

Ustavna in zakonska ureditev lokalne samouprave

1. Ustava Republike Slovenije v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji in določa, da je glavno mesto Slovenije Ljubljana. V posebnem poglavju (V) pa v sedmih členih govori o uresničevanju lokalne samouprave, o občini, o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti o mestni občini, o dohodkih občine, o širših samoupravnih lokalnih skupnostih in o nadzoru državnih organov (členi 138–144). Na lokalno samoupravo pa se nanašajo tudi nekateri drugi členi ustave, ki govorijo npr. o financiranju države in lokalnih skupnosti (člen 146), davkih (člen 147), o nalogah upravnih organov (člen 121), o sestavi državne sveta (člen 96), o varovanju naravne in kulturne dediščine (člen 73), o posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji (člen 64), o računskem sodišču (člen 150), o usklajenosti pravnih aktov (člen 153), o veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju (člen 154), o upravnem sporu (člen 157), o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (člen 159) in o pristojnostih ustavnega sodišča (člen 60).

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Občina je torej postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje (in mestne občine) pa lahko obstajajo tudi ožje (npr. krajevne skupnosti, četrti) in širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine). Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi. Nove občine se bodo ustanovile z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.

Občina je *pristojna* za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in ki 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 teh zadevah opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Nova slovenska 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.

Glede *dohodkov* bodoče občine ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Pri tem je še določeno, kar je uveljavljeno tudi v svetu, da država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja svojih nalog, dodatna sredstva.

V svetu prevladuje sistem dvonivojske lokalne samouprave, le pri nas, v Luksemburgu in v Islandiji je nimamo. Poleg občine obstaja še širša lokalna samoupravna skupnost s pristojnostmi, ki izražajo interese prebivalcev te skupnosti, oz. opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti majhnih občin. Marsikje pa je tudi prva stopnja državne uprave.

* Mag. Stane Vljaj, svetovalec za lokalno samoupravo v Skupščini Republike Slovenije

Naša ustava je sprejela kompromisno rešitev, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, vključno v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi preneša država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter opravljanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti ureja zakon (143. člen).

Do ustanovitve teh skupnosti bo moralo priti, čeprav niso jasno definirane v ustavi. Treba je tudi omeniti, da obstaja nasprotje med členom 138 in členom 143 nove slovenske ustave. 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. Upravljanje Slovenije s številnimi majhnimi občinami in brez vmesnega člana – okraja, regije, pokrajine (ime niti ni bistveno) – si je težko predstavljati. Prav tako bo nevarnost centralizma še večja.

Po mnenju strokovnjakov cit. člen 143 nove slovenske ustave ne omogoča ustanavljanja regijskih skupnosti kot skupnosti *sui generis*, marveč omogoča medobčinsko sodelovanje kot tako.

Poseben člen ustave govori tudi o *nadzoru državnih organov* nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

Omeniti moramo še določbo Ustavnega zakona za izvedbo ustave Republike Slovenije (5. člen), po kateri, dokler država ne prevzame državnih funkcij, ki jih je doslej opravljal občina, opravljajo te funkcije organi občine.

2. Lokalna oz. krajevna samouprava sicer pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti vse 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. Nova slovenska ustava v tem pogledu zelo restriktivno določa – v primerjavi z nekaterimi tujimi rešitvami – naloge bodočih občin.

Pri lokalni samoupravi pa gre tudi za posebno avtonomno javnopravno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega režima.

Ustava Republike Slovenije, ki jo je Skupščina Republike Slovenije sprejela 23. decembra 1991, zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji, ki naj bi nadomestila dosedanji komunalni sistem. Evropska listina lokalne samouprave¹ postavlja pravico do lokalne samouprave kot enega ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno izpolnjuje 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 imajo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na zbere državljanov, referendum ali kakšno drugo obliko neposredne udeležbe državljanov, ki jo dopušča zakon (3. člen Evropske listine lokalne samouprave – pojem lokalne samouprave).

V listini se tudi poudarja, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom (Preambula). Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samo-

¹ Council of Europe, European Charter of Local self-government, Strasbourg, 15/X. 1985

uprave, ki je v različnih evropskih državah pomemben prispevek k izgradnji Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.

To pravico so si lokalne skupnosti pridobile skozi zgodovinski razvoj – v demokratičnih družbah poznajo lokalno samoupravo že več stoletij.

