreže upravljalcev (operators), ki so v določeni meri neodvisni od veljavnih medvladnih načel ter uveljavila institucije Skupnosti znotraj lokalnih in regionalnih skupnosti. Pospešila je tudi pripoznanje regionalne razsežnosti v nacionalnih institucijah, ter tako napravila regijo kot splošno institucionalno točko za povezave, navkljub dejstvu, da ne obstaja evropska koncepcija regije.

Obstaja vsesplošna težnja po regionalizaciji, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da je še vedno nemogoče dognati identiteto koncepta regije, ki bi ga sprejemale vse evropske države ali vsaj vse države članice EU. Edina mogoča definicija je splošne narave, ki popolnoma skriva specifični institucionalni status regij. V dokumentih Skupščine Evropskih regij je najti definicijo, ki ustreza kriterijem, ki so bili sprejeti v EU in v SE. Ta definicija se glasi: regije so "lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijsko centralne oblasti, s predstavniško politično oblastjo ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni ali telo lokalnih oblasti."<sup>648</sup> Ta definicija je čisto opisna in je pomanjkljiva, ker pokriva tako različne entitete kot so nemške dežele (Länder), nizozemske province, francoske regije, švedska okrožja in celo nove "enotne svete", ki so nastali kot rezultat zadnjih teritorialnih reform v Združenem kraljestvu. Nemogoče je torej zagovarjati en sam model ali kakršno koli posebno koncepcijo regije. Mogoče pa je predlagati metodo obravnavanja različnih tem z regijsko razsežnostjo in zagotavljanja institucionalnih odgovorov, ki bodo skladni s političnimi in upravnimi razmerami v v posameznih državah.

Poseben je položaj, v katerem so lokalne oblasti v neregionaliziranih državah. Obstajata dve vrsti takšnih držav: prvič, unitarna država, v kateri se že tradicionalno zvrstijo tri stopnje oblasti (občina, vmesna oblast in centralna oblast); in drugič, zvezna država, ki je, kot je znano, sestavljena država, v kateri združene enote zavzemajo osrednje mesto in igrajo odločujočo vlogo. Primer lokalnih oblasti v zvezni državi je nedvomno zanimiv, zakaj soobstoj zvezne oblasti in enot povezanih v takšno vrsto sestavljene države, daje dobre možnosti za primerjavo in ocenitev spremembe, ki jo za lokalne oblasti pomeni uvedba neke stopnje vplivne regionalne oblasti; uvedba takšne regionalne oblasti ima nedvomno zelo posebne posledice na položaj lokalnih oblasti. Te posledice so močnejše kot tiste, ki jih prinaša prva oblika regionalizacije, ki smo jo omenili.

Treba je opredeliti parametre za ocenitev položaja lokalnih oblasti v dveh različnih oblikah držav. Ti parametri so troji: Prvi uporabljeni parameter je ustavna

<sup>647</sup> Prav tam, str. 7.

<sup>648</sup> Prav tam, str. 8.



odvisnost lokalnih oblasti. Kdo vpliva na organizacijo takšnih oblasti? Kaj štiti takšne oblasti pred neželenimi spremembami in kdo jim daje zagotovilo, da so dejansko zaščitene v tem pogledu? Koliko se smejo samoorganizirati? Treba je določiti, kdo je odgovoren za urejanje strukture njihovih organov, njihove sestave, načina imenovanja članov, moči in delovanja lokalnih oblasti in razmerij moči, ki se vzpostavijo znotraj njih, itd. Drugi parameter je funkcionalna odvisnost lokalnih oblasti. Ta parameter se nanaša tako na "funkcije" lokalnih oblasti kot na nadzor nad njimi. Kar zadeva oblast lokalnih oblasti se postavlja vprašanje, na kateri stopnji mora biti oblast, ki določa oblast lokalnih oblasti. Kako je takšna moč odločanja lokalnih oblasti opredeljena? Koliko in s kakšnimi zagotovili so lokalne oblasti zaščitene pred neželenimi spremembami? Do kod lahko lokalne oblasti same sodelujejo pri opredelitvi svoje moči odločanja? Glede pravnega nadzora nad ravnanjem enot lokalne oblasti se postavlja predvsem vprašanje, katere oblasti so usposobljene in smejo opredeliti postopke nadzora, ki jih je moč uporabiti. Nadalje, katere oblasti imajo moč, da takšen nadzor opravljajo tudi v praksi. Tretji parameter je finančna odvisnost lokalnih oblasti. Tu se vsiljujejo vprašanja o nekaterih tehničnih nadrobnostih v povezavi s financiranjem lokalnih oblasti.

Razen teh treh pravno določenih parametrov pa prav gotovo tudi drugi dejavniki lahko vplivajo na podobo lokalne samouprave. Politični elementi, ki se spreminjajo od dežele do dežele, kot npr. tradicionalni centralizem ali prepričanje o uspešnosti provincializacije, nedvomno niso zanemarljivi.

Unitarna država je nedvomno preprosta oblika države. Njej nasprotna je sestavljena država. Struktura unitarne države je enovita, za njene sestavne dele pa ta enovitost ni vprašljiva. Različne oblasti, ki imajo vse neko avtonomnost, nastanejo zgolj znotraj enotnega pravnega sistema, ki ga zvečine označuje enoten zakon. Položaj lokalnih oblasti je v takšnem okviru preprost. Na prvi pogled se zdi, da je v unitarni državi tudi odvisnost lokalnih oblasti preprosta, saj so te odvisne le od centralne oblasti. Posledično so tudi različne lokalne oblasti v vsej državi organizirane na enak način. Odvisnost lokalnih oblasti ima v različnih državah različne pojavnne oblike, to pa pomeni, da imajo lokalne oblasti v različnih državah tudi različno veliko zagotovil za svoj obstoj in delovanje. Očitno je, da so lokalne oblasti tem bolj zaščitene, če je njihov status ustavno opredeljen in če je izvajanje zagotovil za obstoj in delovanje lokalnih oblasti določeno z zakonom. Bolje so lokalne oblasti zaščitene tudi takrat, ko je izvajanje takšnih določil določeno z zakonom kot pa s posameznimi pravilniki. Lahko bi dejali, da so lokalne oblasti bolj odvisne od zakonodajne kot od izvršilne oblasti. V posameznih primerih se seveda ta odvisnost različno kaže. Medtem ko je status lokalnih oblasti (ustanovitve, moč odločanja in načini nadzora) navadno odvisen predvsem od zakonodajne oblasti in je podrejen ustavnim načelom, pa je izvor finančnih sredstev za delovanje lokalnih oblasti precej odvisen od delovanja izvršilnih oblasti. Še več, izvršilni oblasti tudi pripade upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi, kot je določeno z zakonom. Vendarle, odvisnosti lokalnih oblasti od centralne oblasti v unitarni državi ne bi smeli predstaviti z enim samim vzorcem. Ti odnosi odvisnosti se od države do države razlikujejo, in to ne le v odtenkih. Tako je npr. razporedi-

tev moči odločanja silno različna. Ponekod je s splošno določbo določeno poslanstvo lokalnih oblasti, da upravljajo vse, kar neposredno zadeva njihove interese, pri čemer je takšno določbo mogoče različno razumeti. Predvsem ima namen priznati, da imajo lokalne oblasti pravico dati posamezne pobude. Čeprav takšna določba ne opredeljuje jasno pravic lokalnih oblasti, pa jo spremljajo številne druge opredelitve, ki kažejo, da so posamezne zadeve v pristojnosti odločanja občine ali province. Kadar je to tako, je celoten sistem lokalne oblasti predstavljen bolj izkušensko in ga je dokaj težko razložiti.

Drugi način porazdelitve moči odločanja, kar sicer še ne pomeni, da ob tem ni še splošne določbe o moči odločanja, je seznam, na katerem so podrobno nanizane oblike moči odločanja lokalnih oblasti. Te oblike so zbrane v skupine po posameznih področjih. Tako nastajajo bolj ali manj medsebojno povezane skupine pristojnosti, ki pripadajo posamezni stopnji lokalne oblasti, glede na to, za katero oblast gre ali glede na sredstva, s katerimi oblast razpolaga. Takšen način naredi celoten sistem porazdelitve moči odločanja jasnejši in zdi se, da je tako tudi sama porazdelitev moči tudi v praksi jasnejša. Pri prvem omenjenem načinu se namreč v pristojnost lokalnih oblasti dostikrat in nedemokratsko priplazijo centralistične težnje. Pomembno je poudariti, da je porazdelitev moči odločanja med centralno oblastjo in lokalnimi oblastmi podrejena hierahično urejenim pravilom, tako da na nekaterih področjih centralna in lokalna oblast tekmujeta, pri čemer imajo prednost pravila, ki izhajajo iz centralne oblasti. Tudi nadzor je moč organizirati na različne načine. Najtradicionalnejši med njimi je tisti, kjer se različne stopnje oblasti razporedijo hierahično: centralna oblast tedaj nadzoruje vmesne oblasti, ki spet nadzorujejo osnovne oblasti. Pri tem obstaja možnost upravne pritožbe na višjo oblastno stopnjo, če seveda takšna stopnja obstaja.

Vendarle pa so tudi sodobnejši in bolj domišljeni sistemi. Tako npr. Francija, odkar je leta 1982 uvedla decentralizacijo, preizkuša drugačen sistem, takšen, ki temelji na enakosti različnih stopenj lokalne oblasti. Razporeditev finančnih sredstev je enako hierahično urejena kot razporeditev pristojnosti. Iz tega izhaja, da je treba vzpostaviti ravnovesje med davčnimi prilivi lokalnih oblasti, ki edini lokalni oblasti zagotavljajo pravo avtonomnost, ter različnimi prihodki in dotoki denarja, ki bolj ali manj upoštevajo obstoj lokalne oblasti, vendarle pa je njihov delež v tem zelo različen od države do države. Prednost unitarne države je v tem, da ne povečuje števila lokalnih oblasti, ki potrebujejo sredstva za izvajanje politike, kar do določene mere zmanjša tekmovanje med različnimi stopnjami oblastne moči kot tudi razpršitev razpoložljivih finančnih sredstev, kar se lahko zgodi v zvezni ali regionalizirani državi. Primerna zaščita, ki je na razpolago lokalnim oblastem za učinkovito izpolnjevanje pravil, je v neki meri odvisna od oblike države, vendarle pa povezava med njima ni samogibna in se v življenju ne uveljavi zmeraj in povsod. Vse unitarne države pa nimajo sistema za nadzor ustavnosti zakonov, kar pomeni, da ne morejo zmeraj in povsod zagotoviti dejanskega izvajanja ustavnih zagotovil. V unitarnih državah je potreba po ustavnem sodišču manjša kot v zveznih, ki potrebujejo rabsodnika za urejanje sporov med posameznimi sestavnimi deli države. In končno, čeprav to nikakor ni značilno za unitarne države, so decentralizirane oblasti, kot edini politični sestavni del države na

nek način zastopane v spodnjem domu parlamenta. Tako je v Franciji, kjer so v senatu zastopane oblasti pod centralnimi oblastmi republike. Senat je že doslej odigral pomembno vlogo v decentralizaciji, tako da je razvil svoj pogled na ta pojav.

V grobem obstajajo tri temeljne značilnosti federalizma: najprej avtonomnost združenih enot glede na zvezno oblast. Ta avtonomnost je sorazmerna z močjo združenih enot, da same oblikujejo pravila, ter nadzor, ki so mu združene enote podrejene pri svojem delovanju in izvajanju te prerogative. Moč, ki jo imajo združene enote pri oblikovanju svojih pravil, je večja, čim bolj je narava teh pravil zakonodajna. Da bi bile združene enote zares avtonomne, pa morajo države imeti zakonodajno moč, pa četudi ta moč sama po sebi ni dovolj velika, da bi bila z njo zagotovljena prava avtonomnost posameznim združenim enotam. Značilnost federalizma je tudi zastopanost združenih enot v spodnjem domu parlamenta. Z vidika svoje sestave in pristojnosti, ki so mu zaupane, ter celo z vidika svojega delovanja, je ta dom zvečine urejen na prav poseben način. Združene enote so nedvomno podrejene zveznemu zakonu in še posebno zvezni ustavi ter zveznim pravilom v zadevah jurisdikcij združenih enot. Prav posebej moramo upoštevati, da je višina finančnih sredstev združenih enot, brez katerih bi bila avtonomnost, ki jim je bila dana, le pravna utvara, pogosto določena na zvezni ravni. Če ne drugače, je to tako zato, ker davčni prilivi niso neizčrpani in bi ob prevelikem črpanju bila finančna in ekonomska povezanost federacije lahko omajana. Pomembno je o tem oblikovati natančna zvezna pravila. Da bi dosegli tisto, kar se zdi na prvi pogled preprosto, namreč avtonomnost sestavnih delov države, pa njihovo podrejanje prav gotovo ni v skladu z zakonom in postavljenimi pravili, ki jih sestavni deli države niso začrtali sami. Tako se je porodila misel, da bi posamezni sestavni deli države sodelovali pri pripravi zveznega zakona, da bi tako lahko izrazili svoje poglede in zavarovali svoje interese.

Usposobljenost združenih enot za samoorganiziranje se nanaša tudi na pravila, ki zadevajo sestavne dele njihovih lastnih institucij, ki jih včasih imenujejo tudi ustava sestavnih delov države. Takšna usposobljenost pomeni, da mnoge združene enote sprejmejo svojo ustavo, pri čemer se vendarle morajo prilagajati pravilom zvezne ustave. Omejitve v teh pravilih pa se spreminjajo od primera do primera. Poudarimo lahko, da je to neposredno povezano z vprašanjem lokalne samouprave v zvezni državi. Na splošno se zdi, da ni mogoče potegniti meje med regionalizacijo in federalizmom, kadar gre za cilje tistih, ki so oblikovali ti vrsti državne strukturiranosti. Tako obstajajo države, kjer federalizem ni posledica želje po neodvisnosti posameznih združenih enot, temveč je, prav nasprotno, znak hotenja, da se posamezni sestavni deli države združijo. Ti sestavni deli so običajno zares različni, a pogosto še kar enotni. Pri tem se je seveda moč izogniti nastanku države, ki bi bila preveč močna, če bi postala unitarna. Te zvezne države so nasledek procesa, v katerem se povezujejo prej neodvisne združene enote. Tak primer je Zvezna republika Nemčija, kjer federalizem ni posledica potrebe, da se premostijo regionalne razlike, marveč bolj hotenja, da se oblikuje skladna država, kjer se moč ne bi zgostila na posameznih mestih. Temu so se ob koncu druge svetovne vojne, čeprav bolj po naključju, uprli tudi zavezniki. Podo-

ben primer je Avstrija, kjer so se pisci ustave 1910 (ki so jo ponovno sprejeli leta 1948), morali brez posebnega zanosa odločiti za unitarno državo, v kateri so se počutili skrčene in zaprte v primerjavi z avstro-ogrskim cesarstvom, ki je razpadlo 1918. Med začetnim hotenjem, da se doseže raznolikost institucij brez politične zveze, ter ob drugi težnji, da se vzpostavi enaka institucionalna raznolikost, kar bi kljub pravi politični uniji preprečilo premočno obliko centralizma. Švico lahko obravnavamo kot državo, katere položaj je nekje na sredi. Čeprav se zdi, da je federalizem za Švico edini možen, saj omogoča zelo raznovrstnim elementom države, da uskladijo željo po obstoju zveze z veliko veroizpovedno in jezikovno raznolikostjo. Kljub temu ne gre pozabiti, da je Švica, tako kot mnoge izvirne zvezne države, nasledek povezave med nekdanjimi neodvisnimi kantoni.

Medtem ko že po običaju obstajata dva nasprotujoča si koncepta, t. j. federalizem in decentralizacija, pa oba pojava sodita v javno pravo, se povsem dopolnjujeta in ju ni moč ločevati, saj federalizem v praksi znotraj vsake združene enote vsebuje tudi precejšnjo mero decentralizacije. Tako kot tudi močno regionalno državo spremlja prav tako močan centralizem, pogosto na račun vmesnih struktur. S tem v zvezi se vsiljuje misel na španske katalonske province, ki jih je generaliteta zamenjala in na vse kriplje poskušala nadomestiti s comarcas. Tudi zvezna država omogoča združenim enotam avtonomnost, ki jim povsem zadostuje, da se ne počutijo ogrožene od vsake še tako majhne na novo ustanovljene oblasti.

Federalizem naj bi v svoji najčistejši in najboljši obliki zagotovil razgibano sodelovanje v zvezi, pač v skladu s prepričanjem, da je treba odločanje prenesti na obrobje. Tako lahko sleherna raven oblasti svobodno razvija svoj delež avtonomnosti. In čeprav je ta delež sorazmeren z ravnijo oblasti in odvisen od nje, pa takšna avtonomnost vendarle dopolnjuje avtonomnost drugih oblasti. Hkrati je tudi treba poudariti, da je v praksi dogajanje v zvezi drugačno od opisanega. Ne smemo pa tudi pozabiti, da kar velja za lokalne oblasti, velja tudi za glavne sestavne dele zvezne države. Tako lahko včasih enako kritično obravnavamo lokalne enote unitarne države, čeprav se je v zadnjem času položaj v Zahodni Evropi močno izboljšal. Unitarna država ima na skrbi decentralizirane oblasti. Položaj v zvezni državi je podoben, čeprav so tam decentralizirane oblasti na skrbi združenih enot. To, da decentralizirana oblast pripada zvezni državi, še ne pomeni tudi boljšega finančnega položaja lokalnih oblasti. Cilj, ki ga dostikrat ponavljajo, je namreč zagotoviti avtonomnost odločanja, tako da podcentralnim enotam pripade pravica, da same pobirajo lokalne davčne pristojbine. Ta cilj je na ravni samih združenih držav komajda kdaj dosežen. Posledično ne moremo pričakovati, da bodo v tem pogledu lokalne oblasti obravnavane bolje kot združene države. Znova moramo poudariti, da glede denarja pogosto pride do sporov. Vsekakor je učinkovitost institucionalnega sistema, naj bo ta še tako obetaven, precej odvisna od tistih, ki so ga ustvarili, od njihove sposobnosti, da sestavnim delom in celoti odmerijo sorazmerna finančna sredstva, pa tudi od ravnovesja pri vzpostavljanju razmerja moči. Tako zvezna država poskuša povečati število pravnih sistemov in tako zagotoviti, da bodo njene funkcije zahtevnejše in primernejše. In kaj se pri tem zgodi z odvisnostjo, ki poteka zgolj v eni smeri, namreč odvisnostjo sestavnih delov od centralne oblasti, o čemer smo že govorili v pove-

zavi z decentralizacijo v unitarni državi? Odgovor na to vprašanje mora biti natančen in podroben, zakaj praksa ni povsem jasna. Čeprav gre odvisnost lokalnih oblasti predvsem v eno smer, pa vsaka od združenih enot dobi enak položaj, kot ga ima sicer centralna oblast v unitarni državi. Povečanje števila političnih oblasti ima še zmeraj svoj nesporni vpliv, saj se tako množijo in krepijo in postajajo zahtevnejši odnosi med več oblastmi. Medtem ko kateri koli zvezni sistem dopušča, da se nesporazumi, do katerih prihaja med različnimi ravnmi moči, poravnajo mirno, s pogajanjem in se tako ustvarja dinamika odnosov, ki je nedvomno koristna, je pa hkrati tudi podlaga za nastanek številnih kriz. Medtem ko razprave med različnimi odgovornimi stranmi omogočajo primernejše postopke odločanja, saj upoštevajo položaj vseh v pogajanju udeleženih, pa je odločitve težje doseči, saj gre za usklajevanje precej večjega števila interesov. Nekatere primere bi bilo treba še bolje raziskati, saj bi dobro pojasnili nastali položaj. Centralna država ne more dopustiti, da bi ustanovila lokalno upravo, ločeno od njenih drugih združenih enot, ki bi izvajala vsako od pristojnosti, ki ji pripadajo. Običajno želi centralna oblast zaupati osnovnim lokalnim oblastem praktično izvajanje politike, ki jo sprejme. Tu je takoj zaznati nesporazume zaradi različnih interesov, do katerih lahko pride, saj je porazdelitev moči med višjimi oblastmi včasih nejasna in politike, ki jih sprejmejo na različnih ravneh, niso zmeraj medsebojno usklajene. Medtem ko so lokalne oblasti navadno odvisne od združenih enot, federacija združenim enotam zaupa izvajanje svoje politike. Iz nastalega položaja lahko izluščimo vrsto vprašanj o težavah v praksi: komu bo pripadel upravni nadzor nad ukrepi, ki jih v okviru zvezne politike sprejmejo lokalne enote? Kdo bo prevzel nase finančne obremenitve izpolnjevanja tovrstnih pristojnosti in po katerih finančnih pravilih? Poleg tega nekatere pristojnosti zahtevajo sodelovanje vseh političnih oblasti in upravnih organov zvezne države, za kar je potrebno vsestransko pogajanje, seveda z vsemi odlogi in zamudami, ki iz tega izhajajo.

Samo sodelovanje med občinami je v zvezni državi oteženo, saj se tu običajno vrstijo druga za drugo lokalne oblasti, katerih lokalni interesi so na različne načine skupni, vendarle se pojavljajo znotraj različnih združenih enot. Značilen primer tega je opravljanje nekaterih storitev po geografskem načelu. Njihove finančne učinkovitosti ne določa zvezna država, ki ji imenovane enote pripadajo. Kakršno koli sodelovanje v takšnih okvirih zahteva, da se razvijejo institucionalne tehnike, ki omogočajo, da se zagotovi suverenost vseh federativnih enot, pa tudi hitro in učinkovito zadovoljevanje življenjsko pomembnih potreb prebivalstva. Opredelitev strokovnih težav, ki nastajajo pri decentralizaciji v zvezni državi, je še v povojih, vendarle bi to bilo treba storiti, pri čemer bi obravnavali različne oblike odvisnosti lokalnih oblasti.

Ko govorimo o statutarni in institucionalni odvisnosti, je organizacija lokalnih oblasti običajno stvar združenih enot, kar v osnovi pojasni, zakaj je odvisnost lokalnih oblasti predvsem enosmerna. Gre za odvisnost od vsake posamezne združene enote. Drugače povedano, ta odvisnost se izraža v pravilih, ki so jih sprejeli za to pristojni organi združenih enot, pravila, ki urejajo lokalne ustanove v vseh tistih njihovih delih, ki imajo pravne pomene (organi, sestava, osebje). Pravna podlaga za takšno pristojnost združenih enot je običajno zajeta v ustavnem pravi-

lu, to pa je lahko zvezno ali pravilo združenih enot. V Nemčiji zakon, po katerem se ravna lokalne oblasti, sodi edinole v jurisdikcijo zveznih dežel (Länder). Posledično organizacijo občin in okrajev uravnavajo zakonodaje dežel in so opredeljene v lokalnem kodeksu, kakršnega ima vsaka dežela. Skupaj z mestnimi državicami (Berlin, Bremen in Hamburg) je še pred združitvijo obeh Nemčij nastalo osem različnih kodeksov lokalnih oblasti. Povedati je treba, da po združitvi Nemčij v Vzhodni Nemčiji in v skladu s Sporazumom o združitvi legislativna in regulatorna določila nekdanje NDR glede organizacije lokalnih oblasti še zmeraj veljajo kot prehodna določila. Čeprav se zdi, da se je v Švici s konfederalno ustavo uveljavilo načelo postavljanja lokalnih institucij, pa vendarle ustanavljanje takšnih institucij ureja kantonalna ustava. V skladu s 6. členom Zvezne ustave, ki kantonom daje pravico, da svojo notranjo organizacijo uravnavajo sami, so prav vsi kantoni, razen Appenzell, Obwald in Uri, sprejeli splošni zakon o organizaciji lokalne oblasti.

Svoboda, ki jo imajo združene enote pri urejanju nastanka lokalnih enot, je običajno omejena z zvezno ustavo, v kateri je navedenih precej načel, ki naj bi zagotovila avtonomnost lokalnih oblasti, pa tudi demokratične volitve njenih organov. K temu lahko pripomnimo še, da so zagotovila včasih opredeljena tako v zvezni kot v ustavah združenih enot, pri čemer je federativna ustava podaljšek zvezne. Zvezna ustava dopolnjuje ustavo združenih enot ali pa vsaj ponovi določila ustave združenih enot, kar je v nekaterih primerih povsem odveč. Zagotovila za obstoj lokalnih oblasti so potrebna zaradi organizacije teritorialne decentralizacije. Zagotovilo o avtonomnosti lokalnih oblasti zadeva predvsem lokalne pristojnosti in finance. Namen tega zagotovila je, da se ohrani svoboda izvoljenih lokalnih predstavnikov pri obravnavanju lokalnih zadev in da se zaobide prevelika finančna odvisnost, ki bi uničila avtonomnost.

Nemški temeljni zakon ponuja celo vrsto zagotovil lokalnim enotam za njihovo sodelovanje pri postavljanju sodobne zvezne države: zagotovila glede njihovega obstoja, avtonomnosti in uprave ter samoodločanja lokalnih predstavnikov,<sup>649</sup> finančna zagotovila, ki naj utrdijo lokalno samoupravo.<sup>650</sup> Drugačen položaj je v Švici, kjer švicarska konfederalna ustava zgolj predpisuje kantonom nekakšno notranjo organizacijo, ki temelji na demokratičnih načelih. Obstoj lokalnih enot in decentralizacija sta zajeta v nekaterih kantonalnih ustavah. Kantoni bi brez težave lahko odpravili katero koli organizacijo na svojem ozemlju s pomočjo sprememb v ustavi ali brez njih, kar je odvisno od tega, ali je ali ni v kantonalnih ustavah priznan obstoj lokalnih oblasti. Proti pričakovanju je zvezno sodišče končno priznalo lokalno samoupravo, in sicer na podlagi nepisanega ustavnega zakona, čeprav takrat ni hotelo priznati niti tega, da lokalne oblasti obstajajo. Če odmislimo teoretične razprtije o lokalni samoupravi ali nejasno izraženo željo, da bi švicarske lokalne oblasti sploh prenehale obstajati, pa vendarle lahko govorimo o institucionalnem priznanju lokalne oblasti, saj konfederacija v mnogih svojih pravilih omenja obstoj lokalne oblasti.

<sup>649</sup> Člen 28, prvi in drugi odstavek.

<sup>650</sup> Člen 106, peti, šesti in sedmi odstavek.

Omenjena zagotovila so nesmiselna ali, bolje, v praksi niso učinkovita, če ne dopuščajo pritožbe na sodišča, ki lahko oceni zagotovila za obstoj lokalne oblasti in izvajanje takšnih zagotovil. Ugotovili smo, da Nemčija in Švica omogočata priziv na sodišče ob nespoštovanju zagotovil, vendarle na podlagi teh dveh primerov še ne moremo govoriti o splošno razširjeni praksi. V Nemčiji temeljni zakon zagotavlja občinam in skupinam občin pravico, da sprožijo ustavni spor, če zakon, pa naj bo zvezni ali zakon združenih enot, prekrši načelo samouprave. V Švici je zvezno sodišče priznalo, da imajo občine pravico do podobne poravnave, predvidene z javnim zakonom, če gre za kršenje avtonomnosti občin ali za kakšno drugo ustavno pravico ali načelo. V praksi je pravica do avtonomnosti prizadeta takrat, kadar višja oblast samovoljno razlaga ali izvaja določila lokalnega, zveznega ali zakona združenih enot (npr. pri opravljanju upravnega nadzora) ali kadar poseže v pristojnosti občine, ne da bi ji to dovoljeval zakon.

Pravica do pritožbe je zvečinoma dana ne le občinskim ustanovam, temveč tudi državljanom, če lahko pokažejo, da želijo zaobiti posamezno določilo ali pokazati, da obstaja povezava med krnitvijo lokalne samouprave in krnitvijo katere druge ustavne pravice.

V nasprotju z vsemi pričakovanji, organizacijska avtonomnost, ki je dana glede lokalnih enot združenim enotam, v praksi ne privede do večjih razlik v vzpostavljenih lokalnih sistemih. Na splošno se razlike kažejo bolj v podrobnostih strokovne narave kot v samem bistvu institucije. Isti pojav se kaže tudi pri samih institucijah združenih enot. To pa še ne pomeni, da je svobodna izbira nepomembna. Ravno nasprotno, svobodna izbira je psihološko pomembna, saj spodbudno deluje na izvoljene lokalne predstavnike. Možnost izbirati med več sistemi lokalne organizacije in pri tem upoštevati zgodovinska, geografska in drugačna sodila, omogoča regijam (v najobičajnejšem pomenu te besede), da zadoste svojim željam in da sodelujejo z drugimi. Ko govorimo o različnih sistemih lokalne organizacije, mislimo na pomen posameznih organov v celotni lokalni organiziranosti (župan, skupščina, prebivalci, uradniki, itd.).

Decentralizacija je sama po sebi pot za uveljavljanje načela perifernosti odločanja. Tega načela pa ni mogoče omejiti na glavne sestavne dele države, t.j. na zvezne in združene oblasti. Perifernost odločanja je latentno prisotna v zveznem sistemu in temelji na delitvi pristojnosti med vsemi oblastmi v državi, če je pač primerno in glede na to, koliko ima posamezna oblast zakonodajne moči. Delitev pristojnosti gre še dlje do posameznika in njegove samostojnosti, ki mu je ni mogoče odreči. Tako federalizem otežuje iskanje rešitev za nekatera vprašanja, zato ker se v njem množi število organov, ki morajo sodelovati pri odločanju, vendarle pa je končna rešitev boljša, saj upošteva mnogotere interese udeleženih in ti so morali z odločitvijo bolj ali manj soglašati. Ta koncept periferne odločanja pri upravljanju z javnimi zadevami je najti v vseh zadevah lokalnega življenja in ne le pri delitvi pristojnosti. Tako je izbor lokalnih struktur, ki ga nadzoruje sama lokalna oblast, odsev uveljavljanja načela perifernosti pri oblikovanju lokalnih enot.

Funkcionalna odvisnost pomaga organizirati moči odločanja in jih razporediti tako, da pomaga višji politični oblasti ali sodišču nadzorovati lokalne pristojnosti.

Tu se najbolj uveljavi pojav, sicer značilen za zvezne države; gre za odnos med federalno državo in perifernimi lokalnimi enotami, in sicer ne glede na njihovo organsko in statutarno odvisnost od združenih enot.

Neposredni odnosi med federacijo in lokalnimi oblastmi so utemeljeni ne le zaradi zmanjšanja stroškov, marveč tudi zato, ker odnosi, ki se vzpostavljajo med različnimi oblastmi, da bi preprečili prevelik centralizem, pri čemer ni pomembno, da je centralizem v zvezi, v primerjavi s centralizirano državo manjši, saj še zmeraj obstaja, še posebej, če je regionalizirana država nastala z ločitvenim procesom in ne s procesom združevanja. Poleg tega to spodbudi tekmovalnost, ki omogoča lokalnim oblastem, da niso finančno odvisne le od ene stranke. Znotraj asimetričnega federalizma, kakršnega poznajo v Belgiji, kjer sta v sožitju dve združeni enoti, moč odločanja ni v skladu z ozemljem enote. V takšnem primeru so ti odnosi pomembni, saj imajo zvezna država in občine obrobni položaj. Če bi preganjali tovrstne odnose, bi to ogrozilo ravnotežje in nemoteno delovanje institucij.

Načelo obstoja neposrednih odnosov med federacijo in lokalnimi oblastmi ne bi smelo potisniti v ozadje možnih dogovorov, ki takšne odnose spremljajo in so potrebni za ohranjanje avtonomnosti združenih enot. Če ravno združenim enotom pripade pristojnost, da organizirajo lokalne oblasti, to še ne pomeni, da jim je bila pristojnost zaupana na vseh področjih, na katerih lahko lokalne oblasti odigrajo svojo vlogo. Ob tem so lokalnim enotam dodeljena finančna sredstva, potrebna za izvajanje zvezne politike, vendarle je v tem iskati spodbudo za to, da se bodo v posameznih vprašanjih lokalne oblasti lahko zakonito obračale na tiste ponudnike sredstev, ki bodo v dani situaciji najugodnejši. Pri tem prihaja tudi do neugodnih situacij, kot n. pr. v Kanadi, kjer se je nekoč (1983) Quebec uprl, ko so želeli financiranje občinskih projektov podrediti potrditvi federacije; danes je takšno financiranje vprašanje načrtnega sodelovanja. V osnovi je ta položaj koristen, saj je večina pristojnosti takšna, da zahteva sodelovanje vseh političnih in upravnih oblasti zvezne države, pri čemer so neizogibna pogajanja in razgovori po načelu perifernega odločanja. Tako se švicarski kraji in mesta podrejajo ukrepom centralne države, čeravno kraje in vasi v celoti ureja kantonalni zakon. Ukrepi za izvajanje kantonalnega zakona so skrb lokalnih oblasti, pa tudi kantonov, še posebej pri načrtovanju mestnega ali podeželskega okolja, ter pri varstvu okolja. Pri financiranju lokalnih javnih služb in spodbujanju gospodarske rasti se centralna država včasih pogaja neposredno z občinami ali s predstavniki občinskih zvez.

Kar zadeva porazdelitev moči odločanja, je praktično uveljavljanje načela o obrobnosti odločanja povezano s pojmi kot so: lokalne zadeve ali zadeve lokalnega interesa. Nadzorovanje ukrepov, ki so jih sprejele lokalne oblasti pri izvajanju svojih pristojnosti, je načeloma izključna pravica združene enote, kot n. pr. v Nemčiji<sup>651</sup> in v Švici.<sup>652</sup> Čeprav so zvezne enote odgovorne za izvajanje in organizacijo nadzora nad ravnanjem lokalnih oblasti, to še ne pomeni, da bodo tudi lokalne oblasti izvajale svoje pristojnosti, če gre za osnovne enote. Vmesna stopnja

<sup>651</sup> Drugi odstavek 28. člena in 30. in 70. člen temeljnega zakona.

<sup>652</sup> Člen 6 konfederalne ustave.



oblasti, kadar obstaja, običajno izpolnjuje to nalogo, Kreis v Nemčiji in prefekt v Švici, seveda če slednjega lahko pojmuje kot vmesno raven oblasti. Ker težijo k ohranitvi avtonomnosti vseh sestavnih delov zvezne države, bi bilo za nadzor dobro, če bi temeljil na pravnih in manj na političnih osnovah, razen kadar gre za proračunske zadeve. Pravni nadzor pripomore k temu, da se je moč izogniti nekaterim posebnim problemom pri nadzoru združenih enot nad tem, kako lokalne enote izvajajo zvezno politiko. Poseben nadzor, ki ga izvaja zvezna država lahko škodi sodelovanju med različnimi lokalnimi oblastmi v zvezni državi.

Finančna odvisnost lokalnih oblasti se nanaša na dva pomembna predloga glede ocenjevanja danega finančnega sistema: (1) Davke in prihodke je treba razporediti med različne lokalne oblasti glede na naloge, ki jih te oblasti izvajajo. (2) Finančne dotacije naj bodo enake in naj izhajajo iz enakomerne obdavčitve. Na splošno rečeno naj bi finančni sistem omogočil medregionalno prerazporeditev dohodkov po načelu solidarnosti, ki je v takšni zvezni državi nujno potrebna. Znova povejmo, da je prednost in naprednost federacije v tem, da se ves čas bori za uravnoteženje enotnosti in različnosti.

Viri lokalnih prihodkov so različni. Prihajajo iz zveze, združenih delov države ali celo vmesnih oblasti. To privede do nekakšne tekmovalnosti med "porabniki prihodkov", kar onemogoča postavljanje pravičnega finančnega sistema in na koncu lahko poveča davke. Intenzivnost pogajanj o dodelitvi finančnih sredstev je odvisna od tekmovanja, ki se vzpostavi med "porabniki", kar lahko spodbudno vpliva na delovanje lokalnih oblasti. Če davke pobirajo na zvezni ravni in jih nato porazdelijo med uporabnike, lahko največ potrošijo, in to upravičeno, zvezne enote, ki imajo največji del pristoynosti in lahko samostojno in neodvisno pobirajo davke. Prenos moči odločanja na lokalne oblasti je v zvezni državi prav takšen kot v unitarni. Lahko bi rekli celo, da je težji, saj ni predviden poseben sistem za velika mesta.

Za besedo regionalizacija se skriva več pomenov. Ti so od dežele do dežele drugačni. Tako lahko regija pomeni različne in včasih prav raznovrstne institucionalne situacije. Lahko gre tudi za regionalne akcije, ki omogočajo razvoj države, lahko gre za regionalne javne zavode, ki so posebna oblika decentralizacije storitev, avtonomne sestavne dele regionalizirane države in včasih celo, če besede regija ne uporabljajo pravilno, za federalno državo.

Regionalizacija različno vpliva na državne institucije. Včasih je proces regionalizacije zelo podoben federalizmu, kot npr. v Španiji in Italiji. Drugod gre za skromnejšo kategorijo decentralizacije, kot npr. v Franciji. Zdi se, da ta pojem decentralizacije uporabljajo prepogosto in v tako različnih pomenih, da je nazadnje postal nejasen. Da bi se izognili popolni zmedbi na tem področju, moramo najprej pojasniti pojem regionalizacije. Najprej moramo razlikovati med upravno in politično regionalizacijo. Vedeti moramo, da so vzroki za regionalizacijo silno različni in da nastanejo zaradi gospodarskih, zgodovinskih, jezikovnih in kulturnih dejavnikov, ki se na političnem področju lahko povezujejo ali pa si nasprotujejo, odvisno od trenutka in prostora.

Na samem začetku je bila regionalizacija bolj gospodarske narave in je sovpadala s povejnjo željo, da se izboljša organizacija gospodarskega razvoja. Posledič-

no se je regionalizacija povezala s pojmom urejanja prostora. Tako se tudi v regiji izvede decentralizacija tako kot v "communes", občinah, departmajih ali provincah. Regionalizacijo tako lahko obravnavamo kot institucionalno metodo, ki naj določi pravo raven, na kateri decentralizacija poteka, in sicer v skladu z že izvedeno decentralizacijo. Biti mora tudi dovolj široko zastavljena, da omogoča izvajanje in načrtovanje nalog ter razvoj (gospodarski, socialni in kulturni) ter usklajevanje še posebej medodvisnosti, ki danes postaja značilna za Evropo. Usklajevanje mora biti tudi dovolj vraščeno v kraj, da jo lahko vsi državljani nadzorujejo. To je regionalizacija z upravnega vidika. Upravni vidik pa še ne izključuje sodelovanja državljanov ali tega, da so ti zastopani na tej institucionalni ravni. Ena posebnih značilnosti Sveta Evrope je, da poudarja demokratične vidike regionalizacije, ob tem pa državam daje veliko svobode in ne začrta močne regionalizacije z namenom, da bi jo uvedli na splošno in povsod v Evropi, kar včasih poskušajo nekateri organi Evropske unije. Z upravnim vidikom želijo povedati, da regionalizacija v tem pomenu besede ne načinja enotnosti države. Zadeva le organizacijo državne izvršilne oblasti in se zakonodaje ne dotika.

V političnem pogledu je regionalizacija silno pomembna, kajti ob njej se postavljata tako vprašanje države kot vprašanje njene enotnosti. Primer za to so dežele, kjer je regionalizacija resničen poskus, da se poišče rešitev političnih napačnosti, ki prizadevajo institucionalno enotnost države zaradi raznoterosti njenih sestavnih delov. Primer tega so španska avtonomistična država in italijanska regionalna država kot tudi belgijska država, četudi je slednja postala resnična federacija, saj je doživela šest popravkov ustave vse od leta 1831. Želja je, da se državne strukture preoblikujejo tako, da bodo lahko zagotovile preživetje države. Težava pri tem, ali bodo nekateri raje govorili o tveganju, je, da ni mogoče vnaprej vedeti, ali bo avtonomija, ki je dana sestavnim delom države, omogočala institucijam, da dosežejo novo ravnotežje ali pa bo prišlo do napovedanega razpada. Takšen položaj je seveda močno odvisen od načina, kako so se te države oblikovale in tako so Belgija, Italija in regionalna Švica nasledki razpada poprej unitarne države, v kateri je bila centralizacija v različnih obdobjih in pod različnimi vladami različno močna. Ni dvoma, da se moramo na to spomniti, ko govorimo o povezanosti regionalizacije z lokalno samoupravo, kajti ustanovljene regionalne institucije lahko razvijejo centralistične težnje v deželah, ki ne verjamejo v periferno odločanje, tako kot v takšno odločanje ne verjamejo nekatere zvezne države.

V političnem pomenu besede lahko rečemo tudi, da je regionalizacija podobna federalizmu in tako lahko govorimo o novem tipu države, t. j. regionalni državi. Ta koncept se razlikuje od binarnega koncepta, kjer je na eni strani "zvezna država" in na drugi strani "unitarna država". Ta novi koncept je sorazmerno svež in vzbuja mnoga nasprotovanja. Raje kot da ta koncept države umestimo nekje vmes med najbolj unitarno med zveznimi državami in najbolj zvezno med unitarnimi državami, verjamemo bolj to, da je regionalna država ena od dveh možnih oblik sestavljene države. Druga oblika je seveda zvezna država. Še toliko pomembneje je, da opredelimo značilnosti, po katerih se zvezna država razlikuje od regionalne, saj te razlike vplivajo na mesto, ki ga ima v državnih strukturah lokalna samouprava.

Glede na avtonomnost, ki jo dobijo posamezni sestavni deli države, je razlika med združenimi državami in regijami bolj v stopnji kot vrsti avtonomnosti. Regionalne države in zvezna država dajejo svojim sestavnim delom zakonodajno funkcijo, kar je osnova za avtonomnost njihovega delovanja. Po našem mnenju je v tem lahko povezava med unitarno državo in sestavljeno državo, pri čemer pojmujeemo federalizem in regionalizem kot dve možni obliki države. Razlika je predvsem v tem, da regije zvečine ne sodelujejo v upravi centralne oblasti. Sestavni deli so v regionalnih državah resnično zastopani v drugem domu bolj z ločitvenimi postopki kot s postopkom združevanja. Konstitutivna avtonomija sestavnih delov države je v regionalni državi dosti bolj omejena kot v zvezni, četudi imajo regije včasih moč, da podajo pobude za svoje pogodbe. To je posebno pomembno, saj bo zadevalo položaj lokalnih oblasti v regionalni državi. Sestavni deli regionalne države zvečine uživajo manj avtonomnosti kot zvezne države (zato ker nimajo takšne daljnosežne moči, moči, ki se pogosto tesno prepleta z močjo odločanja centralne vlade, zaradi nadzora, ki so mu nekatere regije podrejene in zaradi svoje finančne odvisnosti).

