

Občina Škocjan  
Škocjan 67  
8275 Škocjan

Številka: 007-0004/2021

Datum: 9.3.2021

**ZADEVA:** OSNUTEK STATUTA OBČINE ŠKOCJAN

**PРАВNA PODLAGA:** 64. člen Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07 - UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE), Resolucija o normativni dejavnosti /ReNDej/ (Uradni list RS, št. 95/09)

**PREDLAGATELJ:** Jože Kapler, župan

**PRIPRAVLJAVCI:** Občinska uprava Občine Škocjan

Inštitut za lokalno samoupravo Maribor  
izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik  
Grega Horvat, univ. dipl. pravnik

**POROČEVALEC:** Petra Pozdrec

**OBRAZLOŽITEV:**

## 1 Opis stanja

Občinski svet Občine Škocjan je v letu 2015 sprejel Statut Občine Škocjan (Uradni list Republike Slovenije, št. 71/15). Na tem mestu moramo opomniti, da je bil Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07 - UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE) od uveljavitve statuta v letu 2015, večkrat spremenjen in dopolnjen, ob navedenem pa je bila spremenjena tudi zakonodaja, ki ureja statutarno ureditev občine. Upošteva je navedeno in določilo tretjega odstavka 153. člena Ustave Republike Slovenije /Ustava RS/, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni, je uskladitev Statuta Občine Škocjan z veljavno zakonodajo nujna.

## 2 Statutarna ureditev občine

Ustava Republike Slovenije /Ustava RS/ vsebuje določila, ki se nanašajo na ureditev lokalne samouprave že v splošnih določbah (kjer je v 9. členu določeno: 'V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava'), še posebej pa v posebnem podpoglavju z naslovom 'Lokalna samouprava', kjer se na lokalno samoupravo nanaša 7 členov, in sicer:

- 138. člen določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih;
- po določbah 139. člena je občina samoupravna lokalna skupnost, katere območje obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine;
- 140. člen opredeljuje delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela;

- 141. člen obravnava mestno občino. Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine. Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest;
- 142. člen določa, da se občina financira iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva;
- v 143. členu je opredeljena pokrajina. Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva;
- po določbah 144. člena državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti.

K temu kaže dodati, da je v četrty in sedmi alineji 1. odstavka 160. člena Ustave RS določeno, da Ustavno sodišče Republike Slovenije odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni ter o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi.

Najpomembnejši zakoni, ki v Sloveniji urejajo področje lokalne samouprave, so:

- Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 - ZUJF, 14/15 - ZUUJFO, 11/18 - ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE);
- Zakon o lokalnih volitvah /ZLV / (Uradni list RS, št. 94/07 - uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 - odl. US);
- Zakon o financiranju občin /ZFO-1 / (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 - ZUUJFO, 71/17, 21/18 - popr., 80/20 - ZIUOOPE);
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij - uradno prečiščeno besedilo /ZUODNO/ (Uradni list RS, št. 108/06-UPB1, 9/11, 31/18).

Izmed mednarodnih dokumentov je za področje lokalne samouprave posebej pomembna Evropska listina lokalne samouprave, ki jo je Slovenija ratificirala v letu 1996 (Uradni list RS - mednarodne pogodbe, št. 15/96, Uradni list RS, št. 57/96) ter Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti, ki ga je Slovenija ratificirala v letu 2011 (Uradni list RS - mednarodne pogodbe, št. 2/11).

K navedenim zakonom pa je potrebno dodati vse tiste področne zakone, ki vsebujejo določila o delovnem področju in pristojnostih občin na posameznih področjih (kot na primer Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, Zakon o varstvu okolja /ZVO-1/, Zakon o urejanju prostora /ZUreP-2/idr. ). Dodajmo, da so zakoni in (državni) podzakonski predpisi, ki se nanašajo na delovanje občin, pregledno navedeni in po vsebini razčlenjeni v katalogu 'Pristojnosti slovenskih občin'.

## 2.1 Občina

Na podlagi ustavnih določb veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v splošnih določbah določa nekatera načelna izhodišča za urejanje občin v Sloveniji. V teh določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna lokalna skupnost, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Ustava RS sicer ne določa pravne narave občine, vendar je razumljivo, da občina oziroma druga lokalna skupnost ne more opravljati svojih nalog, če nima ustreznih pravnih pooblastil. Zakon veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ že v splošnih določbah določa, da so občine osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Občina je torej tako kot država oseba javnega prava na svojem območju (Kaučič & Grad, 2008: 361-362).

## 2.2 Vrste občin in ožji deli občine

Po veljavnem Zakonu o lokalni samoupravi /ZLS/ ločimo tri vrste občin: • 'navadne oziroma vaške občine' (v zakonu ni uporabljena ta terminologija), • 'mestne občine' in • 'občine s posebnim statusom'.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ vsebuje dokaj obsežne določbe o ožjih delih občine - krajevnih, vaških ali četrtnih skupnostih. O notranji členitvi, to je, ali se bodo v občini oblikovali ožji deli občin, odloča občinski svet s statutom (ki določi tudi ime in območje ožjega dela občine), pri tem pa upošteva interes prebivalcev, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja.<sup>1</sup>

Organ ožjega dela občine je svet, katerega število članov občine določi občinski svet, izvolijo pa ga občani (volilni upravičenci), ki imajo stalno prebivališče na območju ožjega dela občine. Svet opravlja naloge, ki se pretežno nanašajo na prebivalce ožjega dela občine in ki so mu prenesene v izvajanje s statutom občine (podrobneje se te naloge določijo z odlokom). Svet ožjega dela občine ima predsednika, ki ga izmed sebe izvolijo člani sveta ožjega dela občine. Če s statutom niso ustanovljeni ožji deli občine ali če statut določi, da ti deli nimajo sveta, lahko občinski svet ustanovi odbore (krajevne, vaške, četrtne) kot svoja delovna telesa. Pomembno je opozoriti, da se lahko s statutom občine 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 (19.b člen ZLS).

