



Številka: 007-124/2017/36
Ljubljana, 20. 12. 2017
EVA: 2016-3130-0016
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si
ZADEVA: Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi – predlog za obravnavo – NOVO GRADIVO št. 1
1. Predlog sklepa vlade:
Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... sprejela naslednji
S K L E P
Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po rednem postopku.
Mag Lilijana Kozlovič GENERALNA SEKRETARKA
Sklep prejmejo: - Ministrstvo za javno upravo - Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo - Državni zbor Republike Slovenije
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:
/
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:
- Boris Koprivnikar, minister - Dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU - Mag. Ksenija Klampfer, državna sekretarka, MJU - Dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo, MJU - Helena Kavčič, podsekretarka, Služba za lokalno samoupravo, MJU
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:
ne
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:
- Boris Koprivnikar, minister, MJU - dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU - mag. Ksenija Klampfer, državna sekretarka, MJU
5. Kratek povzetek gradiva:
V veljavnem ZLS se spreminja člen, ki določa reprezentativnost združenj občin, zaradi odprave ugotovljene neustavnosti, obenem se spreminja tista določila, za katera je bilo ocenjeno, da so neustrezna ali pa neusklajena z drugo področno zakonodajo ter da bo sprememba določil pomenila učinkovitejšo lokalno samoupravo.

6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> - nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja - razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: NE		
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: Kratka obrazložitev		
Predlagane vsebine ne bodo imele učinkov na javnofinančne prihodke in odhodke državnega in občinskih proračunov, predlog zakona pa nima finančnih posledic tudi za druga javnofinančna sredstva.		
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:		
Vsebina predloženega predpisa vpliva na:		
- pristojnost občin		DA
- delovanje občin		DA
- financiranje občin		NE
Predpis je bil poslan v mnenje:		
- Skupnosti občin Slovenije SOS: DA		
- Združenju občin Slovenije ZOS: DA		
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA		
<p>Dne 27. 2. 2017 so bila o predpisu posebej obveščena in povabljeni k podajanju stališč vsa tri združenja, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. 14. 3. 2017 je bilo izvedena prva predstavitev Predloga sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi. K na sestanku podanim pripombam in zadržkom združenj občin je bila pripravljena nova dopolnjena verzija predloga novele, ki je bila vsem trem združenjem predstavljena na sestanku 22. 6. 2017.</p> <p>Ker je 11. 7. 2017 nepovezani poslanec Državnega zbora RS Andrej Čuš v parlamentarni postopek vložil predlog Zakona o spremembi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), je Ministrstvo za javno upravo postopek priprave novele ZLS upočasnilo, saj je bilo treba začeti postopek obravnave poslanskega zakona zaključiti. Zato je deloma dopolnjeno in s Službo Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvom za pravosodje dodatno usklajeno besedilo novele ZLS pripravilo v začetku novembra 2017 in jo 23. 11. 2017 predstavilo združenjem občin. Na podlagi razprave in dogovora z združenji na sestanku 23. 11. 2017 je bila ponovno spremenjena verzija predloga novele. Z Ministrstvom za pravosodje je bilo treba uskladiti določbo ZLS z novim Zakonom o državnem odvetništvu (ZDOdv) (Uradni list RS, št. 23/17).</p> <p>Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: Predlagatelj je upošteval stališča ZMOS in ZOS, da ni potrebe po enakem odstotku za ugotavljanje reprezentativnosti združenj mestnih občin glede na njihovo majhno število ampak da naj se določi pogoj 50% mestnih občin za pridobitev lastnosti reprezentativnosti njihovega združenja saj zadostuje eno reprezentativno združenje mestnih občin. Prav tako je upošteval stališče vseh združenj, da ni potrebe po tem, da se občina v primeru članstva v več združenjih odloči katero združenje bo izbrala za reprezentativno ter ponovnem ugotavljanju pogojev za reprezentativnost združenj. Hkrati so podprla idejo, da bi v novelo vključili poseben člen glede participativnega proračuna, ki ne bi bil vezan</p>		

le na ožje dele ampak na občino kot celoto.

Upoštevan je tudi predlogov združenj občin, da črtanje 8. in 9. člena novele (53. in 54. člena) ne prinaša nobenih učinkov, vzbuja pa vtis, da gre za oženje virov za financiranje občin. Člena je treba razumeti kot programski določbi, ki imata vpliv na Zakon o financiranju občin. Zato je predlog umaknil.

Predlagatelj je ponovno proučil določbe 2. člena novele, ki ureja participativni proračun v ožjih delih občine. Pri odločitvi za umik določbe je med drugim upošteval stališče Zakonodajno pravne službe Državnega zbora RS k predlogu prej omenjenega Zakona o spremembi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S) z dne 20. 9. 2017 in primerjalni pregled Raziskovalno-dokumentacijskega sektorja Državnega zbora RS o Participativnem proračunu z dne 6. 10. 2017. Z morebitnim normativnim urejanjem omenjene vsebine bi predlagatelj trčil ob vprašanje pristojnosti organov občine v razmerju do prebivalcev, ki odločajo o vsebinah, ki sodijo v občinski proračun in na težavo enotnega urejanja vsebine, ki terja krajevno prilagojeno obliko in ima v praksi mnogotere različne postopke. Zato se je odločil, da bo participativni proračun dodan v novem členu kot izbirna možnost neposredne oblike sodelovanja občanov v občini.

Predlagatelj je opravil posebno posvetovanje z Ministrstvom za finance in se po premisleku odločil za manj ambiciozno spremembo vloge in položaja zvez občin. Zato je namesto nadomestitve celotnega člena predlagal spremembo dveh odstavkov 86. člena, ki se nanašata na postopek ustanovitve in predstavljanja zveze.

Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani:

/

9. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

DA

Datum objave: 1. 6. 2017

V razpravo so bili vključeni predstavniki zainteresirane in strokovne javnosti,. Predpis je bil dne 1. 6. 2017 objavljen na spletnem naslovu e-uprava: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8343> z možnostjo podajanja komentarjev do vključno 30. 6.2017.

Do konca določenega roka za podajo mnenj oziroma komentarjev javnosti, torej do 30.6.2017, je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo prejelo osem odzivov, med katerimi so bili tudi predlogi obeh reprezentativnih združenj občin ter Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Državnega sveta RS, ki je podala vsebinsko enake pripombe in predloge kot združenji (vsebinska katerih je obrazložena pri točki 8).Po mnenju Informacijske pooblaščenke z novelo niso urejeni problemi (prekomernega) zbiranja in obdelave osebnih podatkov s strani občin. Ministrstvo meni, da je že uveljavljena ureditev ustrezna, saj 21.a člen ZLS natančno določa katere podatke lahko pridobiva in na kak način jih lahko obdeluje, problem so tako kot to ugotavlja sam predlagatelj, nejasne določbe področne zakonodaje in njihovega neustreznega tolmačenja, česar pa ni mogoče rešiti z noveliranjem ZLS ampak druge področne zakonodaje. Prejeta so bila tudi tri mnenja posameznikov in nevladnih organizacij, Matica Primca in Jaka Fabjana ter Umanotere glede participativnega proračuna. Glede participativnega proračuna, sprejemanja proračuna, financiranja občin, ohranitve pravne subjektivitete, omejitve županskih mandatov na dva zaporedna mandata, ter natančnega definiranja občine pri informiranju občanov pa je podalo svoje predloge tudi gibanje Skupaj iz Kopra.

10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA

11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

NE

Boris Koprivnikar
MINISTER

PRILOGA 3:

**PREDLOG
(EVA 2016-3130-0016)**

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Ustavno sodišče RS je z odločbo U-I-150/15-25 z dne 10. 11. 2016 ugotovilo neustavnost sedmega odstavka 86.a člena Zakona o lokalni samoupravi. Določba ureja pridobitev lastnosti reprezentativnosti združenja občin. Zaradi ugotovljene neustavnosti člena, ki ureja reprezentativnost združenj je treba spremeniti obstoječo zakonsko ureditev. V Sloveniji imamo trenutno tri združenja občin. Zgolj dve od njih pa imata status reprezentativnosti, ki jima zagotavlja položaj predstavnika članic. Združenje, ki vključuje vse mestne občine, pa takega statusa ni moglo pridobiti, ker objektivno ne more izpolniti zakonskega pogoja včlanjenih vsaj 30 odstotkov občin. Od 212 občin jih ima enajst status mestnih občin, le-te pa imajo v skladu s 141. členom Ustave RS drugačen status, kar predstavlja še dodaten razlog, da je potrebno tudi temu združenju občin na sorazmeren način omogočiti pridobitev statusa reprezentativnosti. Možnost ustanovitve združenja mestnih občin brez možnosti pridobitve statusa reprezentativnosti vodi do izvotlitve pravice mestnih občin do združevanja oziroma zastopanja njihovih interesov, saj se jim onemogoči oziroma omeji učinkovito sodelovanje in zastopanje njihovih interesov v razmerju do države.

V septembru 2016 je Vlada Republike Slovenije sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki med drugim daje poseben poudarek na ustreznem razmerju med učinkovitostjo lokalne samouprave in demokratičnostjo lokalne demokracije. V akcijskem načrtu, ki je sestavni del omenjenega strategije so navedeni ukrepi, s katerimi želi vlada prispevati tako k prvemu kot tudi drugemu cilju. V poglavju o krepitvi lokalne demokracije je strategija posebej izpostavila položaj in vlogo ožjih delov občin kot ene od institucionaliziranih oblik sodelovanja prebivalcev pri urejanju lokalnih zadev. Okrepitev vloge ožjih delov občin se predlaga s širitvijo nalog, ki jih lahko opravljajo ožji deli občin. S črtanjem dela 19.b člena zakona ni več omejitve nabora nalog, ki jih občina lahko s statutom prenese v izvajanje na svet ožjega dela. Doslej je bila ta možnost omejena le na pet vsebin (urejanje prostora, varstvo okolja, lokalne ceste, upravljanje s premoženjem ožjega dela občine in pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti). S prenosom nalog občina izvede dekoncentracijo nekaterih svojih funkcij, tako da izkoristi zainteresiranost ljudi v ožjih delih občine za reševanje zadev, ki se nanašajo na njihovo neposredno okolje. Pri tem hkrati ožji del občine dobi poudarjeno vlogo kot oblika sodelovanja prebivalcev pri urejanju lokalnih zadev. Ožji deli občin s to rešitvijo tako kot doslej ne morejo izvajati oblastne naloge občine, kar je v svojih odločbah že poudarilo Ustavno sodišče RS. S predlagano rešitvijo se sledi priporočilom Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij glede sodelovanja javnosti pri oblikovanju javnih politik.