Uvedba oblike upravne regionalizacije v unitarni državi privede do nastanka dodatnih oblasti, ki jih pridajo k že obstoječi ravni moči odločanja. Takšen položaj ni posledica dejstva, da obstoječe ravni moči odločanja ni moč odpraviti, da bi se sprostil prostor novo oblikovanim regionalnim oblastem. Vendarle pa izkušnje kažejo, da regionalizacija, pa naj bo pravna ali politična, privede do oblikovanja dodatne ravni moči odločanja, in to iz nedvomno različnih razlogov. Takšen pojav so zaznali v Franciji, pa tudi v Belgiji, Španiji in Italiji. V vseh teh državah imajo različne upravne ravni skupaj z državo samo. To močno povečuje napetost, ki nastaja v sleherni državi, celo v unitarni, napetost, ki se pojavlja med glavnimi nosilci centralizacije in tistimi, ki se navdušujejo nad decentralizacijo. To, da se na državni sceni v obliki regij pojavijo dodatne decentralizirane oblasti, ima različne posledice. Tradicionalno vmesna oblast (departma, provinca, grofija) lahko postane vprašljiva ali pa o njenem obstoju začno pospešeno razpravljati. Čeprav občini nihče ne grozi, se tedaj sreča z novo ravni moči odločanja, ki ji bo morda podrejena, saj naj bi ta nova raven upravno nadzirala delovanje občine. Ko gre za upravno regionalizacijo, menimo, da se občine srečujejo z novo obliko odvisnosti pri svojem delovanju. Končno je tudi postalo očitno, da je oblikovanje pomembno in vpliva na nižje oblasti, ker bodo te morale še nadalje delovati na svojem področju, njihove pristojnosti pa bo nadzorovala regionalna vlada, in to celo takrat, ko njihove pristojnosti niso opredeljene na regionalni ravni.

Edini poizkus, ki je bil na tem področju izveden, je precej izviren. Gre za Francijo, ki je leta 1980 preoblikovala svoje javne regionalne zavode, ki so sicer obstajali od leta 1972, v pravo samoupravno regionalno oblast. Značilnost francoskega sistema je, da je strogo decentraliziran, kar ima za posledico postavitev treh vzporednih ravni podcentralne uprave. Tu gre za vzajemno avtonomnost in manj za hirearhijo kot običajno. Zakon celo jasno prepove nadzor ene oblasti nad drugo. Takšen razvoj drži ogledalo globokim preoblikovanjem francoskega sistema podcentralne oblasti. Tako se pristojnosti različnih oblasti natanko opredelijo in se

postopki nadzora radikalno spremenijo. Predstavnik centralne oblasti ima v tem primeru le pravico, da se pritoži organom, ki so odgovorni za izvajanje predpisanih oblik nadzora. Te naj bodo v skladu z zakonom, razen kadar gre za proračun. Tako so se odločili, da bodo to obliko imenovali "upravni federalizem". Značilen je za Francijo, ki ga je je Francija polagoma vzpostavila. Prednosti in neprednosti tega pojava bi bilo treba podrobno proučiti. Naj poudarimo le to, da se institucionalne ravni množijo in da vodijo v posamično prekrivanje različnih ravni moči odločanja, kadar morajo te sodelovati, da lajšajo probleme, ki nastajajo zaradi takšne razvitosti pristojnosti. V praksi je sistem še zahtevnejši in državljanom še manj razumljiv.

Rezultat regionalizacije je razprava o tem, ali je treba vzdrževati tradicionalno raven vmesnih oblasti skupaj z vsem, kar se nanaša na Evropo, za kar je treba iskati optimalno teritorialno enoto, ki bi se lahko soočila s tekmovanjem, kakršno je zdaj med evropskimi regijami na širokem notranjem trgu, kjer bodo državne meje vsak čas izginile. Pojav, ki smo ga zasledili v Franciji, je naslednji: kljub velikosti države in čeprav so nekateri napovedali "vojno med različnimi oblastmi", do nje ni prišlo. Razprava o regionalizaciji v unitarni državi je pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med lokalno oblastjo in državo.

Španija je tako imenovana država avtonomnosti. Splošni nadzor centralne države je jasen, izražen v obliki okvirnih zakonov, še posebej na področju lokalne organizacije. Značilnosti centralne oblasti pomagajo razlikovati regionalno državo od zvezne države, in sicer znotraj kategorije sestavljenih držav, čeravno je ta državni nadzor v Španiji manj pomemben kot v regionalizirani unitarni državi. Z nastankom regionalne države pride tudi do lokalne odvisnosti od regionalne ravni moči odločanja. Ta moč ni le funkcionalna tako kot v regionalizirani unitarni državi, temveč postane široko razpredena, ko gre za organizacijo, nadzor, pristojnosti, pa tudi financiranje lokalnih enot.

Značilnost lokalne samouprave v regionalni državi je tako vzpostavitev dvo- smerne odvisnosti, od centralne oblasti in regije. Ta dvojnost se potihem kaže v tako imenovanih temeljnih zakonih, ki se nanašajo na obe razsežnosti odvisnosti. Glede statutarne in organizacijske odvisnosti pristojnost za organizacijo lokalnih enot v regionalni državi ostaja ali vsaj delno izključna pravica centralne oblasti. Celo kadar je ta pristojnost le delna, je vseeno temeljna, saj skuša določiti osnovo lokalni oblasti. Drugače povedano, le pod centralno zakonodajno ravni regionalne enote delujejo zakonodajno v soglasju z osnovno zakonodajo kot npr. v Španiji.

Zakonska osnova pristojnosti regij za organizacijo lokalnih enot je delno ubesedena v ustavi in/ali v zakonu, ki je približno ustavne narave: ali pa v ustavi, v "temeljnem pravilu", ki je za vsako regijo drugačna, toda njegova narava ni ustavna. Merilo za razlikovanje tega temeljnega pravila od ustave je predvsem v tem, da pravila niso sprejeli povsem neodvisno in da je nasledek pogajanj s centralno oblastjo, ki tu spet pušča svoje značilnosti. Španska ustava določa, da imajo, prvič, avtonomne skupnosti pristojnosti glede lokalne organizacije in so pri tem podrejene okvirni zakonodaji centralne zakonodajne oblasti. Drugič ta zakonska osnova odseva v členih o avtonomnosti sleherne avtonomne skupnosti, pri čemer je ta druga osnova pristojnosti različno široka glede na zdajšnje avtonomistične

težnje vseh skupnosti in glede na pogajanja o vsakem nizu členov. Te pristojnosti so posebno široke v Kataloniji in Baskiji.

Delna pristojnost regionalnih enot vodi k večjemu poenotenju ustav organiziranih lokalnih enot, čeprav je v močni regionalni državi, kot je Španija različnost med skupnostmi zelo izražena.

Ustava regionalne države navaja mnoga lokalna zagotovila, ki so bolj ali manj izrazita odvisno od predvidenega tveganja, da se posamezni del države odcepi. Regionalna država je v večini primerov bolj nasledek ločitve kot združevanja. To lahko osvetli velik pomen ustavnih zagotovil za decentralizirano oblast v takšni vrsti države. Ta pomen je dosti večji kot v zvezni državi, kjer ima vsaka federativna država svojo ustavo, ki lahko ima takšna zagotovila podprta z zakonom, s temeljnimi pravili. Lokalna zagotovila so podobna tistim, ki že obstajajo v zvezni državi, predvsem zagotovila, ki zadevajo obstoj lokalne oblasti, njeno avtonomnost in zadostnost finančnih sredstev, pri čemer ni pozabiti demokratične narave lokalnih institucij.

To, kar glede učinkovitosti teh zagotovil velja za zvezno državo, prav tako velja za regionalno državo – o tem ni dvoma, še posebno ker se obe bojita centralizirajočega regionalizma. Ustava namreč ne predvideva popravilnih postopkov za lokalne oblasti v sporu s centralnim ali regionalnim zakonom v nasprotju z ustavnimi zagotovili, tako da so takšna zagotovila le mrtva črka na papirju. V tem je ena največjih kritik španskega režima, ki jo najdemo v španski pravni literaturi.

Načelo enakosti je manj prizadeto v regionalni državi kot v zvezni državi, toda hkrati je očitno bolj prizadeto kot v regionalizirani unitarni državi. Prizadetost načela je sorazmerna s stopnjo neodvisnosti v regiji in pomenom njenih pristojnosti, danih z ustavo ali temeljnim zakonom.

Funkcionalna odvisnost lokalnih oblasti je nekoliko večja kot v regionalizirani unitarni državi, saj gre za regionalno enoto, ki izvaja in organizira upravni nadzor v skladu z ustavo in temeljnimi načeli, kot jih je zapisala centralna država. Treba je poudariti, da kadar nad tradicionalno oblastno strukturo v unitarni državi – centralna država, vmesna oblast in temeljna oblast – postavimo regionalno oblast, takrat je izvajanje upravnega nadzora nad delovanjem temeljnih oblasti pogosto v rokah prve stopnje vmesne oblasti. Razen tega se bolj prekrivajo pristojnosti, pač v sorazmerju z avtonomnostjo regij, ki jo je moč oceniti posebno glede na število posebnih pristojnosti, ki jih imajo.

V regionalni državi prihaja prvič do problema neposrednih odnosov med centralno državo in lokalnimi enotami, ki so, vse dokler ne nasprotujejo suverenosti regij, v regionalni državi potrebne, da ne bi prišlo do pretiranega regionalnega centralizma. V osnovi se to dogaja tudi v zvezi z obstojem vmesnih oblasti. Regije ne uživajo enake stopnje avtonomnosti kot zvezne države in tako še toliko bolj ljubosumno branijo delež neodvisnosti, ki jim je bil dan. Odločene so, da odločilno vplivajo na lokalno politiko in sledijo ciljem, ki so si jih zadale. Ta pojav je posebno izražen v Kataloniji, kjer vsako leto generaliteta pripravi en sam načrt dela in storitev za svoje ozemlje. V tem načrtu so običajno dela in storitve, ki jih financira španska država, da bi tako zagotovila gospodarsko sodelovanje z državo. V smislu odloka Real Decreto iz leta 1978 je sleherni prispevek države edinemu na-

črtu treba poravnati neposredno generaliteti. V praksi te postopke centralna država zaobide, saj si želi ohraniti lokalno bazo. To ima za posledico številne motnje v delovanju, nasprotovanja in prekrivanja. Ta primer tudi daje vpogled v splošno naravo finančne odvisnosti lokalnih enot in v njihova glavna sogovornika. Prihaja do tekmovalnosti, podobno kot v zveznih državah, vendarle je vse skupaj bolj subtilno in manj dorečeno z vidika lokalnih enot, ki jih posledično, ko se srečujejo s svojim dvorazsežnostnim splošnim statusom, trga narazen.

## Sklepne ugotovitve

Da narava unitarne ali sestavljene države neposredno vpliva na usodo decentraliziranih lokalnih oblasti, ne moremo trditi. Po drugi strani pa je načelo lokalne samouprave najbolj prizadeto v državah, ki izvajajo strogo politiko regionalizacije (s političnimi težnjami), kar lahko privede do nastanka regionalne ali celo zvezne države. Predvsem smo ugotovili, da je v unitarni državi enosmerna odvisnost lokalnih oblasti, namreč od centralne oblasti, prisotna tudi v zvezi, v odnosih med združenimi enotami in lokalnimi oblastmi. To je tako tudi, če zvezna oblast, ki vzdržuje odnose z lokalnimi oblastmi, ne sledi povsem preprostem vzorcu odnosov, kakršnega lahko najdemo v unitarni državi. Nadalje, upravna regionalizacija je značilna za nekatere unitarne države. Čeprav ta pojav včasih vodi v ponovno uveljavitev nekdanjih zamajanih vmesnih ravni oblasti, vendarle povzroči nastanek temeljnih oblasti, ki so odvisne le funkcionalno. Ni strahu, da bi se stopnja njihove odvisnosti povečala, vse dotlej, dokler je postavitve avtonomnih oblastnih organov na regionalni ravni obravnavana kot priložnost, da se s pomočjo krepitev lokalne samouprave spremeni celoten sistem. Naj bežno omenimo tudi strah, da bo centralna vlada posegla na regionalno raven v okviru reforme, ki predvideva uveljavitev načela pršenja oblastnih organov zunaj centra moči, kar bi nazadnje povzročilo krepitev centralizacije še posebej z vidika temeljnih oblasti. Tako lahko rečemo, da načelo lokalne samouprave ni v nasprotju z regionalizacijo, če se pri slednji spoštuje načelo o upoštevanju organizacije nove ravni regionalne moči odločanja.

Posledice politične regionalizacije pri vzpostavljanju regionalne države so nasprotno pomembne, kar zadeva lokalno samoupravo. Oblika ali celo sam obstoj vmesnih oblasti postane vprašljiv, če se oblikujejo prave regije, ki na takšno oblast gledajo kot na preostanek preteklosti. Včasih takšno gledanje postane izrazito negativno, in sicer posebno takrat, kadar politični večini teh dveh ravni moči odločanja nista usklajeni. Čeprav je to značilnost politične regionalizacije in tudi upravne regionalizacije, pa sta ena in druga oblika z vidika posledic za temeljne oblasti povsem različni. Odvisnost od lokalnih oblasti je v tem primeru dosti večja. Tako so pristojnosti lokalnih oblasti strožje nadzorovane, saj so pristojnosti, ki jih dobijo regije v takšni obliki sestavljene države večje. Vendarle so lokalne oblasti v takšni državi običajno pod nadzorom regij, tako da prihaja do večje odvisnosti pri njihovem delovanju, kot se dogaja regijam v unitarni državi. Ta odvisnost bo torej večja v regionalni državi. Odvisnost se kaže v vlogi regije pri finan-

ciranju lokalnih oblasti. Glede tega je regionalna država drugačna od zvezne države. Prav tako ne gre primerjati regij z združenimi državami, saj je usoda lokalnih oblasti v regijah drugačna.

Enosmerna odvisnost lokalnih oblasti v unitarni državi, in manj tudi v zvezni državi, postane dvosmerna pri regionalni državi, saj so v tej obliki države lokalne oblasti bolj odvisne od centralne oblasti in od regije, ki ji pripadajo. Regionalna država tako pomeni posebno tveganje; pojavijo se lokalne oblasti, ki se znajdejo v nedorečenem položaju in si jih lastijo tako centralna oblast kot tudi novi sestavni deli države. Ta nevarnost postane še toliko večja, kadar nastanek sestavljene države obravnajo kot proces institucionalne reforme, ki poteka več let, včasih tudi več desetletij in ki navadno ni del celotnega, skladnega in vnaprejšnjega načrta. Takšnih primerov je zmeraj več. Belgija je s tega vidika prav posebej zanimiva. V četrto stoletje je država prešla iz faze unitarne države (1970), ko so se začele institucionalne reforme do faze zvezne države (1993). Pri tem je Belgija šla skozi vmesne faze, ko je bila država rahlo regionalizirana in oblikovana v državo skupnosti in sicer v letu 1980. Leta 1989 je postala močno regionalizirana in dobro organizirana država skupnosti. Lahko bi rekli, da so bile med letoma 1980 in 1988 občine in province odvisne tako od regij kot od centralne oblasti.

Tako se zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo morda za lokalne oblasti bolje, da bi bile odvisne le od ene oblasti, pa naj bo to centralna oblast, regija ali federativna država. Kakor koli že, lokalna oblast v regionalnih državah zahteva posebno varstvo. Najboljše bi bilo takšno varstvo zagotoviti z ustavo, tako da se vanjo vključimo neka načela, ki so lokalni samoupravi naklonjena, in sicer v ustavo centralne države ali celo, kadar se to izkaže kot primerno, v pogodbe, ki jih imajo sestavni deli države. Ta določila mora spremljati tudi učinkovita pravna pot za poravnavo nesporazumov, tako da imajo lokalne oblasti zagotovilo, da jih bodo višje oblasti upoštevale. Dejstvo je, da napetost, ki se poraja med centralističnimi in decentralističnimi težnjami, lahko postane težavna v takšni vrsti države, če v državo uvedemo dodatno oblastno raven, ki se postavi med državo in lokalne oblasti. To zahteva previdnost, da ne bi prišlo do nove oblike centralizma, ki bi se razvila na regionalni ravni. Zdi se, da Evropska listina o lokalni samoupravi dokaj upošteva položaj regionalnih držav. O tem pričajo zahteve, oblikovane v tej pogodbi. Namreč, možnost, da bi država, v katero sodijo, priznala regionalne enote, jim je priznala tudi neko pravno usposobljenost na mednarodni ravni. To možnost bo treba posebej proučiti, da bi tako regionalne enote lahko same ratificirale omenjeno listino.

## **POKRAJINA KOT DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

Delovno gradivo za pripravo zakona o pokrajinah, ki ga napoveduje že zakon o lokalni samoupravi, bistveno dograjuje določbe zakona o lokalni samoupravi o pokrajini.<sup>653</sup>

Zakon o lokalni samoupravi določa, da se zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena občine povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine. Pokrajina se ustanovi na širšem geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija večji del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živčnega prebivalstva, in na katerem je – glede na površino ozemlja, število prebivalstva ter obstoječih in potencialnih gospodarskih zmogljivosti – mogoče načrtovati razvoj, ki bo pospeševal gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in v republiki. V območje pokrajine morajo biti vključena celotna območja posameznih občin.

S statutom pokrajine občine opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih opravlja pokrajina. Za prenesene lokalne zadeve širšega pomena, za katere je tako določeno v statutu pokrajine, lahko občine dajejo soglasje pri urejanju teh zadev. Po ustavnem konceptu pokrajina ni izvirna, pač pa izvedena skupnost, ki opravlja prenesene pristojnosti vanjo združujočih se občin in republike. Ko pa občine prenesejo del svojih pristojnosti na pokrajino, jih ta opravlja v svoji pristojnosti. Prenesene državne pristojnosti postanejo izvirne pristojnosti pokrajine.

Zakon o lokalni samoupravi vsebuje še temeljna načela glede organov pokrajine. Ti so pokrajinski svet, predsednik in po potrebi pokrajinski odbori.<sup>654</sup>

Pokrajinski svet je tako kot občinski svet v občini najvišji organ odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. V njem ima vsaka občina enako število predstavnikov, ki jih izvolijo sveti občin. Zakon ne določa načina volitev predstavnikov občin, zato bodo morale o tem odločiti same občine.

Predsednik pokrajine ima podobno funkcijo kot občinski župan, torej predstavlja in zastopa pokrajino ter skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta in pokrajinskih odborov. Pač pa je drugačen njegov položaj. Ni namreč izvoljen na neposrednih volitvah, temveč ga izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov, zato mu je predsednik tudi odgovoren za svoje delo.

Organizacijo pokrajin ureja poseben zakon (87. člen ZLS). To je zakon o pokrajinah, ki bo dan v t. i. predhodno obravnavo.<sup>655</sup>

V predhodni obravnavi gradiva za pripravo zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev bi morali najti odgovore na ta vprašanja:

<sup>653</sup> Zakon o pokrajinah, delovno gradivo, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, Ljubljana, marec 1998.

<sup>654</sup> Delovno gradivo za pripravo zakona o pokrajinah predvideva kot organe pokrajine pokrajinski svet, pokrajinski odbor in pokrajinskega glavarja.

<sup>655</sup> "Vsak predlagatelj zakona lahko predlaga državnemu zboru, naj se še pred vložitvijo predloga zakona opravi obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih je treba urediti z zakonom. Predhodna obravnava se opravi po prikazu stanja na posameznem področju in po prikazu tez za normativno ureditev, ki jih pripravi predlagatelj. Predhodna obravnava se opravi v delovnem telesu, ki ga določi predsednik državnega zbora. Na predlog delovnega telesa lahko državni zbor sprejme sklep, da se predhodna obravnava opravi na seji državnega zbora. V predhodni obravnavi sodeluje predstavnik predlagatelja. V njej dā mnenje sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. Po opravljeni predhodni obravnavi sprejme delovno telo oziroma državni zbor mnenja in predloge iz predhodne obravnave. Ta mnenja in predlogi se pošljejo predlagatelju, ki jih upošteva pri izdelavi predloga zakona. V predlogu zakona mora predlagatelj posebej obrazložiti rešitve, pri katerih ni upošteval mnenj in predlogov iz predhodne obravnave." (182. člen poslovnika državnega zbora, Uradni l. RS, št. 40/93, 80/94).



1. Ali je mogoče glede na veljavno ustavo, predvsem 143. člen Ustave RS, pripraviti zakon o pokrajinah v takšni zasnovi kot jo vsebuje gradivo? Pri tem je treba upoštevati tudi usmeritve iz Strategije RS za vključevanje v EU (Poročevalec DZ, št. 4/98), v katerih je na področju regionalnega in prostorskega razvoja kot usmeritev in ukrep politike predvidena vzpostavitev regij kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti in sprejem zakona o pokrajinah, ki bi lahko delovale kot partner evropskih strukturnih skladov ter v prekomejnem sodelovanju.

2. Kakšne naj bodo pristojnosti pokrajine? Ali samo lokalne zadeve širšega pomena, torej tiste, ki presegajo zmogljivosti majhnih občin, ali tudi opravljanje nalog za izvrševanje zakonov, ki ji zdaj opravljajo upravne enote? Ključno vprašanje v tem okviru je vprašanje decentralizacije in dekoncentracije.

3. Katere zadeve v izvirni pristojnosti naj bi opravljala pokrajina? Prikazati na primeru cest, energetike ali telekomunikacij. Nedvomno sodi v izvirno pristojnost pokrajine regionalno prostorsko planiranje, kar bo še posebej aktualno po letu 2000, ko preneha veljati režim dolgoročnega planiranja. V tem okviru je treba razčistiti tudi pojem urejanja, da ne bi vnesli zmede v zakonsko urejanje posameznih področij, ki je v rokah države. Obenem je treba odgovoriti na vprašanje, kako zagotoviti enakopraven pravni položaj državljanov pri urejanju njihovih zadev (potreb in interesov) na občinski in pokrajinski ravni.

4. Kakšen bo sistem finansiranja pokrajine in kaj bo njeno premoženje ter sredstva za njeno delovanje? V tem okviru je treba razčistiti takoimenovane lastne vire pokrajine.

5. Kako naj bo rešeno vprašanje postopnosti prehoda pokrajinsko ureditev, še zlasti z vidika, da se za državljane urejanje njihovih zadev v upravnih postopkih, ki jih zdaj vodijo upravne enote, položaj ne bi poslabšal.

6. V času prehodne obravnave naj bi bile pripravljene še normativna, institucionalna in socialna analiza, analiza stroškov in interesna analiza.

## USTAVA O POKRAJINAH<sup>656</sup>

V okviru razprav o lokalni samoupravi, tako ob osnutku nove ustave (1991) kot tudi danes, se je kot najbolj pereč problem pokazal t. i. regionalni problem. Po mnenju stroke je bil osnutek ustave Republike Slovenije glede tega vprašanja nedorečen, ker je govoril le o občini kot subjektu lokalne samouprave, regionalnega problema pa se ni dotaknil, razen v obliki medobčinskega sodelovanja, ki pa je omejenega pomena. Tako je v javnosti nastal vtis nevarnosti, da se bo bodoča državna ureditev Slovenije razvijala v smeri državnega centralizma in etatizma, zaradi katerega bi bila nova država Slovenija že na samem začetku svoje poti zavrta za ustvarjalno iniciativo ljudi na terenu, s tem pa tudi uspešen gospodarski in vsakršen drug razvoj, ki bi lahko temeljil na tej pobudi.<sup>657</sup> Zaradi tega zagovorniki regionalizma terjajo spremembo ustave in sicer:

<sup>656</sup> O tem je največ pisal dr. Janez Šmidovnik. Prim. Problematika pokrajine v ustavi v njegovi knjigi *Lokalna samouprava*, str. 163 in nasl.

<sup>657</sup> Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem*, str. 872.

- razširitev pristojnosti občin in pokrajin v smeri uresničevanja načela subsidiarnosti in decentralizacije;
- uvedba pokrajin kot obveznih regionalnih skupnosti;<sup>658</sup>
- ustanovitev zbora pokrajin kot nepopolnega drugega doma ob državnem zboru.<sup>659</sup>

Obstaja predlog, da bi se 143. člen Ustave RS spremenil tako, da bi se glasil:

“Pokrajina je širša lokalna samoupravna skupnost, ki obsega območje večjega števila občin.

V pristojnost pokrajine spadajo lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin; pokrajina opravlja tudi druge z zakonom določene naloge.

Pokrajina se ustanovi in njeno območje se določi z zakonom.”<sup>660</sup>

Po njihovem mnenju pokrajine v Sloveniji obstoje, le ustavna ureditev in aktualno razmerje političnih sil jim za zdaj nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema. Sprememba ustave v navedeni smeri seveda terja široko družbeno soglasje, ki mu mora biti podlaga poglobljena strokovna in politična razprava o veljavni ureditvi regionalizma v Sloveniji, o tem, kako omejiti centralizacijo in koncentracijo pristojnosti v rokah države, kaj moramo glede regionalizma spremeniti, da bi harmonizirali našo ureditev z evropsko, ali in katere ustavne spremembe so potrebne, ali naj se območje pokrajin pokriva z območjem prihodnjih upravnih okrajev in o dvodomnem parlamentu in razmejitvi pristojnosti med zboroma. Pomembno novo dejstvo, ki govori v prid uvedbe pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave je ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave. Decentralizacija in demokratizacija (načelo subsidiarnosti), ki ju promovira ta listina, se na področju regionalizma ne uresničujeta. Ustave držav Srednje in Vzhodne Evrope,<sup>661</sup> za katere se splošno ugotavlja, da so pod vplivom nemškega ustavnega modela, jamčijo lokalno samoupravo v njihovih državah.<sup>662</sup>

<sup>658</sup> Dr. Janez Šmidovnik je pripravil predlog za spremembo 143. člena Ustave Republike Slovenije. Besedilo ustavne določbe o širših lokalnih samoupravnih skupnostih naj bi se glasilo: “Za opravljanje zadev širšega lokalnega pomena in za opravljanje drugih javnih zadev v skladu z zakonom se ustanovijo z zakonom pokrajine kot širše lokalne skupnosti”. Glej prof. dr. Janez Šmidovnik, Ustavnoppravna problematika odnosov med državo in lokalno samoupravo, III. Strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3.–5. december 1997, Javno pravo z vidika Evropske unije, Inštitut za javno upravo, zbornik referatov, str. 160.

<sup>659</sup> Dr. Ciril Ribičič, Državni zbor republike Slovenije, Za regionalizem in zbor pokrajin, teze za spremembo ustave, Ljubljana, junij 1997. Za pokrajine kot obvezne skupnosti so se zavzeli tudi strokovnjaki Sveta Evrope na srečanju v Ljubljani januarja 1993. 4. in 5. septembra 1997 pa so se srečali v Ljubljani prav strokovnjaki Sveta Evrope za regionalizem in naši strokovnjaki ter obravnavali tudi gradivo za pripravo zakona o pokrajinah v Republiki Sloveniji. Oboji so se zavzeli za uvedbo pokrajin v Sloveniji, kar terjajo tako notranje kot zunanje razmere. Sklepe s tega posveta povzemamo v podpoglavju tega poglavja.

<sup>660</sup> Teze za razpravo na Konferenci na internetu za regionalizem in zbor pokrajin, Državni zbor, oktober 1997, str. 1, avtorja dr. Ciril Ribičič in dr. Janez Šmidovnik.

<sup>661</sup> Prim. The Rebirth of Democracy, 12 Constitutions of Central and Eastern Europe, Council of Europe Press, Strasbourg 1995.

<sup>662</sup> Bolgarija – 2. člen, Hrvaška – 128. člen, Republika Češka – 8. člen, Estonija – 154. člen, Madžar-

Večina ob občinah (in mestih) kot enotah lokalne samouprave predvideva tudi pokrajine kot obvezne enote druge stopnje lokalne samouprave.<sup>663</sup> Večina držav članic Sveta Evrope in Evropske unije ima razvit notranji regionalizem. Uvedba regij v Sloveniji bi tudi olajšala čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Regionalno sodelovanje prispeva h krepitvi tega sodelovanja. Evropska unija si za utrjevanje miru in gospodarske blaginje prizadeva tudi s povezovanjem in sodelovanjem regij.<sup>664</sup> Gre za pomoč območjem ob zunanjih in notranjih mejah EU pri premagovanju razvojnih težav, povezanih z njihovo odmaknjenostjo od domačih središč gospodarske dejavnosti, spodbujanje razvoja mrež za čezmejno sodelovanje, pomoč območjem ob zunanjih mejah EU, da se prilagodijo vlogi obmejnih območij skupnega trga in za sodelovanje z državami, ki mejijo na EU. Za poglobljeno čezmejno sodelovanje je potreben ustrezen večji manevrski prostor krajevnih uprav na obeh straneh meje. Program Phare za čezmejno sodelovanje ima približno 900 milijonov ekujev velik proračun za obdobje 1994–1999. Poleg tega so v okviru programa Interreg II približno 700 milijonov ekujev namenili projektom ob mejah s srednjeevropskimi in baltičskimi državami, 30 milijonov ekujev pa projektom, povezanim z Rusijo.<sup>665</sup> V okviru programa za čezmejno sodelovanje je državi na voljo pomoč, ki lahko olajša upravne ovire pri čezmejnih izmenjavah ter omogoči izboljšanje infrastrukture, skupne projekte za ravnanje z odpadki, razvoj turizma in podeželja, sodelovanje na področju zdravstva in podporo medijem za obveščanje o življenju ob meji. Evropska komisija predvideva, da se bo v okviru programa Phare za čezmejno sodelovanje v prihodnosti povečal pomen dejavnosti, ki pospešujejo izmenjavo izkušenj ter skupne projekte na področju krajevnega gospodarskega razvoja, strokovnega usposabljanja in uprave, čeprav bodo infrastrukturni projekti tudi v prihodnje največja proračunska postavka. Ta program bo vedno pomembnejši sestavni del predpristopne strategije. To je odsev skupne želje po razširitvi družine narodov, ki zagotavlja večjo varnost in blaginjo vseh.<sup>666</sup> Eden od končnih ciljev in koristi programa Phare za čezmejno sodelovanje je nudenje priložnosti, da države kandidatke nabirajo izkušnje o delovanju notranjih kohezijskih programov EU, ki jih financirajo iz t. i. strukturnih skladov EU. Ti za države članice v obdobju 1994–99 znašajo 145,5 milijarde ekujev in so zelo pomembni tudi za vse prihodnje članice EU. V okviru

ska – 42. člen, Latvija – prevzela ustavo iz leta 1922, Litva – 119. člen, Makedonija – 8. člen, Poljska – preambula, Romunija – 3. člen, Republika Slovaška – 64. člen, Slovenija – 9. člen.

<sup>663</sup> Bolgarija – regije, Hrvaška – županije kot upravne in samoupravne enote, Češka Republika – province ali regije, Estonija – uvede jih lahko zakon, 155. člen, Madžarska – counties, Poljska – ob občina kot temeljnih enotah lokalne samouprave bodo ostali tipi enot lokalne samouprave ustanovljeni z zakonom, Romunija – counties, Republika Slovaška – samoupravne enote na višji ravni bodo določene z zakonom.

<sup>664</sup> Program Interreg in program Phare za čezmejno sodelovanje odlično ponazarjata bistvo Evropske unije. Pripravili so ju, da bi spodbudili sodelovanje sosednjih obmejnih regij, ki so stoletja živele pod težo nacionalnih nasprotij. Regionalno sodelovanje, Evropski dialog, Revija za evropsko integracijo, slovenska izdaja, januar-februar 1997/1, str. 2–6.

<sup>665</sup> Prav tam, str. 5.

<sup>666</sup> Prav tam, str. 4.

čezmejnega sodelovanja Slovenije in Italije je predvidenih 15 milijonov ekujev za obdobje 1995–99, ki zajemajo poleg vodenja programa programska področja – kulturno sodelovanje, strokovni kadri, gospodarsko sodelovanje, okolje, promet in čezmejna infrastruktura.<sup>667</sup>

Tudi v državnem zboru je bilo postavljeno vprašanje,<sup>668</sup> kakšne so in kakšne bodo dejavnosti Vlade RS za organiziranje pokrajin. Ugotovljeno je bilo, da ob pozitivnih razvojnih pobudah in dejavnostih manjših občin močno zaostaja povezovanje in sodelovanje na območni ravni, kar je zelo pomembno za hitrejši gospodarski razvoj. Pomanjkanje območne upravne organiziranosti je ovira za ustrežnejše koriščenje sredstev EU iz programov Phare, kar bo še pomembnejše od 1998 naprej, ko bo EU predvidoma sofinancirala večje projekte (70 % naložbe) in prednostno projekte čezmejnega sodelovanja.

## ZAKON O POKRAJINAH<sup>669</sup>

Pokrajina kot širša lokalna samoupravna skupnost je ustavna kategorija. Ustavodajalec jo je vključil v poglavje o lokalni samoupravi kot drugo raven lokalne samouprave. Kljub problematičnosti prostovoljnega povezovanja občin v pokrajino, je po mnenju dela stroke tudi v takšnem ustavnem okviru mogoče pripraviti zakonske podlage za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Pokrajine je po prevladujočem mnenju treba uvesti, sprememba ustave pa je potrebna, če naj bo Slovenija brez ostanka razdeljena na občine in pokrajine. Formulacija člena 143 je bila v tem smislu že pripravljena med pripravljanjem nove ustave.<sup>670</sup> Primerjalni pregled ustav držav v prehodu nam pokaže, da so v tem pogledu jasne – tako glede pristojnosti lokalne samouprave kot glede njene strukture. Regija je v teh ustavah praviloma določena kot obvezna druga raven lokalne samouprave. Argumente za drugo raven lokalne samouprave najdemo še v dokumentih SE – Evropski listini o lokalni samoupravi, Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, osnutku Evropske listine o regionalni samoupravi in nekaterih dokumentih Evropske unije.

Delovno gradivo za pripravo zakona o pokrajinah, ki je pripravljeno za predhodno obravnavo,<sup>671</sup> obravnava vprašanja kot so: analiza stanja in razlogi za ure-

<sup>667</sup> Razvijanje regionalnega sodelovanja, Evropski dialog, Revija za evropsko integracijo, januar – februar 1997/1, str. 5.

<sup>668</sup> Feri Horvat, poslanec DZ, Ljubljana, 7. maja 1997.

<sup>669</sup> Delovno gradivo za pripravo zakona o pokrajinah, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo, marec 1998 Avtorji: dr. Rajko Pirnat, dr. Franci Grad, dr. Albin Iglčar, Pavle Svete, mag. Stane Vlaj in Andrej Čokert.

<sup>670</sup> Tudi pristojnosti občin in pokrajin v ustavi niso opredeljene kot to terja načelo subsidiarnosti, ki je temeljno načelo Evropske listine za promocijo lokalne samouprave. Formulacija 140. člena, ki bi bila primernejša, je bila prav tako že pripravljena.

<sup>671</sup> 4. in 5. septembra 1997 je bilo v Ljubljani delovno srečanje avtorjev delovnega gradiva za pripravo zakona o pokrajinah z misijo strokovnjakov iz nekaterih držav članic Sveta Evrope, na kate-

ditev z zakonom (ustavna in zakonska podlaga, širše lokalne skupnosti v Evropi, razlogi za oblikovanje pokrajin – notranji in zunanji, opredelitev pojmov, možne normativne rešitve) ter opredelitev pokrajine v splošnih določbah in njena umeščenost v sistem lokalne samouprave kot vmesne stopnje med državo in občinami, pristojnosti pokrajine kot dvoživke,<sup>672</sup> organi pokrajine, financiranje pokrajine, pokrajinska uprava, postopek za ustanovitev pokrajin, za spremembo njihovih območij ter imena in sedeža, nadzor državnih organov ter končne in prehodne določbe.<sup>673</sup>

## Opredelitev pokrajine

V tezah delovnega gradiva za pripravo zakona o pokrajinah<sup>674</sup> je pokrajina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njihovo izvirno pristojnost ali v uresničevanje zadev iz državne pristojnosti.<sup>675</sup>

V pokrajino se povežejo občine na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov občin in njihovih prebivalcev ter ohranjanja identitete območja.

Pokrajina temelji na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev, ki omogoča planiranje na prostorskem, gospodarskem, kulturnem in drugih področjih ter uravnotežen razvoj v občinah, pokrajini in državi.

rem so bile obravnavane teze za zakon o pokrajinah. Svet Evrope in Stalna konferenca lokalnih skupnosti Slovenije pa sta podoben posvet organizirala 27. oktobra 1997 v Mariboru.

<sup>672</sup> "Širša lokalna samoupravna skupnost pa je okraj, ki je – tako kot francoski departma – dvoživka: je samoupravna lokalna skupnost – samoupravni okraj; obenem pa je območje okraja tudi deželna (državna) teritorialna enota, ki predstavlja prvo stopnjo državne uprave splošne pristojnosti (upravni okraj). Obe enoti povezuje okrajni glavar, ki je v prvi vrsti izvršilni organ samoupravnega okraja oziroma njegovega vrhovnega organa – okrajnega zbora, hkrati pa je tudi šef upravnega okraja... Okraj ni zveza občin, torej kreacija občin, pač pa je – prav tako kot občina – izvirna lokalna samoupravna skupnost – z lastnimi nalogami, z lastnim premoženjem, z lastnimi neposredno izvoljenimi organi in z lastnimi finančnimi sredstvi. Okrajji občinam niso nadrejeni, niti podrejeni, so pa z njimi povezani v medsebojno sodelovanje", Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, str. 51.

<sup>673</sup> Ves čas razprav, zlasti strokovnih, pri pripravljajanju ustavne in zakonske podlage za uvedbo lokalne samouprave v RS, je bilo prisotno tudi vprašanje uvedbe samoupravnih lokalnih skupnosti na širšem območju od občine – za urejanje in opravljanje lokalnih zadev, ki presegajo zmogljivosti občin in niso v pristojnosti države. Država pa bi nanje lahko prenesla tudi opravljanje posameznih nalog iz pristojnosti države pod istimi pogoji, kot veljajo za občine. Pogledi nekaterih sodelujočih strokovnjakov so se od 1990 dalje tudi spreminjali. Skupina za lokalno in drugo samoupravo Komisije za ustavna vprašanja je večinsko podprla predlog Odbora za lokalno samoupravo Skupščine RS (z dne 8. 2. 1991), da se v ustavi opredeli možnost za oblikovanje širših enot lokalne samouprave, ki bi jih vzpostavil kasnejši zakon. Takratni predlagani formulaciji ("Z ustavnim zakonom se lahko uvedejo ...) je izrazil pomislek Franco Juri, češ da je predlagana formulacija premalo zavezujoča in se je zavzel za regije kot upravopolitične enote v Sloveniji. Predlagal je (22. 4. 1991) formulacijo, da se "z ustavnim zakonom na podlagi referendumov in svobodnega združevanja občin v lokalne skupnosti na širšem območju uvedejo pokrajine. Po-

Pokrajina zagotavlja demokratično upravljanje lokalnih zadev širšega pomena in državnih zadev neposredno in z izvoljenimi organi v korist svojega prebivalstva.

Pokrajina je pravna oseba javnega prava.

Vsebina pokrajinske samouprave je določena v ustavi, zakonih, načelih mednarodnega prava, pogodbah in sporazumih ter v statutu pokrajine.

Pokrajina se ustanovi in njeno območje spremeni z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov.

Pokrajina sprejme svoj statut. Statut vsebuje določbe o organizaciji pokrajine in njenih organih, o pristojnostih pokrajine, o oblikah sodelovanja prebivalcev pri skupnih odločitvah in o razmerjih med pokrajino in občinami, med pokrajina-mi ter med pokrajino in državo.

V območje pokrajine so vključena območja občin, ki so povezana v pokrajino.

Meje pokrajine ni dopustno spreminjati brez pristanka neposredno prizadetih občin in pokrajin.

Pokrajina kot širša samoupravna lokalna skupnost deluje v okviru državne suverenosti in državne ozemeljske celovitosti v skladu z ustavo.

Pokrajina v okviru svojih pristojnosti v korist svojega prebivalstva izvaja zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj pokrajine.

Na pokrajino lahko država z zakonom prenese naloge iz državne pristojnosti.

Viri sredstev za uresničevanje nalog pokrajine so davki in druge obvezne datjave in prihodki, določeni z zakonom in statutom pokrajine.

Vire sredstev za uresničevanje nalog pokrajine določata zakon in statut pokrajine.

krajina je upravopolitična teritorialna enota, ki na regionalni ravni usklajuje državne in lokalne potrebe ter ureja in opravlja zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin in niso v pristojnosti države". V nadaljevanju diskusije se je pokazalo, da gre pri vmesnem členu med republiko in občino za pomembno politično vprašanje, o katerem naj bi potekalo usklajevanje med strankami. Zlasti pa je posvet s strokovnjaki SE januarja 1993 močno vplival na dozorevanje gledanja na pokrajine kot obvezno drugo raven lokalne samouprave, če naj se Slovenije izogne pretiranemu centralizmu. Pregled pogledov in tudi formulacij bo zelo koristen v strokovni in politični razpravi o tezah za spremembo ustave, ki jih je na internetu objavil dr. Ciril Ribičič. Prim. Dr. Ciril Ribičič, Za regionalizem in zbor pokrajin, Teze za spremembo ustave, <http://www.sigov.si/cgi-bin/spl/dz/osebno/regional.html>.

<sup>674</sup> I. poglavje SPLOŠNE DOLOČBE.

<sup>675</sup> "V tem primeru bi bil teritorij pokrajine enak teritoriju upravnega okraja. Sedanji sedeži upravnih enot pa bi se lahko preoblikovali v izpostave upravnih okrajev. Dopustiti je treba dokaj verjetno možnost, da do pokrajin za vso Slovenijo sploh ne bo prišlo. Samoupravni vidik reševanja problemov in usmerjanja razvoja pa bi prišel do izraza v takoimenovanih občinskih sosvetih pri načelnikih upravnih okrajev v skladu z zakonom o državni upravi. V tem primeru bi bilo treba možnosti oziroma pooblastila, ki jih sosvetom zakon v načelu dodeljuje, v čim večjem obsegu uresničevati in še povečati. Na vmesni stopnji med občino in državo je še težje strogo razmejiti pristojnosti državne uprave in lokalne samouprave. Tu namreč prevladujejo zadeve, ki nimajo zgolj lokalnega ali regionalnega značaja in jih zato ni mogoče prisoditi niti državni upravi niti samoupravi... Vendar pa, če izhajamo s stališča, da bi oba dela uprave morala rabiti enemu cilju, to je splošni blaginji, je bolj primerno iskati sredstva in poti za uveljavitev samoupravnega vidika v

Dohodki in izdatki pokrajine so del javnih financ.

