

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO  
DIREKTORAT ZA ORGANIZACIJO IN KADRE  
**UPRAVNA AKADEMIJA**

**Dr. Katarina Žagar**

# **LOKALNA SAMOUPRAVA organizacija in funkcija**

**UČNO GRADIVO ZA UDELEŽENCE SEMINARJA**

(peta dopolnjena izdaja)

**Oktober 2007**

---

Gradivo je izdelano za izvedbo seminarja na Upravni akademiji. Vse pravice pridržane. Kopiranje in razmnoževanje v kakršnikoli obliki ni dovoljeno brez predhodnega pisnega soglasja Upravne akademije.

## **KAZALO VSEBINE**

<b>1</b>	<b>UVOD</b>
<b>2</b>	<b>OPREDELITEV POJMOV</b>
<b>2.1</b>	<b>Lokalna samouprava</b>
<b>2.2</b>	<b>Lokalna skupnost</b>
<b>2.3</b>	<b>Občina</b>
<b>2.4</b>	<b>Notranja členitev lokalne skupnosti</b>
<b>2.5</b>	<b>Širša lokalna samoupravna skupnost</b>
<b>3</b>	<b>REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI</b>
<b>4</b>	<b>EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE</b>
<b>5</b>	<b>NORMATIVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE</b>
<b>5.1</b>	<b>Ustavna ureditev</b>
<b>5.2</b>	<b>Zakonodaja s področja lokalne samouprave</b>
<b>6</b>	<b>ORGANIZACIJA IN FUNKCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI</b>
<b>6.1</b>	<b>Občina</b>
<b>6.1.1</b>	<b>Ustanovitev občine</b>
<b>6.1.2</b>	<b>Naloge občine</b>
<b>6.1.2.1</b>	<b>Izvirne naloge</b>
<b>6.1.2.2</b>	<b>Prenesene naloge</b>
<b>6.1.3</b>	<b>Mesto in mestna občina</b>
<b>6.1.4</b>	<b>Ožji deli občine</b>
<b>6.1.5</b>	<b>Občine s posebnim statusom</b>
<b>6.2</b>	<b>Organizacijska struktura občine</b>
<b>6.2.1</b>	<b>Posredno odločanje – organi občine</b>
<b>6.2.1.1</b>	<b>Občinski svet</b>
<b>6.2.1.2</b>	<b>Župan</b>
<b>6.2.1.3</b>	<b>Nadzorni odbor</b>
<b>6.2.2</b>	<b>Neposredno odločanje</b>
<b>6.2.2.1</b>	<b>Zbor občanov</b>
<b>6.2.2.2</b>	<b>Referendum</b>
<b>6.2.2.3</b>	<b>Ljudska iniciativa</b>
<b>6.3</b>	<b>Občinska uprava</b>
<b>6.4</b>	<b>Občinske javne službe</b>
<b>6.5</b>	<b>Splošni in posamični akti občine</b>
<b>6.6</b>	<b>Premoženje in financiranje občine</b>
<b>6.6.1</b>	<b>Premoženje občine</b>
<b>6.6.2</b>	<b>Financiranje lokalnih zadev javnega pomena</b>
<b>6.7</b>	<b>Medobčinsko sodelovanje</b>
<b>6.8</b>	<b>Nadzor državnih organov</b>
<b>6.9</b>	<b>Varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij</b>
<b>7</b>	<b>NADALJNI RAZVOJ SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURA IN VIRI</b>
<b>8.1</b>	<b>Literatura</b>
<b>8.2</b>	<b>Pravni predpisi in viri</b>
<b>9</b>	<b>PRILOGE</b>
	<b>Priloga 1 Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave</b>
	<b>Priloga 2 Slovenske občine</b>
	<b>Priloga 3 Vprašanja za ponavljanje</b>

# 1 UVOD

Demokratske spremembe, ki so zajele Srednjo in Vzhodno Evropo (in s tem tudi Slovenijo), so povzročile korenite spremembe tudi na področju državne ureditve. V tem sklopu ima pomembno mesto reforma lokalne samouprave.

Uvedba lokalne samouprave po osamosvojitvi Slovenije je pomenila tako prispevek k politični modernizaciji slovenskega prostora kot tudi izredno pomembno državotvorno dejanje. Nova država je namreč slovenskim državljanom in državljanom ustavno zagotovila pravico sodelovati pri upravljanju javnih zadev.

Funkcija države je prerasla v t. i. "servisno funkcijo" države. Tudi pri nas je prišlo do uvajanja sistemov upravljanja, ki so bližji ljudem in omogočajo uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Za to je najprimernejša lokalna raven. Predpostavlja se, da lokalni organi poznajo probleme in zahteve iz domačega – lokalnega okolja, da lažje sledijo novim in jih uspešno rešujejo tudi ob pomoči občanov.

Med temeljne funkcije lokalne samouprave sodi kvalitetno zadovoljevanje potreb v okviru lokalne skupnosti, še posebej javnih dobrin. To so dobrine, ki so za življenje nujno potrebne, pa jih vedno ni mogoče kupiti na trgu. Tipične *lokalne javne dobrine*: javna razsvetljava, oskrba z vodo, osnovno šolstvo, zdravstvo ipd. se večinoma zagotavljajo v okviru sistema javnih služb v lokalni skupnosti v nasprotju s *splošnimi javnimi dobrinami*, kot je na primer obramba države in jih zagotavlja centralna raven.

Splošni trend sodobne demokratične države, ki mu sledi tudi Slovenija, je večanje učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja. K temu pripomore tudi demokratizacija življenja na lokalni ravni.

V času reforme lokalne samouprave pri nas je bilo sprejetih veliko zakonov s področja lokalne samouprave; komune so bile odpravljene, ustanovljene so bile nove občine, uveljavljena je bila nova delitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo itd. Reforma lokalne samouprave pa še ni povsem zaključena. Pričakuje se oblikovanje pokrajin in nadaljnje uresničevanje določb Evropske listine lokalne samouprave, ki predstavlja temeljni dokument Sveta Evrope za področje lokalne samouprave in jo je podpisala in ratificirala tudi Slovenija.

O lokalni samoupravi je bilo že veliko napisanega. Učno gradivo »Lokalna samouprava – organizacija in funkcija« je oblikovano v skladu s programom Upravne akademije in je namenjeno predvsem udeležencem seminarja v okviru priprave na strokovni izpit. Gradivo zajema (trenutno) veljavno normativno ureditev lokalne samouprave. Glede na to, da se zakonodaja na tem področju pogosto dopolnjuje oziroma spreminja, je za celovit pregled

potrebno sprotno spremljanje tega področja. Sicer pa je gradivo lahko zanimivo za vsakogar, ki ga lokalna samouprava zanima. V sprotnih opombah, navedeni literaturi in virih je mogoče poiskati koristne naslove za morebitno nadaljnje poglobljanje v določeno tematiko.

Študijsko gradivo je poleg uvoda sestavljeno še iz štirih poglavij. Uvodu sledi seznanitev s temeljnimi pojmi s področja lokalne samouprave: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, notranja členitev lokalne skupnosti, širša lokalna samoupravna skupnost. Drugo poglavje se nanaša na normativno ureditev. Najprej smo opredelili pomen in načela Evropske listine o lokalni samoupravi, sledi ustavna ureditev in temeljna zakonodaja s področja lokalne samouprave. V tretjem poglavju prikazujemo funkcioniranje in organiziranost sistema lokalne samouprave v Sloveniji (predvsem na osnovi Zakona o lokalni samoupravi). V tem sklopu so opredeljene zlasti naslednje vsebine: ustanovitev občine in njene naloge, vrste občin, ožji deli občine, organi občine, sodelovanje občanov pri odločanju, občinska uprava, občinske javne službe, splošni in posamični akti občine, premoženje in financiranje občine itd. Nekoliko več pozornosti namenjamo tudi medobčinskemu sodelovanju in povezovanju občin. V zadnjem, četrtem poglavju pa obravnavamo razmerje med državo in lokalno samoupravo z vidika nadzora oziroma varstva lokalne samouprave.

Gradivu je priložen Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (priloga št. 1), seznam slovenskih občin (priloga št. 2) in vprašanja za ponavljanje (priloga št. 3).

## 2 OPREDELITEV POJMOV

### 2.1 Lokalna samouprava

Prvotne oblike lokalne samouprave segajo daleč v zgodovino, ko so kralji, plemiči ali fevdni gospodje podeljevali mestom poseben pravni položaj oziroma status svobodnih mest. Šele v 19. stoletju je lokalna samouprava začela postajati del celovitega državnega sistema, še posebej v Ameriki in Zahodni Evropi (Sruk, 1995: 187).

Lokalna samouprava (krajevna samouprava) pomeni pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Po Evropski listini lokalne samouprave (3. člen – gl. prilogo št. 1) je lokalna samouprava opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zborih državljanov, z referendumom ali drugimi neposrednimi oblikami odločanja.

Temelj pojma lokalne samouprave je v *samoupravnosti*. Osnovni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji **elementi samoupravnosti**:

- **teritorialni** – to pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave, za določeno območje, ožje od države na primer občine, pokrajine...
- **funkcionalni** – kar pomeni, da se tem skupnostim prizna delovno področje nalog, lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
- **organizacijski** – te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo, neposredno ali po izvoljenih organih;
- **materialno finančni** – lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog in
- **pravni element samoupravnosti** – lokalna skupnost ima (lastnost) status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovnopravnem prometu (prim. Šmidovnik, 1995: 29).

Pri lokalni samoupravi je pomembno zlasti razmerje med lokalno samoupravo in državo. Pomembnejše značilnosti državne uprave in lokalne samouprave prikazuje tabela št. 2.1.

**Tabela 2.1: Med državno upravo in lokalno samoupravo**

<b>DRŽAVNA UPRAVA</b>	<b>LOKALNA SAMOUPRAVA</b>
Centralizacija	Decentralizacija
Prisilnost	Prostovoljnost
Hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov	Avtonomnost, samostojnost, demokratizacija
Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti	Samouprava se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev
Izvrševanje pooblastil na oblasten način – s pomočjo državne prisile	Prevladuje neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena
Učinkovitost, racionalnost, strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti	Pripadnost, zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti

Vir: Tabela je oblikovana na podlagi študijskega gradiva prof. dr. Cirila Ribičiča (1997): Lokalna samouprava. Ministrstvo za notranje zadeve.

Lokalna samouprava je normativna institucija; položaj lokalne samouprave je določen z ustavo oziroma zakonodajo posamezne države. Vloga in položaj lokalne samouprave je torej odvisna od normativne ureditve v določeni državi. S tem je določeno razmerje, ki ga ima lokalna samouprava do države in obratno. Pri tem je pomembna zlasti jasna razmejitev nalog med državo in lokalnimi skupnostmi. V samostojnem urejanju in reševanju določenih lokalnih zadev javnega pomena se kaže avtonomnost lokalne samouprave oziroma lokalne skupnosti. Organi lokalne samouprave sicer lahko izvršujejo tudi določene del prenesenih državnih zadev po pooblastilu in pod nadzorom državnih organov, k lokalni samoupravi pa štejemo le od države neodvisno delovanje lokalnih skupnosti.

Funkcioniranje sistema lokalne samouprave zagotavlja obvladovanje problemov na določenem teritoriju, ustvarja splošne pogoje za življenje in delo ljudi in omogoča kvalitetno oskrbo občanov z dobrinami. Poleg tega lokalna samouprava »... širi dejansko demokracijo, bogati medčloveške odnose, razvija solidarnost med občani oz. krajanji itd.« (Sruk, 1995: 188).

## **2.2 Lokalna skupnost**

Lokalna skupnost je naravna teritorialna družbena skupnost, kjer se na lokalni ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalcev, ki jih rešujejo skupaj. Pri iskanju ustrezne definicije najpogosteje zasledimo naslednje osnovne elemente lokalne skupnosti: določen teritorij, ljudje, ki tu živijo, potrebe ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje potreb in zavest ljudi o lokalni skupnosti, ki ji pripadajo. Lokalna skupnost obstaja ne glede na to, ali ji država prizna pravni status ali ne; vendar je z vidika lokalne samouprave status lokalne skupnosti zelo pomemben (prim. Šmidovnik, 1995). Lokalne skupnosti kot temelj lokalne samouprave oziroma nosilke lokalne samouprave sestavljajo ljudje organizirani v občine, mesta ali širše lokalne skupnosti.

## 2.3 Občina

Osnovna enota lokalne samoupravne skupnosti je občina. Za občino kot temeljno lokalno samoupravno skupnost je značilno:

- da je osnovna oblika lokalne samouprave,
- da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti kot so naselje, oziroma več naselij, povezanih s skupnimi interesi,
- da ima položaj samoupravnosti po zakonskih določilih države, v kateri se nahaja.

Na določenem teritoriju občine prebivajo ljudje, ki jih povezujejo skupni lokalni interesi, ki čutijo pripadnost k tej skupnosti in kjer so pogoji za uspešno organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje potreb v kraju prebivanja. Prebivalcem občine – **občanom** morajo biti zagotovljeni osnovni pogoji za življenje, na primer osnovna šola, zdravniška in socialna oskrba, minimalna komunalna opremljenost, lokalne javne službe, kulturna in športna dejavnost itd.

## 2.4 Notranja členitev lokalne skupnosti

Znotraj lokalne skupnosti je mogoča tudi t. i. notranja členitev lokalne skupnosti. Občina ali mesto se lahko razdeli na ožje enote. Po našem zakonu o lokalni samoupravi so to lahko krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Razlog za členitev je skrb za posebne pravice in koristi delov občine oziroma mesta. Te enote po svojem položaju in velikosti tvorijo naravne medsebojno razmejene enote. Takšna členitev je zlasti primerna, ko gre za večja mesta.

## 2.5 Širša lokalna samoupravna skupnost

Poznamo tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, katerih poimenovanje je v svetu različno: pokrajina, provinca, regija, departma...<sup>1</sup> Večina evropskih držav ima dvo ali večnivojsko lokalno samoupravo. To pomeni, da imajo lokalno samoupravo organizirano na več ravneh. Poleg občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti imajo organizirano lokalno samoupravno skupnost tudi na širšem teritoriju. »*Ta skupnost temelji – prav tako kot občina – na določenih realnih naravnih, teritorialnih, gospodarskih in družbenih temeljih*« (Šmidovnik, 1995: 23).

V čem je smisel širše lokalne samoupravne skupnosti? Teritorialno območje širše lokalne samoupravne skupnosti obsega večje število občin in pomeni najpristnejšo vez med občino

---

<sup>1</sup> Za širšo samoupravno lokalno skupnost v Sloveniji bomo uporabljali naziv »pokrajina.« Večkrat zasledimo tudi pojem regija, s katerim so lahko mišljene statistične regije, ki jih imamo v Sloveniji 12. Razlikovati je treba tudi pojem (upravni) okraj, ki, npr. v Avstriji, pomeni organ države, hkrati pa ima lahko tudi vlogo širše samoupravne skupnosti (»dvoživka«).

in državo. V okviru širše lokalne skupnosti se lahko opravljajo tako naloge lokalne samouprave kot tudi državne naloge. V tem primeru pogosto zasledimo izraz »dvoživka.« Kadar poteka opravljanje nalog državne uprave na lokalni ravni strogo ločeno od lokalnih skupnosti, govorimo o dvotirnem sistemu državne uprave.

