

JANEZ ŠMIDOVNIK\*

# Občina – temeljna samoupravna lokalna skupnost

### *Izvor in funkcije*

Občina je temeljna lokalna samoupravna skupnost. To je najpogostejša definicija občine v učbenikih in tudi v pravnih besedilih, ki obravnavajo komunalno samoupravo.<sup>1</sup> V tej opredelitvi so obsežene tri sestavine, ki so značilne za občino, in sicer: 1. da je občina glavni oziroma najpomembnejši tip (oblika) lokalne samouprave, 2. da je oblikovana v okviru naravne zgodovinsko nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja – posamezna ali več naselij s skupnimi interesi, 3. da ima položaj samoupravnosti – z vsebino, kakor ga določa sistemska zakonodaja o lokalni samoupravi v posamezni državi. Gre skratka za naravni tip lokalne samoupravne skupnosti, ki se je razvil iz »gole« lokalne skupnosti in si med tem razvojem pridobil določen pravni položaj v širši (državni) skupnosti.

Lokalna skupnost je sama po sebi naravna skupnost in obstaja ter »deluje« ne glede na to, ali jo država oziroma oblast prizna ali ne, ali ima kakšen organizacijski status ali ne. Vendar pa je za lokalno skupnost izredno pomembno, da ima določen status neodvisnosti (avtonomije), ki olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državi sami. Iz te naravne težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti se je rodila v zgodovini v nedrhi lokalne skupnosti občina kot prva oblika lokalna samouprave. Občina se je rodila v srednjeveških mestih; njen nastanek sledimo v Evropi vse od 12. stoletja naprej, ko so mesta dobivala mestne pravice. Srednjeveška mesta so se razvijala v prvi vrsti kot trgovska in obrtniška središča. Zato so se borila za pravice, ki naj bi jim omogočale samostojno izvajanje teh dejavnosti, zlasti pa za sejemске pravice. Večina naših mest je dobila mestne pravice in s tem svojo avtonomijo v 13. in 14. stoletju.<sup>2</sup> Priborila oziroma odkupila so jih od fevdalnih gospodov, od deželnih knezov ali neposredno od vladarja. Fevdalni gospodje so bili po srednjeveškem fevdalnem pravu fevdalni lastniki vseh zemljišč, obenem pa so izvajali tudi oblast nad podložniki, tlačani, ki so ta zemljišča obdelovali in so bili nanje tudi vezani (glebae adscripti). Srednjeveška mesta so postala na ta način pravne in politične oaze sredi fevdalnega podeželja; njihov poseben status z vsebino njihovih pravic je bil zapisan oziroma potrjen v njihovih statutih ali v posebnih pisanih privilegijih. Skromnejši zametki samouprave so nastajali pozneje tudi na vaškem podeželju; to je bila

\* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

<sup>1</sup> Glej na primer 2. člen slovenskega zakona o lokalni samoupravi.

<sup>2</sup> Glej S. Vilfan, *Pravna zgodovina Slovencev*, Ljubljana, 1961, strani 149 in naprej.

soseskina oziroma vaška samouprava, ki se je razvijala v skupnih gospodarskih potrebah takratne podložniške vasi. Vas, soseska, srenja itd. je na sestankih vseh gospodarjev urejala stvari, ki so bile vsem skupne, niso pa neposredno prizadevale interesov zemljiškega gospoda; na teh sestankih so odločali na primer: o izkoriščanju skupnih pašnikov, o vzdrževanju poti, o vzdrževanju napajališč, o čiščenju vodnih izvirov, o udinjanju vaškega črednika itd.<sup>3</sup>

Do pravno institucionaliziranih občin v današnjem smislu je prišlo na evropskem kontinentu mnogo pozneje – v začetku 19. stoletja. Na evropskem kontinentu je bil opisan razvoj lokalne samouprave prekinjen med prosvetljenim absolutizmom. Skozi vso zgodovino – vse do obdobja prosvetljenega absolutizma – so država in lokalne skupnosti neprizadeto koeksistirale med seboj, ne da bi se opazile in srečevale, podobno kot nebesna telesa, ki krožijo po različnih vesoljskih poteh, čeprav v skrivnostni povezanosti, ki je ne poznamo, kot ugotavlja E. Pusić.<sup>4</sup> Prosvetljena država pa je s svojimi uradi in službami prepredla ves državni teritorij in je pri tem trčila ob lokalne skupnosti: ob mesta z njihovo zgodovinsko avtonomijo ter ob fevdalno podeželje s skromnimi zametki lokalne samouprave. Prosvetljena država je pometla z vsemi oblikami fevdalne oblasti, pa tudi z navedenimi oblikami takratne teritorialne samouprave. Šele pozneje, v začetku 19. stoletja, je prišlo – na evropskem kontinentu – do ponovnega vzpostavljanja lokalne samouprave – tokrat na novih podlagah, na idejah državne decentralizacije in na podlagi enotnega državnega načrta, ki je bil uveljavljen po volji države – z njeno zakonodajo. Lokalna samouprava naj bi bila dopolnitev mreže državne oblasti v najnižjih teritorialnih enotah, ker je bilo že takrat očitno, da bi bila lahko na terenu učinkovitejša kot pa oddaljena in brezosebna centralna državna oblast. Na našem območju je bila sodobna lokalna samouprava uvedena po marčni revoluciji leta 1848 s provizoričnim zakonom o občinah, ki mu je leta 1862 sledil okvirni zakon o občinah, temu pa deželni občinski redi – za deželo Kranjsko leta 1866.<sup>5</sup>