Evropska listina se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in, kjer je to možno, v ustavah (2. člen). Zelo pomembno se nam zdi opozoriti, da listina terja, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu (4. člen). Pooblastila lokalnim oblastem morajo običajno biti polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa.

Nadaljnji členi govorijo o zaščiti mej krajevne oblasti (5. člen), lastnih upravnih strukturah in virih za delo lokalnih oblasti (6. člen), o pogojih za izvajanje pristojnosti na lokalni ravni (7. člen), o upravnem nadzoru nad delom krajevnih oblasti (8. člen), o finančnih virih lokalnih oblasti (9. člen – vsaj del finančnih virov krajevnih oblasti mora izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višina v okviru zakona lahko določajo same), o pravici lokalnih oblasti do združevanja (10. člen), o pravni zaščiti lokalne samouprave (11. člen). V drugem delu Evropske listine je govor o obveznostih držav pogodbenic (na primer da bo vsaka spoštovala vsaj 20 odstavkov prvega dela listine, od katerih jih bo vsaj 10 izbrala izmed odstavkov: 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 in 11. člen), o oblasteh, na katere se listina nanaša (13. člen), o obveščanju generalnega sekretarja Sveta Evrope (14. člen), o podpisovanju, o ratifikaciji in začetku veljavnosti listine (15. člen), o teritorialni klavzuli (16. člen), o odpovedi listine (17. člen) in o obveščevanju držav članic Sveta Evrope (18. člen – o vsakem podpisu, o deponiranju listin o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi).

Na prvi konferenci o Evropski listini o lokalni samoupravi, ki je bila od 23. do 25. januarja 1992 v Barceloni, so udeleženci v sklepnem dokumentu zapisali, da menijo, 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. V sklepih² udeleženci pozdravljajo hitro naraščanje število držav, ki so podpisale ali ratificirale listino. Konferenca pa je opozorila na probleme pri uresničevanju nekaterih členov listine in pri tem zavzela stališča, da:

– 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 osebje in ga usmerjajo na način, za katerega menijo, da je najprimernejši;

– da nezadostnost finančnih virov lokalnih oblasti lahko spodkoplje lokalno avtonomijo kot tako idr.

Med 15 sprejetimi sklepi se nam zdi pomembno navesti še sklep, da učinkovit sistem lokalne demokracije in upoštevanje lokalne avtonomije terjata, da bi morale biti lokalne oblasti zmožne sodelovati pri pripravi notranje politike in zakonodaje, ki zadeva njihovo področje pristojnosti.

Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope pri Svetu Evrope pa

² Evropska listina lokalne samouprave bo skupaj s sklepi prve evropske konference o Evropski listini lokalne samouprave v kratkem objavljena v Poročevalcu Skupščine Republike Slovenije.

v posebni resoluciji³, ki jo je sprejela maca 1990. leta, pozdravlja dejstvo, da je Evropska listina lokalne samouprave že vplivala na zakonodajne reforme na Madžarskem in Poljskem. Stalna konferenca se je tudi zavzela, da bi bila dana možnost podpisovanja te listine tudi državam, ki niso članice Evropskega sveta. Ista organizacija ponuja tudi pomoč pri izobraževanju izvoljenih predstavnikov in lokalnih uradnikov. Zavzema se za sodelovanje mestnih in občinskih oblasti Zahodne Evrope in njihovih evropskih združenj z oblastmi mest in občin Srednje in Vzhodne Evrope. Meni tudi, da bi bilo koristno v vzhodnoevropskih državah ustanoviti regionalne strukture, ki bi delovale preko meja.

V zadnjem času so si sicer mnoge evropske države prizadevale, da decentralizirajo oblast s prenašanjem pristojnosti na lokalne in/ali regionalne oblasti. Vlade so priznale dve dejstvi: prvič, da mednarodni sporazumi ali pravila obnašanja o vprašanih, kot sta varstvo okolja in socialna politika, nimajo nobenega pomena, če jih ne uresničujejo lokalne in regionalne oblasti, in drugič, da se morajo odločitve in aktivnosti lokalnih in regionalnih oblasti voditi s filozofijo: misli globalno – deluj lokalno. Evropski listini lokalne samouprave se bosta pridružili še Evropska listina o regionalnih in jezikih manjšin in listina (Urbana listina), ki naj bi se nanašala na urbano politiko in upravljanje mest. Stalna konferenca (CRLAE) ima cilj, da omogoči cvetenje lokalnih raznovrstnosti in lokalnih pobud, hkrati s skupno rastjo Evrope v političnem, ekonomskem in socialnem smislu.