Svet ožjega dela občine lahko občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Če tako določa statut občine, pa 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 (19.a člen ZLS).

Opozoriti kaže na dejstvo, da so notranje členitve v posameznih občinah zelo različne - ponekod jih sploh ni, drugod pa imajo ožji deli občine pomembne pristojnosti in celo status pravne osebe javnega prava, če tako določa občinski statut. Če je ožji del občine pravna oseba, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom oziroma odlokom občine. Zastopa ga njegov svet (statut občine lahko določi, da ga zastopa predsednik sveta)<sup>2</sup>, za svoje obveznosti pa odgovarja z vsem svojim premoženjem (za obveznosti ožjega dela subsidiarno odgovarja občina). Delovanje ožjega dela občine se financira iz občinskega proračuna, s prostovoljnimi prispevki fizičnih in pravnih oseb, s plačili za storitve, s samoprispevkom in s prihodki od premoženja ožjega dela občine.<sup>3</sup> Prihodki in odhodki ožjega dela občine morajo biti zajeti v njegovem finančnem načrtu, ki je sestavni del občinskega proračuna. Zakon tudi določa, da se ožji del občine ne sme zadolževati (Grafenauer & Brezovnik, 2006: 179-180).

<sup>1</sup> Pobudo za ustanovitev ožjih delov občine ali za spremembo njihovih območij lahko da zbor krajanov ali s statutom določeno število prebivalcev dela občine. Občinski svet pa mora pobudo obvezno obravnavati. Pred ustanovitvijo ožjih delov občine ali pred spremembo njihovih območij mora občinski svet na zborih krajanov ali na referendumu ugotoviti interes prebivalcev posameznih območij v občini, kjer naj bi bili ustanovljeni ožji deli občine.

<sup>2</sup> Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna, določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana.

<sup>3</sup> Tudi v primeru, če ožji del občine ni pravna oseba, lahko statut občine določi naloge in proračunska sredstva, pri katerih občino zastopa svet ožjega dela občine ali njegov predsednik (tudi tukaj mora dati k sklenitvi pravnega posla soglasje župan, občinski predpis pa lahko določi, v katerih primerih to ni potrebno).

Če ožji del občine ni pravna oseba, način financiranja njegovega delovanja določi občinski statut, sredstva za izvajanje nalog pa se zagotovijo v občinskem proračunu.

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor

Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.

## 2.3 Naloge občine

V 140. členu Ustave RS je določeno, da spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Navedeni člen ustave je bil spremenjen v letu 2006, z njegovimi spremembami pa so dane večje možnosti za prenos posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine.<sup>4</sup> Da je obstajala dokaj ostra ločnica med državno oblastjo in lokalno samoupravo (za razliko od ureditve v evropskih državah, kjer se naloge države in lokalne samouprave na različne načine prepletajo), kaže tudi dejstvo, da občine v Sloveniji v tem trenutku opravljajo samo svoje izvirne naloge in nobenih z države prenesenih nalog oziroma pristojnosti.

Tudi sicer je v teoriji znana ločitev na lastne (izvirne) in prenesene (naložene, delegirane) naloge oziroma delovno področje občin. Lahko rečemo, da je ta delitev odraz zgodovinskega razvoja oziroma teorije, da obstaja določena izvirna in samostojna pravica samoupravnih teles. Pri tem velja, da pridobivajo samoupravne skupnosti (enote, telesa) s prenesenim delovnim področjem celo 'nove' pristojnosti, ki so 'dodane' k siceršnjim (konvencionalnim), ki jih imajo kot samoupravne skupnosti. Tako opravlja samoupravna skupnost ene (lastne) naloge v svojem imenu in po svoji odgovornosti, druge, to je prenesene naloge, pa v imenu države in na njen račun. Sicer pa ideja o lastnih in prenesenih pravicah občine prihaja do izraza pri razlikovanju na izvirne in prenesene naloge lokalnih skupnosti, ki je izpeljano v domala vseh evropskih državah - to velja tudi za našo ustavo in zakonodajo.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ določa (v 21. členu), da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvalitetno življenje njenih prebivalcev;
- pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko-dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;

<sup>4</sup> S to spremembo je nekoliko omehčana ustavna koncepcija popolne ločitve občine in države, po kateri občine opravljajo (zgolj) lokalne zadeve, država pa lahko nanje prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Po prejšnjem ustavnem določilu je bilo namreč za prenos nalog na občino potrebno še soglasje vsake posamezne občine.



- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine;
- v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Posebej je treba opozoriti, da so konkretne naloge in pristojnosti občin določene predvsem z zakoni, ki urejajo posamezna področja in z občinskimi statuti. Pregled vseh nalog občin, razporejenih po posameznih organih (občinskem svetu, županu, občinski upravi) je pregledno razviden iz kataloga 'Pristojnosti slovenskih občin' ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)).

Med nalogami in pristojnostmi občine je treba posebej opozoriti na obveznost občine, da zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). V občini gre predvsem za opravljanje gospodarskih in drugih javnih služb, s katerimi se zagotavljajo materialne in druge javne dobrine kar opredeljujejo posamezni področni zakoni.

Tako je na primer v 61. členu veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ predpisano, da občina zagotavlja opravljanje lokalnih javnih služb:

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- na drug način, določen v skladu z zakonom.

Dvoje ali več občin pa lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (50.b člen) posebej določa, da se lahko z občinskim predpisom določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnem skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog, zlasti, če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov (če je za pridobitev javnega pooblastila več kandidatov, se izbira opravi po javnem natečaju).