Ne glede na to da dolguje evropska kontinentalna občina svoj institucionalni obstoj državi – na podlagi koncepta o državni decentralizaciji pa je treba ugotoviti, da je občina ohranila naravno bistvo lokalne skupnosti – tako v teritorialnem kakor tudi v funkcionalnem smislu; država ji je dala le svoj pečat in jo postavila v svoj sistemski okvir. Mrežo občin je oprla praviloma na mrežo cerkvenih župnij, ki pa so bile oblikovane po lokalnih skupnostih.

Zato moramo občino šteti za naravno enoto, *natürliche Einheit*, kot pravi nemški pravni teoretik Hans Peters,<sup>6</sup> ki stoji na liniji posameznik-družina-narod-država med družino in narodom. Občina ni proizvod načrtnega človeškega ali državnega ukrepanja, ali kot pravi francoski teoretik Laubadere;<sup>7</sup> občina ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju; podobno ugotavlja belgijski teoretik dr. Neels: občina je bila rojena iz same narave stvari, davno preden je postala stvaritev zakona.<sup>8</sup> Po Đorđeviću<sup>9</sup> je občina v vseh razvitih delih sveta – ne glede na svoj politični status in obliko – temeljna družbena skupnost. Podobno je po Vavpetiču<sup>10</sup> občina ljudstvu najbolj

<sup>3</sup> Glej S. Vilfan, prav tam.

<sup>4</sup> Glej Lokalna zajednica, Zagreb 1963, Narodne novine, stran 39.

<sup>5</sup> Glej S. Vilfan, prav tam, str. 449 in naprej.

<sup>6</sup> H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin 1949, stran 282.

<sup>7</sup> A. Laubadère, *Manuel de droit administratif*, peta izdaja, Pariz 1957, stran 162.

<sup>8</sup> *Réformes des collectivités locales et régionales en Europe*, publikacija Sveta Evrope, št. 28, stran 60.

<sup>9</sup> J. Đorđević, *Novi ustavni sistem*, Beograd 1964, stran 631.

<sup>10</sup> L. Vavpetič, *Temeljni pojmi naše javne uprave*, druga knjiga, Ljubljana 1963, stran 21.

približana politična teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakdanjega sožitja med ljudmi.

### *Podoba sodobne občine in problemi reorganizacije*

Taka občina je v povprečju seveda majhna – tako po številu prebivalcev kakor tudi po teritorialnem obsegu. Najbolj klasična država takih naravnih občin je Francija, ki ima 36.400 občin, pri čemer je 28.000 občin, ki imajo manj kot 500 prebivalcev; po drugi strani pa ima občina Marseille približno 700.000 prebivalcev, občina Pariz, ki obsega komaj polovico pariške aglomeracije, pa šteje približno tri milijone prebivalcev; hkrati pa je v Pirenejski občini Lucelle, ki ima le 92 prebivalcev; 99% občin v tej državi ima manj kot 2000 prebivalcev, povprečje pa znaša približno 1300 prebivalcev na občino.<sup>11</sup>

Podobno sliko kažejo tudi podatki za večino evropskih držav, razen tistih, ki so v zadnjih desetletjih izpeljale radikalno teritorialno reformo lokalnih skupnosti; občine imajo v povprečju od 1000 do 2000 prebivalcev in merijo od 10 do 20 km<sup>2</sup>.<sup>12</sup> Celo v Zahodni Nemčiji, ki je v 80-ih letih izpeljala temeljito teritorialno reformo občin, v kateri je bilo število občin zmanjšano za skoraj dve tretjini (s 24.000 na 8500), še vedno prevladujejo take majhne občine; več kot 55% občin ima še zmeraj manj kot 2000 prebivalcev; na drugi strani pa so velike mestne občine, ki štejejo stotisoče prebivalcev.<sup>13</sup>

To je klasičen tip občine, oblikovane po načelu: eno naselje je ena občina, ki še vedno prevladuje na evropskem kontinentu; razen v skandinavskih državah in v državah Beneluksa, v Veliki Britaniji ter na Portugalskem, kjer so v preteklih desetletjih oblikovali nov tip »velike občine«, ki je rezultat kompromisa med opisano klasično občino in »moderno« občino, ki naj bi temeljila na tehničnih načelih racionalnosti in učinkovitosti poslovanja.

