

TRIDESET LET SLOVENSKE  
DRŽAVNOSTI:  
RAZVOJ LOKALNE  
SAMOUPRAVE

Simona Kukovič

Ljubljana, 2021

**TRIDESET LET SLOVENSKE DRŽAVNOSTI:  
RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE**  
Simona KUKOVIČ

Knjižna zbirka Politični procesi in institucije  
Urednik: Bogomil Ferfila

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE  
Za založbo: prof. dr. Monika Kalin Golob, dekanja

Copyright © po delih in v celoti FDV 2021, Ljubljana.  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.  
Vse pravice pridržane.  
Ljubljana, 2021

Recenzenta: prof. dr. Matevž Tomšič in izr. prof. dr. Primož Pevcin  
Jezikovni pregled: Jasna Berčon  
Naslovnica: Darinka Knapič  
Fotografija na naslovnici: Shutterstock, Nejc Pintar  
Prelom: Zavod Vizar  
Tisk: Cicero d. o. o.

Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

---

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

352(497.4)

KUKOVIČ, Simona

Trideset let slovenske državnosti. Razvoj lokalne samouprave / Simona Kukovič. - Ljubljana :  
Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2021. - (Knjižna zbirka Politični procesi in institucije /  
Fakulteta za družbene vede)

ISBN 978-961-235-975-1  
COBISS.SI-ID 62331651

# Kazalo

## Poglavje 1

LOKALNA SAMOUPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI 1991–2021 ..7	
Uresničevanje načela subsidiarnosti v Sloveniji: normativni okvir .....	15
Lokalna demokracija: politično predstavništvo in participacija .....	34

## Poglavje 2

ŽUPAN KOT POLITIČNI VODJA .....	59
Tranzicija moči: od močnega zakonodajnega organa do močnega župana .....	62
Normativni okvir župana v slovenskem sistemu lokalne samouprave .....	68
Odnos župana z drugimi (lokalnimi) akterji .....	71
Izbrani vidiki slovenskih županov .....	88

## Poglavje 3

OBCINSKI SVET KOT ZAKONODAJNI ORGAN .....	95
Normativni okvir in vloga občinskega sveta v slovenskem sistemu lokalne samouprave .....	102
Zastopanost narodnih in romske skupnosti v občinskih svetih .....	109
Izbrani vidiki slovenskih občinskih svetnikov .....	114

## Poglavje 4

NADZORNI ODBOR KOT VARUH OBČINSKIH FINANC .....	119
---	-----

Bibliografija .....	125
O avtorici .....	134
Recenziji .....	135



## Poglavje 1

# Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji 1991–2021

Če se ob jubileju ozremo nazaj in izpostavimo najvidnejše preboje, ki jih je država naredila v treh desetletjih samostojnosti, ne moremo mimo izgradnje lokalne samouprave. V vseh demokratičnih državah sveta namreč lokalna (samo)uprava predstavlja enega izmed temeljnih stebrov političnega življenja, hkrati pa je tudi pokazatelj demokratičnosti države. Upoštevajoč to izhodišče, ni presenetljivo, da je uvajanje tega podsistema javne uprave bila ena izmed najpomembnejših nalog že vse od samega rojstva nove države; vloga lokalne samouprave pa se izgrajuje in povečuje vse do danes.

Ko iščemo prve zamatke lokalne samouprave na območju današnje Republike Slovenije, moramo kar precej v zgodovino, natančneje v srednji vek, ko se prvi orisi samouprave kažejo v srednjeveških mestih, ko so pridobila določeno stopnjo avtonomije v razmerju do deželnega kneza oziroma zemljiških gospodov. Pravni okvir samouprave se tako kaže v mestih privilegijih (listinah) in s tem posebnem pravnem režimu; lastnem statutarnem pravu (mestni statuti so predstavljali zapise mestnih pravic, ki so bile mestu podeljene); lastnem sodstvu z (voljenim) mestnim sodnikom na čelu (s pristojnostjo predvsem za »nižje« civilne in kazenske zadeve, medtem ko je »krvno« sodstvo v rokah uradnikov deželnega kneza); izvolitvi mestnega sveta in osebni svobodi meščanov (Haček 2005; Brezovšek in Kukovič 2012a, 88). Na slovenskem območju se je takšna oblika mestne

samouprave najprej razvila v obmorskih mestih (kot neke vrste kontinuiteta od rimske dobe dalje), medtem ko je med celinskimi mesti najpomembnejši spomenik srednjeveškega mestnega prava Ptujski statut, ki zaradi svoje obsežnosti in raznovrstnosti omogoča zelo dober vpogled v srednjeveško mestno upravo.<sup>1</sup>