Druga raven lokalne samouprave oziroma širša samoupravna lokalna skupnost opravlja naloge, ki presegajo zmogljivosti manjših občin, po drugi strani pa država nanjo prenaša del svojih nalog in s tem krepi policentrični kulturni in gospodarski razvoj posameznih delov države. Prenos državnih nalog na pokrajino omogoča proces decentralizacije, pomeni pa tudi razbremenitev države na eni strani in pomoč manjšim oziroma šibkejšim občinam, katerih naloge včasih presegajo njihove lastne zmogljivosti na drugi strani. V okviru širše lokalne samoupravne skupnosti se na primer urejajo zahtevnejši projekti gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture in podobno.



### 3 REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Zakaj govorimo o ponovni vzpostavitvi sistema lokalne samouprave v Sloveniji?

Nastanek in razvoj lokalne samouprave sega daleč v zgodovino. Tudi pri nas je bila lokalna samouprava uvedena že z avstrijskim provizoričnim zakonom o občinah, katerega je podpisal cesar leta 1849. Na podlagi tega zakona so bila prva občinska zastopstva na Kranjskem izvoljena leta 1850. Ta ureditev je bila začasna. Leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah, na tej osnovi pa deželni zakoni o občinah – za Kranjsko leta 1866. Od tu naprej lahko sledimo zakonodajnemu urejanju lokalne samouprave do leta 1955, ko so bile občine preoblikovane v komune (komunalni sistem). V Sloveniji je bilo 62 občin oziroma komun. V tem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večinoma je opravljala naloge za državo. Po raziskavah je bilo teh nalog preko 3.000; občinski organi so 85 % dejavnosti opravljali za državo. Njihova značilnost je bila tudi v tem, da so bile komune v primerjavi s povprečno evropsko občino precej večje. Posamezna občina je povprečno obsegala 321 km<sup>2</sup> in štela 31.740 prebivalcev.<sup>2</sup> V tem obdobju se je krepila vloga krajevnih skupnosti, ki jih je bilo tedaj v Sloveniji preko 1200. Te so morale zagotavljati svoj razvoj same s samoprispevki. Večkrat jim je primanjkovalo sredstev za najnujnejše opravljanje lokalnih zadev javnega pomena.

Skladno z demokratičnimi spremembami v devetdesetih smo dobili priložnost za ponovno vzpostavitev sistema lokalne samouprave v pravem pomenu besede. Z ustavnimi določili o lokalni samoupravi in sprejeto zakonodajo s področja lokalne samouprave so bili podani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave.

Pri reformi lokalne samouprave sta imeli pomembno vlogo Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo in Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave (ki se je kasneje preimenovala v Službo za lokalno samoupravo) skupaj z ministrom brez resorja, odgovornim za področje lokalne samouprave.<sup>3</sup>

Strokovne podlage za reformo lokalne samouprave in teze za zakon o lokalni samoupravi so nastajale že v skupščinskem odboru za lokalno samoupravo. Odbor je pripravljajl ustrezne normativno-pravne in strokovne pogoje za ponovno uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji, organizirali so tudi več strokovnih posvetov.

---

<sup>2</sup> Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 17/93

<sup>3</sup> Medtem ko v prejšnjem mandatnem obdobju v Državnem zboru ni bilo posebnega delovnega telesa za področje lokalne samouprave (te zadeve je pokrival Odbor za notranjo politiko), je v tekočem mandatnem obdobju 2004–2008 v Državnem zboru za zadeve s področja lokalne samouprave pristojen Odbor za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanovljena je bila tudi Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki jo vodi minister brez resorja. V prejšnjem mandatnem obdobju je bil za zadeve s področja lokalne samouprave pristojen urad oziroma direktorat za lokalno samoupravo v okviru Ministrstva za notranje zadeve.

Komisija za lokalno samoupravo je v okviru svojih pristojnosti obravnavala zakone in druge akte s področja lokalne samouprave, pristojna je bila za spremljanje, svetovanje in pomoč pri uresničevanju sistema lokalne samouprave v praksi, spremljanje izvajanja zakonodaje s področja lokalne samouprave, spremljanje izvajanja Evropske listine lokalne samouprave itd.<sup>4</sup>

Služba za (reformo) lokalne samouprave je bila v okviru svojega delokroga odgovorna za izvajanje strokovnih nalog: priprava analiz obstoječega stanja razvoja lokalne samouprave in usklajevanje dela pri pripravi sistemskih rešitev, priprava predlogov zakonov s področja lokalne samouprave, strokovna pomoč Vladi Republike Slovenije in lokalnim skupnostim, neposredno sodelovanje v strokovnih telesih Sveta Evrope s področja lokalne samouprave, skrb za izvajanje Evropske listine lokalne samouprave itd.<sup>5</sup>

Delovno telo, odgovorno za področje lokalne samouprave ima tudi Državni svet Republike Slovenije. Komisija Državnega sveta Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je med drugim pristojna tudi za pripravo predlogov zahtev, predlogov in mnenj v zvezi z zakoni in drugimi akti, ki jih obravnava državni svet s področja lokalne samouprave.<sup>6</sup>

Vodilo reforme lokalne samouprave je bilo uvajanje obvladljivejšega sistema upravljanja, ki je bližji ljudem in ki omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Prišlo je do spoznanja, da je demokratizacija življenja tudi na lokalni ravni nujna in da je treba vsem prebivalcem zagotoviti enake razvojne možnosti. Dobra priprava na reformo je bila nujna: *»Kompleksna reorganizacija lokalne samouprave velja povsod v svetu za izredno težavno, obsežno, dolgotrajno, zahtevno in tudi drago organizacijsko-tehnično operacijo. Zato so take reorganizacije sila redke; so takorekoč dogodek stoletja«* (Šmidovnik, 1995: 216).

Postavljeni so bili naslednji cilji slovenske reforme lokalne samouprave:

- zagotovitev pravice prebivalcev Republike Slovenije do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničujejo v občinah kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnostih;
- razmejitev in prenos državnih (upravnih) funkcij z občin na državo;
- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih;
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave;

---

<sup>4</sup> Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (Uradni list RS, št. 5/97, 29/97, 66/00, 100/00 odl. US)

<sup>5</sup> Sklep o ustanovitvi Službe Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 72/93) in Odlok o organizaciji in delovnem področju službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo (Uradni list RS, št. 68/96 in 69/00)

<sup>6</sup> Sklep o ustanovitvi in nalogah komisij Državnega sveta Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 5/98, 10/03)

- racionalna in učinkovita lokalna uprava;
- enakomernejši razvoj vse skupnosti;
- primerljivost s sosedi in drugimi razvitimi evropskimi državami;
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.<sup>7</sup>

Reforme lokalne samouprave niso značilne le za nekdanje socialistične države oziroma t. i. države v tranziciji, pač pa potekajo tudi v državah članicah Evropske unije oziroma v državah, kjer ima lokalna samouprava dolgo tradicijo, na primer v Franciji, Italiji in drugih državah. Seveda pa se reformni procesi razlikujejo glede na to, da so države v tranziciji bolj ali manj vzpostavljale lokalno samoupravo na novo oziroma po daljšem premoru, v ostalih državah pa reforme temeljijo na povečevanju administrativne ali finančne avtonomnosti, s čimer utrjujejo tudi uresničevanje določb Evropske listine lokalne samouprave.

---

<sup>7</sup> Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 21/94

## 4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Evropsko listino lokalne samouprave (v nadaljevanju listina) je sprejel Svet Evrope leta 1985 v Strasbourgu. Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave po svojem predstavniku pri Svetu Evrope podpisala že leta 1994. Leta 1996 pa je Državni zbor sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLIS (Uradni list RS, št. 57/96, MP št. 15 – glej priložo št. 1). Tako se je Slovenija zavezala k spoštovanju listine oziroma harmonizaciji predpisov z določbami listine. Listina je za Slovenijo pričela veljati marca 1997. Po naši ureditvi ratifikacija in objava mednarodne pogodbe pomeni, da se uporablja kot zavezujoče notranje pravo, v hierarhiji pravnih aktov pa sodi za ustavo in pred zakon.

Evropska listina lokalne samouprave dopušča možnost, da posamezna država ne prevzame v svoje notranje pravo listine v celoti; če pa se odloči za ratifikacijo, mora prevzeti vsaj dve tretjini določb – vsaj dvajset odstavkov prvega dela listine in deset tistih, ki jih listina posebej navaja po odstavkih oziroma členih.

Načela listine se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice, dopuščeno pa je, da država ob deponiranju listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi navede vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, za katere listina ne velja. Prav tako se lahko kasneje uporaba listine razširi na nadaljnje lokalne ali regionalne oblasti.

V uvodnem delu listine – preambuli – je med drugim poudarjeno, da države članice Sveta Evrope, podpisnice listine, upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči: večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope, in da se ta pravica najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti itn. Tako so se dogovorili za naslednja načela listine:

### **Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo**

To načelo predvideva, da se načelo lokalne samouprave priznava v zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče.

### **Pojem lokalne samouprave**

*»Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.«* To pravico uresničujejo člani svetov ali skupščine, ki so izvoljeni s svobodnim

in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Lahko imajo izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe pa ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih in drugih oblikah neposredne udeležbe državljanov, kot dopušča zakon.

### **Področje dejavnosti lokalne samouprave**

Po tem načelu naj javne naloge izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (načelo subsidiarnosti), pooblastila, dana lokalnim oblastem pa morajo biti polna in izključna. To pomeni, da jih ne sme spodkopavati ali omejevati druga osrednja ali pokrajinska oblast, razen če tako določa zakon. Pri prenesenih pooblastilih iz osrednje ali pokrajinske oblasti pa je treba lokalnim oblastem pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram.

### **Varstvo mej lokalne oblasti**

Meje lokalnih oblasti se spreminjajo s predhodnim posvetovanjem tistih lokalnih skupnosti, na katere se spremembe nanašajo, in sicer z referendumom, kjer to dopušča zakon.

### **Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti**

Predvideva se zaposlitev kakovostnega kadra v lokalni upravi po kriterijih uspešnosti in sposobnosti. Za to je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

### **Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni**

Izvoljenim predstavnikom naj bo zagotovljeno svobodno opravljanje funkcij, denarno povračilo stroškov, ki nastajajo v zvezi z opravljanjem funkcij, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo. Nezdržljivost opravljanja funkcije mora biti določena z zakonodajo.

### **Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti**

Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti se praviloma nanaša le na preverjanje skladnosti z ustavo in zakoni. Oblasti višje stopnje pa lahko nadzirajo tudi primernost opravljanja nalog, ki so prenesene na lokalno oblast.

### **Finančni viri lokalnih oblasti**

To načelo določa, da so lokalne oblasti upravičene do lastnih finančnih virov, s katerimi prosto razpolagajo v okviru svojih pooblastil, da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon, da naj vsaj del sredstev izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino določijo same lokalne skupnosti v okviru zakona, da naj bodo finančni sistemi raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve

možnih finančnih virov. To pa ne sme zmanjševati svobodnega odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog. Lokalne oblasti je treba vprašati za mnenje, na kakšen način naj se jim prerazporejeni viri dodelijo. Subvencije oziroma dotacije naj ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Lokalne oblasti imajo v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala za najemanje posojil za večje investicije.

### **Pravica lokalnih oblasti do združevanja**

Lokalne oblasti imajo pravico sodelovati in oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za opravljanje nalog skupnega pomena. Prav tako je zagotovljena pravica sodelovanja z organi drugih držav pod pogoji, ki jih določa zakon.

### **Pravno varstvo lokalne samouprave**

Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje načel lokalne samouprave, kot jih določa ustava oziroma domača zakonodaja.

V preambuli in načelih listine so poudarjena zlasti načelo subsidiarnosti, demokratizacija, decentralizacija, avtonomnost lokalnih skupnosti itd. Pri tem je pomembno, da cilj listine ni poenotenje posameznih ureditev lokalnih samouprav držav članic Sveta Evrope, pač pa povzemanje pozitivnih izkušenj in rešitev, ki so se z razvojem oblikovale v posameznih državah članicah.

Za uresničevanje listine v Sloveniji je pristojna Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Za analiziranje, kako države članice izvajajo načela lokalne demokracije, kot jih določa listina, in za pospeševanje demokracije na lokalni in regionalni ravni ter za krepitev čezmejnega sodelovanja v širši Evropi pa je v okviru Sveta Evrope pristojen Kongres lokalnih in regionalnih oblasti (v nadaljevanju CLRAE). Kongres lokalnih in regionalnih oblasti je bil ustanovljen leta 1994 in je nadomestil prejšnjo Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.<sup>8</sup>

Ob obisku CLRAE leta 2001 so člani oblikovali poročilo o stanju na področju lokalne samouprave in priporočili smernice za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Sloveniji.

Za področje lokalne samouprave so pomembni tudi drugi mednarodni dokumenti. Državni zbor je npr. marca 2003 sprejel Zakon o ratifikaciji evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Uradni list RS, MP št. 3/03), ki je bila sprejeta 21. maja 1980 v Madridu.

---

<sup>8</sup> Več gl. [http://www.idcse.nuk.si/body\\_kongres\\_lokalnih\\_oblasti.html](http://www.idcse.nuk.si/body_kongres_lokalnih_oblasti.html)

Evropska listina lokalne samouprave je dejansko posebnega pomena za lokalne samouprave vseh evropskih držav. Z izhodišča, da je krepitev lokalne samouprave pomemben prispevek pri graditvi vse Evrope, so bili načela listine in tuji eksperti v veliko pomoč pri reformi lokalne samouprave v Sloveniji in tudi v drugih nekdanjih socialističnih državah.

## 5 NORMATIVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava je normativna institucija. Vlogo, položaj in ureditev lokalne samouprave določa država z zakonodajo. Odločanje o skupnih zadevah javnega pomena znotraj lokalne samouprave mora biti avtonomno, neodvisno od državne oblasti. Zato je pravica do lokalne samouprave običajno zagotovljena že v ustavi, urejena pa je tudi s posebnimi zakoni. Normativna ureditev lokalne samouprave naj bi bila takšna, da lokalnim skupnostim zagotavlja samoupravni položaj in omogoča samostojno urejanje oziroma delovanje.

### 5.1 Ustavna ureditev

Lokalna samouprava je tako pri nas kot v večini evropskih držav ustavno načelo. Izhodiščno načelo za uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji je zapisano v splošnih določbah v 9. členu Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, v nadaljevanju ustava), ki pravi: *"V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava."* S tem država priznava lokalni samoupravi avtonomnost in državljanom daje možnost, da pravico do lokalne samouprave uresničujejo. Pri tem je pomembno, da se uresničuje tudi ustavno načelo, vsebovano v 44. členu ustave, ki se nanaša na sodelovanje pri upravljanju javnih zadev: *»Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.«*

V naši ustavi je lokalni samoupravi namenjeno relativno veliko prostora. Določbe o lokalni samoupravi lahko spremljamo v celotnem ustavnem besedilu. Na primer: v 10. členu ustave je določeno, da je Ljubljana glavno mesto Slovenije, v 43. členu v poglavju o temeljnih pravicah in svoboščinah ustava govori o volilni pravici, ki se nanaša tudi na lokalne volitve, v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih v 73. členu je določeno, da tako država kot lokalne skupnosti skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine ... Na določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, naletimo tudi v poglavju o javnih financah. Ustava določa, da država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki, drugimi obveznimi dajatvami ter prihodki od lastnega premoženja, da izkazujejo vrednost svojega premoženja z bilancami, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti zajeti v proračunih ...

#### **Ustavne določbe o lokalni samoupravi**

Peto poglavje ustave se nanaša na samoupravo. Prvi del je namenjen lokalni samoupravi, sestavljajo ga naslednji členi: uresničevanje lokalne samouprave, občina, delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, mestna občina, dohodki občine, pokrajina in nadzor državnih organov.