Zakon o lokalni samoupravi ureja tri institucionalne oblike medobčinskega sodelovanja. Prva je namenjena skupnemu zagotavljanju javnih služb, kar občine zagotavljajo s soustanoviteljstvom javnih podjetij, javnih zavodov in javnih skladov. Zakon je naložil občinam, da morajo ustanoviti skupni organ za izvrševanje ustanoviteljskih pravic in usklajevanje odločitev v zvezi z zagotavljanjem javnih služb. Ukrep je bil realiziran sorazmerno pozno. Razlog je bil v nerazumevanju vsebine nalog skupnega organa občin ustanoviteljic skupnega javnega zavoda ali javnega podjetja ter načina odločanja oziroma »teže« glasov posamezne občine ustanoviteljice, glede na njen delež v javnem zavodu ali javnem podjetju. Najpogostejša napaka je torej bila, da so skupni organi poleg nalog iz pristojnosti občin ustanoviteljic in njihovih ustanoviteljskih pravic opravljali tudi upravljavske naloge organov javnih zavodov oziroma javnih podjetij. Ne glede na jasne določbe Zakona o

javnih financah glede tega, so šele določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije preprečile združevanje opravljanja teh nalog v eni osebi.

Druga uspešna oblika medobčinskega sodelovanja so skupne občinske uprave. V organe skupne občinske uprave je bilo v letu 2017 vključenih 186 občin. Vendar se je za ustanovitev organa skupne občinske uprave v obdobju od leta 1995 pa do 2006 odločilo zelo malo občin. Trend je spremenila novela Zakona o financiranju občin, s katero je bilo uvedeno sofinanciranje skupnega opravljanja nalog občinske uprave iz državnega proračuna.

Interesne zveze občin so tretja, toda edina institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja, ki ima pravni status javnega prava in ki se v praksi ni uveljavila. Namen ustanovitve interesne zveze občin, ki ga zasleduje zakon, je skupno urejanje in izvajanje javnih služb. Določba omogoča občinam prenos posameznih občinskih nalog v urejanje in izvajanje zvezi, združevanje sredstev ter ustanavljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Rezultat pa je, da nalog, ki jih posamezna občina naloži zvezi, sama ne zagotavlja več. Postopek ustanovitve zveze občin, ki ga omogoča veljavna zakonodaja, je povezano z vrsto postopkovnih težav, ki občine odvrtačo že od poskusov. Pomemben razlog je tudi način ustanovitve z ustanovitvenim aktom, to je občinskim odlokom, ki ga sprejemajo občinski sveti občin ustanoviteljic. Odlok morajo sprejeti v enakem besedilu po postopkih, določenih v poslovniki občinskih svetov za sprejetje občinskega odloka. Zato je predlagana sprememba člena, ki poenostavlja ustanovitev zveze.

Zaradi odprave administrativnih ovir in približevanja načinu izvedbe referendumom na državni ravni se tudi pri referendumu v samoupravnih lokalnih skupnostih predlaga dajanje podpore zahtevi za razpis referenduma preko enotnega državnega portala eUprava s kvalificiranim elektronskim podpisom v primerih, ko župan določi za dajanje podpore način osebnega podpisovanja. Hkrati se usklajuje določbo o naknadnem referendumu z rešitvijo, ki je skladna z rešitvijo v Ustavnem zakonu o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije.

Ostale spremembe ZLS so manjše uskladitve z drugimi zakoni, vendar pa niso nepomembne. Gre namreč za uskladitve zakona z določbami Zakona o javnih uslužbencih, določbami Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, določbami Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, določbami Zakona o splošnem upravnem postopku ter z določbami Zakona o državnem odvetništvu. Pri ureditvi občinskega odvetništva novela za razliko od državnega odvetništva prinaša nekatere posebnosti kot npr. da postopke mirne rešitve spora ni procesna predpostavka, kot to velja na državni ravni, da občinsko odvetništvo lahko zastopa tudi druge javne subjekte, katerih ustanoviteljica je občina, da občinski odvetniki ne bodo nosili toge in ne bodo imeli izkaznice, pač pa se bodo za posamezni primer na sodišču izkazovali s pisnim pooblastilom župana.

Iz navedeni razlogov Vlada Republike Slovenije predlaga, da se ZLS spremeni in dopolni v tistih členih, ki bodo omogočali učinkovitejše izvajanje predpisa.

2. CILJI, NAČELA IN POGLATVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilji Zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS je odprava neustavnosti glede možnosti pridobitve lastnosti reprezentativnosti združenja, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče RS z odločbo št. U-I-150/15-25 dne 10. 11. 2016.

Prav tako je cilj okrepiti vlogo ožjih delov občin s širitvijo nabora nalog, ki jih na svete ožjih delov občin prenesejo občine.

Cilj zakona je tudi poenostavitev postopkov ustanavljanja institucionalne oblike medobčinskega sodelovanja in spodbuditev občin k prenosu nalog na zvezo.

Cilj zakona je spodbuditi uporabo participativnega proračuna kot instrumenta sodelovanja prebivalcev pri odločanju.

Hkrati je cilj uskladijev z drugimi predpisi, s katerimi je v neskladju. Gre za predpise, ki urejajo sistem javnih uslužbencev, stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti, referendum in ljudsko iniciativo ter predpisa, ki urejata splošni upravni postopek in državno odvetništvo.

2.2 Načela

Predlog zakona temelji na načelih zakonitosti, enakosti, pravne varnosti in učinkovitosti.

Načelo enakosti pred zakonom se bo uveljavilo z realizacijo ustavne določbe, z določitvijo novega pogoja za pridobitev lastnosti reprezentativnosti združenja.

Načelo pravne varnosti in zakonitosti se bo zagotovilo z uskladitvijo določb ZLS z ostalimi predpisi (ZUP, ZJU, ZRLI).

Načelu učinkovitosti se sledi z omogočanjem dajanja podpore zahtevi za razpis referenduma tudi na elektronski način v primeru dajanja podpore v obliki osebnega podpisovanja osebnega podpisovanja ter z novo ureditvijo ustanavljanja zvez občin.

2.3 Poglavitne rešitve

a) Predstavitev poglavitnih rešitev

Poglavitne rešitve predloženega zakona se nanašajo na:

- odpravo neustavnosti glede možnosti pridobitve lastnosti reprezentativnosti združenja,
- krepitev vloge ožjih delov občin s širitvijo nabora nalog, ki jih na svete ožjih delov lahko prenesejo občine,
- zvezo občin kot institucionalno obliko medobčinskega sodelovanja, ki je pravna oseba javnega prava, na katero lahko občine prenesejo izvajanje nalog iz svoje pristojnosti, tudi del regulatornih pristojnosti,
- dajanje podpore zahtevi za razpis referenduma tudi preko e-uprave, ko je določen dajanja podpore na način osebnega podpisovanja,
- ureditev participativnega proračuna kot oblike sodelovanja prebivalcev,
- poenostavitev načina določanja vodje medobčinskega pravobranilstva in uskladijev vsebine ZLS z Zakonom o državnem odvetništvu,
- širitev nadzorne funkcije nadzornega odbora iz pristojnosti za nadzor razpolaganja s premoženjem tudi na upravljanje in najemanje le-tega in s tem uskladijev z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

b) Način reševanja:

Vse predlagane rešitve se ureja s predlaganim zakonom, podzakonski predpisi niso predvideni.

c) Normativna usklajenost predloga zakona:

Zakon je usklajen z obstoječim pravnim redom in splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava ter mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

č) Usklajenost predloga predpisa:

Predlog zakona je usklajen.

V pripravi predloga zakona so intenzivno sodelovali predstavniki vseh treh združenj občin. Dne 27. 2. 2017 so bila o predpisu posebej obveščena in povabljena k podajanju stališč vsa tri združenja, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. 14. 3. 2017 je bilo izvedena prva predstavitev Predloga sprememb in dopolnitev Zakona o lokalni samoupravi. K na sestanku podanim pripombam in zadržkom združenj občin je bila pripravljena nova dopolnjena verzija predloga novele, ki je bila vsem trem združenjem predstavljena na sestanku 22. 6. 2017.

Ker je 11. 7. 2017 nepovezani poslanec Državnega zbora RS Andrej Čuš v parlamentarni postopek vložil predlog Zakona o spremembi Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), je Ministrstvo za javno upravo postopek priprave novele ZLS upočasnilo, saj je bilo treba pred

vložitvijo novega predloga zakona začeti postopek obravnave poslanskega zakona zaključiti. Zato je deloma dopolnjeno in s Službo Vlade RS za zakonodajo in Ministrstvom za pravosodje usklajeno besedilo novele ZLS pripravilo v začetku novembra 2017 in jo 23. 11. 2017 predstavilo združenjem občin. Na podlagi razprave in dogovora z združenji na sestanku 23. 11. 2017 je bila ponovno spremenjena verzija predloga novele.

Predlogi in pripombe združenj občin, ki so bili upoštevani:

Predlagatelj je upošteval stališča ZMOS in ZOS, da ni potrebe po enakem odstotku za ugotavljanje reprezentativnosti združenj mestnih občin glede na njihovo majhno število ampak da naj se določi pogoj 50% mestnih občin za pridobitev lastnosti reprezentativnosti njihovega združenja saj zadostuje eno reprezentativno združenje mestnih občin. Prav tako je upošteval stališče vseh združenj, da ni potrebe po tem, da se občina v primeru članstva v več združenjih odloči, katero združenje bo določila/izbrala za reprezentativno ter ponovnem ugotavljanju pogojev za reprezentativnost združenj. Predlagatelj je upošteval stališče združenj, da s to novelo ne posega v status ožjih delov občin in naj občine. Hkrati so podprla idejo, da bi v novelo vključili poseben člen glede participativnega proračuna, ki ne bi bil vezan le na ožje dele ampak na občino kot celoto.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlagane vsebine ne bodo imele učinkov na javnofinančne prihodke in odhodke državnega in občinskih proračunov, predlog zakona pa nima finančnih posledic tudi za druga javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona ni potrebno zagotoviti dodatnih finančnih sredstev v že sprejetem proračunu.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost pravu evropske unije

Ta zakon ni predmet prilagajanja slovenske ureditve pravu EU.