Tudi nova slovenska ustava je pri opredeljevanju lokalne samouprave upoštevala Evropsko listino lokalne samouprave – veliko vprašanje pa je, ali v zadostni meri – prav tako pa bosta morali to storiti tudi zakonodaja in politika Republike Slovenije in lokalne skupnosti.

3. Pri nas je bila lokalna samouprava poznana že v prejšnjem stoletju, njen razvoj pa je bil prekinjen z uvedbo t. i. komunalnega sistema leta 1955. V tem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večino nalog je opravljala za državo. Raziskave kažejo, da je bilo teh nalog preko 3000 in da je 85% dejavnosti občinskih organov bilo delo za državo. Da današnja občina ni naravnana na upravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, očitno izhaja iz same strukture občinskih organov, zlasti pa iz občinske uprave, v kateri prevladujejo organi in službe, ki so v bistvu zgolj podaljški državnih resorjev; enako sliko dobimo tudi pri pregledovanju občinskih odlokov in drugih splošnih aktov – velikanska večina teh normativnih aktov pomeni zgolj izvajanje zakonov in drugih državnih predpisov. Celotna operacionalizacija ideje o komuni v njenem vsebinskem, organizacijskem in teritorialnem smislu je dejansko pomenila ukinitvev lokalne samouprave.

Po tej koncepciji so nastale velike občine – v povprečju so nekajkrat večje po teritoriju in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Povprečna jugoslovanska občina je imela po popisu iz leta 1981 42.072 prebivalcev ter obsegala 479,93 kvadratnega kilometra. Iz teh podatkov izhaja, da občina tudi po svoji teritorialni strukturi ni občina.

Po naravi stvari so se znotraj njih oblikovale ožje skupnosti ljudi za učinkovito upravljanje zadev, ki sodijo v tipično vsebino lokalne samouprave – to so bile krajevne skupnosti. Bile so uspešne zlasti na podeželju. V treh desetletjih so se marsikje razvile v prave naravne lokalne skupnosti, ki bodo lahko podlaga oz. »gradbeni material« za oblikovanje novih občin.

³ Evropski svet, Stalna konferenca vodstev mest in občin, 25. zasedanje, Strasbourg, 6.–8. marca 1990, Resolucija št. 213 o glavnih vprašanih, ki zadevajo vodstva mest in občin.

Tipične javne lokalne zadeve 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 opravljajo tudi državne naloge, kot je npr. vodenje določenih matičnih evidenc. Sicer je eno temeljnih vprašanj nove lokalne samouprave vprašanje opravljanju državnih nalog preko njenih organov. Primerjalni pregled nam pokaže, da obstajata glede rešitve tega vprašanja dve ekstremni možnosti: da organi lokalne uprave ne opravljajo nalog centralne uprave in se le-te opravljajo preko njenih območnih organov ali pa organi lokalne uprave opravljajo vse naloge centralne uprave razen tistih, ki so izrecno pridržane njenim organom. Med tema dvema ekstremoma so možne različne rešitve.

Občina oz. lokalna skupnost po našem mnenju ne more obstajati ne glede na državo, to je, da ima čisto svoje naloge, ki so popolnoma razmejene z nalogami moderne države. Le-ta lokalno samoupravo ureja sistemsko z ustavo in z zakonom. Klasične dežele lokalne samouprave podrobno urejajo to samoupravo s posebnimi zakoni. Prav tako sodobne države nalagajo občinam naloge, ki so potem občinske. Tako občine opravljajo lokalne naloge, ki si jih same nalagajo, naloge, ki jih jim nalaga država in jih občina opravlja kot svoje, ter naloge, ki jih občini država nalaga kot državne naloge in jih mora občina opravljati v posebnem razmerju do države. V bistvu gre za lastne lokalne naloge občine in za prenesene naloge, ki jih opravlja za državo.

4. Ustavne določbe o lokalni samoupravi so splošne. Že same napovedujejo, da bo posamezna vprašanja, ki so povezana z uvajanjem lokalne samouprave, uredil zakon. Če ustava ureja zgolj temelje nove ureditve, katere bistveni del je tudi lokalna samouprava, ki se ponovno uvaja na našem prostoru, bo potrebno njeno nadaljnje podrobnejše urejanje z zakonom. Odprto je vprašanje, kaj in kako podrobno naj bi bilo to urejanje.