## **Uresničevanje lokalne samouprave**

V 138. členu ustave je opredeljeno uresničevanje lokalne samouprave: »*Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih.*« Po ustavi je občina temeljna oblika lokalne samouprave, ustavno pa so dopuščene tudi druge oblike, v katerih lahko prebivalci uresničujejo lokalno samoupravo na primer širše samoupravne lokalne skupnosti – pokrajine ali ožje v delu občine – krajevne, vaške četrtne skupnosti.

## **Občina**

V 139. členu ustave je občina opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost. »*Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.*»

Občino torej ustanovi državni zbor z zakonom. Pred tem mora biti obvezno izpeljan referendum za ugotovitev volje občanov.<sup>9</sup> Iz ustavnih določb izhajajo, da občino sestavlja naselje ali več naselij v celoti, v celotnem obsegu. Torej v primeru spreminjanja območja občine (ustanovitev nove občine) delitev naselja ni dopustna.

## **Delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti**

Ustava v 140. členu določa, da spadajo v pristojnost občine "*lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.*"

V nadaljevanju ustava določa, da se z zakonom lahko prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če država zagotovi ustrezna sredstva. V prenesenih zadevah iz države opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.<sup>10</sup>

Država ne sme posegati v zajamčeno področje izvirne pristojnosti občine, zato je ustava lokalno samoupravo zaščitila pred neupravičenimi posegi države. Sicer pa je ustavna opredelitev delovnega področja lokalnih skupnosti ozka in deloma odstopa od sodobnih evropskih ureditev. V teh spadajo v pristojnost občine vse najpomembnejše javne zadeve lokalnega pomena.<sup>11</sup> Poleg tega ustava predvideva le urejanje zadev, ki se nanašajo izključno na prebivalce občine, vendar se vsakdo izmed nas večkrat iz takšnih ali drugačnih razlogov znajde na območju druge občine, npr. že dnevna migracija je velika – šolanje, zaposlitev, turizem, nakupi v drugi občini ipd.

<sup>9</sup> Glede narave referenduma se je večkrat izreklo Ustavno sodišče, npr. v odločbi št. U-I-144/94-18, (Uradni list RS št. 45/94), kjer navaja, da je referendum posvetovalne narave in ne zavezuje državnega zbora, da ustanovi občine le na podlagi referendumskega izida.

<sup>10</sup> Za prenos nalog iz države na lokalno skupnost je bilo do ustavnih sprememb 2006, zahtevano predhodno soglasje lokalne skupnosti. Po novi ureditvi je zahteva po soglasju ukinjena.

<sup>11</sup> Prim. Ribičič (1997): Lokalna samouprava (študijsko gradivo), Ministrstvo za notranje zadeve.

## **Mestna občina**

V Sloveniji je enajst mestnih občin, njihov položaj se razlikuje od ostalih občin. V skladu s 141. členom ustave lahko mesto dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Ustava tudi določa: "*Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.*" Gre torej za izvirne pristojnosti mestne občine - tiste, ki jih mestna občina opravlja kot svoje.

## **Dohodki občine**

V 142. členu ustava govori o dohodkih občine: "*Občina se financira iz lastnih virov.*" Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti opravljati svojih nalog pa so ustavno zagotovljena dodatna sredstva, ki jih zagotavlja država v skladu z zakonom.

## **Pokrajina**

Ustava v 143. členu določa, da je pokrajina: "*samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.*"

*Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva."*

Takšna ustavna ureditev pokrajin je novost ustavnih sprememb iz leta 2006.<sup>12</sup> Do ustavnih sprememb 2006 je bilo ustanavljanje pokrajin (organiziranost lokalne samouprave na dveh ravneh) zamišljeno kot neobvezno.<sup>13</sup> Pokrajine naj bi se oblikovale v dogovoru z občinami. Takšna ureditev je bila praktično ves čas od sprejema ustave dalje predmet kritike, češ da je bila takšna rešitev o neobveznem oblikovanju pokrajin oblikovana kompromisno. Ob snovanju slovenske ustave so si bila namreč mnenja glede ureditve sistema lokalne samouprave zelo različna. Tako je ves čas prihajalo do iskanja ustrežnejših in temeljitejših rešitev.

Skupina poslancev je leta 1999 v parlamentarno proceduro vložila predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije. Več kot trideset podpisnikov se je zavzelo za črtanje 143. člena in s tem za vzpostavitev pokrajin na celotnem ozemlju Slovenije. Predlagatelji so se zavzeli za takšno normativno ureditev, po kateri bo ustanovitev pokrajin obvezna. Poudarili so pomen oblikovanja vmesne stopnje lokalne samouprave:

---

<sup>12</sup> Gl. Uradni list Republike Slovenije št. 68/2006.

<sup>13</sup> Prvotni 143. člen ustave se je glasil: "*Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena...*"

hitrejši razvoj posameznih pokrajin in celotne države, enakomernejši regionalni razvoj, decentralizacija itn. Z oblikovanjem pokrajin bi Slovenija postala primerljiva in skladna z ureditvijo lokalne samouprave v državah članicah Evropske unije in z načeli Evropske listine o regionalni samoupravi.

O navedenem predlogu za začetek postopka za spremembo 143. člena ustave se je izrekla tudi posebna skupina strokovnjakov za področje regionalizma, ki je bila oblikovana v državnem zboru v okviru (takratne) komisije za volilni sistem in ustavne spremembe.<sup>14</sup>

Za oblikovanje druge ravni lokalne samouprave so se večkrat zavzeli tudi eksperti Sveta Evrope, za spremembo 143. člena ustave pa tudi Državni svet Republike Slovenije v okviru predhodne obravnave predloga zakona o pokrajinah.

V zadnjih letih je bilo v parlamentarno proceduro vloženih več predlogov za spremembe ustave,<sup>15</sup> med njimi tudi za področje lokalne samouprave. Leta 2006 so bile sprejete spremembe ustave, ki so posebej pomembne za področje lokalne samouprave. Septembra 2005 – je bila v okviru Ustavne komisije Državnega zbora Republike Slovenije ustanovljena tudi posebna strokovna skupina za lokalno samoupravo, zadolžena za proučevanje ustavnih sprememb s področja lokalne samouprave in pripravo mnenj. Z ustavnimi spremembami so dejansko podani pogoji za nadaljevanje aktivnosti v smislu ustanovitve pokrajin v Sloveniji.

### **Nadzor državnih organov**

Na nadzor državnih organov se nanaša 144. člen ustave, ki določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.

\*\*\*

Poleg že omenjenih sprememb dveh členov 140. in 143. člena ustave, je pomembna tudi sprememba 121. člena, ki se nanaša na javno pooblastilo. In sicer je v tem členu določeno, da lahko z zakonom ali na njegovi podlagi "*pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave.*"<sup>16</sup>

Ustavne spremembe vseh treh členov ustave (121, 140. in 143) so za nadaljnji razvoj lokalne samouprave zelo pomembne, saj bodo omogočile oziroma pripomogle k uresničevanju načel kot so načelo dekoncentracije in decentralizacije državne uprave - državnih nalog in

---

<sup>14</sup> Poročilo, stališča in predloge skupine strokovnjakov za regionalizem natančneje gl. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 92/00.

<sup>15</sup> Na primer Vlada RS je v prejšnjem mandatnem obdobju vložila 19 predlogov za spremembo ustave.

<sup>16</sup> Pred tem je ustava določala: "*Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.*"

uveljavitev načela subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti daje prednost temeljem družbe pred državnimi vrhovi in je v neposredni zvezi z avtonomijo lokalnih skupnosti (Ribičič, 2001:120). Po tem načelu nižja teritorialna raven opravlja vse javne zadeve, ki jih je sposobna sama opravljati, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče na tej ravni opravljati učinkovitejše kot na nižji ravni.<sup>17</sup>

## 5.2 Zakonodaja s področja lokalne samouprave

Ustavne določbe so podale temeljna izhodišča za nadaljnje zakonsko urejanje lokalne samouprave. Ustava na več mestih narekuje zakonsko ureditev. Tako je bilo sprejetih več zakonov, pomembnih za dosledno izvedbo reforme lokalne samouprave.

Temeljni zakon s področja lokalne samouprave je **Zakon o lokalni samoupravi** (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 odl. US, 45/94 odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 odl. US, 44/96 odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 odl. US, 74/98, 59/99 odl. US, 70/00, 28/01 odl. US, 87/01 odl. US, 51/02, 108/03, 72/05, 100/2005 - uradno prečiščeno besedilo, 21/2006 odl. US, 60/07), ki ga je državni zbor sprejel 21.12.1993 in ga večkrat spremenil oziroma dopolnil. V besedilo zakona je večkrat poseglo Ustavno sodišče Republike Slovenije.

Zanimivost zakona o lokalni samoupravi je med drugim tudi njegovo nastajanje. Mnenja in stališča glede ureditve lokalne samouprave v Sloveniji so si bila različna toliko, da je zakon o lokalni samoupravi nastajal neposredno v Državnem zboru. Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona je pripravila komisija za lokalno samoupravo v sodelovanju s strokovno skupino komisije za lokalno samoupravo. Pri snovanju zakona je bilo komisiji in strokovni skupini v veliko pomoč gradivo oziroma načela Evropske listine lokalne samouprave, drugi dokumenti Sveta Evrope, mnenja strokovnjakov Sveta Evrope, delovno gradivo skupščinskega odbora za lokalno samoupravo, pripombe in pobude slovenskih občin, krajevnih skupnosti in drugih. Sprejemanje zakona o lokalni samoupravi je bilo dokaj zahtevno. Razprave o predlogu zakona o lokalni samoupravi v vseh treh obravnavah (prva obravnava je bila julija, druga in tretja pa decembra 1993) so bile dolgotrajne in večkrat prekinjene.

Zakone o lokalni samoupravi imajo tudi druge države: Avstrija, Italija, Nemčija, Francija, Španija, Madžarska, Švedska itn. Običajno gre za obširne zakone, v okviru katerih je urejeno: organiziranost (nivoji) lokalne samouprave, območje občine, pristojnosti oziroma naloge občine, organi občine, upravni akti, varstvo lokalne samouprave, mesto in glavno mesto ipd.

S področja normativne ureditve lokalne samouprave pri nas so pomembni tudi naslednji zakoni:

---

<sup>17</sup> Širše gl. npr.: Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti.

- **Zakon o lokalnih volitvah** (Uradni list RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 11/03, 72/05, 121/05, 22/06-uradno prečiščeno besedilo, 70/06-odl. US, 60/07), ki ureja volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti;
- **Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij** (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94 odl. US, 73/95 odl. US, 56/98, 67/98 odl. US, 72/98 odl. US, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06), s katerim so bile ustanovljene nove občine;
- **Zakon o financiranju občin** (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97 odl. US, 56/98, 59/99 odl. US, 61/99 odl. US, 89/99 odl. US, 90/05, 32/06 - uradno prečiščeno besedilo, 123/06<sup>18</sup>), ki ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravljajo občine;
- **Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin** (Uradni list RS, št. 29/95, 44/96 odl. US), s katerim so bile prenesene naloge z občin na državo.

Leta 1996 je bil sprejet zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96, 28/01 odl. US). Ta zakon je urejal predhodni postopek z referendumom, pogoje za uvedbo postopka za sprejem zakona o ustanovitvi občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in določena vprašanja postopka konstituiranja novoustanovljenih občin ter pogoje za uvedbo zakonodajnega postopka za spremembo imena in sedeža občine. Zakon je prenehal veljati z novelo zakona o lokalni samoupravi iz julija 2005.

Leta 2001 je bil sprejet tudi **zakon o samoprисpevku** (Uradni list RS št. 87/01), leta 2004 **zakon o glavnem mestu Republike Slovenije** (Uradni list RS št. 22/04), leta 2006 pa **Zakon o občinskem redarstvu** (Uradni list RS št. 139/06). Glede na prejšnjo ustavno ureditev pokrajin (ko je bilo predvideno prostovoljno oblikovanje pokrajin – do ustavnih sprememb leta 2006), so bili v zakonodajni postopek vloženi nekateri konkretni predlogi zakonov za ustanovitev pokrajin: predlog zakona o Koroški pokrajini, predlog zakona o pokrajini Posavje, predlog zakona o pokrajini Bela krajina, predlog zakona o Severnoprimorski pokrajini, predlog zakona o pokrajini Spodnje Podravje in drugi.<sup>19</sup>

V procesih nastajanja zakonodaje s področja lokalne samouprave je imel dejavno vlogo tudi Državni svet Republike Slovenije, ki je zahteval ponovno odločanje (suspenzivni veto) o zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, zakonu o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. decembra 1994 opravljali organi občin, in zakonu o postopku za

<sup>18</sup> S sprejetjem tega – novega – zakona je bila večina določb prejšnjega zakona iz leta 1994 s spremembami razveljavljenih, razen 15., 16., 18., 19., in 27. člena.

<sup>19</sup> Leta 1998 je bil v poročevalcu Državnega zbora št. 26 objavljen predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev – predhodna obravnava. Delovno gradivo predloga zakona (18. 7. 2003) pa je dostopno na spletni strani Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko: <http://www.gov.si/svrp/2lok/6lok-4.html>.

ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Navedeni zakoni so bili pri ponovnem glasovanju v državnem zboru sprejeti.

Kot je razvidno iz pogostih dopolnitev in sprememb še zlasti k zakonu o lokalni samoupravi, pa tudi nekaterih drugih, je praksa lokalne samouprave opozorila na »problematiko« obstoječe zakonodaje lokalne samouprave. Ne glede na to pa je bil »rezultat reforme« (kot izhaja iz tabele št. 5.1), leta 1994 nastanek novih 147 občin (od tega enajst mestnih). Demokratično in neposredno izvoljeni občinski svetniki (2800) in župani (147) so pričeli delovati prvega januarja leta 1995. Leta 1998 je bilo ustanovljenih 45 novih občin, leta 2002 pa ena nova občina. Leta 2006 se je obstoječim občinam pridružilo še 17 novih občin. Tako imamo v Sloveniji 210 občin, (od tega 11 mestnih – glej tudi prilogo št. 2).

**Tabela št. 5.1: Nove občine od leta 1994 do leta 2006**

<b>LETO NASTANKA NOVE OBČINE</b>	<b>ŠTEVILO NOVIH OBČIN</b>
<b>1994</b>	<b>147</b>
<b>1998</b>	<b>45</b>
<b>2002</b>	<b>1</b>
<b>2006</b>	<b>17</b>
<b>SKUPAJ</b>	<b>210</b>

Vir: Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94 odl. US, 73/95 odl. US, 56/98, 67/98 odl. US, 72/98 odl. US, 75/98, 52/02, 27 /06, 61/06.

## 6 ORGANIZACIJA IN FUNKCIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

Predstavitev organiziranosti in funkcioniranja lokalne samouprave temelji predvsem na določbah zakona o lokalni samoupravi, ki določa načela za ureditev samoupravnih lokalnih skupnosti.

Zakon o lokalni samoupravi (poleg splošnih, prehodnih in končnih določb) sestavljajo naslednja poglavja: območje in deli občine, naloge občine, organi občine, občinska uprava, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošni in posamični akti občine, medobčinsko sodelovanje, nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij.

Zadnje spremembe in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi so bile sprejete junija 2007.<sup>20</sup>

### 6.1 Občina

Prvi člen zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) določa, da zakon ureja občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Območje občine obsega območje naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi interesi oziroma potrebami prebivalcev (12. člen ZLS). Občina ima svoj sedež in ime, kot ga določa zakon (9. člen ZLS).

Kako nastane nova občina?