Navedeni podatki o velikosti »klasične« evropske občine nam povedo dveje: prvič, da so občine v povprečju majhne, kar pa samo dokazuje njihovo naravno bit; drugič pa to, da glede na 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 oziroma reorganizacije; izoblikovalo jo je življenje samo, obstoječa zakonodaja pa jo je sprejela in pravno sankcionirala njen obstoj. Občina je nastala kot naravna združba prebivalcev v naselju za opravljanje najnujnejših skupnih zadev, ki so omogočale sožitje v naseljih. Glede na svojo vlogo in po svojih notranjih silnicah ta skupnost ni mogla biti obsežna; morala se je omejevati na območje, na katerem so obstajali neposredni skupni interesi prebivalcev. Taka občina se v skladu s svojo naravno vlogo avtomatično prilagaja rasti in razvoju naselij. Raznovrstnost naselij je materialna podlaga za raznovrstnost občin po njihovih velikostih in njihovih nalogah – ne glede na zmeraj isto temeljno družbeno funkcijo. Osamljeno alpsko naselje z nekaj sto prebivalci potrebuje svojo obči-

<sup>11</sup> Podatki so po Kommunalverfassungen in Europa, Deutscher Gemeindeverlag, Köln 1988, stran 83.

<sup>12</sup> Podrobne podatke o velikosti evropskih občin glej na primer pri M. Jovičić, Struktura i teritorialna osnova lokalne samouprave u evropskim zemljama, Beograd 1974, strani 98 in naslednje.

<sup>13</sup> Podatki so po Réformes des collectivités locales et régionales en Europe, strani 20 in 21.

no za opravljanje neobhodnih skupnih nalog enako, kot jo potrebuje večmilijonski Pariz za opravljanje skupnih nalog v velikem mestu.

Razume se, da so med tako oblikovanimi občinami ogromne razlike, kakor so pač ogromne razlike med naselji samimi. Ne glede na razlike v pravnem statusu (podeželske in mestne občine) so med majhnimi podeželskimi občinami ter med občinami v velikih mestih ali celo v milijonskih velemestih tolikšne dejanske razlike, da razen temeljnega skupnega cilja ni videti med njimi nikakršnih skupnih potez; to so razlike v obsegu in raznovrstnosti nalog, v organizaciji organov in služb in v načinu njihovega dela, v finančnih sredstvih itd. Povprečna podeželska občina v Franciji, v Nemčiji, v Švici, v Avstriji itd. s pribl. 1000 ali celo manj prebivalci ima malo nalog in je skoraj brez administrativnega in strokovnega aparata. Njeno upravno poslovanje je minimalno in ga opravlja deloma župan sam ali s pomočjo dodatno zaposlene moči, ki dela le po nekaj ur dnevno. Po podatkih B. Chapmana<sup>14</sup> so v Franciji tudi občine, katerih letni proračunski izdatki ne prese-gajo 300 frankov. Taka občina skrbi za občinsko poslopje, za pokopališče, za vzdrževanje občinskih poti, za red in mir v občini, ki ga zagotavlja poljski čuvaj, in morebiti še za požarno varnost (po navadi skupno z drugimi občinami). To so dejavnosti, ki pokrivajo najosnovnejše potrebe vaških naselij. To so prvobitne oziroma naravne naloge vsake občine in se pojavljajo skozi stoletja zgodovinskega razvoja v skoraj isti vsebini in obliki. V bistvu enake naloge, kot jih ugotavlja Chapman za podeželsko francosko občino 20. stoletja, navaja E. Pusić za vinodol-sko občino, kakor izhajajo iz vinodolskega zakona iz leta 1288: občina skrbi za skupno občinsko premoženje, za občinske gozdove in pašnike, določa red sečnje in red uporabe, vodi skupne akcije za obrambo pred vodami in za vzdrževanje krajevnih poti.<sup>15</sup>