5.2 Pravna ureditev v drugih pravnih sistemih

Primerjalno-pravni pregled ureditev v pravnih sistemih drugih držav za vse spremembe, ki jih vsebuje predlog ni mogoče pripraviti. Posamezne vsebine so v nekaterih drugih ureditvah naslednje:

Medobčinsko sodelovanje

V državah Evropske unije, predvsem tistih, v katerih je administrativni poseg države v funkcionalno nekonsistentno mrežo občin temeljil na spoštovanju tradicije in socioloških sestavin lokalne skupnosti (skupina ljudi, ki živijo na določenem zaokroženem območju in jih v skupnost povezujejo skupne potrebe in interesi), so izkoristili medobčinsko sodelovanje za premostitev finančno ekonomske šibkosti velikega števila po prebivalstvu majhnih občin ter za pospeševanje skladnejšega razvoja na področju servisne funkcije lokalnih oblasti, pri čemer so izhajali iz tehnološkega razvoja, zahteve po vse višjem standardu javnih služb in posledično sorazmerno visoke cene, ki jo je treba za to plačati. Pospeševanje medobčinskega sodelovanja je na normativnem področju šlo v dve smeri. Prva je zakonsko normiranje obveznega oblikovanja zvez za določene naloge, druga pa pospeševanje prostovoljnega povezovanja občin za določene naloge.

V Italiji je medobčinsko sodelovanje spremenila reforma v 90-tih letih 20. stoletja, ko je bil sprejet zakon števil. 142/1990, ki naj bi dejansko omogočil medobčinsko sodelovanje in naj ne bi bila samo črka na papirju. Zakon je omogočil medobčinsko sodelovanje, zahteval združevanje, vendar v časovnem obdobju 10-tih let, v praksi pa je to pomenilo, da so v samo nekaj primerih ustanovili medobčinske zveze, morda je bil razlog v tem, ker se je nanašal samo na občine z do največ 5.000 prebivalci. Zato je v letu 1999 zakon števil. 267/1999 na novo uredil medobčinsko sodelovanje glede na občine, ki sodelujejo (odpravljena je bila meja 5.000 prebivalcev v občini) in medobčinsko sodelovanje ni bilo več prostovoljno. Kasneje je nacionalna in regionalna zakonodaja v letih od 2008 do 2010 pospeševala medobčinsko sodelovanje. V italijanskem sistemu je omogočenih več pravnih oblik medobčinskega sodelovanja: sporazumi, dogovori, območni sporazumi, območni plani, konzorciji, zveze občin in gorske skupnosti. V praksi so izvedene tiste oblike, ki so najbolj primerne glede na vrste nalog, ki jih občine izvajajo skupaj ali območja na katere se nanašajo. Podatki o številu medobčinskih zvez so se na podlagi navedenega spremenili od 16 zvez občin v letu 1999 do 322. Položaj v letu 2017 je tak, da je v Italiji ustanovljenih 535 zvez občin, ki vključujejo 3.107 občin in 12 milijonov prebivalcev. Gorskih skupnosti je 94.

V Nemčiji segajo začetki medobčinskega sodelovanja v nekaterih delih države v 19. stoletje. Zadnje večje reforme pa so bile izvedene v 70-tih letih prejšnjega stoletja. Nemška ureditev sledi pospeševanju prostovoljnega povezovanja občin za določene naloge, medobčinsko sodelovanje je vezano predvsem na mesta in okoliške občine. V vsakem primeru pa je skupno izvajanje nalog vezano na zvezno ustavo (Grundgesetz) in določbo, da povezovanje oblik temelji na pravici do lokalne samouprave v skladu z zakoni. Oblike sodelovanja pa variirajo odvisno od zvezne dežele in njene ureditve. Slovenska najpomembnejša partnerica v Nemčiji je Svobodna dežela Bavarska, zato navajamo nekaj podrobnosti o njej. Po prenovi lokalne samouprave na Bavarskem pred desetletji je iz 7.500 občin nastalo 2.076 občin, ki imajo v povprečju od 2.000 do 10.000 prebivalcev. Občine z 2.000 prebivalci in manj, ki ne morejo vseh svojih nalog opravljati same, med seboj sodelujejo. Na Bavarskem imajo takšno vrsto sodelovanja urejeno z zakonom o medobčinskem sodelovanju. Razlogov za sodelovanje je več: povečanje učinkovitosti izvajanja nalog, združevanje kadrovske in finančne potencialov, usklajevanje nalog, ki presega finančno zmogljivost ene občine (npr. gradnja sežigalnice odpadkov), omogočiti izvajanje ukrepov občine, ki delujejo preko občinskih meja (npr. obrtna območja). Zakon omogoča zasebnopravne in javnopravne oblike sodelovanja. Pri zasebnopravnih oblikah sodelovanja občine ustanovijo družbe zasebnega prava, predvsem za gospodarsko dejavnost. Javnopravne oblike sodelovanja občin pa so tri vrste: občinska delovna skupnost, namenski sporazum in namensko združenje. Najpomembnejša oblika med temi je namensko združenje, ki je pravna oseba javnega prava. Zaradi majhnosti občin je na Bavarskem kar 1.500 namenskih združenj. Občine same izberejo primerno obliko sodelovanja za katerokoli izmed nalog, ki jih bodo skupaj opravljale. Največ namenskih združenj je na področju šolstva, kulture, športa, reševalne službe, oskrbe z vodo, odstranjevanja odpadnih voda in odpadkov in hranilniške službe.

Francija ima 36.600 občin. Glede na veliko število, s tem povezana raznolikost občin in sistem enakih pristojnosti, je zakonodajalec iskal rešitve za racionalnejše izvajanje nalog francoskih občin. Tako je francosko medobčinsko sodelovanje poseben primer, ki je nastal iz t.i. enonamenskih sindikatov (gre za enonamenske zveze občin, ki jih je uvedel že zakon iz leta 1890), ki so z večnamenskimi sindikati, distrikti in zvezami občin (communes) prerasli vsa podobna gibanja po vrstah in po številu interesnega institucionalnega medobčinskega sodelovanja. Zato je Francija 1999 ter z dograjevanjem sistema v letih 1998 in 2004 sprejela poseben zakon o medobčinskem sodelovanju (Chevènement-ov zakon), v katerem vzpostavlja tri oblike institucij tega sodelovanja – zveze občin, zveze naselij in mestne zveze, postavlja zahteve glede števila prebivalstva, sklenjenosti območja in nalog, ki jih zveza mora izbrati, da bi imela dostop do sredstev, ki jih država namenja za pospeševanje dejavnosti lokalne samouprave, predvsem medobčinskega sodelovanja. Sistem sodelovanja občin temelji na prostovoljnem sodelovanju. V praksi gre predvsem za sodelovanje na področju lokalnih javnih služb ter sodelovanje na področju prostorskega načrtovanja, ekonomskega razvoja, varovanja okolja in javnega transporta.

Elektronska podpora referendumu

V državah Evropske unije, ki so odgovorile na vprašalnik, ki je bil pripravljen ob pripravi novele Zakona o referendumu in ljudski iniciativi, izhaja da se zbira podpora referendumu na lokalni ravni tudi na elektronski način na Slovaškem in Finskem, ne pa tudi na Portugalskem.

Ožji deli občin

Primerjava nalog ožjih delov ter z njimi povezanega načina oblikovanja njihovih organov od konca sedemdesetih let prejšnjega stoletja kaže skupne značilnosti ureditev evropskih držav. Ožji deli imajo večinoma posvetovalno vlogo (Nemčija v deželi Baden-Württemberg, Turčija, Švedska, Nizozemska), redkeje imajo možnost neodvisnega odločanja, pa tudi to je omejeno na odločanje o posameznih zadevah. Vanj ne spada oblastno (regulatorno) odločanje, pač pa odločanje o vseh tistih zadevah, o katerih lahko primerno presojujejo na ravni ožjega dela občine (Nemčija v deželi Severno Porenje-Vestfalija, Španija, Italija). Ožji deli so najpogosteje komunikacijska vez med državljani in organi odločanja, tako ali drugače pa imajo možnost posvetovanja pred sprejemanjem odločitev. Tudi način oblikovanja organov ožjih delov je pogosteje posreden (Skandinavija, Nemčija v deželi Baden-Württemberg) kot neposreden (Nizozemska).

Sveti ožjih delov v državah EU tako kot v Republiki Sloveniji niso oblastni organi, ki bi bili pristojni za izdajanje predpisov. Imajo pretežno dve funkciji: prvič, nanje lahko občine v izvajanje prenesejo določen obseg nalog in drugič, pomembna je njihova vloga pri posvetovanju prebivalcev z organi občine. To kaže tudi primerjalna analiza statusa in vloge ožjih delov občin v nekaterih drugih državah. Tako v Avstriji ožje dele občin imenujejo srenje, soseske (nem. Ortschaften) in mestni okraji (nem. Stadtbezirke). Ne delujejo kot ožje skupnosti, katerih sveti bi imeli po pooblastilu občine pristojnost odločati o javnih zadevah krajevnega pomena, temveč kot oblika notranje upravne organiziranosti občine oziroma kot upravni okoliši (nem. Verwaltungssprengel). Nimajo lastnih voljenih organov, temveč predstojnika, ki ga imenuje občinski svet. Predstojnik dela v imenu župana. Ožje dele občine ustanavlja občinski svet. Izjema je Dunaj, ki ima voljene organe v mestni okraj. Okraji imajo lahko pravno subjektiviteto, ne smejo pa imeti izvirnih samoupravnih pristojnosti.

V Zvezni republiki Nemčiji je ureditev od zvezne dežele do dežele različna. Tako je na primer na Saškem določeno, da se lahko kot ožji deli občin ustanovijo skupnosti, zelo podobne našim krajevnim skupnostim. Njihova organa sta svet in predstojnik. Niso pravna oseba javnega prava. Ustanovitev teh skupnosti je stvar odločitve občinskega sveta. So organizacijski del občine, ustanovijo se zaradi dekoncentracije izvajanja občinskih funkcij. Z njihovo ustanovitvijo se zagotavlja približevanje uprave prebivalcem. Sveti teh skupnosti se volijo po volilnem sistemu, ki velja za občinske svete. V Berlinu, ki je hkrati glavno mesto in ima status zvezne dežele, imajo od 1. januarja 2001 dvanajst ožjih delov (nem. Bezirk), ki imajo župana in okrajno skupščino (nem. Bezirkverordnetenversammlung). Okrajno skupščino volijo Berlinčani, nemški državljani in državljani Evropske unije z volilno pravico, ki živijo na območju okraja, in ima 45 predstavnikov. Župani vseh dvanajstih okrajev, ki so posredno voljeni, pa tvorijo t.i. svet županov mesta Berlin. Pri Berlinu, tako kot pri Dunaju, gre zaradi posebnega statusa (in velikosti) za organizacijske oblike, ki so že podobne občini, vendar organi ožjih delov še vedno nimajo možnosti sprejemanja predpisov oziroma splošnih aktov, marveč le izvajajo predpise, ki jih sprejme občina.

