



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
SLUŽBA ZA LOKALNO SAMOUPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 85 41
F: 01 478 87 57
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

Občina Cerklje na Gorenjskem
Trg Davorina Jenka 13
4207 Cerklje na Gorenjskem

obcinacerklje@siol.net

Številka: 037-14/2016/2
Datum: 21. 4. 2016

Zadeva: Strokovna pomoč občinam - opozorilo

Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo, je na podlagi 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju Zakon o lokalni samoupravi) opravila pregled usklajenosti Statuta Občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem, št. 3/2010, 1/2015), Poslovnika Občinskega sveta Občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem št. 1/2001, 6/2002) in Spremembe in dopolnitve Poslovnika Občinskega sveta Občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem št. 1/2016) in Poslovnika Nadzornega odbora Občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem št. 4/2012) z Ustavo RS (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90, 97, 99, v nadaljevanju: Ustava RS), Zakonom o lokalni samoupravi in drugimi zakoni in ugotovila naslednja neskladja:

1. Statut Občine Cerklje na Gorenjskem (v nadaljevanju: statut)

Uvodoma opozarjamo, da smo ugotovili, da se v statutu ponavljajo določbe iz Zakona o lokalni samoupravi in drugih zakonov. Menimo, da bi bilo treba glede tistih vprašanj, ki so že urejena v zakonu, navesti le, da to ureja zakon, natančneje pa je treba urediti tista vprašanja, glede katerih je v Zakonu o lokalni samoupravi ali drugem zakonu določeno, da jih je treba urediti v statutu. Prepisovanje določb zakonov ni priporočljivo zaradi pravne varnosti, saj se zakonodaja spreminja, občine pa sprememb ne spremljajo in statutih ter drugih občinskih predpisov ne uskladijo, kar naša služba pogosto ugotovi pri strokovnih nadzorih.

Naše ugotovitve po posameznih členih statuta so naslednje:

11. člen:

V drugem odstavku 11. člena statuta je določeno, da občinska uprava odloča o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na prvi stopnji ter opravlja inšpekcijske naloge in naloge občinskega redarstva oziroma drugih služb nadzora. Iz te določbe ni mogoče ugotoviti, katere bi bile druge

službe nadzora, ki odločajo v upravnem postopku na prvi stopnji, zato predlagamo, da se besedilo »oziroma drugih služb nadzora« črta. To še posebej velja, če služba notranje revizije ni organizirana znotraj občinske uprave in notranjo revizijo opravi zunanji izvajalec, kar je bilo ugotovljeno na delovnem obisku.

V zadnjem odstavku tega člena je navedeno, da občinsko upravo vodi direktor, usmerja in nadzoruje pa jo župan. Ob pregledu pravnih aktov občine je bilo ugotovljeno, da Poslovnik občinskega sveta Občine Cerklje na Gorenjskem ni usklajen z določbami statuta in terminologijo (tajnik občine). Na tem mestu predlagamo, da se poenoti terminologija v vseh pravnih aktih občine v skladu s statutom.

14. člen:

V drugem odstavku je navedeno, da občinski svet šteje 16 članov, na delovnem obisku na občini pa je bilo izpostavljeno, da to število povzroči probleme pri sklepčnosti in glasovanju,... V ta namen Služba za lokalno samoupravo na tem mestu zgolj predlaga, da se ob bodočih spremembah statuta razmisli o lihem številu članov občinskega sveta. Odločitev je v rokah občinskega sveta, vendar je treba opozoriti, da v primeru spremembe števila članov ta določba prične veljati šele ob izteku mandata aktualne sestave občinskega sveta, kar je treba zapisati v prehodnih in končnih določbah. V ta namen izpostavljamo tudi Kodeks dobrih praks Beneške komisije, ki zapoveduje, da se v letu pred volitvami ne spreminja bistvenih vprašanj lokalne ureditve (glede na to, da bodo naslednje lokalne volitve jeseni 2018, je skrajni rok za morebitno povečanje ali zmanjšanje števila občinskih svetnikov jesen 2017).

15. člen:

V drugem odstavku je navedeno, da se občinski svet voli po proporcionalnem sistemu. Gre za zakonsko in ne statutarno materijo, zato predlagamo črtanje celotnega odstavka ali zgolj navedbo, da volitve članov občinskega sveta ureja zakon (npr. v 29. členu je navedeno, da se volitve župana opravijo v skladu z zakonom).