Drugače je z občino v velikih mestih. Tu pomenijo stalno naraščajoče potrebe samo na področju t.i. komunalnih zadev praktično neomejen obseg nalog za občino. Enako velja tudi za naloge v šolstvu, kulturi in izobraževanju, socialnem skrbstvu, zdravstvu itd. To so seveda dodatne naloge – poleg tistih, ki jih na teh področjih opravlja država. Take občine imajo organizirano svojo pravo z več tisoč uslužbenci. Občina Frankfurt – na primer – je imela leta 1957 nekaj čez 20.000 uslužbencev v svoji upravi – vključno z vsemi občinskimi ustanovami; občina Lyon pa je imela v tem času preko 2000 zaposlenih (od tega 88 inženirjev) samo v tehnič-nih službah mesta.<sup>16</sup> Take občine vzdržujejo – poleg neobhodnih komunalno-teh-ničnih služb in naprav še številne svoje socialne ustanove, šole, zlasti pa kulturne ustanove (gledališča, muzeje, galerije, knjižnice, živalske vrtove, športne objekte in naprave ter celo univerze). To so naravne naloge občine v sodobnem velikem mestu. Tudi tu gre za zadovoljevanje osnovnih družbenih potreb, ki jih zahteva urejeno sožitje ljudi v naselju, le da se te potrebe pojavljajo v popolnoma drugač-nih razsežnostih, pa tudi v drugačnih variacijah kot v majhnih podeželskih krajih.

Seveda povzroča tak naravni koncept tradicionalne občine tudi vrsto težav in postavlja v mnogih državah na dnevni red vprašanje teritorialne reorganizacije občin. Problematične so majhne podeželske občine. Glavne pomanjkljivosti majh-nih občin so v tem, da take občine ne morejo s potrebno kakovostjo opravljati svojih nalog, ker v njihovih ozkih mejah ni na razpolago sposobnega strokovnega in tudi ne političnega kadra niti ni potrebnih finančnih sredstev za opravljanje

<sup>14</sup> B. Chapman, *L'administration locale en France*, Paris, 1955, Armond Colin, strani 46 in 47.

<sup>15</sup> E. Pusić, *Lokalna zajednica*, stran 26.

<sup>16</sup> To so podatki po lastnih zapisih avtorja iz študijske prakse v Franciji in Nemčiji.

kakršnih koli zahtevnejših nalog. V majhnih občinah tudi ni mogoče organizirati in racionalno opravljati sodobnih javnih služb; njihovo opravljanje zahteva integracijo širših območij, meje občin pa to integracijo otežujejo oziroma preprečujejo. Zato take občine ne morejo opravljati kakšnih zahtevnejših nalog. Zato se vse zahtevnejše funkcije pridružujejo drugim, višjim teritorialnim skupnostim; to pa pomeni, da vztrajanje pri prav majhnih občinah v končni posledici krepí centralizem in izpodkopava temelje, na katerih sloni sama ideja občine.

Proti taki argumentaciji za večje občine pa obstaja vrsta utemeljenih argumentov. Občine, ki bi nastale z združitvijo obstoječih občin, bi bile umetne administrativne tvorbe, odrezane od svoje naravne podlage. V takih občinah bi bile nasilno uničene prav tiste vrednote, ki so bistvene za občino, zlasti pa občutek solidarnosti prebivalstva v razmerju do lastnih problemov, njihova čustvena zavzetost za lastno občino, za opravljanje skupnih zadev v tej občini, možnosti neposrednega odločanja o takih zadevah in občutek posameznika, da lahko vpliva na reševanje takih zadev; izgublja se neposredni stik med posameznikom in občinsko skupnostjo; med prebivalce in občinsko skupnost stopa uslužbenški aparat in z njim birokratske delovne metode ter birokratski odnosi do skupnih občinskih zadev; ustvarjajo se antagonizmi med posameznimi naselji, katerih interesi se poskušajo uveljavljati drug proti drugemu; občinske zadeve postajajo oddaljene, nepregledne in nerazumljive; s tem izgublja občina prav tisti naboj za sproščanje ustvarjalne energije prebivalstva v lokalnih skupnostih, ki pomeni njeno kakovost in prednost pred vsako birokratsko državno organizacijo.

Navedeni argumenti za velike občine in proti njim dokazujejo sami po sebi, da gre za izredno težavno vprašanje, pri katerem ni idealne rešitve – niti v praksi niti v teoriji. Vsaka od obeh teženj ima svoje pozitivne in negativne strani. Gre tedaj za vrednotenje posameznih elementov, ki se navajajo v podporo eni in drugi težnji. Rešitve je treba iskati v kompromisu med obema skrajnostma, kot pravita avtorja S. Humes in E. Martin: »Občine morajo biti dovolj velike, da imajo ustrezno osebje in druge pogoje; vendar pa morajo biti tudi dovolj majhne, da bi lahko ohranile ozračje skupnosti, v kateri vsak posameznik lahko občuti, da ima možnost uspešno vplivati na politiko te skupnosti.«<sup>17</sup>