Sicer pa je na območju Slovenije bila lokalna samouprava uvedena sredi 19. stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je leta 1849 podpisal cesar; prva občinska zastopstva so bila na Kranjskem izvoljena leta 1850. Šestnajst let kasneje (1886) je bil izdan deželni zakon o občinah in od takrat se je zakonodajno urejanje lokalne samouprave nizalo nepretrgoma vse do leta 1955, ko je bil uveden socialistični komunalni sistem, ki je lokalno samoupravo *de facto* odpravil. V komunalnem sistemu je bila občina tako imenovana družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava se je deloma odvijala zgolj v krajevnih skupnostih. Razvoj komunalnega sistema v obdobju od leta 1955 do leta 1963, ko je bila sprejeta nova ustava, so zaznamovali procesi kot so neprestano večanje zakonske pristojnosti občine zaradi stalne decentralizacije; stalno zmanjševanje števila občin in okrajev, hkrati pa povečevanje njihovega območja ter krepitev finančne samostojnosti in finančne moči občin. Na podlagi številnih sprememb Zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji se je v letu 1960 število okrajev zmanjšalo z enajst na osem, število občin pa se je v času od leta 1955 do leta 1960 zmanjšalo s 130 na 83. S ponovno objavo prečiščenega besedila omenjenega zakona v letu 1964, so bili takrat v Sloveniji le še štirje<sup>2</sup> okraji, v katerih je bilo takrat skupaj 62 občin.

S sprejemom novih ustav v letu 1963 postane občina ustavna institucija, ki je imela svoje pravice po ustavi sami. Tako je občina dobila ustavni status temeljne oblike družbenopolitičnega samoupravljanja v političnem

---

1 Podrobnejši zgodovinski pregled razvoja lokalne samouprave na Slovenskem najdete v Haček (2005) ali Brezovšek in Kukovič (2012a, 87–115). Podrobnejše teritorialne členitve so opisane v publikaciji Vzpostavitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji v številkah (Statistični urad Republike Slovenije 2007).

2 In sicer okraj Celje, okraj Koper, okraj Ljubljana in okraj Maribor.

sistemu države in status temeljne družbenopolitične skupnosti. Občina je bila predvidena kot najmanjša temeljna družbenopolitična skupnost, ki naj praviloma opravlja vse funkcije družbene skupnosti in odloča o vseh temeljnih zadevah, ki se tičejo občanov, bila pa je tudi temeljna teritorialna skupnost samoupravljanja, v kateri naj bi se samoupravljanje najbolj neposredno uresničevalo. Po ustavnih določilih se je občina ustanovila za območje, ki je bilo povezano s skupnimi interesi in na katerem so obstajali pogoji za samostojno opravljanje nalog občine, za njen gospodarski razvoj in za razvijanje družbenega samoupravljanja. V večjih mestih se je lahko ustanovilo več občin.<sup>3</sup> Glede tega je bil v letu 1964 sprejet tudi zakon, ki je opredelil mesto, ki je razdeljeno na občine kot (posebno) družbeno skupnost, ta pa je bila pravna oseba in je imela svoj statut. Zaradi prilagajanja ozemlja občine njenim pristojnostim se je občina vse bolj oddaljevala od občanov, ki niso imeli možnosti vplivanja na odločanje v občini. Težišče najpomembnejših odločitev se je namreč vse bolj oddaljevalo od njihovega neposrednega vpliva. Občani so postali zato za politično dogajanje v občini precej nezainteresirani, kar je privedlo do razmišljanj o vzpostavitvi krajevnih skupnosti kot temeljnih ozemeljskih skupnosti, ki naj bi bile bistvena prvina neposredne demokracije in v kateri bi občani razreševali svoje vsakodnevne interese. V praksi so tako krajevne skupnosti prevzele vrsto občinskih nalog (Haček 2005); v ustavi iz leta 1963 pa je določeno, da se v krajevni skupnosti<sup>4</sup> organizirajo komunalne, stanovanjske, gospodarske, socialne, zdravstvene, kulturne, prosvetne, vzgojne in druge dejavnosti neposrednega zadovoljevanja potreb občanov ter potreb družin in gospodinjstev, kakor tudi za razvoj naselja.