Kot smo že navedli, lahko občina poleg 'lastnih' - izvirnih nalog oziroma pristojnosti, opravlja tudi 'prenesene' naloge, to je posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih (lahko) država z zakonom prenese na občino. Za prenesene naloge zagotavlja država občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje, državni organi pa lahko pri teh nalogah opravljajo tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela.

## 2.4 Organi občine

Zakon o lokalni samoupravi določa, da so organi občine: občinski svet, župan in nadzorni odbor.

### 2.4.1 Občinski svet

Osrednji organ lokalne samouprave v občini je občinski svet, ki je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Mandat članov občinskega sveta je štiri leta.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

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

Najpomembnejši splošni pravni akt, ki ga sprejme občinski svet, je statut, ki določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov (razen glede organov občinske uprave), način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini.

Poleg statuta ureja občina zadeve iz svoje pristojnosti predvsem z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Med navedenimi akti so najpomembnejši in tudi najpogostejši občinski odloki (več Grafenauer, 2005: 1-22).

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ sledi ustavnim določbam o objavljanju predpisov in določa, da morajo biti statut in drugi predpisi občine objavljeni v uradnem glasilu, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.

Občinski svet šteje od 7 do 45 članov. Število članov občinskega sveta določa statut občine (število članov prvega občinskega sveta po ustanovitvi posamezne občine se določi v zakonu glede na število prebivalcev v občini).

Občinski svet ureja svoje delo s statutom in poslovníkom (slednjega sprejme z dvotretjinsko večino navzočih članov občinskega sveta). Občinski svet lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina članov občinskega sveta, odločitve pa sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Župan ni član občinskega sveta in zato nima pravice glasovanja.

Občinski svet predstavlja župan, ki tudi sklicuje in vodi seje občinskega sveta. Župan lahko za vodenje pooblasti podžupana ali drugega člana občinskega sveta. Župan mora sejo občinskega sveta sklicati najmanj štirikrat letno. Župan mora sklicati sejo občinskega sveta (v 15 dneh), če to zahteva najmanj ¼ članov sveta - če seje ne skliče v roku 7 dni po prejemu pisne zahteve, jo lahko skličejo člani občinskega sveta, ki so zahtevo podali.

Zakon predpisuje nekatere organe, ki jih mora imeti oziroma imenovati občinski svet (kot na primer: • volilno komisijo; • komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; • štab civilne zaščite...), občinski svet pa lahko imenuje tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa (člane imenuje izmed članov občinskega sveta, največ polovico pa tudi izmed drugih občanov, pri čemer pa mora biti predsednik član občinskega sveta), ki obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo mnenja in predloge. Gre za fakultativne organe, katerih ustanovitev in število je odvisno od odločitve občinskega sveta v vsaki konkretni občini. Komisije in odbori v okviru svojega delovnega področja obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge.

## 2.4.2 Župan

Temeljne naloge župana so zlasti, da predstavlja in zastopa občino, predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter da skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta. Župan predstavlja občinski svet, sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovanja. Župan usmerja in nadzira občinsko upravo, katere delo pa vodi tajnik občine (direktor občinske uprave), ki ga imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Župan določi sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi in odloča o imenovanju oziroma sklenitvi delovnega razmerja zaposlenih v občinski upravi.

Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. V okviru njegove skrbi za zakonitost dela ima pravico zadržati objavo splošnega akta občinskega sveta<sup>5</sup>, če meni, da je neustaven ali nezakonit in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloči na prvi naslednji seji (župan mora navesti razloge za zadržanje). Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom.

Občina ima najmanj enega podžupana, ki ga imenuje (pa tudi razreši) župan izmed članov občinskega sveta. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. Podžupan nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti<sup>6</sup>. V primeru predčasnega prenehanja mandata župana opravlja funkcijo župana do razpisa nadomestnih volitev podžupan.

Dodajmo, da se - enako kot za druge organe v občini - tudi položaj župana, njegove pristojnosti, dolžnosti, pravice, pooblastila, odgovornost idr. podrobneje opredeljujejo v statutu občine. V pomembni meri pa je položaj župana določen že z dejstvom, da ga volijo občani neposredno, s čimer ima pomembno povezovalno vlogo in hkrati 'odgovornost' do volivcev.

Člani občinskega sveta, župan in podžupan občine so občinski funkcionarji, svojo funkcijo pa opravljajo nepoklicno. Po zakonu se župan lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno, podžupan pa se lahko v soglasju z županom odloči, da bo funkcijo opravlja poklicno, vendar pa mora tako odločitev sprejeti oziroma potrditi občinski svet. Višino plače župana določa zakon oziroma posebna vladna uredba, odvisna pa je od števila prebivalcev v občini. V primeru nepoklicnega opravljanja funkcije pripada županu 50% plače, ki bi jo dobival, če bi funkcijo opravljal poklicno. V vseh mestnih občinah župani opravljajo funkcijo poklicno, pa tudi v drugih občinah se župani pogosto odločijo za poklicno opravljanje te funkcije.