V soočanju med zahtevami po racionalizaciji upravljanja v lokalnih skupnostih in med tradicijami naravne občine je vse do nedavnega zmagovala tradicija, ki je imela svojo oporo zlasti tudi v politiki. Vsaka akcija za racionalizacijo upravljanja v lokalnih skupnostih, ki bi nujno zahtevala odpravo velikega števila majhnih podeželskih občin, je zmeraj naletela na energičen odpor – tako prizadetega prebivalstva kakor tudi ustreznih forumov in funkcionarjev. Zato se je vsaka vladajoča stranka izogibala take reorganizacije in jo je odrivala v prihodnost. Prva evropska država, ki je izpeljala teritorialno reorganizacijo svojih majhnih podeželskih občin, je bila Švedska. Tu je bilo zaradi urbanizacije države še zlasti očitno, kako prihajajo majhne vaške občine v mejah srednjeveških cerkvenih župnij čedalje bolj v nasprotje s sodobnim razvojem in s potrebami družbe. Zaradi naglega izseljevanja prebivalstva iz vasi v mesta je število majhnih občin vse bolj naraščalo. Reforma je bila sprožena leta 1949 in se je nadaljevala v presledkih vse do leta 1974; število občin se je v tem procesu zmanjšalo z 2.300 na 278; povprečno število prebivalstva na občino pa je zraslo z 2.800 v letu 1940 na pribl. 30.000 v letu 1974.<sup>18</sup>

Nato pa se je v drugi polovici tega stoletja sprožil plaz reorganizacij v zahodno-

<sup>17</sup> S. Humes – E. Martin, *JULA, The Structure of Local Government through the World*, Hague 1961, stran 19.

<sup>18</sup> Podatki so po *Réformes des collectivités locales et régionales en Europe*, strani 141 do 150.



evropskih državah – teritorialnih, funkcionalnih in organizacijskih – lokalne samouprave in deloma tudi z njo povezane državne uprave. Očitno je, da je bil ta plaz sprožen s silami, ki so nastajale kot rezultat procesov združevanja evropskih držav v nadnacionalno skupnost – v Evropsko unijo. Postajalo je očitno, da bosta v prihodnji skupnosti teh držav, ki bo odstranjevala pregrade v gospodarstvu in v finan-  
cah, tudi država sama in ves javni sektor – z lokalno samoupravo vred – postavljena v položaj, ki bo zahteval večje zmogljivosti, več racionalnosti in učinkovitosti od vsakega subjekta v tem sektorju; tudi od lokalnih skupnosti in še posebej od občin, ki so najmanj usposobljene za poslovanje po navedenih merilih. Reformacijski val je zajel vse zahodnoevropske države.<sup>19</sup> Rezultati pa so bili različni. Kar se tiče reorganizacije občin, je mogoče evropske države razvrstiti 1. na tiste, ki so izpeljale radikalno reorganizacijo, 2. na tiste, za katere bi lahko rekli, da so izpeljale zmerno reorganizacijo, in 3. na tiste, v katerih so bile reforme sorazmerno skromne.

Radikalno reformo – v teritorialnem, pa tudi v funkcionalnem smislu – z močnimi prenosi pristojnosti navzdol – tudi na občine – so izpeljale skandinavske države, razen Švedske tudi Danska, Norveška in Finska, pa tudi države Beneluksa: Belgija in Nizozemska; razen teh pa tudi Velika Britanija in že prej tudi Portugalska. To so države s t. i. »velikimi« občinami, kakor se izrecno označujejo v strokovni literaturi;<sup>20</sup> »velika« občina je – v primerjavi s tipom naravne občine – tip občine, ki je oblikovana po načelih upravne racionalizacije na širšem teritorialnem območju z relativno visokim številom prebivalstva, ki znaša po pravilu čez deset tisoč. Tako se je število občin znižalo na Danskem s prvotnih 1387 (v letu 1958) na 275 velikih občin (v letu 1970), na Norveškem s prvotnih 744 občin (v letu 1951) na 451 velikih občin (v letu 1970), na Finskem na 461 velikih občin, v Belgiji s prvotnih 2.675 občin (v letu 1928) na 589 velikih občin (v letu 1975), na Nizozemskem na 714 velikih občin (v letu 1983), na Portugalskem na 305 velikih občin s povprečjem 28.000 prebivalcev na občino, v Veliki Britaniji na 455 distriktov in mest v tem rangi (v letu 1974).<sup>21</sup>

Kot zmerno bi lahko ocenili reformo lokalne samouprave v Zahodni Nemčiji, kjer se je število občin z reorganizacijo zmanjšalo za dve tretjini (s 24.000 na 8500); več kot polovica občin pa šteje še vedno manj kot 2000 prebivalcev. Zato lahko rečemo, da v tej državi tudi v veliki reorganizaciji lokalne samouprave, ki ni bila zgolj teritorialna, pač pa tudi funkcionalna – z obsežnimi prenosi pristojnosti na lokalne skupnosti – ni prevladal tip velike občine, ukrojene po merilih racionalnosti in učinkovitosti, kot se je to zgodilo v navedenih državah. To pomeni, da so tradicionalne vrednote naravnih občin v tej državi še vedno žive in aktualne.