Hrvaška je leta 2001 z zakonom, ki ureja lokalno in regionalno samoupravo, omogočila nastanek ožjih delov, krajevnih odborov (hr. mjesni odbor). Krajevni odbori nastanejo z odločitvijo predstavniškega organa občine, formalno pa s spremembo statuta občine. Po statusu so pravne osebe javnega prava, namenjene pa so tako prenosu opravljanja določenih nalog občine kot tudi dajanju mnenj pri sprejemanju odločitev organov občine. Strokovne in administrativne naloge za organe ožjih delov opravlja občinska uprava.

Na Švedskem organ ožjega dela imenuje občinski svet. Zato ima podoben status, kot druge komisije in odbori občinskega sveta. Administrativna dela zanje opravlja občinska uprava. Ustanovljeni pa so tako zaradi opravljanja prenesenih občinskih nalog kot tudi zaradi tega, ker želijo približati prebivalcem odločanje, izboljšati kakovost storitev in bolj učinkovito

porabljeni javna sredstva.

Na Madžarskem lahko le glavno mesto in mesta organizirajo ožje dele, okraje, medtem ko vasi in velike vasi, kot jih imenujejo, tega ne morejo. Odločitev o ustanovitvi ožjih delov sprejme predstavniški organ, skupščina. Tudi ožji deli volijo svoj predstavniški organ. V skladu z odločitvijo skupščine lahko občina prenese na ožje dele opravljanje določenih nalog iz pristojnosti občine.

Participativni proračun

Participativni proračun je inovativna oblika demokratičnega soupravljanja, ki v postopek odločanja o dodelitvi javnih sredstev vključuje tudi državljanke. Uporablja se v številnih državah in po mnenju nekaterih strokovnjakov za javne finance uspešno spodbuja dobro upravljanje javnih sredstev na lokalnem nivoju. Mednarodna primerjava pokaže, da države teh vsebin podrobneje ne regulirajo z zakoni na državni ravni, pač pa to prepuščajo lokalnim in regionalnim oblastem. Pravno ureditev v treh državah EU povzemamo po Primerjalnem pregledu, ki ga je 6. 10. 2017 opravil Raziskovalno-dokumentacijski sektor Državnega zbora RS.

Francoske oblasti so od zgodnjih 90 let prejšnjega stoletja nivoju poskušale povečati sodelovanje državljanov pri upravljanju na lokalnem nivoju z namenom večje demokratičnosti odločanja. Leta 2002 je bil sprejet Zakon o neposredni demokraciji (Loi relative a la démocratie de proximité). Ta zakon je med drugim predpisal tudi ustanovitev četrtnih svetov (conseil de quartiers), ki so postali neke vrste mikro posvetovalni forumi, ki so spodbujali javno razpravo. Ustanovitev četrtnih svetov je postala obvezna za občine z več kot 80.000 prebivalci, možna pa je bila tudi za občine z več kot 20.000 prebivalci. Ti sveti so imeli majhen vpliv oziroma omejen uspeh na področju participativnega proračuna, gledano z državnega nivoja, saj je to metodo sodelovanja prebivalcev uvedlo le 25 od 36.000 občin v državi. Med 25 mesti jih je imelo 13 manj kot 20.000 prebivalcev, 4 mesta so imela med 20.000 in 50.000 prebivalcev, 3 mesta več kot 100.000 prebivalcev, in zgolj mesto Pariz več kot 1 milijon prebivalcev. Zgodovina participativnega proračuna pa je tudi v mestih, ki so ga uvedli, zelo kratka: 22 od 25 mest (88 %), vključno s Parizom, ga je uporabilo v letu 2014, predvsem zaradi lokalnih volitev, z željo obnoviti javno zaupanje v politične predstavnike in učinkovitost mestnih javnih politik.

V Belgiji je koncept participativnega proračuna še precej nov. Antwerpen je pravzaprav prvo mesto, ki je v Belgiji razvilo edinstven pristop k participativnemu proračunu, ki prebivalcem omogoča avtonomijo pri porabi javnih sredstev v višini 1,1 milijona EUR letno. Glavno orodje tega procesa so »face to face« razprave, doseganje soglasja ob odločanju in upoštevanje tudi potreb sicer težko dosegljivih prebivalcev. Mestu je uspelo aktivirati posameznike, preko katerih se posredujejo dobre ideje skupnosti in izboljšujejo različne plati življenja v mestu. V Antwerpnu so že dolgo delali na tem, da bi načelo participativne demokracije, ki prebivalcem omogoča neposredno sodelovanje pri upravljanju svojega mesta, razširili z zgolj njihove vloge kot volivcev in jim podelili večji vpliv pri oblikovanju javnih politik. Mesto se je leta 2013 odločilo za uvedbo demokratičnega procesa, preko katerega 190.000 prebivalcev osrednjega okrožja Antwerpna izbira, na kakšen način se bo vsako leto porabilo 10 % javnega proračuna za ceste, kulturo, šport in parke. Izpostavili so pomembnost transparentnosti procesa in resničnega opolnomočenja prebivalcev, zato so pri oblikovanju projekta sodelovali z univerzo v Antwerpnu in skupino strokovnjakov, da so raziskali, testirali in izboljševali proces, ki temelji na vrsti organiziranih dogodkov in srečanj.

Participativno proračunsko načrtovanje je bilo v Nemčiji prvič uvedeno leta 1998. Od tedaj ta instrument sodelovanja javnosti pri razporejanju javnega denarja uporablja vedno več lokalnih skupnosti. Model participativnega proračuna, ki je prevladujoč v Nemčiji, pa je zaradi konteksta, ciljev in pričakovanj, zaradi katerih so ga začeli uporabljati, drugačen od modelov, ki jih uporablja večina drugih držav. Medtem ko je bil prvi participativni proračun v brazilskem Porto Alegreju prvič sprejet leta 1989, je bila v Nemčiji prva lokalna oblast pripravljena »eksperimentirati« s participativnim proračunom leta 1998. Takrat je mala občina Mönchweiler na jugu Nemčije postala prva lokalna skupnost, ki je v občinsko finančno načrtovanje vključila tudi prebivalce. Mönchweilerju je kmalu sledila peščica drugih občin iz

mreže »Lokalne oblasti za prihodnost«, skupine občin, ki so se povezale z namenom preizkušanja novih konceptualnih pristopov k modernizaciji upravljanja. Leta 2000 je Ministrstvo za notranje zadeve nemške zvezne dežele Severno Porenje-Vestfalija v sodelovanju z Bertelsmannovo fundacijo začelo projekt »Pilotske občine v Severnem Porenju-Vestfaliji«, v katerem je šest lokalnih oblasti preizkušalo instrument participativnega proračunskega načrtovanja. Projekt je k razmišljanju o uvedbi participativnega proračuna sčasoma spodbudil vedno več občin in mest, med drugim tudi mesto Köln. Poleg tega je tudi Zvezna agencija za državljansko izobraževanje stopila v stik s posameznimi okrožji v Berlinu in predstavila koncept participativnega proračuna. Okrožja so nato preizkusila različne oblike participativnega proračunskega načrtovanja. Leta 2004 je prišlo do preboja, vzpostavila se je tudi posebna mreža za participativni proračun v Nemčiji in spletna platforma www.buergerhaushalt.org. Bistvena novost je bilo v letu 2004 uvedeno glasovanje, ki omogoča državljanom, da ocenijo predloge, kar je bilo prej omogočeno le administraciji in oblikovalcem politik. Od leta 2007 pa pomembno vlogo igra tudi sodelovanje preko spleta. Na spletnem sodelovanju temelječ proračun mesta Köln je navdihnil mnoge druge participativne proračune. Novejši trendi uporabe tega instrumenta vključujejo predvsem osredotočenost na predloge ukrepov za zmanjševanje stroškov. To pomeni, da se prebivalce vključuje v proces konsolidacije proračuna. Vsi participativni proračuni v Nemčiji imajo skupne tri faze operacionalizacije: informiranje, sodelovanje in posvetovanje - odgovornost, le poudarki v različnih fazah so po lokalnih skupnostih različni.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona ne bo imel posledic na področju poslovanja javne uprave.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon ne bo imel posledic pri obveznostih strank do javne uprave.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi nima posledic na okolje.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi nima posledic za gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic za socialno področje:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi nima posledic za socialno področje.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi ne bo imel posledic na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna ali razvojne dokumente EU in mednarodnih organizacij.

6.6 Presoja posledic za druga področja:

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi ne bo imel posledic na druga področja.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

Spremembe in dopolnitve zakona bodo javnosti predstavljene na spletni strani, na tiskovni konferenci, posebej pa bodo predstavljene izvajalcem prepisa in njihovim združenjem.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

/

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

Predlog zakona je bil 1.6.2017 objavljen v sistemu e-demokracija. V razpravo so bili vključeni predstavniki zainteresirane in strokovne javnosti. Predpis je bil objavljen na spletnem naslovu e-uprava: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8343> z možnostjo podajanja komentarjev do vključno 30. 6.2017. Do konca določenega roka za podajo mnenj oziroma komentarjev javnosti, torej do 30.6.2017, je ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo prejelo osem odzivov, med katerimi so bili tudi predlogi obeh reprezentativnih združenj občin ter Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj Državnega sveta RS, ki je podala vsebinsko enake pripombe in predloge kot združenja (obrazloženo v poglavju 2.3, podpoglavje č). Po mnenju Informacijske pooblaščenke z novelo niso urejeni problemi (prekomernega) zbiranja in obdelave osebnih podatkov s strani občin. Ministrstvo meni, da je že uveljavljena ureditev ustrezna, saj 21.a člen ZLS natančno določa katere podatke lahko pridobiva in na kak način jih lahko obdeluje, problem so tako kot to ugotavlja sam predlagatelj, nejasne določbe področne zakonodaje in njihovega neustreznega tolmačenja, česar pa ni mogoče rešiti z noveliranjem ZLS ampak druge področne zakonodaje. Prejeta so bila tudi tri mnenja posameznikov in nevladnih organizacij, Matica Primca in Jaka Fabjana ter Umanotere glede participativnega proračuna. Glede participativnega proračuna, sprejemanja proračuna, financiranja občin, ohranitve pravne subjektivitete, omejitve županskih mandatov na dva zaporedna mandata, ter natančnega definiranja občine pri informiranju občanov pa je podalo svoje predloge tudi gibanje Skupaj iz Kopra.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESEK PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki oziroma pravne osebe.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

- Boris Koprivnikar, minister
- dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, MJU
- mag. Ksenija Klampfer, državna sekretarka, MJU
- dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo, MJU
- Helena Kavčič, podsekretarka, Služba za lokalno samoupravo, MJU

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US) se črta tretji odstavek 19. člena.