## 2.4.3 Nadzorni odbor

Občina je uporabnik proračunskih javnih sredstev, zato je dolžna skrbeti, da se njena sredstva porabljajo pravilno in smotrno. K temu jo zavezujejo predpisi, predvsem Zakon o javnih financah /ZJF/, Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/, Zakon o financiranju občin /ZFO-1/ in podzakonski predpisi kot tudi sam proračun občine. Poleg tega njeni prebivalci kot davkoplačevalci zahtevajo verodostojne informacije o porabi občinskih sredstev. Zato je bilo treba, tako kot na državni ravni, tudi na občinski ravni oblikovati nadzorne organe za preverjanje porabe občinskih proračunskih sredstev. Na podlagi zakonskih določil so se oblikovali nadzorni organi, ki morajo poročati o porabi proračunskih sredstev. Najpomembnejši so: revizorji računskega sodišča, nadzorni odbori občin in

<sup>5</sup> Poleg zadržanja objave splošnega akta pa zakon omogoča tudi zadržanje druge odločitve občinskega sveta. Župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če občinski svet ponovno sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

<sup>6</sup> Če ima občina več podžupanov, nadomešča župana tisti podžupan, ki ga določi župan, če ga ne določi, pa najstarejši podžupan. V času nadomeščanja opravlja podžupan tekoče naloge iz pristojnosti župana in tiste naloge, za katere ga župan pooblasti.

revizorji notranje revizijskih služb, ki vsak v mejah svojih pristojnosti preverjajo poslovanje občin in porabo sredstev občinskih proračunov (Korpič, 2005: 137).

V skladu z določili veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ je nadzorni odbor najvišji organ nadzora porabe proračunskih sredstev občine. V okviru svoje pristojnosti pa:

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

Nadzor pa 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.

Na podlagi tako določene pristojnosti se zastavlja več vprašanj. Med prve je šteti, kaj pomenijo posamezni pojmi, kot so: zakonitost, pravilnost, namenskost, smotrnost, gospodarnost, učinkovitost, poslovanje pooblaščenih oseb in drugih. Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ ne opredeljuje navedenih pojmov, kar pa lahko povzroča določene nejasnosti in nedosledno uporabo.

Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v osmem odstavku 32. člena določa, da nadzorni odbor v skladu s statutom občine sprejme svoj poslovnik. Vsebine poslovnika ne določa, razen posredno lahko ugotovimo, da morajo biti v poslovniku določene hujše kršitve predpisov ali nepravilnosti, o katerih mora, če jih nadzorni odbor ugotovi pri svojem delu, v roku 15 dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije (tretji odstavek 32. člena ZLS).

Za statut občine pa Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ natančno določa njegovo vsebino, ki se nanaša na delovanje nadzornega odbora. Poleg tega osmi odstavek 32. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ določa, da statut občine določa naloge nadzornemu odboru. Če upoštevamo, da so naloge ožji pojem od pristojnosti, potem bi bila sprejemljiva razlaga, da gre za konkretizacijo pristojnosti, ne pa za določanje novih nalog nadzornemu odboru.

V statutu mora občina tako določiti:

- naloge, postopke in način dela nadzornega odbora;
- oblikovanje nadzornega odbora;
- načela za organizacijo dela nadzornega odbora;
- predstavljanje nadzornega odbora;
- obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora in
- javnost dela nadzornega odbora.

Če upoštevamo, da je poslovnik akt, v katerem se urejajo način dela določenega organa, potem bi nekatere sestavine statuta sodile v poslovnik. To velja predvsem za način dela in predstavljanje nadzornega odbora. Zato se zastavlja vprašanje, kaj poleg hujših kršitev predpisov in nepravilnosti, o katerih je dolžan nadzorni odbor obveščati pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije, opredeliti v poslovniku nadzornega odbora. V poslovniku se poleg hujših kršitev in nepravilnosti lahko podrobneje uredijo pravice in dolžnosti članov nadzornega odbora, ostale določbe pa kot navedeno sodijo po Zakonu o lokalni samoupravi /ZLS/ v statut občine (Korpič, 2005: 147-148).

## 2.5 Občinska uprava

Izhajajoč iz določil V. poglavja veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ občinska (mestna) uprava izvaja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Ustanovi jo občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim se določijo njene naloge in notranjo organizacijo. Usmerja in nadzira jo



župan, delo pa vodi tajnik občine oziroma direktor občinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje župan.

Da bi lahko naredili celovit pregled nalog, ki spadajo v delovno področje občinske uprave, je potrebno predhodno narediti celovit pregled pristojnosti občine, ki jih določajo Ustava, področni zakoni ter splošni akti občine.

V skladu z določilom prvega odstavka 140. člena Ustave RS 'spadajo v pristojnost občine zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine'. Omenjena določba poudarja avtonomijo lokalne skupnosti, hkrati pa tudi omejuje zakonodajalca, ki ne sme posegati v zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine. To pomeni, da je občina avtonomna skupnost, ki si v skladu z navedenim določilom ustave sama določa svoje naloge.

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z Zakonom o lokalni samoupravi /ZLS/, s področnimi zakoni ter splošnimi akti občine (statutom, odloki), kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je omenjena ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Temeljno merilo za določanje izvirnih nalog občin je obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že razmejene oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi predpisi, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (Šturm et al, 2002: 958-960).

Navedene pristojnosti obsegajo delovno področje občine in njenih organov (občinskega sveta, župana in nadzornega odbora) ter občinske uprave. Slednja izvaja navedene pristojnosti z upravnimi nalogami, ki jih razvrščamo v naslednje vrste:

- **regulativne**, pri katerih gre za neposreden poseg samoupravne lokalne skupnosti (občine) v družbene odnose na teritorialnem območju občine. Občine tako urejajo zadeve iz svoje pristojnosti s splošnimi pravnimi akti, to je odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Zadeve iz prenesene pristojnosti pa ureja občina z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni. Temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, razen glede organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon, pa vsaka občina določi s statutom občine. Regulativne naloge so pomembne in zahtevne, za njihovo uresničevanje pa je poleg celovitega strokovnega znanja potrebno tudi dobro poznavanje dejanskega stanja, kar pomeni, da se navedena skupina nalog neposredno navezuje na **študijsko-analitične** naloge. Regulativne naloge neposredno sicer izvršuje občinski (mestni) svet občine s sprejemanjem splošnih pravnih aktov, vendar pa je v fazi priprave strokovnih podlag za sprejemanje splošnih pravnih aktov potrebno strokovno sodelovanje občinske (mestne) uprave in župana občine.
- **študijsko-analitične** - občina opravlja študijsko, statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva statistične in evidenčne podatke od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov. Rezultati izvajanja teh nalog so največkrat razne analize, informacije, elaborati in druga strokovna gradiva, katerih namen je prikazati stanje na nekem področju, opozoriti na morebitno neustreznost pravnega in dejanskega stanja na nekem področju ter podati predloge ukrepov za ureditev in izboljšanje pravnega in s tem posledično tudi dejanskega stanja. V ta sklop sodijo npr. zbiranje, urejanje in analiziranje podatkov ter drugih gradiv o stanju in problemih na posameznih področjih družbenega življenja; dajanje predlogov in mnenj na podlagi opravljenih analiz idr. Študijsko analitične naloge v občini izvaja občinska (mestna) uprava. Tako izvaja študijsko analitične in strokovne naloge za potrebe občinskega sveta, župana in nadzorni odbor občine. Njene ugotovitve in izsledki pa so temelj za sprejemanje splošnih pravnih aktov. Pri tem velja omeniti, da sta "kvaliteta" in "trajnost" pravnih norm odvisni od kvalitete izvedenih študijsko-analitičnih nalog. Odsotnost izvajanja študijsko-analitičnih nalog oz. njihovo nekvalitetno izvajanje vodi v sprejemanje neustreznih splošnih aktov in s tem neustrezno urejanje družbenih

odnosov. Posledica slednjega pa je nenehno spreminjanje in dopolnjevanje splošnih pravnih aktov.

- **operativne** - to je predvsem dejavnost izdajanja individualnih in konkretnih upravnih aktov ter opravljanje materialnih dejanj. Med te naloge sodijo npr. odločanje v upravnem postopku, administrativno izvrševanje upravnih aktov in neposredno izvrševanje pravnih predpisov, sklepanje civilnopravnih poslov, dokumentiranje (razne evidence, razvidi, registri, kartoteke, knjigovodske in materialne evidence, izdajanje potrdil), sprejemanje izjav in obvestil, pisarniška, manipulativna in administrativna dela ter vsa druga materialna dejanja in materialno tehnične operacije. Operativne naloge v občini izvaja občinska (mestna) uprava. Tako nudi administrativno pomoč za delo župana, občinskega sveta in nadzornega odbora.
- **kontrolno - nadzorne**, ki pomenijo kontrolo nad tem, kako posamezniki in organizacije spoštujejo veljavne predpise na različnih področjih družbenega življenja. Občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Za opravljanje nadzorstva pa se v občini lahko v okviru občinske (mestne) uprave ustanovi občinska inšpekcija. Inšpekcijsko nadzorstvo neposredno opravljajo občinski inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor. Inšpekcijsko nadzorstvo je tipična funkcija oblastnega značaja in vključuje: ugotavljanje dejanskega stanja in skladnosti s predpisi, v primeru ugotovljenih neskladnosti pa tudi ugotavljanje možnosti in načinov za odpravo neskladij ter izrekanje oziroma predlaganje sankcij in ukrepov ob ugotovljenih kršitvah. Kontrolne nadzorne naloge v občini izvaja občinska (mestna) uprava.
- **represivne**, pri katerih gre za prisilno-represivno izvrševanje posameznih upravnih funkcij. Represivne naloge so neposredno vezane na kontrolne (nadzorne) naloge, ki jih izvršuje občinska (mestna) uprava. Te naloge so pravzaprav del operativne dejavnosti občinske (mestne) uprave, ki jo označujejo specifične značilnosti oblastnega in prisilnega izvrševanja (npr. pri nadzoru mirujočega prometa v občini, varstvu okolja itn.).

Glede na dejstvo, da pravo ni stalno in se nenehno prilagaja novim družbenim razmeram, kar pomeni, da se državni in občinski predpisi vsakodnevno spreminjajo, se s tem občinam nalagajo vedno nove in nove pristojnosti in obveznosti, je jasno, da je v času nemogoče specificirati vse upravne naloge, ki jih mora izvajati občinska uprava. Smiselno je, da se delovno področje občinske uprave veže na izvajanje upravnih nalog po pristojnostih, ki jih določajo Ustava, zakoni in splošni akti občine. Večji problem pa se pojavi, ko je potrebno delovno področje občinske uprave 'razdeliti' med notranje organizacijske enote občinske uprave in določiti njihovo delovno področje. Temeljnega pomena je, da se znotraj občinske uprave vzpostavi takšna organizacijska struktura, torej sistem medsebojnih povezav (ljudi in sredstev) in stalni načrt delitve nalog, ki bo zagotavljal trajno, nemoteno, kvalitetno ter racionalno izvajanje pristojnosti občine in s tem izvrševanje upravnih in političnih ciljev občine.

Delovno področje in organizacijo občinske uprave določi občinski svet z odlokom, vendar je na tem mestu potrebno opozoriti, da delovno področje občinske uprave, kot že rečeno, narekujejo pristojnosti in naloge občine, ki so ali pa se določajo z zakoni in splošnimi akti občine (Brezovnik, 2005: 149-154).

v skladu z določilom drugega odstavka 49. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ ustanovi občinsko upravo na predlog župana občinski svet s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Vsebinsko akta o notranji organizaciji pa v skladu z določilom tretje alineje prvega odstavka veljavne Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih ureja navedena uredba. Vendar pa je potrebno opozoriti, da navedena Uredba določa le izhodišča za notranjo organizacijo organov državne uprave, ne pa tudi izhodišč za organiziranje občinskih uprav.