Podobno zmeren je tudi italijanski pristop k občinski reformi. Italija ima (v letu 1988) 8074 občin, od tega veliko število majhnih občin (čeprav je povprečno število njihovega prebivalstva zaradi velikih mest sorazmerno visoko).<sup>22</sup> V letu 1990 sprejeti novi zakon o lokalni samoupravi<sup>23</sup> izrecno spodbuja – tudi z državnimi subvencijami – združevanje majhnih občin; to je – po zakonu – občin, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev. Proces združevanja občin naj bi tekkel v odprtem roku – kot stalen proces, ki naj bi postopoma pripeljal do večjih in močnejših ter učinkovitejših občin; novih občin pa ne bi smeli ustanavljati z manj kot 10.000 prebivalcev.

V Franciji, v Švici, v Avstriji, v Grčiji itd. pa so bile do tega časa izpeljane le

<sup>19</sup> Podrobneje o tej reorganizaciji glej *Réformes des collectivités locales et régionales*.

<sup>20</sup> Glej na primer *Der Landkreistag*, Sonderdruck aus Heft 10/1991, strani 25 do 33.

<sup>21</sup> Vsi podatki so po *Réformes des collectivités locales et régionales*.

<sup>22</sup> Podatki so po *Kommunalverfassungen in Europa*, stran 69.

<sup>23</sup> To je zakon št. 142/1991.

manjše teritorialne reforme občin, ki niso spremenile dosedanje zasnove občin kot naravnih lokalnih skupnosti, kakor so se oblikovale v zgodovini; število občin v teh državah se je le malenkostno zmanjšalo: v Franciji s 37.283 na 36.400 (v letu 1988);<sup>24</sup> v Avstriji s 3879 na 2314 (v letu 1974), od tega ima 600 občin manj kot 1000 prebivalcev; v Švici s 3072 na nekaj manj kot 3000 občin (v letu 1983), od katerih ima preko 60% občin manj kot 1000 prebivalcev; v Grčiji je bilo (v letu 1983) 5772 majhnih občin, ki naj bi se po novem zakonu o lokalni samoupravi iz leta 1980 reformirale in povečevale.<sup>25</sup>

Če povzamemo rezultate navedenih reorganizacij v zahodnoevropskih državah, lahko rečemo, da so te države prišle do razpوتا, na katerem so se razšle v dveh smereh: ene so šle v smeri radikalnih teritorialnih reform, v katerih so svoje občine preoblikovale v »velike« občine, kakršne naj bi ustrezale duhu časa, ki zahteva velike zmogljivosti ter poslovanje po načelih racionalnosti in učinkovitosti; druge so ohranile prvobitno naravo svojih občin kot lokalnih skupnosti, ki ne dopušča povečevanja teritorija in prebivalstva čez okvire, v katerih je še mogoče govoriti o lokalni skupnosti. Prvonavedene države so s tem prišle glede svoje lokalne samouprave do točke, ko se postavlja vprašanje samega bistva lokalne samouprave, njenih kvalitiet in njenih vrednot v razmerju do birokratsko urejene državne uprave, ki na prevelikih teritorijih ne morejo več učinkovati. Glede tega, ali so šle po pravi poti ali ne morda predaleč, v tem času še ni dokončnega odgovora.

Drugonavedene države pa se morajo spopasti s problemom, kako omogočiti majhnim občinam, da postanejo učinkovitejše, racionalnejše pri svojem poslovanju. Ta problem rešujejo v glavnem s povezovanjem občin – v medobčinske institucije, in sicer ne le na zasebnopravni podlagi, pač pa tudi v oblikah javnopravne narave, ki jih posebej urejajo in pospešujejo s svojimi predpisi. Take institucije so na primer francoski *sindikati občin*. Večina manjšin francoskih občin je vključena v te medobčinske institucije, s čimer dejansko bistveno povečujejo svoje zmogljivosti. Podoben smisel imajo tudi nemški uradi občin (*Äter*).<sup>26</sup>

### *Naloge sodobne občine*

V podobo in predstavitev občine spadajo v prvi vrsti tudi njene današnje funkcije, njene naloge, ki šele pokažejo, kakšno vlogo ima občina v družbenem sistemu – zlasti v sistemu sodobne države in njene javne uprave.