Odnosi med pokrajino in občino pri urejanju in opravljanju lokalnih zadev temeljijo na načelu subsidiarnosti.

Delovanje pokrajine ne sme posegati v avtonomijo občine pri upravljanju lokalnih zadev.

Pokrajina lahko prenese nekatere od svojih pristojnosti v izvajanje posamezni občini.

Pokrajina skrbi za uveljavljanje lokalne samouprave v občinah, za njihov usklajeni razvoj na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju ter za finančno izravnavo med občinami, ki so vključene v to pokrajino.

Predpisi pokrajine veljajo na celotnem območju pokrajine, razen če ni v samem predpisu določeno, da velja odločitev samo za del območja pokrajine oziroma samo za posamezno občino.

V okviru ustave in zakona ter svojih statutov sodelujejo pokrajine z drugimi pokrajinami, zlasti sosednjimi, ter sklepajo z njimi sporazume o sodelovanju za doseganje ciljev, ki so v skupnem interesu dveh ali več pokrajin.

Pokrajina sodeluje z drugimi pokrajinami predvsem pri regionalnem planiranju ter usklajevanju razvoja varstva okolja, pri urejanju prostora, v prometu, pri oskrbi z energijo, v šolstvu, zdravstvu, socialnem varstvu in kulturi.

Za medpokrajinsko sodelovanje lahko pokrajine oblikujejo usklajevalne in posvetovalne organe.

Pokrajina sodeluje s pokrajinami drugih držav v okviru mednarodnih pogodb in zunanjepolitičnih usmeritev države.\*

## Naloge

V drugem poglavju zakon ureja pristojnosti pokrajine. Po zamisli avtorjev gre za štiri sklope zadev:

a) izvirne zadeve: pokrajina ureja in opravlja lokalne zadeve širšega pomena zlasti na teh področjih:

- graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov ter funkcioniranje dejavnosti na teh področjih;
- graditev in vzdrževanje objektov v šolstvu, športu, kulturi, zdravstvu, socialnem varstvu in drugih družbenih dejavnostih, pomembnih za razvoj pokrajine

upravi, kakor pa pretirano skrbeti za ločitev med njima. Praktično vrednost ima edinole jasna razlika med nalogami državne in lokalne uprave... V strokovnih in političnih krogih je precej razširjeno mnenje, da bi v Sloveniji nujno morali uvesti pokrajine zaradi lažjega konkuriranja za sredstva pri tako imenovanih "evropskih strukturnih fondih". Vendar pa tudi nekatere države, ki zelo uspešno uporabljajo evropsko finančno pomoč, niso razdeljene na pokrajine (na primer Irska)“, dr. Lojze Gosar, Pokrajine in (ali) upravni okraji (2), Delo, sobotna priloga, 10. maja 1997, str. 36.

\* 28. januarja 1998 je Slovenija v Strasbourgu podpisala Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanjem teritorialnih skupnosti ali oblasti in Dodatni protokol.

in občin na njihovem območju ter niso del obveznih nalog države na teh področjih;

- graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov, ki presegajo potrebe občine, odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, odplak in zagotavljanje drugih oblik varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti;
- razvoj gospodarstva, zlasti kmetijstva, obrti in turizma na območju pokrajine;
- služb zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja;
- dejavnosti in službe za pomoč občinam pri opravljanju njihovih nalog in krepitev lokalne samouprave v občinah in
- druge lokalne zadeve širšega pomena.

Pristojnosti pokrajine na teh področjih se določijo s statutom pokrajine v skladu z zakonom.

b) prenesene zadeve iz državne pristojnosti v njeno izvirno pristojnost: pokrajina ureja in opravlja zadeve iz državne pristojnosti, ki so z zakonom prenesene v njeno izvirno pristojnost, zlasti na teh področjih:

- urejanje prostora in varstvo okolja;
- urejanje prometa in zvez (ceste, železnice, prevozi, telekomunikacije in drugo);
- oskrba z energijo;
- službe v zdravstvu, socialnem varstvu, šolstvu in poklicnem usposabljanju;
- varstvo naravne in kulturne dediščine;
- kmetijstvo, preskrba, turizem in gostinstvo;
- uresničevanje ustanoviteljskih pravic do regionalnih javnih služb

Pokrajina, ki vključuje občine, na katerih območjih živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, uresničuje v skladu z ustavo in zakonom tudi uveljavljanje posebnih pravic madžarske oziroma italijanske narodnosti.

c) upravne naloge države: pokrajina opravlja na svojem območju upravne naloge države, razen upravnih nalog, ki jih po zakonu neposredno opravljajo ministrstva, in upravnih nalog, ki so z zakonom prenesene v pristojnost občin.\*

d) presene občinske naloge: pokrajina opravlja naloge, ki jih nanjo prenesejo občine, skladno s statutom pokrajine.

## Organi

V tretjem poglavju teze za zakon o pokrajinah opredeljujejo organe pokrajine. Organi pokrajine so pokrajinski svet, pokrajinski odbor in pokrajinski glavar.

\* Takšna pristojnost pokrajine je mogoča, če bo sprejet koncept pokrajine kot dvoživke, ko naj bi bila hkrati širša samoupravna lokalna skupnost in upravni okraj splošne pristojnosti. Ministrstvo za notranje zadeve je za postopnost uveljavljanja tega koncepta.



**Pokrajinski svet** je predstavniški organ pokrajine. Sestavljajo ga člani, ki predstavljajo prebivalce pokrajine, in člani, ki predstavljajo občine.<sup>676</sup>

Člane pokrajinskega sveta – predstavnike občin volijo občinski sveti občin, ki so povezane v pokrajino. Vsaka občina ima v svetu pokrajine po enega predstavnika.<sup>677</sup>

Člane pokrajinskega sveta – predstavnike prebivalcev pokrajine volijo neposredno s tajnim glasovanjem na podlagi splošne in enake volilne pravice prebivalci pokrajine, ki imajo volilno pravico.

Na vsakih deset tisoč prebivalcev pokrajine se izvoli en član sveta pokrajine – predstavnik prebivalcev pokrajine.

Člani pokrajinskega sveta se volijo za štiri leta.

Volitve članov pokrajinskega sveta ureja ta zakon.<sup>678</sup>

Na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, kjer živita italijanska in madžarska narodnostna skupnost, imata narodni skupnosti v pokrajinskem svetu najmanj po enega predstavnika.

Število predstavnikov narodne skupnosti določi statut pokrajine.

Pokrajinski svet v okviru pristojnosti pokrajine:

- sprejema statut pokrajine;
- sprejema odloke in druge akte pokrajine,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja pokrajine;
- voli pokrajinskega glavarja;
- daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na pokrajino;
- odloča o pridobitvi in odtujitvi nepremičnin in premičnin;
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut pokrajine.

Kadar pokrajinski svet odloča o zadevah, ki se nanašajo na položaj občin v pokrajini, določen s statutom pokrajine, je odločitev sprejeta samo s soglasjem članov pokrajinskega sveta – predstavnikov občin. V takem primeru se ti člani izločijo iz pokrajinskega sveta in zasedajo kot poseben zbor.

Člani pokrajinskega sveta – predstavniki občin se lahko sestanejo na posebni seji ter dajo mnenje o zadevah iz pristojnosti pokrajinskega sveta, ki so jih nanj prenesle občine.

**Predsednik pokrajinskega sveta** se izvoli izmed članov pokrajinskega sveta. Izvoljen je kandidat, za katerega je glasovala večina članov pokrajinskega sveta.

Predsednik pokrajinskega sveta je predsednik pokrajinskega odbora.

Predsednik pokrajinskega sveta predstavlja in zastopa pokrajino.

---

<sup>676</sup> Strokovnjaki Sveta Evrope niso podprli tega dela (posrednih) volitev pokrajinskega sveta.

<sup>677</sup> Varianta: število članov pokrajinskega sveta – predstavnikov prebivalcev pokrajine in število članov – predstavnikov občin določi statut pokrajine.

<sup>678</sup> Varianta: Volitve članov pokrajinskega sveta – predstavnikov prebivalcev pokrajine ureja ta zakon. Volitve članov pokrajinskega sveta – predstavnikov občin ureja statut občine v skladu s tem zakonom.

Variantni dodatek:

Člani pokrajinskega sveta – predstavniki občin se lahko med mandatno dobo odpokličejo. Postopek za odpoklic teh članov ter razloge za odpoklic določi statut občine.

Pokrajinski svet lahko razreši predsednika pokrajinskega sveta na predlog najmanj četrtnine članov pokrajinskega sveta, če hkrati z večino glasov vseh članov pokrajinskega sveta izvoli novega predsednika pokrajinskega sveta.

S prenehanjem funkcije predsednika pokrajinskega sveta preneha tudi funkcija članov pokrajinskega odbora. Predsednik pokrajinskega sveta in člani pokrajinskega odbora morajo tudi po prenehanju funkcije opravljati tekoče zadeve do izvolitve novega predsednika pokrajinskega sveta in članov pokrajinskega odbora.

**Pokrajinski odbor** sestavljajo predsednik pokrajinskega sveta kot predsednik pokrajinskega odbora ter najmanj 5 in največ 7 članov, ki jih izvoli pokrajinski svet na predlog predsednika pokrajinskega sveta izmed članov pokrajinskega sveta.

Pokrajinski odbor:

- predlaga pokrajinskemu svetu odločitve iz njegove pristojnosti,
- sprejema izvršilne predpise za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta,
- daje smernice za delo pokrajinske uprave,
- uresničuje ustanoviteljske pravice v razmerju do javnih podjetij in javnih zavodov,

*varianta:*

- predlaga pokrajinskemu svetu imenovanje in razrešitev pokrajinskega glavarja,
- na predlog pokrajinskega glavarja imenuje in razrešuje predstojnike organov pokrajinske uprave,
- opravlja druge naloge, ki jih določi statut pokrajine v skladu z zakonom.

Pokrajinski odbor letno poroča pokrajinskemu svetu o svojem delu in o delu pokrajinske uprave.

Člani pokrajinskega sveta praviloma opravljajo funkcijo nepoklicno. Pokrajinski statut lahko določi, da predsednik pokrajinskega sveta, posamezni člani pokrajinskega odbora in predsedniki posameznih delovnih teles pokrajinskega sveta opravljajo funkcijo poklicno.

Glede nezdružljivosti funkcije članov pokrajinskega sveta z drugimi funkcijami in dejavnostmi ter glede prenehanja mandata članov pokrajinskega sveta se smiselno uporabljajo določbe zakona o lokalni samoupravi, ki urejajo nezdružljivost funkcije in prenehanje mandata članov občinskega sveta.

Pokrajinsko upravo vodi **pokrajinski glavar**.<sup>679</sup>

Pokrajinski glavar mora o delu pokrajinske uprave letno poročati pokrajinskemu svetu, pokrajinskemu odboru pa na njegovo zahtevo.

Pokrajinski glavar letno poroča Vladi Republike Slovenije o delu pokrajinske uprave pri opravljanju prenesenih nalog države.

Pokrajinskega glavarja voli in razrešuje pokrajinski svet po predhodnem soglasju Vlade Republike Slovenije.\*

Pokrajinski glavar se izvoli na predlog predsednika pokrajinskega sveta ali

<sup>679</sup> Nazivu "glavar" nekateri nasprotujejo (dr. Šmidovnik), češ da je bil to naziv za državno funkcijo (hauptman), pri pokrajini pa gre za samoupravno lokalno skupnost.

\* MNZ predlaga, če bo pokrajina dvoživka, da glavarja imenuje vlada po predhodnem soglasju pokrajinskega sveta.

tretjine članov pokrajinskega sveta. Izvoljen je kandidat, za katerega je glasovala večina članov pokrajinskega sveta, pri čemer se najprej glasuje o kandidatu predsednika pokrajinskega sveta.

Pokrajinski svet lahko razreši pokrajinskega glavarja na predlog tretjine svojih članov, mora pa ga razrešiti na obrazloženo zahtevo Vlade RS.

## Financiranje<sup>680</sup>

Sredstva pokrajin se zbirajo iz davkov, dajatev in pristojbin, ki jih lahko uvede pokrajina ob pogojih, določenih v zakonu.

Pri pripravi proračuna za tekoče proračunsko leto glede sredstev, namenjenih pokrajinam, minister za finance opravi posvetovanje s predstavniki pokrajin o višini sredstev, namenjenih za financiranje pokrajin, ter o načinih zagotavljanja teh sredstev. Ob predložitvi proračuna vlada predstavi dogovor o zagotovitvi sredstev za financiranje pokrajin.

Pokrajine imajo dostop do trga kapitala v skladu z zakonom.

Pokrajina ima za opravljanje svojih nalog sredstva iz lastnih virov, sredstva, ki jih pokrajini zagotavlja država, in sredstva, ki jih pokrajini zagotavljajo občine za opravljanje nalog iz prenesenih pristojnosti.

Zakon ali drug predpis, s katerim se določa prenos sredstev države na pokrajine, ne sme vsebovati pogojev, ki bi bili v škodo pokrajinski samoupravi. Sistem finančne izravnave, določen z zakonom, mora upoštevati finančno avtonomijo pokrajin.

Pri zagotavljanju virov sredstev za delovanje pokrajine in pri zagotavljanju sredstev za opravljanje nalog, ki jih pokrajina opravlja kot prenesene naloge države, mora zakon upoštevati ta načela:

- ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajin;
- interesi države v razmerju do pokrajin in v razmerju do občin;
- dostopnost in decentralizacija upravnega odločanja, ki zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja.

## Pokrajinska uprava

Upravne naloge pokrajine opravlja pokrajinska uprava.

Pokrajinsko upravo sestavljajo organi pokrajinske uprave, ki jih ustanovi pokrajinski svet na predlog pokrajinskega odbora z odlokom.

<sup>680</sup> Strokovnjaki Sveta Evrope so opozorili tudi na nujno premoženje pokrajine za njeno delovanje. Ministrstvo za finance pa meni, da se bo sistemska ureditev financiranja pokrajin lahko oblikovala šele takrat, ko bo tudi dokončno vsebinsko opredeljena njena pristojnost. Pri planiranju potrebnih sredstev za pokrajine bo po njihovem mnenju treba izhajati iz obstoječih bilančnih možnosti. Obseg potrebnih sredstev se nikakor ne bo mogel zagotavljati z uvedbo novih oziroma dodatnih virov na državni ali lokalni ravni. Ministrstvo za finance, Pripombe za pripravo zakona o pokrajinah, Ljubljana, 19. 1. 1198. V nadaljevanju je to ministrstvo to poglavje temeljito predugačilo.

Z odlokom pokrajinski svet tudi določi delovno področje in organizacijo organov pokrajinske uprave.

Organi pokrajinske uprave delujejo v okviru zakonov in drugih predpisov ter po smernicah pokrajinskega odbora.

K organizaciji organov pokrajinske uprave, ki opravljajo naloge, ki jih je na pokrajino prenesla država (prenesene naloge), daje soglasje Vlada republike Slovenije.

Pokrajinski glavar odgovarja za delo pokrajinske uprave pokrajinskemu svetu in pokrajinskemu odboru.

Pokrajinski glavar določa sistemizacijo delovnih mest v pokrajinski upravi in odloča o zaposlitvi v pokrajinski upravi.

Predstojnik organa pokrajinske uprave mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogami pokrajinskega glavarja ter mu redno poročati o opravljanju nalog organa pokrajinske uprave in o vseh pomembnejših vprašanjih.

Organe pokrajinske uprave vodijo predstojniki organov pokrajinske uprave.

Predstojniki organov pokrajinske uprave odgovarjajo za svoje delo in delo organa pokrajinske uprave pokrajinskemu odboru in pokrajinskemu glavarju.

Za nezdržljivost funkcije pokrajinskega glavarja in predstojnikov organov pokrajinske uprave se smiselno uporabljajo določbe zakona o lokalni samoupravi, ki urejajo nezdržljivost funkcije župana.

Za zaposlene v pokrajinski upravi se glede plač in delovnih razmerij uporabljajo predpisi, ki veljajo za zaposlene v državni upravi.

O pritožbah zoper posamične akte organov pokrajinske uprave, izdane v okviru izvirnih pristojnosti pokrajine, odloča pokrajinski glavar.

O pritožbah zoper posamične akte organov pokrajinske uprave, izdane v okviru prenesenih državnih pristojnosti pokrajine, odločajo pristojna ministrstva ali organi v njihovi sestavi, če je za to področje ustanovljen tak organ.

O sporih o pristojnosti med organi pokrajinske uprave iz izvirne pristojnosti pokrajine odloča pokrajinski odbor.

O sporih o pristojnosti med organi pokrajinske uprave odloča Vlada Republike Slovenije na predlog pokrajinskega glavarja, kadar se ti nanašajo na naloge iz prenešene pristojnosti države.

O izločitvi predstojnika organa pokrajinske uprave ali zaposlenega v pokrajinski upravi odloča pokrajinski glavar, ki ob izločitvi predstojnika organa pokrajinske uprave tudi odloči o stvari.

O izločitvi pokrajinskega glavarja odloča pokrajinski odbor, ki ob izločitvi tudi odloči o stvari.

Glede razmerij med izvajalci javnih služb, katerih ustanovitelj je pokrajina, in organi pokrajinske uprave se smiselno uporabljajo določbe zakona o upravi, ki urejajo razmerja med izvajalci javnih služb, katerih ustanovitelj je država, in pristojnimi ministrstvi.

V skladu s statutom pokrajine organi pokrajinske uprave opravljajo tudi določene upravne naloge iz pristojnosti občine.

V sporazumu se določijo tudi sredstva, ki jih občina zagotovi pokrajini za opravljanje teh nalog.

Pokrajinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem pokrajinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

Za opravljanje nadzorstva se lahko v okviru pokrajinske uprave ustanovi pokrajinska inšpekcija.

Pokrajinska inšpekcija opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem:

- predpisov in drugih aktov, ki jih v okviru svojih pristojnosti sprejme pokrajinski svet;
- predpisov in drugih aktov občin, povezanih v pokrajino, ki jih izvajajo organi pokrajinske uprave.

## Postopek za ustanovitev pokrajin

Postopek za ustanovitev pokrajin obsega:

- predhodni postopek,
- zakonodajni postopek in
- postopek konstituiranja pokrajin.

### a) Predhodni postopek

Postopek za ustanovitev pokrajin začne državni zbor s predlogom za oblikovanje pokrajin, v katerem se določijo območja, imena in sedeži pokrajin.

Predlog za oblikovanje pokrajin pripravi in predloži državnemu zboru vlada po predhodnem usklajevanju z občinskimi sveti in združenji občin. Predlog za oblikovanje pokrajin vsebuje tudi strokovne podlage in stališča vlade glede vprašanj, ki niso usklajena z občinskimi sveti in združenji občin.

Predlog za oblikovanje pokrajin upošteva ta načela:

- v pokrajino se povezujejo občine na območju, ki je povezano s skupnimi gospodarskimi, socialnimi in kulturnimi interesi prebivalstva;
- območje pokrajine mora po površini, številu prebivalstva ter po obstoječih ali možnih proizvodnih dejavnostih omogočati načrtovanje skladnega gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja na tem območju;
- v pokrajino se vključujejo celotna območja občin, ki se povezujejo v pokrajino;
- pokrajina praviloma obsega območje z najmanj 100.000 prebivalci, pri čemer se upoštevajo tudi pokrajinske posebnosti območja. (Varianta: ta alineja se črta)

Predlog za oblikovanje pokrajin pošlje državni zbor v obravnavo občinskim svetom in združenjem občin.

Občinski sveti in združenja občin obravnavajo predlog za oblikovanje pokrajin in pošljejo državnemu zboru svoja mnenja in pripombe v treh mesecih.

Občinski svet lahko o predlogu za povezovanje občine v določeno pokrajino razpiše poizvedovalni referendum ali izvede anketo med občani ali pa pridobi mnenje občanov na zborih občanov.

Na podlagi mnenj in pripomb občinskih svetov in združenj občin državni zbor določi predlog za ustanovitev pokrajin in ga pošlje občinskim svetom v odločitev.

Predlog za ustanovitev pokrajin vsebuje območja pokrajin, imena in sedeže pokrajin ter obrazložitve. V obrazložitvi mora biti navedeno, katera mnenja in

pripombe občinskih svetov in združenj občin v predhodu niso upoštevana in iz katerih razlogov.

Občinski sveti sporočijo svoje odločitve državnemu zboru v treh mesecih.

### **b) Zakonodajni postopek**

Na podlagi odločitev občinskih svetov vlada pripravi predlog zakona o ustanovitvi pokrajin in ga predloži državnemu zboru v sprejem.

Z amandmaji k predlogu zakona o ustanovitvi pokrajin se lahko spreminjajo območja, imena in sedeži pokrajin samo na podlagi predhodnih odločitev občinskih svetov.

Če na določenem območju ni soglasja za ustanovitev pokrajine, se z zakonom uredi način opravljanja nalog iz pokrajinske pristojnosti na tem območju.

Če se na določenem območju ustanovi pokrajina, vendar se v pokrajino ne poveže vse občine s tega območja, se z zakonom uredi način opravljanja nalog iz pokrajinske pristojnosti na območju občin, ki se ne povezujejo v pokrajino.

### **c) Postopek konstituiranja pokrajin**

V postopku konstituiranja pokrajin se izvolijo in konstituirajo njihovi organi ter sprejmejo statuti in drugi akti, potrebni za delovanje pokrajine.

Volitve v pokrajinske svete se izvajajo skladno z določbami zakona o lokalnih volitvah, če ni s tem zakonom in statutom pokrajine drugače določeno.

Volitve članov pokrajinskega sveta – predstavnikov občanov se izvajajo po proporcionalnem načelu.

Volitve članov pokrajinskega sveta – predstavnikov občin se izvajajo po večinskem načelu.

Volitve v pokrajinski svet vodijo in izvajajo občinske volilne komisije, volilne komisije volilnih enot in pokrajinska volilna komisija.

Pokrajinsko volilno komisijo imenuje in volilne enote v pokrajini določi pokrajinski svet. Volilne komisije volilnih enot imenuje pokrajinska volilna komisija.

Za prve volitve članov pokrajinskih svetov imenuje pokrajinsko volilno komisijo Republiška volilna komisija v 30 dneh po uveljavitvi zakona o ustanovitvi pokrajine. Volilne enote v pokrajini določi in volilne komisije volilnih enot za prve volitve članov pokrajinskih svetov imenuje pokrajinska volilna komisija v 30 dneh po imenovanju pokrajinske volilne komisije.

Pokrajinski svet se konstituira na prvi seji, na kateri je potrjenih več kot polovica mandatov članov sveta.

Prvo sejo na prvih volitvah izvoljenega pokrajinskega sveta skliče predsednik pokrajinske volilne komisije najkasneje v 20 dneh po izvolitvi.

Prvo sejo pokrajinskega sveta vodi do izvolitve predsednika sveta njegov najstarejši član. Na njegov predlog lahko pokrajinski svet odloči, da vodi prvo sejo drug član pokrajinskega sveta.

Pokrajinski svet na prvi seji najprej sprejme začasni poslovnik o svojem delu.

Po sprejemu začasnega poslovnika pokrajinski svet imenuje komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja.

Komisiji iz prejšnjega odstavka se predloži poročilo pokrajinske volilne komi-

sije o izidu volitev, potrdila o izvolitvi članov pokrajinskega sveta ter morebitne pritožbe kandidatov ali predstavnikov kandidatur oziroma list kandidatov.

O potrditvi mandatov članov pokrajinskega sveta odloča pokrajinski svet na podlagi poročila komisije iz prejšnjega člena o pregledu potrdil o izvolitvi ter o vsebini in upravičenosti morebitnih pritožb.

Pokrajinski svet skupaj odloči o potrditvi mandatov, ki niso sporni, o vsakem spornem mandatu pa odloči posebej.

Član pokrajinskega sveta, katerega mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.

Šteje se, da je pokrajinski svet z odločitvijo o spornem mandatu odločil tudi o pritožbi kandidata ali predstavnika kandidature oziroma liste kandidatov.

Po potrditvi mandatov članov pokrajinskega sveta pokrajinski svet na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja izvoli predsednika pokrajinskega sveta ter imenuje sekretarja sveta in komisijo za pripravo statuta pokrajine in poslovnika pokrajinskega sveta.

Predsednik pokrajinskega sveta v 15 dneh po izvolitvi predlaga pokrajinskeму svetu izvolitev članov pokrajinskega odbora.

Pokrajinski svet v treh mesecih po konstituiranju sprejme statut pokrajine, v 30 dneh po sprejemu statuta pa sprejme poslovnik o svojem delu in akt o organizaciji in delovnem področju pokrajinske uprave.

Pokrajinski glavar v enem mesecu po uveljavitvi akta o organizaciji in delovnem področju pokrajinske uprave izda akt o sistemizaciji delovnih mest v pokrajinski upravi in predlaga pokrajinskemu odboru imenovanje predstojnikov organov pokrajinske uprave.

Pokrajinski svet v 6 mesecih po konstituiranju sprejme pokrajinski proračun. Do sprejema pokrajinskega proračuna se delovanje organov pokrajine financira iz državnega proračuna in proračunov v pokrajino povezanih občin v skladu z zakonom o ustanovitvi pokrajine.

### **c) Postopek za spremembo območij pokrajine ter imena in sedeža pokrajine**

Območje ter ime in sedež pokrajine se lahko spremenijo samo z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov po postopku, ki je s tem zakonom določen za ustanovitev pokrajine.

Predlog za spremembo območja pokrajine ali imena in sedeža lahko da Vlada RS na lastno pobudo ali na pobudo pokrajinskih svetov in občinskih svetov.

Občina lahko izstopi iz pokrajine samo, če to ni v škodo drugih v pokrajino vključenih občin.

Sklep o izstopu občine iz pokrajine lahko sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino svojih članov ali na podlagi odločitve, sprejete na referendumu, ki se ga je udeležila večina vseh volivcev v občini.

O takem sklepu občinski svet obvesti pokrajinski svet in občinske svete drugih občin, ki so povezane v pokrajino, ter zahteva njihovo mnenje. Če pokrajinski svet in občinski sveti drugih občin nasprotujejo izstopu občine iz pokrajine, ker bi to bilo v škodo drugim občinam, povezanim v pokrajino, mora občinski svet ponovno odločati o vprašanju izstopa občine iz pokrajine.

Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi o izstopu občine iz pokrajine, o tem obvesti državni zbor z obrazložitvijo ter predlogom premoženjske in kadrovske delitvene bilance med občino in pokrajino.

Državni zbor obravnava odločitev občinskega sveta po postopku, določenim s tem zakonom za spremembo območja pokrajine.

Državni zbor lahko odloči, da se odločitev občinskega sveta o izstopu občine iz pokrajine ne upošteva, če ugotovi, da bi izstop povzročil škodo drugim občinam, vključenim v pokrajino.

Šteje se, da je izstop občine iz pokrajine v škodo drugim občinam, ki so povezane v pokrajino, če bi onemogočil ali bistveno otežil opravljanje temeljnih nalog pokrajine.

Občina ne more izstopiti iz pokrajine pred koncem proračunskega leta oziroma obdobja, določenega z zakonom o proračunskih načelih, in ne prej, dokler ni opravljena premoženjska in kadrovska delitvena bilanca med občino in pokrajino.

## Nadzor državnih organov\*

Ministrstva, vsako na svojem delovnem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov pokrajine nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi pokrajin v zadevah iz svoje pristojnosti.

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ pokrajine, ki je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve.

Če pokrajinski organ ne uskladi svojega predpisa z ustavo in zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa pokrajine z zakonom in ustavo.

## Vprašanje prehoda pristojnosti upravnih enot na pokrajine

V zakonu o pokrajinah bo treba rešiti vprašanje pogojev za uvedbo nove pokrajinske ureditve.

\* Členi tega poflavja, ki so bili pripravljene naknadno, so analogni ureditvi nadzora državnih organov, ki se z zadnjo novelo ZLS predlaga za občine.



## Stališča strokovnjakov Sveta Evrope do delovne zasnove zakona o pokrajinah<sup>681</sup>

Seminar, razdeljen na dva dni, je bil organiziran neformalno, v skupnem soglasju z delegacijo strokovnjakov Sveta Evrope in glavnimi uredniki ter sestavljavci delovne zasnove zakona, ki uvaja drugo raven decentralizirane uprave – kot tudi s specialisti strokovnjaki in specialisti z univerze – o vprašanih organizaciji uprave in lokalne samouprave. Ta neformalna struktura je še posebej omogočila neposredne in živahne izmenjave v obeh delovnih dneh, ki sta bila izvrstno organizirana in so ju z interesom podprli vsi udeleženci.

### Primernost uvedbe druge ravni in ustavni problemi, ki jih povzročajo

Slovenija je s 1. januarjem 1995 po občinskih volitvah učinkovito uvedla mrežo lokalnih skupnosti prve ravni in sicer v okviru zakonodaje, kjer si je prizadevala čim bolj natančno spoštovati zasnove Evropske listine o lokalni samoupravi, ki jo je slovenski državni zbor ratificiral 1. oktobra 1996 in je začela veljati 1. marca 1997. Teh skupnosti je danes 147 in ob upoštevanju procesa ustanavljanja občin kaže, da bo ustanovljenih še manjše dodatno število. Sicer pa obstaja že 58 decentraliziranih upravnih enot državne uprave.

Še enkrat so razpravljali o načelu ustanavljanja regij: Ali je potrebna druga raven v državi s površino 20.000 kvadratnih km? Ali ne bi bilo bolje počakati na učinkovito realizacijo delovanja občin. Razlogi, ki so bili pri tem izpostavljeni in opravičujejo takojšnje reševanje naloge, so različni. Prizadevanje za dovršitev decentraliziranja države, še preden bi strukture, omajane z nastalimi spremembami, lahko ponovno prevzele stare oblike, prizadevanje za usklajeno porazdelitev aktivnosti (70 % regij naj bi danes zaostajalo v razvoju), prizadevanje za zgledovanje po drugih evropskih izkušnjah in pripravo na bodoči vstop v Evropsko unijo. V tem pogledu so mogli strokovnjaki Sveta Evrope ugotoviti, da slovenske oblasti zelo skrbno sledijo navodilom osnutka nove Evropske listine o regionalni samoupravi, ki jo je sprejel Kongres lokalnih in regionalnih oblasti junija 1997.

Prispevek strokovnjakov na tem mestu je bil pokazati vso raznolikost pomenov, ki jih lahko pokriva pojem regije, predvsem glede na to, ali je v unitarni ali v federalni državi in da je v tem pogledu v skladu s tradicijo Sveta Evrope vsaki državi treba pustiti svobodo odločanja o shemi, ki ji najbolj ustreza in ki si bo nato prizadevala spoštovati načela samouprave, uporabne za regionalne skupnosti, vsebovane v Evropski listini o lokalni samoupravi (13. člen), in tudi v osnutku listine o regionalni samoupravi.

Poleg tega so bili strokovnjaki seznanjeni o resnični težavi, ki jo predstavlja sedanje besedilo V.a) poglavja ustave o lokalni samoupravi. Če 138. člen ustave predvideva poleg občin, možnost ustanavljanja tudi drugih teritorialnih skupnosti, pa njen 143. člen – ki hkrati obravnava medobčinsko sodelovanje in uvajanje skupnosti na drugi ravni – prepušča to ustanavljanje samostojni odločitvi občin.

<sup>681</sup> Misija strokovnjakov Sveta Evrope 4. in 5. septembra v Ljubljani, na posvetu s predstavniki slovenske oblasti o delovni zasnovi zakona o uvedbi druge ravni lokalne samouprave. Stališča je pripravil prof. Alain Delcamp.

Ni videti, da bi bile politične razmere naklonjene takojšnji reviziji ustave; v luči te interpretacije, ki je stvar konsenza, so odgovorne oblasti prevzele pripravo delovnega osnutka, ki ga morajo zdaj oceniti strokovnjaki: je zakonski okvir in se očitno opira na možnost, ki je prav tako podprta z ustavo, da država transferira določene pristojnosti. Dovoljuje nadaljevati proces začete decentralizacije, ne da bi se bilo občinam treba bati za njihovo lastno avtonomijo in njihove lastne pristojnosti. Strokovnjaki so v imenu subsidiarnosti sicer vztrajali pri tem vidiku problema in se zavzeli predvsem razbremenitev nekaterih delov besedila, na primer tistih o organiziranju regionalne uprave in tistih, ki opredeljujejo tipe nalog, za katere je zaradi njihovega pomena pričakovati, da jih bodo prevzele občine. V zvezi s to točko se je zdelo primernejše prepustiti odločitev občinam.

### **Razmejitev regij**

Strokovnjaki so opazili, da so slovenske oblasti v zvezi s to točko ravnale zelo previdno in da je odprtih več možnosti. Udeleženci seminarja so predstavili več shem, pri čemer pa je velika večina predlagala manj večjih regij. Poleg tega ni bila izključena možnost hkratnega obstoja mreže regij v pravem pomenu besede in v nekaterih predelih na pobudo občin obstoj organov za sodelovanje, ki bi pomagali šibkejšim občinam.

### **Sredstva regij**

Predstavljeno je bilo tudi vprašanje financ. Vendar, kot kaže, je osnutek o tej točki še bolj pomanjkljivo izdelan. Nasprotno pa se je o službah in zaposlenem osebju poglobljeno razmišljalo, predvsem v okviru programa reforme javne uprave. Strokovnjaki so vztrajali, da je treba nujno paziti na jasne delitve, ki zaposlenim dopuščajo možnost izbire med statusom zaposlenih v državni upravi in statusom zaposlenih v okviru bodočih regionalnih oblasti. Prav tako se je pojavilo vprašanje prenosa premoženja kot prvega pogoja za ustanovitev same skupnosti. Predstavniki Slovenije so pripisali velik pomen možnosti, ki je predvidena v evropskih konvencijah in uresničena v večjem številu evropskih držav, po kateri lahko država nekatere svoje naloge delegira lokalnim oblastem. Strokovnjaki so vsekakor vztrajali na nujnosti prenosa čim večjega števila pristojnosti, in to čim celoviteje.

### **Posledice seminarja za slovensko zakonodajo**

Razmišljanje o regijah je pokazalo, da je že obstoječe poglavje zakona o lokalni samoupravi treba ponovno pregledati, kolikor predvideva enako zastopanost občin. Hkrati je delegacija Sveta Evrope slovenskim oblastem predlagala, da razmislijo o možnosti, kako predvideti volitve članov bodočih regij na neposrednih splošnih volitvah. To pravilo je prav tako predvideno v obeh evropskih listinah in slovenska vlada se bo v danem trenutku lahko sklicevala na eno od njih. V 13. členu Listine o lokalni samoupravi je za države članice dejansko predvidena možnost sklicevanja na Listino o lokalni samoupravi, in sicer tako za teritorialne skupnosti druge ravni kot tudi za občine. Če se bo Slovenija odločila za posredne volitve, bo morala pri tej točki navesti pridržek glede listine.

Ker je zakon o regijah delovni osnutek, je bilo v diskusijo vključenih več predlogov. Določeno nejasnost je opaziti v zvezi z definicijo odgovornih izvršilnih organov. Kaže, da za imenovanje vodje regionalne uprave (glavarja) ni treba pridobiti soglasja državnih oblasti. Enako velja za organiziranje njegovih služb. To bi bilo v nasprotju z listino (6. in 8. člen) in prav tako v nasprotju z interesi samih državljanov. Tako se je pri delovanju organov, kot tudi pri odnosih med regionalnimi oblastmi treba izogniti vmešavanju državnih oblasti in natančneje določiti, da so podrejeni sodni oblasti (57. člen). Celotno besedilo VI. poglavja bi kazalo še enkrat pregledati, zaradi poenostavitve postopka in možnosti preprečitve, da bi lahko ena sama občina ustavila proces. Prav tako je treba odstraniti vse ovire za čezmejno sodelovanje (8.a člen). To je še posebej razumljivo, saj so slovenske oblasti potrdile svoj interes po podpisu Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.

Vsi udeleženci so poudarili koristnost nadaljevanja tako začetega procesa izmenjave mnenj.

## **OBMEJNO IN ČEZMEJNO SODELOVANJE LOKALNIH SKUPNOSTI – Evropska okvirna konvencija o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti**

Obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti sledi cilju Sveta Evrope, da se doseže večja enotnost med njegovimi članicami in pospeši sodelovanje med njimi. Ta cilj se uresničuje predvsem s sporazumi lokalnih skupnosti (občin in regij) na upravnem področju. Sodelovanje teritorialnih skupnosti in oblasti poteka na področjih, kot so regionalni, mestni in podeželski razvoj, varstvo okolja, izboljšanje infrastrukture in storitev ter medsebojna pomoč ob nesrečah. Pretekle izkušnje kažejo, da sodelovanje med lokalnimi in regionalnimi oblastmi Evrope tem omogoča boljše izpolnjevanje nalog in prispeva k uveljavljanju in razvoju obmejnih regij. 21. maja 1980 so države članice SE<sup>682</sup> podpisale Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti,<sup>683</sup> s katero so se zavezale, da bodo omogočale in spodbujale čezmejno sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki so pod njihovo sodno pristojnostjo ter si prizadevale za sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov v ta namen.<sup>684</sup> Konvencija, ki ima le dvanajst členov, šteje za čezmejno sodelovanje vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi kot tudi vsak sporazum, sklenjen v ta namen.<sup>685</sup>

<sup>682</sup> Avstrija, Belgija, Ciper, Finska, Francija, ZRN, Grčija, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Norveška, Portugalska, San Marino, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

<sup>683</sup> Strasbourg, Svet Evrope, Odsek za publikacije in dokumentacijo ISBN 92-871-0021-7, izdaja v maju 1989, natisnjeno v Franciji.

<sup>684</sup> 1. člen.

<sup>685</sup> 2. člen.

V konvenciji je poudarjeno, da se čezmejno sodelovanje izvaja v okviru pristojnosti lokalnih skupnosti, opredeljenih v notranji zakonodaji. Dogovori in sporazumi lokalnih skupnosti se lahko zgledujejo po vzorčnih in okvirnih sporazumih, statutih in pogodbah, ki so priloženi k tej konvenciji.<sup>686</sup> Države pogodbenice lahko sklepajo tudi meddržavne sporazume, ki med drugim lahko določajo okvir, oblike in omejitve za čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Konvencija je sploh naravnana tako, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob polnem spoštovanju določb notranje zakonodaje vsake pogodbenice. Vsaka pogodbenica si prizadeva razrešiti pravne, upravne ali tehnične težave, ki lahko zavrejo čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti,<sup>687</sup> daje potrebne informacije drugi pogodbenici<sup>688</sup> in seznanji svoje lokalne skupnosti z možnostmi delovanja, ki jim jih daje ta konvencija.<sup>689</sup> Konvencija se ratificira, sprejme ali odobri in začne veljati za konkretno državo tri mesece po datumu shranitve listin o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi<sup>690</sup> Dodatek h konvenciji vsebuje vzorčne meddržavne sporazume o čezmejnem sodelovanju na regionalni in lokalni ravni<sup>691</sup> ter okvirne sporazume, pogodbe in statute, ki so lahko podlaga za čezmejno sodelovanje med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi.<sup>692</sup> Vzorčni meddržavni sporazumi se nanašajo na spodbujanje čezmejnega sodelovanja, regionalno čezmejno dogovarjanje, lokalno čezmejno dogovarjanje, pogodbeno čezmejno sodelovanje med lokalnimi oblastmi in organizacije čezmejnega sodelovanja med lokalnimi oblastmi.<sup>693</sup> Okvirni sporazumi, statuti in pogodbe med lokalnimi oblastmi pa se nanašajo na ustanovitev skupine za svetovanje med lokalnimi oblastmi, sodelovanje pri vodenju čezmejnih lokalnih javnih zadev, ustanovitev čezmejnih združenj zasebnega prava, nabave ali storitve med lokalnimi čezmejnimi skupnostmi (tipa "zasebnega prava"), nabave ali storitve med lokalnimi čezmejnimi skupnostmi (tipa "javnega prava") in ustanovitev organizacij za čezmejno medobčinsko sodelovanje.<sup>694</sup>

V Svetu Evrope je bil pripravljen tudi Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki je bil na voljo za podpis 9. novembra 1995. Z njim je dopolnjena okvirna konvencija glede na dejanski položaj v Evropi, upoštevanje Evropske listine lokalne samouprave in Deklaracije o čezmejnemu sodelovanju v Evropi, ki jo je sprejel Odbor ministrov ob 40. obletnici Sveta Evrope. Deklaracija se zavzema za postopno odstranitev vseh upravnih, pravnih, političnih ali socioloških ovir za razvoj čezmejnih projektov. V statutu SE (1949) o čezmejnem sodelovanju ni bilo govora.

---

<sup>686</sup> 3. člen.

<sup>687</sup> 4. člen.

<sup>688</sup> 6. člen.

<sup>689</sup> 7. člen.

<sup>690</sup> 9. člen.

<sup>691</sup> Str. 10.

<sup>692</sup> Str. 11.

<sup>693</sup> Str. 11 do 24.

<sup>694</sup> Str. 24 do 32.

Z Dodatnim protokolom, ki obsega štirinajst členov, so v bistvu natančneje določene (v operativnem smislu) določbe konvencije o tem, koga zavezuje sporazum o čezmejnem sodelovanju, o pravnem statusu organa za čezmejno sodelovanje in o nadzoru, ki velja za ukrepe, ki jih sprejmejo lokalne skupnosti ali organ za čezmejno sodelovanje.

Vlada Republike Slovenije je sprejela<sup>695</sup> pobudo za podpis Evropske konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in Dodatnega protokola k tej konvenciji.<sup>696</sup> Slovenija sicer že nekaj časa dejavno sodeluje v več oblikah tega sodelovanja. Podpis konvencije in dodatnega protokola Evropa je odvisna tako od sodelovanja med državami kot od sodelovanja na lokalni ravni – med čezmejnimi območji. Čeprav se situacije na mejah razlikujejo, je pomembno spodbujanje sodelovanja med lokalnimi skupnostmi na obeh straneh meje ob upoštevanju različnih administrativnih struktur.<sup>697</sup> Sodelovanje med lokalnimi skupnostmi prispeva k izboljšanju sodelovanja na državni ravni. Vsaka država mora nujno opredeliti, kaj je lokalna oblast in kakšne pristojnosti ima. Sporazumi lokalnih skupnosti ne smejo kršiti notranjega prava posamezne države. Konvencijo je podpisalo in ratificiralo 20 držav članic SE. V letu 1990 je SE izdelal vprašalnik glede sprejemanja konvencije in vzrokov za njeno nesprejemanje. Pri tem je bilo ugotovljeno, da konvencija ne vključuje natančnih obveznosti držav glede sodelovanja in ne vključuje dovolj pravnih instrumentov in obveznosti za sodelovanje. Zato je bil oblikovan obravnavani Dodatni protokol h konvenciji. Pripravljen pa je še en dodaten protokol (glej str. 427).

Obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti odpira problem decentralizacije oziroma regionalizacije – vmesne ravni med občinami in državo. Slovenija sodeluje s svojimi sosedi med drugim tudi s programom PHARE,<sup>698</sup> ki ga financira Komisija Evropske unije. V tem programu sodeluje z Italijo, Avstrijo in Madžarsko. Eden glavnih problemov našega sodelovanja je, da je naš upravni sistem nepriemerljiv s sosednjimi državami. Odsotnost stopnje na regionalni ravni zavira čezmejno sodelovanje. To pomeni, da trenutno nimamo neke organizirane javne infrastrukture, ki bi celovito dajala podporo pri vzpostavljanju ali širjenju stikov in sodelovanja.<sup>699</sup> Vendar se skuša ta problem premostiti ob sodelovanju z izpostavamami Gospodarske zbornice, z nekaterimi občinami in Mariborsko razvojno agencijo. Meja med Slovenijo, Italijo in Avstrijo je dokaj odprta in je že do zdaj omogočala razvoj neposrednih stikov. Ključne ovire pa so: neustrezne prometne povezave, ozka grla na glavnih mejnih prehodih in neenakomernost porazdelitve

<sup>695</sup> Na seji 13. oktobra 1997.

<sup>696</sup> V ta namen je bil 21. novembra 1996 v Ljubljani delovni posvet o čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti, ki ga je v sodelovanju s SE – Direkcijo za okolje in lokalne oblasti organizirala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo. Povzetek referatov je bil objavljen v Analize, št. 27/96, Ministrstvo za zunanje zadeve, str. 71 do 76.

<sup>697</sup> Sodelovanje med lokalnimi skupnostmi različnih držav pa ne poteka le na podlagi skupne meje. Zato je SE pripravil tudi osnutek Dodatnega protokola 2 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.

<sup>698</sup> Cross border cooperation program.

<sup>699</sup> Dr. Riana Benko, Glavni problemi prekomejnega sodelovanja v Sloveniji, prispevek za omenjeni posvet o čezmejnem sodelovanju, Ljubljana, 18. 11. 1996.

na posameznih območjih, depopulacijski trendi in odseljevanje mladih, nizka izobrazbena raven in pomanjkanje specifičnih znanj, velika odvisnost od tradicionalnih industrij in pomanjkanje podjetniškega vzdušja, visoka stopnja brezposelnosti, problem majhnosti in razdrobljenosti, pomanjkanje informacij, znanja in organizacijskih struktur. Glavna ovira, ki preprečuje čezmejno sodelovanje, je ravno dejstvo, da na čezmejnem območju niso vzpostavljene strukture, ki bi motivirale, usmerjale in podpirale izvajanje skupnih projektov. Niso zagotovljeni lokalni viri za podporo izvajanja iniciativ. Ni oblikovana skupna strategija za izvajanje projektov na obeh straneh, ki bi zagotavljala skladnost.<sup>700</sup>

Kljub vsem oviram je čezmejno sodelovanje po strokovnih ocenah dobro – še zlasti po letu 1995, ko je bil podpisan večletni sporazum o sodelovanju pri razvoju obmejnih regij. Obmejni stiki so zelo intenzivni in sodelovanje na lokalni ravni obstaja že dolgo. V pripravi je skupna strategija za čezmejno sodelovanje, ki bo opredelila cilje in usmeritve za sodelovanje na ključnih področjih, kot so ekonomska rast obmejnih regij še posebej na področju razvoja tehnologij, spodbujanja malega gospodarstva in kooperacij, infrastruktura, varstvo naravnih potencialov, turizem, spodbujanje sodelovanja v kulturi, športu, glasbi, umetnosti, zdravstvu, izobraževanju idr.

## OSNUTEK EVROPSKE LISTINE REGIONALNE SAMOUPRAVE<sup>701</sup>

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (zbornica regij) je na tretjem zasedanju v Strasbourgu (2. do 4. julija 1996) sprejel osnutek resolucije o Evropski listini regionalne samouprave, ki jo je pripravila posebna delovna skupina. Naložil ji je, da med zasedanjem 1996 in zasedanjem 1997 prouči mnenja Zbornice lokalnih oblasti, Parlamentarne skupščine, Skupščine evropskih regij in Sveta Evrop-

<sup>700</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>701</sup> V juniju 1993 je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope organizirala v Ženevi konferenco o temi "Regionalizacija v Evropi: Evalvacija in perspektive". Glede na to konferenco in njeno zaključno deklaracijo je CLRAE na prvi seji junija 1994 sprejel resolucijo št. 8, v kateri je povabil Zbornico regij, da sestavi Evropsko listino o regionalni avtonomiji v smeri Evropske listine lokalne samouprave in v sodelovanju s Parlamentarno skupščino. Leta 1994 je Biro Kongresa ustanovil delovno skupino za pripravo Evropske listine regionalne samouprave. Ta je imela vrsto sestankov, ki so jim prisostvovali tudi ugledni pravniki in drugi strokovnjaki za regionalizacijo, s katerimi se je želela delovna skupina posvetovati. Prvi osnutek teksta te listine je bil javno predstavljen v Hannoveru 22. marca 1996. Osnutek listine temelji na prvem poročilu strokovnjakov, zapisnikih sestankov delovne skupine, Evropski listini lokalne samouprave, Listini in statutu CLRAE, Listini o regionalizaciji Evropskega parlamenta in drugih dokumentih. Skupina je imela pristop, da pripravi tekst, ki bi lahko postal konvencija Sveta Evrope zraven in v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave. Skupina je tudi upoštevala dele Maastrichtskega sporazuma, ki se nanašajo na subsidiarnost. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti naj bi končni tekst sprejel na svoji četrti seji 1997 in ga predložil Odboru ministrov SE z željo, da postane nova konvencija Sveta Evrope. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Regions, Third Session, Strasbourg 2–4 July 1996, Report European Charter of Regional Self-government, str. 2 do 4.

---

skih občin in regij ter predloži končno besedilo, ki naj bi ga sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope.<sup>702</sup>

Osnutek listine v uvodu poudarja, da so regije eden od temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Regionalizacija pa se ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti in jo morajo spremljati prav ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov Evropske listine lokalne samouprave.

V besedilu listine je zahtevano, da se načelo regionalne samouprave v čim višji meri prizna v ustavi. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava. Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih organov v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa, ter so upravno postavljena med centralno vlado in lokalne organe, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti z namenom, da podpisajo regionalni trajnostni razvoj. Regije imajo lastne pristojnosti, poblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi.

Osnutek listine dalje govori o odnosih regij z lokalnimi organi in z drugimi regijami, tudi čez mejo. Regionalna telesa so skupščina kot predstavniško telo, izvršilno telo, regije imajo lastna sredstva, lasten sistem upravljanja, lastna telesa in lastno osebje. Regije se financirajo z lastnimi sredstvi, iz sistema finančne izravnave in z dostopom do trga kapitala.

Države, v katerih trenutno poteka proces regionalizacije, se po osnutku listine lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ta listina. Obvežejo se, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir in upravne ter finančne mehanizme, ki jim bodo omogočili, da se bodo glede svojih regionalnih struktur ravnale v skladu s pravicami, opredeljenimi v tej listini ter z možnimi pridržki, ki jih predvideva listina.

---

<sup>702</sup> CLRAE je na svojem četrtem zasedanju, ki je bilo od 3. do 5. junija 1997 v Strasbourgu določil končni osnutek Evropske listine lokalne samouprave in ga predložil Odboru ministrov SE v nadaljnji postopek.

XV.

SKLEPI



1. Krajevna oziroma lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalnega značaja z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Gre za posebno avtonomno javnopravno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega režima. V demokratičnih družbah poznajo krajevno samoupravo že več stoletij, prav tako pa je njena tradicija prisotna tudi na našem ozemlju.

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je gotovo drugo najpomembnejše državotvorno dejanje uvedba lokalne samouprave. Z reformo lokalne samouprave oziroma ponovno uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji je bilo treba začeti zaradi ustave nove države – samostojne demokratične Republike Slovenije – ki je prebivalcem Slovenije zagotovila lokalno samoupravo. S to temeljno zahtevo – ob človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelu delitve oblasti – je Ustava Republike Slovenije uvrstila Slovenijo med države, ki žele zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni.

Ustava Republike Slovenije zagotavlja pravico do lokalne samouprave v Sloveniji, kar je usklajeno z Evropsko listino lokalne samouprave. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov kakor tudi neposredno – z referendumi, na zborih občanov, z državljansko iniciativo in na druge načine.

Z uvedbo in začetkom delovanja novih občin je bil odpravljen komunalni sistem, v katerem je bila občina t. i. družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu in za račun države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih. Nekdanja občina je bila tako po velikosti, številu prebivalcev kot po organih in področju dejavnosti težko primerljiva s klasično občino v Evropi. Občine so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti.

Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja s koncepcijo združenega dela, delegatskega sistema, vodilne vloge zveze komunistov idr., ki jih nadomestijo pluralizem lastnin, tržno gospodarstvo, politični pluralizem večstrankarskega tipa idr., so nastali pogoji za odpravo komunalnega sistema. Zanj je bilo značilno, da je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, vendar je večino nalog opravljala za državo. Občina je sicer imela vlo-

go klasične občine, obenem pa je bila osnova družbe samoupravljanja brez etatiističnega prisiljevanja.

Klasična občina je pristojna le za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. Tudi pri nas smo imeli take občine vse do leta 1955.

Lokalna oz. krajevna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

Na našem območju je bila lokalna samouprava uvedena že sredi prejšnjega stoletja z avstrijskim provizoričnim zakonom o občinah, ki ga je podpisal cesar leta 1849, tik po marčni revoluciji iz leta 1848. Prva občinska zastopstva so bila na podlagi tega zakona na Kranjskem izvoljena leta 1850. Leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah, na njegovi podlagi pa deželni zakoni o občinah, npr. za Kranjsko leta 1866. Od takrat naprej lahko sledimo nepretrganemu nizu zakonodajnega urejanja lokalne samouprave vse do leta 1955, ko je bil uveden obstoječi komunalni sistem, za katerega nekateri štejejo, da je odpravil lokalno samoupravo.

V komunalnem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, ki je večino nalog je opravljala za državo. Raziskave kažejo, da je bilo teh nalog po letu 1974 preko 3.000 in da je kar 85 % dejavnosti občinskih organov bilo delo za državo. Po ustavni domnevi je bila občina (komuna) pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je funkcionirala občina kot integralni del države, kot njena prva stopnja.

Da takratna občina ni bila naravnana na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa občinske uprave, v kateri so prevladovali organi in službe, ki so bili v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev. Enako sliko dobimo tudi pri pregledovanju občinskih odlokov in drugih splošnih aktov. Velikanska večina teh normativnih aktov je pomenila zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov.

Po tej konceptiji so nastale velike občine, ki so bile v povprečju nekajkrat večje po površini in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Nekdanja slovenska občina je imela v povprečju 31.740 prebivalcev in je obsegala 321 km<sup>2</sup> površine. Nekdanja občina torej tudi po svoji ozemeljski strukturi ni bila občina.

Nekdanje občine so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti. Znotraj velikih občin so se začele oblikovati ožje samoupravne enote, ki so se leta 1963 preimenovala v krajevne skupnosti. V njih se je do neke mere razvila lokalna samouprava.

Iz zgodovinske in primerjalne analize lahko tudi ugotovimo, da so občine glede na teritorij in število prebivalcev praviloma majhne, kar ne velja za mestne

občine. Tudi zato je bila potrebna sprememba sistema v smeri občine kot prave, to je naravne lokalne skupnosti.

2. Cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji so zlasti:

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih;
- soodločanje ljudi – demokratične lokalne volitve, referendumi, zbori občanov, državljska iniciativa;
- racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni menedžment);
- enakomernejši razvoj vse skupnosti (uresničevanje načel subsidiarnosti in decentralizacije):
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti;
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave; uvedba pokrajin;
- primerljivost s sosedi in Evropo.

Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji se je uvajala v zelo neugodnih časovnih rokih. Raziskava o konstituiranju novih občin je pokazala, da so bili cilji reforme zastavljeni pravilno, zaradi kratkih rokov pa seveda še daleč niso uresničeni. Veliko se je v potek reforme vključevalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije. Pomembno je, da je ustavno sodišče v številnih odločbah ugotavljalo, da gre pri uvajanju lokalne samouprave v RS za dolgotrajen proces in je zato tudi določilo daljše roke za popravke teritorialnega oblikovanja novih občin ter spremembe zakonodaje o lokalni samoupravi.

Rezultati omenjene raziskave kažejo, da kljub nekaterim zelo kritičnim ugotovitvam občinski funkcionarji izražajo optimizem in predvsem zaupanje v razvojne možnosti svojih občin. Problemi so po njihovih ocenah praviloma posledica hitrosti oziroma ne dovolj domišljene reforme in bodo sčasoma, tj. z njihovo odpravo, presahnili. Pozornost zasluži ocena, da je prostorska izoblikovanost novih občin še precej nestabilna (večinsko mnenje podpira večje občine), prav tako pa tudi relativno nizka stopnja zaupanja v državne organe. Občine so se v prvi polovici l. 1995 pretežno ukvarjale z osnovnimi zagonskimi vprašanji. Vsebina dela svetov so bila pretežno organizacijska, finančna, premoženjska vprašanja in seveda "klasična" komunalna vprašanja, kot je odvoz odpadkov. Raziskava je pokazala, da je razmejitev pristojnosti med državo in občino klasična točka nestrinjaja. Jasno je izražena težnja, da naj bi se na vseh področjih občinske pristojnosti bolj ali manj okrepile. Razdelitev pristojnosti bo tako eno od središčnih področij dialoga med državo in občinami.

Uvajanje lokalne samouprave, ki jo sestavljajo teritorialna, funkcionalna in organizacijska sestavina, je temeljilo na Ustavi Republike Slovenije in na zakonu o lokalni samoupravi kot najpomembnejšem zakonskem predpisu na tem področju, ki so ga spremljali še zakoni o referendumu za ustanovitev občin, o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, o lokalnih volitvah in o financiranju občin. Za lokalno samoupravo so pa pomembni še drugi predpisi, s katerimi so vsebinsko opredeljene funkcije občin (področna zakonodaja), zlasti pa tudi zakon o upravi. V pripravi so še zakon o pokrajinah kot drugi ravni lokalne samouprave

in hkrati upravnem okraju, o mestnih občinah in zakon o skladnem regionalnem razvoju, ki bo med drugim določil merila za občine s posebnim statusom.

3. Reforma lokalne samouprave in reorganizacija državne uprave bi morali potekati hkrati in povezano. Stroka je na to opozarjala od začetka in menila da bodo v nasprotnem primeru občine kot temeljne lokalne skupnosti že na samem začetku svojega delovanja brez prave vsebine oz. se bodo lahko ukvarjale zgolj z zadevami, s katerimi so se krajevne skupnosti. To ni cilj reforme lokalne samouprave. Koncept občin kot "oskubljenih kokoši" je tudi v nasprotju z načeli Evropske listine lokalne samouprave in s težnjami v državah članicah Sveta Evrope.

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uveljavitvi lokalne samouprave, naj bi bila le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz sedanje državne pristojnosti vrnila občinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti. Reorganizacija lokalne samouprave je zato velika naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med republiko in lokalnimi skupnostmi, kar pomeni tudi ali predvsem ureditev smiselnih finančnih in lastninskih tokov in razmerij med obema ravnema.

4. Državni zbor je 1. oktobra 1996 sprejel zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, ki je začela veljati za našo državo 1. marca 1997. Ratifikacija te listine, ki je najpomembnejši mnogostranski pravni dokument Sveta Evrope na področju lokalne samouprave, terja primerjavo listine z Ustavo in zakonodajo Republike Slovenije, ki ureja to področje. Treba bo pripraviti spremembe in dopolnitve že sprejetih predpisov kakor tudi zagotoviti upoštevanje listine pri nadaljnjem razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in še zlasti pri dograjevanju sistema financiranja občin. Evropska listina lokalne samouprave je mednarodni dokument za zaščito lokalnih svoboščin. Poleg nje obstaja še vrsta mednarodnih dokumentov s področja lokalne samouprave, ki jih bo treba upoštevati tudi v Republiki Sloveniji. Tu omenjamo zlasti Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki je bila podpisana januarja 1998, Konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih in Evropsko listino o regionalni samoupravi, ki je v pripravi.

Institucije lokalne demokracije igrajo po mnenju najodgovornejših voditeljev držav članic Sveta Evrope temeljno vlogo pri varovanju stabilnosti v Evropi, kar so zapisali tudi v zaključno deklaracijo, ki so jo sprejeli na svojem drugem vrhu oktobra 1997 v Strasbourgu.

Z ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave so temeljna vprašanja lokalne demokracije, ki morajo biti rešena v skladu z listino, ta:

- pravni temelj lokalne samouprave: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (ustava, zakonodaja),
- področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave: metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih oblasti upravljati bistveni del javnih zadev preko svetov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, in njihovih izvršilnih organov ter notranje

- upravne strukture z njihovim lastnim osebjem,
- jamstvo avtonomije: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih oblasti, omejitve nadzora lokalnih oblasti, sodna sredstva (dostop, možnosti),
  - ustrezni finančni viri: lastni viri in lastnina; pravica pobirati lokalne davke; sistem finančne izravnave; sistem dotacij; dostop do trga kapitala; upravljanje virov,
  - pravica združevanja in načelo posvetovanja: sodelovanje lokalnih oblasti (strukture, čezmejno sodelovanje); postopki posvetovanj,
  - uresničevanje političnih pravic: volilna pravica in demokratični volilni proces; svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščeniosti in participacije na lokalni ravni; kjer so v veljavi, lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; participacija tujcev v javnem življenju na lokalni ravni,
  - demokracija na vmesnih ravneh: kjer so uvedene, delovanje vmesnih oblasti, kot so regije, glede zadev, ki so navedene zgoraj in glede na 13. člen Evropske listine lokalne samouprave.

5. Zakon o lokalni samoupravi je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena. Zakon je Državni zbor sprejel 21. decembra 1993 ter ga je večkrat spremenjal in dopolnjeval. Tako je bila prva novela zakona potrebna že pred oblikovanjem novih občin, potem ko ni uspel referendum za njihovo ustanovitev maja 1994. S to novelo so bili določeni ostrejši pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, na katerem naj se ustanovi nova občina, določena merila in postopek za določitev statusa mesta ter dopolnjene določbe o oblikovanju mestne občine. Z novelo je bilo tudi določeno, da organizacijo pokrajin ureja posebni zakon.

Druga novela zakona je bila potrebna iz več razlogov. Po konstituiranju občinskih svetov so ti in župani ugotovili, da je nujna konkretnjša razmejitev pristojnosti med organoma. Glavni cilj predlaganih sprememb in dopolnitev je bil, da se omogoči tekoče, nemoteno in usklajeno delovanje občinskih svetov in županov. S temi spremembami in dopolnitvami nista bila spremenjena osnovna ureditev in temeljni položaj organov občine, odpravljene pa so bile nejasnosti glede položaja in funkcije občinskih organov ter natančneje razmejene in določene pristojnosti občinskega sveta in župana. Koncept zakona o lokalni samoupravi temelji na ločenosti funkcij občinskega sveta kot organa, ki skrbi za predpise in župana kot izvršilnega organa. Organa sta neposredno izvoljena in nobeden od njiju ne more posegati v pristojnost drugega.

Tretja obsežnejša novela je prinesla spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na ožje dele občin in njihov pravni status, delovanje nadzornih odborov ter še nekatera druga vprašanja. Tako pogosto spreminjanje temeljnega zakona o lokalni samoupravi nedvomno kaže vsaj troje. Prvič, da niso imeli prav tisti, ki so menili, da zakon ni potreben ali da naj bo povsem načelne narave. Drugič, da je uresničevanje lokalne samouprave mnogo bolj zapleten proces, kot se je od začetka mislilo in da mora država oziroma zakonodajalec močno posegati v lokalno avtonomijo, kjer so odnosi med organi pogosto takšni, da blokirajo normalno funkcioniranje občine. Tretjič, da zakon tudi zaradi neustreznih posegov politike vanj ni

več v celoti ustrezen in bi morali v trezni presoji ponovno konceptualno razmisliti o njem. Dodamo pa še lahko, da pa so tudi neustrezna pričakovanja, da se dajo vsi problemi lokalne samouprave rešiti s tem zakonom. Sprejeta je bila tudi četrta novela, v zakonodajnem postopku pa je še peta. Med njima pa je bila spremenjena še določba, kdo ne more biti član nadzornega odbora.

6. Soodločanje občanov v javnih zadevah izhaja neposredno iz ustavne pravice državljanov sodelovati pri upravljanju javnih zadev. Če je neposredna demokracija izredno pomembna za sprejemanje državnih odločitev, je še toliko pomembnejša za odločanje v okviru lokalne samouprave. Možnost občanov, da neposredno odločajo, tudi povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje v zadevah lokalne samouprave in s tem krepi njeno učinkovitost. Čeprav lokalno samoupravo izvajajo predvsem demokratično izvoljeni organi, takšna ureditev ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja. Oblike neposrednega odločanja so eden temeljnih elementov lokalne samouprave. Uvedba lokalne samouprave je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v lokalnih skupnostih z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih problemov, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti. Lokalne skupnosti je treba vrniti ljudem v njih, jih napraviti čim učinkovitejše, pregledne in privlačne za ljudi, ki v njih živijo. Udeležba državljanov v najrazličnejših oblikah je močno prisotna v vseh državah z razvito lokalno samoupravo, še zlasti na Bavarskem, v Švici in v ZDA. Pri nas so te oblike zanemarjene in zato nerazvite.

7. Občine se financirajo na podlagi zakona o financiranju občin, ki je bil sprejet 1994 pred začetkom delovanja novih občin kot začasni zakon. Osrednja vsebina zakona je financiranje nujnih nalog (t. i. zagotovljena poraba), ugotavljanje meril za financiranje nujnih nalog ter na njih temelječa finančna izravnava, to je so sredstva državnega proračuna namenjena za delovanje občin. Merila za zagotovljeno porabo pripravljajo v pristojnih resornih ministrstvih in službah, zagotovljeno porabo pa na tej podlagi in ob sodelovanju občin za vsako proračunsko leto ugotavlja Ministrstvo za finance. Rezultat določenih meril je ugotovljena zagotovljena poraba občin na prebivalca (odhodki občin za financiranje nujnih nalog). Ker ta v posameznih občinah ne dosega 90 odstotkov povprečne zagotovljene porabe na prebivalca v občinah v Republiki Sloveniji, ki jih kot osnovo za zagotavljanje sredstev finančne izravnave določa zakon, je država dolžna občini ta sredstva zagotoviti s finančno izravnavo. S finančno izravnavo se tudi izravnava neskladje med lastnimi dohodki občin in sredstvi potrebnimi za izvajanje nujnih nalog.

Sredstva državnega proračuna, namenjena za prenose občinam, so glede na oblikovana in finančno ovrednotena merila že od vsega začetka delovanja novih občin nezadostna. Finančna izravnava je bila zato zagotovljena le ob upoštevanju dejanskega stanja in stopnje razvitosti oziroma doseženih standardov na področjih, ki so opredeljena kot nujne naloge (zagotovljena poraba) posamezne občine

kot razlika med lastnimi dohodki in ugotovljeno višino potrebnih sredstev za financiranje nujnih nalog, ni pa zagotovila vsaj minimalnih razvojnih potreb, ki naj bi bile zagotovljene na podlagi 52. člena ZLS. Glede na gornje ugotovitve bo torej nujno zagotoviti lokalnim skupnostim višja sredstva – višji delež BDP v okviru javne porabe.

Spremembe sistema financiranja občin terja tudi ratifikacija Evropske listine lokalne samouprave. 9. člen vsebuje osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Ta načela so: načelo ustreznosti, ki zahteva, da ima lokalna skupnost ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga. Načelo sorazmernosti zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jih jim določata ustava in zakon. Načelo samofinanciranja zahteva, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvirati iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same. Po načelu prožnosti morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko čim prej sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Po načelu izravnave mora država ne le s finančno izravnavo, temveč tudi z drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi na področju financiranja lokalnih zadev. Načelo sodelovanja zahteva, da se lokalne skupnosti na primeren način vpraša za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. Načelo samostojnosti zahteva, naj sredstva, ki jih država dodeli lokalnim skupnostim, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov. Načelo zadolževanja pa zahteva, da imajo lokalne skupnosti za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

V okviru priprave predlogov sprememb normativne podlage financiranja občin bodo analizirani tudi ustreznost obstoječega sistema oblikovanja meril za zagotovljeno porabo oziroma načina določanja sredstev finančne izravnave ter oblikovani instrumenti spodbujanja enakomernejšega razvoja ter doseganja primerljivejše oziroma višje ravni razvitosti občin – ob upoštevanju vseh pozitivnih in negativnih ugotovitev občin, resornih ministrstev ter Ministrstva za finance. V delovni zasnovi reforme je predvidena drugačna oblika oblikovanja meril.

8. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z zakonom o lokalni samoupravi, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki) kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine v smislu 13. člena zakona o lokalni samoupravi, je merilo za določanje izvirnih nalog občin. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma do-

ločajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, koomunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti – občina opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena. To je tudi tako imenovano načelo univerzalne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnostih drugih oblasti.

Razmejitev funkcij med državo in lokalno skupnostjo je torej odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena funkcija nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati tako država v zakonodajnem procesu kot tudi občina v svoji regulativni vlogi.

Pristojnosti občin je naprej določil zakon o upravi, ki je poddržal vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvene narave iz pristojnosti starih občin. Ustavno sodišče je razveljavilo takšno ureditev. Ugotovilo je, da uvedba lokalne samouprave pomeni tudi to, da država prevzema državne funkcije, ki so jih v komunalnem sistemu opravljal občine kot podaljšek državne oblasti. Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča je bil sprejet zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, ki ne razrešuje razmejitve pristojnosti državne uprave od izvirnih pristojnosti lokalnih skupnosti tako kot to zahteva sistemska ureditev. Državni zbor je ob sprejemanju tega zakona naložil Vladi RS, da opravi razmejitve do avgusta 1996. Razmejitve je treba opraviti v novih področnih zakonih na področjih, ki še niso usklajena z ustavo RS. Treba bi bilo tudi določiti pogoje in postopke za prenos državnih funkcij na organe lokalnih skupnosti, kot to določa 24. člen zakona o lokalni samoupravi. Z zakonom o prevzemu državnih funkcij so občine dobile le minimalne pristojnosti, zato je prišlo do številnih zahtev za oceno omenjenega zakona. Zato je ustavno sodišče z odločbo (Ur. list RS, št. 44/96) razveljavilo 1. člen zakona o prevzemu državnih funkcij, 99. a člen zakona o lokalni samoupravi ter posamezne točke 3. člena zakona o prevzemu državnih funkcij ter 9. člen zakona o spremembah in dopolnitvah stanovanjskega zakona. S to odločbo so občine pridobile nove pristojnosti iz posameznih področnih zakonov (zakon o grobiščih in grobovih borcev, zakon o varnosti cestnega prometa, zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, stanovanjski zakon in še nekateri drugi zakoni). Ta proces vračanja pristojnosti občinam je treba nadaljevati.

9. Z zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij so bile ustanovljene občine in določena njihova območja, imena in sedeži ter število članov prvih občinskih svetov. Ta zakon je določil tudi občine, ki imajo status mestne občine.

Predlog omrežja novih občin je nastal na podlagi meril in funkcijske navezave naselij na določena središča, upoštevanje zgodovinske navezanosti in upravnih ureditev v preteklosti, sistema centralnih naselij in ankete med prebivalci, h kateremu središču gravitirajo. Čeprav je bil med sprejemanjem zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij ta sistem ponekod v Sloveniji spremenjen,



bi sprejem cele vrste novih zahtevkov za ozemeljske spremembe ustvaril sistem izjem.

Državni zbor je s sklepom Vladi Republike Slovenije naložil, da pripravi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, s katerimi naj bi se določila merila za določitev izjem od 13. in 13. a člena zakona o lokalni samoupravi. Strokovna presoja takšne zahteve je pokazala, da bi določanje izjem pri izpolnjevanju pogojev po 13. členu zakona o lokalni samoupravi ter sprememba pogojev iz tega člena pomenilo oblikovanje občin, ki ne bi izpolnjevale minimalnih vsebinskih pogojev za učinkovito delovanje. Hkrati bi sprememba teh pogojev povsem spremenila zasnovo lokalne samouprave, ki temelji na zahtevi, da mora biti vsaka občina sposobna opravljati temeljne naloge ter zagotavljati najnujnejše skupne potrebe in interese prebivalcev na določenem območju. Vsaka ozemeljska sprememba mora biti z vidika "ostanka" občine in "razširjene" občine še v okvirih, ki jih za ustanovitev občine določata ustava in zakon. Z določanjem meril za izjeme iz drugega odstavka 13. a člena zakona o lokalni samoupravi bi bilo mogoče ustanavljati občine na depopulacijskih območjih, obmejnih, gospodarsko stagnirajočih, ki so po pravilu območja praznjenja, skratka tam, kjer bi kazalo območja novih občin vezati na funkcijsko močna središča. Zato je treba izjeme, ki jih omogoča drugi odstavek 13. a člena, obravnavati posamično ter pri tem dosledno ter enako obravnavati zahteve prebivalcev vseh območij, da na svojem območju oblikujejo občino oziroma preoblikujejo posamezna območja.

Po ustanovitvi prve mreže novih občin je Ustavno sodišče prejelo pobude za začetek postopka za presojo ustavnosti 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ustavno sodišče je določilo rok za odpravo neskladnosti novih občin z ustavo, ki jih mora Državni zbor odpraviti najkasneje šest mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev leta 1998.

Strokovni pregled predlogov za ustanovitev novih občin je pokazal, da je nekaj predlogov za ustanovitev novih občin v skladu z zakonskimi pogoji, večina predlogov in pobud pa ne izpolnjuje pogojev za ustanovitev občine po 13. členu zakona o lokalni samoupravi ter ne dosega število 5.000 prebivalcev.

V Evropi sicer obstaja ogromna raznolikost situacij med državami, kar zadeva velikost občin. Povprečna površina se razteza od 4.3 km<sup>2</sup> (Malta) do 1.437 km<sup>2</sup> (Švedska), povprečno število prebivalcev pa je od 1.580 prebivalcev v Franciji do 118.440 v Združenem kraljestvu. Kar zadeva spremembe meja posameznih občin, je to običajno stvar nacionalne zakonodaje, ki le v omejenem številu primerov predvidevajo zavezujoč referendum o tej zadevi.

10. Razvoj lokalne samouprave in pretirana centralizacija nalog v državi kažeta na potrebo po krepitvi moči občine v razmerju do države preko pokrajine kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Pokrajina naj bi opravljala v medsebojni povezanosti državne naloge, ki jih je treba opravljati v pokrajini, in samoupravne naloge lokalnega pomena, ki so odsev procesov v tem prostoru. Pokrajina naj bi zagotovila demokratično upravljanje lokalnih zadev širšega pomena in državnih zadev neposredno in z izvoljenimi organi v korist svojega prebivalstva. Kljub problematični ustavni opredelitvi pokrajine je pokrajine mogoče pričakova-

ti, ker zanje govori več razlogov kot proti njim. Razlogi so notranji in zunanji. Razlogi za ustanovitev pokrajin v Sloveniji so tudi v različnih regionalnih problemih, saj so ti drugačni v Zasavju, Pomurju ali na Primorskem. Pri omejevanju zgolj na upravno teritorialno delitev bi vsekakor zabrisali regionalne posebnosti v Sloveniji, čeprav je po tem značilna v evropskem prostoru. Reševanja perečih regionalnih problemov ne moremo poenostaviti na odnose med državo in velikim številom zelo heterogenih občin.

Ustava Republike Slovenije v 138. členu določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih, v 143. členu pa opredeljuje pokrajino kot širšo samoupravno lokalno skupnost, v katero se povezujejo občine zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Občine se samostojno povezujejo v širše lokalne skupnosti, vključno v pokrajine. Pokrajine so tako ustavna kategorija, ustavodajalec je z njimi resno mislil, zato jih je po našem mnenju mogoče uveljaviti že na podlagi veljavne ustave. Ustava v 143. členu ne predpisuje pokrajin kot obveznih skupnosti. Pokrajine so zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere te prostovoljno vstopajo in izstopajo. Čeprav je temu tako, pa je razvoj lokalne samouprave, ki ga spremlja pretirana centralizacija nalog v državi, pokazal na nujno potrebo po uvedbi pokrajin v Sloveniji. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezovale naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine.

Zaradi ustavnega položaja pokrajin se postavi vrsta vprašanj, ki so politične in strokovne narave. Skupina za lokalno samoupravo Komisije Skupščine Republike Slovenije za ustavna vprašanja je leta 1991 večinsko podprla predlog Odbora za lokalno samoupravo Skupščine Republike Slovenije, da se v ustavi opredeli možnost za oblikovanje širših enot lokalne samouprave, ki bi jih vzpostavil kasnejši zakon. V nadaljevanju diskusije se je pokazalo, da gre pri vmesnem členu med republiko in občino za prvovrstno politično vprašanje, o katerem naj bi potekalo usklajevanje med strankami. Zlasti pa je posvet s strokovnjaki Sveta Evrope februarja 1993 močno vplival na dozorevanje gledanja na pokrajine kot na nujno obvezno drugo raven lokalne samouprave, če naj se Slovenije izogne pretiranemu centralizmu. Takrat so se strokovnjaki strinjali, da je nedvomno treba uvesti pokrajine v Sloveniji, za kar pa je po njihovem mnenju treba spremeniti ustavo, če naj bo Slovenija brez ostanka razdeljena na občine in pokrajine. Opredelitev 143. člena je bila v tem smislu že pripravljena, vendar ni bila uvrščena na sejo ustavne komisije.

Primerjalni pregled ustav drugih držav v prehodu pokaže, da so glede pristojnosti in strukture lokalne samouprave jasnejše. Pokrajina je v večini primerov določena kot obvezna druga raven lokalne samouprave. Razloge za drugo raven lokalne samouprave najdemo tudi v dokumentih Sveta Evrope – v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki je za Slovenijo je začela veljati 1. 3. 1997, v Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in v Evropski listini o regionalni samoupravi, ki naj bi jo sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope.

Posvet s strokovnjaki Sveta Evrope, ki je bil septembra 1997 v Ljubljani, drugi pa oktobra 1997 v Mariboru, je poudaril funkcionalno naravo pokrajin. Gre za porazdelitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, pri čemer je pokrajina tudi oblika odpora proti državni birokraciji, ki ne želi izgubiti sedanjih pristojnosti. Položaj pokrajine izhaja iz položaja občin in v ničemer ne ogroža avtonomije občin. Gre tudi za potrebe prakse, saj občine vsega ne zmorejo opraviti. Tuji strokovnjaki so tudi menili, da se običajno podcenjuje zakone in se govori le o ustavi. Glede ustave Republike Slovenije so menili, da je po njihovem mnenju podlaga za uvedbo pokrajin 138. člen ustave, 143. člen ustave pa razumejo kot razlago 138. člena ustave. 138. člen ustave odpira več ravni lokalne samouprave, 143. člen pa daje možnost za medsebojno sodelovanje občin, kot je predvideno v drugem odstavku 10. člena Evropske listine lokalne samouprave in še eno dodatno možnost za povezovanje občin v primerjavi s 138. členom ustave. Predvideva namreč dve situaciji – medobčinsko sodelovanje in pokrajine. Pripravljen gradivo za zakon o pokrajinah po oceni tujih strokovnjakov skrbno sledi navedenim evropskim listinam. Na teze za zakon pa so dali pripombe, ki naj bi zakon oklestile odvečnega pravnega urejanja, odpravile nekatere nejasnosti in jasno opredelile načelne določbe o pristojnostih pokrajine ter konstituiranje in medsebojna razmerja pokrajinskih organov in uprave med seboj, do občin in do države.

Pokrajine v Sloveniji so potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in velikega prenosa sredstev EU za regionalni razvoj, kar bo pomembno v zvezi s procesi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Strukturni skladi, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja v Evropski uniji, bodo pomembni tudi za Slovenijo oziroma njen regionalni razvoj. Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti.

Pokrajine bodo opravljale naloge, ki presegajo zmogljivosti občin, saj jih te ne morejo opravljati, ker presegajo njihove kadrovske, tehnične, organizacijske ter finančne zmožnosti. Gre za izvirne naloge pokrajin, ki jih lahko opravljajo same in ne s prenosom z občin, saj te po svoji naravi nimajo pristojnosti za opravljanje nalog širših lokalnih skupnosti – pokrajin. Občine pa lahko prenesejo na pokrajine tudi nekatere naloge iz svoje izvirne pristojnosti. Izvirne naloge pokrajin bi se nanašale na varstvo okolja, urejanje prostora, promet in zveze, kmetijstvo, predvsem pa bi bile vse naravnane v spodbujanje razvoja pokrajine. Dalje gre za naloge, ki jih prenese država po načelu subsidiarnosti in decentralizacije, ali pa za naloge, ki so z zakonom določene kot izvirne naloge pokrajin. Pokrajina naj bi opravljala tudi naloge, ki jih država prenese v upravljanje pokrajinam kot prvi stopnji splošne pristojnosti države.

Predlog je, da se pokrajine ustanovijo z zakonom na podlagi odločitev občinskih svetov. Predlog naj bi določil državni zbor na podlagi vladnega predloga. Če celotno območje države ni pokrito s pokrajinami, se določi način opravljanja nalog iz pokrajinske pristojnosti.

Pokrajine naj bi se financirale iz davkov, dajatev in pristojbin. Predlaga se uzakonitev posvetovanja s predstavniki pokrajin o financiranju ter da se ob predložitvi proračuna v državni zbor predstavi dogovor o delitvi sredstev za financiranje pokrajin. Država mora pri zagotavljanju sredstev in virov upoštevati:

- da se zagotavlja enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj,
- da se upoštevajo interesi države tako do pokrajin kot občin,
- da se omogočata večja dostopnost ter decentralizacija upravnega odločanja in zagotavlja učinkovitost upravnega delovanja.

11. Ustava v 141. členu določa, da mesto lahko dobi po postopku in pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Zakon o lokalni samoupravi povzema navedeno ustavno določbo, za tem pa opredeljuje še cilje in namen ustanavljanja mestnih občin, in sicer zaradi enotnega prostorsko urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja; država pa lahko na mestno občino prenese opravljanje določenih nalog iz svoje pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta. Ustavno sodišče je naložilo zakonodajalcu, da uresniči določbo drugega odstavka 141. člena in zagotovi mestnim občinam poseben status oziroma posebne naloge, ki jih preostale občine ne opravljajo. Kljub temu, da gre pri tem tudi za spremembo obsega pristojnosti občin nasploh, v njihovo korist, gre pri mestnih občinah za, resda omejen, pa vendarle del posebnih nalog, ki se nanašajo na razvoj mest. S področnimi zakoni, ki urejajo mestni promet, javne prevoze, varstvo okolja, urejanje prostora in urbanizem, kulturno in arhitekturno dediščino, stanovanja, kulturo, zdravstvo, šolstvo, gospodarske dejavnosti, javno varnost in geodezijo, bo treba določiti te naloge. Pri tem velja omeniti, da gre za manjše število nalog kot so primestni promet, lokacijska in gradbena dovoljenja, ustanavljanje javnih zavodov na področju poklicnega izobraževanja, srednjega in višjega izobraževanja in poklicnih tečajev, ustanavljanje javnih zavodov na področju sekundarne ravni javne zdravstvene službe, nadzor na področju javne varnosti idr.

12. V primerjalnem pregledu lahko vidimo, da so občine pristojne za komunalno, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti (na primer zagotavljanje lokacij za gospodarske in trgovske dejavnosti), zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti (na primer solidarnostna in nedobičkonosna stanovanja za šibkejše sloje prebivalstva) in vzdrževanje družbenega reda (na primer s podporo ljudem v težavah). Obseg delovanja lokalne samouprave je razmeroma velik in zajema večino nalog, pomembnih za vsakodnevno življenje ljudi. Regijam oziroma drugi ravni lokalne samouprave so poverjene pristojnosti, ki zadevajo večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem planiranju in drugo. Zadeve, ki jih opravljajo občine in regije, so določene v zakonih za vsako posamezno področje. Zakonodaja daje občinam in regijam več ali manj svobode pri določanju ravni in obsega urejanja. Nekateri zakoni so le okvirne narave in omogočajo široke možnosti za njihovo uporabo. Drugi zakoni pa dodeljujejo občinam in regijam specifične zadeve, pri katerih jim puščajo malo maneverskega prostora. Občine opravljajo tudi naloge, ki niso določene z zakonom, in naloge, ki so jim prenesene z države. Pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti so lahko izključne, deljene, obvezne ali prostovoljne, lahko se uresničujejo neposredno ali posredno. Na primer, požarno varstvo je v številnih drža-

vah v izključni in obvezni pristojnosti občine, ki ga uresničuje neposredno in z lastno odgovornostjo. Civilna zaščita pa je marsikje v pristojnosti države ter lokalnih in regionalnih oblasti, je izključna, deljena in obvezna pristojnost, ki jo uresničujejo vse tri oblasti neposredno in z lastno odgovornostjo. Nekatere zadeve pa so v izključni pristojnosti države, na primer varnost, policija. Svet Evrope je pripravil preglednico pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti ter po posameznih državah članicah njihovo distribucijo med državo, občinami in regijami. Pristojnosti, ki se dele med posamezne oblasti, so: splošna uprava – varnost, policija, požarna varnost, civilna zaščita, sodstvo, civilni register, statistični urad, volilni register; izobraževanje – predšolska vzgoja, osnovno izobraževanje, srednje izobraževanje, poklicne in strokovne šole, višje šolstvo, izobraževanje odraslih; javno zdravstvo – bolnišnice, zdravstveno varstvo; socialno varstvo – otroško varstvo in vrtci, družinske socialne službe, socialni domovi, socialna varnost; stanovanja in mestno planiranje – stanovanja, mestno planiranje, regionalno prostorsko planiranje; okolje, javna snaga – voda in kanalizacija, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, pokopališča in krematoriji, klavnice, varstvo okolja, varstvo potrošnikov; kultura, prosti čas in šport – gledališča in koncerti, muzeji in knjižnice, parki in javne površine, šport in prosti čas; promet, prevoz – ceste, prevoz, mestni cestni prevoz, mestni železniški prevoz, pristanišča, javna letališča; gospodarske javne službe – plin, ogrevanje, oskrba z vodo, kmetijstvo, gozdovi, ribolov, elektrika, ekonomska promocija, trgovina in industrija, turizem; druge funkcije – nacionalna obramba, zunanje zadeve, razvoj, kaznovanje, domača nega.