16. člen:

V dvanajsti alineji drugega odstavka je navedeno, da občinski svet določi, kateri izmed članov občinskega sveta bo začasno opravlja funkcijo župana, če temu predčasno preneha mandat, pa ni določen podžupan, ki bo opravljal njegovo funkcijo. Glede tega je treba opozoriti Občino Cerklje na Gorenjskem, da ZLS v 33.a členu določa, da ima občina najmanj enega podžupana, statut pa določa v 34. členu, da ima občina enega podžupana, ki pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. Župan Občine Cerklje na Gorenjskem naj nemudoma imenuje podžupana in nas o tem obvesti. Zakonski okvir za plačilo za opravljanje funkcije podžupana je v petem odstavku 34. a člena ZLS. Če podžupan opravlja funkcijo nepoklicno, mu pripada plačilo največ v višini 50% plače, ki bi jo dobil, če bi funkcijo opravljal poklicno. Višino plačila določi župan ob upoštevanju obsega podžupanovih pooblastil. Pri tem se ne upošteva dodatek za delovno dobo. To pomeni, da zakonodaja določa zgolj najvišji možni znesek plačila za opravljanje funkcije podžupana, dejansko pa je odločitev v rokah župana, ki se odloči kolikšen bo obseg pooblastila podžupana in s tem povezano njegovo plačilo. Nenazadnje je pri tej določbi statuta potreben popravek, saj v primeru Občine Cerklje na Gorenjskem statut določa samo enega podžupana in posledično občinski svet ne more izbirati, kateri od podžupanov bo začasno opravljal funkcijo župana, če temu predčasno preneha mandat.

V trinajsti alineji drugega odstavka je treba določiti, da občinski svet sprejme načrt ravnanja s stvarnim premoženjem občine, pri čemer je treba upoštevati ureditev v 11. in 13. členu Zakona 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 in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju: Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti). Na podlagi tretjega odstavka 14. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti o pravnem poslu ravnanja s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti odloči in sklene pravni posej organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti (župan), ali oseba, ki jo ta organ za to pooblasti.

17. člen:

V drugem in tretjem odstavku je določba glede nezdržljivosti funkcije člana občinskega sveta. Ker gre za zakonsko materijo predlagamo črtanje ali zgolj navedbo, da nezdržljivost funkcije člana občinskega sveta določa zakon.

20. člen:

Šesti odstavek določa, da mora biti na vsaki seji občinskega sveta predvidena točka za vprašanja in odgovore, pravilno je, da je na zaključku vsake seje občinskega sveta predvidena točka za pobude in vprašanja, točke razno pa ni.

V sedmem odstavku 20. člena je določeno, da se za vsako sejo občinskega sveta pošlje vabilo tudi predsedniku nadzornega odbora. Menimo, da vabljenje predsednika nadzornega odbora, če občinski svet ne bo obravnaval točke, ki je v pristojnosti nadzornega odbora, ni potrebno. Občinski svet je neodvisen občinski organ, zato bi morebitna navzočnost predsednika nadzornega odbora in njegovo izjavljanje o posameznih točkah dnevnega reda, ki niso povezane z delom nadzornega odbora, lahko vplivala na odločitev članov občinskega sveta. Predsednika nadzornega odbora naj se na sejo občinskega sveta vabi samo takrat, ko je na dnevnem redu obravnavanje zadeve, ki je v pristojnosti nadzornega odbora, zaradi česar je treba sedmi odstavek 20. člena statuta ustrezno spremeniti.

22. člen:

Ker je prenehanje mandata člana občinskega sveta zakonska in ne statutarna materija, je treba v 22. členu statuta določiti le, da prenehanje mandata člana občinskega sveta ureja zakon.

23. člen in 25. člen:

Določbi tretjega odstavka 23. člena in 25. člena se podvajata in sta tudi različni, ker je v slednjem primeru določeno, da poslovnik občinskega sveta določi tudi število članov delovnega telesa občinskega sveta. Predlagamo, da se ta vsebina uredi le v enem členu tako, da se določi, da delovna telesa občinskega sveta, njihovo delovno področje in število članov posameznega delovnega telesa določi občinski svet s poslovníkom.

Peti odstavek 23. člena določa nezdržljivost članov delovnih teles občinskega sveta. Ker gre za zakonsko materijo predlagamo črtanje ali zgolj navedbo, da nezdržljivost funkcije člana delovnega telesa občinskega sveta določa zakon.

Na tem mestu je bilo ugotovljeno neskladje med določbami statuta in poslovníka glede delovnih teles občinskega sveta. Po pogovoru na občini predlagamo, da se med obstoječe (navedene)

doda še komisija za požarno varnost (po pridobljenih podatkih dejansko že funkcionira kot komisija občinskega sveta).