Vsekakor moramo izhajati iz naravne občine, ki se je rodila v lokalni skupnosti in prevzela njene naravne funkcije – v vsej njihovi raznovrstnosti – v odvisnosti od njene naravne podobe ter v odvisnosti od kraja in časa. Vendar to dandanes ni več dovolj. Današnja občina je – podobno kot širše lokalne samoupravne skupnosti – tesno vključena v organizem države, in sicer tudi tako da opravlja nekatere javne naloge, ki jih ji določa država. Pri tem pa je treba razlikovati dve vrsti takih nalog: naloge, ki jih država določi občini (ali širši lokalni skupnosti) kot njene – torej občinske naloge, in naloge, ki jih država prenese na občino iz svojih – torej državnih – pristojnosti in jih občina opravlja za državo. Tako prihajamo do kategorizacije občinskih nalog, ki pokaže, da opravlja sodobna občina dve oziroma tri vrste nalog, in sicer:

<sup>24</sup> Podatki po Kommunalverfassungen in Europa, stran 83.

<sup>25</sup> Podatki za Avstrijo, Švico in Grčijo so po Réformes des collectivités locales et régionales, strani 22 do 34, 98.

<sup>26</sup> Podrobneje o tem glej v Réformes des collectivités locales et régionales, strani 11 in 65.

1. *lokalne zadeve* ali – z drugo besedo – *zadeve lokalnega pomena*; to so zadeve oziroma naloge, ki so po svojem pomenu izvirno občinske in si jih občine same določajo v okviru svoje ustavne avtonomije (samouprave), s svojimi akti – s statutom in drugimi splošnimi akti. Pojem »lokalne zadeve« ni absoluten in tudi ni določen enkrat za zmeraj; delovno področje občine opredeljuje le v globalnem smislu nasproti državi; v posameznih primerih pa je lahko sporno, kaj je lokalna zadeva. Tega ni mogoče pravno definirati povsem določno; pojem je treba razumeti in ga razlagati v skladu z družbenim razvojem, v katerem lahko posamezne zadeve spreminjajo svoj pomen. Pojem »lokalne zadeve« pomeni elastično formulo o delovnem področju občine v skladu s krajem in časom. Lokalne zadeve velikega mesta so – po svoji količini, po svoji pestrosti in po svoji intenzivnosti – povsem nekaj drugega kot lokalne zadeve majhne podeželske občine; v vsakem primeru pa gre za zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj gospodarstva v tej skupnosti, kot so na primer: graditev in vzdrževanje lokalne infrastrukture – komunalne in prometne, oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva z energijo in z drugimi komunalnimi storitvami, zagotavljanje javnega reda in miru v naseljih ter vsakovrstno pospeševanje gospodarstva, kulture, socialnih dejavnosti, šolstva, zdravstva, rekreacije itd. Vse, kar je skupno za prebivalce v lokalni skupnosti, pa ni po ustavi in zakonu v pristojnosti države, je lahko lokalna zadeva. Meja med lokalnimi in državnimi zadevami je (relativno) elastična in se konkretno postavlja v tekoči zakonodaji, v kateri mora državni zakonodajalec zmeraj imeti pred očmi ustavno zavarovano področje lokalne samouprave. Seveda države tudi kršijo pravice lokalnih skupnosti; o sporih glede pristojnosti med državo in občino (in drugimi lokalnimi skupnostmi) odloča najvišji državni sodni organ – praviloma ustavno sodišče;

2. *lokalne zadeve*, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni – praviloma s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih, kot na primer z zakonom o cestnem prometu, o urejanju prostora, o izobraževanju itd.; pri tem gre praviloma za prenos celih področij v občinsko pristojnost; tudi tako določene naloge urejajo in opravljajo občine v svoji lastni pristojnosti kot svoje izvirne naloge;

3. *prenesene naloge* državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam; take naloge opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi; ker gre za državne naloge, mora država občinam za njihovo izvajanje zagotoviti tudi sredstva.

Prvi dve vrsti nalog, pri katerih gre za lokalne zadeve, predstavljata *lastne* naloge občine; pri tem pa je vendarle treba razlikovati med lokalnimi zadevami prve in lokalnimi zadevami druge vrste: lokalne zadeve prve vrste so izvirne naloge občine, ki si jih občina lahko sama določa v okviru pojma lokalne zadeve; samo glede teh zadev oziroma nalog uživa ustavnopravno varstvo; lokalne zadeve druge vrste pa določa občini država s tekočo zakonodajo po presoji zakonodajalca. Obe navedeni vrsti lokalnih nalog opravljajo organi občine povsem samostojno. Država opravlja nad njimi le nadzor zakonitosti, to je nadzor, ki pripada državi nad vsemi fizičnimi in pravnimi subjekti na njenem območju.

Nad prenesenimi nalogami državne uprave, ki jih opravlja občina, pa ima država večje pravice: lahko usmerja opravljanje teh nalog; poleg nadzora zakonitosti opravlja nad njimi tudi nadzor glede strokovnosti in primernosti odločitev občinskih organov. Predpostavlja se, da gre v tem primeru še zmeraj za državne naloge; zato mora država tudi financirati take naloge v občini.