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 1943 (s 162 paragrafi).

Tudi zakon o občinah oz. lokalni samoupravi Republike Slovenije bi bil precej obširen, ker se lokalna samouprava na novo uvaja in je zato treba posamezna vprašanja njene organiziranosti in delovanja podrobneje opredeliti, *ne pa do konca podrobno in obvezno predpisati*. Ta zakon naj bi tudi zavaroval lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi države vanjo. Potreben pa je po našem mnenju tudi zaradi zahtev iz Evropske listine lokalne samouprave.

Na zakone se konkretno sklicuje več ustavnih členov o lokalni samoupravi: členi 139, 140, 141, 142, 143.

Že navedene opredelitve v ustavnih členih o lokalni samoupravi naštevajo vprašanja, ki naj bi jih urejali zakon o občinah oz. drugi zakoni.

Primerjalni pregled pove, da zakoni o lokalni samoupravi oziroma o občinah običajno vsebujejo poglavja:

- splošne določbe;
- območje občine;
- delokrog 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.

Delovno gradivo za pripravo morebitnega zakona o lokalni samoupravi Republike Slovenije, ki ga pripravlja posebna strokovna skupina, predvideva trinajst poglavij s skupaj 129 tezami. Tudi če marsikaj od predlaganega ne bo v tem zakonu, pa predlagane teze lahko pomenijo pomoč novim lokalnim skupnostim pri konstituiranju in reševanju drugih vprašanj. Gradivo sicer še zori, številna vprašanja pa so še odprta – npr., kakšna bo (re)organizacija državne uprave, sistem javnih financ idr.

Splošne določbe v zakonih drugih držav o občinah oziroma o lokalni samoupravi načelno opredeljujejo vprašanja, kot so:

- preambula;
- predmet zakona;
- vsebina pravice državljanov do lokalne samouprave;
- pravni položaj občine
- člani občine (častni občani);
- lokalne skupnosti (občine, province, tržne in mestne občine);
- teritorij (spremembe) občine;
- varstvo lokalne samouprave;
- sodelovanje občin.

5. Vsekakor se nam zdijo nekatera vprašanja, ki naj bi jih urejal zakon o občinah, nesporna. Na primer določila o območju bodoče občine. *Območje občine* bistvena sestavina te samoupravne skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost. Določanje občinskega teritorija mora zato izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev takšne lokalne skupnosti.

Zakonske opredelitve občinskega teritorija in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le načelni in splošni. Zakon naj bi določal s svojimi normami 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.

Pri številu prebivalcev je izredno težko postaviti neko objektivno merilo, čeprav je po drugi strani prav to število zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine. Zato so nekateri zakoni v preteklosti določili, koliko prebivalcev mora imeti najmanj občina; takšno določilo pa imajo tudi nekateri danes veljavni zakoni. Tako je npr. Zakon o občinah Kraljevine Jugoslavije določal, da mora imeti občina praviloma najmanj 3000 prebivalcev, veljavni italijanski zakon o lokalni samoupravi pa zahteva za občino najmanj 10.000 prebivalcev.

V našem zakonu bi bilo 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 3000. S tem bi zagotovili neko racionalnost v teritorialnem organiziranju, primerljivost s sosednjimi državami, obenem pa vzpostavili ponovno kontinuiteto v prostorsko-socialni organiziranosti našega ozemlja. Obstajajo pa tudi predlogi, da bi bilo minimalno število prebivalcev najmanj 5000.

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljeni 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) ter prostori za izvajanje upravnih in političnih dejavnosti.

Občina ali mesto se lahko zaradi skrbi za posebne pravice in koristi delov občine oz. mesta razdelita na *ožje enote*, ki tvorijo po svojem položaju in velikosti naravne medsebojno razmejene enote.

Bodoča občina bo najbrž imela naloge, kot so:

- sprejemanje statuta in drugih občinskih aktov;
- ustanavljanje občinskih ustanov, zavodov in organov občinske uprave;
- imenovanje občinskih uslužbencev;
- pospeševanje vseh oblik gospodarskega razvoja občine;
- skrb za javno zdravstveno službo, za otroško varstvo, organiziranje vzgojno-izobraževalne in kulturne dejavnosti ter ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj;
- določanje pogojev poslovanja lokalnih javnih ustanov in zavodov;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- sprejemanje krajevnih prostorskih planov (gradbeni načrt);
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin;
- opravljanje nadzorstva nad krajevnimi prireditvami, opravljanje lokalnega komunalnega, gradbenega, požarnega in tržnega lokalnega nadzorstvo ter nadzorstva drugih lokalnih javnih služb;
- predpisovanje lokalnih davkov (npr. za uporabo gradbenih zemljišč, komunalnih naprav) in drugih davkov, za katere je pooblaščen z zakonom;
- organiziranje lokalne policije (varstvo prireditvev, oseb in premoženja, komunalno redarstvo idr.);
- zagotavljanje pomoči in reševanja ter organiziranje oziroma opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določanje prekrškov in denarnih kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine.