Dosedanji četrty in peti odstavek postaneta tretji in četrty odstavek.

2. člen

Prvi odstavek 19.b člena se spremeni tako, da se glasi:

»S statutom občine se lahko določijo naloge ožjih delov občine, ki imajo svet.«.

3. člen

V prvem odstavku 32. člena se v prvi alineji beseda »razpolaganjem« nadomesti z besedo »ravnanjem«.

4. člen

Četrty odstavek 47. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Volivci dajejo podporo zahtevi za razpis referendumu s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. O načinu dajanja podpore odloči župan z aktom, s katerim določi obrazec seznama ali obrazec za podporo z osebnim podpisovanjem in rok za zbiranje podpisov. Obrazca morata vsebovati jasno izraženo zahtevo za razpis referendumu. Osebno podpisovanje se izvaja na upravni enoti, na območju katere je občina, v kateri se zbirajo podpisi v podporo zahtevi za razpis referendumu. Upravna enota preveri in potrudi tudi pravilnost navedbe osebnih podatkov volivca na seznamu in njegovo volilno pravico. Glede postopka dajanja podpore zahtev za razpis referendumu z osebnim podpisovanjem se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo.«.

Doda se nov peti odstavek, ki se glasi:

»Volivci lahko dajo svojo podporo zahtevi za razpis referendumu tudi preko enotnega državnega portala eUprava s kvalificiranim elektronskim podpisom. Za oddajo podpore zahtevi preko enotnega državnega portala eUprava se uporabljajo določbe zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo.«.

Dosedanji peti odstavek postane šesti odstavek.

5. člen

Drugi odstavek 47.b člena se spremeni tako, da se glasi:

»Splošni akt je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti splošnemu aktu glasuje najmanj petina vseh volivcev.«.

6. člen

Za 48. členom se doda se nov 48.a člen, ki se glasi:

»48.a člen

Občina lahko v postopku priprave predloga proračuna določi višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo občani. O predlaganih projektih občina izvede posvetovanja s prebivalci najkasneje do predložitve proračuna občinskemu svetu v sprejem.«.

7. člen

Peti in šesti odstavek 49. člena se črtata.

8. člen

V prvem, drugem, petem in šestem odstavku 50.c člena se beseda »pravobranilstvo« v ustreznem sklonu nadomesti z besedo »odvetništvo« v ustreznem sklonu.

V prvem, četrtem in šestem odstavku se beseda »pravobranilec« v ustreznem sklonu nadomesti z besedo »odvetnik« v ustreznem sklonu.

Tretji odstavek se spremni tako, da se glasi:

»Naloge občinskega odvetništva opravljajo vodja občinskega odvetništva oziroma vodja medobčinskega odvetništva in občinski odvetniki. Način izbire vodje medobčinskega odvetništva uredijo občine ustanoviteljice z odlokom o ustanovitvi medobčinskega odvetništva v skladu z zakonom, ki ureja javne uslužbence. Za vodjo občinskega odvetništva ali vodjo medobčinskega odvetništva je lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje za občinskega odvetnika.«.

9. člen

86. člen se spremeni tako, da se glasi:

»86. člen

Dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov z aktom o ustanovitvi ustanovijo enonamensko ali večnamensko zvezo občin, ki je oseba javnega prava.

Zveza občin ima svet, ki ga sestavlja z aktom o ustanovitvi zveze občin določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic. Posamezna občina ima v svetu zveze občin tolikšen delež glasov, kot ima prebivalcev v razmerju do števila prebivalcev vseh občin, vključenih v zvezo občin, če z aktom o ustanovitvi zveze občin ni določeno drugače.

Zveza občin ima izvršilni organ, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic. Zvezo občin zastopa eden od županov. Način njegovega imenovanja in vrednost glasu posameznega župana pri sprejemanju odločitev izvršilnega organa zveze občin določijo ustanoviteljice z aktom o ustanovitvi zveze občin.

Akt o ustanovitvi zveze občin, ki ga kot pogodbo sklenejo župani ter z odloki potrdijo občinski sveti občin ustanoviteljic, vsebuje vsaj:

- ime in sedež zveze občin,

- delovno področje, pristojnosti in naloge zveze občin,
- predpise in druge akte iz pristojnosti občinskih organov, za katere sprejemanje bo po ustanovitvi zveze občin pristojen svet zveze,
- pristojnosti, sestavo, organizacijo in način odločanja sveta občin,
- pristojnosti, organizacijo in način dela izvršilnega organa zveze občin,
- zastopanje zveze občin kot pravne osebe javnega prava,
- zagotavljanje sredstev za delovanje in izvajanje nalog zveze občin,
- poslovanje zveze občin ter njene pravice, obveznosti in odgovornosti,
- začetek delovanja in prenehanja zveze občin,
- pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic ter načela urejanja medsebojnih premoženjskih in drugih razmerij,
- pridobitev lastnosti ustanoviteljice in izstop iz ustanoviteljstva.

Za finančno poslovanje zveze občin se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja finančno poslovanje posrednih uporabnikov občinskega proračuna, in zakona, ki ureja financiranje občin in se nanašajo na javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina.

Akt o ustanovitvi zvez občin začne veljati z dnem uveljavitve zadnjega izmed odlokov, s katerim so občinski sveti potrdili akt o ustanovitvi.«.

10. člen

Sedmi odstavek 86.a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Združenje lahko pridobi lastnost reprezentativnosti. Reprezentativno je združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30 odstotkov občin, v primeru združenja mestnih občin pa najmanj polovica mestnih občin. Reprezentativnost združenja se ugotovi v odločbi iz tretjega odstavka tega člena.«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

11. člen

Občinske statute in druge splošne akte občin je treba uskladiti s tem zakonom v enem letu po njegovi uveljavitvi.

12. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Sprememba člena je usklajitev z Zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) (v nadaljnjem besedilu: ZJU). Ta v drugem odstavku 3. člena določa, da je delodajalec v upravi lokalne skupnosti lokalna skupnost. Sledeč razlagi pojmov v 6. členu istega zakona je lokalna skupnost občina ali pokrajina. Ker se je v praksi v nekaterih občinah pojavil dvom, ali so ožji deli občin, ki imajo status osebe javnega prava, lahko delodajalci ali ne, bo črtanje določbe tretjega odstavka 19. člena ZLS te dvome odpravilo. Drugi odstavek 3. člena v povezavi z 4. členom ZJU določa, da je lokalna skupnost delodajalec v upravi lokalne skupnosti, pravice in dolžnosti delodajalca v njej pa izvršuje župan v skladu z deveto točko 6. člena ZJU. Javni sektor, kot ga opredeljuje 1. člen ZJU, ožjih delov občin

ne določa, ampak zgolj uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, torej občinske uprave. ZJU, ki celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ne predvideva, da bi imeli ožji deli občin, četudi s pravno subjektiviteto, status delodajalca in bi lahko zaposlovali javne uslužbence. Občina kot delodajalec in župan kot predstojnik občinske uprave v skladu z veljavno zakonodajo v okviru občinske uprave zagotavlja izvajanje strokovnih, organizacijskih in administrativnih opravil za potrebe ožjih delov občin ne glede na njihov status. Takšna rešitev že sedaj velja za ožje dele občin.

K 2. členu

Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela septembra 2016, je med drugim v poglavju o krepitevi lokalne demokracije kot posebej pomembnega izpostavila položaj in vlogo ožjih delov občin kot ene od institucionaliziranih oblik sodelovanja prebivalcev pri urejanju lokalnih zadev. Okrepitev vloge ožjih delov občin se predlaga s širitvijo nalog, ki jih lahko opravljajo ožji deli občin. S črtanjem dela 19.b člena zakona ni več omejitve nabora nalog, ki jih občina lahko s statutom prenese v izvajanje na svet ožjega dela. Že Ustavno sodišče Republike Slovenije je leta 1996 z odločbo št. U-I-274/95 z dne 12.7.1996 razločilo, da izrecna omejitev tega nabora v ZLS ni potrebna. Iz ustavnih določb o občini kot samoupravni lokalni skupnosti in določb ZLS ter področnih zakonov, ki določajo naloge občine, izhaja, da ni dopusten prenos oblastnih nalog oziroma prenos drugih nalog v obsegu, ki bi izvotlil odgovornost občine za njene naloge. Iz veljavne ureditve torej izhaja, da takšen obseg prenosa nalog na ožje dele občine ni dopusten. Zato bo občina, ko se bo odločila za nabor nalog, ki jih bo v izvajanje prenesla na ožje del občin, omejena zgolj vertikalno (ne bo smela prenesi oblastnih nalog, npr. z izdajanjem splošnih in individualnih aktov), ne pa tudi horizontalno (število in vrsta nalog občine).

Po drugi strani ožji deli občin vse bolj izgubljajo vlogo izvajalcev občinskih nalog in vse bolj postajajo teritorialna institucionalna oblika sodelovanja prebivalcev pri odločanju o lokalnih zadevah. Črtanje dela prvega odstavka 19.b člena občinam omogoča, da določijo širši nabor nalog ožjih delov občin, ki jih občina prenese na ožji del občine. Doslej je bila ta možnost omejena le na pet vsebin (urejanje prostora, varstvo okolja, lokalne ceste, upravljanje s premoženjem ožjega dela občine in pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti). S prenosom nalog občina izvede dekoncentracijo nekaterih svojih funkcij, tako da izkoristi zainteresiranost ljudi v ožjih delih občine za reševanje zadev, ki se nanašajo na njihovo neposredno okolje. Pri tem hkrati ožji del občine dobi poudarjeno vlogo kot oblika sodelovanja prebivalcev pri urejanju lokalnih zadev. Že po veljavnem ZLS lahko svet ožjega dela občine občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine, če pa tako določa statut občine, mora občinski svet pred sprejetjem odločitve, ki se nanaša na ožji del občine, pridobiti mnenje sveta ožjega dela občine. Statut občine lahko določi, da so posamezne odločitve sveta ožjega dela občine veljavne, ko da nanje soglasje občinski svet.