Najjasneje – z vso logiko pravnih posledic – so navedene vrste občinskih (pa tudi okrajnih) nalog razporejene in urejene v nemškem modelu lokalne samoupra-



ve. Vendar pa se – v nekaterih nemških deželah – navedena razlika v zadnjem času deloma zabrisuje, in sicer zaradi pospešenega procesa decentralizacije, v katerem prenaša država čedalje več zadev in pooblastil na lokalne skupnosti.<sup>27</sup> Obseg občinskih nalog v vseh ureditvah lokalne samouprave narašča, in sicer v vseh navedenih treh vrstah nalog. S tem naraščata tudi pomen občine in pomen lokalne samouprave nasploh.

Navedena razvrstitev občinskih nalog kaže, da med državo na eni in občino ter drugimi lokalnimi samoupravnimi skupnostmi na drugi strani ni ostrega ločevanja, pač pa veljata za razmerja med njimi načelo povezovanja in načelo prenašanja nalog v odprtem procesu decentralizacije. Taki odnosi imajo svojo politično in svojo organizacijsko-tehnično sestavino in utemeljitev. Politična utemeljitev povezovanja in prenašanja javnih nalog navzdol – z države na občine in na širše lokalne skupnosti – je v splošnem spoznanju in priznanju, da gre pri tem za približevanje javnih zadev ljudem »na terenu«; pomeni toliko kot krepitev demokracije; omogoča namreč večje sodelovanje ljudi pri opravljanju javnih nalog, ki so jih doslej opravljali na brezoseben način birokratsko organizirani organi centralne oblasti. Organizacijsko-tehnični razlog pa je v prizadevanju države za odpravo t. i. večtirnega upravnega sistema, ki je tehnično neracionalen, ter za vzpostavitev enojnega upravnega tira. Z večtirnim upravnim sistemom – dvojnim ali trojnim – imamo opravka, kadar so v občini – poleg občinskih – še državne uprave službe in morebiti še službe drugih lokalnih skupnosti. Načelo tehnične racionalizacije upravnega poslovanja v javni upravi narekuje združevanje teh tirov, kolikor je le mogoče – na občinski – zlasti pa na ravni širše lokalne samoupravne skupnosti.

Glede intenzivnosti ter glede oblik in metod povezovanja med državo in občino in širšimi lokalnimi skupnostmi ter glede intenzivnosti decentralizacije so občutne razlike med državami s centralistično in z državami z visoko stopnjo decentralizacije. Te razlike se vidijo zlasti očitno na primer ob primerjavi francoske in nemške ureditve lokalne samouprave. Čeprav temeljita navedeni ureditvi na politični filozofiji decentralizacije, je razlika med njima tolikšna, da lahko govorimo o dveh modelih kontinentalne ureditve lokalne samouprave: o francoskem modelu s sorazmerno skromnim položajem lokalne samouprave in o nemškem modelu z močnim položajem lokalne samouprave, ki pa se še nadalje krepi zaradi nadaljnjega poteka decentralizacije.

### *Posebnosti britanske ureditve*

Povsem nekaj drugega pa je z občino v britanskem modelu lokalne samouprave. Pravzaprav lahko utemeljeno rečemo, da v britanskem modelu lokalne samouprave sploh ni občine. V tem modelu dejansko ni temeljne lokalne samoupravne skupnosti, kakor jo pojmujeemo na kontinentu; ni samoupravne skupnosti, ki bi temeljila na naravni lokalni skupnosti. Britanske grofije, ki so največje in najpomembnejše lokalne skupnosti, temelje na fevdalnih grofijah; distrikti, ki pa so lokalne skupnosti na ožji teritorialni ravni, so z zakonom iz leta 1894 nastali iz sanitarnih okrajev, ki jih je svoj čas ustanovila država z omejenimi cilji (sanitarna služba). V primerjavi s kontinentalnimi ureditvami so distrikti bolj podobni na primer nemškemu okraju kot pa občinam. Britanske župnije (parishes), ki so po svojem izvoru lokalne skupnosti, so v britanski ureditvi z zadnjo reorganizacijo

<sup>27</sup> Podrobneje o tem vprašanju glej na primer Der Landkreis, strani 4 do 10.

v 70-ih letih izgubile skoraj ves svoj nekdanji pomen, ki pa ni bil nikdar primerljiv s pomenom kontinentalnih občin. Britanski model lokalne samouprave zahteva posebno obravnavo; britanske lokalne samouprave ni mogoče razumeti s kontinentalnimi koncepti; uporaba analogije s pojmi iz kontinentalnih ureditev za Veliko Britanijo ni dopustna.

*Ljubljana, januar 1994*