#### 6.1. 1. Ustanovitev občine

Za ustanovitev nove občine morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Zakon o lokalni samoupravi v 13. členu določa, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. Šteje se, da je občina to sposobna, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- *"popolna osnovna šola,*
- *primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja),*
- *komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo),*
- *poštne storitve,*
- *knjižnica (splošna ali šolska),*
- *prostor za upravno dejavnost lokalnih skupnosti"* (13. člen ZLS).

---

<sup>20</sup> To je bilo nujno tudi zaradi uskladitve zakona s spremembami ustave – gl. Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 68/2006.

Z novelo ZLS 2005 sta bila dva pogoja za ustanovitev nove občine črtana (preskrba z življenjskimi potrebščinami in finančne storitve hranilnice ali banke). Sicer pa se je glede pogojev v ZLS za ustanovitev občine (leta 1998) izreklo Ustavno sodišče Republike Slovenije, in sicer, da je treba te pogoje razumeti v programskem pomenu in ne le v pomenu absolutnega institucionalnega pogoja. To pomeni, da ni nujno, da vse navedene institucije že delujejo na območju, kjer naj bi se ustanovila nova občina, pač pa je pomembno, da je na tem območju mogoče ugotoviti obstoj individualnih in javnih potreb, katerih zadovoljevanju so namenjene te institucije. Tako mora lokalna skupnost, ki še ni z zakonom ustanovljena kot občina, pa to želi postati, izkazati obstoj z zakonom predvidenih individualnih in kolektivnih potreb, ki naj se zadovoljujejo v novi občini.<sup>21</sup>

V nadaljevanju 13.a člen ZLS določa, da ima občina najmanj **5000 prebivalcev**. Če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin pa lahko tudi manj. Izjeme od tega pravila so dopustne tudi zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, vendar (po noveli ZLS iz leta 2005) občina ne sme imeti manj kot **2000 prebivalcev**.

Tudi glede pogoja št. prebivalcev se je leta 1998 izreklo ustavno sodišče,<sup>22</sup> in sicer je bilo sprejeto stališče o relativnosti objektivnih kriterijev za ustanovitev občin. Po mnenju ustavnega sodišča je treba upoštevati, da število 5000 občanov nima absolutne, ampak le relativno veljavo. Ustavno sodišče je ugotovilo, da vsaj tretjina že ustanovljenih občin ne dosega z zakonom o lokalni samoupravi določene spodnje meje števila prebivalcev, tj. 5000. Aktualne podatke o številu občin po številu prebivalcev pa prikazuje tabela št. 6.1.

**Tabela 6.1: Število občin po številu prebivalcev**

ŠTEVILO PREBIVALCEV	ŠTEVILO OBČIN	ODSTOTEK
MANJ KOT 5000	110	52,38
5.000–10.000	47	22,38
10.000–50.000	50	23,80
50.000–100.000	1	0,48
VEČ KOT 100 000	2	0,96
<b>SKUPAJ</b>	<b>210</b>	<b>100</b>

Vir: Pregled števila občin po številu prebivalcev, spletna stran.

Zakon o lokalni samoupravi v 13.a členu določa, da se vsi navedeni kriteriji upoštevajo kot celota (13.a člen ZLS).

<sup>21</sup> Natančneje gl. odl. US št. U-I-119/98, Uradni list RS, št. 35/98.

<sup>22</sup> Prav tam.



Po ZLS so mogoče naslednje oblike ustanovitve nove občine oziroma sprememba območja občine:

- združitve dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- razdelitev občine na dve ali več novih občin,
- izločitev dela občine, ki obsega območje naselja ali več sosednjih naselij v novo občino,
- izločitev dela občine in njegova priključitev k sosednji občini.

V predlogu za začetek postopka za ustanovitev nove občine ali spremembo njenega območja morajo biti navedeni razlogi, ki ustanovitev ali spremembo utemeljujejo, podatki, iz katerih je razvidno izpolnjevanje pogojev, in da občina, katere območje se spreminja, še izpolnjuje pogoje za občino (14. člen ZLS).

Predlog za ustanovitev nove občine ali za spremembo njenega območja lahko vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona<sup>23</sup> ali občinski svet (14. člen ZLS). Če predlagatelj ni občinski svet, mu državni zbor pošlje predlog, da poda mnenje. Predlog in mnenje državni zbor pošlje vladi, ki poda svoje mnenje in predlog. Nato državni zbor obravnava predlog skupaj z mnenji in predlogom vlade in če oceni, da so pogoji izpolnjeni, razpiše referendum.

Če pa državni zbor oceni, da pogoji niso izpolnjeni, to ugotovi s sklepom in ga pošlje predlagatelju. Predlagatelj lahko v osmih dneh od prejema sklepa sproži upravni spor, sodišče pa o tem odloči v 30 dneh (14.a člen ZLS).

Občina se ustanovi oziroma njeno območje spremeni, če se je za to na referendumu izrekla večina volivcev, ki so glasovali, in če so izpolnjeni drugi pogoji, kot določa zakon (gl. 15. člen ZLS). Občina se ustanovi z zakonom, v katerem je določeno tudi njeno območje, ime in sedež občine, število članov prvega občinskega sveta in nekatere druge pomembne zadeve za konstituiranje nove občine (12. člen ZLS). Volitve v občinski svet in volitve župana se izvedejo ob prvih lokalnih volitvah po ustanovitvi nove občine. Nova občina se konstituira oziroma prične opravljati nove naloge s prvim dnem proračunskega leta, ki sledi letu, v katerem so bile volitve (gl. 15.b člen ZLS).

Državni zbor mora postopek končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki ga zakon o lokalnih volitvah določa kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete (14. člen ZLS).

---

<sup>23</sup> To so: poslanec, vlada, državni svet in 5000 volivcev (gl. 88. in 97. člen Ustave RS).

## 6.1.2 Naloge občine

Tretje poglavje ZLS se nanaša na naloge občine. Občina v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun. Naloge občine so opredeljene kot izvirne naloge in prenesene naloge.

V okvir izvirnih pristojnosti občin sodijo naloge, ki si jih občine same določijo s statutom in drugimi akti in predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, lokalne javne službe itd.) in lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja (npr. zakon o varnosti v cestnem prometu in drugi). Prenesene naloge pa so tiste, ki jih država prenese v izvajanje občini. Občina te naloge opravlja za državo. Za izvajanje teh nalog mora država zagotoviti finančna sredstva, velja pa tudi strožji režim nadzora.

### 6.1.2.1 Izvirne naloge

Občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (**izvirne naloge**), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev občina zlasti:

- **upravlja** občinsko premoženje,
- **omogoča pogoje** za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva,
- **ustvarja pogoje** za:
  - gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
  - izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev,
- **ureja, upravlja in skrbi** za lokalne javne službe v okviru svojih pristojnosti;
- **načrtuje** prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči,
- **pospešuje**:
  - službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele,
  - vzgojno, izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju,
  - razvoj športa in rekreacije,
  - kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno-izobraževalno, knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- **skrbi** za:

- varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja,
- požarno varnost in organizira reševalno pomoč,
- **gradi, vzdržuje in ureja** lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva,
- **ureja in vzdržuje** vodovodne in energetske komunalne objekte,
- **opravlja nadzor** nad krajevnimi prireditvami,
- **organizira**
  - komunalno - redarstveno službo in skrbi za red v občini,
  - pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč,
  - opravljanje pokopališke in pogrebne službe,
  - občinsko upravo,
- **določa** prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno,
- **sprejema** statut občine in druge splošne akte,
- **ureja** druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen ZLS).

Občina pridobiva in obdeluje podatke, ki jih potrebuje za opravljanje nalog, opravlja pa tudi statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe. Gre za naslednje osebne podatke: enotna matična številka občana, osebno ime, datum in kraj rojstva oziroma datum smrti, podatki o osebnih vozilih, podatki o nepremičninah, naslov stalnega ali začasnega bivališča (21.a člen ZLS).

### 6.1.2.2 Prenesene naloge

Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (**prenesene naloge**), ki se lahko racionalneje in učinkoviteje opravljajo v občini. V tem primeru država zagotovi ustrezna sredstva. Opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti se lahko prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino (24. člen ZLS).

Lokalni organi lahko torej poleg tipičnih lokalnih zadev javnega pomena opravljajo tudi državne naloge. V svetu sta se glede tega izoblikovali dve skrajnosti; prva možnost je, da organi lokalne samouprave sploh ne izvajajo nalog centralne uprave, druga pa, da izvajajo vse naloge državne uprave razen tistih, ki so izrecno pridržane centralni oblasti. Znotraj teh dveh oblik so mogoče različne kombinacije.

Način razmejitve pristojnosti med lokalno samoupravo in državo je izrednega pomena, še zlasti ko govorimo o reformi lokalne samouprave. Pri nas so prejšnje občine – komune – opravljale v glavnem naloge za državo, zato je bila ena izmed najpomembnejših komponent reforme lokalne samouprave nova razmejitev pristojnosti med občinami in državo. Z Zakonom o upravi (Uradni list RS št. 67/94, 20/95, 29/95 odl. US) so bile na državo prenesene vse upravne funkcije občin, določene z zakonodajo. Ker so bile prenesene tudi tipične lokalne zadeve (izvirne pristojnosti občin), je ustavno sodišče takšno ureditev razveljavilo. Tako je prišlo do sprejema zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljale občine. Ker navedeni zakon ni dosledno upošteval odločbe ustavnega sodišča, ki nasprotuje poddržavljanju funkcij, ki so zadeva lokalnih skupnosti, je tudi v ta zakon poseglo ustavno sodišče in odločilo, da se razveljavi prenos funkcij, ki se nanašajo na grobišča in grobove borcev, del pristojnosti s področja urejanja prometa, lokalne ceste in nekatere druge. Poleg tega je ustavno sodišče razveljavilo del prenosa pristojnosti na državo, kjer ni upoštevan poseben ustavni položaj mestnih občin.<sup>24</sup>

### 6.1.3 Mesto in mestna občina

V naši ureditvi poznamo tudi mestne občine. Zakon o lokalni samoupravi v 15.a členu določa, da je **mesto** večje urbano naselje, ki ima več kot **3000 prebivalcev** in se po velikosti, ekonomski strukturi, gostoti prebivalcev, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Naselje dobi status mesta z odločitvijo vlade. Od novele ZLS 2005 je to v pristojnosti vlade. Pred tem je bilo to v pristojnosti državnega zbora.<sup>25</sup>

Zakon o lokalni samoupravi določa: "*Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem in mestno okolico, ki jo povezuje dnevna migracija prebivalstva*" (16. člen ZLS). Mestna občina se ustanovi na območju mesta zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zadovoljevanja komunalnih potreb in načrtovanja razvoja. Mesto lahko dobi status mestne občine (ustanovi jo državni zbor z zakonom), če ima najmanj **20.000 prebivalcev** in najmanj **15.000 delovnih mest**.

Pred sprejetjem novele ZLS julija 2005 je zakon določal nekatere posebne pogoje za pridobitev statusa mestne občine. Poleg pogojev, ki jih mora izpolnjevati vsaka občina, so bili

<sup>24</sup> Več gl. odl. US št. U-I-98/95 (Uradni list RS, št. 44/96).

<sup>25</sup> Državni zbor je s sklepom (Uradni list RS, št. 22/2000) ugotovil, da imajo v Republiki Sloveniji status mesta, v skladu s predpisi, ki so veljali v času podelitve, naslednja mesta: Ajdovščina, Bled, Bovec, Brežice, Celje, Črnomelj, Domžale, Gornja Radgona, Hrastnik, Idrija, Ilirska Bistrica, Izola, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Koper, Kostanjevica ob Krki, Kranj, Krško, Laško, Lendava, Litija, Ljubljana, Ljutomer, Maribor, Metlika, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ormož, Piran, Postojna, Ptuj, Radeče, Radovljica, Ravne na Koroškem, Sevnica, Sežana, Slovenska Bistrica, Slovenj Gradec, Slovenske Konjice, Škofja Loka, Šoštanj, Tolmin, Trbovlje, Tržič, Velenje, Višnja Gora, Vrhnika, Zagorje ob Savi, Žalec. S Sklepom Vlade RS (22.12.2005) pa je status mesta bil podeljen naslednjim naseljem v RS: Cerknica, Dravograd, Grosuplje, Logatec, Medvode, Mengeš, Mežica, Prevalje, Ribnica, Rogaška Slatina, Ruše, Šempeter pri Gorici, Šentjur, Trebnje, Železniki in Žiri.

za mestno občino določeni še dodatni pogoji, kot so poklicne in srednje šole, oddelki visokih šol in fakultet, bolnišnica, omrežje javnih služb, telekomunikacijska središča, univerzitetne in specialne knjižnice, specializirani INDOK centri, kulturna dejavnost itn. Kot rečeno, so bili ti pogoji z novelo ZLS 2005 ukinjeni.

### **Naloge mestne občine**

V skladu z 22. členom ZLS mestna občina poleg lokalnih zadev javnega pomena opravlja na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Pri nas imamo enajst mestnih občin: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje (gl. prilogo št. 2).

#### **6.1.4 Ožji deli občine**

V novem sistemu lokalne samouprave imajo ožji deli občine drugačno vlogo od prejšnjih krajevnih skupnosti v komuni. Razdelitev občine na ožje dele namreč ni obvezna, poleg tega je v domeni občine, ali bodo morebitnim ustanovljenim ožjim delom dodelili status pravne osebe ali ne.

Ožje dele občine ZLS ureja v členih 18.–19.č. Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine – krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Ime in območje ožjega dela občine določa statut občine. Pri notranji členitvi je treba upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja.

Pobudo za ustanovitev ožjih delov občine ali za spremembo njihovih območij lahko da zbor krajanov ali določeno število prebivalcev dela občine, kot ga določa statut. Občinski svet pobudo mora obravnavati. Pred ustanovitvijo ožjih delov občine ali pred spremembo njihovih območij mora občinski svet ugotoviti interes prebivalcev posameznih območij (zbor krajanov, referendum), in sicer glede imena in območja ožjega dela občine (18. člen ZLS).

#### **Organi ožjega dela občine**

Organ ožjega dela občine je **svet**. Svet izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na območju ožjega dela občine. Število članov sveta ožjega dela občine določi občinski svet. Svet lahko občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Svet ožjega dela občine ima **predsednika**, katerega izmed sebe izvolijo člani sveta.

Župan ima pravico biti navzoč in razpravljati na sejah sveta brez pravice glasovanja.

S statutom občine je lahko določeno, da ožji del občine nima sveta. V tem primeru oziroma v primeru, da s statutom občine ožji deli niso ustanovljeni, lahko občinski svet ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore (v skladu s 30. členom ZLS).

### **Naloge ožjega dela občine**

Ožji del občine, ki ima svet, opravlja naloge, ki se nanašajo na njegove prebivalce in so mu prenesene v izvajanje s statutom občine. To so zlasti naloge, ki se nanašajo na:

- lokalne javne službe,
- vzdrževanje krajevnih cest in drugih javnih površin,
- upravljanje premoženja, namenjenega za potrebe krajevnega prebivalstva,
- pospeševanje kulturne in drugih društvenih dejavnosti.

Podrobnejša opredelitev prenesenih nalog je določena z odlokom.

### **Pravna subjektiviteta ožjega dela**

V statutu občine je določeno, ali je ožji del občine pravna oseba javnega prava.

