



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Urad Vlade RS za komuniciranje

gp.ukom@gov.si

Številka: 010-71/2019/2

Datum: 20. 2. 2019

Zadeva: Predlagam.vladi.si predlog 9823-58: Ukinitiv manjših občin

Zveza: vaša št. 092-58/2019/1, z dne 13. 2. 2019

V zvezi s posredovanim predlogom glede predloga, da bi se občine z manj kot 10.000 prebivalcev ukinitiv, Ministrstvo za javno upravo v okviru svojih pristojnosti posreduje naslednja pojasnilo:

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 11/18 – ZSPDSLS-1, v nadaljevanju: ZLS) v 13.a členu določa, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev. Do leta 2010, do takrat ko je tudi bilo ustanovljenih vseh 212 občin, pa je zakon omogočal izjeme glede števila prebivalcev, tako da ima sedaj večina občin manj kot 5.000 prebivalcev.

Ponovna uvedba lokalne samouprave kot klasične lokalne samouprave je bila na notranjepolitičnem področju ena pomembnejših nalog, ki so bile izpeljane v prvem obdobju po osamosvojitvi Slovenije. Ustanovitev novih občin je bila po osamosvojitvi največja reforma teritorialnih upravnih sistemov v državi. Teritorialni del reforme lokalne samouprave je bil pomemben del uvajanja novega sistema lokalne samouprave po letu 1994 in je samoupravne lokalne skupnosti temeljito spremenil tudi po njihovem obsegu, območju. Ozemeljski sestavini uvajanja lokalne samouprave je bil dan velik strokovni in tudi politični poudarek. Ta ugotovitev velja predvsem za prve tri postopke teritorialnih sprememb občin, ko se je oblikoval koncept občin.

Preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin kot teritorialna sestavina reforme lokalne samouprave ima svoj ustavni temelj v medsebojni povezavi določb 9., 138. in 139. člena ustave. 138. člen ustave določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V skladu s to določbo je občina lokalna skupnost, ki ji ustava v prvem odstavku 139. člena podeljuje pravni status temeljne samoupravne lokalne skupnosti, kar hkrati pomeni, da občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti ali ogroziti noben državni organ. 139. člen ustave določa izhodišče za določitev območja občine z zakonom tako, da določa, da njeno območje obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev ter določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na nekem območju. Na podlagi teh določb ustave sta bila neposredna pravna podlaga za preoblikovanje območij občin in ustanovitev novih občin že omenjeni ZLS in Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Uradni list RS, št. 5/94).

Merila za določitev območja občine oziroma pogoji, ki jih mora izpolnjevati območje, da je lokalna skupnost, ki ji je z ustanovitvijo, torej z zakonom, mogoče dati pravni status občine ali mestne občine, so bili določeni z ZLS. 13. člen je določal seznam nalog, ki so bile merilo za

oblikovanje občin. Bilo jih je enajst, od katerih je zadostovalo, da je območje izpolnjevalo večino nalog. Zakon je določal, da se lahko na zahtevo mesta, ki ima najmanj 10.000 prebivalcev in je zemljepisno, gospodarsko in kulturno središče širšega območja, ustanovi mestna občina. Ta bi se lahko ustanovila tudi iz zgodovinskih razlogov. S prvo novelo zakona (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 57/94), ki je bila sprejeta neposredno pred oblikovanjem območij novih občin, vendar že po izvedenem predhodnem referendumu za ustanovitev občin, so bile določbe, ki so določale merila in pogoje za ustanovitev občine in mestne občine, spremenjene in dopolnjene. Novi 13. člen je kot temeljno merilo za ustanovitev občine določil njeno sposobnost zadovoljevanja potreb in interesov prebivalcev in izpolnjevanje drugih nalog v skladu z zakonom. Štelo naj bi se, da je občina sposobna zadovoljevati potrebe svojega prebivalstva in izpolnjevati druge svoje naloge, če so bili na njenem območju izpolnjeni vsi z zakonom predpisani pogoji (prostori za upravno dejavnost, osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja, knjižnica, trgovina z živili in mešanim blagom, oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo, poštna storitve, finančne storitve). Novi 13. a člen pa je določil, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev, sme pa izjemoma imeti manj prebivalcev zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Novela je vsebovala tudi novi 15. a člen, ki je opredelil merila za določitev mesta, dopolnitve 16. člena, s katerimi so bili določeni pogoji števila prebivalcev in števila delovnih mest, ki jih mora izpolnjevati mesto, da lahko dobi status mestne občine, ter 16. a člen, ki je določal dodatne pogoje za mestno občino.