V primerjavi z našimi nekdanjimi občinami naj bi bila nova občina osredotočena predvsem na opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina je po naši ustavi pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Ustava pa tudi določa, da lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese nanju opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V začetnem obdobju delovanja novih občin je bilo težko pričakovati, da bi občina lahko prevzela v svoje upravljanje določene zadeve, ker za to niso bile dane materialne in kadrovske razmere. Zdaj pa občine ugotavljajo, da so usposobljene tudi za prevzem tistih zadev iz državne pristojnosti, ki bi jih bilo smotrno in racionalneje izvajati v občinah. Tu gre za zadeve na področjih urejanja prostora, kmetijstva, drobnega gospodarstva, turizma, javnih prireditev, obratovalnega časa in na drugih področjih. Z vidika Evropske listine lokalne samouprave (načelo subsidiarnosti) in sodobnih trendov v Evropi na področju lokalne samouprave lahko ugotovimo, da je treba na analitični podlagi decentralizirati vrsto zadev z države na občine in še posebej na mestne občine.

13. Mreža novih občin še ni dokončna. Nadaljuje se postopek za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij in postopek za izvedbo odločbe Ustavnega sodišča RS o ugotovitvi neskladnosti 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij z ustavo – po zakonu o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Za večino pobud za oceno ustavnosti (julij

1994) je bilo značilno, da je šlo za predloge posameznih naselij in krajevnih skupnosti, da bi bili uvrščeni v drugo občino, da bi ustanovili lastno občino, v nekaterih primerih so bile predlagane spremembe imen in sedežev občin, v nekaterih primerih pa je predlagana delitev naselij.

Večina zahtev in pobud se je sklicevala na izide referendumov za ustanovitev občin, ki so bili izvedeni 29. maja 1994 in utemeljujejo svoje predloge s tem, da ni bila upoštevana volja prebivalcev, izražena na teh referendumih. Vlada je tedaj opozorila, da so bili referendumi izpeljani na podlagi Zakona o referendumu za ustanovitev občin in ob upoštevanju še nespremenjenega zakona o lokalni samoupravi, ki je terjal izpolnjevanje večine od enajstih pogojev (nekdanji 13. člen zakona o lokalni samoupravi, ki ga je ustavno sodišče razveljavilo).

Ustavno sodišče je v svojih odločbah, izdanih na podlagi izvedenih postopkov za presojo ustavnosti in zakonitosti, obrazložilo, da se pred določitvijo območja občine ugotovi volja prebivalcev z referendumom, ki pa ima naravo poizvedbenege – posvetovalnega referenduma. To pomeni, da izide Državni zbor upošteva, če je oblikovanje določenega območja občine usklajeno z ustavnim konceptom lokalne samouprave in z zakonskimi merili za oblikovanje območij občin. Pri tem je treba upoštevati, da so bili na podlagi razveljavitve 13. člena ter prvega in tretjega odstavka 14. člena zakona o lokalni samoupravi sprejeti novi obvezni pogoji za ustanovitev občin, določeni v novem 13. in 13. a členu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi.

Državni zbor je maja 1997 sprejel sklep o začetku postopka za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij v zvezi z odločbo ustavnega sodišča o ugotovitvi neskladnosti 2. in 3. člena zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij z ustavo in vlado zadolžil, da pri pripravi ustreznega gradiva upošteva tudi vse druge predlog za ustanovitev občin ter za določitev oziroma za spremembo njihovih območij, imen in sedežev, ki so bili vloženi po uveljavitvi zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Državni zbor je na seji septembra 1997 ugotovil, da so predlagatelji v skladu z zakonom vložili 54 predlogov za ustanovitev novih občin, 8 predlogov za spremembe območij občin in en predlog za spremembo imena in sedeža občine. Državnemu zboru pa so bile posredovane še pobude in vloge za 28 novih občin in 18 sprememb območij občin. Vlada se je predhodno opredelila do vseh v skladu z zakonom o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij vloženi predlogov ter Državnemu zboru predlagala začetek postopka za ustanovitev 22 novih občin, 10 sprememb območij občin in 6 sprememb imena in sedeža občin. Državni zbor je celotno gradivo posredoval v mnenje občinskim svetom. Ustanovitev novih občin je pričakovati spomladi 1998, njihovo konstituiranje pa znotraj rokov, ki so predvideni za posamezna opravila za lokalne volitve, ki bodo v jeseni 1998. Koliko bo novih občin, bo odločil državni zbor.

14. Evropska listina lokalne samouprave je prvi mnogostranski pravni instrument, ki opredeljuje in varuje načela lokalne samouprave. Le ta je ena glavnih opor demokracije, kot jo zagovarja in uveljavlja Svet Evrope. Cilj Evropske listine lokalne samouprave je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje

in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave, jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, administrativno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti. Zaradi tega je listina evropsko izražanje politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih oblasti daje vsebino načelom Sveta Evrope, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. Seveda to vključuje prepričanje, da bo stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne oblasti, spoštovana kot preizkusni kamen prave demokracije.

Odkar je začela veljati, je listina ustvarila odločilen prispevek k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav. Tako tudi v ustavo Republike Slovenije.

Udeleženci prve konference o Evropski listini o lokalni samoupravi, ki je bila v Barceloni januarja 1992, so v svojih sklepih zapisali, da Evropska listina lokalne samouprave zagotavlja podlago krajevne demokracije, postavlja vodilna načela za razvoj lokalne samouprave in s tem prispeva k utrjevanju demokracije in človekovih pravic. Udeleženci konference so menili, da bi morale določbe listine, ki so jih države prostovoljno sprejele, imeti višjo pravno veljavo, zlasti še v tistih državah, v katerih so mednarodne pogodbe normativni vir domačega prava, in da jih je treba zavestno upoštevati. Kot glavni problemi pri izvajanju listine pa so bili navedeni:

- nevarnost, da se področje lokalne samouprave okrni z določbami področne zakonodaje ali s procesi ponovne centralizacije;
- da domači predpisi omejujejo pravice lokalnih oblasti, da same izbirajo svoje osebje in ga usmerjajo na način, ki ga imajo za najprimernejšega;
- da upravni nadzor nad delom krajevnih oblasti zmanjšuje prostost odločanja in učinkovitost lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev;
- da nezadostnost finančnih virov lokalnih oblasti lahko spodkoplje lokalno avtonomijo kot tako;
- da mora biti glede pravne zaščite lokalne samouprave vedno na razpolago pravno sredstvo ob kršitvi načel lokalne samouprave, bodisi da takšna kršitev izvira iz določb zakona ali iz upravnih odredb.

15. Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Gre pa za zelo pestre in različne ureditve. Med seboj se razlikujejo v obsegu, strukturi, funkcijah kot tudi v razmerjih do države oziroma centralne uprave. Skupna značilnost jim je samo njihova naslonjenost na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj, ki je v nekaterih deželah pripeljal do večje, v drugih pa do manjše stopnje lokalne samouprave.

Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več enot (ožjih in širših), ki sestavljajo lokalno samoupravo, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega sistema. Dejavniki, ki neposredno vplivajo na ureditev teh vprašanj so na-

slednji. Prvi je obseg lokalne samouprave in njen položaj v razmerju do države. Visoka stopnja lokalne samouprave v kombinaciji z velikostjo teritorija zahteva njeno večjo strukturiranost, ker narava nekaterih skupnih potreb ter dejavnosti za njihovo zadovoljevanje zahtevajo, da se v nekaterih primerih odvija to na širšem, v drugih primerih pa na ožjem prostoru. Nasprotno pa nizka stopnja lokalne samouprave ne zahteva njene strukturiranosti, ker se pri majhnem obsegu skupnih zadev, prepuščenih lokalni samoupravi, te sploh ne diferencirajo.

V večini ureditev je najvišji organ občine neposredno izvoljeni svet, ki ima funkcijo strateškega odločanja. Izvršilno funkcijo v prvem modelu izvaja odbor s predsednikom, ki tudi neposredno nadzira in koordinira upravno funkcijo, ki jo izvajajo oddelki. Ta model je precej podoben naši bivši ureditvi, s tem da so sveti po svojem obsegu precej manjši od bivših občinskih skupščin. V drugem modelu izvaja izvršilno funkcijo enako odbor s predsednikom, pri čemer neposredno ne nadzira in koordinira upravne funkcije. To nalogo opravljajo posebni sveti, ki jih za vsako upravno področje oziroma oddelek izvoli svet. Ta model omogoča največji vpliv klientele na izvajanje upravne funkcije. V tretjem modelu izvaja izvršilno funkcijo župan, ki istočasno tudi nadzira in koordinira upravno funkcijo, ki jo izvajajo oddelki. Pri tem delu mu pomagajo njegovi pomočniki ter občinski tajnik.

Obseg lokalne samouprave določajo njene funkcije oziroma originarne pristojnosti. Pri funkcijah lokalne samouprave gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, kajti njene izvirne funkcije opredeljujejo njeno vsebino.

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljeni osnovni pogoji za življenje, kot so: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina), dostopnost zdravniške oskrbe in socialne oskrbe, osnovno šolanje, minimalni komunalni in stanovanjsko-prostorski pogoji za bivanje, osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta), banka oziroma hranilnica ter prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti. Tipične javne lokalne zadeve so zlasti komunalne zadeve, pa tudi skrb za osnovno varstvo otroka in družine, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele, skrb za javni red in mir, planiranje in urbanistično urejanje prostora idr. Komunalne dejavnosti so osrednja vsebina občinske oziroma komunalne uprave v svetu. Pri komunalnih dejavnostih gre za izgradnjo in vzdrževanje t. i. komunalne infrastrukture ter za opravljanje nekaterih služb, ki so neobhoden pogoj za življenje in delo občanov in njihovih organizacij. Komunalne dejavnosti so po svoji naravi službe javnega pomena – javne službe.

Organi lokalne uprave pa lahko izvajajo tudi državne naloge kot je npr. vodenje določenih matičnih evidenc. Sicer je eno temeljnih vprašanj nove lokalne samouprave vprašanje izvajanja državnih nalog preko njenih organov. Primerjalni pregled nam pokaže, da obstajata glede rešitve tega vprašanja dve ekstremni možnosti: da organi lokalne uprave ne izvajajo nalog centralne uprave in se te izvajajo preko njenih območnih organov, ali pa organi lokalne uprave izvajajo vse naloge centralne uprave razen tistih, ki so izrecno pridržane njenim organom. Med tema dvema ekstremoma so možne različne rešitve.



16. Strokovna srečanja slovenskih in tujih strokovnjakov v okviru programa LODE (Local democracy) Sveta Evrope, ki so bila leta 1993 in 1997, so prinesla skupne sklepe, iz katerih je izhaja, da:

- Slovenija potrebuje lokalno samoupravo na dveh ravneh, kot je organizirana skoraj brez izjeme v vseh evropskih deželah, to je temeljne lokalne samoupravne skupnosti – občine, in širše lokalne samoupravne skupnosti – kot so na primer province (pokrajine) v Italiji, Španiji, Holandiji, Belgiji, departmaji v Franciji ali Landkreisi (okrajji) v vseh nemških deželah,
- morata biti obe vrsti lokalnih samoupravnih skupnosti obvezni (zaključki leta 1993) in morata pokrivati – vsaka zase – ves nacionalni teritorij; zato morata biti obe ustanovljeni z zakonom in njun teritorij določen z zakonom; tudi temeljna načela za njuno funkcioniranje morajo biti določena z zakonom;
- morajo lokalne skupnosti opravljati v svoji pristojnosti bistveni del javnih zadev na svojem območju; gre za tri sklope njihovih pristojnosti: njihove izvirne pristojnosti, b) prenesene (državne) pristojnosti, c) z državnimi predpisi določene njihove lastne pristojnosti;
- da je najbolj racionalno, če širše lokalne samoupravne skupnosti opravljajo – poleg svojih izvirnih nalog – in nalog, ki jim jih poverijo občine (lokalne zadeve širšega pomena) tudi državne naloge regionalnega pomena – kot prenesene državne naloge; v takem primeru državi ni treba posebej ustanavljati državnih okrajev;
- da bi bilo treba, ker slovenska ustava ne dopušča take organiziranosti lokalne samouprave, izpeljati nekaj manjših ustavnih sprememb v poglavju o lokalni samoupravi; treba bi bilo spremeniti 140. in 143. člen ustave; določbe 140. člena preveč zožujejo izvirno delovno področje občine, razen tega pa praktično skoraj onemogočajo prenos državnih nalog na občine; realizacija obstoječih določb bi imela za posledico izrazito male in funkcionalno malo pomembne občine; po drugi strani pa bi država morala sama organizirati svoje službe na terenu po modelu centralističnega upravljanja. Določbe 143. člena predvidevajo, da se širše lokalne samoupravne skupnosti oblikujejo s prostovoljnim povezovanjem občin, kar je pravno in dejansko nerealno in neuresničljivo; te določbe so lahko osnova za medobčinsko sodelovanje, ne pa za oblikovanje širših lokalnih samoupravnih skupnosti – s spredaj opisanimi kategorijami nalog; tudi ta okoliščina bi narekovala centralistično upravljanje Slovenije. V zaključkih posveta iz leta 1997 pa je nastal zanimiv nov moment glede ustavne možnosti za ustanovitev pokrajin, ko so tuji strokovnjaki menili, da bi pokrajine lahko nastale na podlagi 138. člena ustave, ki govori o tem, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.
- da ponovna uvedba lokalne samouprave v RS potrebuje povsem jasne ustavne in zakonske določbe o pristojnostih, dohodkih, postopku za ustanovitev novih občin, prenesenem delokrogu in drugih vprašanjih, ki so običajna zakonska materija v zakonih o lokalni samoupravi v drugih državah Evrope. Občina je glavni tip lokalne samouprave. Oblikovana je v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti in ima položaj samoupravnosti z vsebino, kakor ga

določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni državi. Druga stopnja lokalne samouprave naj se v ustavi povsem jasno opredeli kot ustavna kategorija oziroma skupnost *sui generis* z jasnimi pristojnostmi. Udeleženci so glede na izkušnje v drugih deželah, ki so izvedle reforme lokalne samouprave, menili, da je za takšen dalekosežen projekt nujen politični konsenz vseh parlamentarnih strank, sicer ga ni mogoče uresničiti.



# PRILOGE

## PRILOGA I

SVET EVROPE Št. 122

### EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE<sup>703</sup>

STRASBOURG, 15. X. 1985

#### UVOD

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine, upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;

upoštevajo, da je eden od načinov za doseg tega cilja dogovarjanje na upravnem področju;

upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;

upoštevajo, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope; so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni;

so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom;

se zavedajo, da varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomembno prispevata h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti;

izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje, in

so se zato dogovorile, kot sledi:

#### 1. člen

Pogodbenice se zavezujejo, da se bodo ravnale po naslednjih členih na način in v obsegu, določenem v 12. členu te listine.

<sup>703</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 15 (Ur. l. RS, št. 57/1996).

## I. DEL

## 2. člen

Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo

Načelo lokalne samouprave se priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče.

## 3. člen

Pojem lokalne samouprave

1. Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.
2. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.

## 4. člen

Področje dejavnosti lokalne samouprave

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

## 5. člen

Varstvo mej lokalne oblasti

Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon.

## 6. člen

Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti

1. Brez vpliva na splošnejše zakonske določbe lahko lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja.
2. Pogoji za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi naj omogočajo zaposlovanje zelo kakovostnega osebja na temelju uspešnosti in sposobnosti; za to je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

## 7. člen

Pogoji za opravljanje nalog na lokalni ravni

1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.
2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo.
3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdružljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.

## 8. člen

Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti

1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon.
2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti opravljanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.
3. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

## 9. člen

Finančni viri lokalnih oblasti

1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v skladu s svojimi pooblastili.
2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.
3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.
4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.

5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.
6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.
7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
8. Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

#### 10. člen

Pravica lokalnih oblasti do združevanja

1. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za opravljanje nalog skupnega pomena.
2. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti.
3. Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

#### 11. člen

Pravno varstvo lokalne samouprave

Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

## II. DEL

### Druge določbe

#### 12. člen

Obveznosti

1. Vsaka pogodbenica se zaveže, da bo spoštovala vsaj dvajset odstavkov I. dela listine, od katerih jih bo izbrala najmanj deset, ki jih vsebujejo:
  - 2. člen,
  - prvi in drugi odstavek 3. člena,
  - prvi, drugi in četrti odstavek 4. člena,
  - 5. člen,
  - prvi odstavek 7. člena,



- drugi odstavek 8. člena,
  - prvi, drugi in tretji odstavek 9. člena,
  - prvi odstavek 10. člena,
  - 11. člen.
2. Vsaka država pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi obvesti generalnega sekretarja Sveta Evrope o izbranih odstavkih v skladu z določbami prvega odstavka tega člena.
  3. Vsaka pogodbenica lahko kadar koli pozneje generalnega sekretarja obvesti, da jo zavezuje kateri koli odstavek te listine, ki ga še ni sprejela po prvem odstavku tega člena. Taka kasneje izražena zavezanost se šteje za sestavni del ratifikacije, sprejema ali odobritve pogodbenice, ki pošlje tako obvestilo, in ima enak učinek od prvega dne meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je generalni sekretar prejel notifikacijo.

### 13. člen

Oblasti, na katere se listina nanaša

Načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje ta listina, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine tudi razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti.

### 14. člen

Določba o obveščanju

Vsaka pogodbenica pošlje generalnemu sekretarju Sveta Evrope vse ustrezne informacije, ki zadevajo zakonske določbe in druge ukrepe, sprejete zaradi uskladitve z določili te listine.

## III. DEL

### 15. člen

Podpis, ratifikacija in začetek veljavnosti

1. Ta listina je na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope. Treba jo je ratificirati, sprejeti ali odobriti. Listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.
2. Listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko so štiri države članice Sveta Evrope izrazile svoje soglasje, da jih listina zavezuje v skladu z določbami prejšnjega odstavka.
3. Za vsako državo članico, ki pozneje izrazi svoje soglasje, da jo listina zavezuje, začne listina veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva deponiranja listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi.

## 16. člen

## Območna klavzula

1. Vsaka država lahko ob podpisu ali deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu, odobritvi ali pristopu določi območje ali območja, za katera se ta listina uporablja.
2. Vsaka država lahko kadar koli pozneje z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, uporabo te listine razširi na katero koli drugo območje, navedeno v izjavi. Za tako območje listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je tako izjavo prejel generalni sekretar.
3. Vsaka izjava, dana po prejšnjih dveh odstavkih, se lahko za vsako območje, navedeno v taki izjavi, umakne z notifikacijo, naslovljeno na generalnega sekretarja. Umik začne učinkovati prvi dan meseca, ki sledi izteku šestih mesecev od dneva, ko je tako notifikacijo prejel generalni sekretar.

## 17. člen

## Odpoved

1. Vsaka pogodbenica lahko to listino odpove kadar koli po izteku petih let od dneva, ko je začela veljati. Obvestilo o odpovedi je treba dati šest mesecev prej generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Taka odpoved ne vpliva na veljavnost listine za druge pogodbenice pod pogojem, da število njenih pogodbenic ni nikoli manjše od štiri.
2. Vsaka pogodbenica lahko v skladu z določbami prejšnjega odstavka odpove tudi veljavnost vsakega odstavka I. dela te listine, ki jih je sprejela, pri čemer pogodbenico še vedno zavezujeta število in vrsta odstavkov, določenih v prvem odstavku 12. člena. Šteje se, da je vsaka pogodbenica, ki po odpovedi kakšnega odstavka ne izpolnjuje več zahtev prvega odstavka 12. člena, odpovedala tudi listino samo.

## 18. člen

## Notifikacije

Generalni sekretar Sveta Evrope države članice Sveta Evrope obvesti o:

- a. vsakem podpisu;
- b. deponiranju vsake listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi;
- c. vsakem datumu začetka veljavnosti te listine v skladu s 15. členom;
- d. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb drugega in tretjega odstavka 12. člena;
- e. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb 13. člena;
- f. vsakem drugem dejanju, notifikaciji ali sporočilu, ki se nanaša na to listino.

V potrditev tega so podpisani, ki so za to pravilno pooblašteni, podpisali to listino.

Sestavljeno v Strasbourgu 15. oktobra 1985 v angleščini in francoščini, pri čemer sta obe besedili enako verodostojni, v enem samem izvodu, ki se hrani v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope vsaki državi članici Sveta Evrope dostavi overjene kopije.

## PRILOGA II

### OSNUTEK EVROPSKE LISTINE O REGIONALNI SAMOUPRAVI

Svet Evrope  
Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope  
Zbornica regij

Strasbourg, 20. maja 1996

CPR(3)3

Resolucija

#### TRETJE ZASEDANJE<sup>704</sup> (Strasbourg, 2.–4. julija 1996) OSNUTEK RESOLUCIJE

O

#### EVROPSKI LISTINI O REGIONALNI SAMOUPRAVI<sup>705</sup>

I. Kongres

#### **kot odziv na predlog Zbornice regij (in po proučitvi mnenja Zbornice lokalnih oblasti)**

1. po pregledu vmesnega poročila, ki ga je predstavil gospod Peter Rabe (Nemčija) med tem zasedanjem,

<sup>704</sup> Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je na svojem 4. zasedanju, ki je potekalo od 3. do 5. junija 1997 v Strasbourgu, sprejel Priporočilo 34 (1997) glede Evropske listine o regionalni samoupravi, v katerem je pozval Parlamentarno skupščino SE, da podpre to listino, kar je ta storila 7. novembra 1997 (priporočilo 1349 (1997)) ter Odbor mistrov SE, da obravnava osnutek listine z vidka njenega sprejema kot konvencije SE. CDLR je na prošnjo Odbora ministrov, da naj poda mnenje, v kakšni obliki naj se sprejme dokument za področje regionalne samouprave (konvencija, resolucija ali priporočilo), na seji novembra 1997 v Strasbourgu menil, da je predlagana konvencija o regionalni samoupravi prepodrobna in temelji na federalnem sistemu. Zato jo bo nekaterim državam (na primer Nizozemski, Združenemu kraljestvu) težko podpisati. CDLR je sklenil, da bo razpravo o tem vprašanju nadaljeval na naslednji seji. Odbor je mnil, da naj bi bil dokument o regionalni samoupravi, kakršno koli obliko bo že imel, bolj odprt in prilagodljiv. Parlamentarna skupščina SE pa je v svojem Priporočilu 1349 z dne 7. novembra 1997, v celoti podprla osnutek listine, ki da ponuja model regionalizacije, ki ustreza vrednotam SE in je dovolj prilagodljiv različnim potrebam in političnim strukturam v državah članicah SE. Parlamentarna skupščina je tudi menila, da sodobne pobude za regionalizacijo v določenih državah članicah jasno kažejo, da je to moderen politični proces.

<sup>705</sup> Neuradni prevod, Lektorsko prevajalska služba Vlade RS, Ljubljana, oktober 1996. V enoletni razpravi osnutek listine ni doživel bistvenih sprememb.

2. sklicujoč se na Resolucije št. 67 (1970) in št. 117 (1980) Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope,
  3. sklicujoč se na Resolucijo št.8 (1994) in Priporočilo št.6 (1994) Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope in na povabilo v Resoluciji št. 8, naj se sestavi Evropska listina o regionalni avtonomiji po vzorcu Evropske listine o lokalni samoupravi v sodelovanju s Parlamentarno skupščino, kot je določeno v 23. členu Ženevske deklaracije,
  4. sklicujoč se na deklaracije, sprejete med konferencami in konvencijami, ki jih je organizirala Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, zlasti na Galwaysko deklaracijo (1978), Deklaracijo iz Bordeauxa (1978) in Ženevsko deklaracijo (1993),
  5. sklicujoč se na Resolucijo o regionalni politiki skupnosti in vlogi regij, ki jo je 18. novembra 1988 sprejel Evropski parlament,
  6. sklicujoč se na zavezanost Parlamentarne skupščine regionalizaciji in še zlasti na njena Priporočila 1021 (1985) in 1256 (1995) o regijah v Svetu Evrope,
  7. ob upoštevanju Evropske listine o lokalni samoupravi (Konvencija Sveta Evrope št. 122) z dne 15. oktobra 1985 in ker pozdravlja dejstvo, da je to listino, katere deseto obletnico je Kongres ravnokar praznoval, do danes podpisalo 27 držav članic, od katerih jo je 21 držav članic že ratificiralo,
  8. ob opozarjanju na pomen načela subsidiarnosti, katerega opredelitev je bila prvič določena v mednarodnem besedilu (tretji odstavek 4. člena Evropske listine o lokalni samoupravi) in ki je bilo izbrano kot eno temeljnih načel Maastrichtskega sporazuma,
  9. sklicujoč se na Priporočilo št. R (95) 19 Odbora ministrov državam članicam o uresničevanju načela subsidiarnosti, ki je bilo sprejeto 12. oktobra 1995,
  10. sklicujoč se na Statutarno resolucijo (94) 3, ki se nanaša na ustanovitev Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, zlasti na prehodno določbo št. 1, ki predpostavlja, da bodo države brez regij napredovale na področju regionalizacije,
- II. začasno potrjuje osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi, kot je prikazan v Dodatku 1 k tej Resoluciji z vidika osnutka razlagalnega poročila, kot je prikazano v Dodatku k Obrazložitvi, ki jo je predstavil poročevalec,
- III. naroča delovni skupini Evropske listine o regionalni samoupravi:
- i. naj v času med zasedanjem 1996 in zasedanjem 1997 in z namenom njihove vključitve v besedilo prouči:
    - mnenje Zbornice lokalnih oblasti,
    - mnenje Parlamentarne skupščine,
    - mnenje Odbora regij,
    - predloge, ki so jih dali poslanci med sedanjim zasedanjem, kot so prikazani v Dodatku 2,
  - ii. naj se v času med enim in drugim zasedanjem posvetuje z vsemi evropskimi regijami o osnutku Listine preko Skupščine evropskih regij in Sveta evropskih občin in regij,

iii. naj mu na podlagi gornjega predloži končno besedilo na njegovem 4. zasedanju (1997) z namenom, da se Odboru ministrov priporoči, naj sprejme to besedilo.

## DODATEK 1

### UVOD

Države članice Sveta Evrope, podpisnice tega dokumenta, so se,

- 1) ker menijo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med svojimi članicami za namen varstva in uresničitve idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina,
- 2) ker menijo, da so sporazumi na področju ozemeljskih struktur enih in drugih držav eden od načinov, kako doseči ta cilj,
- 3) ker menijo, da regija, ki je bistveni sestavni del države, ponazarja raznovrstnost Evrope in prispeva k obogatitvi njene kulture in h gospodarski blaginji z dolžnim upoštevanjem njenih lokalnih tradicij in v skladu z njeno zgodovino,
- 4) ker menijo, da so regije eden od temeljev njihovih demokratičnih režimov,
- 5) ker menijo, da je pravica državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev, eno od demokratičnih načel, ki so skupne vsem državam članicam Sveta Evrope,
- 6) ker so prepričane, da je regija primerna raven oblasti za spodbujanje uresničevanja te pravice,
- 7) ker so prepričane, da lahko obstoj regij, ki jih upravljajo predstavniki, ki so izvoljeni s splošno volilno pravico in so jim bile podeljene resnične pristojnosti, zagotovi upravljanje, ki je hkrati učinkovito in blizu državljanu,
- 8) ker se zavedajo, da sta zaščita in krepitev regionalne samouprave pomemben prispevek h gradnji Evrope na podlagi načel demokracije in decentralizacije oblasti,
- 9) ker se zavedajo, da je regija primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti, ki šteje za eno od osnovnih načel, ki jih je treba upoštevati glede na evropsko združevanje in notranjo organizacijo držav, vključenih v to gibanje,
- 10) ker se zavedajo, da se regionalizacija ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih organov in jo morajo spremljati prav ukrepi, zasnovani tako, da varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim upoštevanjem dosežkov Evropske listine o lokalni samoupravi,
- 11) ker se zavedajo, da pomeni medregijsko sodelovanje med različnimi državami dragocen in neobhodno potreben prispevek h gradnji Evrope,
- 12) ker trdijo, da ta osnovna načela pomenijo obstoj ravni regionalne oblasti, ki je opremljena z demokratičnimi organi odločanja in ima visoko stopnjo avtonomije glede na svoje naloge, načine in sredstva, s katerimi se te naloge izvajajo in finančna sredstva, potrebna za njihovo izpolnitev,

- 13) ker potrjujejo, da je treba pri ustvarjanju primernih evropskih ustanov upoštevati obstoj regij v evropskih državah, kar zadeva okvir in uresničevanje politik, ki se uresničujejo na evropski ravni, in spodbujati udeležbo regij pri evropskem odločanju v Zbornici regij Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope in v Odboru regij Evropske unije,
- 14) ker potrjujejo, da priznanje lokalne oblasti nikakor ne sme imeti za posledico zmanjšanje zvestobe do države, katere del so, glede njene suverenosti in ozemeljske celovitosti,
- 15) ker potrjujejo tudi, da obstoj regij ne bi smel privedi do slabitve osnovne solidarnosti med različnimi evropskimi regijami in da morajo iz tega razloga regionalizacijo spremljati ukrepi za uresničevanje te solidarnosti in za spodbujanje uravnoveženega razvoja,
- 16) ker menijo, da je glede na globoke razlike, ki obstajajo med pravnimi in institucionalnimi tradicijami različnih evropskih držav, hkrati zaželeno in primerno, da se proces regionalizacije razširi v evropskih državah na podlagi spodaj navedenih načel,
- dogovorile, kot sledi:

## BESEDILO LISTINE

### I. DEL

#### 1. člen

Pogodbence te konvencije se obvežejo, da se bodo štete za zavezane naslednjim členom na način in v obsegu, kot sta predpisana v enem od treh postopkov, vsebovanih v 25. in 27. členu te listine.

### USTANOVITEV REGIONALNE SAMOUPRAVE

#### 2. člen – Ustanovitev regionalne samouprave

1. Načelo regionalne samouprave se v čim višji meri prizna v ustavi.
2. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava.
3. Statutarne določbe, ki določajo vsebino regionalne samouprave, v čim višji meri omogočajo regijam posebno zaščito na temelju postopka ali pogojev za njihovo sprejetje.

### OPREDELITEV REGIONALNE SAMOUPRAVE

#### 3. člen – Načela

1. Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih organov v vsaki državi, ki ima izvoljena telesa, upravno postavljena med centralno vlado in lokalne organe, in ki uživa posebne pravice bodisi samoorganizacije ali vrste, ki se običajno povezuje s centralno oblastjo, da upravlja v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega interesa, še zlasti z namenom, da podpira regionalni trajnostni razvoj.

2. Obseg regionalne samouprave določi domače pravo vsake države v skladu z določbami te listine.

## REGIONALNE PRISTOJNOSTI

### 1. Vrste pristojnosti

#### 4. člen – Lastne pristojnosti

1. Pristojnosti regij se priznajo ali določijo z ustavo, zakonom, statutom regij ali določbami mednarodnega prava.
2. Lastne pristojnosti regij se ne smejo spodkopavati ali omejevati, razen z ustavo ali zakonom.
3. Regije imajo pooblastila za odločanje in vodenje na področjih, ki jih pokrivajo njihove lastne pristojnosti. Ta pooblastila morajo omogočati sprejemanje in uresničevanje posebne, regionalne politike za vsako regijo.

#### 5. člen Pooblastilo za izvajanje

1. V mejah zakona je zaželeno, da se izvajanje na regionalni ravni nalog, ki spadajo v državno pristojnost, dodeli regionalnim telesom.
2. Predpisi, ki urejajo uresničevanje tega pooblastila za izvajanje, še zlasti glede na nadzor, ki ga nad temi akti izvajajo državni upravni organi, so podobni tistim, ki se uporabljajo za lastna pooblastila.
3. Državna zakonodaja mora priskrbeti regijam potrebna finančna sredstva za uresničevanje določb, za katere jim je bila dodeljena odgovornost izvajanja.

#### 6. člen – Prenesena pooblastila

1. Pooblastila se v mejah zakona lahko prenesejo na regijo z drugih ravni vlade.
2. Prenos pooblastil je jasno opredeljen v razumni meri. Sredstva za pravilno izvajanje teh dodatnih pooblastil, še zlasti materialna in finančna, se zagotovi na primeren način v listini, s katero se je preneslo pooblastilo.
3. Pogoji za izvajanje teh pooblastil se lahko določijo v listini, s katero so se prenesla pooblastila. Vendar pa bo telesom, odgovornim za izvajanje teh pooblastil, v čim višji meri omogočena lastna presoja pri prilagajanju njihovega uresničevanja pogojem, ki so značilni za regijo, in svojim organizacijskim strukturam v interesu smotrnosti in v skladu z željami prebivalcev regije. Določba v zvezi s finančnimi vidiki v delegacijski listini, s katero so se prenesla pooblastila, ne sme pretirano omejevati te presoje.

### 2. Področja pooblastil

#### 7. člen – Regionalne zadeve

1. Poleg pooblastil, ki jih regijam priznavajo ali dodeljujejo ustava, zakon, statut regij ali določbe mednarodnega prava v skladu z načeli 3. člena, regionalne zadeve pokrivajo kakršno koli zadevo javnega interesa, ki ni izključena iz njihovih pooblastil ali izrecno dodeljena drugemu organu.
2. Regije pri izvajanju svojih pooblastil ob dolžnem spoštovanju zakona vodijo

interesi državljanov; regije primerno upoštevajo lokalno samoupravo in ravnanje po načelu subsidiarnosti, kot je opredeljeno tako v domačem kot evropskem pravu, in upoštevajo razumne zahteve nacionalne in evropske solidarnosti.

#### 8. člen – Odnosi z lokalnimi organi

1. Regije, ki imajo pooblastila v zvezi z organi, ki jim je namenjena uporaba Evropske listine o lokalni samoupravi, spoštujejo duha in črko te konvencije v svojem odnosu s temi organi.
2. Regije v svojih odnosih z lokalnimi organi uporabljajo načelo subsidiarnosti, kot je opredeljeno v domači in evropski zakonodaji.
3. Regije lahko prenesejo nekatera svojih pooblastil na lokalne organe v skladu z načeli, navedenimi v 6. členu.
4. V obsegu svojih pooblastil si regije po potrebi prizadevajo za zagotovitev finančne izravnave med lokalnimi organi znotraj svojih meja.

#### 9. člen – Načelo medregionalnih odnosov

1. Regije so upravičene, da se na področjih, ki jih pokrivajo njihova lastna pooblastila, lotevajo dejavnosti medregionalnega sodelovanja.
2. Te dejavnosti se izvajajo z dolžnim upoštevanjem državnega prava in mednarodnih obveznosti države.
3. Izraz "medregionalni odnosi" pomeni:
  - najprej, vse dejavnosti, ki nimajo za posledico kakršne koli neposredne spremembe zakonskega položaja regije, njene države ali prebivalcev države,
  - drugič, listine ali sporazume o sodelovanju ali povezovanju z drugimi regijami ali lokalnimi organi za doseg ciljev skupnega interesa v obsegu, v katerem takih sporazumov ne ureja splošno mednarodno javno pravo.
4. Temu ustrezno se sporazumi, za katere so določene regije po svojem državnem pravu pooblaščen, da jih sklenejo v mednarodnem pravu, ne smejo vključiti v področje medregionalnih odnosov.
5. Medregionalne odnose regij urejajo ustrezni mednarodni sporazumi, v meri, v kateri se ti uporabljajo.

#### 10. člen – Čezmejni odnosi in telesa

1. Regije imajo na področju svoje oblasti pravico, da dajejo pobude o čezmejnem sodelovanju.
2. Regije, ki so del čezmejnega področja, si lahko ob dolžnem spoštovanju prava vseh zadevnih državnih pravnih sistemov in mednarodnega prava priskrbijo skupna razpravljalna in/ali izvršilna telesa. Akti teh teles se morajo ravnati po postopkih pristojnih sodišč v isti meri, kot če bi jih bilo sprejelo regionalno telo, v skladu z ustreznimi določbami Dodatnega protokola k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju med ozemeljskimi skupnostmi ali organi.

#### 11. člen – Zastopanje v tujini

Regije imajo pravico, da bodisi posamično ali skupno z drugimi regijami ali lokalnimi organi vzpostavijo urade za sodelovanje z drugimi regijami ali lokalnimi or-



gani ali mednarodnimi organizacijami – še zlasti z evropskimi organizacijami – ki so dejavni na svojih področjih oblasti, zato da bi spodbujale in branile svoje interese.

#### 12. člen – Sodelovanje v državnih zadevah

1. Do mere, do katere pravila, sprejeta na državni ravni, lahko spremenijo obseg regionalne samouprave ali zadevajo interese regij, morajo imeti regije možnost sodelovati v procesu odločanja.
2. Udeležba regij pri državnih zadevah:
  - je lahko zagotovljena bodisi z ustreznim zastopstvom regij v zakonodajnih ali upravnih organih,
  - lahko temelji na posvetovalnih postopkih med državnimi organi in vsako regijo,
  - lahko izhaja iz posvetovanja med državnimi oblastmi in strukturo, ki zastopa regije.

Te oblike udeležbe se medsebojno ne smejo izključevati.

#### 13. člen – Sodelovanje pri evropskih in mednarodnih zadevah

1. Regije imajo pravico, da preko teles, namenjenih za ta poseben namen, sodelujejo pri dejavnostih evropskih ustanov.  
Do mere, v kateri vsaka regija ne more biti neposredno zastopana v teh evropskih organih, je treba na državni ravni poskrbeti za postopke ali posebne predstavniške strukture, ki zagotavljajo najboljše zastopstvo interesov vseh regij države z izvoljenimi predstavniki, ki sedijo v evropskih ustanovah, omenjenih v prejšnjem odstavku.
2. Regije imajo pravico, da se z njimi posvetuje državna vlada, kadar koli se država pogaja za sklenitev mednarodne pogodbe ali sprejetje nekaterih drugih listin v okviru evropske organizacije, ki lahko neposredno učinkujejo na njihova pooblastila ali njihove temeljne interese. Isto velja, kadar koli one odgovorne za uresničevanje pravil, sprejetih na evropski ravni.

Nacionalne vlade lahko pritegnejo regije v pogajalski proces z vključitvijo regionalnih predstavnikov v državne delegacije.

## INSTITUCIONALNA ORGANIZACIJA REGIJ

#### 14. člen – Načelo regionalne samoorganizacije

Regije imajo do najvišje možne mere pravico, da sprejemajo ali vsaj dopolnjujejo statut, ki opredeljuje njihove sestavne dele, z dolžnim upoštevanjem temeljnih načel, ki jih določa ustava.

#### 15. člen – Regionalna telesa

1. Brez poseganja v različne oblike državljske udeležbe pri odločanju imajo regije predstavniško skupščino in izvršilno telo.

3. Skupščina se voli svobodno in neposredno s tajnim glasovanjem na podlagi enake in splošne volilne pravice.
3. Pogoji funkcije izvoljenih regionalnih predstavnikov morajo omogočati svobodno opravljanje njihovih nalog, še zlasti z ustreznimi denarnimi nadomestili.
4. Razen ob neposredni izvolitvi od prebivalstva je izvršilno telo odgovorno skupščini v skladu s pogoji in postopki, določenimi v domačem pravu vsake države podpisnice te listine.
5. Članov predstavniške skupščine ali izvršilnega organa ne sme nadzorovati centralna oblast z ukrepi, ki bi škodovali svobodnemu opravljanju njihovih nalog.

#### 16. člen – Regionalna uprava

1. Regije imajo lastna sredstva, lasten sistem upravljanja, taka lastna telesa, kot jih lahko ustanovijo, in lastno osebje.
2. Regije lahko svobodno določajo notranje strukture svojega upravnega sistema in teles.
3. Regije lahko določajo pogoje službovanja svojega osebja v mejah splošnih načel, ki jih določi centralna ali zvezna oblast v zvezi s tem.

## REGIONALNO FINANCIRANJE

#### 17. člen – Načela

1. Sistem financiranja za regionalne proračune zagotavlja, da se priskrbi predvidljivi celotni znesek javnih prihodkov, ki je sorazmeren s pooblastili in odgovornostmi regij, in omogoča opravljanje regionalnih javnih storitev. Ta prihodek mora biti primerno velik, da bodo regije lahko zagotovile dodatne javne storitve poleg tistih, ki jim jih nalaga zakon.
2. Pri izvajanju svojih lastnih pooblastil finančna sredstva regij sestavljajo v glavnem lastna sredstva, ki jih regionalni organi lahko svobodno uporabljajo.
3. Regionalni organi morajo biti zmožni uvesti in določiti stopnje regionalnih davkov in dajatev.
4. Viri regionalnega financiranja morajo biti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da ne bodo regije zaostajale za splošnim gospodarskim razvojem in dejanskimi spremembami pri stroških izvajanja svojih pooblastil.
5. Obstoj sistema finančne izravnave in zahteve po prilagoditvi proračunskih pravil in po jasnem, standardiziranem računovodskem sistemu na državni ravni ne sme pomeniti omejitve finančne avtonomije regij.
6. Regionalno davčno upravo lahko zaradi racionalizacije, smotrnosti in usklajevanja vodi skupna uprava, ki spada k več organom, ali uprava, ki pripada drugemu organu, brez posledic za lastništvo in uporabo prejemkov.

#### 18. člen – Lastna sredstva

1. Lastna sredstva sestavljajo v glavnem davki, dajatve in pristojbine, ki jih imajo regije pravico uvesti v omejitvah, določenih v zakonu. Delež regij pri splošnih davkih, ki jih predvidevata ustava ali zakon, šteje kot lastna sredstva.