28. člen:

V tem členu je urejena predčasna razrešitev predsednika, posameznega člana delovnega telesa ali delovno telo v celoti na predlog župana ali najmanj četrtine članov občinskega sveta, vendar pa ni navedeno, da mora biti predlog razrešitve obrazložen oziroma utemeljen. V izogib morebitnim zlorabam predlagamo, da se določi, da mora biti predlog razrešitve obrazložen.

29. člen:

V zadnjem odstavku je prepis zakonske opredelitve nezdržljivosti funkcije župana. Ker gre za zakonsko materijo predlagamo črtanje ali zgolj navedbo, da nezdržljivost funkcije župana določa zakon.

30. člen:

Tako kot smo navedli že pri pristojnostih občinskega sveta (16. člen statuta) je treba jasno določiti katere so pristojnosti župana na podlagi Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti glede sprejemanja načrta ravnanja s stvarnim premoženjem (nepremičnim in premičnim) ter sklepanja pravnih poslov (11., 13. in 14. člen Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti).

34. člen:

Opredeljuje podžupana Občine Cerklje na Gorenjskem. Župan naj nemudoma imenuje občinskega svetnika, ki bo opravljal to funkcijo (že navedeno pri 16. členu).

37. člen:

Predčasno prenehanje mandata župana je določeno z zakonom. Vsi odstavki so nepotrebni, zato predlagamo črtanje.

38. člen:

Zadnja točka drugega odstavka je nepravilna. Opozarjamo, da mandat podžupana, če je županu predčasno prenehal mandat (iz katerega koli zakonskega razloga), ne preneha avtomatično z izvolitvijo novega župana, saj se lahko novi župan odloči, da ne bo razrešil dotedanlega podžupana. Upoštevati je treba namreč tudi kontinuiteto izvajanja nalog občine.

40. člen:

Četrty odstavek določa nezdržljivost članov nadzornega odbora. Gre za zakonsko in ne statutarno materijo. Predlagamo črtanje ali zgolj navedbo, da nezdržljivost funkcije člana nadzornega odbora določa zakon.

41. člen:

V četrtem odstavku 41. člena je besedo »pečat« zaradi uskladitve z 10. členom Zakona o lokalni samoupravi treba nadomestiti z besedo »žig«.

42. člen:

Nadzorni odbor je samostojen in neodvisen organ, zato ni dopustno predpisovati katere nadzore mora opraviti vsako proračunsko leto. Zato je treba črtati določbo, da je nadzorni odbor dolžan vsako proračunsko leto opraviti nadzor zaključnega računa proračuna občine, finančnih načrtov in zaključnih računov ožjih delov občine (krajevnih skupnosti) in finančnih načrtov in zaključnih računov uporabnikov proračunskih sredstev (javnih zavodov, javnih podjetij in drugih).

Pri tehtanju, katerega od dokumentov sme NO pregledati, je treba najprej izločiti proračun občine. V skladu z 29. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO) občinski svet kot najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine med drugim sprejema občinski proračun. Izraz "proračun" se torej uporablja za letni načrt prihodkov in odhodkov države in občin. Odlok o proračunu občine je torej ključni programski dokument občine, ki je v pristojnosti župana kot izključnega predlagatelja in občinskega sveta, ki proračun sprejema in nadzoruje (z obravnavo in sprejemom zaključnega računa občine). S sprejemom proračuna občinski svet določi temeljne programske prioritete v proračunskem letu. ZLS v vlogi NO pri sprejemanju občinskega proračuna nima določb. Nadzor nad občinskim proračunom bi bil zato nedovoljen poseg NO v pristojnost drugih dveh organov občine.

Zaključni račun proračuna je v skladu z 96. členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr. in 101/13) akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki ter drugi izdatki občine za preteklo leto. Gre torej za poročilo o izvrševanju proračuna. Sestava zaključnega računa je predpisana in je enaka kot sestava proračuna. Zaključni račun zajema tudi obrazložitev, katere sestavni del so podatki iz bilance stanja ter pojasnilo odstopanj. ZJF v 98. členu še določa, da mora župan pripraviti predlog zaključnega računa občinskega proračuna za preteklo leto in ga predložiti ministru, pristojnemu za finance. Župan predloži predlog zaključnega računa občinskega proračuna občinskemu svetu v sprejem do 15. aprila tekočega leta in o sprejetem zaključnem računu občinskega proračuna obvesti ministrstvo, pristojno za finance. Zakon ne določa obveznosti NO, da mora pred sprejemom zaključnega računa na občinskem svetu opraviti nadzor zaključnega proračuna. V praksi se namreč pogosto dogaja, da občinski svet sprejem zaključnega računa občinskega proračuna pogojuje s predhodno opravljenim nadzorom zaključnega računa občine s strani NO. Takšna praksa je v neskladju z zakonom. Navedeno pa ne pomeni, da NO nima pravice izvesti nadzora zaključnega računa občine, vendar to lahko stori kadarkoli, če to da v svoj letni program dela, vsekakor pa tega ni zavezan izvesti v postopku njegovega sprejemanja na občinskem svetu.