## 2.6 Splošni akti občine

Glede vsebinskih pogojev in omejitev pri urejanju posameznih dejavnosti, razmerij, vprašanj... v splošnih aktih občin ni mogoče mimo nekaterih osnovnih teoretičnih izhodišč oziroma načel. Tako

je najprej treba izhajati iz teorije o stopnjah oziroma o hierarhiji pravnih norm, ki je v tem, da pravne norme določajo način nastanka in vsebino drugih pravnih norm, kar pomeni, da obstajajo 'višje' in 'nižje' norme, med njimi pa hierarhično razmerje oziroma razmerje nadrejenosti in podrejenosti. Pravni red je torej celota pravnih norm, ki so med seboj v hierarhični odvisnosti in povezanosti.

Poleg ustave kot 'temeljnega' predpisa največkrat med norme, ki originalno (izvirno) urejajo neko področje oziroma postavljajo pravila ravnanja, štejemo norme, ki jih vsebujejo zakoni. Zakon je temeljna oblika pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo, pri čemer je v formalnem smislu zanj značilno, da ga izda zakonodajni organ, da se sprejme v posebnem (zakonodajnem) postopku in da ima naziv zakon. Z zakoni se urejajo najrazličnejša področja, posebej pa je pomembno, da se lahko pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določajo samo z zakonom (87. člen Ustave RS).

Med tipične 'odvisne' pravne norme, to je norme, ki so odvisne od višje pravne norme (vendar pa so še vedno abstraktnega in splošnega značaja), pa štejemo tiste pravne norme, ki so vsebovane v drugih splošnih pravnih aktih (podzakonskih predpisih, predpisih oziroma splošnih aktih občin ter splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil). Ta 'odvisnost' pa je pravzaprav dvojna: v formalnem smislu, to je, da mora zakonska norma omogočati posameznemu organu, da lahko izda predpis oziroma splošni akt, in v vsebinskem smislu, ki je v tem, da lahko tak predpis oziroma akt vsebuje le norme, ki so v skladu z ustavnimi in zakonskimi normami ali pa vsaj niso v nasprotju z njimi.

Glede na to, da je današnje srečanje namenjeno predstavitvi delovnih osnutkov splošnih aktov občin, ki jih predpisuje zakonodaja - predvsem statuta in poslovnika občine - bo v nadaljevanju opozorjeno na nekatera vprašanja normativne dejavnosti v občinah.

Uresničevanje nalog in pristojnosti občin zahteva vrsto dejavnosti različnih organov in organizacij v vsaki konkretni občini - to je dejavnosti sprejemanja najrazličnejših odločitev (tudi sprejemanja splošnih aktov), izvrševanja zakonov, podzakonskih predpisov, splošnih aktov in drugih odločitev, vodenja upravnih postopkov in odločanja v konkretnih upravnih zadevah, izvajanja študijsko-analitičnih dejavnosti, opravljanja nadzora nad sprejetimi predpisi in drugimi odločitvami, neposredno (operativno) izvrševanje posameznih dejavnosti za zadovoljevanja interesov in potreb občanov idr.

Uresničevanje ustavnih določb, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava (7. člen Ustave RS), da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen Ustave RS), da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadeva samo prebivalce občine (140. člen Ustave RS)... zahteva v občinah - poleg vseh drugih dejavnosti - urejanje posameznih vprašanj s splošnimi pravnimi akti<sup>7</sup>, to je sprejemanje in izdajanje predpisov, s katerimi se na splošen in abstrakten način urejajo vprašanja, za katera so pristojne občine oziroma njihovi organi. V okviru urejanja lokalnih javnih zadev ima torej občina pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja.

Ustava RS vsebuje določbe o teh aktih na posreden način, in sicer:

- ko v poglavju o ustavnosti in zakonitosti (v 153. členu) določa: da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo; da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi oziroma ratificiranimi mednarodnimi pogodbami; da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni;
- ko je v 154. členu določeno, da se državni predpisi objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo;
- ko v prvem odstavku 155. člena določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj;

<sup>7</sup> S splošnimi pravnimi akti razumemo vse oblike, v katerih so vsebovane (izražene) splošne pravne norme, to je norme, ki na splošen in abstrakten način urejajo posamezna področja in razmerja. Pogosto kot skupen izraz za vse vrste teh pravnih aktov uporabljamo izraz predpisi.



- ko pri pristojnostih ustavnega sodišča (160. člen) določa, da le-to med drugim odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni;
- ko pri pristojnostih ustavnega sodišča določa, da odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi (160. člen);
- ko v 161. členu določa, da lahko ustavno sodišče protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte odpravi ali razveljavi;
- ko v 148. členu določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njihovih proračunih.

Če sledimo ustavnim določbam, lahko ugotovimo, da kot zbirni izraz (pojem) za vse oblike splošnih aktov v samoupravnih lokalnih skupnostih uporablja izraz 'predpisi lokalnih skupnosti', tako da lahko v občinah govorimo o občinskih predpisih. V Zakonu o lokalni samoupravi /ZLS/ pa je uporabljen predvsem izraz 'splošni akti občine' (ponekod tudi 'statut in drugi splošni akti', 'statut in drugi predpisi', 'odloki in drugi predpisi', 'odloki in drugi občinski akti'...). Posamezne vrste splošnih aktov (predpisov) so opredeljene predvsem v členih 21., 29., 31., 32., 36., 64. in 65. Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/.

Sicer pa je temelj za normativno dejavnost občine podan že v 2. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanje prenesene z zakoni.