Po prehodnem soglasju z občino lahko država z zakonom prenese na občino posamezne naloge iz državne pristojnosti in za to zagotovi sredstva.

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

- planiranje razvoja mesta;
- določa namembnost mestnega prostora;
- 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 imajo pomen za širšo lokalno skupnost ali za republiko;

- zagotavlja spomeniško varstvo;
- določa posebne davke v skladu z zakonom za opravljanje funkcij mesta;
- ureja in organizira zbiranje in odvažanje odpadkov ter njihovo odlaganje;
- ustanavlja službe za širše območje na področju šolstva, poklicnega usposabljanja in otroškega varstva.

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

Glede na veliko aktualnost problema *širše lokalne skupnosti* naj še navedemo, kako si predstavljamo njegovo *možno rešitev*. Izhajamo iz ustavne določbe o širših lokalnih skupnostih in jo konkretiziramo, kot sledi.

Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se lahko občine povezujejo 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 planirati 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.

Pokrajina opravlja lokalne naloge širšega (regionalnega) pomena, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj njenega 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 delovanje 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.

Pokrajino ustanovijo občine na podlagi odločitve občinskih svetov (variantni dodatek: in po predhodno izvedenem referendumu).

Kadar je ustanovljena pokrajina, lahko 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 naslednja načela in merila:

- da se zagotavlja ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajine;
- 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 z naslednjih področij:
 - varstva okolja (varstvo tal, zraka, 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 na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja;
- kmetijstva in ribolova;
- preskrbe, turizma in gostinstva idr.

Če bi bil sprejemljiv takšen pristop za oblikovanje širših lokalnih skupnosti, ki jih imenujemo pokrajine, bi morali normativno urediti tudi vprašanja oblikovanja organov, sredstev in služb pokrajine, državni nadzor nad tem delom lokalne samouprave in še druga vprašanja.

Pristojnosti organov občine, njihovo oblikovanje ter oblike neposredne demokracije v občini je tudi eno najbolj zahtevnih vprašanj pri vzpostavljanju lokalne samouprave v naši ureditvi. Prevladuje strokovno stališče, da naj bi bili organi bodoče občine občinski svet, en 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. Ureditev naj bi sicer predvidela več modelov za organizacijo občinske oblasti in uprave, ki bi jih lahko občine uporabile glede na svojo velikost in druge značilnosti. Manjše občine bi lahko imele tudi skupno občinsko upravo.

Posebej aktualno je *vprašanje financiranja bodočih občin*. Glede na izrecno ustavno določbo (146. člen), po kateri država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami, je treba določiti tudi avtonomne vire – davke, s katerimi bo občina lahko financirala izpolnjevanje svojih funkcij. Le-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 terjaja, da se nekateri stalni viri, ki jih v obliki davkov pobira občina, predvidijo z zakonom.

Viri financiranja funkcij občine naj bi bili zlasti:

1. davki in druge obvezne dajatve,
2. dohodki od premoženja občine,
3. vlaganja zasebnega kapitala,
4. posojila, javna posojila in obveznice,
5. zagotovljena sredstva države za prenesene naloge,
6. dodatna sredstva države.

Občina skrbi za zagotavljanje javnih dobrin v okviru *lokalnih javnih služb*.

Lokalne javne službe zagotavlja občina:

- neposredno v okviru občinskih služb,
- z ustanavljanjem javnih podjetij in javnih zavodov,
- z dajanjem koncesij.

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

Nova ureditev prinaša tudi tako imenovano mestno občino. Obstaja strokovni predlog, da občina lahko dobi status mestne občine, če ima praviloma najmanj 20.000 prebivalcev, je geografsko, gospodarsko in kulturno središče in izpolnjuje druge pogoje za pridobitev tega statusa.