Nova ustava iz leta 1974 je določala, da je temeljna teritorialna enota občina, katere položaj je bil opredeljen kot samoupravna in temeljna

---

3 Za ustanovitev občine so bili predpisani nekateri pogoji: občina se ustanovi za območje, ki je povezano s skupnimi interesi; občina se ustanovi na območju, kjer obstajajo pogoji za samostojno opravljanje nalog občine za njen gospodarski razvoj in za razvijanje družbenega samoupravljanja in tako dalje.

4 Organizacijo krajevne skupnosti, ki je bila pravna oseba, je urejal njen statut, ki ga je potrdila občinska skupščina. Temeljni organ v krajevni skupnosti je bil svet krajevne skupnosti, svoje naloge pa je krajevna skupnost opravljala s sredstvi, ki jih je zagotavljala občina, ter s sredstvi, ki so jih prispevali občani in delovne organizacije v naselju.

družbenopolitična skupnost, ki temelji na samoupravljanju in oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi. S takšno ustavnopravno opredelitvijo se za razliko od prejšnje ustavne ureditve neposredno poudarja samoupravni značaj občine,<sup>5</sup> ki je bila predvsem integracija različnih oblik samoupravljanja v enotnem sistemu socialističnega samoupravljanja delavskega razreda in vseh delovnih ljudi. Občina je imela dvojno vlogo – bila je hkrati enota lokalne samouprave oziroma samoupravna lokalna skupnost prebivalcev in obenem tudi temeljna družbenopolitična skupnost, ki opravlja funkcijo oblasti in v rokah katere je težišče izvajanja zveznih in republiških zakonov. Komuna je torej v pretežni meri izvajala državne zakone in predvsem naloge iz okvira državne uprave, samo v podrejeni vrsti pa je skrbela za izvajanje lokalnih zadev. V praksi je v komunalnem sistemu pri nalogah občin državni vidik nalog prevladal nad samoupravnim in je bila občina predvsem dekoncentrirana enota izvajanja državnih nalog in pri tem predvsem prva stopnja pri odločanju v upravnih stvareh. Komuna je delovala pretežno kot prva stopnja državne uprave, lokalne naloge pa je morala preložiti na tako imenovane krajevne skupnosti. Teh je bilo na območju Slovenije nekaj čez 1200 in so bile ustanovljene v skoraj vseh večjih naseljih, v katerih so bile nekoč občine. Krajevne skupnosti so bile nekakšen nadomestek za samoupravne občine, vendar bolj slab nadomestek, ker je bila njihova ureditev bolj podobna prostovoljnim društvom državljanov kot pa ureditvi javnopravnih organizacij – lokalnih skupnosti. Krajevne skupnosti so se morale v največji meri financirati same – s samoprispevki državljanov, ki so bili izglasovani na referendumih, kar pa ni zadoščalo niti za najbolj nujne potrebe v naseljih. Opravljanje lokalnih zadev, ki bi moralo biti temeljna skrb samoupravne občine, je bilo tako potisnjeno ob stran, ker jih krajevne skupnosti niso bile sposobne opravljati, občina pa je bila od njih preveč oddaljena in se je morala v prvi vrsti ukvarjati z nalogami širšega državnega pomena; v njeno pristojnost so sodile tudi čisto državne

---

5 Tudi po tej ustavi se je občina ustanovila na območju, na katerem so delovni ljudje in občani povezani s skupnimi interesi in na katerem so ustvarjeni temeljni pogoji za usklajevanje gospodarskega in družbenega razvoja ter neposredno in učinkovito zadovoljevanje skupnih potreb na samoupravni podlagi in za uresničevanje funkcij oblasti. Občina se je ustanovila, združila z drugo občino ali spremenila območje z zakonom po razpravi delovnih ljudi in občanov določenega območja v Socialistični zvezi delovnega ljudstva ter pod pogoji in po postopku v skladu z zakonom.