2. Znaten del lastnih sredstev regij izvira iz omejenega števila splošnih davkov, naloženih na regionalni ravni, katerih stopnjo bi morale svobodno določati regije same v mejah, ki jih predpisuje zakon. Če regije nimajo lastnih regionalnih davkov, potem bi morale v zakonsko predpisanih omejitvah imeti pravico, da določijo dodatne odstotke davkov, ki so jih uvedli drugi javni organi.

#### 19. člen – Prenosi in finančna izravnava

1. Načelo solidarnosti pomeni, da v vsaki državi obstaja učinkovit sistem finančne izravnave, katerega namen je uskladiti življenjski standard v različnih regijah. Taka izravnava naj bi še posebno zmanjšala neenakosti, povezane z razlikami v potencialnih in finančnih bremenih, ki jih nosijo regije.
2. Pri izravnavi se je treba izogibati uravnilovki, zato da bodo imele regije še vedno interes, da ohranjajo in razumno uporabljajo svoj davčni potencial.
3. Izravnava se lahko opravlja s prenosi od centralne vlade na regije, s pravili za dodeljevanje dohodka od skupnih davkov, ki jih predvidevata ustava ali zakon, ali pa s prenosi od relativno bogatih regij na gospodarsko manj razvite regije.
4. Dodelitev prenosov ali prihodek od skupnih davkov bi morali urejati vnaprej določeni predpisi in potekati bi morala na nediskrecijski podlagi, po maloštevilnih objektivnih merilih, ki ustrezajo dejanskim potrebam in so zmožna upoštevati razlike v gospodarskem položaju regij. Pri dodelitvi je treba upoštevati tudi raven davkov, dajatev in pristojbin, ki so jih regije uvedle za financiranje svojih storitev.
5. V državah, kjer so skupni davki in prenosi znaten delež vseh virov regij, je treba vzpostaviti ustrezne postopke za posvetovanje z vsemi regijami o načinih za dodeljevanje teh sredstev.
6. Prenosi se po možnosti opravijo na nenamenski podlagi in ne na podlagi financiranja določenih projektov. Nobena dotacija ne sme biti predmet pogojev, ki bi lahko škodovali regionalni samoupravi, kot jo opredeljujeta ta listina in državno pravo.
7. Kadar neka druga raven oblasti na regijo prenese dodatno pooblastilo, je treba priskrbeti prenos ustreznih finančnih sredstev, namenjenih izvajanju takega prenesenega pooblastila.

#### 20. člen – Izposojanje

1. Regije imajo dostop do trga kapitala pod pogojem, da lahko izkažejo svojo sposobnost za vračanje posojila za celotno obdobje odplačevanja z uporabo svojega lastnega dohodka.
2. Nadzor, ki ga izvaja drug organ nad zakonitostjo izposojanja, ne sme omejevati regionalne samouprave, kot je opredeljena v tej istini.

## ZAŠČITA REGIONALNE SAMOUPRAVE

### 21. člen – Zaščita regionalnih meja

1. Brez vpliva na postopke neposredne demokracije, kot so morda predvideni v domačem pravu, se regionalna meja ne sme spreminjati, dokler prizadeta regija ni dala svojega pristanka.
2. Ob kakršnem koli splošnem procesu spreminjanja regionalnih meja se lahko izrecen pristanek vsake regije nadomesti s posvetovanjem s prizadetimi regijami kot celoto.

### 22. člen – Pravica regij do sprožitve zakonskega postopka

Regije so pooblašene, da pred pristojnimi sodišči sprožijo tožbo, zato da zagotovijo svobodno izvajanje svojih pooblastil in uveljavijo načela regionalne samouprave, zajeta v tej listini in domačem pravu.

### 23. člen – Nasprotja pooblastil

1. Kadar obstaja nasprotje pooblastil, ga reši sodni organ.
2. Nasprotja pooblastil se rešujejo po ustavnih in zakonskih načelih vsake države. Če v pozitivnem pravu ni jasne rešitve, ki se uporablja v pozitivnem pravu, se pri odločitvi upošteva načelo subsidiarnosti.

### 24. člen – Nadzor regionalne zakonodaje ali predpisov

1. Nadzor zakonodaje ali predpisov, ki jih sprejemajo regije, se sme izvajati samo v takih primerih in po takih postopkih, ki jih določata ustava ali zakon.
2. Cilj kakršnega koli nadzora, ki se izvaja nad regionalno zakonodajo in predpisi, je zgolj zagotovitev usklajenosti z zakonom.
3. Vendar pa nadzor lahko vključuje ocenitev primernosti izvajanja pooblastil, ki jih je na regije prenesla centralna vlada.

## II. DEL

### 25. člen – Obveznosti in pridržki

1. Pogodbence soglašajo, da jih zavezujejo vse določbe te listine in se obvezujejo, da z nobenim ukrepom ne bodo ovirale učinkovitega izvajanja kontrolnih mehanizmov, opredeljenih v 26. členu listine.
2. Da bi države upoštevale raznovrstnost in nenehno razvijajočo se naravo regionalnih razmer v evropskih državah, imajo pravico, da izrazijo pridržke k naslednjim členom:
  - 5. člen,
  - drugi odstavek 10. člena,
  - drugi odstavek 13. člena,
  - tretji odstavek 16. člena.

V državah, kjer je regionalna skupščina po tradiciji sestavljena iz izvoljenih predstavnikov lokalnih organov, ki sestavljajo regije, ima država pravico, da obli-

kuje pridržek k neposredni naravi volitev, kot so predvidene v drugem odstavku 15. člena.

3. Dovoljeni niso nobeni drugi pridržki, razen tistih, ki so določeni v predhodnem odstavku.
4. Pridrške je treba sporočiti generalnemu sekretarju Sveta Evrope ob podpisu, ratifikaciji ali pristopu.
5. Država, ki je izrazila pridrške, jih lahko kadar koli umakne z obvestilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope.

#### 26. člen – Nadzor uporabe listine

1. Vsaka država v letu, ko začne listina veljati zanjo in nato vsakih pet let pripravi poročilo o uporabi listine.
2. Države, ki so izrazile pridrške v skladu z drugim odstavkom 25. člena, morajo v svojem poročilu razčleniti prednost zadržanja teh pridržkov.
3. Poročila se predložijo v pregled CLRAE, ki jih s pripombami pošlje Odboru ministrov Sveta Evrope. Ta prouči vsako nacionalno poročilo v skladu s postopki, ki jih določi, in obvesti o svojih sklepih prizadeto državo in predsednika CLRAE.
4. Če je to primerno, Odbor ministrov po posvetovanju s CLRAE sprejme ukrepe, katerih namen je proučitev poročil, ki so jih predložile države nečlanice Sveta Evrope.

#### 27. člen – Obveza držav v procesu regionalizacije

1. Države, v katerih trenutno poteka proces regionalizacije, se lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih, ki jih vsebuje ta listina. Obvežejo se, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir in upravne ter finančne mehanizme, ki jim bodo omogočili, da se bodo glede svojih regionalnih struktur ravnale v skladu s pravicami, opredeljenimi v tej listini, po pogojih, določenih v prvem in drugem odstavku 25. člena.
2. Vsaka država, za katero listina velja po pogojih, določenih v predhodnem odstavku, bo v letu, ko začne listina veljati zanjo, in nato vsaka tri leta pripravila poročilo o dogajanjih v regionalizacijskem procesu; ta poročila morajo skozi postopek, predviden v tretjem in četrtem odstavku 26. člena. Po četrtem poročilu prizadeta pogodbenica obvesti generalnega sekretarja Sveta Evrope o svoji obvezi, da se ravna po listini po pogojih, določenih v prvem in drugem odstavku 25. člena.

### III. DEL

#### 28. člen – Podpis, ratifikacija, začetek veljavnosti

1. Ta listina je na voljo za podpis držav članic Sveta Evrope. Treba jo je ratificirati, sprejeti ali odobriti. Listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.

2. Ta listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku obdobja treh mesecev po datumu, ko je pet držav članic Sveta Evrope izrazilo svojo privolitev, da jih listina zavezuje v skladu z določbami predhodnega odstavka.
3. Za katero koli državo članico, ki pozneje izrazi svojo privolitev v zavezanost, začne listina veljati prvi dan v mesecu, ki sledi izteku obdobja treh mesecev po datumu deponiranja listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi.

### 29. člen – Regije, na katere se nanaša listina

Načelo regionalne samouprave, vsebovano v tej listini, se nanaša na vse regije, ki obstajajo na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi določi regije, na katere namerava omejiti obseg listine, ali katere namerava izključiti iz njenega obsega.

### 30. člen – Pristop evropskih držav nečlanic Sveta Evrope

Po začetku veljavnosti te listine in po posvetovanju s Kongresom lokalnih in regionalnih organov Evrope lahko Odbor ministrov z enoglasno sprejeto odločitvijo povabi katero koli evropsko državo nečlanico, naj pristopi k listini. Za to povabilo je potrebno izrecno soglasje vsake od držav, ki so ratificirale konvencijo.

### 31. člen – Odpoved

Vsaka pogodbenica lahko odpove to listino kadar koli po izteku petih let od datuma, ko je za to pogodbenico listina začela veljati. Generalni sekretar Sveta Evrope se obvesti šest mesecev vnaprej. Taka notifikacija ne učinkuje na veljavnost listine za druge pogodbenice, pod pogojem da je vedno najmanj pet takih pogodbenic.

### 32. člen – Notifikacije

Generalni sekretar Sveta Evrope obvesti države članice Sveta Evrope o:

- a. vsakem podpisu,
- b. depozitu vsake listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi,
- c. dnevu začetka veljavnosti te listine v skladu z 28. členom,
- d. vsaki notifikaciji, prejeti na podlagi četrtega in petega odstavka 25. člena v zvezi s pridržki,
- e. vsaki notifikaciji v zvezi z izključitvijo določenih regij iz obsega te listine v skladu z 29. členom,
- f. vsaki notifikaciji države, ki je ratificirala listino po pogojih drugega odstavka 27. člena po izteku obdobja, določenega v drugem odstavku 27. člena,
- g. vseh poročilih Odbora ministrov in CLRAE, sprejetih pod nadzorom uporabe te listine,
- h. vsakem drugem aktu, notifikaciji ali sporočilu v zvezi s to listino.

V dokaz navedenega so za to pravilno pooblaščeni podpisniki podpisali to listino.

Sestavljeno v ..... dne..... v angleščini in francoščini kot enako verodostojnih besedilih, v enem izvodu, ki se deponira v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope pošlje overjene kopije vsaki državi članici Sveta Evrope.

## PRILOGA III

### 1.0.

SVET EVROPE

ŠT. 106

EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA

O OBMEJNEM SODELOVANJU

TERITORIALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI<sup>706</sup>

Madrid, 21. 5. 1980

Serijski evropskih sporazumov

št. 106

Strasbourg, Svet Evrope, Odsek za publikacije in dokumentacijo

ISBN 92-871-0021-7

Natisnjeno v Franciji

Izdaja v maju 1989

### UVOD

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te konvencije, so se ob upoštevanju, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njegovimi članicami in pospeševati sodelovanje med njimi;

ob upoštevanju, da se bo ta cilj v skladu z določbami 1. člena statuta Sveta Evrope uresničeval predvsem s sporazumi na upravnem področju;

ob upoštevanju, da si Svet Evrope prizadeva zagotoviti, da bi teritorialne skupnosti ali oblasti Evrope sodelovale pri uresničevanju njegovega cilja;

ob upoštevanju pomena, ki ga za uresničevanje tega cilja lahko ima sodelovanje obmejnih teritorialnih skupnosti ali oblasti na področjih, kot so regionalni, mestni in podeželski razvoj, varstvo okolja, izboljšanje infrastrukture in storitev ter medsebojna pomoč ob nesrečah;

ob upoštevanju, da pretekle izkušnje kažejo, da sodelovanje med lokalnimi in regionalnimi oblastmi Evrope tem omogoča boljše izpolnjevanje nalog in prispeva predvsem k uveljavljanju in razvoju obmejnih regij;

odločene, da bodo to sodelovanje kolikor mogoče spodbujale in na ta način prispevale h gospodarskemu in družbenemu napredku obmejnih regij ter krepile solidarnost, ki povezuje evropske narode,

dogovorile, kot sledi:

<sup>706</sup> Neuradni prevod, Lektorsko prevajalska služba Vlade RS, Ljubljana, september 1997.

## 1. člen

Vsaka pogodbenica se zavezuje, da bo omogočala in spodbujala obmejno sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki so pod njeno sodno pristojnostjo, in teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki so pod sodno pristojnostjo drugih pogodbenic. Prizadevala si bo pospeševati sklenitev sporazumov in dogovorov, ki se utegnejo izkazati potrebne v ta namen ob spoštovanju ustavnih določb vsake posamezne pogodbenice.

## 2. člen

1. Za obmejno sodelovanje v smislu te konvencije se šteje vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki so pod sodno pristojnostjo dveh ali več pogodbenic, kot tudi vsak sporazum in dogovor, sklenjena v ta namen. Obmejno sodelovanje se izvaja v okviru pristojnosti teritorialnih skupnosti ali oblasti, opredeljenih v notranji zakonodaji. Ta konvencija ne vpliva na obseg in vrsto teh pristojnosti.
2. Za namene te konvencije izraz "teritorialne skupnosti ali oblasti" pomeni skupnosti, oblasti ali organizacije, ki opravljajo lokalne in regionalne funkcije ter se kot take štejejo po notranji zakonodaji vsake države. Vendar pa vsaka pogodbenica ob podpisu te konvencije ali s poznejšim sporočilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko imenuje skupnosti, oblasti ali organizacije, subjekte in ustanove, ki jim namerava omejiti področje uporabe te konvencije ali jih izključiti iz uporabe te konvencije.

## 3. člen

1. Za namen te konvencije pogodbenice s pridržkom določb drugega odstavka 2. člena spodbujajo pobude teritorialnih skupnosti in oblasti ob upoštevanju okvirnih dogovorov med teritorialnimi skupnostmi in oblastmi, pripravljenih v Svetu Evrope. Če menijo, da je to potrebno, se lahko zgledujejo po meddržavnih, dvostranskih ali večstranskih sporazumih, ki so bili sestavljeni v Svetu Evrope, da bi omogočali lažje sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi in oblastmi.

Dogovori in sporazumi se lahko zgledujejo predvsem po vzorčnih in okvirnih sporazumih, statutih in pogodbah, priloženih k tej konvenciji in oštevilčenih od 1.1 do 1.5 in od 2.1 do 2.6, z vsemi potrebnimi prilagoditvami glede na razmere vsake posamezne pogodbenice. Ti vzorčni in okvirni sporazumi, statuti in pogodbe so le informativni in nimajo pogodbene vrednosti.

2. Če pogodbenice menijo, da je treba skleniti meddržavne sporazume, ti med drugim lahko določajo okvir, oblike in omejitve, v katerih lahko delujejo teritorialne skupnosti in oblasti, ki jih obmejno sodelovanje prizadeva. Vsak sporazum lahko prav tako določa skupnosti ali organizacije, na katere se nanaša.
3. Navedene določbe pogodbenicam ne preprečujejo, da bi se sporazumno zatele k drugim oblikam obmejnega sodelovanja. Določbe te konvencije se tudi ne morejo razlagati kot določbe, s katerimi se razveljavljajo obstoječi sporazumi o sodelovanju.



4. Sporazumi in dogovori se sklepajo ob polnem spoštovanju določb notranje zakonodaje vsake pogodbenice na področju mednarodnih odnosov in splošne politike kot tudi predpisov o nadzoru ali skrbništvu, ki veljajo za teritorialne skupnosti ali oblasti.
5. V ta namen vsaka pogodbenica ob podpisu te konvencije ali s poznejšim sporočilom generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko imenuje oblasti, ki so po njeni notranji zakonodaji pristojne za opravljanje nadzora ali skrbništva nad vpletenimi teritorialnimi skupnostmi in oblastmi.

#### 4. člen

Vsaka pogodbenica si prizadeva razrešiti pravne, upravne ali tehnične težave, ki lahko zavrejo razvoj in uspešno uresničevanje obmejnega sodelovanja, in se po potrebi posvetuje z drugimi zainteresiranimi pogodbenicami.

#### 5. člen

Pri obmejnem sodelovanju, sklenjenem v skladu z določbami te konvencije, pogodbenice upoštevajo, da je teritorialnim skupnostim ali oblastem udeleženkam smotrno priznati enake ugodnosti, kot da bi šlo za obmejno sodelovanje na državni ravni.

#### 6. člen

Vsaka pogodbenica daje, kolikor je mogoče informacije, ki jih od nje zahteva druga pogodbenica, da ji s tem olajša izpolnjevanje obveznosti, ki jih je prevzela s to konvencijo.

#### 7. člen

Vsaka pogodbenica poskrbi, da so zainteresirane teritorialne skupnosti ali oblasti seznanjene z možnostmi delovanja, ki jim jih daje na voljo ta konvencija.

#### 8. člen

1. Pogodbenice pošljejo generalnemu sekretarju Sveta Evrope vse ustrezne informacije o sporazumih in dogovorih, predvidenih v 3. členu.
2. Predlogi ene ali več pogodbenic za dopolnitev ali razširitev te konvencije ali vzorčnih sporazumov in dogovorov se pošljejo generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Generalni sekretar jih nato predloži Odboru ministrov Sveta Evrope, ki odloči o nadaljnjih postopkih.

#### 9. člen

1. Ta konvencija je na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope. Konvencija se ratificira, sprejme ali odobri. Listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.
2. Konvencija začne veljati tri mesece po shranitvi četrte listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi pod pogojem, da sta to formalnost izpolnili vsaj dve državi, ki imata skupno mejo.
3. Za države podpisnice, ki jo ratificirajo, sprejmejo ali odobrijo pozneje, konven-

cija začne veljati tri mesece po datumu shranitve njihovih listin o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi.

10. člen

1. Po uveljavitvi te konvencije Odbor ministrov Sveta Evrope lahko soglasno sklene, da bo pozval evropske države, ki niso članice, da pristopijo k tej konvenciji. S tem pozivom mora izrecno soglašati vsaka od držav, ki je konvencijo ratificirala.
2. H konvenciji se pristopi tako, da se pri generalnem sekretarju Sveta Evrope deponira listina o pristopu, ki začne učinkovati tri mesece po datumu shranitve.

11. člen

1. Vsaka pogodbenica lahko v svojem imenu odpove to konvencijo tako, da generalnemu sekretarju Sveta Evrope pošlje uradno obvestilo.
2. Odpoved začne učinkovati šest mesecev potem, ko je generalni sekretar prejel navedeno uradno obvestilo.

12. člen

Generalni sekretar Sveta Evrope države članice Sveta in vsako državo, ki je pristopila k tej konvenciji, obvesti o:

- a. vsakem podpisu;
- b. shranitvi vsake listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu;
- c. vsakem datumu začetka veljavnosti te konvencije v skladu z njenim 9. členom;
- d. vsaki izjavi, prejeti na podlagi določb drugega odstavka 2. člena oz. petega odstavka 3. člena;
- e. vsakem uradnem obvestilu, prejetem na podlagi določb 11. člena, in o datumu začetka učinkovanja odpovedi.

V potrditev navedenega so spodaj podpisani in pravilno pooblaščenim podpisali to konvencijo.

Sestavljeno v Madridu 21. maja 1980 v francoskem in angleškem jeziku, katerih obe besedili sta verodostojni, sta v enem samem izvodu, ki bo deponiran v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope pošlje overjene izvode te konvencije vsaki državi članici Sveta Evrope in vsaki državi, ki je bila pozvana, da pristopi k tej konvenciji.

Za Vlado Republike Avstrije:

Erwin LANC

Za Vlado Kraljevine Belgije:

Strasbourg, 24. septembra 1980

A. J. VRANKEN

Za Vlado Republike Ciper:

Za Vlado Kraljevine Danske:

Strasbourg, 2. aprila 1981

Preben Arthur von der HUDE

Za Vlado Republike Finske:

Za Vlado Republike Francije:

Andrè CHANDERNAGOR

Za Vlado Zvezne republike Nemčije:

H. J. ORDEMANN

Za Vlado Republike Grčije:

Za Vlado Republike Islandije:

Za Vlado Irske:

Sylvester BARRETT

Za Vlado Republike Italije:

Marino CORDER

Za Vlado Kneževine Lihtenštajna:

Strasbourg, 20. oktobra 1983

Nicolas, knez LIHTENŠTAJNA

Za Vlado Velikega vojvodstva Luksemburg:

Jean SPAUTZ

Za Vlado Malte:

Za Vlado Kraljevine Nizozemske:

Nj. Eksc. kralj J. van E. TENGBERGEN

Za Vlado Kraljevine Norveške:

Inger Louise VALLE

Za Vlado Republike Portugalske:

Strasbourg, 16. marca 1987

Luis Octavio ROMA DE ALBUQUERQUE

Za Vlado Republike San Marino:

Za Vlado Kraljevine Španije:

Strasbourg, 1. oktobra 1986

Fernando BAEZA

Za Vlado Kraljevine Švedske:

Karl BOO

Za Vlado Švicarske konfederacije:

Strasbourg, 16. aprila 1981

Alfred WACKER

Za Vlado Republike Turčije:

Za Vlado Združenega kraljestva Velike Britanije

in Severne Irske:

## PRILOGA

### PRILOGA (1)

#### **Vzorčni in okvirni sporazumi, statuti in pogodbe na področju obmejnega sodelovanja teritorialnih skupnosti ali oblasti**

Sistem, ki je razdeljen na več stopenj, je zasnovan tako, da glede na raven sklenjenega sporazuma razlikujemo dve glavni kategoriji;

- vzorčne meddržavne sporazume o obmejnem sodelovanju na regionalni in lokalni ravni;
- okvirne sporazume, pogodbe in statute, ki so lahko podlaga za obmejno sodelovanje med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi.

Kot prikazuje spodnja tabela, sta v izključni pristojnosti držav le oba vzorčna meddržavna sporazuma o spodbujanju obmejnega sodelovanja in o obmejnem regionalnem dogovarjanju. Drugi meddržavni sporazumi določajo le pravni okvir za sklepanje sporazumov ali pogodb med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi in se uvrščajo v drugo kategorijo.

#### **1. VZORČNI MEDDRŽAVNI SPORAZUMI**

Splošne določbe za meddržavne sporazume

- 1.1 Vzorčni meddržavni sporazum o spodbujanju obmejnega sodelovanja;
- 1.2 Vzorčni meddržavni sporazum o regionalnem obmejnem dogovarjanju;
- 1.3 Vzorčni meddržavni sporazum o lokalnem obmejnem dogovarjanju;
- 1.4 Vzorčni meddržavni sporazum o pogodbenem obmejnem sodelovanju med lokalnimi oblastmi;
- 1.5 Vzorčni meddržavni sporazum o organih obmejnega sodelovanja med lokalnimi oblastmi.

(1) Kot je navedeno v drugi alineji prvega odstavka 3. člena konvencije, vzorčni sporazumi, statuti in pogodbe, ki so le informativni, nimajo pogodbene vrednosti.

#### **2. OKVIRNI SPORAZUMI, STATUTI IN POGODBE MED LOKALNIMI OBLASTMI**

- 2.1 Okvirni sporazum o ustanovitvi skupine za svetovanje med lokalnimi oblastmi;
- 2.2 Okvirni sporazum o sodelovanju pri vodenju obmejnih lokalnih javnih zadev;
- 2.3 Okvirni sporazum o ustanovitvi obmejnih združenj zasebnega prava;
- 2.4 Okvirna pogodba o nabavah ali storitvah med lokalnimi obmejnimi skupnostmi (tipa "zasebnega prava");
- 2.5 Okvirna pogodba o nabavah ali storitvah med lokalnimi obmejnimi skupnostmi (tipa "javnega prava");

## 2.6 Okvirni sporazum o ustanovitvi organizacij za obmejno medobčinsko sodelovanje.

### 1. VZORČNI MEDDRŽAVNI SPORAZUMI

Uvodna opomba: Cilj sistema meddržavnih sporazumov je predvsem natančna določitev okvira, oblik in omejitev, ki jih postavljajo države z željo, da bi jih teritorialne skupnosti pri svojem delu upoštevale, kot tudi odprava pravnih negotovosti, ki so lahko povod za težave (definicija veljavnega prava, pristojni pravosodni organi, možne pritožbe itd.).

Sklepanje meddržavnih sporazumov med zainteresiranimi državami, ki spodbujajo razvoj obmejnega sodelovanja med lokalnimi oblastmi, bi bilo nedvomno koristno predvsem s teh vidikov:

- uradna potrditev zakonitosti postopkov sodelovanja in spodbujanje lokalnih oblasti naj jih uporabljajo;
- namen in pogoji intervencij, ki jih opravljajo organi za nadzor ali skrbstvo;
- izmenjava informacij med državami;
- vezi, ki nastajajo med takim sodelovanjem in drugimi postopki za skupno ukrepanje na obmejnih območjih;
- spreminjanje določenih pravnih predpisov ali njihovih razlag, ki zavirajo obmejno sodelovanje itd.

Sistem raznovrstnih vzorčnih sporazumov, opisanih zgoraj, vladam omogoča, da obmejno sodelovanje umestijo v okvir, ki jim najbolj ustreza, od temeljnega okvira, kot je sporazum o spodbujanju obmejnega sodelovanja (1.1), do dopolnitev slednjega z različnimi možnostmi (vzorčni sporazumi od 1.2 do 1.5). Države se pri tem lahko odločijo za eno samo, za več ali celo za vse možnosti, in to lahko storijo bodisi hkrati bodisi v več obdobjih. Če med državami, ki imajo tako kot skandinavske države podobne sisteme, že obstajajo sporazumi, je zatekanje k tovrstnim posebnim sporazumom lahko nepotrebno.

### Splošne določbe za vzorčne sporazume od 1.1 do 1.5

#### Člen a

1. Za namene tega sporazuma izraz "lokalne oblasti" pomeni oblasti, skupnosti ali organizacije, ki opravljajo lokalne funkcije v skladu z notranjo zakonodajo vsake države.
2. Za namene tega sporazuma izraz "regionalne oblasti" pomeni oblasti, skupnosti ali organizacije, ki opravljajo regionalne funkcije v skladu z notranjo zakonodajo vsake države (1).

#### Člen b

Ta sporazum ne vpliva na obstoječe oblike obmejnega sodelovanja med državami udeleženkami, predvsem ne na tiste, ki temeljijo na mednarodnem sporazumu.

Člen c

Pogodbenice obveščajo regionalne in lokalne oblasti o možnih postopkih, ki so jim na voljo, in jih spodbujajo, naj jih izkoristijo.

Člen d

Izraz "višji organi" se v tem sporazumu nanaša na vladne organe za nadzor ali skrbstvo, ki jih določi vsaka pogodbenica.

Člen e

Ta sporazum v ničemer ne spreminja obsega in vrste pooblastil lokalnih oblasti, ki so določena z notranjo zakonodajo držav pogodbenic.

Člen f

Vsaka država lahko kadar koli določi, katera območja njenega ozemlja, kateri cilji in oblike sodelovanja so izključeni iz uporabe tega sporazuma.

Ta določitev pa ne vpliva na pravice, pridobljene v okviru že obstoječega sodelovanja.

(1) Ta drugi odstavek se pri vzorčnih sporazumih 1.3, 1.4 in 1.5 črta.

Člen g

Pogodbenice generalnega sekretarja Sveta Evrope sproti obveščajo o delu komisij, odborov in drugih organov, ki so jim bile zaupane naloge po tem sporazumu.

Člen h

Pogodbenice lahko s preprosto izmenjavo not v ta sporazum vnesejo manjše spremembe, ki bi se glede na izkušnje izkazale za smotrne.

Člen i

1. Vsaka od pogodbenic uradno obvesti druge o izpolnjenih postopkih, ki se zahtevajo po njeni notranji zakonodaji za začetek veljavnosti tega sporazuma, ki začne učinkovati na dan zadnjega uradnega obvestila.
2. Ta sporazum je sklenjen za pet let, šteto od njegove uveljavitve dalje. Če šest mesecev pred iztekom ni odpovedan, se sporazum tiho in pod enakimi pogoji podaljša za nadaljnjih pet let.
3. Pogodbenica, ki uradno obvesti o svoji odpovedi, lahko odpoved po obsegu omeji le na določene člene, zemljepisna območja ali področja dejavnosti. V tem primeru sporazum ostane veljaven za preostali obseg, razen če ga v štirih mesecih po prejemu obvestila o delni odpovedi odpove kakšna druga oz. odpovejo druge pogodbenice.
4. Pogodbenice lahko kadar koli za določen čas prekinejo uporabo tega sporazuma. Lahko se tudi sporazumejo o začasni ali dokončni prekinitvi dejavnosti določene komisije ali odbora.

## 1.1 Vzorčni meddržavni sporazum o spodbujanju obmejnega sodelovanja

Uvodna opomba: Gre za vzorčni meddržavni sporazum, ki vsebuje splošne temeljne določbe in se lahko sklene bodisi posamezno bodisi v povezavi z enim ali več vzorčnimi meddržavnimi sporazumi, predstavljenimi spodaj.

Vlade .....

in .....

ki se zavedajo prednosti obmejnega sodelovanja, opredeljenih v Evropski okvirni konvenciji o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, so se dogovorile, kot sledi:

### 1. člen

Pogodbenice se zavezujejo, da bodo iskale in uresničevale možnosti za obmejno sodelovanje na regionalni in lokalni ravni.

Obmejno sodelovanje razumejo kot sklop dogovorjenih upravnih, gospodarskih, socialnih ali kulturnih ukrepov za utrjevanje in razvoj sosedskih odnosov med območji, ki so na vsaki strani meje, in kot sklepanje ustreznih sporazumov s ciljem reševanja problemov s tega območja.

Namen teh ukrepov je lahko predvsem izboljšanje možnosti za regionalni in mestni razvoj, varstvo naravnega bogastva, medsebojna pomoč ob nesrečah ali katastrofah kot tudi izboljšanje javnih storitev.

### 2. člen

Pogodbenice si z medsebojnim svetovanjem prizadevajo vsaka v okviru svoje pravosodne oblasti regionalnim oblastem zagotoviti možnosti za vzpostavitev sodelovanja.

### 3. člen

Prizadevajo si tudi spodbujati dejavnosti lokalnih oblasti, ki so usmerjene k vzpostavljanju in razvijanju obmejnega sodelovanja.

### 4. člen

Lokalne in regionalne oblasti, ki vzpostavijo obmejno sodelovanje v skladu s tem sporazumom, so upravičene do enakih olajšav in zaščite, kot če bi sodelovale na državni ravni.

Pristojne oblasti vsake pogodbenice poskrbijo za zagotovitev proračunskih sredstev, potrebnih za kritje tekočih izdatkov organov, odgovornih za spodbujanje obmejnega sodelovanja po tem sporazumu.

### 5. člen

Vsaka pogodbenica naroči organu, komisiji ali ustanovi, ki jih je določila, da proučijo veljavno notranjo zakonodajo s ciljem predlaganja sprememb tistih zakonskih določb, ki lahko ovirajo razvoj lokalnega obmejnega sodelovanja. Ti organi

posebno pozornost namenjajo predvsem izboljšanju davčnih in carinskih določb, predpisov na področju zunanjetrgovinske menjave in prenosa kapitala kot tudi postopkov, ki urejajo poseganje višjih organov predvsem na področju nadzora ali skrbstva.

Pred sprejetjem ukrepov, o katerih je govor v prejšnji alineji, se zainteresirane pogodbenice, če je to potrebno, med seboj posvetujejo in izmenjujejo potrebne informacije.

## 6. člen

Pogodbenice si z arbitražo ali na drug način prizadevajo reševati sporna vprašanja lokalnega pomena, katerih predhodna rešitev je nujna za uspeh projektov obmejnega sodelovanja.

## 1.2 Vzorčni meddržavni sporazum o obmejnem regionalnem dogovarjanju

Uvodna opomba: Ta sporazum se lahko sklene bodisi posamezno bodisi v povezavi z enim ali več vzorčnimi meddržavnimi sporazumi (besedila od 1.1 do 1.5).

### 1. člen

Da bi pospešile obmejno dogovarjanje med regijami, ki so opredeljene v prilogi k temu sporazumu, pogodbenice ustanovijo mešano komisijo (v nadaljnjem besedilu imenovano komisija) in v danem primeru enega ali več regionalnih odborov (v nadaljnjem besedilu imenovani odbori), ki so odgovorni, da obravnavajo vprašanja, povezana z obmejnimi dogovarjanjem.

### 2. člen

1. Komisijo in odbor sestavljajo delegacije, katerih člani so izbrani na pobudo vsake od pogodbenic.
2. Delegacije komisije so sestavljene največ iz 8 članov, od katerih vsaj 3 predstavljajo regionalne oblasti. Vodje delegacij v odborih ali njihovi zastopniki se udeležujejo sej komisije (1) s svetovalnim glasom.
3. Odbori, sestavljeni iz .... delegacij, vsaka delegacija pa šteje ..... članov, se ustanavljajo na pobudo komisije in v dogovoru z regionalnimi in lokalnimi oblastmi obmejnih območij, predvidenih v tem sporazumu. Člani delegacij v odborih so predstavniki teh regionalnih ali lokalnih oblasti oz. organov. Enega delegata pa imenujejo osrednje oblasti. Imenovan je iz vrst organov, ki predstavljajo osrednje oblasti na obmejnih območjih, za katera so odbori pristojni.
4. Komisija se sestaja vsaj enkrat letno. Odbori se sestajajo v skladu s potrebami, a vsaj dvakrat letno.
5. Komisija in odbori sestavijo svoj poslovnik.

(1) Številke, ki označujejo število članov komisije, so le informativne in se morajo prilagoditi vsaki posamezni situaciji, kot to sicer velja za vse določbe tega vzorčnega sporazuma. Predlagatelji vzorčnih sporazumov so s temi številkami želeli poudariti nujnost, da se ustanovijo komisije, ki so sestavljene iz omejenega števila članov in sposobne učinkovito delo-



vati. Poleg tega so želeli nakazati tudi razmerje članov, in sicer na eni strani predstavnikov osrednje oblasti in na drugi strani predstavnikov regionalnih oblasti.

### 3. člen

Vsaka pogodbenica krije izdatke svoje delegacije v komisiji.

Stroške delegacij v odborih krijejo oblasti, ki so jih ustanovile.

### 4. člen

Za zagotovitev usklajenosti in tekočega delovanja komisije in odborov pogodbenice, če je treba, ustanovijo sekretariat, katerega sestava, sedež, pogoji delovanja in financiranje so na predlog komisije določeni z ad hoc dogovorom med pogodbenicami. Če dogovor med pogodbenicami ni dosežen, ta sekretariat lahko ustanovi komisija sama.

### 5. člen

Mejna območja, za katera se uporablja ta sporazum, so določena v prilogi k sporazumu, katerega vsebina se lahko dopolni z enostavno izmenjavo not.

### 6. člen

1. Vprašanja, ki se obravnavajo v okviru obmejnega sodelovanja, so s teh področij (1):

- mestni in regionalni razvoj;
- promet in zveze (skupni prevozi, ceste in avtoceste, skupna letališča, rečne poti, morska pristanišča itd.);
- energetika (elektrarne, dovod plina in elektrike, vododovod itd.);
- varstvo narave (zavarovana območja, rekreacijske površine, naravni parki itd.);
- varstvo voda (boj proti onesnaževanju, gradnja čistilnih postaj itd.);
- varstvo zraka (boj proti onesnaževanju zraka in hrupu, območja tišine itd.);
- vzgoja in izobraževanje, poklicno usposabljanje in raziskave;

(1) Ta seznam je le informativen in se mora prilagoditi vsakokratni obliki sodelovanja. Ne more se razlagati kot seznam, s katerim se spreminjajo pristojnosti različnih teritorialnih oblasti, določene z notranjo zakonodajo. V resnici so v komisiji zastopane tako osrednje kot regionalne oblasti.

- javno zdravstvo (npr. prebivalci enega območja uporabljajo storitve zdravstvenih domov drugega območja);
- kultura, rekreacija in šport (gledališča, orkestri, športna središča, počitniške kolonije, mladinski domovi itd.);
- medsebojna pomoč ob nesrečah (požari, poplave, epidemije, letalske nesreče, potresi, gorske nesreče itd.);
- turizem (skupni projekti za pospeševanje turizma);
- problematika, povezana z delavci ob meji (možnosti prevoza, nastanitvev, socialno zavarovanje, davki, zaposlitev, brezposelnost itd.);
- gospodarski projekti (nova industrija itd.);

- razni projekti (tovarna za predelavo odpadkov, kanalizacija itd.);
- sanacija kmetijstva;
- socialna pomoč.

2. Pogodbenice se lahko sporazumejo, da bodo ta seznam spremenile z enostavno izmenjavo not.

#### 7. člen

1. Če ni drugače določeno, je komisija odgovorna, da obravnava splošna in načelna vprašanja, kot so izdelava programov za odbore, usklajevanje in stiki s pristojnimi osrednjimi upravami ter mešanimi komisijami, ustanovljenimi pred uveljavitvijo tega sporazuma.
2. Komisija je predvsem odgovorna, da ustreznim vladam pošlje tako svoja priporočila kot priporočila odborov ter morebitne osnutke za sklenitev mednarodnih sporazumov.
3. Komisija se lahko obrne tudi na izvedence, da proučijo posebna vprašanja.

#### 8. člen

1. Temeljna naloga odborov je proučevanje vprašanj, ki se pojavljajo na področjih, navedenih v 6. členu, in sestava ustreznih predlogov in priporočil. S temi problemi se lahko nanje obrne komisija, nadalje osrednje, regionalne ali lokalne oblasti pogodbenic ter ustanove, združenja ali druge organizacije javnega ali zasebnega prava. Zadeve lahko obravnavajo tudi na lastno pobudo.
2. Odbori lahko za proučevanje teh vprašanj ustanovijo delovne skupine. Lahko naročijo tudi storitve izvedencev in zahtevajo pravna mnenja ali tehnična poročila. Odbori si z najširšim možnim posvetovanjem prizadevajo doseči rezultate, ki so v skladu z interesi vpletenega prebivalstva.

#### 9. člen

1. Odbori komisijo obveščajo o zadevah, ki so jim zaupane v obravnavo, kot tudi o dognanjih, do katerih so prišli.
2. Če imajo njihova dognanja za posledico odločanje na ravni komisije ali pristojnih vlad, odbori za komisijo oblikujejo priporočila.

#### 10. člen

1. Tako komisija kot odbori so pooblaščen, da s soglasjem svojih članov rešujejo vprašanja skupnega pomena pod pogojem, da imajo njihovi člani ta pooblastila v skladu z zakonodajo posamezne pogodbenice.
2. Komisija in odbori se medsebojno obveščajo o vseh takšnih sprejetih sklepih.

#### 11. člen

1. Delegacije v komisiji ali odborih se medsebojno obveščajo o ukrepih, ki so jih pristojne oblasti sprejele na podlagi priporočil ali osnutkov sporazumov, oblikovanih v skladu s členom 7.2 in členom 9.2.
2. Komisija in odbori proučijo nadaljnje postopke, potrebne zaradi ukrepov, ki so jih pristojne oblasti sprejele v skladu s prvo alineo.

### **1.3 Meddržavni vzorčni sporazum o lokalnem obmejnem dogovarjanju**

Uvodna opomba: Ta sporazum se lahko sprejme posamezno ali v povezavi z enim ali več vzorčnimi meddržavnimi sporazumi (besedila od 1.1 do 1.5).

#### **1. člen**

Da bi zagotovile čim boljše medsebojno obveščenost in razvoj dogovarjanja med lokalnimi oblastmi z ene in druge strani meje, pogodbenice te oblasti pozivajo, naj skupaj proučujejo lokalna vprašanja skupnega pomena v okviru skupin za dogovarjanje.

#### **2. člen**

Poslovniki za delo navedenih skupin opredelijo člani teh skupin sporazumno. Višje oblasti pri tem delu sodelujejo ali so o njem tekoče obveščane.

Skupine za dogovarjanje sodelujejo pri delu regionalnih obmejnih komisij za dogovarjanje, če se te komisije v zainteresiranih regijah ustanovijo, in sicer pod pogoji, ki jih določijo slednje. Podobno te komisije pomagajo pri delu skupin.

Lahko delujejo tudi kot svetovalna telesa pri izvajanju posebnih meddržavnih sporazumov, sklenjenih na področju obmejnega sodelovanja.

#### **3. člen**

Poslanstvo skupin za dogovarjanje je zagotavljati izmenjavo informacij, proučevati vprašanja skupnega pomena in določati skupne cilje.

Svojo dejavnost opravljajo ob spoštovanju odgovornosti svojih članov. Prenos pristojnosti ni možen.

Vendar člani teh skupin lahko v okviru sporazumov o sodelovanju skupaj odločajo o tem, kateri ukrepi ali omejitve naj usmerjajo njihovo delo oz. katere predhodne postopke dogovarjanja naj upoštevajo.

#### **4. člen (različica)**

Da bi pomagale tem skupinam za dogovarjanje, zainteresirane lokalne oblasti v skladu s pooblastili, ki so jim zaupana po notranji zakonodaji, lahko ustanovijo združenja, ki naj zagotovijo pravno podlago za sodelovanje.

Ta združenja se ustanovijo na podlagi civilnega prava, ki ureja združenja, ali na podlagi gospodarskega prava ene od vpletenih držav. Pri izvajanju sprejetega pravnega sistema se v danem primeru ne upoštevajo pogoji, formalnosti in posebna dovoljenja, povezani z narodnostjo članov teh združenj.

Informacije, sporočene višjim oblastem v skladu z 2. členom, vključujejo vse podatke o dejavnostih združenj, navedenih v tem členu.

### **1.4 Meddržavni vzorčni sporazum o pogodbenem obmejnem sodelovanju med lokalnimi oblastmi**

Uvodna opomba: Ta sporazum se lahko sprejme posamezno ali v povezavi z enim ali več vzorčnimi meddržavnimi sporazumi (besedila od 1.1 do 1.5).

### 1. člen

Obmejno sodelovanje med lokalnimi oblastmi se uresničuje predvsem na podlagi upravnih, gospodarskih ali tehničnih pogodb.

### 2. člen

Lokalne oblasti sklepajo pogodbe o obmejnem sodelovanju v skladu s pooblastili, ki jim jih priznava notranja zakonodaja.