Za postopek ustanovitve občin v letu 1994 je bil torej sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin, ki je po ustanovitvi prvih občin prenehal veljati. Dva naslednja postopka za ustanovitev občin v letu 1998 in 2002 sta potekala po določbah Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96). Vse tri postopke je označevala močna vloga ustavnega sodišča, ki je s svojimi presojami vzpostavljalo z ustavo skladno razumevanje načela lokalne samouprave in koncepta občine ter mestne občine.

Dogajanja pri ustanavljanju občin so imela naslednje skupne značilnosti:

- velika vloga ustavnega sodišča pri oblikovanju ustavnega koncepta občine, mestne občine in razumevanja ter z ustavo skladne uporabe kriterijev in pogojev za ustanovitev občine oziroma mestne občine,
- krog pobudnikov in predlagateljev za začetek postopka za ustanovitev občine je bil zelo širok (zbori krajanov, sveti krajevnih skupnosti, občinski sveti, poslanci, in drugi z ustavo določeni predlagatelji),
- nejasna je bila vloga vlade (v primerjavi z njenim ustavnim položajem nosilca izvršilne funkcije oblasti) v postopkih teritorialne členitve države na občine, v katerih je oziroma ni bila predlagatelj ustanovitve nove občine,
- umestitev predhodnega postopka pred razpisom referenduma v pristojnost državnega zbora je bila neskladna z njegovim ustavnim položajem in postopki ter načinom dela ter značajem odločanja,
- nejasna so bila razmerja med rednim zakonodajnim postopkom po poslovniku državnega zbora in posebnim postopkom po zakonu o postopku za ustanovitev občin,
- enako je veljalo za pravno varstvo pravic, interesov in pravnih koristi pobudnikov in predlagateljev v predhodnem postopku.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/05, v nadaljevanju: ZLS-M), je bil Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96), razveljavljen in njegova vsebina prenesena v ZLS-M. Noveliran ZLS (Ur. list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08 in 79/09) je tako urejal postopek za spremembo območij občin in posledično morebitno ustanovitev novih občin in kriterije ter pogoje za občino. Postopek ni bistveno drugačen od postopka, ki ga je predpisoval razveljavljeni zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Razlikoval se je v toliko, da se postopek ne mogel začeti na podlagi pobude zbora krajanov ali sveta krajevnih skupnosti, temveč so bili predlagatelji, poleg z ustavo določenih (poslanec, vlada, 5.000 volivcev), lahko še občinski sveti. Razlikoval pa se je tudi v tem, da je bilo predlagateljem zagotovljeno pravno varstvo v predhodnem postopku, in sicer so lahko zoper sklep, s katerim je državni zbor ocenil, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo njenega območja, sprožili upravni spor. Kriteriji in pogoji za ustanovitev občine pa so bili le malo drugačni od tistih, ki so bili uporabljeni za ustanovitev občin v prvih dveh postopkih leta 1994 in 1998. Bistvena je bila le omejitev izjemnega ustanavljanja občin zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov. Izjemoma se je lahko torej ustanovila občina, ki je imela manj kot 5000 prebivalcev, vendar ne manj kot 2.000 prebivalcev. Tedaj je ureditev postopka za spreminjanje območja občine izhajala iz ugotovitve, da je reforma lokalne samouprave, ki je vključevala oblikovanje mreže temeljnih

samoupravnih lokalnih skupnosti, zaključena. V skladu s takrat veljavno ureditvijo je potekal postopek sprememb območij občin in ustanovitev 17 novih občin v letu 2006 in predhodni postopek za ustanovitev občin v letu 2009.