Kot temeljni splošni akt občine je v 64. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ opredeljen statut, v 65. členu istega zakona pa je določeno, da ureja občina zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Dodajmo, da Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ navaja še poslovnik občinskega sveta, poslovnik nadzornega odbora, prostorske plane, občinski proračun in zaključni račun. Slednja sta kot obvezna splošna akta občine predpisana tudi v Zakonu o javnih financah /ZJF/ in v Zakonu o financiranju občin /ZFO-1/.

### 2.6.1 Obveznosti objave in začetek veljavnosti občinskih splošnih aktov

Pravilno objavljanje predpisov je pogoj za začetek njihove veljavnosti. Zato je to tudi ustavna materija. V Ustavi RS (v 154. členu) je določeno, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. Državni predpisi se objavljajo v državnem uradnem listu, predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga same določijo. Navedeno obveznost objave povzema tudi Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v svojem 66. členu, kjer določa: 'Statut in drugi predpisi občine morajo biti objavljeni, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če v njih ni drugače določeno. Statut in drugi predpisi občine se objavijo v uradnem glasilu'.

S tem ko ustava zahteva objavo predpisov občine v uradnem glasilu, ki ga lokalna skupnost (občina) sama določi, je zagotovljena pravna varnost državljanov, saj so vnaprej seznanjeni, v katerem glasilu bodo občinski predpisi objavljeni. Občinski predpis mora torej biti objavljen v uradnem glasilu, ki ga določa splošni akt v občini (praviloma se to določi v statutu)<sup>8</sup>. Objava v drugem glasilu ali v drugi obliki (na svetovnem spletu) ne nadomešča objave v predpisanem uradnem glasilu. Uradna objava v smislu ustavnih in zakonskih določb je samo objava v uradnem glasilu, ki ga občina določi v splošnem aktu<sup>9</sup>.

Dodajmo, da je vsaka občina dolžna - po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja /ZDIJZ/ - imeti katalog informacij javnega značaja, pri vsebini katerega je predpisana tudi povezava na

<sup>8</sup> Iz prakse Ustavnega sodišča RS: "Statut občine je v neskladju z Ustavo, če v njem ni določen način objavljanja občinskih predpisov, in ker to vprašanje ni splošno urejeno z drugim predpisom občinske skupščine - Odl. US: U-I-216/93 z dne 14.7.1994.

<sup>9</sup> Izpodbijana predpisa nista bila objavljena v uradnem glasilu, ki ga določa statut občine, torej v uradnem glasilu, ki ga je občina določila sama. Zato je Ustavno sodišče v tem primeru presodilo, da sta izpodbijana odloka, ki sta bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, sicer s tem pridobila status predpisa, vendar pa sta v neskladju z drugim odstavkom 154. člena Ustave, ker nista bila objavljena v uradnem glasilu, ki ga določa 107. člen občine. Ugotovljeno neskladje je občina dolžna odpraviti s pravilno objavo odlokov v roku treh mesecev od objave te odločbe - odl. US: U-I-17/97 (Uradni list RS, št. 35/2000).

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor  
Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor (www.lex-localis.info) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.



lokalni register predpisov. Poleg tega je v 10. členu navedenega zakona, ki obravnava posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet, posebej določeno, da morajo biti prečiščena besedila občinskih predpisov dostopna na svetovnem spletu, tam pa morajo biti dostopni tudi predlogi predpisov, programov, strategij in drugih podobnih dokumentov.

V okviru začetka veljavnosti predpisa je potrebno opozoriti na institut 'vacatio legis', ki je v tem, da se od dneva objave nekega predpisa pusti občanom čas za seznanitev s tem predpisom. To mora biti določeno ob upoštevanju ustavne določbe, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno. 'Odstopanje' od temeljnega pravila oziroma usmeritve, da začne predpis veljati petnajsti dan po objavi, kaže uporabljati restriktivno in ob res izjemnih primerih. Dodajmo, da se v občinskih odlokih večkrat dokaj nejasno navaja začetek njihove veljavnosti - kot. npr.: odlok se uporablja takoj, veljaven pa je z dnem objave v uradnem glasilu; ta sklep začne veljati s prvim obračunom cen programov vrtcev za leto...

Večkrat se pri posameznih aktih pojavi vprašanje, ali gre za predpis - splošni pravni akt. Če izhajamo s formalnega stališča, gre za splošni pravni akt tedaj, kadar je tako poimenovan in na predpisan način objavljen. Po materialnem stališču pa gre za splošni akt, kadar vsebuje splošne in abstraktne norme, ki urejajo pravice in obveznosti ali pa vplivajo na pravni položaj naslovnikov - ko torej učinkuje 'navzven' (po materialnem stališču je torej pomembna predvsem vsebina in učinkovanje, ne pa poimenovanje akta). Primeroma lahko opozorimo na nekatere odločitve ustavnega sodišča v zvezi z obravnavano materijo.<sup>10</sup>

Posebej kaže opozoriti še na pogosto nespoštovanje ustavne določbe (155. člena ustave), ki prepoveduje povratno (retrogradno) veljavo pravnih aktov. Splošni akti občin v nobenem primeru ne morejo imeti retroaktivne veljavnosti oziroma učinka.<sup>11</sup> Tako predpisovanje v občinskih aktih je protiustavno, iz prakse ustavnega sodišča pa je razvidno, da veljavnost takih aktov za nazaj dosledno odpravlja.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Iz prakse Ustavnega sodišča RS:

'Sklep o valorizaciji, s katerim se določa višina davčne obveznosti vsem zavezancem, je splošen akt, ki ga je treba pred veljavnostjo objaviti v uradnem glasilu. Če sklep o valorizaciji ni bil predhodno objavljen na predpisan način, ni začel veljati in se ne sme uporabljati (Odl. US: U-I-43/98, Uradni list RS, št. 17/2001).'