Vse navedeno velja tudi za finančne načrte in zaključne račune ožjih delov občine ter finančnih načrtov in zaključnih uporabnikov proračunskih sredstev (javnih zavodov, javnih podjetij in drugih) – druga in tretja alineja drugega odstavka 41. člena.

Meje pristojnosti nadzornega odbora so določene v drugem odstavku 32. člena ZLS: Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij uporabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

Drugi odstavek 42. člena določa, da mora nadzorni odbor obvezno obravnavati zadeve, ki jih s sklepom predlaga občinski svet. Ta določba ne sme biti razumljena kot da mora nadzorni odbor obvezno obravnavati (opraviti nadzor) v skladu z usmeritvami župana in občinskega sveta. Predlagamo preoblikovanje tako, da nadzorni odbor lahko obravnava pobude župana in

občinskega sveta za vključitev v letni program dela nadzornega odbora. To stališče Službe za lokalno samoupravo izhaja iz dejstva, da so župan, občinski svet in nadzorni odbor trije samostojni, enakopravni organi občine, ki med sabo niso v hierarhičnem razmerju.

43. člen:

Opredeljuje izločitev v nasprotju z 37. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo). Predlagamo, da izločitev člana nadzornega odbora na lastno željo (zahtevo) prestavite v prvi odstavek, saj mora vsak sam primarno storiti vse, da se izloči v primeru konflikta interesov (šele nato pride v poštev izločitev na predlog nadzornega odbora ali nadzorovane osebe).

47. člen:

Določa javnost dela nadzornega odbora. Predlagamo dopolnitev na način, da se določi, da seje nadzornega odbora niso odprte za javnost, dokončna poročila nadzornega odbora pa se morajo v skladu z 10. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15) objaviti na uradni spletni strani občine.

56. člen (drugi odstavek):

V zvezi z izločitvijo župana in direktorja občinske uprave posebej opozarjamo na ureditev v 38. členu Zakona o splošnem upravnem postopku, ki določa, da o izločitvi tajnika oziroma direktorja uprave samoupravne lokalne skupnosti odloča župan, o izločitvi župana pa odloča predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti (občinski svet). Ker je Zakon o splošnem upravnem postopku specialni zakon za vodenje upravnega postopka, je treba kljub drugačni ureditvi v Zakonu o lokalni samoupravi uporabiti te določbe.

57. člen:

Opozarjamo, da so se določbe o občinskem pravobranilstvu spremenile z Zakonom o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (Uradni list RS, št. 14/15), ki je po novem urejeno v 50.c členu Zakona o lokalni samoupravi. Predlagamo, da se besedilo tega člena spremeni tako, da se določi le, da občinsko pravobranilstvo ureja zakon.

62. člen:

Določa način oblikovanja vaškega odbora. Zaradi uporabe različnih terminov (imenujejo in razrešujejo v drugem odstavku in izvoljenih v petem odstavku) predlagamo razmislek ali gre za imenovanje ali za volitve. Po odločitvi naj se zapiše nedvoumno jasno, kakšen je način izbire vaškega odbora. Glede na izbiro instituta sklepamo, da gre za imenovanje (vaški odbor se imenuje, vaški svet pa je voljen organ),

109. člen:

Opredeljuje uradno glasilo občine. Navedeno je, da se statut, odloki in drugi predpisi občine objavijo v uradnem glasilu občine, praviloma v Uradnem vestniku Občine Cerklje na Gorenjskem. Občina ima lahko eno samo uradno glasilo in to mora biti natančno tudi zapisano v statutu občine. To je zahteva drugega odstavka 154. člena Ustave RS (veljavnost predpisov in njihovo objavljanje) in je nujna za pravno varnost občanov.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: ministrstvo) predlaga županu, občinskemu svetu in nadzornemu odboru, da opravijo uskladitev statuta občine, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora z zakoni v najkrajšem možnem roku in ministrstvo o tem obvestijo tako, da mu pošljejo sprejete spremembe in dopolnitve statuta občine.

S spoštovanjem,

Pripravil/a:

Polonca Zabukovšek
podsekretarka

dr. Roman Lavtar
vodja službe