K 3. členu

Predlog spremembe predstavlja uskladitev s terminologijo predpisov o ravnanju s stvarnim premoženjem in predstavlja širitev pristojnosti oz. nadzorne funkcije nadzornega odbora občine. Sedaj veljavni pojem razpolaganja s stvarnim premoženjem pomeni vsak prenos lastninske pravice na drugo fizično ali pravno osebo, zlasti pa to pomeni prodajo, odsvojitve na podlagi menjave ali drug način odplačne ali brezplačne odsvojitve stvarnega premoženja skladno z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13- ZDU-1G, 50/14, 90/14-ZDU-1I, 14/15-ZUUJFO in 76/15).

Novi pojem ravnanja s stvarnim premoženjem pa pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja in je posledično bistveno širši pojem. Navedeni pojem poleg vsebine razpolaganja vsebuje tudi pridobivanje stvarnega premoženja samoupravne lokalne skupnosti, ki pomeni vsak prenos lastninske pravice na določenem

stvarnem premoženju na samoupravno lokalno skupnost ter upravljanje stvarnega premoženja, ki pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje, pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa, oddajanje v najem, obremenjevanje s stvarnimi pravicami, dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

K 4. členu

Veljavni 47. člen ZLS določa dajanje podpore zahtevi za razpis referendumu s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. Osebno podpisovanje se izvaja pred državnim organom, pristojnim za vodenje evidence volilne pravice, slednji pa je pristojen tudi za overovitev podpisov volivcev na seznamu. Ker so za vodenje evidence volilne pravice skladno s prvim odstavkom 13. člena Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 98/13) pristojne tako upravne enote kot Ministrstvo za notranje zadeve, bi lahko v praksi prišlo do vprašanja, ali lahko podpisovanje poteka tudi pred Ministrstvom za notranje zadeve. Prav tako je zaradi siceršnje odprave krajevne pristojnosti nejasno ali lahko podpis v podporo zahtevi za lokalni referendum poda posameznik, ki stalno prebiva na območju občine ene upravne enote, tudi v drugi upravni enoti. V tem primeru bi morale biti vse upravne enote v Republiki Sloveniji seznanjene s potekom vseh lokalnih referendumov. Problem predstavlja tudi overjanje podpisov iz seznama, ki ga upravne enote ne morejo izvajati, saj se v evidenci volilne pravice ne vodi referenčnih podpisov, s tem pa upravne enote tudi ne morejo zagotoviti potrditve pristnosti podpisa. Zaradi odprave morebitnih problemov stvarne in krajevne pristnosti organa, kjer se dejansko izvaja osebno podpisovanje se s predlagano spremembo določi stvarno in krajevno pristojen organ, to je upravna enota, na območju katere je občina, v kateri se zahteva razpis referendumu, ki lahko izvede zgolj preverjanje pravilnosti navedenih osebnih podatkov in obstoj volilne pravice pred potrditvijo podpore, ne pa tudi samega podpisa.

Predlog spremembe predstavlja tudi uskladitev s postopkom za izvedbo referendumu na državni ravni, ki omogoča dajanje podpore zahtevi za razpis referendumu tudi preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom. Veljavni 47. člen ZLS določa dajanje podpore zahtevi za razpis referendumu zgolj s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem, v slednjem primeru pa podpora zahtevi za razpis referendumu tudi na elektronski način ni normirana. Zaradi odprave administrativnih ovir in približevanja načinu izvedbe referendumu na državni ravni se tudi pri referendumu v samoupravnih lokalnih skupnostih s predlagano spremembo omogoči dajanje podpore zahtevi za razpis referendumu preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom v primerih, ko župan določi za dajanje podpore z osebnim podpisovanjem.

K 5. členu

Predlagana dopolnitev 47.b člena usklajuje določbo o naknadnem referendumu z rešitvijo, ki je skladna z rešitvijo v Ustavnem zakonu o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99) (Uradni list RS, št. 47/13), s katero se zastruje potrebna večina za izglasovanje referendumske odločitve. Ker ima Zakon o lokalni samoupravi posebne določbe o referendumih, določa tudi, s kakšno večino je sprejeta odločitev na referendumu. S spremembo se določbi usklajujeta. Ker je bil namen ustavnega zakona zaostritev pogojev oziroma določitev t.i. zavrnitvenega kvoruma, na podlagi katerega se uveljavitev predpisa zavrne, je sprememba ZLS v tej točki utemeljena, saj je za spodbijanje občinskega splošnega akta zaradi majhnosti volilnega telesa v občinah potrebnih še veliko manj glasov, kot na državni ravni. S tem se preprečuje zlorabo referendumskega instituta za doseganje kratkoročnih političnih ciljev.

K 6. členu

Participativni proračun je oblika sodelovanja prebivalcev, ki v sodobni lokalni samoupravi vse bolj postaja standard. Primeri dobrih praks ne le tujih, pač pa vse več domačih, kaže, da gre za relativno preprost toda učinkovit mehanizem sodelovanja prebivalcev pri odločanju o financiranju projektov, ki zadevajo prebivalce nekega ožjega območja občine.

Zato se predlaga rešitev, ki za občinske organe sicer ni obvezna, je pa regulirana, ko se občinski organi zanjo odločijo. Člen določa, da občina delež sredstev, ki bo namenjen za projekte, ki jih bodo predlagali in o njihovem vrstnem redu glasovali prebivalci, določi z odlokom o proračunu. Hkrati pa občino zavezuje, da so – ko se za takšno rešitev odločijo – o tem dolžni izvesti posvetovanje s prebivalci. Zakon ne predpisuje niti, kakšen delež proračuna naj bo za te projekte namenjen, niti kakšen naj bo način soodločanja prebivalcev. V praksi slednji lahko o vrstnem redu projektov odločajo na zborih občanov ali na tajnem glasovanju. Zakon tudi ne določa postopka glasovanja, niti nabora upravičencev, saj so se v slovenskih občinah uveljavile različne prakse glasovanj, hkrati pa ni redko, da k soodločanju povabijo tudi prebivalce, ki so starejši od 15 let in torej še nimajo volilne pravice.

Pri tem velja opozoriti, da mora biti rešitev takšna, da bo skladna z veljavno ureditvijo nalog in pristojnost organov občin in njihovimi medsebojnimi razmerji. Ne glede na to določbo je edini in izključni predlagatelj proračunskega odloka še vedno župan, o odloku pa tako kot doslej odloča občinski svet. Ker bo delež sredstev za ta namen določen s proračunskim odlokom, bo aktivnosti za uvrstitev projektov v odlok treba izvesti predhodno, saj po uradni določitvi predloga proračuna s strani župana praviloma ni dovolj časa za izvedbo javnega posvetovanja oziroma zbiranja predlogov in glasovanja o njihovem vrstnem redu.

V skladu s prvim odstavkom 18. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617; v nadaljevanju: ZJF), za finance pristojen organ občinske uprave posreduje neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo občinskega proračuna, ki med drugim vsebuje tudi okvirni predlog obsega finančnega načrta posameznega neposrednega uporabnika v prihodnjih dveh letih. V okviru tega obsega pa bo občina lahko določila tudi višino sredstev, ki bo namenjena za financiranje projektov, ki jih predlagajo občani. Neposredni uporabnik v skladu z drugim odstavkom 18. člena ZJF pripravi predlog svojega finančnega načrta in v skladu z 22. členom ZJF predlog načrta razvojnega programa, ki sta sestavna dela predloga proračuna. Za vključitev projektov, ki jih predlagajo občani, je posvetovanje s prebivalci potrebno opraviti najkasneje do predložitve proračuna občinskemu svetu v sprejem. Z vključitvijo projektov, ki jih predlagajo občani, bo na ta način predlog proračuna sestavljen v skladu z veljavnimi predpisi, ki urejajo sestavo in pripravo proračuna.

K 7. členu

Zaradi odprave zakonske neuskkljenosti in zagotovitve systemske ureditve instituta izločitve v upravnih postopkih je potrebno črtati peti in šesti odstavek 49. člena ZLS, ki urejata izločitev v upravnih postopkih. Predlog spremembe predstavlja uskladitev z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki systemsko in celovito ureja področje izločitve uradnih oseb tudi v upravah lokalne skupnosti. Veljavna ureditev petega in šestega odstavka 49. ZLS, ki zgolj parcialno določa ureditev izločitev v primeru upravnih postopkov za izločitev tajnika občine in župana, ni v skladu s kasneje spremenjenim 38. členom ZUP, ki ureja pristojnost osebe oz. organa za izločitev v različnih primerih v samoupravnih lokalnih skupnostih. V skladu s šestim do osmim odstavkom 38. člena ZUP o izločitvi uradnih oseb odloča tajnik oziroma direktor uprave samoupravne lokalne skupnosti, o njegovi izločitvi odloča župan, o izločitvi župana pa odloča predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti. V skladu s petim in šestim odstavkom 49. člena ZLS pa o izločitvi predstojnika organa občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik, o njegovi in županovi izločitvi pa odloča občinski svet.

K 8. členu

Zaradi uveljavitve Zakona o državnem odvetništvu ZDOdv (Uradni list RS, št. 23/17) se je predlagatelj v skladu s 100. členom ZDOdv odločil za preimenovanje dosedanjih občinskih pravobranilcev v občinske odvetnike.

Spremenjeni člen se vsebinsko usklajuje s tretjim odstavkom 50. c člena ZLS, ki določa, da

ob ustanovitvi skupne občinske uprave, kamor spadajo tudi medobčinska pravobranilstva, občine soustanoviteljice z odlokom o ustanovitvi organa skupne občinske uprave določijo ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic in druge zadeve, pomembne za delovanje organa skupne občinske uprave. Mednje spada tudi način odločanja o vodji skupne občinske uprave in vodji medobčinskega skupnega organa. Zdaj veljavni drugi stavek tretjega odstavka 50.c člena ZLS od občin ustanoviteljic zahteva, da ga določijo župani občin ustanoviteljic soglasno. Predlagatelj ocenjuje, da medobčinsko pravobranilstvo v ničemer ne odstopa od drugih skupnih občinskih uprav in zato ne zahteva drugačne, strožje ureditve. Določba veljavnega drugega stavka tretjega odstavka 50.c člena, ki zahteva najvišjo stopnjo usklajenosti, je neutemeljena in v praksi omejujoča.