Glede pravne subjektivitete je državni zbor sprejel obvezno razlago 19. člena zakona o lokalni samoupravi:

*»Pravni status ožjih delov občine (krajevnih, vaških ali četrtnih skupnosti) obsega njihovo pravno samostojnost in njihova pravna upravičenja oziroma pravice in pooblastila v pravnem prometu, ki jih določa statut občine in so odvisna od nalog, ki jih v skladu s statutom občine ožji deli občine opravljajo samostojno. V tem okviru je možno, da se kot pravni status določi "status pravne osebe" oziroma "status osebe javnega prava.«<sup>26</sup>*

Občina torej samostojno odloča o pravni subjektiviteti ožjih delov. Če ožji del občine je pravna oseba, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom. Ožji del občine v tem primeru zastopa svet. Ožji del občine lahko zastopa tudi predsednik sveta, če tako določa statut občine.

Če pa ožji del občine ni pravna oseba, lahko statut občine določa, da v okviru nalog ožjega dela in v okviru s proračunom določenih sredstev za izvajanje teh nalog občino pri izvajanju odločitev sveta ožjega dela občine zastopa svet ožjega dela ali njegov predsednik (več 19.c člen ZLS).

---

<sup>26</sup> Uradni list RS št. 63/95.

Pravna subjektiviteta je pomembna tudi z vidika financiranja. Če ožji del občine ni pravna oseba, se način financiranja za njegovo delovanje opredeli v statutu občine. Sredstva za opravljanje nalog ožjih delov se zagotavljajo v okviru občinskega proračuna (19.č člen ZLS).

### 6.1.5 Občine s posebnim statusom

Zakon o lokalni samoupravi določa, da lahko v primeru, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij, državni zbor občinam na teh območjih podeli poseben status. Pogoje za pridobitev posebnega statusa določi poseben zakon, država pa zagotavlja posebna sredstva za razvoj občin s posebnim statusom (26.–27. člen ZLS).

## 6.2 Organizacijska struktura občine

Organiziranost lokalne samouprave – struktura lokalnih oblasti – se po državah razlikuje. »Struktura lokalne samouprave je temeljno vprašanje njene ureditve. Pri tem gre za dve vprašanji: na eni strani za določitev ene ali več enot (ožjih in širših), ki sestavljajo lokalno samoupravo, na drugi strani pa za strukturo njihovega upravnega sistema« (Vlaj, 2001: 61).

Temelj lokalne samouprave je pravica do samostojnega urejanja lokalnih zadev javnega pomena v okviru lokalne skupnosti. S tega vidika in glede na to, da je lokalna samouprava namenjena predvsem ljudem – občanom, ki v takšni skupnosti prebivajo –, je zlasti pomemben vpliv občanov na odločanje oziroma upravljanje lokalnih zadev javnega pomena. »Bistvo lokalne samouprave je v upravljanju z lokalnimi zadevami, upravljanje pa se udejanja skozi odločanje« (Grad, 1998: 1). Sodelovanje občanov pri upravljanju je lahko posredno – preko lokalnih organov (posredna lokalna demokracija) in neposredno – na zborih krajanov oziroma občanov, z referendumom in ljudsko iniciativo (neposredna lokalna demokracija). Na splošno velja, da je zaradi velikega števila zadev, o katerih je treba odločiti in raznovrstnosti odločitev večji del odločanja »zaupan« lokalnim (predstavnim) organom.<sup>27</sup>

### 6.2.1 Organi občine – posredno odločanje

Zakon o lokalni samoupravi (28. člen) določa naslednje organe občine: občinski svet, župan in nadzorni odbor (gl. shema 6.1).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Širše gl. Grad, Franc (1998): »Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja«.

<sup>28</sup> Posamezni zakoni pa določajo še nekatere druge organe, ki jih občina mora ustanoviti (npr. občinska volilna komisija itd.).

## **Volitve občinskih organov**

Volitve v občinske svete, volitve županov in volitve v svete krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti natančneje ureja zakon o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV).

Člani občinskih svetov in župani se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem za mandatno obdobje štirih let. Pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta in župana ima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil 18 let. Volilna pravica se uresničuje v občini, kjer ima volivec stalno prebivališče.

V skladu s spremembami in dopolnitvami zakona o lokalnih volitvah<sup>29</sup> iz leta 2002 imajo pod istimi pogoji kot slovenski državljan pravico voliti občinske svetnike tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji. Po noveli ZLV iz leta 2005<sup>30</sup> pa imajo pravico voliti in biti voljeni za člana občinskega sveta tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki imajo stalno bivališče v Sloveniji (5. člen ZLV). Omenjena novela ZLV uvaja tudi t. i. kvote pri kandidiranju na lokalnih volitvah in tako sledi uresničevanju 43. člena ustave glede zagotavljanja enakih možnosti med spoloma.<sup>31</sup> Volivci oziroma politična stranka, ki v volilni enoti določijo več kot enega kandidata za občinskega svetnika, morajo določiti kandidate oziroma liste tako, da pripada vsakemu spolu najmanj 40 % kandidatur oziroma mest in jih razporediti izmenično po spolu na prvi polovici kandidatne liste (70.a člen ZLV).<sup>32</sup>

Zakon o lokalnih volitvah (103. člen) določa, da ima pravico voliti župana volivec, ki ima volilno pravico pri volitvah v občinski svet; pravico biti voljen za župana pa slovenski državljan, ki je dopolnil 18 let. Volitve županov potekajo po dvokrožnem večinskem sistemu. Za župana je izvoljen kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov, če pa noben kandidat ne dobi večine glasov, se opravi drugi krog volitev med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov (107. člen ZLV).

Sistem volitev za občinske svetnike pa je po občinah različen; odvisen je od števila občinskih svetnikov v posamezni občini. Tako se člani občinskih svetov volijo po večinskem načelu (večinske volitve) v primeru, da šteje občinski svet manj kot 12 članov; po proporcionalnem načelu (proporcionalne volitve) pa, če šteje občinski svet 12 ali več članov.

Predstavniki italijanske in madžarske narodne skupnosti ter predstavniki romske skupnosti se volijo po večinskem načelu (10. člen ZLV). Zakon o lokalni samoupravi (39. člen) namreč

<sup>29</sup> Gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 51/02).

<sup>30</sup> Gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/05).

<sup>31</sup> V 43. členu ustava določa: "*Zakon določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti.*"

<sup>32</sup> Glej tudi spremembe in dopolnitve zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS št. 121/05, 22/06 - uradno prečiščeno besedilo zakona in Uradni list RS št 70/06 - Odl. US.



določa, da imata narodni skupnosti na narodnostno mešanih območjih, kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika.

Na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo tudi Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Glede predstavnništva Romov v občinskem svetu (peti odstavek 39. člena ZLS) je ustavno sodišče ugotovilo neskladnost z ustavo. Ustavno sodišče je odločilo, da mora zakonodajalec natančno določiti kriterije, na podlagi katerih bodo občine lahko ugotovile, ali na njihovem območju živi avtohtona naseljena romska skupnost, in določiti rok, v katerem bodo občine dolžne izpolniti svojo obveznost. Državnemu zboru je naložilo, naj navedeno protiustavnost odpravi v enem letu po objavi odločbe.<sup>33</sup>

Državni zbor je »sledil« odločbi ustavnega sodišča. V zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi iz leta 2002<sup>34</sup> je taksativno navedenih 20 občin, v katerih bi morala biti zagotovljena pravica do predstavnika Romov v občinskem svetu do lokalnih volitev leta 2002. To so naslednje občine: Beltinci, Cankova, Črenšovci, Črnomelj, Dobrovnik, Grosuplje, Kočevje, Krško, Kuzma, Lendava, Metlika, Murska Sobota, Novo mesto, Puconci, Rogašovci, Semič, Šentjernej, Tišina, Trebnje, Turnišče. Navedeno zakonsko ureditev je presojalo ustavno sodišče na zahtevo oziroma predlog nekaterih občin in odločilo, da takšna zakonska ureditev ni v nasprotju z ustavo. Iz tega sledi, da so navedene občine dolžne spoštovati (izpodbijani) 14. člen novele ZLS.<sup>35</sup>

Novela ZLS iz letošnjega leta (2007)<sup>36</sup> pa določa, da vlada z uredbo določi kriterije in merila, na osnovi katerih se opredeli avtohtonost naseljene romske skupnosti, ki je pogoj za določitev predstavnika Romov v občinskem svetu (39. člen ZLS).

V naši ureditvi lokalne samouprave imamo torej dva neposredno voljena občinska organa – občinski svet in župan. Glede župana so v svetu uveljavljeni različni načini pridobitve te funkcije, na primer izvolitev ali imenovanje župana s strani občinskega sveta in druge.<sup>37</sup> Znani so tudi primeri, ko je znotraj države župan lahko v enem delu države izvoljen neposredno – volijo ga prebivalci, v drugem delu pa posredno – volijo ga člani občinskega sveta (npr. v nekaterih deželah v Avstriji).

### 6.2.1.1 Občinski svet

<sup>33</sup> Gl. odl. US št. U-I-416/98-38 (Uradni list RS, št. 28/01).

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 51/02.

<sup>35</sup> Odl. US št. U-I-315/02-11 (Uradni list RS, št. 87/02).

<sup>36</sup> Gl. Uradni list Republike Slovenije št. 60/07.

<sup>37</sup> Prim. Grad, Franc (1998): »Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja«.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (29. člen ZLS). Občinski svet šteje 7 do 45 članov. Število članov občinskega sveta je določeno v statutu občine.<sup>38</sup>

Občinski svet na sejah sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta. Delo občinskega sveta je urejeno s poslovníkom.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet predvsem:

- **sprejema:**
  - statut občine,
  - odloke in druge občinske akte,
  - prostorske in druge plane razvoja občine,
  - občinski proračun in zaključni račun;
- **imenuje in razrešuje:**
  - člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
  - člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin;
- **nadzoruje** delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- **odloča:**
  - pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ZLS ne določa drugače,
  - prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ,
  - drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine.

Občinski svet ima **komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja**. Imenuje jo izmed članov občinskega sveta (30. člen ZLS).

### **Delovna telesa občinskega sveta**

Občinski svet lahko ustanovi **komisije in odbore občinskega sveta** kot svoja delovna telesa. Člani komisij in odborov so imenovani izmed članov občinskega sveta, do največ polovice članov pa lahko tudi izmed drugih občanov. Delovno telo vodi član občinskega sveta. Delovna telesa v skladu s statutom občine in poslovníkom občinskega sveta v okviru svojega delovnega področja obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge. Komisije in odbori občinskega sveta ter vsak član občinskega sveta lahko občinskemu svetu predlagajo v sprejem odloke in druge akte iz

---

<sup>38</sup> Zakon o lokalnih volitvah je v prehodnih in končnih določbah za prve volitve določil število članov občinskega sveta glede na število prebivalcev v občini: 7 do 11 članov v občini z do 3.000 prebivalcev, 12 do 15 članov v občini z do 5.000 prebivalcev, 16 do 19 članov v občini z do 10.000 prebivalcev, 20 do 23 članov v občini z do 15.000 prebivalcev, 24 do 27 članov v občini z do 20.000 prebivalcev, 28 do 31 članov v občini z do 30.000 prebivalcev, 32 do 35 članov v občini s preko 30.000 prebivalcev in 36 do 45 članov v občini s preko 100.000 prebivalcev.

njegove pristojnosti, razen proračuna in zaključnega računa proračuna in drugih aktov, za katere je v zakonu ali v statutu občine določeno, da jih sprejme občinski svet na predlog župana (31. člen ZLS).

### **Posvetovalna telesa**

Občinski svet lahko kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore. Člane imenuje in razrešuje občinski svet. Imenuje jih izmed prebivalcev ožjih delov občine, če ožji deli občine niso ustanovljeni, pa izmed prebivalcev posameznih območij občine, določenih z odlokom.

#### **6.2.1.2 Župan**

Župan predstavlja in zastopa občino, predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja.<sup>39</sup>

Po 33. členu ZLS župan tudi:

- **predlaga** občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta;
- **skrbi** za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine;
- **zadrži** objavo splošnega akta občine, če meni, da je ta neustaven ali nezakonit in občinskemu svetu predlaga, naj o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji. Pri tem mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom pri Ustavnem sodišču;
- **zadrži** izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali da je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. V tem primeru predlaga občinskemu svetu, da o tem ponovno odloči na prvi naslednji seji. Pri tem mora navesti razloge za zadržanje. Župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, župan lahko začne postopek pri Upravnem sodišču.

Nekatere pristojnosti župana segajo tudi na področje občinske uprave (gl. poglavje 6.3).

Zakon o lokalni samoupravi tudi določa, da lahko župan sprejme začasne nujne ukrepe, če pride do razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati. Župan mora sprejete ukrepe, predložiti v potrditev občinskemu svetu, takoj ko se ta lahko sestane.

---

<sup>39</sup> Takšna ureditev velja od novele ZLS iz leta 1998 (Uradni list RS, št. 74/98). Po prejšnji ureditvi je seje občinskega sveta skliceval in vodil predsednik občinskega sveta.

## Podžupan

V skladu s 33.a členom ZLS ima občina najmanj enega podžupana. Imenuje ga župan izmed članov občinskega sveta. Župan ga lahko tudi razreši.<sup>40</sup>

Podžupan predvsem:

- pomaga županu pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti,
- nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti oziroma zadržanosti.

Če ima občina več podžupanov, ga nadomešča od župana pooblaščen, sicer pa najstarejši podžupan.

### 6.2.1.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji. Nadzorni odbor v okviru svojih pristojnosti:

- nadzoruje razpolaganje s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor zajema:

- **ugotavljanje** zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in
- **ocenjevanje** učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

V primeru, da nadzorni odbor ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku, mora o kršitvah obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije v roku 15 dni.

Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih oblikuje **poročilo s priporočili in predlogi**. Obvezne sestavine poročila določi minister za lokalno samoupravo v soglasju z ministrom za finance. Občinski svet, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so poročilo dolžni obravnavati in upoštevati priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

Naloge, postopke in način dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje, obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora in javnost dela nadzornega odbora določa statut občine. V skladu s statutom občine sprejme nadzorni odbor svoj poslovnik.

---

<sup>40</sup> Pred novelo ZLS 2005 je podžupana imenoval in razreševal občinski svet na predlog župana.

Člani nadzornega odbora opravljajo naloge nepoklicno, članstvo jim preneha z dnem razrešitve oziroma dnem poteka mandatne dobe članov sveta (32 in 32.a člen ZLS).

### **Občinski funkcionarji**

Po 34.a členu ZLS so člani občinskega sveta, župan in podžupan občine občinski funkcionarji. Ti opravljajo svojo funkcijo nepoklicno, župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno. V soglasju z županom lahko tudi podžupan opravlja funkcijo poklicno.

### **Prenehanje mandata**

Zakon o lokalni samoupravi določa, v katerih primerih občinskemu funkcionarju preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šestih mesecev,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati delo oziroma v enem mesecu po potrditvi mandata ne preneha opravljati funkcije ali dela v občinski ali državni upravi, ki po 37.b členu ZLS niso združljive s funkcijo,
- če odstopi (37.a člen ZLS).

### **Nezdružljivost funkcij**

Funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon.

Funkcija člana občinskega sveta in podžupana ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ali službi ožjega dela občine ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon.

Funkcija člana občinskega sveta in podžupana tudi ni združljiva s funkcijo načelnika upravne enote in z delom v državni upravi na delovnih mestih, kjer delavci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo oziroma nad primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (37.b člen ZLS).