Značilnost obeh postopkov je bila, da je bilo spregledano stališče ustavnega sodišča, izraženo v obrazložitvi odločbe U-I-103/02, da je v prvih dveh postopkih ustanavljanja občin (1994 in 1998) šlo za oblikovanje oziroma usklajevanje vseh območij občin z ustavno zasnovo občine in zakonskimi merili, v letu 2002 pa naj bi šlo za nov, samostojen postopek, ki ni v neposredni povezavi s prejšnjima, temveč je pomenil le postopek spreminjanja območij občin. V nasprotju s tem stališčem pa so bila upoštevana stališča ustavnega sodišča iz obdobja oblikovanja in usklajevanja območij občin z ustavno zasnovo občine in tudi njegovo mnenje, da ustava sicer pooblašča zakonodajalca, da z zakonom ustanovi občine ter določi njihova območja ter da pri tem upošteva merila, ki jih je z zakonom sam določil, kot celoto, pri čemer pa je ustavno dopustno, da državni zbor merila števila prebivalcev ne upošteva togo in vsebinska merila upošteva relativno, če iz pravne in dejanske ureditve dejavnosti, ki naj bi bile zagotovljene na območju prihodnje občine, izhaja, da jih je treba zagotavljati na širšem območju oziroma so tako tudi zagotovljene. Značilnost obeh postopkov je tudi, da je bilo za ustanovitev nove občine pomembno formalno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev in meril v skladu z zgoraj zapisanimi stališči ustavnega sodišča, niso pa bili pretehtani vsi vidiki sposobnosti zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanja z zakonom določenih izvršnih nalog občine, na kar je opozarjala vlada, ki je skrbela za izvrševanje zakonov in delovanje javne uprave v celoti, tudi lokalne samouprave, v postopkih teritorialne drobitve države, da ni bila primerno obravnavana teritorialna integriteta občine kot samoupravne lokalne skupnosti, da so bili predlogi, ki so praviloma temeljili na pobudah lokalnih iniciativnih skupin, obravnavani predvsem z vidika »pravice do lokalne samouprave« kot pravice »do svoje občine« ter da je v postopek posegalo ustavno sodišče, ki je vsak poskus zavrnitve predloga ocenjevalo z vidika morebitnega arbitrarnega odločanja glede na predhodne postopke.

V Sloveniji je sedaj 212 občin, ki so si med seboj zelo različne po območju, številu naselij, najbolj pa izstopa razlika v številu prebivalcev. 112 občin ima manj kot 5.000 prebivalcev. Te so bile ustanovljene zakonito na podlagi izjem, ki jih je do leta 2010 dopuščal zakon. Vlada Republike Slovenije je po obravnavi predlogov za spremembe območij občin in ustanovitev novih občin julija 2009 Državnemu zboru Republike Slovenije posredovala mnenje, da nasprotuje ustanavljanju novih občin. Ob tem je sprejela sklep, s katerim je naložila Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, da z vidika sposobnosti uresničevanja lokalne samouprave pripravi celovito analizo posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Vlada je namreč ugotovila, da je dolgotrajni proces uvajanja novega sistema lokalne samouprave pripeljal do velikega števila občin, ki se med seboj zelo razlikujejo po sposobnostih uresničevanja z ustavo in zakonom urejenega sistema lokalne samouprave. Ocenila je, da velik del občin, predvsem pa tiste, ki ne izpolnjujejo niti temeljnega prebivalstvenega kriterija in nimajo 5.000 prebivalcev, niso sposobne uresničevati svojih nalog v skladu z načeli funkcionalne in finančne avtonomije. Z novim drobljenjem območij občin bi se situacija še slabšala, zato je bilo ta proces treba končati.