Dodatni razlog za spremembo tretjega odstavka je črtanje izrazov »imenovanje« in »razrešitev«. Vodja skupne občinske uprave ima status vodje notranje organizacijske enote. Ti se po določbah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) ne imenujejo ali razrešujejo, saj to v okviru občinske uprave velja le za direktorja občinske uprave. Pridobitev in prenehanje položaja vodje organizacijske enote v občinski upravi se izvede v skladu z 82. in 83. členom ZJU.

Glede položaja in statusa občinskega odvetništva v sodnih, upravnih in drugih postopkih se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja državno odvetništvo. Ob upoštevanju, da je občinsko odvetništvo fakultativna notranja organizacijska enota občinske uprave in ne samostojen organ ter da gre v danem primeru za smiselno uporabo Zakona o državnem odvetništvu, navedeno med drugim pomeni, da občinski odvetniki ne bodo nosili tog in službenih izkaznic za občinske odvetnike, poleg tega ne bodo imeli generalnega pooblastila, pač pa se bodo v sodnih, upravnih in drugih postopkih identificirali z županovim pisnim pooblastilom, s katerim bo določen tudi obseg pooblastila. Za razliko od državnih odvetnikov občinski odvetnik tudi nima pooblastila za podpis poravnave, pač pa o poravnavi odloči župan kot predstojnik uprave in izvrševalec proračuna občine oziroma pravni zastopnik občine.

Ob upoštevanju prej navedenega tudi predhodni postopek za rešitev spora pred občinskim odvetnikom ni procesna predpostavka za začetek postopka pred sodiščem, glede na pomen in posledice procesne predpostavke bi nasprotno veljalo samo, če bi bila tovrstna procesna predpostavka izrecno določena v noveli ZLS. V primeru predhodnega postopka pred Državnim odvetništvom v postopkih zoper državo je zadeva povsem logična. Država je en sam subjekt, ki jo Državno odvetništvo zastopa v vseh postopkih pred sodišči zato je tudi predhodni postopek povsem logičen. Vsak subjekt, ki želi razrešiti katerokoli sporno razmerje z državo, se mora pred tem obrniti na Državno odvetništvo kot zastopnika države. Pri občinah pa je situacija nekoliko drugačna. Občin je 212, občinska pravobranilstva pa niso obvezna, zato predhodni postopek v občinah ne more biti procesna predpostavka. Torej velja, da je takšen postopek možen tudi v primeru, če občina nima odvetništva. V tem primeru bi se subjekti obrnili neposredno na občino, ta pa bi se o zahtevkih opredelila v okviru svojih strokovnih služb ali s pomočjo zunanjih sodelavcev (odvetniki). Drug razlog za to posebnost pa je dejstvo, da je Državno odvetništvo samostojen državni organ, zato se stranke obračajo nanj neposredno. Občinsko odvetništvo pa ni samostojen organ, pač pa notranja organizacijska enota občinske uprave, ki v tem pogledu nima nikakršne samostojnosti. Zato bo občinsko odvetništvo lahko delovalo v posameznih zadevah le v okviru nalogi in pristojnosti občinske uprave, katere predstojnik je župan, neposredno pa jo vodi tajnik občine.

K 9. členu

Z 9. členom se spreminja 86. člen ZLS, ki ureja interesno zvezo občin. Glede na veljavno ureditev je po spremembi to institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja, ki je pravna oseba javnega prava, na katero lahko občine prenesejo izvajanje nalog iz svoje pristojnosti, tudi del regulatornih pristojnosti. Z novo ureditvijo je predlagan nov izvršilni organ zveze občin, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic, kjer se določi tudi vrednost glasu posameznega župana pri sprejemanju odločitev tega organa. Akt o ustanovitvi zveze občin je po svoji vsebini pogodba, ki s potrditvijo občinskih svetov pridobi lastnost splošnega akta. Ustanoviteljicam je omogočeno, da v zvezi občin načrtujejo, financirajo in

izvajajo razvojne programe.

Pri nas je bilo v času od sprejema ZLS pa do sedaj le nekaj neuspešnih poskusov ustanovitve zveze občin. Predlagatelj ocenjuje, da je pomembna ovira tudi način ustanovitve z ustanovitvenim aktom, to je občinskim odlokom, ki ga sprejemajo občinski sveti občin ustanoviteljic. Odlok morajo sprejeti v enakem besedilu po postopkih, določenih v poslovnih občinskih svetov za sprejetje občinskega odloka. Vsi ti postopki urejajo možnost amandmajskega spreminjanja vsake in vseh določb predloga odloka, kar je v nasprotju s pretežno »pogodbeno« vsebino ustanovitvenega akta zveze občin. Zato predlagatelj s spremembo člena določa, da je akt o ustanovitvi zveze po svoji vsebini pogodba, ki jo najprej sklenejo župani, občinski sveti pa jo nato potrdijo s splošnim aktom, v katerega je vključena tudi vsebina pogodbe, s čimer ta pridobi javnopravni značaj.

K 10. členu

Ustavno sodišče Republike Slovenije je dne 10.11.2016 z odločbo št. U-I-150/15-25 ugotovilo, da je sedmi odstavek 86.a člena ZLS v neskladju z Ustavo in naložilo, da je potrebno ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi v Uradnem listu RS, to je do 2. 12. 2017. Pobudo za oceno ustavnosti je vložilo Združenje mestnih občin Slovenije, ki mu je bila zavrnjena vloga za odobritev reprezentativnosti, čeprav so njegove članice vse mestne občine v Sloveniji.

V skladu z veljavno določbo sedmega odstavka 86.a člena ZLS lahko pridobi lastnost reprezentativnosti le združenje v katerega je včlanjenih najmanj 30 % občin. Slednje glede na sedanjo določbo in glede na število 212 občin v Sloveniji pomeni, da lahko reprezentativnost pridobi le združenje, v katerega je vključenih najmanj 64 občin. Možnost ustanovitve združenja mestnih občin brez možnosti pridobitve statusa reprezentativnosti vodi po mnenju Ustavnega sodišča do izvotlitve pravice mestnih občin do združevanja oziroma zastopanja njihovih interesov, saj se jim onemogoči oziroma omeji učinkovito sodelovanje in zastopanje njihovih interesov v razmerju do države. Ustanoviteljice združenja so tudi lahko občine, ki se v določenih vidikih razlikujejo v interesih od drugih občin, kot je to v primeru mestnih občin. Glede na to, da so na status reprezentativnosti vezane tudi določene pravice do sodelovanja z državo in mednarodnimi institucijami (možnost vlaganja zahtev za oceno ustavnosti po deseti alineji prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12), sklenitev dogovora o višini povprečnine z Vlado RS v skladu z 11. členom ZFO-1, zastopanje v delegacijah v mednarodnih organizacijah občin in drugih mednarodnih organizacijah ter v morebitnem stalnem predstavništvu reprezentativnih združenj občin v skladu z osmim odstavkom 86. a člena ZLS, ustanovitev komisije za pritožbe iz delovnega razmerja v skladu s 35. členom ZJU, določanja programa usposabljanj za položaj direktorja občinske uprave v skladu z 52. členom Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih), se spremeni sedmi odstavek 86.a člena. Z novo ureditvijo se kriterij za pridobitev lastnosti reprezentativnosti določa tudi za mestne občine. Reprezentativno bo združenje mestnih občin, v katerega bo včlanjena večina občin, se pravi pri enajstih mestnih občinah najmanj šest. To pomeni, da zakon ne dopušča možnost ustanovitve več kot enega reprezentativnega združenja mestnih občin, saj predlagana rešitev sledi stališču Ustavnega sodišča, da je za presojo o tem, katere podrobnosti in razlike v položajih (občin in mestnih občin) so bistvene, treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.

Zakonodajalec je veljavno ureditev v letu 2002 oblikoval z upoštevanjem položaja dveh, v času sprejemanja predpisa že obstoječih združenj, v kateri se lahko včlanjujejo vse občine. Zato ni mogoče sklepati, da naj bi veljavni kriteriji za pridobitev statusa reprezentativnosti veljali tudi za vsa prihodnja in različna združenja občin. Veljavna ureditev v skladu s stališčem Ustavnega sodišča ne izkazuje razumnega, iz narave stvari izhajajočega razloga za določitev enakih kriterijev za reprezentativnost prav vseh združenj občin, ne glede na različnost njihovih ustanoviteljev in ciljev. V našem primeru gre za dejstvo, da so mestne občine po ustavni določbi tako glede značilnosti občinskega območja kot glede nalog drugačne od preostalih občin in zato terjajo drugačen premislek tudi pri določanju pridobitve statusa reprezentativnosti. Hkrati gre za upoštevanje načela sorazmernosti, saj

pri neprimerljivo majhnem številu mestnih občin, te predstavljajo v razmerju do števila preostalih občin le 5,1 % od vseh občin, ni pravega razloga, da bi zakonodajalec spodbujal nastanek več kot enega reprezentativnega združenja. Gre torej za razumen in utemeljen razlog za določitev drugačnih kriterijev za reprezentativnost združenja mestnih občin, kot velja za preostale občine. Navedena rešitev, ki jo je predlagalo združenje mestnih občin, je bila usklajena tudi s preostalima združenjema občin.

K 11. členu

V skladu s prehodno določbo bodo občine v enem letu po uveljavitvi zakona uskladile svoje statute v tistih določbah, ki urejajo naloge ožjih delov občin, pristojnosti nadzornega odbora, postopek dajanja podpore zahtevi za razpis referendumu, prag za zavrnitev splošnega akta in občinsko odvetništvo.

K 12. členu

Člen ureja uveljavitev Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

19. člen

Organ ožjega dela občine je svet, ki ga izvolijo volilni upravičenci s stalnim prebivališčem na območju ožjega dela občine. Način izvolitve članov sveta ožjega dela občine določa zakon.

Člani sveta ožjega dela občine ne morejo biti župan, podžupan, član nadzornega odbora občine in javni uslužbenec v občinski upravi.

Za zaposlene javne uslužbenke v službi ožjega dela občine, ki je pravna oseba, se uporabljajo predpisi za javne uslužbenke v občinskih upravah.

Statut občine lahko določi, da ožji del občine nima organa iz prvega odstavka tega člena.

Če s statutom občine niso ustanovljeni ožji deli občine ali če statut občine določi, da ožji del občine nima sveta, lahko občinski svet ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore v skladu s tretjim odstavkom 30. člena tega zakona.