Zakon o lokalni samoupravi (32.a člen) določa tudi nezdružljivost članov nadzornega odbora. Tako član nadzornega odbora ne more biti član občinskega sveta, župan, podžupan, član

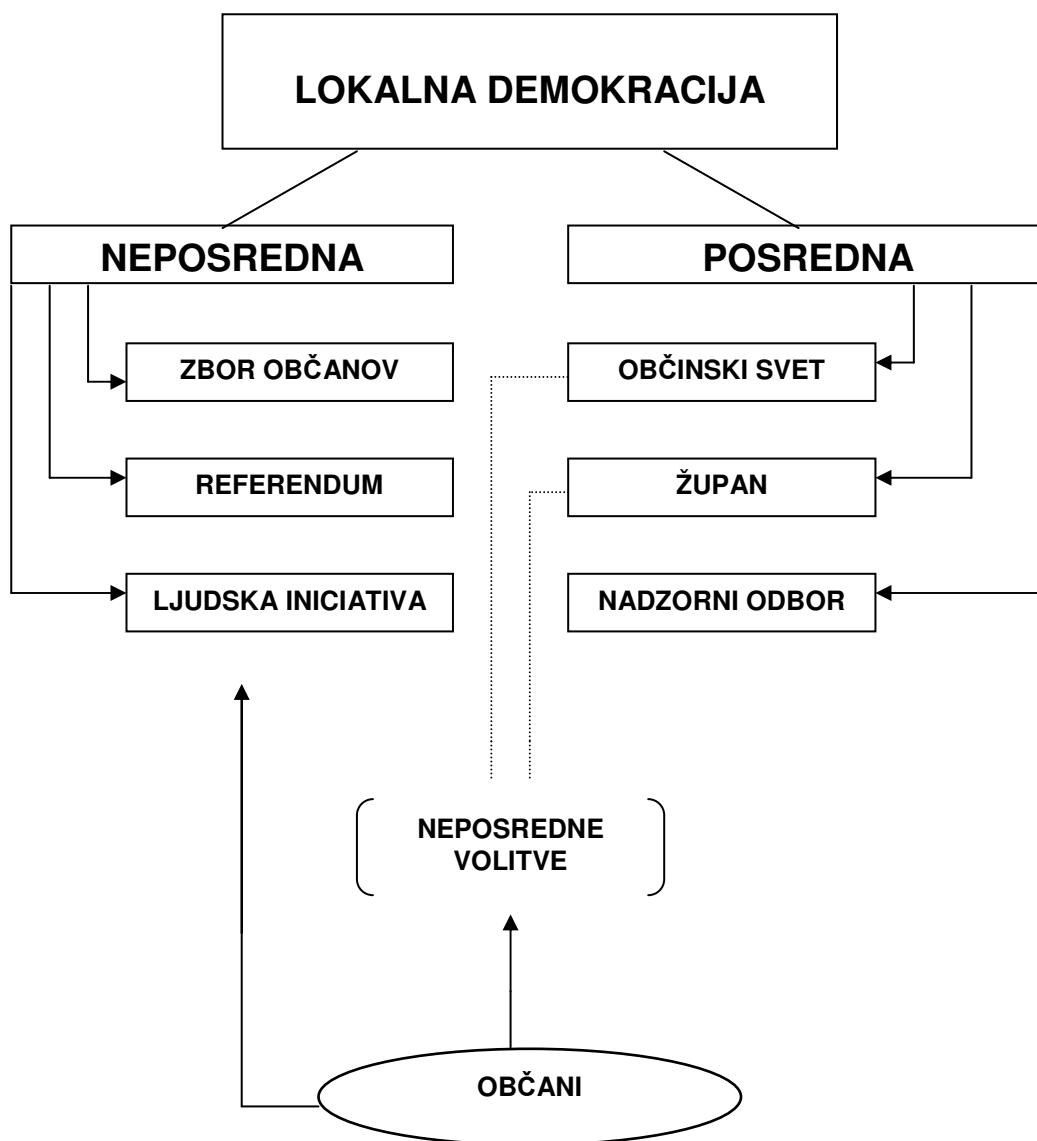
sveta ožjega dela občine, tajnik občine, javni uslužbenec občinske uprave, član poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev.

Zadnja novela ZLS (2007) ureja tudi nezdružljivost članov ožjih delov občine, in sicer član sveta ožjega dela ne more biti župan, podžupan, javni uslužbenec v občinski upravi in javni uslužbenec v službi ožjega dela občine. Uporaba teh novosti pa je odložena na čas po prvih rednih lokalnih volitvah po uveljavitvi novel ZLS.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Natančneje gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Uradni list RS št. 60/2007.

Shema 6.1: Lokalna demokracija – odločanje v občini (po ZLS)



## 6.2.2 Neposredno odločanje

Poleg posrednega odločanja je za lokalno samoupravo zelo pomembno tudi neposredno odločanje (shema 6.1). V svetu so se uveljavili različni načini sodelovanja pri upravljanju na lokalni ravni. Tipične opredeljuje tudi ZLS v 44. členu, po katerem je neposredno sodelovanje občanov pri odločanju mogoče na zborih občanov, z referendum in ljudsko iniciativo.

### 6.2.2.1 Zbor občanov

Po ZLS (45. člen) občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Zbor občanov se lahko skliče za vso občino ali za posamezni del občine. Župan mora sklicati zbor občanov, če tako predpisuje zakon ali statut občine ali če to zahteva najmanj 5 % volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu. Lahko ga skliče tudi na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine.

### 6.2.2.2 Referendum

Po določitih ZLS (46. člen) lahko občani na referendumu odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum se opravi kot **naknadni referendum**, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe.

Občinski svet razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj 5 % volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.

Občinski svet lahko pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše **svetovalni referendum**, da ugotovi voljo občanov. Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali za njen del. V tem primeru odločitev volivcev ne zavezuje občinskih organov. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma da lahko vsak volivec, politična stranka v občini, svet ožjega dela občine. Novost iz novele ZLS 2005 je določba, ki pravi, da če občinski svet presodi, da je vsebina zahteve za referendum v nasprotju z ustavo in zakonom, lahko zahteva, da o tem odloči ustavno sodišče (47.a člen ZLS).



### 6.2.2.3 Ljudska iniciativa

Po ZLS (48. člen) lahko najmanj 5 % volivcev zahteva razveljavitev ali izdajo splošnega akta oziroma druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta in drugih občinskih organov. Organ, na katerega je zadeva naslovljena, mora odločiti o zahtevi v roku, določenem v statutu občine, najkasneje pa v treh mesecih od vložitve zahteve.

Lokalni demokraciji se posveča vedno več pozornosti tudi na mednarodni ravni. Iščejo se nove in širše možnosti za čim večje sodelovanje državljanov – občanov pri odločanju. Tako je Ministrski odbor Sveta Evrope na sestanku ministrskih poslancev 6. 12. 2001 sprejel priporočilo Ministrskega odbora državam članicam o sodelovanju državljanov pri lokalnem javnem življenju.<sup>42</sup>

### 6.3 Občinska uprava

Peto poglavje ZLS se nanaša na občinsko upravo. Zakon o lokalni samoupravi v 49. členu določa, da občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb. Nekatere pristojnosti občinske uprave pa so opredeljene tudi v drugih členih ZLS. Tako med pristojnosti občinske uprave sodi tudi opravljanje strokovnega in administrativnega dela za potrebe občinskega sveta (35. člen) in za delo nadzornega odbora (32a. člen), odločanje o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na prvi stopnji (67. člen).

Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana. Usmerja in nadzira jo župan, delo občinske uprave pa vodi **tajnik občine**. Tajnika občine (za katerega je mogoče s splošnimi akti občine določiti tudi naziv direktor ali direktorica občinske uprave), imenuje in razrešuje župan.

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi podrobneje določi župan (50. člen ZLS).

Občinska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. V ta namen se lahko ustanovi **občinska inšpekcija** (50.a člen).

Občine lahko ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave (gl. 49.a–49.d člen ZLS). Organ skupne občinske uprave ustanovijo občinski sveti. Ta organ je neposredni uporabnik občinskega proračuna tiste občine, kjer ima ta organ sedež. Organ skupne

---

<sup>42</sup> Širše: <http://www.gov.si/loksam/MEDNAR/partic.htm>.

občinske uprave vodi uradnik na položaju. Ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge pomembne zadeve za njegovo delovanje se določijo z odlokom o ustanovitvi organa.

Zakon o lokalni samoupravi (novela ZLS 2005) tudi določa, da se z občinskim predpisom lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se tako omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog (50.b člen ZLS).

#### **6.4 Občinske javne službe**

Ena izmed pomembnejših funkcij lokalne samouprave je kvalitetna oskrba občanov z javnimi dobrinami. Večina teh se zagotavlja v okviru sistema javnih služb. Zakon o lokalni samoupravi (61. člen) določa, da občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in tistih, za katere tako določa zakon (lokalne javne službe). Zagotavlja jih:

- neposredno v okviru občinske uprave,
- z ustanavljanjem javnih zavodov oziroma javnih podjetij,
- z dajanjem koncesij in
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb lahko dvoje ali več občin skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Občinski sveti udeleženih občin ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani. Akt o ustanovitvi skupnega organa določa naloge, organizacijo dela, način sprejemanja odločitev, financiranje in delitev stroškov med občinami. Skupni organ opravlja naloge v imenu in za račun občin, ki so ga ustanovile. Sedež organa je v občini, v kateri je sedež javnega zavoda ali javnega podjetja. Strokovne naloge za organ opravlja občinska uprava občine, v kateri je njegov sedež.

#### **6.5 Splošni in posamični akti občine**

Osmo poglavje ZLS govori o splošnih in posamičnih aktih občine. Občina sprejme **statut** občine, ki določa:

- temeljna načela za organizacijo in delovanje občine,
- oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede organov občinske uprave,
- način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini,
- druga vprašanja skupnega pomena, ki jih določa zakon (64. člen).

Zadeve iz svoje pristojnosti ureja občina z **odloki, odredbami, pravilniki in navodili**, zadeve iz prenesene pristojnosti pa z **odloki** in drugimi predpisi, določenimi z zakonom (65. člen).

Statut in drugi občinski predpisi morajo biti objavljeni v uradnem glasilu. Veljati začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno (66. člen ZLS)

V nadaljevanju (67. člen) ZLS določa, da občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh **iz lastne pristojnosti in prenesene državne pristojnosti**. O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če zakon ne določa drugače. O pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave odloča župan občine, v katere krajevno pristojnost zadeva spada, če zakon ne določa drugače.

Organi občine in nosilci javnih pooblastil odločajo v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. O pritožbah zoper posamične akte izdane v upravnih stvareh iz prenesene pristojnosti odloča pristojni državni organ (68. člen). O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča pristojno sodišče v upravnem sporu. ZLS tudi določa, da morajo materialni akti in akti poslovanja občine temeljiti na zakonu in drugem zakonitem predpisu (69.–70. člen).

## **6.6 Premoženje in financiranje občine**

Šesto poglavje zakona o lokalni samoupravi se nanaša na premoženje in financiranje občin, natančneje pa financiranje občin ureja zakon o financiranju občin.<sup>43</sup>

### **6.6.1 Premoženje občine**

Zakon o lokalni samoupravi določa, da mora občina s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Po ZLS (51. člen) premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Odsvojitve delov premoženja je dopustna proti plačilu, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne zadeve. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci v skladu z zakonom.

---

<sup>43</sup> Gl. Zakon o financiranju občin, Uradni list Republike Slovenije št. 123/2006 in Zakon o financiranju občin, Uradni list RS št. 32/2006 (15., 16., 18., 19., 27. člen).

## 6.6.2 Financiranje lokalnih zadev javnega pomena

V skladu z 52. členom ZLS lokalne zadeve javnega pomena občina financira iz lastnih virov, sredstev države in zadolžitve.

### Lastni viri občine

Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja občine. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena občini pripadajo naslednji prihodki:

- davek od premoženja,
- davek na dediščine in darila,
- davek na dobitke od iger na srečo,
- davek na promet nepremičnin,
- drugi davki, določeni z zakonom.

Dohodki od premoženja občine so predvsem:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
- dohodki od vlaganj kapitala,
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Vir financiranja občin so tudi prihodki od dohodnine.

### Sredstva države

Zakon o lokalni samoupravi določa (52. člen), da država zagotavlja dodatna sredstva občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov.

### Zadolževanje

Zakon o lokalni samoupravi v 55. členu določa, da se občina lahko zadolži pod pogoji, določenimi z zakonom.

Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine (57. člen ZLS).

Državni zbor je 24. 10. 2001 sprejel **Zakon o samoprispevku** (Uradni list RS, št. 87/01), po katerem občina lahko uvede samoprispevek za izgradnjo ali rekonstrukcijo javne komunalne infrastrukture, javne prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa in druge javne infrastrukture, ki jo zagotavlja občina. Samoprispevek se uvede po prej opravljenem referendumu. Samoprispevek je namenski prihodek občine in se lahko uvede za največ pet let in sicer za celotno območje občine ali za del naselja, naselje ali več naselij.

V svetu se financiranju lokalnih skupnosti namenja velika pozornost. Splošna usmeritev je večanje finančne neodvisnosti. Takšna prizadevanja so v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave, ki v 9. členu natančneje določa načela financiranja lokalnih skupnosti. Pri uresničevanju teh načel je bil pri nas storjen korak naprej že z novelo zakona o financiranju občin iz leta 1998 (znižanje finančne izravnave oziroma povečanje števila od finančne izravnave neodvisnih občin). Praksa je pokazala potrebo po reviziji normativne ureditve financiranja lokalnih skupnosti (občin in bodočih pokrajin), saj je več kot 75 % občin odvisnih od državnega proračuna.

Predstavniki Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (CLRAE), so v poročilu, ki so ga oblikovali po obisku v Sloveniji (leta 2001), odsvetovali nadaljnje ustanavljanje novih občin zlasti zaradi neustreznega načina financiranja in priporočili, da bi morali pogoje, kot jih določa ZLS za ustanovitev nove občine, dosledneje upoštevati še zlasti glede števila prebivalcev (5000).<sup>44</sup>

## 6.7 Medobčinsko sodelovanje

Deveto poglavje zakona o lokalni samoupravi ureja povezovanje občin v interesne zveze in združenja.<sup>45</sup>

Zakon o lokalni samoupravi določa, da občine lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov ustanovijo interesne zveze. Interesna zveza je oseba javnega prava, njeno poslovanje – pravice, obveznosti in odgovornosti so opredeljene v ustanovnem aktu zveze (86. člen ZLS).

Združenje<sup>46</sup> lahko občine ustanovijo zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave in skupnega zagotavljanja svojih interesov. Zakon o lokalni samoupravi natančneje določa pogoje in postopek za pridobitev statusa reprezentativnega združenja. Združenje ima status javnega prava, njegovo poslovanje je opredeljeno z aktom o ustanovitvi združenja (86.a člen ZLS).

Zakon tudi določa (po noveli ZLS iz leta 2002), da mora biti pred dokončnim oblikovanjem zakonov in drugih predpisov za področje občin zagotovljeno ustrezno sodelovanje z združenji občin (94. člen ZLS).

---

<sup>44</sup> Poročilo CLRAE: »Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji«, spletna stran: <http://www.sigov.si/loksam/pojmem.htm>.

<sup>45</sup> Do sprememb ZLS 2007 je bilo to poglavje namenjeno predvsem pokrajinam. Z novelo so bile določbe o pokrajinah črtane; v parlamentarni obravnavi so predlogi zakonov, ki bodo natančneje urejali področje pokrajin.

<sup>46</sup> Na primer: Skupnost občin Slovenije (SOS) in Združenje občin Slovenije (ZOS). Deluje pa tudi Združenje tajnikov občin Slovenije in druga.