Normativno bo treba urediti tudi vprašanje nadzora državnih organov, varstva lokalne samouprave in opredeliti časovni potek aktivnosti, ki so povezane s ponovnim uvajanjem lokalne samouprave.

Obstaja predlog, da bi se referendumski določitev območij občin izvedli v šestih mesecih po uveljavitvi zakona o občinah. Referendume naj bi razpisale sedanje občinske skupščine v tistih občinah, kjer so državljani dela občine, ki izpolnjuje pogoje za ustanovitev občine po tem zakonu, zahtevali ustanovitev svoje občine. Državni zbor naj bi sprejel zakon o določitvi območij občin in meja novih občin v dveh mesecih po izteku navedenega roka. Nove občine naj bi v treh mesecih izvolile občinski oz. mestni svet. Ta naj bi pripravil in sprejel statut in druge akte, potrebne za prevzem funkcij po tem zakonu, v treh mesecih po konstituiranju sveta.

Do oblikovanja in konstituiranja novih občin naj bi tako prišli nekako v dveh letih – nekateri pa menijo, da bo potreben še daljši čas –, pri čemer pa morajo biti odprte možnosti za nadaljnja preoblikovanja občin, kot jih bo narekovalo življenje oziroma interesi njihovih prebivalcev.

Finančne posledice uvedbe lokalne samouprave bodo šele znane, ko bo izpeljan celotni ustavni koncept novega organiziranja funkcij državne uprave in na drugi strani lokalne samouprave. Z gotovostjo pa je mogoče pričakovati, da bo vzpostavitev lokalne samouprave dolgoročno pomenila zmanjševanje stroškov države, saj se te funkcije v veliki meri, za razliko do zdaj, prenašajo na neprofesionalne funkcionarje na eni strani, upravni podsistem lokalne samouprave pa bo zaradi svoje teritorialne in populacijske zoženosti deloval bistveno manjšimi stroški. Znano je, da veliki sistemi pogojujejo tudi vrsto dejavnosti, ki v majhnih sistemih niso potrebne, čeprav se v njih prav tako opravljajo učinkovito in še bolj neposredno vse zamišljene funkcije.

Upoštevatni je tudi treba, da mora materialna bilanca delitve sredstev sedanjih občin omogočiti delitev premoženja občine tudi med državo in lokalnimi skupnostmi in ne samo med novimi občinami, ki bodo nastajale na območju dosedanje oblasti občin. Obstaja tudi predlog, da bi se upravne funkcije države, ki bodo prešle s sedanjih občin nanjo, še naprej opravljale na sedežih dosedanjih občin. To pa bi hkrati pomenilo ugodnost za državljane, ki so navajeni na dosedanjo dostopnost državne uprave in doseženega standarda upravnih storitev niso pripravljani zniževati. To pa bo tudi omogočala enotna uporaba kompatibilnih računalniških sistemov in dosedanjih baz podatkov, glede katerih je treba nujno doseči njihovo skupno uporabo tako z vidika potreb države kot potreb lokalne samouprave.

Racionalnost v finančnem pogledu pa je odvisna tudi od racionalnosti v hkratnem pristopu k preobrazbi državne uprave in lokalne samouprave ter sistema javnih financ. V ta namen je pričakovati, da se skupščini predložijo v obravnavo hkrati temeljni zakonski predpisi z naštetih področij, ker ni mogoča učinkovita razprava o novih občinah, ne da bi bil znan sistem organiziranja državne uprave na ravni republike in na nižjih upravnih ravneh (upravni okraji, območje dosedanjih občin).

Teritorialna organizacija je dolžnost države. Pravica državljanov pa je, da si organizirajo lokalno samoupravo. Zato mora država ugotoviti interese teh ljudi na

referendumih o novih bodočih občinah in v ta namen tudi zagotoviti tudi potrebna sredstva.

* * *

Zakon o lokalni samoupravi naj bi spremljalo tudi posebno strokovno gradivo o možnem modelu prostorsko-družbene členitve Slovenije na nove občine z ustreznimi kartografskimi in statističnimi podlagami, kar bo olajšalo razprave v sedanjih krajevnih skupnostih in občinah o njihovem prehodu v sistem lokalne samouprave. Prav tako pa naj bi bili organizirani tudi posveti in pripravljena gradiva (brošure) kot pripomoček za tiste, ki bodo sodelovali pri uresnitvi tako zahtevnega projekta, kot je ponovna uvedba lokalne samouprave. Z njo bo nastala popolnoma nova politično-teritorialna ureditev Slovenije.