19.b člen

S statutom občine se lahko določijo naloge ožjih delov občine, ki imajo svet, in se nanašajo na:

- urejanje prostora,
- zagotavljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja,
- gradnjo in vzdrževanje cest in drugih javnih površin,
- upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva ter
- pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti.

Z odlokom se podrobneje določijo naloge in način izvajanja nalog iz prejšnjega odstavka, ki

se prenesejo v izvajanje svetu ožjega dela občine.

32. člen

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine;
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev;
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje 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.

Če nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku, mora o teh kršitvah v roku petnajst dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

Vsak član nadzornega odbora ima pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki so mu potrebni pri opravljanju njegovih nalog, če teh podatkov na njegov predlog ne zahteva nadzorni odbor.

Delo nadzornega odbora je javno. Nadzorni odbor je pri svojem delu dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom, drugim predpisom ali z akti občinskega sveta in organizacij uporabnikov proračunskih sredstev in spoštovati dostojanstvo, dobro ime in integriteto posameznikov.

Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdelava poročilo s priporočili in predlogi. Občinski svet, župan ter organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi.

Obvezne sestavine poročila nadzornega odbora določi minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance.

Statut občine določa naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora, obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora ter javnost dela nadzornega odbora. Nadzorni odbor v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik.

47. člen

Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko da vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine. Pobuda mora vsebovati zahtevo za razpis referendumu, ki mora vsebovati jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referendumu, in obrazložitev. Statut občine lahko določi, da mora biti pobuda podprta s podpisi določenega števila volivcev na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov: ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča.

Pobudnik o pobudi volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu pisno seznaniti

občinski svet in pobudo predloži županu. Če župan meni, da pobuda z zahtevo ni oblikovana v skladu s prejšnjim odstavkom ali je v nasprotju z zakonom in s statutom občine, o tem v osmih dneh po prejemu pobude obvesti pobudnika in ga pozove, da ugotovljeno neskladnost odpravi v osmih dneh. Če pobudnik tega ne stori, se šteje, da pobuda ni bila vložena. Župan o tem nemudoma obvesti pobudnika in občinski svet.

Pobudnik lahko v osmih dneh po prejemu obvestila iz prejšnjega odstavka zahteva, naj odločitev župana preizkusi upravno sodišče. Če upravno sodišče ugotovi, da je odločitev neutemeljena, jo razveljavi. Sodišče odloči v tridesetih dneh.

Volivci dajejo podporo zahtevi za razpis referendumu s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. O načinu dajanja podpore odloči župan z aktom, s katerim določi obrazec seznama ali obrazec za podporo z osebnim podpisovanjem in rok za zbiranje podpisov. Obrazca morata vsebovati jasno izraženo zahtevo za razpis referendumu. Osebno podpisovanje se izvaja pred državnim organom, pristojnim za vodenje evidence volilne pravice. Državni organ, pristojen za vodenje evidence volilne pravice overi tudi podpise volivcev na seznamu.

Šteje se, da je zahteva za razpis referendumu vložena, če jo je v določenem roku podprlo s svojim podpisom zadostno število volivcev.

47.b člen

Pravico glasovati na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta, če zakon ne določa drugače. Postopek za izvedbo referendumu vodijo organi, ki vodijo lokalne volitve. O ugovoru zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora odloča občinska volilna komisija. Podrobneje določi postopek za izvedbo referendumu statut občine v skladu z zakonom.

Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali.

Poročilo o izidu glasovanja na referendumu pošlje občinska volilna komisija občinskemu svetu ter ga objavi na način, ki je v statutu občine določen za objavo splošnih aktov občine.

49. člen

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti.

Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo.

Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

O sporih o pristojnosti med organi občinske uprave odloča župan.

O izločitvi predstojnika organa občinske uprave ali zaposlenega v občinski upravi odloča tajnik občine, ki v primeru izločitve predstojnika občinske uprave o stvari tudi odloči, če je predstojnik pooblaščen za odločanje v upravnih stvareh.

O izločitvi tajnika občine ali župana odloča občinski svet, ki v primeru izločitve o stvari tudi odloči.

50.c člen

Občina lahko v občinski upravi ustanovi občinsko pravobranilstvo. Dve ali več občin lahko v skladu z določbami tega zakona, ki urejajo skupni organ občinske uprave, ustanovi medobčinsko pravobranilstvo. Če občina ne ustanovi občinskega pravobranilstva ali medobčinskega pravobranilstva, lahko določi z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, da naloge občinskega pravobranilstva opravlja občinski pravobranilec.

Občinsko pravobranilstvo zastopa občino pred sodišči in drugimi državnimi organi. Po pooblastilu lahko občinsko pravobranilstvo zastopa tudi druge pravne osebe, ki jih je ustanovila občina.

Naloge občinskega pravobranilstva opravljajo vodja občinskega pravobranilstva ali vodja medobčinskega pravobranilstva in občinski pravobranilci. Vodjo občinskega pravobranilstva imenuje in razrešuje župan, vodjo medobčinskega pravobranilstva pa imenujejo in razrešujejo župani občin ustanoviteljic soglasno. Za vodjo občinskega pravobranilstva ali vodjo medobčinskega pravobranilstva je lahko imenovan, kdor izpolnjuje pogoje za občinskega pravobranilca.

Za občinskega pravobranilca je lahko imenovan, kdor poleg pogojev, ki jih določa zakon, ki ureja javne uslužbenke, izpolnjuje tudi naslednje pogoje:

- da ima v Republiki Sloveniji pridobljen strokovni naslov univerzitetni diplomirani pravnik ali strokovna naslova diplomirani pravnik (UN) in magister prava oziroma je v tujini končal primerljivo izobraževanje s področja prava, ki se dokazuje s tujo listino o izobraževanju in priloženim mnenjem o izobraževanju ali z odločbo o priznavanju izobraževanja za namen zaposlitve ali z odločbo o nostrifikaciji,
- da je opravil pravniški državni izpit in
- ima najmanj tri leta delovnih izkušenj po opravljenem pravniškem državnem izpitu.

Glede položaja in statusa občinskega pravobranilstva v sodnih, upravnih in drugih postopkih se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja državno pravobranilstvo.

Glede položaja, pravic in obveznosti vodje občinskega ali medobčinskega pravobranilstva in občinskega pravobranilca se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne uslužbenke, če ta zakon ne določa drugače.

86. člen

Dve ali več občin lahko zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov, z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo njihovi občinski sveti, ustanovijo enonamenske ali večnamenske interesne zveze.

Zveza ima svet, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic ter z aktom o ustanovitvi zveze določeno število predstavnikov občinskih svetov občin ustanoviteljic. Vsaka od ustanoviteljic mora imeti vsaj dva člana sveta in nobena ne more imeti več kot polovice članov sveta. Z aktom o ustanovitvi zveze se določi ime in sedež zveze, naloge, ki jih bodo ustanoviteljice urejale in izvajale v zvezi, začetek delovanja in prenehanje zveze, pristojnosti, sestavo, organizacijo in način odločanja sveta, zagotavljanje sredstev za delovanje in izvajanje nalog zveze, zastopanje zveze, pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic ter načela urejanja medsebojnih premoženjskih in drugih razmerij.

Z aktom o ustanovitvi zveze se v okviru nalog, ki jih opravljajo občine v zvezi, določijo predpisi in drugi akti iz pristojnosti občinskih organov, za katerih sprejemanje bo po

ustanovitvi zveze občin pristojen svet zveze.

Za finančno poslovanje zveze občin se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja finančno poslovanje posrednih uporabnikov občinskega proračuna in zakona, ki ureja financiranje občin in se nanašajo na javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina.

Akt o ustanovitvi zveze predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Zahtevi za hrambo akta o ustanovitvi zveze priložijo župani občin ustanoviteljic sklepe občinskih svetov, s katerimi je bil akt sprejet. Ministrstvo prevzame akt v hrambo z odločbo, katere izrek in akt o ustanovitvi zveze objavijo župani občin ustanoviteljic v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem objave pridobi zveza status osebe javnega prava.

Poslovanje zveze ter njene pravice, obveznosti in odgovornosti se opredelijo z ustanovnim aktom zveze.

86.a člen

Dve ali več občin lahko zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustanovi združenje. Z aktom o ustanovitvi združenja določijo ustanoviteljice ime in sedež združenja, cilje in naloge združenja, pravice, obveznosti in odgovornosti združenja v pravnem prometu, zastopanje združenja, pravice in obveznosti članic, način včlanjevanja oziroma prenehanja članstva, organe združenja, financiranje združenja, nadzor nad poslovanjem in prenehanje.

Združenje lahko v imenu združenja uporabi ime "Slovenija", izpeljanko ali kratico imena Republike Slovenije, če za to pridobi dovoljenje vlade.

Akt o ustanovitvi združenja predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Zahtevi za hrambo priloži pooblaščenca oseba združenja sklepe občinskih svetov o članstvu v združenju in statut združenja. Ministrstvo izda odločbo o hrambi. Akt o ustanovitvi združenja, statut združenja in izrek odločbe o hrambi objavi združenje v Uradnem listu Republike Slovenije.

Združenje občin je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi. Združenje pridobi status pravne osebe javnega prava z dnem objave iz prejšnjega odstavka.

Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone, ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi.

Združenje lahko ustanovi strokovne službe za opravljanje strokovnih nalog za združenje, opravljanje informacijskih in izobraževalnih nalog in zagotavljanje strokovne pomoči občinam in zvezam občin. Združenje lahko ustanovi skupne strokovne službe, ki po pooblastilu izvajajo naloge za članice združenj.

Združenje lahko pridobi lastnost reprezentativnosti. Reprezentativno je združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30% občin. Reprezentativnost združenja se ugotovi v odločbi iz tretjega odstavka tega člena.

Vlada določi merila in postopek za sestavo stalnega predstavnštva reprezentativnih združenj občin za sodelovanje z državnimi organi, ter njihovih delegacij v mednarodnih organizacijah občin in v drugih mednarodnih organizacijah. Pri tem upošteva načelo, da se število članov posameznih delegacij določi po proporcionalnem načelu glede velikosti združenja in zagotovi, da ima vsako reprezentativno združenje v delegaciji vsaj enega predstavnika, kadar število članov delegacije to dopušča.

Sredstva za delegacije reprezentativnih združenj v organih Sveta Evrope in Evropske unije, ki bremenijo države, se zagotovijo v državnem proračunu.

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

/

VI. PRILOGE

/