## **6.8 Nadzor državnih organov**

V zakonu o lokalni samoupravi je nadzor s strani državnih organov urejen v desetem poglavju, nekatere določbe v zvezi z nadzorom pa vsebuje tudi zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05 - uradno prečiščeno besedilo).

Po ZLS (88. člen) državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin. Za prenesene državne zadeve opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva; nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. V ta namen morajo ministrstva zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. Ministrstvo mora opozoriti organ občine, če meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in predlagati ustrezne rešitve. Če pa ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, predlaga ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi splošnega akta z ustavo ali zakonom, ministrstvo vladi predlaga, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Vlada na predlog ministrstva ustavnemu sodišču predlaga zadržanje izvrševanja splošnega akta občine, za katerega meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev ustavno in zakonsko zagotovljenih pravic in svoboščin občanov (88.a člen).

Župan je dolžan najkasneje hkrati z objavo predložiti vladi oziroma ustreznemu ministrstvu odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države. Če vlada ali ministrstvo meni, da je odlok nezakonit, lahko zadrži njegovo izvrševanje in ga predloži ustavnemu sodišču (89. člen).

Če občina ne izvaja svojih izvirnih pristojnosti ali jih izvaja v nasprotju z zakonom, pristojno ministrstvo opozori občinski organ in predlaga način ter določi rok za izpolnitev naloge. Če občina tega ne izpolni in ministrstvo ugotovi, da bi zaradi opustitve lahko nastale škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje, ji naloži izpolnitev naloge z odločbo. Če občina ne izvrši odločbe, jo izvrši ministrstvo (90.a člen).

## **Razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana**

Zakon o lokalni samoupravi (90.b člen) ureja tudi razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana. Do predčasne razpustitve občinskega sveta lahko pride iz naslednjih razlogov:

- če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča,
- če v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta,
- če se po najmanj trikratnem sklicu občinskega sveta v obdobju koledarskega leta ne sestane na sklepni seji.

Župana pa se lahko predčasno razreši, če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore.

O razpustitvi oziroma razrešitvi odloča državni zbor na predlog vlade. Pred izdajo sklepa državni zbor občinski svet oziroma župana najprej opozori na nezakonito ravnanje in predlaga odpravo nezakonitosti. Če občinski svet oziroma župan to spoštuje, državni zbor postopek s sklepom ustavi; v nasprotnem primeru pa občinski svet razpusti oziroma razreši župana, potem ko ugotovi, da je to primeren in nujen ukrep za zagotovitev lokalne samouprave v občini. Na sklep državnega zbora je v 30 dneh mogoče vložiti zahtevo za presojo o ustavnosti sklepa (90.c člen ZLS).

V primeru razpustitve občinskega sveta državni zbor razpiše predčasne volitve. Nujne naloge opravlja župan do izvolitve novega sveta. Če je razrešen župan, državni zbor razpiše nadomestne volitve župana. Nujne naloge opravlja podžupan oziroma član občinskega sveta. Če pride do hkratne razpustitve oziroma razrešitve obeh organov, potem imenuje vlada začasnega upravitelja, ki do izvolitve novih organov opravlja nujne naloge (90.b in 90.č člen ZLS).

V svetu so uveljavljeni različni načini odgovornosti župana oziroma občinskih svetnikov in segajo od disciplinskih ukrepov do suspenza oziroma razrešitve.<sup>47</sup> Delegacija CLRAE je med obiskom v Sloveniji izrazila pomisleke v zvezi s takratno ureditvijo odpoklica županov oziroma razpustitve občinskega sveta. Gre namreč za neposredno izvoljena organa lokalne samouprave, zato je po njihovem mnenju takšna rešitev z vidika ustavnega jamstva lokalne samouprave in z vidika vsebine Evropske listine lokalne samouprave nesprejemljiva.<sup>48</sup>

Ureditev, ki je veljala pred novelo ZLS 2005 glede možnosti razpustitve občinskega sveta oziroma razrešitve župana je ustavno sodišče najprej zadržalo<sup>49</sup> zaradi škodljivih in težko

---

<sup>47</sup> Na primer na Finskem župana imenuje občinski svet, lahko pa ga tudi razreši; v Italiji lahko predsednik republike na predlog ministra za notranje zadeve razpusti občinski svet oziroma odpokliče župana v primeru hujših kršitev ... Pri tem je treba upoštevati, da na takšno ali drugačno ureditev vpliva več dejavnikov: npr. struktura lokalne samouprave, tradicija lokalne samouprave v določeni državi itn. Širše: Žagar (2002): »Razrešitev župana«.

<sup>48</sup> Poročilo delegacije CLRAE: "Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji«, spletna stran: <http://www.sigov.si/loksam/pojmem.htm>.

<sup>49</sup> Gre za takratni 90.b člen ZLS, gl odločbo US, št. U-I-33/02-7 (Uradni list RS, št. 16/02 in 108/03).

popravljivih posledic, ki bi lahko (v konkretnem primeru) nastale, če bi ta člen ostal v veljavi, kasneje pa tudi razveljavilo. Novo ureditev je prinesla novela ZLS 2005. Očitno je praksa delovanja lokalne samouprave opozorila na pomanjkljivosti oziroma (ne)ustreznost normativne ureditve tudi na tem področju.

## 6.9 Varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij

Varstvu lokalne samouprave je namenjeno enajsto poglavje Zakona o lokalni samoupravi. Občina oziroma pokrajina:

- lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države pri ustavnem sodišču, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti (91. člen);
- lahko v upravnem sporu spodbija konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor (92. člen);
- ima v postopku, v katerem se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij pred državnimi organi položaj stranke, če so s temi akti neposredno prizadete njene pravice in koristi, določene z ustavo in zakoni.

Po ZLS ima občina pravico biti obveščena o vsakem upravnem postopku, v katerem državni organ odloča na osnovi predpisov občine (93. člen ZLS).

Zakon o lokalni samoupravi (94. člen) tudi določa, da mora državni zbor pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z ustavo nanašajo na koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, je treba lokalno skupnost seznaniti z namenom takega predpisa, preden se predpis sprejme.

Poleg tega mora Vlada (po noveli ZLS iz leta 2002) pred sprejetjem predlogov zakonov in drugih predpisov zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin.

\*\*\*

Pregled naše normativne ureditve lokalne samouprave kaže, da je večina načel Evropske listine lokalne samouprave upoštevanih. Nimamo pa še pokrajin, čeprav ima večina evropskih držav večnivojsko lokalno samoupravo. »*Decentralizacija in demokratizacija, ki ju promovira Evropska listina lokalne samouprave, se na področju regionalizma ne uresničujeta, čeprav je Slovenija listino podpisala in ratificirala*« (Ribičič, 1998: 29).

Odprta so tudi vprašanja glede razmejitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, vpliv lokalnih skupnosti na državno odločanje, oblikovanje (širših) organov lokalnih skupnosti in nekatera druga. V nadaljnjih procesih reforme lokalne samouprave pri nas bi bilo treba več pozornosti nameniti uresničevanju načela samostojnosti, ki lokalno samoupravo varuje pred



posegi države vključno s finančno avtonomijo, načelu subsidiarnosti, ki spodbuja porazdelitev pristojnosti na ožje lokalne skupnosti, in ustanovitvi pokrajin.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Primerjaj Ribičič, Ciril (2001): »Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija«.

## 7 NADALJNI RAZVOJ SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE

Za področje lokalne samouprave je značilna obsežna normativna dejavnost. Osrednja pozornost je usmerjena v oblikovanje pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti. V parlamentarni proceduri je t. i. pokrajinska zakonodaja:

- predlog zakona o pokrajinah, ki bo natančneje urejal pravni status pokrajine, naloge, organe pokrajine, sodelovanje prebivalcev pri odločanju, naloge in organizacijo pokrajinske uprave, premoženje in načela financiranja pokrajine, statut pokrajine, sodelovanje pokrajine z občinami, državnimi organi in medsebojno sodelovanje pokrajin;
- predlog zakona o volitvah v pokrajinah, ki bo urejal volitve v pokrajinski svet;
- predlog zakona o financiranju pokrajin, ki bo urejal financiranje pokrajin.<sup>51</sup>

Junija 2007 so bile sprejete tudi spremembe in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi. To je bilo potrebno tudi zaradi ustrezne uskladitve z ustavnimi spremembami iz leta 2006.

Poleg uresničevanja ciljev, ki so bili oblikovani ob reformi lokalne samouprave, se kot trend kažejo (skladno z razvojem lokalne samouprave in smernicami Sveta Evrope) še naslednji:

- krepitev neposrednega sodelovanja državljanov v lokalnem javnem življenju,
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist lokalnim skupnostim,
- takšna reorganizacija javnih služb, ki bo omogočala zadovoljevati sodobne potrebe prebivalcev lokalnih skupnosti,
- regionalizacija v državah, kjer so razlogi za to,
- dograjevanje normativne ureditve lokalne samouprave,
- krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti.<sup>52</sup>

Vsebine teh ciljev, ki se nanašajo na področje lokalne in regionalne demokracije, so predmet razprav tudi v drugih državah. Prizadevanja za ustrezne rešitve glede financiranja lokalnih skupnosti, razdelitve pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državo ter druga so namreč vedno znova aktualna. Poleg tega se (tudi na mednarodni ravni) kažejo zahteve in potrebe po čim širšem vključevanju ljudi – občanov – v nivoje odločanja na najnižjih ravneh, torej v lokalnih skupnostih, in pa uvajanje etičnih standardov tudi na lokalni ravni.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Več o vsebini predlogov gl. spletno stran Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/predpisi\\_o\\_delovanju\\_lokalne\\_samouprave/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/predpisi_o_delovanju_lokalne_samouprave/).

<sup>52</sup> Natančneje gl. »Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS«, spletna stran: <http://www.sigov.si/loksam/izhod187.htm>.

<sup>53</sup> Gl. Priporočilo (2001) 19 Ministrskega odbora državam članicam o sodelovanju državljanov pri lokalnem javnem življenju in Evropski kodeks ravnanja lokalnih in regionalnih izvoljenih predstavnikov, ki ga je sprejel Svet Evrope leta 1999, spletna stran Službe za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Reforma lokalne samouprave v Sloveniji še ni zaključena. Dejansko gre za zahteven proces, ki potrebuje svoj čas. Ob tem je očitna tudi dinamika, ki jo lokalna samouprava vsebuje, saj se sistem lokalne samouprave nenehno dograjuje, iščejo se nove, boljše in učinkovitejše sistemske rešitve, in sicer tudi ob sodelovanju z občani, krajani, katerim je lokalna samouprava v prvi vrsti namenjena.

## 8 LITERATURA

### 8.1 Literatura

1. Grad, France (1998): "Lokalni organi – njihov položaj in medsebojna razmerja." Pravna praksa št. 6. (priloga str. 1–7).
2. Ribičič, Ciril (2001): »Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija.« V: Vodnik po slovenski lokalni samoupravi (Ur. S. Vlaj). Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli. Ljubljana.
3. Ribičič, Ciril (1997): Lokalna samouprava (študijsko gradivo). Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve Ljubljana.
4. Ribičič, Ciril (1998): "Za regionalizem in zbor pokrajin." V: Regionalizem v Sloveniji. Zbornik (Ur. C. Ribičič). Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
5. Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike. Založba obzorja Maribor.
6. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
7. Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani.
8. Žagar, Katarina (2002): »Razrešitev župana.« Raziskovalni sektor. Državni zbor Republike Slovenije.

### 8.2 Pravni predpisi in viri

#### Pravni predpisi

1. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS št. 33/91.
2. Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 66/00.
3. Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/03.
4. Ustavni zakon o spremembi 14. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04.
5. Ustavni zakon o spremembi 43. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04.
6. Ustavni zakon o spremembi 50. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 69/04.
7. Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 42/97).
8. Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 68/2006.

9. Zakon o financiranju občin (Uradni list Republike Slovenije št. 80/94, 45/97 – odl. US, 56/98, 59/99 – odl. US, 61/99 – odl. US, 89/99- odl. US, 90/05, 32/2006 - uradno prečiščeno besedilo).
10. Zakon o financiranju občin (Uradni list Republike Slovenije št. 123/06).
11. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 6/94 – odl. US, 45/94 – odl. US, 57/94, 14/95, 20/95 – odl. US, 63/95 – obvezna razlaga, 9/96 – odl. US, 44/96 – odl. US, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98 – odl. US, 74/98, 59/99 – odl. US, 70/00, 28/01 – odl. US, 51/02, 72/05, 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 21/06-odl US, 60/2007)
12. Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 121/05, 22/06 - uradno prečiščeno besedilo, 70/06 - odl. US, 60/2007).
13. Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS št. 44/96, 28/01 – odl. US).
14. Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS št. 29/95, 44/96 – odl. US).
15. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe št. 15).
16. Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS št. 60/94, 69/94, 73/94 – odl. US, 73/95 – odl. US, 56/98, 67/98 – odl. US, 72/98 - odl. US, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06).

## Viri

1. Delovno gradivo za predlog zakona o pokrajinah, spletna stran: <http://www.mnz.si/si/1635.php> (11.3.2003)
2. Dograjevanje zakonodaje s področja lokalne samouprave (26.2.2003), spletna stran: <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/novzak1.doc> (11.3.2003)
3. Glavni poudarki sprememb Zakona o lokalni samoupravi, spletna stran: <http://www.gov.si/loksam/STRPOM/okroznica/okr1a.htm> (4.9.2002)
4. Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS, spletna stran: <http://www.sigov.si/loksam/izhod187.htm> (11.9.2001)
5. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, spletna stran: [http://www.idcse.nuk.si/body\\_kongres\\_lokalnih\\_oblasti.html](http://www.idcse.nuk.si/body_kongres_lokalnih_oblasti.html) (5.2.2001)
6. (1992): »Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji.« Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, posebna številka, zvezek I, Ljubljana.
7. Poročilo CLRAE : »Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji« spletna stran: <http://www.sigov.si/loksam/pojmem.htm> (18.6.2001)
8. (1993): »Predlog za izdajo zakona o lokalni samoupravi z osnutkom zakona« Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, št. 17, Ljubljana.
9. (1999): »Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije« Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije št. 21, Ljubljana.

10. (2001): »Predlog za začetek postopka za spremembe ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona« Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 69/01, Ljubljana.
11. Predpisi o delovanju lokalne samouprave, spletna stran: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/predpisi\\_o\\_delovanju\\_lokalne\\_samouprave/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/predpisi_o_delovanju_lokalne_samouprave/), Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, oktober 2007.
12. Pregled števila občin po številu prebivalcev, spletna stran: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/obcine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/), Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, september 2007.
13. Sklep o podelitvi statusa mesta naseljem v Republiki Sloveniji, Vlada Republike Slovenije, 22.12.2005, spletna stran Vlade Republike Slovenije: [http://www.gov.si/vrs/delo\\_vlade/](http://www.gov.si/vrs/delo_vlade/) (marec, 2006).
14. (1994): "Uvedba lokalne samouprave v Sloveniji." Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, posebna št. 21. Ljubljana.

## **PRILOGE**

### **Priloga 1 ZAKON O RATIFIKACIJI EVROPSKE LISTINE LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS)**

#### **ZAKON O RATIFIKACIJI EVROPSKE LISTINE LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS)<sup>54</sup>**

##### 1. člen

Ratificira se Evropska listina lokalne samouprave, ki je bila podpisana 15. oktobra 1985 v Strasbourgu v angleškem in francoskem jeziku.