Nanašajo se med drugim na nabave ali storitve, opravljanje skupnih dejavnosti, ustanavljanje združenj na podlagi civilnega ali gospodarskega prava ene od držav pogodbenic oz. na članstvo v takih združenjih. (1)

(1) Ta alineja, če je ali ni vključena, ne vpliva na trdnost sporazuma.

### 3. člen

Podpisniki takšne pogodbe določijo zakonodajo, ki velja za to pogodbo, sklicujoč se pri tem na pogodbeno pravo (javno in zasebno) ene od držav pogodbenic tega sporazuma.

Če je treba, opredelijo tudi izjeme k tistim določbam te zakonodaje, ki niso vezujoče.

Če pogodba ne določa merodajne zakonodaje, velja zakonodaja države, iz katere izhaja lokalna oblast, ki je po sporazumu odgovorna za opravljanje glavne storitve, oz. lokalna oblast, ki prispeva največja finančna sredstva.

V vsakem primeru državljeni pod pristojnostjo lokalnih oblasti, ki so podpisnice pogodbe, obdržijo v odnosu do teh oblasti vse pravice do postopkov in pritožb, kot da bi te iste oblasti prevzele obveznost za opravljanje predmetnih storitev ali nabav. Lokalne oblasti, proti katerim je sprožen tak postopek ali pritožba, imajo pravico, da sprožijo postopke proti tistim lokalnim oblastem, ki so prevzele odgovornost za opravljanje nabav ali storitev.

### 4. člen

Za predloge o sklenitvi ali spremembi pogodb v vsaki državi veljajo običajni predpisi, ki urejajo poseganje višjih oblasti. Ne zahteva pa se odobritev oblasti, ki so pogodbo podpisale. Vsak sklep višje oblasti, katerega cilj je bodisi preprečiti sklenitev ali uporabo, bodisi izzvati razveljavitev pogodbe o obmejnem sodelovanju, bi moral upoštevati predhodno posvetovanje z ustreznimi višjimi oblastmi drugih zainteresiranih držav.

### 5. člen

Če pride do spora, se pristojni pravosodni organ določi na podlagi pristojne zakonodaje. Vendar pa pogodbe o obmejnem sodelovanju lahko vključujejo določbe o arbitraži. Ne glede na te določbe uporabniki in tretji obdržijo obstoječa pravna sredstva proti lokalnim oblastem države, iz katere izhajajo, te oblasti pa morajo same poskrbeti, da soizvajalec izpolni svoje obveznosti.

Višje oblasti sprejmejo vse ukrepe, za katere so pooblaščen, da zagotovijo hitro izvajanje pravosodnih sklepov ne glede na državno pripadnost sodišča, ki jih je izdalo.

## 6. člen

Pogodbe, sklenjene v okviru tega sporazuma, učinkujejo tudi po njegovi odpovedi. Vendar pa pogodbe vključujejo določbo, ki podpisnicam daje pravico, da te pogodbe razveljavijo ob upoštevanju vsaj petletne odpovedi v primeru, da bi bil ta sporazum sam odpovedan. Države pogodbenica so pooblaščen, da uveljavijo uporabo te določbe.

## **1.5 Vzorčni meddržavni sporazum o organizacijah za obmejno sodelovanje, sklenjen med lokalnimi oblastmi**

Uvodna opomba: Ta sporazum se lahko sprejme bodisi posamezno bodisi v povezavi z enim ali več vzorčnimi meddržavnimi sporazumi (besedila od 1.1 do 1.5).

### 1. člen

Za namene, ki jih v skladu z notranjo zakonodajo lahko uresničujejo v okviru združenj ali konzorcijev, lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava lahko sodelujejo v združenjih ali konzorcijih lokalnih oblasti, ustanovljenih na ozemlju druge pogodbenice v skladu z njeno notranjo zakonodajo.

### 2. člen

Združenja ali konzorciji, o katerih je govor v 1. členu, imajo pravico, da na ozemlju vsake od zainteresiranih pogodbenic in v mejah pristojnosti svojih članov opravljajo dejavnosti, ki izhajajo iz njihovega temeljnega poslanstva. Pri tem morajo spoštovati predpise te države, razen če jim ta država dovoli izjemo.

### 3. člen

1. Listino o ustanovitvi združenja ali konzorcija in statut kot tudi spremembe teh dokumentov morajo odobriti višje oblasti vseh lokalnih skupnosti udeleženk. To velja tudi za vključitev v kakšno še obstoječe združenje ali konzorcij.
2. S temi listinami in njihovo odobritvijo se seznanijo vsi zainteresirani prebivalci v skladu z načini javnega obveščanja v posamezni državi. To velja tudi za spremembo uradnega sedeža in za vse sklepe, ki se nanašajo na osebe, pooblaščen, za delovanje v imenu združenja ali konzorcija, in na omejitve njihovih pooblastil.
3. Navedene listine so sestavljene v uradnih jezikih, ki se uporabljajo v vsaki od držav, v katerih morajo listine učinkovati. Ti različni izvodi besedila so vsi verodostojni.

### 4. člen

1. Statut določa pravila, ki urejajo odnose v združenju ali konzorciju. Vključuje zadeve, ki jih v skladu s 1. členom zahteva ustrezna zakonodaja. V statutu so vsekakor določeni člani, ime in sedež. Opredeljuje temeljni namen združenja ali konzorcija in morda naloge ter kraj postavitve obratov, ki naj te naloge opravljajo. Določa pogoje imenovanja vodstvenih in upravnih organov, obseg obveznosti članov in njihov delež v skupnih izdatkih. V vodstvenih organih

mora biti vsaj en predstavnik lokalnih skupnosti članic iz vsake države. Statut določa sestavo in način odločanja generalne skupščine, obliko zapisnika sej, način razpusta ali likvidacije kot tudi proračunska in obračunska pravila.

2. Statut vključuje tudi določbo, na podlagi katere se člani po poravnavi svojih morebitnih dolgov do združenja in plačilu odškodnin v višini, ki jo ocenijo izvedenci, za naložbe in stroške, ki jih je imelo združenje zaradi in v imenu navedenih članov, lahko umaknejo iz združenja z odpovednim rokom, določenim v tej določbi. Statut tudi določa pogoje odpusta ali izključitve članov iz združenja zaradi neizpolnjevanja njihovih obveznosti.

#### 5. člen

Pogodbence se zavezujejo, da bodo združenju ali konzorciju zagotovile dovoljenja, potrebna za izpolnjevanje njegovih nalog na ozemlju pogodbenic, če bo spoštoval zahteve, povezane z javnim redom in varnostjo.

#### 6. člen

Če na podlagi notranje zakonodaje združenje ali konzorcij na ozemlju določene države ne more izvajati določenih pooblastil ali imeti določene pravice ali ugodnosti, potrebne za uspešno izpolnjevanje njegovih nalog v dobro lokalnih skupnosti članic, ki izhajajo iz te države, imajo slednje pravico in dolžnost, da za združenje ali konzorcij in v njegovem imenu posredujejo z namenom, da pridobijo oz. zagotovijo ta pooblastila, pravice ali ugodnosti.

#### 7. člen

1. Za skrbstvo ali nadzor nad združenjem ali konzorcijem so v skladu z notranjo zakonodajo pooblaščen pristojne oblasti države, v kateri ima združenje ali konzorcij svoj sedež. Te oblasti prav tako skrbijo za varstvo interesov lokalnih skupnosti drugih držav.
2. Pristojne oblasti drugih držav imajo pravico biti obveščene o dejavnostih in sklepih združenja ali konzorcija ter o sprejetih ukrepih, ki so posledica skrbstva ali nadzora. Na zahtevo prejemajo predvsem sprejeta besedila in zapisnike sestankov organov združenja ali konzorcija, letne obračune in morebitni osnutek proračuna, če notranja zakonodaja predpisuje, da se morajo ti dokumenti pošiljati organom skrbstva ali nadzora. Lahko neposredno občujejo z organi združenja ali konzorcija kot tudi z organi skrbstva ali nadzora tega združenja ali konzorcija, jim pošiljajo svoje pripombe in od njih zahtevajo, da se v posameznih primerih in o določenih vprašanjih z njimi posvetujejo.
3. Pristojne oblasti drugih držav imajo prav tako pravico, da združenje ali konzorcij uradno obvestijo, da nasprotujejo, da bi skupnosti, ki so v njihovi pristojnosti, še sodelovale v združenju ali konzorciju. To uradno obvestilo, ki mora biti utemeljeno, se šteje kot podlaga za izključitev in je kot tako opredeljeno v statutu. Oblasti, o katerih je govor v prvem in drugem odstavku tega člena, imajo prav tako pravico, da jih v upravnih organih združenja ali konzorcija zastopa delegat, ki ima pravico udeleževati se vseh sestankov teh organov in prejemati ustrezne dnevne rede in zapisnike.

#### 8. člen

Za nabave ali storitve, ki jih združenje ali konzorcij v skladu s svojim statutom prevzema na ozemlju svojih članov, je v celoti odgovorno združenje ali konzorcij, ne pa njegovi člani. Združenje ali konzorcij je prav tako odgovoren uporabnikom ali tretjim. Vendar pa slednji v odnosu do lokalnih oblasti, za katere in v imenu katerih se nabave ali storitve opravljajo, obdržijo vse pravice in možnosti ukrepanja ter pritožb, ki bi jih sicer imeli, če bi jim te oblasti same morale zagotoviti navedene nabave ali storitve. Oblasti, proti katerim je sprožen postopek ali pritožba, lahko ukrepajo proti združenju ali konzorciju.

#### 9. člen

1. Če ne pride do sprave, se spori med združenjem in njegovimi člani oz. med dvema ali več člani v zvezi z delovanjem združenja ali konzorcija rešujejo pred upravnimi in pravosodnimi oblastmi države, v kateri ima združenje ali konzorcij svoj sedež.
2. Vsi drugi spori, torej tisti, ki niso omenjeni v prvem odstavku, se rešujejo pred pristojnimi upravnimi in pravosodnimi oblastmi v skladu z običajnimi predpisi, ki veljajo na ozemlju držav pogodbenic, razen če se zainteresirani sporazumejo, da bodo reševanje spora zaupali arbitražni komisiji, ki jo imenujejo.
3. Države pogodbenice sprejmejo ukrepe, ki naj zagotovijo izvajanje sklepov in sodb, izhajajočih iz zgornjih določb.

#### 10. člen

Združenja ali konzorciji, ustanovljeni v skladu s tem sporazumom, učinkujejo tudi po odpovedi tega sporazuma, čeprav brez vpliva na določbe tretjega odstavka 7. člena.

## 2. OKVIRNI SPORAZUMI, STATUTI IN POGODBE MED LOKALNIMI OBLASTMI

Uvodna opomba:

### **Okvirni sporazumi, pogodbe in statuti, namenjeni lokalnim oblastem**

Tako kot države bi morale imeti tudi lokalne oblasti na voljo določen izbor sporazumov in pogodb, ki v določenih državah, kot je razvidno iz že zbrane številne dokumentacije o sklenjenih sporazumih, že obstaja.

Predlagani sistem obsega šest okvirnih sporazumov, pogodb in statutih, ki ustrezajo različnim stopnjam in oblikam lokalnega obmejnega sodelovanja. Ta okvirna besedila so glede na vsebino in stanje notranjih zakonodaj bodisi takoj uporabna bodisi podrejena sprejemu meddržavnega sporazuma, ki ureja njihovo uporabo.

S sklenitvijo meddržavnih sporazumov bi se celo tedaj, ko se ta ne zdi absolutno nujno potrebna, pogoji, pod katerimi lokalne skupnosti smejo uporabljati te sporazume, lahko podrobneje opredelili. Sklenitev meddržavnih sporazumov se vsekakor zdi nujna ob uporabi sporazuma, navedenega pod 2.6 (organizacije za obmejno sodelovanje).

Ta sistem okvirnih sporazumov, namenjenih lokalnim skupnostim, ustreza vzorčnim meddržavnim sporazumom. Na meddržavne sporazume se sklicujejo uvodne opombe pred vsakim okvirnim besedilom.

Sporazume in organizacije, ustanovljene na lokalni ravni, je od zdaj mogoče vključiti v strukture za obmejno dogovarjanje, ki naj se ustanovijo na regionalni ali državni ravni. Tako bi se, na primer, lokalne skupine za dogovarjanje (glej shemo 2.1) lahko vključile v strukturo komisij, odborov in delovnih skupin, predvidenih v vzorčnem meddržavnem sporazumu o regionalnem obmejnem dogovarjanju (glej 1.2).

Treba je tudi omeniti, da so vzorčna besedila zasnovana le v glavnih potezah, saj si vseh problemov, ki se v posameznih primerih lahko pojavijo, ni mogoče v celoti zamišljati. Okvirna besedila so dragocen vodnik, ki pa se glede na potrebe lokalnih oblasti, ki jih uporabljajo, lahko prilagodijo oz. ustrezno spremenijo.

Lokalne skupnosti morajo tudi določiti načine, s katerimi nameravajo državljanke spodbujati k sodelovanju pri obmejnem dogovarjanju, predvsem na družbeno-kulturnem področju. Tako sodelovanje javnosti bi nedvomno prispevalo k premagovanju psiholoških ovir, ki občasno resno zavirajo obmejno sodelovanje. Dogovarjanje, ki ga podpira interes javnosti, bi s tem pridobilo trdne temelje. Eden od načinov za spodbujanje sodelovanja javnosti bi lahko bil ustanavljanje združenj. Tako se eno od okvirnih besedil (2.3) nanaša na ustanovitev združenja zasebnega prava.

## **2.1. Okvirni sporazum o ustanovitvi skupine za dogovarjanje med lokalnimi oblastmi**

Uvodna opomba: Tako skupino je običajno mogoče ustanoviti, ne da bi se morali zateči k meddržavnim sporazumom. Številni primeri dokazujejo to možnost. Če pa vendarle obstajajo pravne ali druge negotovosti, je boljše, da se ta oblika dogovarjanja določi v meddržavnem sporazumu (glej vzorec 1.3).

Namen in sedež skupine za dogovarjanje

### 1. člen

Lokalne oblasti, podpisnice tega sporazuma, se zavezujejo, da se bodo dogovarjale na naslednjih področjih iz svoje pristojnosti (opredeliti področje ali področja pristojnosti oz. se v danem primeru sklicevati na "lokalna vprašanja sosedstva"). V ta namen ustanavljajo skupino za dogovarjanje, v nadaljnjem besedilu imenovano "skupina", s sedežem v .....

Vloga skupine je zagotavljati izmenjavo informacij med njenimi člani, dogovarjanje in svetovanje, in to na področjih, opredeljenih v prejšnji alineji. Oblasti članice se zavezujejo, da ji bodo dajale vse informacije, potrebne za izpolnjevanje njene vloge, in da se bodo pred sprejemanjem sklepov ali ukrepov, ki se nanašajo na navedena področja, posvetovala s skupino.

### Članstvo

#### 2. člen

Vsako lokalno oblast udeleženko v skupini zastopa delegacija ..... članov, ki jih



je sama imenovala. Če skupina s tem soglaša, lahko vsako delegacijo spremljajo predstavniki zasebnih družbenogospodarskih organizacij in izvedenci (ta alternativa iz članstva izključuje druge pravne osebe, kot so lokalne oblasti, zaradi česar se ta oblika dogovarjanja razlikuje od združenja zasebnega prava, o katerem je govor pod 2.3).

Možna alternativa: Število članov vsake delegacije se lahko spreminja. Člani skupine lahko postanejo lokalne in regionalne oblasti, družbenogospodarske skupine in fizične osebe, ki podpišejo ta sporazum. Skupina odloča o sprejemu novih članov. Če skupina s tem soglaša, lahko vsako delegacijo spremljajo predstavniki zasebnih organizacij ali izvedenci.

Obseg pooblastil

3. člen

Skupina lahko razpravlja o vseh zadevah, navedenih v 1. členu. Vsa vprašanja, glede katerih je bilo doseženo soglasje, in priporočila, ki jih skupina sklene predlagati pristojnim oblastem ali skupinam, se zapišejo v zapisnik.

Skupina je pooblaščenca, da naroča analize in raziskave o zadevah v okviru svoje pristojnosti.

4. člen

Člani skupine se lahko dogovorijo, da skupini poverijo opravljanje določenih točno opredeljenih praktičnih nalog. Skupina poleg tega lahko opravlja vse naloge, ki jih ji poverijo druge ustanove.

Delovanje

5. člen

Skupina izdela svoj poslovnik.

6. člen

Skupina se na splošno sklicuje dvakrat letno ali na zahtevo ene tretjine članov, ki predlagajo, da se določena zadeva uvrsti na dnevni red.

Obvestilo o sklicu mora biti skupaj z dnevnim redom poslano vsaj 15 dni pred sestankom, da se vsaka ustanova, ki je zastopana v skupini, lahko pripravi na razpravo.

7. člen

Skupina izmed svojih članov imenuje stalni urad ter mu določi pooblastila in sestavo.

Vodja urada je določen v skladu s poslovnikom, oz. če teh določb ni, urad vodi najstarejši član.

Odnosi s tretjimi in višjimi oblastmi

8. člen

Če poslovnik drugače ne določa, skupino navzven zastopa njen vodja. Višje oblasti, v pristojnosti katerih so člani skupine, lahko od vodje zahtevajo vsakršne in-

formacije o delu skupine in so pooblaščen, da na sestanke pošljejo opazovalca.

Sekretariat in financiranje

9. člen

Naloge sekretariata opravlja ena od ustanov članic (po sistemu vsakoletne zamejnjave ali brez takšnega sistema).

Vsaka oblast mora prispevati k stroškom za opravljanje storitev sekretariata, kot sledi: .....

Informacije in dokumentacija se načeloma pošiljajo v jeziku države, iz katere izhajajo.

Pristopi in izstopi

10. člen

Člani skupine lahko postanejo lokalne in regionalne oblasti, ki podpišejo ta sporazum. Skupina odloča o pristopu novih članov.

11. člen

Vsak član lahko iz skupine izstopi tako, da vodjo uradno obvesti o svoji odločitvi. Izstop člana ne vpliva na delovanje skupine, razen če skupina ne sklene drugače.

12. člen

Pogodbenice generalnega sekretarja Sveta Evrope obvestijo o sklenitvi tega sporazuma in mu pošljejo njegovo besedilo.

## **2.2 Okvirni sporazum o usklajevanju vodenja obmejnih lokalnih javnih zadev**

Uvodna opomba: V več državah je tovrstni sporazum o obmejnem sodelovanju že zdaj mogoč. Kjer to ni tako, pa je pogoje za uporabo takega sporazuma treba predhodno določiti v meddržavnem sporazumu (glej vzorčni sporazum 1.3).

Namen sporazuma

1. člen

1. člen določa namen in predmet sporazuma (na primer usklajen razvoj obmejnih regij) ter področja delovanja.

Ozemlje, na katerem se sporazum uporablja

2. člen

V 2. členu je treba opredeliti območja, ki jih sporazum vključuje na obeh (ali na vseh treh) straneh meje.

Obveznosti

3. člen

Ta člen določa pogoje, ki omogočajo uresničevanje ciljev sporazuma (1. člen). V skladu s predmetom sporazuma se morajo predvideti te obveznosti:

– pogodbenice se zavezujejo, da bodo upoštevale postopek predhodnega posve-

tovanja, še preden se bodo odločale o sprejemu določenih ukrepov v okviru svojih pooblastil na ozemlju, ki ga upravljajo;

- pogodbenice se zavezujejo, da bodo na svojem ozemlju in v mejah svojih pooblastil sprejemale ukrepe, potrebne za uresničevanje ciljev sporazuma;
- pogodbenice se zavezujejo, da ne bodo delovale v nasprotju s skupnimi cilji tega sporazuma.

Usklajevanje

4. člen

4. člen ob upoštevanju razmer in potreb vsakega sporazuma določa pogoje, pod katerimi poteka usklajevanje:

- bodisi z imenovanjem skupine za dogovarjanje s splošnimi pooblastili, ki je predvidena v okvirnem sporazumu 2.1;
- bodisi s predvideno ustanovitvijo skupine za posebno svetovanje glede na namen tega sporazuma;
- bodisi z enostavnimi neposrednimi dvostranskimi stiki med zainteresiranimi oblastmi.

Spravni postopek

5. člen

Vsak član skupine za dogovarjanje (vsaka pogodbenica, če ni skupine) se lahko obrne na skupino (na drugo pogodbenico, če ni skupine), kadar meni, da se sporazum ni spoštoval:

- bodisi da ni prišlo do predhodnega posvetovanja,
- bodisi da sprejeti ukrepi niso v skladu s sporazumom,
- bodisi da ukrepi, potrebni za uresničevanje ciljev sporazuma, niso bili sprejeti.

Če se pogodbenice ne morejo sporazumeti, se spor lahko rešuje na odboru za spravo, odgovornem za nadzor spoštovanja prevzetih obveznosti.

Nadzorni organ

6. člen

Pogodbenice se lahko dogovorijo o ustanovitvi posebnega organa za nadzor spoštovanja prevzetih obveznosti, sestavljenega iz enakega števila izvedencev, ki jih imenuje vsaka pogodbenica, in enega nevtralnega izvedenca, katerega način imenovanja je predviden vnaprej.

Nadzorni organ izda mnenje o tem, ali je bil sporazum spoštovan ali ni bil. Nadzorni organ je pooblaščen, da svoje mnenje javno objavi.

7. člen

Pogodbenice generalnega sekretarja Sveta Evrope obvestijo o sklenitvi tega sporazuma in mu pošljejo njegovo besedilo.

## **2.3 Okvirni sporazum o ustanovitvi obmejnih združenj zasebnega prava**

Uvodna opomba: Domneva se, da lokalna skupnost ene države lahko sodeluje v kakšnem združenju zasebnega prava druge države v skladu z enakimi predpisi in

pogoji, ki veljajo za njeno sodelovanje v kakšnem združenju zasebnega prava nje-  
ne države. Če trenutno to ni tako, se mora ta možnost izrecno predvideti v med-  
državnem sporazumu med zainteresiranimi državami (glej vzorčna meddržavna  
sporazuma 1.3 in 1.4).

Običajno morajo združenja zasebnega prava spoštovati predpise, ki jih predvi-  
deva zakonodaja države, v kateri ima združenje svoj sedež. V nadaljnjem besedi-  
lu je prikazan seznam določb, ki bi morale biti zajete v njihovem statutu, če jih  
merodajna zakonodaja ne predvideva. Sicer pa se za tovrstno združenje lahko  
uporabijo, seveda z ustreznimi spremembami, tudi določbe, ki se nanašajo na  
skupino za dogovarjanje (glej okvirni sporazum 2.1).

Statut mora predvsem določati:

1. ustanovne člane združenja in pogoje za pristop novih članov;
2. ime, sedež in pravno obliko združenja (sklicujoč se na notranjo zakonodajo);
3. namen združenja, način uresničevanja njegovih ciljev in sredstva, ki so zdru-  
ženju na voljo;
4. organe združenja in predvsem funkcije in način delovanja njegove generalne  
skupščine (zastopanje in glasovanje);
5. imenovanje upraviteljev oz. izvršilnih funkcionarjev in njihova pooblastila;
6. obseg obveznosti članov do tretjih;
7. pogoje za spremembo statuta in razpust združenja;
8. obveznost, na podlagi katere morajo pogodbenice generalnega sekretarja Sve-  
ta Evrope obvestiti o ustanovitvi obmejnega združenja in mu poslati statut  
združenja.

## **2.4 Okvirna pogodba za nabave ali storitve med lokalnimi oblastmi na obmej- nem pasu (vrste "zasebnega prava")**

Uvodna opomba: Domneva se, da lokalne oblasti lahko sklenejo tovrstno pogod-  
bo z lokalnimi oblastmi drugih držav. Če to ni tako, se mora ta možnost predvi-  
deti v meddržavnih sporazumih (glej vzorec 1.4).

Gre za vrsto pogodbe, ki jo lokalne skupnosti lahko uporabijo za prodajo, na-  
jem, pogodbe o izvajanju del, nabavo blaga ali storitev, odobravanje koncesij itd.  
Notranja zakonodaja in praksa bolj ali manj dopuščata, da lokalne skupnosti  
uporabljajo pogodbe "zasebnega prava". Ni pa lahko razlikovati med pogodbami  
vrste "zasebnega prava" in vrste "javnega prava". Lahko se domneva, da se ta vr-  
sta pogodbe uporablja tedaj, kadar se pogodba v skladu z razlago, ki prevladuje v  
vsaki posamezni državi, nanaša na trgovinske ali gospodarske posle, ki bi jih fizi-  
čna ali pravna oseba zasebnega prava prav tako lahko sklenila. Pri poslih, ki  
vključujejo udeležbo lokalnih skupnosti, ki opravljajo funkcije, ki jih lahko izvaja  
le javni organ, je poleg določb, navedenih v nadaljnjem besedilu, treba upoštevati  
še dodatna pravila, opredeljena v okvirni pogodbi vrste "javnega prava" (glej 2.5).

Pogodbenice

1. člen opredeljuje pogodbenice (in navaja, ali sporazum je ali ni na voljo za pod-  
pis drugim lokalnim skupnostim).

2. člen opredeljuje vprašanja, povezana s splošnimi pogodbenimi pooblastili in predvsem upravičenci, načini in pogoji. Če je to potrebno, lahko opredeljuje tudi potrebne pridržke glede dovoljenja, ki ga izdajo višji organi in vpliva na veljavnost pogodbe.

Predmet pogodbe

3. člen določa predmet pogodbe glede na

- konkretne zadeve;
- zemljepisna območja;
- pravne osebe (občine, državne organizacije z lokalnimi pristojnostmi itd.);
- določene pravne oblike.

4. člen določa trajanje pogodbe, pogoje podaljšanja njene veljavnosti in roke za izpolnitev pogodbe.

Pravni sistem in finančne določbe

5. člen določa kraj podpisa in izvajanja pogodbe, pravni sistem, ki ureja pogodbo (mednarodno zasebno pravo), in pristojno zakonodajo.

6. člen, kjer je to primerno, določa finančna vprašanja, povezana z valuto, v kateri se plačujejo pogodbene nabave ali storitve, nadalje način usklajevanja cene pri dolgoročnih storitvah in zavarovanje.

Arbitražna

7. člen po potrebi določa pravni in arbitražni postopek.

V primeru arbitraže je arbitražna komisija sestavljena, kot sledi:

- vsaka pogodbenica, ki ima nasprotni interes, imenuje (različica: predsedniki upravnih sodišč, v pristojnosti katerih so pogodbenice, imenujejo) po enega člana arbitražne komisije, skupaj pa pogodbenice imenujejo enega ali dva neodvisna člana, tako da se morda doseže neparno število članov;
- če je število članov arbitražne komisije parno in je glasovanje neodločeno, je glas neodvisnega člana odločilen.

Ustanovitev in delovanje tega združenja ali konzorcija sta v glavnem odvisna od pristojne zakonodaje in od morebitnih določb predhodnega meddržavnega sporazuma, ki dovoljujejo to obliko sodelovanja (glej vzorčni sporazum 1.5).

V nadaljnjem besedilu je seznam določb, ki jih morajo vsebovati statuti, če jih pristojna zakonodaja ne predvideva.

Statuti med drugim določajo:

1. ustanovne člane združenja in pogoje za pristop novih članov;
2. ime, sedež, trajanje in pravno obliko združenja (sklicujoč se na zakonodajo, ki mu priznava položaj pravne osebe);
3. namen združenja, pogoje uresničevanja tega namena in vire, ki so združenju na voljo;
4. način ustanovitve glavnice združenja;
5. obseg in omejitve obveznosti članov;

6. postopek imenovanja in odpoklica upraviteljev oz. poslovodij združenja ter njihova pooblastila;
7. odnosi med združenjem in njegovimi člani, tretjimi in višjimi oblastmi, predvsem glede pošiljanja proračunskih sredstev, bilanc in obračunov;
8. osebe, odgovorne za tehnični in finančni nadzor dejavnosti združenja, kot tudi za poročila, ki so posledica takšnega nadzora;
9. pogoje za spremembe statuta in za razpust združenja;
10. pravila, ki se nanašajo na kadrovske zadeve;
11. pravila, ki se nanašajo na uporabo jezika.

## 2.0.

### **DODATNI PROTOKOL K EVROPSKI OKVIRNI KONVENCIJI<sup>707</sup>**

#### **O OBMEJNEM SODELOVANJU TERITORIALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI**

Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je bil na voljo za podpis 9. novembra 1995.

Države članice Sveta Evrope, podpisnice tega Protokola k Evropski okvirni konvenciji o obmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (v nadaljnjem besedilu okvirna konvencija), so se,

ob potrditvi pomena obmejnega sodelovanja teritorialnih skupnosti ali oblasti v obmejnih območjih,

ob odločenosti, da sprejmejo nadaljnje ukrepe za zagotovitev obmejnega sodelovanja teritorialnih skupnosti ali oblasti,

v želji, da bi omogočile in razvijale obmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki ležijo v obmejnih območjih,

ob priznavanju potrebe po prilagoditvi okvirne konvencije dejanskemu položaju v Evropi,

ker menijo, da bi bilo primerno dopolniti okvirno konvencijo z namenom, da se okrepi obmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti,

ob upoštevanju Evropske listine o lokalni samoupravi,

ob upoštevanju Deklaracije o obmejnem sodelovanju v Evropi, ki jo je dal Odbor ministrov ob 40. obletnici Sveta Evrope, in ki med drugim poziva k stalni akciji, zato da se postopoma odstranijo ovire vseh vrst – upravne, pravne, politične ali psihološke – ki ovirajo razvoj obmejnih projektov,

sporazumele o teh dodatnih določbah:

#### 1. člen

1. Vsaka pogodbenica prizna in spoštuje pravico teritorialnih skupnosti ali oblasti pod svojo sodno pristojnostjo in omenjenih v 1. in 2. členu okvirne konvencije, da sklenejo sporazume o obmejnem sodelovanju s teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi drugih držav v enakovrednih področjih odgovornosti v skla-

<sup>707</sup> Neuradni prevod, Lektorsko prevajalska služba Vlade RS, Ljubljana, september 1997

du s postopki, določenimi v njihovih statutih, v skladu z domačim pravom in do mere, do katere so taki sporazumi v skladu z mednarodnimi obveznostmi pogodbenice.

2. Sporazum o obmejnem sodelovanju se nanaša samo na odgovornosti teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki so ga sklenile.

## 2. člen

Odločitve, ki so bile sprejete skupno po sporazumu o obmejnem sodelovanju, uresničujejo teritorialne skupnosti ali oblasti v okviru svojega notranjepravnega sistema v skladu z domačim pravom. Tako uresničene rešitve se štejejo, kot da imajo isto pravno moč in učinke kot ukrepi, ki so jih te skupnosti ali oblasti sprejele po svojem notranjepravnem sistemu.

## 3. člen

Po sporazumu o obmejnem sodelovanju, ki so ga sklenile teritorialne skupnosti ali oblasti, se lahko ustanovi organ za obmejno sodelovanje, ki ima lahko pravno osebnost ali pa ne. Sporazum določi, ali naj se organ ob upoštevanju odgovornosti, ki so mu bile dodeljene, in določb domačega prava šteje kot subjekt javnega ali zasebnega prava v okviru notranjepravnih sistemov, ki jim pripadajo teritorialne skupnosti ali oblasti, ki sporazum sklepajo.

## 4. člen

1. Če ima organ za obmejno sodelovanje pravno osebnost, bo ta taka, kot je opredeljena v pravu pogodbenice, v kateri je njegov sedež. Pravno osebnost organa priznajo druge pogodbenice, katerih teritorialne skupnosti ali oblasti so pogodbenice obmejnega sporazuma v skladu z njihovim lastnim domačim pravom.
2. Organ za obmejno sodelovanje opravlja naloge, ki so mu jih dodelile teritorialne skupnosti ali oblasti, v skladu s svojim namenom in na način, določen po domačem pravu, ki ga ureja. Tako:
  - a) akcijo organa za obmejno sodelovanje ureja njegov statut in pravo države, v kateri je njegov sedež,
  - b) organ za obmejno sodelovanje pa nima pooblastil za sprejemanje ukrepov, ki bi se uporabljali splošno oziroma ki bi utegnili učinkovati na pravice in svobščine posameznikov,
  - c) se organ za obmejno sodelovanje financira iz proračuna zadevnih teritorialnih skupnosti ali oblasti. Nima pooblastil, da bi nalagal dajatve davčne narave. Kjer je to primerno, lahko prejema prihodek za storitve, ki jih zagotavlja teritorialnim skupnostim ali oblastem, uporabnikom ali tretjim,
  - d) ima organ za obmejno sodelovanje letni ocenjeni proračun in sestavi bilanco, ki jo potrdijo finančni revizorji, ki niso odvisni od teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki so pogodbenice sporazuma.

## 5. člen

1. Če njihovo domače pravo to dopušča, se lahko pogodbenice odločijo, da bo organ za obmejno sodelovanje subjekt javnega prava in da morajo imeti za na-

men pravnega sistema vsake pogodbenice kakršni koli ukrepi, ki jih sprejme, isto pravno moč in učinke, kot če bi jih sprejele teritorialne skupnosti ali oblasti, ki so sklenile sporazum.

2. Vendar pa je v sporazumu lahko določeno, da te ukrepe uresničujejo teritorialne skupnosti ali oblasti, ki so sklenile sporazum, zlasti če bi ukrepi utegnili učinkovati na pravice, svoboščine in interese posameznikov. Poleg tega vsaka pogodbenica lahko določi, da splošnih odgovornosti ni mogoče prenesti na organ za medsebojno sodelovanje in da tak organ ni pooblaščen za sprejetje ukrepov, ki se uporabljajo splošno.

#### 6. člen

1. Za ukrepe, ki jih sprejmejo teritorialne skupnosti ali oblasti na podlagi sporazuma o obmejnem sodelovanju, velja isti nadzor, kot ga določa pravo vsake pogodbenice za kakršen koli ukrep, ki ga sprejmejo teritorialne skupnosti ali oblasti, ki sklepajo sporazum.
2. Za ukrepe, ki jih sprejme organ za obmejno sodelovanje, ustanovljen po sporazumu, velja nadzor, določen v pravu države, v kateri leži sedež organa, ob dodatnem upoštevanju interesov teritorialnih skupnosti ali oblasti organov drugih držav. Organ za obmejno sodelovanje ugotovi zaprosilom za informacije, ki ga pošljejo organi držav, ki jim pripadajo teritorialne skupnosti ali oblasti. Nadzorni organi pogodbenic si prizadevajo vzpostaviti načine ustreznega usklajevanja in obveščanja.
3. Za ukrepe, ki jih sprejme organ, kot je omenjeno v prvem odstavku 5. člena, velja isti nadzor, kot ga pravo vsake pogodbenice predpisuje za kakršni koli ukrep, ki ga sprejmejo teritorialne skupnosti ali oblasti, ki sklepajo sporazum.

#### 7. člen

Kakršni koli spori, ki bi nastali iz dejavnosti organa za obmejno sodelovanje, se napotijo na sodišča, pristojna po notranjem pravu oziroma po mednarodnem sporazumu.

#### 8. člen

1. Vsaka pogodbenica ob podpisu tega protokola oziroma ob deponiranju listine o ratifikaciji, sprejetju ali potrditvi izjavi, ali bo uporabljala določbe 4. in 5. člena oziroma samo enega od teh členov.
2. Taka izjava se lahko kadar koli pozneje spremeni.

#### 9. člen

Glede določb tega protokola niso dovoljeni nobeni pridržki.

#### 10. člen

1. Ta protokol je na voljo za podpis držav, ki so podpisale okvirno konvencijo, ki lahko izrazijo soglasje, da jih bo obvezoval bodisi:
  - a) podpis brez pridržka ratifikacije, sprejetja ali odobritve ali
  - b) podpis s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali odobritve, ki mu sledijo ratifika-



cija, sprejetje ali odobritev.

2. Država članica Sveta Evrope ne more podpisati tega protokola brez pridržka ratifikacije, sprejetja ali odobritve, ali deponirati listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi, če ni že deponirala ali hkrati ne deponira listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi okvirne konvencije.
3. Listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.

#### 11. člen

1. Ta protokol začne veljati tri mesece od dne, ko so štiri države članice Sveta Evrope izrazile soglasje, da jih zavezuje protokol v skladu z določbami 10. člena.
2. Za katero koli državo članico, ki kasneje izrazi soglasje, da jo zavezuje protokol, začne protokol veljati tri mesece od dneva njenega podpisa ali deponiranja listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi.

#### 12. člen

1. Po začetku veljavnosti tega protokola lahko k njemu pristopi tudi katera koli država, ki je pristopila k okvirni konvenciji.
2. Pristop se opravi z deponiranjem listine o pristopu pri generalnem sekretarju Sveta Evrope, ki začne veljati tri mesece od dneva deponiranja.

#### 13. člen

1. Katera koli pogodbenica lahko kadar koli odpove ta protokol z notifikacijo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope.
2. Ta odpoved začne veljati šest mesecev od dne, ko generalni sekretar prejme notifikacijo.

#### 14. člen

Generalni sekretar Sveta Evrope obvesti države članice Sveta Evrope in vsako državo, ki je pristopila k temu protokolu, o

- a) kakršnih koli izjavah, ki so jih pogodbenice predložile v skladu z 8. členom,
- b) vsakem podpisu,
- c) deponiranju vsake listine o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu,
- d) vsakem datumu začetka veljavnosti tega protokola v skladu z 11. in 12. členom,
- e) vsakem drugem ukrepu, notifikaciji ali sporočilu v zvezi s tem protokolom.

V potrditev tega so spodaj podpisani za to pravilno pooblaščenim podpisali ta protokol.

Sestavljeno v .....dne ..... v angleščini in francoščini kot enako verodostojnih besedilih v enem izvodu, ki se deponira v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope pošlje overjene kopije vsaki državi članici Sveta Evrope in kateri koli državi, ki je povabljena, naj pristopi k temu protokolu.

SVET EVROPE

Strasbourg, 9. maja, 1997

CDLR (97) 10

VODILNI ODBOR ZA LOKALNE IN REGIONALNE OBLASTI  
(CDLR)

## ČEZMEJNO IN MEDTERITORIALNO SODELOVANJE

OSNUTEK PROTOKOLA ŠT. 2 K EVROPSKI OKVIRNI KONVENCIJI O  
ČEZMEJNEM SODELOVANJU<sup>708</sup>Memorandum sekretariata,  
ki ga je pripravila  
Direkcija za okolje in lokalne oblasti

1. Preiskovalni strokovni komisiji so bile dodeljene naslednje pristojnosti:  
Preučiti vprašanje zakonite podlage za sodelovanje med ne-sosednjimi lokalnimi in pokrajinskimi oblastmi v smislu Osnutka konvencije o med-teritorialnem sodelovanju, ki ga je izdelal CLRAE (glej Dodatek k Resoluciji 248 (1993), in če je primerno, pripraviti osnutek konvencije, ki bi se zgledovala po Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi (ETS št. 106).
2. Po preučitvi osnutka konvencije, dodanega k Resoluciji 248 CLRAE (1993) je strokovna komisija pregledala možnosti za:
  - a) sestavo osnutka priporočila;  
ali
  - b) sestavo osnutka dodatnega protokola k Okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju.
3. Preiskovalna komisija je bila proti sestavljanju osnutka konvencije, ki bi se ukvarjala izrecno z medteritorialnim sodelovanjem, saj je mogoče to vprašanje učinkovito obravnavati v okviru Okvirne konvencije in njegovega dodatnega protokola.
4. Preiskovalna komisija se je odločila, da se bo osredotočala samo na vprašanja sodelovanja med teritorialnimi oblastmi ne glede na njihove zunanje odnose (n. pr. sodelovanje teh oblasti v postopkih odločanja v zvezi z mednarodnimi organizacijami). Ta vidik v strogem pomenu besede ni povezan z medteritorialnim sodelovanjem.
5. Pri tehtanju izbire listine, za katero naj bi se odločili – dodatni protokol ali priporočilo – je preiskovalna komisija zabeležila, da je nekaj delegacij dalo prednost priporočilu državam članicam.

<sup>708</sup> Neuradni prevod, Lektorsko prevajalska služba Vlade RS, Ljubljana, september 1997. Vodilni odbor za lokalne in regionalne oblasti SE (CDLR) je na svojem 20. zasedanju novembra 1997 v Strasbourgu podprl Dodatni protokol 2 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Menil pa je, da ta protokol lahko podpišejo tudi države, ki niso članice SE, ob pogoju, da podpišejo tudi konvencijo samo.

6. Končno je večina preiskovalne komisije dala prednost pristopu “dodatnega protokola” iz naslednjih razlogov:
  - a) za sprejem priporočila zahteva Statut Sveta Evrope soglasno izvolitev in večino predstavnikov, ki imajo pravico sodelovati v Ministrskem odboru. Poleg tega točka (b) 15. člena Statuta pooblašča Ministrski odbor, da zahteva od držav članic, da ga obveščajo o svojih dejavnostih v zvezi s priporočili. Glede na podobno naravo problemov v zvezi s čezmejnimi sodelovanjem in medteritorialnim sodelovanjem ni verjetno, da bi lahko dosegli soglasnost o besedilu, ko številne države še niso podpisale ali ratificirale niti Okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju.
  - b) dodatni protokol ponuja elastičnost glede na to, da potem, ko je enkrat dan v podpis, zavezuje samo tiste države, ki ga podpišejo in ratificirajo. Ni zakonite obveznosti za podpis in ratifikacijo, medtem ko se priporočilo nanaša na vse države članice. Zato bi bil dodatni protokol elastična in hkrati dinamična lista in v tem, da bi tako omogočal sodelovanje med državami, ki ga lahko takoj sprejmejo in tako nudijo dragocen zgled drugim državam, ki se jim potem lahko pridružijo.
7. Iz zgornjih razlogov Preiskovalna strokovna komisija priporoča, da CDLR sprejme in pošlje Ministrskemu odboru za dokončni sprejem in v podpis priloženo besedilo, ki ga lahko dopolni, če želi.
8. Preiskovalna komisija obvesti CDLR, da bo sestavila osnutek pojasnjevalnega poročila, ki ga bodo potem predložili Ministrskemu odboru.

### **Naloge**

Člani CDLR so vabljeni:

- da preučijo osnutek Protokola št. 2 k Okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju;
- da sprejmejo osnutek in ga pošljejo Ministrskemu odboru v končno potrditev in podpis.