S stališča izvrševanja zakonov, ki urejajo sistem, delovanje, financiranje občin in s stališča izvajanja občinskih nalog, kar mora vlada v skladu s svojimi pristojnostmi zagotoviti, pri ustanavljanju občin treba upoštevati vse tiste kriterije in pogoje, ki opredeljujejo njeno sposobnost zagotavljanja uresničevanja potreb in interesov lokalne skupnosti in izvrševanje z zakonom določenih izvršnih nalog občine. Ta sposobnost mora biti zagotovljena trajno, ne samo ob ustanovitvi, kar je v skladu s temeljnimi načeli Evropsko listino lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96). Zato je v letu 2010 prišlo do spremembe ZLS, s katero je bil črtan odstavek 13.a člena ZLS, ki je dopuščal izjeme. Po letu 2010, ko izjeme niso več dovoljene, je bila ustanovljena le še ena občina, in sicer Ankaran po odločitvi Ustavnega sodišča RS, pri se je postopek za ustanovitev zanjo začel pred spremembo ZLS že v letu 2009. Marca 2010 je Državni zbor zavrnil ustanovitev Občine Ankaran, junija 2010 pa je bila sprejeta novela ZLS, ki je črtala izjeme. Ustavno sodišče je odločitev o ustanovitvi občine sprejelo zaradi arbitrarne odločitve Državnega zbora, saj je pod istimi pogoji na isti seji ustanovil drugo občino, Ankarana pa ne. Glede na navedeno so bile vse obstoječe občine z manjšim številom prebivalcev od 5.000 ustanovljene zakonito, v skladu s takrat veljavnimi pogoji. Zaradi prepovedi retroaktivnosti veljave predpisov jih ni mogoče ukiniti. Pomembno je, da je bila dosežena zaustavitev procesa drobitve občin ter s tem slabitve njihove funkcionalne in finančne sposobnosti.

Naj ob pojasnilu o teritorialni členitvi slovenske lokalne samouprave opozorimo še na to, da ima glede na skupno število prebivalcev v Republiki Sloveniji povprečna slovenska občina okoli 9.250 prebivalcev, medtem ko je povprečje v članicah Evropske unije pol manjše, 5.580

prebivalcev. Poleg tega je težave, ki so posledica različne velikosti občin, mogoče presegati tudi z različnimi oblikami medobčinskega sodelovanja pri izvrševanju občinskih pristojnosti. Medobčinsko sodelovanje slovenske občine izvajajo na številnih področjih, na primer pri oskrbi s pitno vodo, ravnanju z odpadki, pri zagotavljanju zdravstvenega varstva, vzdrževanje cest, varstvu pred naravnimi nesrečami, prostorskem načrtovanju, varovanju okolja, javnih knjižnicah ali turizmu. Občine tako s sodelovanjem združujejo kadrovske, finančne in organizacijske vire, s tem pa ustvarijo sinergijo in optimizirajo ekonomijo obsega. Pogosto gre tu za javne službe, ki že po definiciji presegajo geografske meje občin. Medobčinsko sodelovanje pri izvajanju javnih storitev so za prebivalce politično sprejemljivejša rešitev, kot pa načrti za teritorialno reorganizacijo oziroma zmanjševanje števila občin. Slednje vedno znova naleti na ostro nasprotovanje prebivalcev in lokalnih funkcionarjev. Hkrati je mogoče prav medobčinsko sodelovanje ponekod razumeti kot uvod v združevanje občin. In v Sloveniji poznamo številne uspešne oblike medobčinskega sodelovanja, tudi take, ki jih država neposredno finančno spodbuja.

S spoštovanjem,

dr. Roman Lavtar
sekretar
vodja službe

Poslano:
- naslovníku