##### 2. člen

Besedilo listine v angleškem izvirniku in slovenskem prevodu se glasi:

#### **EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE**

##### **PREAMBULA**

Države članice Sveta Evrope, podpisnice te listine,

upoštevajo, da je cilj Sveta Evrope doseči večjo enotnost med njenimi članicami zaradi zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so njihova skupna dediščina;

upoštevajo, da je eden od načinov za doseg tega cilja dogovarjanje na upravnem področju;

upoštevajo, da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve;

upoštevajo, da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope;

so prepričane, da se ta pravica lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni;

so prepričane, da obstoj lokalnih oblasti z dejanskimi nalogami lahko zagotovi upravo, ki je učinkovita in hkrati blizu državljanom;

se zavedajo, da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti;

izjavljajo, da to terja obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje in

so se zato dogovorile kot sledi:

---

<sup>54</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15

#### 1. člen

Pogodbenice se zavezujejo, da se bodo ravnale po naslednjih členih na način in v obsegu, določenem v 12. členu te listine.

### I. DEL

#### 2. člen

##### **Ustavni in zakonski temelji za lokalno samoupravo**

Načelo lokalne samouprave se priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče.

#### 3. člen

##### **Pojem lokalne samouprave**

1. Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.
2. To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.

#### 4. člen

##### **Področje dejavnosti lokalne samouprave**

1. Temeljna pooblastila in naloge lokalnih oblasti so predpisani z ustavo in zakonom. Ta določba pa ne preprečuje prenosa pooblastil in nalog za posebne namene v skladu z zakonom na lokalne oblasti.
2. Lokalne oblasti imajo v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti.
3. Javne naloge naj po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Dodelitev naloge drugi oblasti bi morala biti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.
4. Pooblastila, dana lokalnim oblastem morajo praviloma biti polna in izključna. Ne sme jih izpodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa.
5. Pri pooblastilih, ki jih nanje prenaša osrednja ali pokrajinska oblast, je lokalnim oblastem, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram.
6. Kolikor je mogoče, je treba lokalne oblasti pravočasno in na primeren način vprašati za mnenje pri načrtovanju in odločanju v vseh stvareh, ki jih neposredno zadevajo.

#### 5. člen

##### **Varstvo mej lokalne oblasti**

Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon.



## 6. člen

### **Ustrezne upravne strukture in viri za delo lokalnih oblasti**

1. Brez vpliva na splošnejše zakonske določbe lahko lokalne oblasti določijo svoje lastne upravne strukture zaradi prilagoditve krajevnim potrebam in zagotovitve učinkovitega upravljanja.
2. Pogoji za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi naj omogočajo zaposlovanje zelo kakovostnega osebja na temelju uspešnosti in sposobnosti; za to je treba zagotoviti primerne možnosti za usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

## 7. člen

### **Pogoji za izvajanje nalog na lokalni ravni**

1. Pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov naj zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij.
2. Omogočajo naj ustrezno denarno povračilo stroškov, ki jih imajo pri opravljanju svoje funkcije, kot tudi, kjer je to primerno, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ali plačilo za opravljeno delo in ustrezno socialno varstvo.
3. Vse funkcije in dejavnosti, za katere se šteje, da so nezdružljive z delovanjem izvoljenega v lokalni upravi, so določene z zakonom ali temeljnimi pravnimi načeli.

## 8. člen

### **Upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti**

1. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon.
2. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti.
3. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

## 9. člen

### **Finančni viri lokalnih oblasti**

1. Lokalne oblasti so v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo.
2. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon.
3. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.
4. Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog.
5. Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in

finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog.

6. Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri.
7. Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.
8. Za najmanjše posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

#### 10. člen

##### **Pravica lokalnih oblasti do združevanja**

1. Lokalne oblasti imajo pri izvajanju svojih pooblastil pravico sodelovati in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena.
2. V vsaki državi se prizna pravica lokalnih skupnosti do združevanja za varstvo in pospeševanje skupnih koristi in do mednarodnega združevanja lokalnih skupnosti.
3. Pod pogoji, ki jih lahko določi zakon, imajo lokalne oblasti pravico do sodelovanja z ustreznimi organi v drugih državah.

#### 11. člen

##### **Pravno varstvo lokalne samouprave**

Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo prosto izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji.

## II. DEL

### Druge določbe

#### 12. člen

##### **Obveznosti**

1. Vsaka pogodbenica se zaveže, da bo spoštovala vsaj dvajset odstavkov I. dela listine, od katerih jih bo izbrala najmanj deset, ki jih vsebujejo:
  - 2. člen,
  - prvi in drugi odstavek 3. člena,
  - prvi, drugi in četrti odstavek 4. člena,
  - 5. člen,
  - prvi odstavek 7. člena,
  - drugi odstavek 8. člena,
  - prvi, drugi in tretji odstavek 9. člena,
  - prvi odstavek 10. člena,
  - 11. člen.

2. Vsaka država pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi obvesti generalnega sekretarja Sveta Evrope o izbranih odstavkih v skladu z določbami prvega odstavka tega člena.
3. Vsaka pogodbenica lahko kadar koli pozneje generalnega sekretarja obvesti, da jo zavezuje kateri koli odstavek te listine, ki ga še ni sprejela po prvem odstavku tega člena. Taka kasneje izražena zavezanost se šteje za sestavni del ratifikacije, sprejema ali odobritve pogodbenice, ki pošlje tako obvestilo, in ima enak učinek od prvega dne meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je generalni sekretar prejel notifikacijo.

#### 13. člen

##### **Oblasti, na katere se listina nanaša**

Načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje ta listina, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine tudi razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti.

#### 14. člen

##### **Določba o obveščanju**

Vsaka pogodbenica pošlje generalnemu sekretarju Sveta Evrope vse ustrezne informacije, ki zadevajo zakonske določbe in druge ukrepe, sprejete zaradi uskladitve z določili te listine.

### III. DEL

#### 15. člen

##### **Podpis, ratifikacija in začetek veljavnosti**

1. Ta listina je na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope. Treba jo je ratificirati, sprejeti ali odobriti. Listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi se deponirajo pri generalnem sekretarju Sveta Evrope.
2. Listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko so štiri države članice Sveta Evrope izrazile svoje soglasje, da jih listina zavezuje v skladu z določbami prejšnjega odstavka.
3. Za vsako državo članico, ki pozneje izrazi svoje soglasje, da jo listina zavezuje, začne listina veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva deponiranja listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi.

#### 16. člen

##### **Območna klavzula**

1. Vsaka država lahko ob podpisu ali deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu, odobritvi ali pristopu določi območje ali območja, za katera se ta listina uporablja.

2. Vsaka država lahko kadar koli pozneje z izjavo, naslovljeno na generalnega sekretarja Sveta Evrope, uporabo te listine razširi na katero koli drugo območje, navedeno v izjavi. Za tako območje listina začne veljati prvi dan meseca, ki sledi izteku treh mesecev od dneva, ko je tako izjavo prejel generalni sekretar.
3. Vsaka izjava, dana po prejšnjih dveh odstavkih, se lahko za vsako območje, navedeno v taki izjavi, umakne z notifikacijo, naslovljeno na generalnega sekretarja. Umik začne učinkovati prvi dan meseca, ki sledi izteku šestih mesecev od dneva, ko je tako notifikacijo prejel generalni sekretar.

#### 17. člen

#### **Odpoved**

1. Vsaka pogodbenica lahko to listino odpove kadar koli po izteku petih let od dneva, ko je začela veljati. Obvestilo o odpovedi je treba dati šest mesecev prej generalnemu sekretarju Sveta Evrope. Taka odpoved ne vpliva na veljavnost listine za druge pogodbenice pod pogojem, da število njenih pogodbenic ni nikoli manjše od štiri.
2. Vsaka pogodbenica lahko v skladu z določbami prejšnjega odstavka odpove tudi veljavnost vsakega odstavka I. dela te listine, ki jih je sprejela, pri čemer pogodbenico še vedno zavezujeta število in vrsta odstavkov, določenih v prvem odstavku 12. člena. Šteje se, da je vsaka pogodbenica, ki po odpovedi kakšnega odstavka ne izpolnjuje več zahtev prvega odstavka 12. člena, odpovedala tudi listino samo.

#### 18. člen

#### **Notifikacije**

Generalni sekretar Sveta Evrope države članice Sveta Evrope obvesti o:

- a. vsakem podpisu;
- b. deponiranju vsake listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi;
- c. vsakem datumu začetka veljavnosti te listine v skladu s 15. členom;
- d. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb drugega in tretjega odstavka 12. člena;
- e. vsaki notifikaciji, prejeti glede uporabe določb 13. člena;
- f. vsakem drugem dejanju, notifikaciji ali sporočilu, ki se nanaša na to listino.

V potrditev tega so podpisani, ki so za to pravilno pooblaščen, podpisali to listino.

Sestavljeno v Strasbourgu 15. Oktobra 1985 v angleščini in francoščini, pri čemer sta obe besedili enako verodostojni, v enem samem izvodu, ki se hrani v arhivu Sveta Evrope. Generalni sekretar Sveta Evrope vsaki državi članici Sveta Evrope dostavi overjene kopije.

#### 3. člen

Za izvajanje te listine skrbi Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave.

#### 4. člen

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe.

Št. 000-02/96-8/1

Ljubljana, dne 1. oktobra 1996

Predsednik  
Državnega zbora  
Republike Slovenije  
Jožef Školč l.r.

## Priloga 2: SLOVENSKE OBČINE

1. Ajdovščina	54. Ivančna Gorica	107. Oplotnica	160. Šentrupert
2. Apače	55. Izola	108. Ormož	161. Škocjan
3. Beltinci	56. Jesenice	109. Osilnica	162. Škofja Loka
4. Benedikt	57. Jezersko	110. Pesnica	163. Škofljica
5. Bistrica ob Sotli	58. Juršinci	111. Piran	164. Šmarje pri Jelšah
6. Bled	59. Kamnik	112. Pivka	165. Šmarješke Toplice
7. Bloke	60. Kanal	113. Podčetrtek	166. Smartno ob Paki
8. Bohinj	61. Kidričevo	114. Podlehnik	167. Šmartno pri Litiji
9. Borovnica	62. Kobarid	115. Podvelka	168. Šoštanj
10. Bovec	63. Kobilje	116. Poljčane	169. Štore
11. Braslovče	64. Kočevje	117. Polzela	170. Sveti Jurij v Slovenskih goricah
12. Brda	65. Komen	118. Postojna	171. Tabor
13. Brezovica	66. Komenda	119. Prebold	172. Tišina
14. Brežice	67. Kostanjevica na Krki	120. Preddvor	173. Tolmin
15. Cankova	68. Kostel	121. Prevalje	174. Trbovlje
16. Cerklje na Gorenjskem	69. Kozje	122. Puconci	175. Trebnje
17. Cerknica	70. Kranjska Gora	123. Rače-Fram	176. Trnovska vas
18. Cerkno	71. Križevci	124. Radeče	177. Trzin
19. Cerkvenjak	72. Krško	125. Radenci	178. Tržič
20. Cirkulane	73. Kungota	126. Radlje ob Dravi	179. Turnišče
21. Črenšovci	74. Kuzma	127. Radovljica	180. Velika Polana
22. Črna na Koroškem	75. Laško	128. Ravne na koroškem	181. Velike Lašče
23. Črnomelj	76. Lenart	129. Razkrižje	182. Veržej
24. Destnik	77. Lendava	130. Rečica ob Savinji	183. Videm
25. Divača	78. Litija	131. Renče-Vogrsko	184. Vipava
26. Dobje	79. Ljubno	132. Ribnica	185. Vitanje
27. Dobropolje	80. Ljutomer	133. Ribnica na Pohorju	186. Vodice
28. Dobrna	81. Log-Dragomer	134. Rogašovci	187. Vojnik
29. Dobrova-Polhov Gradec	82. Logatec	135. Rogaška Slatina	188. Vransko
30. Dobrovnik	83. Loška dolina	136. Rogatec	189. Vrhnika
31. Dol pri Ljubljani	84. Loški Potok	137. Ruše	190. Vuzenica
32. Dolenjske Toplice	85. Lovrenc na Pohorju	138. Selnica ob Dravi	191. Zagorje ob Savi
33. Domžale	86. Luče	139. Semič	192. Zavrč
34. Dornava	87. Lukovica	140. Sevnica	193. Zreče
35. Dravograd	88. Majšperk	141. Sežana	194. Žalec
36. Duplek	89. Makole	142. Slovenska Bistrica	195. Železniki
37. Gorenja vas-Poljane	90. Markovci	143. Slovenske Konjice	196. Žetale
38. Gorišnica	91. Medvode	144. Sodražica	197. Žiri
39. Gorje	92. Mengeš	145. Solčava	198. Žirovnica
40. Gornja Radgona	93. Metlika	146. Središče ob Dravi	199. Žužemberk
41. Gornji Grad	94. Mežica	147. Starše	
42. Gornji Petrovci	95. Miklavž na Dravskem polju	148. Straža	<b>MESTNE OBČINE</b>
43. Grad	96. Miren-Kostanjevica	149. Sveta Ana	200. Celje
44. Grosuplje	97. Mirna Peč	150. Sveta trojica v Slovenskih goricah	201. Koper
45. Hajdina	98. Mislinja	151. Sveti Andraž v Slovenskih goricah	202. Kranj
46. Hoče-Slivnica	99. Mokrionog-Trebelno	152. Sveti Jurij	203. Ljubljana
47. Hodoš	100. Moravče	153. Sveti Tomaž	204. Maribor
48. Horjul	101. Moravske Toplice	154. Šalovci	205. Murska Sobota
49. Hrastnik	102. Mozirje	155. Šempeter-Vrtojba	206. Nova Gorica
50. Hrpelje-Kozina	103. Muta	156. Šenčur	207. Novo Mesto
51. Idrija	104. Naklo	157. Sentilj	208. Ptuj
52. Ig	105. Nazarje	158. Šentjernej	209. Slovenj Gradec
53. Ilirska Bistrica	106. Odranci	159. Šentjur pri Celju	210. Velenje

Vir: Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94 odl. US, 73/95 odl. US, 56/98, 67/98 odl. US, 72/98 odl. US, 75/98, 52/02, 27 /06, 61/06.

### **Priloga 3: VPRAŠANJA ZA PONAVLJANJE**

Pojem in pomen lokalne samouprave.

Med enonivojsko in dvo- ali večnivojsko lokalno samoupravo.

Primerjava med prejšnjo komuno in sedanjo občino.

Cilji in rezultati reforme lokalne samouprave.

Ustavna opredelitev lokalne samouprave.

Kateri zakon ureja postopek za ustanovitev nove občine oziroma spremembo njenega območja?

Kako nastane nova občina – pogoji.

Mestna občina – posebnosti in lastnosti.

Razmejitev med državnimi in lokalnimi zadevami.

Prenos upravnih nalog iz države na občino(e).

Ožji deli lokalne skupnosti – vloga in pomen!

Ali ima krajevna skupnost status pravne osebe?

Organizacijska struktura občine – organi občine?

Pristojnosti organov občine.

Funkcionarji občine, nezdržljivost in prenehanje funkcije.

Kako potekajo volitve občinskega sveta in župana?

Volilna pravica tujcev na lokalnih volitvah.

Razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana.

Oblike neposredne demokracije v občini.

Na kakšen način se financirajo občine?

Ustavna ureditev pokrajin.

Koliko pokrajin imamo v Sloveniji?

Oblike medobčinskega sodelovanja?

Kdo nadzoruje lokalno samoupravo?

Na kakšen način je zagotovljeno varstvo lokalne samouprave?

Pomen Evropske listine lokalne samouprave.

Ali so v naši zakonodaji spoštovana načela Evropske listine lokalne samouprave?

Število občin in mestnih občin v Sloveniji.