**D O D A T E K****Osnutek****Protokol št. 2 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti  
v zvezi z medteritorialnim sodelovanjem****UVOD**

Države članice Sveta Evrope, podpisnice tega Protokola št. 2 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (v nadaljnjem besedilu Okvirna konvencija) so se;

- ob upoštevanju, da teritorialne skupnosti ali oblasti za učinkovito uresničevanje svojih funkcij vedno bolj sodelujejo ne samo s sosednjimi oblastmi drugih držav (čezmejno sodelovanje), temveč tudi s tujimi nesosednjimi oblastmi, s katerimi imajo skupne interese (medteritorialno sodelovanje) in tega ne počnejo samo v okviru teles čezmejnega sodelovanja in združenj teritorialnih skupnosti ali oblasti, temveč tudi na dvostranski ravni;
- ob upoštevanju Dunajske deklaracije državnikov in vlad držav članic iz leta 1993, ki je priznala vlogo Sveta Evrope pri ustvarjanju tolerantne in uspešne Evrope s čezmejnem sodelovanjem teritorialnih skupnosti ali oblasti;
- ob upoštevanju dejstva, da na področju medteritorialnega sodelovanja ni listine, ki bi bila primerljiva z Okvirno konvencijo;
- v želji, da bi medteritorialnemu sodelovanju dali mednarodne zakonite okvire; sporazumele o naslednjih določilih:

**1. člen**

Za namen tega protokola "med-teritorialno sodelovanje" pomeni kakršnokoli skupno dejavnost, ki je namenjena vzpostavitvi odnosov med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi dveh ali več pogodbenic, razen razmerij čezmejnega sodelovanja sosednjih oblasti, vključno s sklepanjem sporazumov o sodelovanju s teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi drugih držav.

**2. člen**

1. Vsaka pogodbenica prizna in spoštuje pravico teritorialnih skupnosti ali oblasti v okviru svojih pristojnosti, kot je navedeno v 1. in 2. členu Osnutka konvencije, da se vključujejo v medteritorialne odnose in da sklepajo medteritorialne sporazume o sodelovanju na ustreznih področjih odgovornosti v skladu s postopki, določenimi v njihovih statutih in ob upoštevanju državne zakonodaje do tiste mere, ko so takšni sporazumi v okviru mednarodnih obveznosti pogodbenice.
2. Medteritorialni sporazumi o sodelovanju obvezujejo samo tiste teritorialne skupnosti ali oblasti, ki so jih sklenile.

**3. člen**

Pogodbenice tega protokola uporabljajo, mutatis mutandis, Okvirno konvencijo za med-teritorialno sodelovanje.

#### 4. člen

Pogodbence tega protokola, ki so tudi pogodbence dodatnega protokola k Okvirni konvenciji, uporabljajo, *mutatis mutandis*, omenjeni protokol za medteritorialno sodelovanje.

#### 5. člen

Za namen tega protokola izraz "*mutatis mutandis*" pomeni, da je treba v Okvirni konvenciji in v njenem Protokolu št. 1 zamenjati izraz "*čezmejno sodelovanje*" z izrazom "*medteritorialno sodelovanje*", ter da se uporabljajo členi omenjene konvencije in njenega Protokola št. 1, razen če s tem protokolom ni drugače določeno.

#### 6. člen

1. Vsaka pogodbenica ob podpisu tega Protokola, oziroma ob vložitvi listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi izjavi ali bo v skladu s 4. členom tega Protokola izvajala določila 4. In 5. člena Dodatnega protokola k Okvirni konvenciji ali samo enega od omenjenih členov.
2. Takšno izjavo je mogoče spremeniti kadar koli pozneje.

#### 7. člen

Glede določil tega Protokola niso dovoljeni nobeni pridržki.

#### 8. člen

1. Ta Protokol bo dan v podpis državam, ki so podpisale Okvirno konvencijo in lahko izraža njihovo privolitev,
  - a) da jih podpis obvezuje brez ratifikacije, sprejema ali odobritve;
  - b) da je treba podpis še ratificirati, sprejeti ali odobriti.
2. Državi članici Sveta Evrope ni treba podpisati tega Protokola brez pridržka kar zadeva ratifikacijo, sprejem ali odobritev ali vložiti listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi, razen če je že vložila ali hkrati vlaga listino o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi Okvirne konvencije.
3. Listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi je treba vložiti pri Generalnem sekretarju Sveta Evrope.

#### 9. člen

1. Ta Protokol začne veljati tri mesece po datumu, ko štiri države članice Sveta Evrope izrazijo pristanek, da jih ta Protokol obvezuje v skladu s 7. členom.
2. Za katerokoli državo, ki naknadno izrazi svoj pristanek, da jo obvezuje ta Protokol, začne Protokol veljati tri mesece po datumu njenega podpisa ali vložitve listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi.

#### 10. člen

1. Po začetku veljavnosti tega Protokola lahko katerakoli država, ki pristopi k Okvirni konvenciji, pristopi tudi k temu Protokolu.
2. Pristop je izvršen z vložitvijo listine o pristopu pri Generalnem sekretarju Sveta Evrope, ki bo veljavna tri mesece po datumu vložitve.

11. člen

1. Katerakoli pogodbenica lahko kadarkoli odpove ta Protokol z notifikacijo, naslovljeno na Generalnega sekretarja Sveta Evrope.
2. Takšna odpoved postane veljavna šest mesecev po datumu, ko Generalni sekretar Sveta Evrope prejme takšno notifikacijo.

12. člen

Generalni sekretar Sveta Evrope obvesti države članice Sveta Evrope in katerokoli državo, ki pristopi k Protokolu, o:

- a) kakršnih koli izjavah, ki so jih predložile pogodbenice v skladu s 5. členom;
- b) kakršnem koli podpisu tega Protokola;
- c) vložitvi kakršne koli listine o ratifikaciji, sprejemu, odobritvi ali o pristopu;
- d) katerem koli datumu začetka veljavnosti tega Protokola v skladu z 8. Ali 9. členom;
- e) katerem koli drugem ukrepu, notifikaciji ali sporočilu v zvezi s tem Protokolom.

V potrditev tega so podpisani, ki so imeli za to vsa pooblastila, podpisali ta Protokol.

Zapisano v Strasbourgu dne ..... meseca ..... 19... v enem izvodu v angleškem in francoskem jeziku z enakovrednima besediloma, ki bosta shranjeni v arhivih Sveta Evrope.

Generalni sekretar Sveta Evrope pošlje overovljene kopije vsem državam članicam Sveta Evrope in katerikoli državi, ki je povabljena, da pristopi k temu Protokolu.



VIRI



## Domači viri

### a) Literatura

- Prof. dr. Miha Brejc, Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
- France Bučar, Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana 1969
- dr. Marjan Brezovšek, Nekateri izkušnje z obnovo lokalne samouprave v srednji Evropi, Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih javnih službah. Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Slovensko društvo za upravne znanosti, Slovensko društvo za ustavno pravo, Višja upravna šola Ljubljana, zbornik referatov, 21. in 22. aprila 1994 na Bledu
- Bojan Bugarič, Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah, Teorija in praksa, št. 3-4/1992
- Doc. dr. Janez Čebulj, Lokalne gospodarske javne službe s poudarkom na javnih službah varstva okolja, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Portorož '96
- Doc. dr. Janez Čebulj, Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja, Javna uprava, št. 1/2/1993
- Andrej Čokert, Zakon o pokrajinah, III. srečanje upravnih delavcev, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
- Andrej Čokert, Zaključki posveta z eksperti Sveta Evrope o delovni zasnovi zakona o pokrajinah, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
- Jože Goričar, Temelji občne sociologije, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975
- Dr. Lojze Gosar, Pokrajine in (ali) upravni okraji (1), Nevarni vakuum med državo in občino, Delo, Sobotna priloga, 3. maja 1997
- Franci Grad, Problematika in perspektive lokalnih volitev, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
- Franci Grad, Nekateri problemi preobrazbe sistema lokalne samouprave, Javna uprava, št. 3, Ljubljana 1994
- Franci Grad, Organi lokalnih skupnosti, Neposredna demokracija v lokalni samoupravi, Volitve organov lokalnih skupnosti, Zakaj v nove občine, brošura, Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave, Ljubljana, februar 1994
- Franc Grad, Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, oktober 1996
- Mag. Božo Grafenauer, O lokalni samoupravi v sistemu državne oblasti in o državnem nadzoru nad lokalno samoupravo, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
- Albin Igličar, Oblikovanje območja občine in pokrajine, Javna uprava, št. 1, Ljubljana 1994
- Albin Igličar, Družbene predpostavke pravnega urejanja lokalne samouprave, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
- dr. Albin Igličar, Status, območje in deli občine, strokovni posvet VUŠ o delovanju novih občin, zbornik referatov, Bled 1995
- Tone Jerovšek, Pristojnost in varstvo pravic lokalnih skupnosti, III. srečanje upravnih

- delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
- Dr. Tone Jerovšek, Združenje občin v pokrajini, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
  - Vesna Juvan Gotovac, Statuti občin – pravna podlaga delovanja lokalnih skupnosti, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
  - Drago Kladnik, Naravnogeografske členitve Slovenije, Geografski vestnik, 68, Ljubljana 1996
  - Rajko Pirnat, Uprava na lokalni ravni, Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož, 17. do 19. oktober 1996, zbornik referatov, Podjetje in delo, Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, št. 5–6/1996/XXII
  - Leonid Pitamic, Država, Cankarjeva založba, 1996, zbirka Pravna obzorja; 6
  - Ciril Ribičič, Centralizem zoper Slovenijo, ČZP Enotnost, Ljubljana 1994
  - dr. Ciril Ribičič, Regionalizem in dvodomnost, 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996, zbornik referatov, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1996
  - Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995
  - dr. Janez Šmidovnik, Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana, 1970
  - dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi, Teorija in praksa, štev. 10-11/90
  - Janez Šmidovnik, Regionalizem v Evropi in pri nas, Teorija in praksa, št. 3-4/1993
  - Janez Šmidovnik, Kaj so upravne naloge in kaj so lokalne zadeve, Pravna praksa, št. 19/96
  - dr. Janez Šmidovnik, Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi, Pravna praksa, št. 12/97
  - dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa, št. 7/91
  - Janez Šmidovnik, Občina – temeljna samoupravna lokalna skupnost, Teorija in praksa, št. 1–
  - Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, centralizem in regionalizem, Teorija in praksa, št. 1/1991
  - Janez Šmidovnik, Porod in mlada leta novih slovenskih občin bodo težavna, Teorija in praksa, št. 3-4/1992
  - dr. Janez Šmidovnik, Še o pravni osebnosti krajevnih skupnosti, Pravna praksa, št. 1/97
  - prof. dr. Janez Šmidovnik, Ustavnopravna problematika odnosov med državo in lokalno samoupravo, III. Strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Javno pravo z vidika Evropske unije, zbornik referatov, Portorož, 3.–5. december 1997
  - dr. Zdravko Tomac, Novi komunalni sistem, RANS "Moša Pijade" i NRO "Porodica i domaćinstvo", Zagreb, 1990;
  - dr. Gorazd Trpin, Javne službe v pogojih lokalne samouprave, Vestnik za javno upravo, letnik 27 (1991)
  - Prof. dr. Gorazd Trpin, Strateški vidiki reforme slovenske javne uprave, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
  - prof. dr. Gorazd Trpin, Javne službe v pogojih lokalne samouprave, Inštitut za javno

- upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Nova ureditev javnih služb, Bled, junij 1991;
- Grega Virant, Ožji deli občine – organizacijski ukrep, ne pa občina v občini, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
  - Grega Virant, Prevzem državnih funkcij – še enkrat, Ob kritiki odločbe US RS, št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996, Pravna praksa št. 20/96
  - Mag. Grega Virant, Predvidene spremembe v pravnem položaju ožjih delov občine, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
  - Mag. Grega Virant, Ureditev nadzora nad delovanjem občinskih organov v primerjalnem pravu in v Sloveniji,, gradivo za seminar Ali je potrebno nadzirati lokalno samoupravo, Visoka upravna šola, Ljubljana, 10. december 1997
  - Mag. Stane Vlaj, Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi, Visoka upravna šola, Zbornik znanstvenih razprav 1997, Ljubljana, 1997
  - Mag. Stane Vlaj, Lokalna samouprava v Sloveniji – razvoj, sedanje stanje in perspektiva, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož 1997, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1997
  - Mag. Stane Vlaj, Nadzor lokalne samouprave v dokumentih Sveta Evrope, gradivo za seminar Ali je potrebno nadzirati lokalno samoupravo, Visoka upravna šola, Ljubljana, 10. december 1997
  - Mag. Stane Vlaj, Načelo subsidiarnosti in lokalna samouprava v Sloveniji, INDO' 97, Portorož, 1.–3. oktober 1997, Center Vlade za informatiko, zbornik referatov, Ljubljana, oktober 1997
  - Stane Vlaj, Zakaj sploh lokalna samouprava? Panorama, Ljubljana, marec 1997
  - Stane Vlaj, Lokalna samouprava – tudi soočanje z Evropo, prispevek za politološko srečanje Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Portorož, 6. in 7. junij 1997, Slovensko politološko društvo, zbornik referatov, Ljubljana, junij 1997
  - Stane Vlaj, Nova ureditev – nove občine, Almanah slovenskih občin, Ljubljana, februar 1998
  - Stane Vlaj, Lokalna samouprava – stanje in perspektiva, INDO 96, Portorož, 23.–25. september 1996, zbornik referatov, Center vlade za informatiko, Ljubljana 1996
  - Stane Vlaj, Problemi lokalne samouprave, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož 96, zbornik referatov, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
  - Stane Vlaj, Evropska listina in njen vpliv na lokalno samoupravo v Sloveniji, Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož, 17. do 19. oktober 1996, zbornik referatov, Podjetje in delo, Revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, št. 5-6/1996/XXII
  - Stane Vlaj, Teritorialne spremembe občin, gradivo za seminar, Visoka upravna šola, Ljubljana 1996
  - Stane Vlaj, The introduction of Local Self-Government in the Republic of Slovenia, current situation and outlook, Ljubljana 1995
  - Stane Vlaj, Državna ureditev Republike Slovenije, Ljubljana, 24. julija 1995, prispevek za publikacijo UNESCA
  - Stane Vlaj, Information on the Progress of the Reform of local Self-Government in the Republic of Slovenia, Republic of Slovenia, Government, Service fo Local Self-Government Reform, Ljubljana, November 1994

- 
- Stane Vlaj, *The Reform of Local Self-Government in the Republic of Slovenia, Sustainable Development of Rural Areas: From Global Problems to Local Solutions*, Institut für Geographie der Universität Klagenfurt, Klagenfurt 1995
  - Stane Vlaj, *Local Self-Government in the Republic of Slovenia*, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 7. 6. 1993
  - Stane Vlaj, *Problemi uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji*, Javna uprava, št. 1/2, letnik 29, Ljubljana 1993
  - Stane Vlaj, *Uprava v sistemu lokalne samouprave, Višja upravna šola v Ljubljani, posvet o sistemu izobraževanja za javno upravo v Republiki Sloveniji*, brošura, Ljubljana, 6. maja 1993
  - Stane Vlaj, *Ustavna in zakonska ureditev lokalne samouprave, Teorija in praksa*, št. 1-2/1992
  - Stane Vlaj, *Vloga in položaj krajevne skupnosti, občine in mesta v luči sedanjih in prihodnjih ustavnih sprememb*, objavljeno v *Delegatskem gradivu*, št. 39, Skupščina mesta Ljubljane, 29/3-1990
  - Stane Vlaj, *Lokalna samouprava in nova ustava Republike Slovenije*, Komuna, št. 6, Beograd 1990
  - Stane Vlaj, *Kaj bo s krajevno skupnostjo v prihodnje*, *Dnevnik, priloga Ljubljana, moje mesto*, 2/2-1990
  - Stane Vlaj, *Lokalna samouprava je postala osrednja točka v ustavni razpravi*, *Delo*, 28/12- 1990, str. 6
  - Stane Vlaj, *Pri iskanju novih rešitev nam ni treba znova odkrivati "smodnika"*, *Delo* 27/12 1990, str. 5
  - Stane Vlaj, *Reforma lokalne samouprave (zapis s posvetovanja)*, *Vestnik IJU*, junij 1991
  - Stane Vlaj, *Vloga in položaj krajevne skupnosti, občine in mesta v luči sedanjih in prihodnjih ustavnih sprememb, raziskava "Komunalni sistem v mestu s poudarkom na posebnostih v mestu Ljubljana"*, 1. faza, IJU, Ljubljana 1990
  - Stane Vlaj, *Lokalna samouprava stopa v ospredje*, *Dnevnik, Ljubljanska priloga*, 4. maja 1990
  - Stane Vlaj, *Občino vrniti njenim prebivalcem*, *Dnevnik, priloga Ljubljana, moje mesto*, 10/111989
  - Stane Vlaj, *Ljubljana – mesto moje prihodnosti*, *Dnevnik, priloga Ljubljana, moje mesto* 17/11- 989
  - Stane Vlaj, *Razmišljanja o prihodnjem razvoju mesta, teze za razpravo o komunalnem sistemu v Ljubljani*, *Dnevnik*, 10/6-1989
  - Stane Vlaj, *Pristna medčloveška skupnost*, *Dnevnik*, 3/11-1989
  - Stane Vlaj, *Razvoj občine – v kakšno smer*, *Dnevnik*, 5/12-1989
  - Stane Vlaj, *Kaj bo s krajevno skupnostjo v novem sistemu*, *Teorija in praksa*, št. 3/4, Ljubljana 1989
  - Stane Vlaj, *Mesna zajednica ostaje osnov sistema*, *Komuna*, štev. 4/89
  - Stane Vlaj, *Krajevna skupnost in samoupravljanje*, *Teorija in praksa*, Ljubljana 1982, št. 6
  - Stane Vlaj, *Nekatera vprašanja samoupravljanja v krajevnih skupnostih Ljubljane*, *Občan*, Ljubljana 1978, št. 25
  - Stane Vlaj, *Vloga in položaj krajevne skupnosti v delovanju in razvoju komunalnega*

sistema v Ljubljani, raziskava Stanje in perspektiva razvoja komunalnega sistema v Ljubljani, FSPN, Ljubljana, marec, 1985

- Stane Vlaj, Občan v krajevni skupnosti, Občanov vodnik, SSO, Ljubljana 1977, str. 435–452
- Stane Vlaj, Občan v krajevni skupnosti, Teorija in praksa, št. 5/71
- Stane Vlaj, Nekateri aktualni problemi pri uresničevanju ustavne zamisli krajevni skupnosti, Občan, št. 10/76
- Stane Vlaj, Šibka točka sistema, Ustavne spremembe in občina, Večer, 9. marca 1988

## **b) Pravni in drugi viri**

- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97)
- Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili Gorazda Trpina, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1995
- Predpisi o lokalni samoupravi, ČZ Uradni list RS, zvezek 1. zvezek z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja in 2. zvezek, Ljubljana 1995,
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), Ur. l. RS, št. 44/96
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS, št. 57/1996
- Zasnova vsebine zakona o občinah Republike Slovenije, Skupščina Republike Slovenije, 12/4 1991, št. 020-01/90-4/6
- odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije
- dokumentacija o lokalni samoupravi Državnega zbora Republike Slovenije
- dokumentacijsko gradivo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo
- Odrpta vprašanja v zvezi s pripravo zakona o občinah, Skupščina Republike Slovenije, 21/12-1990, št. 0611-16/90
- Poročilo o poteku reforme lokalne samouprave, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave, Ljubljana, december 1995
- Poročilo o pripombah iz javne razprave o osnutku nove slovenske ustave k členom o lokalni samoupravi; Skupščina Republike Slovenije, 8/2-1991, št. 020-02/90-16
- poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/93, 80/94)
- Predlog členov ustave o lokalni samoupravi za obravnavo in usklajevanje med strankami, Skupščina Republike Slovenije, 11/3-1991, št. 000-02/90-4/19
- Pregled pripomb k osnutku Ustave Republike Slovenije (vsebinska in strokovna priprava), Ljubljana, 18. januar 1991, Skupščina Republike Slovenije, št. 001-02/90-2
- Pregled pristojnosti sedanjih občin – EPA 293, Poročevalec, št. 37/1994
- Informacija o aktivnostih v zvezi s pripravami na uvedbo lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, Poročevalec, št. 15/91
- Informacija o projektu 'Eksperimentalna občina', Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 9/90
- Zakaj v nove občine, brošura, Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave, Ljubljana, februar 1994
- Informacijske storitve za lokalno samoupravo, zbornik referatov seminarja, Portorož 1995, Statistični urad Republike Slovenije, Slovensko društvo Informatika in drugi
- Inštitut za regionalno ekonomiko Ljubljana, posvet slovenskih občin o temi "Regionali-

zacija", Krško, 25. marec 1991

- Koncept lokalne samouprave v mestu Ljubljana, I. faza raziskovalne naloge, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, oktober 1991
- Konstituiranje novih občin – uvajanje lokalne samouprave, raziskava, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, december 1995
- Nova ureditev javnih služb, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Bled, junij 1991
- Opština i grad u novim društvenim uslovima, prilozki, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, XXVIII skupština, Budva, 12. i 13. oktobar 1990. godine
- Preoblikovanje krajevnih skupnosti v Ljubljani in nekateri drugi vidiki njihove samoupravne preobrazbe, brošura, MK ZKS in MK SZDL, Ljubljana, marec 1979
- Raziskava: Politični procesi in razmerja moči v lokalnih skupnostih v okviru prestrukturiranja politične ureditve v Republiki Sloveniji, Center za raziskovanje upravljanja in dela, Ljubljana 1990
- Reforma lokalne samouprave, zbornik radova, Društvo za upravne znanosti i praksu Hrvatske, "Narodne novine" Zagreb, časopis "Zakonitost" Zagreb, Zagreb 1990
- Reforma komunalnog sistema, Komuna, štev. 7-8/1989
- Reforma krajevnih uprav, Krožek za družbena vprašanja, Trst 1991
- Raziskava: Teritorialni in funkcionalni upravni sistemi v Republiki Sloveniji, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 1990
- Raziskava: Komunalni sistem v mestu s poudarkom na posebnostih v mestu Ljubljana, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1990
- Stanje in perspektiva razvoja komunalnega sistema v Ljubljani (I. faza), nosilec raziskave: dr. Jan Makarovič, sodelavci: Stanislav Vlaj, Ida Hojnik, Erna Kraševc-Ravnik, Drago Kos, Marjan Brezovšek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana, marec 1985
- Struktura lokalne uprave u Evropi, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd 1989
- Urbani izziv, št. 15, april 1991, prispevki na temo "Regionalno planiranje"

## Tuji viri

### a) Gradivo Sveta Evrope in drugi mednarodni dokumenti

- Final Declaration (Second Summit), Strasbourg, 11 October 1997
- Decentralization and Strengthening of Local Self-Government, Local and Regional authorities in Europe, No. 48, Council of Europe, 1992
- Resolution 213 (1990) on Topical issues concerning local and regional authorities, Council of Europe, Strasbourg, 6/3-1990
- The role of competitive tendering in the efficient provision of local services, Draft Report on experience in the various member states, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDRL), Strasbourg, 14 October 1992, CDLR (92) 17
- Cities and their peripheries – co-operation and co-ordinated management – Strasbourg, 13 November 1992, CDLR (92) 19
- Forms of participation by citizens/consumers in the decision-making of public bodies responsible for managing major local public services, Steering Committee on Local and

Regional Authorities, Strasbourg, 13 May 1992, CDLR (92) 6

- Local referendums, Steering Committee on Local and Regional Authorities, Council of Europe, Strasbourg, 23 October 1992, CDLR (92) 18
- The implications for frontier regions of the completion of the Single Market, Council of Europe, Transfrontier co-operation in Europe, No. 2, Strasbourg, 1992
- Policies with regard to grants to local authorities, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1986 (36)
- Local authority accounting in Europe, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1985 (33)
- Financial resources for local and regional authorities, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe (34)
- Decentralisation of local government at neighbourhood level, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1981 (27)
- Methods to stop rural depopulation and to involve citizens in the development of these regions, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1980 (22)
- Methods of consulting citizens on municipal affairs, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1979 (18)
- Conditions of local democracy and citizen participation in Europe, Study series local and regional authorities in Europe, Council of Europe, Strasbourg 1979 (15)
- The European Urban Charter, Council of Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 234, Strasbourg, 30 March 1992
- Council of Europe, Colloquy "Decentralisation and the Strengthening of local Self-government", Cracow, 13-14 April 1992:

Theme 1: General criteria adopted by states for establishing a link between decentralised powers and the financial resources made available to local authorities

Theme 2: Forms of local authority management which allow adequate control while reducing direct intervention by central authorities

Theme 3: Structures and functions of local authorities

a) Relationship between the size of local authorities and the scope of the power that may be devolved to them

b) Relations between different tiers of local authorities

Theme 4: How to reconcile in practice the concepts of decentralisation and balanced regional development

- The Future of Local Government (ed. Stewart, J., Stoker, G.) (1989), London, Macmillan
- The Swedish Local Government Act, Ministry of Public Administration 1992
- Local Government in the Nordic countries, Facts and figures, Kommuneforlaget, Oslo 1991
- European Civic Forum, For a European House of self-governed municipalities, Dossier, Nr. 5, March 1992
- Friedhelm Mensing, Helmut Nagelschmitz, Local government in the Federal Republic of Germany, IN Visitors Information, Bonn, June 1994
- Facts about Germany, Societats-Verlag, Frankfurt/Main, Printed by Westermann, Braunschweig, 1993

- 
- Basic Law for the Federal Republic of Germany, Published by the Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, 1994
  - Conference on the European Charter of Local Self-Government (Barcelona, 23-25 January 1992), Council of Europe Press, 1993
  - Local Self-Government in Europe: the Charter as a Democratic Mechanism to Promote Subsidiarity, Copenhagen, 17-18 April 1996
  - Draft Resolution on the European Charter of Regional Self-Government, Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, CPR 3 Resolution, Strasbourg, July 1996
  - Draft conclusions and outline of the report on regionalisation and local self-government, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Strasbourg, 28 May 1996
  - Definition and limits of the principle of subsidiarity, Council of Europe, Local and regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994
  - The European Urban Charter, Council of Europe Press, 1993
  - Forms of Local Government in the United States by Phillip K. Kushlan, November, 1996
  - Organisation politique et administrative de la France, Ministère de l'intérieur, Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'état et de la décentralisation, Direction générale des collectivités locales
  - The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, 1995, Local and regional authorities in Europe, No. 56
  - Conference of European ministers responsible for local government, 11th Session, Lisbon, 10-11 October 1996, Local finance in Europe, Basic report
  - The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Council of Europe, Local and Regional authorities in Europe, No. 56
  - The rebirth of democracy, 12 constitutions of central and eastern Europe, Council of Europe Press, 1995
  - Principal conclusions of the experts, Mission of experts from the Council of Europe to discuss with the Slovenian authorities the draft legislation for the reform of local government in the Republic of Slovenia (Ljubljana, 21-22 January 1993)
  - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third session (Strasbourg, 2-4 July 1996), Report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 5 June 1996
  - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third session (Strasbourg, 2-4 July 1996), Draft Recommendation on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 4. July 1996
  - Congress of Local and Regional Authorities, 1st Session, Resolution 3 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, 2 June 1994
  - Congress of Local and Regional Authorities of Europe, First session (Strasbourg, 31 May - 3 June 1994), Draft report on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 4 May 1994
  - Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 27th Session (17-19 March 1992) Resolution 233 (1992) on the implementation of the European Charter of



Local Self-Government – Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Third Session (Strasbourg, 2-4 July 1996) Draft Resolution on Guiding Principles for the action of the Congress when preparing report on Local and Regional Democracy in member States and applicant States

- Conference sur la Charte europeenne de L, Autonomie Locale: L, application de la Charte par les cours de justice, Barcelonene – 24 au 26 avril 1997, Raport introductif “Le controle de l’application de la Charte par le Congres des pouvoirs locaux et regionaux du Conseil de l’Europe”, par Alain Delcamp, President du Comite d, experts independants du Conseil de l, Europe sur la mise en oeuvre de la Charte europeenne de l, autonomie locale
- Local Self-Government in Common Law Countries, Martin Loughlin Faculty of Law, University of Manchester, UK, International Conference on the application of the European Charter of Local Self-Government by the Courts of Justice (Barcelona, 24-26 April 1997)
- The draft project of the special Barcelona Law as an application of the principles contained in the European Charter of Local Autonomy, Meritxell Josa, Barcelona, 17th April 1997
- The importance of the European Charter of Local Autonomy in Spanish juridicial regulation, Paper presented in the Conference on the European Charter of Local Autonomiy held in Barcelona from 24 to 26 April 1997, Jose Manuel Rodriguez Alvarez
- Draft Final Declaration, Conference on the European Charter of Local Self-Government: Application on the Charter by the courts, Barcelona, 24-26 April 1997, Council of Europe, Strasbourg, 26 April 1997
- Attribution of Competence and Financial Autonomy of the Local Entities, Rafael Fernandez Montalvo, Madrid, 10 April 1997
- Judicial protection of Local autonomy under Spanish law by Luciano Parejo Alfonso, Professor of Administrative Law, Universidad Carlos III, Madrid
- Report on the delegation of Authority and Financial Autonomy in Spain, Juan Antonio Xiol Rios, Supreme Court Judge, Member of the Constitutional Tribunal (e.), Barcelona, 24–26 April 1997
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session, Recommendation 2 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government
- Council of Europe, European Charter of Local Self – Government and explanatory report, Treaties and reports, Strasbourg 1986
- Council of Europe, Conference of European Ministers responsible for Local Government, Informal meeting (Warsaw, 18 October 1994), Theme: The development of local and regional democracy in central and eastern Europe, Conclusions
- Council of Europe, Regionalisation and its effects on local self-government, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerard Marcou, Provisional edition, Strasbourg, November 1997
- Council of Europe, State of signatures and ratifications of the conventions or relevance to the CDLR, Strasbourg, 20 November 1997
- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), The

Draft Protocol of the Outline Convention on Transfrontier Co-operation and its Draft explanatory report, Starsbourg, 6 November 1997

- Council of Europe, Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Draft European Charter of regional Self-Government, Strasbourg, 18 November 1997
- Fiscal Autonomy in German Local Authorities, Report by Prof. Dr. Günter Hedtkamp, Barcelona, 24–26 April 1997
- Council of Europe, Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government proceedings, Copenhagen, 17–18 April 1996
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Third Session (Strasbourg, 2–4 July 1996, Report on Guiding Principles for the action of the Congress when preparing reports on Local and Regional Democracy in member States and applicant states
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Local Authorities, Third Session (Strasbourg, 2–4 July 1996), Draft Resolution on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15 May 1996
- The Attribution of the Jurisdiction to the Local Entities within the setting of the Autonomous Government, Luis Garcia Hernandez, Alicia Camacho Garcia, Barcelona 24–26 April 1997
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Memorandum on the European Charter of Local Self-Government and monitoring its implementation, Strasbourg, 5 February 1997
- European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Council of Europe, Strasbourg 1986
- Council of Europe, European Treaties, Chart of Signatures and Ratifications, Strasbourg, 22 April 1997
- Application of the principle of subsidiarity embodied in the European Charter of Local Self-Government, Report on the jurisdiction of local authorities in Germany according to current judicial doctrine by Mr Folker Hartloff, Germany, Barcelona, 24–26 April 1997
- The jurisdictional custody of the Local Autonomy in Spain through the exposition of questions related to unconstitutionality before the Constitutional Court, Jose Manuel Bandres, Barcelona, 24–26 April 1997
- Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 224, 31 August 1992
- Local Self-Government in Europe: the Charter as a Democratic Mechanism to Promote Subsidiarity, Copenhagen, 17–18 April 1996
- Draft Resolution on the European Charter of Regional Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Chamber of Regions, Strasbourg, 20 May 1996
- Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, Report on regional solidarity, Strasbourg, 10 February 1990;
- Speech by Daniel Tarschys, Secretary General of the Council of Europe on the occasion of the Conference on the Tenth Anniversary of the European Charter of local self-government, Copenhagen, 17 April 1996
- Speech by Mr Aleksander Tchernoff, President of the Congress of Local and Regional

Authorities of Europe to the Conference marking the 10th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Copenhagen 17-18 1996

- Citizen Participation and Local Government in America and Scandinavia, KommunesLandsforening 1981, Printed in Denmark
- Territory and Administration in Europe, Pinter Publishers, London and New York 1989

## b) Tuja literatura

- Nancy Burns, The Formation of American local Governments, Private Values in public institutions, published by Oxford University Press, Inc. New York, 1994
- Clark, The Local Government of The United Kingdom, Pitman & Sons, London 1955;
- Wolfram Dette, Občine v Zvezni Republiki Nemčiji in njihovo gospodarsko udejstvovanje, Wetzlar, 1. 11. 1996
- David Clark, Urban Decline, Routledge, London and New York 1989
- Anderson, Wayne F., The Effective Local Government Manager, International City Management Association, Washington 1983
- Savin Jogan, Local Government in Transformation: The Case of Constitutional Reform in Yugoslavia, Governance, An International Journal of Policy and Administration, Blackwell Publishers, 3 Cambridge Center, Cambridge, April 1992;
- Janet Rothenberg Pack, Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 4, 523-540 (1987, New York)
- Jay S. Goodman, The Dynamics of Urban Government and Politics, Macmillan Publishing Co., Inc., New York 1975
- James L. Mercer, Susan W. Woolston, William V. Donatson, Managing Urban Government Services, A Division of American Management Associations, New York 1981
- What makes New York City run? A citizen's guide to how city government works, by Adrienne Kivelson, The League of Women Voters of the City of New York, 1986 edition
- Daniel M. Barber, Citizen Participation in American Communities, Kendall/Hunt Publishing Company, California State University, Long Beach 1981
- Charles R. Adrian, Governing Urban America, Mc Graw – Hill Book Company, NY 1968
- Orin F. Nolting, Progress and Impact of the Council-Manager Plan, Public Administration Service, Chicago, 1969
- Eugene Lewis, The Urban Political System, The Dryden Press, Illinois 1973
- Gerald Benjamin and Charles Brecher, The Two New Yorks
- Clyde F. Snider, Local Government in Rural America, Appleton – Century – Crofts, Inc., 1957
- Howard Elcock, Local Government in the British Political System
- Philip L. Lloyd, DMA, Services administration by local authorities, ICSA Publishing, Cambridge 1985
- Local Government in the New Europe, Edited by Rober J. Bennett, Belhaven Press, London and NY, 1993
- The Municipal Year Book 1992, International City/County Management Association, 777 North Capitol Street, N. E., Suite 500, Washington
- Local Government Handbook, 3rd Edition 1982, State of NY, Departement of State

- 
- Local Government Law, Text, cases and other material, The Foundation Press, Ohio 1949
  - James Parkin, Public Management, Technocracy, democracy and organizational reform, Athenaeum Press Ltd. New Castle upon Tyne, Great Britain 1994
  - The Constitution of New York State, Sources and Documents of United States Constitutions, Oceana Publication, Inc. Dobbs Ferry, New York 1978
  - Albert Mabileau and alt, Local Politics And Participation in Britain and France, Cambridge University Press, New York 1989
  - Harold Zink, Government of Cities in the United States, The Macmillan Company, New York 1939
  - Charles E. Prinkers, Arne Dixon, Solving Local Government Problems, Practical Applications of Operations Research in Cities and Regions, George Allen & Unwin, London 1989
  - The Politics of the Administration Process, Chatman House Publishers, Inc. Chatman, New Jersey 1991
  - David Clark, Urban Decline, Routledge, London and New York 1989
  - Citizen Participation in American Communities, Strategies for Success, Kendall/Hunt Publishing Company, Toronto, Ontario, Canada 1981
  - Roy E. Green, The Profession of Local Government Management, Praeger, New York 1989
  - Christopher Howard, Michael Lipsky, and Dale Rogers Marshall, Citizen Participation in Urban Politics: Rise and Routinization, Big-City Politics
  - Donald M. Levin, Urban Political Institutions: Formal Governmental Structure and Policies, Urban Social Institutions
  - City of the Poor, City of the Rich, Adrienne Windhoff – Heritier, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1992
  - Collaborative Leadership, Jossey – Bass Publishers, San Francisco 1994
  - Donald M. Levin, Urban Political Institutions: Informal Power Structure and Local Decision Makers
  - Daniel Lazare, Government Is to Blame for Urban Decline, "Urbacide!" The Village Voice, December 10, 1991
  - Edvward Costikyan, Cutting City Government Down to Size, New York, October 20, 1969, Winter 1994
  - The Sociology of Urban Life, Prentice – Hall, Inc., Englewood Cliffs 1982
  - Report of the NYC Charter Revision Commission, Dec 1986 – Nov 1988, NY, January 1989
  - James L. Mercer et alt., Managing Urban Government Services, Strategies, Tools, And Techniques for the eighties, New York 1981
  - Joseph Lee Rodgers, Jr., Citizen Committees, Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachusetts 1977
  - Joseph Zimmerman, Curbing Unethical behaviour in Government, Greenwood Press, London 1994
  - Local Politics and Participation in Britain and France, Cambridge University Press, New York 1989
  - Key to Government in Chicago and Suburban Cook County, The University of Chicago

Press, 1989

- Substate Regionalism in the United States, Perspectives and Issues, Bureau of Government Research and Service, University of South Carolina, Columbia, South Carolina 1977
- Adele Fleet Bacow, Designing the City, A Guide for Advocates and Public Officials, Island Press Washington, D. C. \* Covelo, California, 1995
- Anderson, Wayne F., The Effective Local Government Manager, International City Management Association, Washington 1983
- Constitutions of the United States, National and State, New York (revised and updated), Issued October 1992, Columbia University, New York 1992
- New York City Charter, Citybooks, Departement of General Services, 61 Chambers Street, New York, N. Y. 10007
- The Constitution and what it means today, Revised by Harold W. Chase and Craig R. Ducat, 1978 edition, Princeton University Press, 1987
- Divided Cities, New York & London in the Contemporary World, Edited by Susan S. Fainstein, Ian Gordon, & Michael Harloe, 1992, Blackwell Publishers, 238 Main Street, Suite 501, Cambridge, MA 02142
- Changing New York City Politics, Asher Arian, Arthur s Goldberg, John H. Mollenkopf, and Edward T. Rogovsky, Routledge, Chapman & Hall, Inc., 29 West 35 Street, New York, NY 10001, 1990
- Urban Politics, New York Style, Editors Jewel Bellush & Dick Netzer, M. E. Sharpe, Inc., 80 Business Park Drive, Armonk, New York 10504, 1990
- Governing New York State, Third Edition, Edited by Jeffrey M. Stonecash, John Kenneth White, and Peter W. Colby, State University of New York Press, 1994
- Italian Statistical Abstract 1994, National Statistical Institute, Printed by Grafiche Chicca & C. s. n. c. – Tivoli (RM Italy), Rep. 8 of March 5,1993
- Some Facts About Local Governments in Estonia, 1995, Eesti Linnade Liit, Association of Estonian Cities
- Kommunalpolitik in Bayern, Oberburgermeister Senator Josef Deimer – Landshut, Vorsitzender des Nayer. Stadtetags, Ljubljana, den 3. Oktober 1995
- Die Deutsche Gemeinde, Wesen und Wandel einer demokratischen Wirklichkeit, založba Erich Schmidt, Berlin, 1956
- Kommunale Selbstverwaltung, Fundament des demokratischen und sozialen Bundesstaates, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Presse – und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, Dezember 1994
- Die neue Kommunal-verfassung, 2. Auflage, ergänzt um Änderungen des kommunalwahlgesetzes und des Landesbeamtengesetzes, NRW, Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 1994
- Verfassung des Landes Hessen, Hessische landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden, 1990
- Hessische Kommunalverfassung, Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Hessische Landeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden, 1989
- Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen politik und Verwaltung, Minerva Publikation München, 1989
- Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen und Wahlen, Bayerische

Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München, 1989

- Constitution of Ireland, Government Publications Sale Office, Dublin, 1990
- The Swedish Local Government Act, Civildepartement, Ministry of Public Administration, Ds 1992:110, Norstedts Tryckeri AB, Stockholm 1992
- Local Government Act, Act of 25 September 1992 concerning municipalities and county municipalities, Royal Norwegian Ministry of Local Government and Labour, Information series
- Dr. Hans-Gunther Henneke, Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja, Der Landkreis 3/1995)
- Clark, The Local Government of the United Kingdom, Pitman & Sons, London 1955
- Local Government in Sweden, by Agne Gustafsson, The Swedish institute, Uddevalla 1988
- The Future of Local Government (ed. Stewart, J., Stoker, G.) (89), London, Macmillan
- Local Government Reform in The Czech and Slovak Federal Republic, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, February 1991
- Hajdu Zoltan, Hungary: Public administration by the new local governments, Research Center for Regional studies, Pecs, 1992
- Ulrike Lohr, Primer modernih metod vodenja za lokalne in regionalne oblasti v Nemčiji, Javna uprava, št 1/1995
- The Internal Management of Local Authorities in England, A Consultation Paper, Departement of the Environment, Local Government Review, London, July 1991
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Draft Report on Monitoring the Implementatiton of the European Charter of Local Self-Government, First Session, Strasbourg, June 1994
- Frank Hofer, Die politische Ordnung in Bayern, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1996 – 3. Auflage
- Peter Kitzeder, Gemeinde Landkreis Bezirk, Bürger und Kommunen in Bayern, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 1996 – 2. unveränderte Auflage
- Die kommunalen Ebenen in Bayern: Kommunal-Ordnungen und Wahlen, Einleitung und Bearbeitung Reinhold Bocklet, München 1995–4. aktualisierte Auflage
- Verfassung des Freistaates Bayern, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bayerische Landeszentrale für politische bildungsarbeit, München 1996
- SIGMA, Public Management Profiles, Sigma Countries, Revised Edition, Paris 1995
- Local Autonomy and the Spanish Supreme Court, Jorge Rodriguez-Zapata Perez, Supreme Court Judge, Barcelona, 24–26 April 1997
- Europe: A Law-Based Construction, Ramon Mullerat, Lawyer, Ex-President of the European Community Bar Associations, Council (CCBE), Barcelona, 24–26 April 1997
- Municipal Territory and its Alteration, Roma Miro I Miro, Joaquin Jose Ortiz Blasco, Barcelona, 24–26 April 1997
- Roger Cork, župan Londona, The British system of local government, Address to national assembly of mayors, Ljubljana, Monday 12th Maj 1997
- Council of Europe, The use of performance indicators in local public services, Local and regional authorities in Europe, No. 63, Strasbourg, 1997

Viri uporabljenih tabel:

- Council of Europe, The size of municipalities, efficiency and citizen participation and regional authorities in Europe, No. 56, Strasbourg 1995; Council of Europe, Local finance in Europe, Local and regional authorities in Europe, No. 61, Strasbourg 1997.