'Sklep, ki je po vsebini sprememba oziroma dopolnitev odloka (sklep ureja obvezen najem posode za odpadke...), ne začne veljati in se ne sme uporabljati, ker ni bil objavljen na predpisan način (Odl. US: U-I-78/00, Uradni list RS, št. 54/2002).'

'Zakonitost aktov organov lokalnih skupnosti, izdanih v obliki predpisa (sklep občinskega sveta o izvzemu parcele iz javnega dobra), če urejajo posamična razmerja, se presoja v upravnem sporu (Odl. US U-I-42/02).'

<sup>11</sup> Iz prakse Ustavnega sodišča RS:

'Prepoved retroaktivnosti je ena od temeljnih konkretizacij ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave). Ni pravne varnosti, če ni mogoče zaupati v veljavno pravo in če se ni mogoče zanesti na veljavne predpise. Vsakdo ima pravico zaupati v veljavno pravo in skladno z njim uravnavati svoja ravnanja in pričakovanja. Predpis, ki za nazaj povečuje obveznosti, to zaupanje slabi in s tem zmanjšuje pravno varnost. Retroaktivnost je sicer izjemoma dovoljena, a le zakonu, če določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, in to le v primeru, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek 155. člena Ustave). Predpis lokalne skupnosti torej v nobenem primeru ne more imeti retroaktivne veljavnosti (Odl. US: U-I-322/96, Uradni list RS, št. 11/1997).'

<sup>12</sup> Iz prakse Ustavnega sodišča RS:

'Določba občinskega sklepa, na podlagi katere je višina davka od premoženja odvisna od stalnega bivališča davčnega zavezanca, je zaradi svoje arbitrarnosti, v nasprotju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave (Odl. US: U-I-306/97, Uradni list RS, št. 59/1999).'

'Občinski sklep, ki določa vrednost točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za čas pred svojo uveljavitvijo, je v nasprotju s prepovedjo povratne veljavnosti pravnih aktov iz 155. člena Ustave (Odl. US: U-I-395/96, Uradni list RS, št. 23/1997).'

'V neskladju z ustavnim načelom o prepovedi retroaktivnosti so določbe predpisa lokalne skupnosti, ki so učinkovale pred njihovimi uveljavitvami (Odl. US: U-I-178/00, Uradni list RS, št. 5/2003).'

'Predpis lokalne skupnosti, ki je učinkoval za čas pred njegovo uveljavitvijo, je v tem obsegu v neskladju s 155. členom Ustave. Sklep lokalne skupnosti o valorizaciji, ki določa višino davčne obveznosti vsem zavezancem, je splošen akt, ki ga je treba pred veljavnostjo objaviti v uradnem glasilu, ki ga določa lokalna skupnost. Ker sklep o valorizaciji ni bil predhodno objavljen, tako kot to zahteva 154. člen Ustave, ni začel veljati in se ni smel uporabljati (Odl. US: U-I-43/98, Uradni list RS, št. 12/2001).'

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor

Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.

## 2.6.2 Statut in drugi splošni akti občine

Med pristojnostmi občine je (v 21. členu) predpisano, da občinski svet sprejema statut občine in druge splošne akte. Posebej pa je pri pristojnostih občinskega sveta (v 29. členu) navedeno, da:

- sprejema statut občine;
- sprejema odloke in druge občinske akte;
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine;
- sprejema občinski proračun in zaključni račun.

Temeljna vsebina statuta, ki ga sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino vseh članov<sup>13</sup>, je opredeljena v 64. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, po katerem statut določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, razen glede občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon.

Poleg navedene določbe 64. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki opredeljuje vsebino statuta občine, pa Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ na več mestih napotuje, kaj vse je vsebina statutarnih določb. Tako določa, kaj naj bo (nekatera vprašanja morajo biti urejena - npr. število članov občinskega sveta...; nekatera vprašanja pa so lahko urejena - npr. členitev na ožje dele občine...) določeno oziroma predpisano v statutu.

Tako je v Zakonu o lokalni samoupravi /ZLS/ predvideno za urejanje v statutu občine:

- ime in območje ožjega dela občine; • ukinitvev ožjega dela ali sprememba območja; • število prebivalcev dela občine, ki lahko da pobudo za ustanovitev ožjega dela (18. člen); • da ožji del občine nima sveta (19. člen); • da mora občinski svet pred sprejemom odločitve, ki se nanaša na ožji del občine, pridobiti mnenje sveta ožjega dela občine; • da so posamezne odločitve sveta ožjega dela občine veljavne, ko da nanje soglasje občinski svet (19a. člen); • naloge, ki so zlasti lahko prenesene v izvajanje ožjemu delu občine - te naloge se podrobneje določijo z odlokom (19.b člen); statut lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava - v tem primeru nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom; • statut občine lahko določi, da zastopa ožji del občine predsednik njegovega sveta...(19c. člen); • način financiranja ožjega dela občine, če ni pravna oseba (19č. člen);
- občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; • občinski svet lahko ustanovi komisije in odbore kot svoja delovna telesa; • s statutom ali odlokom se lahko določi, da člane odborov imenujejo in razrešujejo na svojih zborih prebivalci; • s statutom ali odlokom se lahko določi, da imajo krajevni, vaški ali četrtni odbori pravico predlagati občinskemu svetu odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine; • če tako določa statut ali odlok, mora občinski svet pred vsako odločitvijo, ki se nanaša na ožji del občine, obvezno pridobiti mnenje odbora (30. člen);
- komisije in odbori občinskega sveta v okviru svojega delovnega področja v skladu s statutom občine in poslovníkom občinskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in dajejo občinskemu svetu mnenja in predloge (31. člen);
- statut občine določa naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora, oblikovanje nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje, obveznosti in pravice občinskih organov v zvezi z delom ter priporočili in predlogi nadzornega odbora ter javnost dela nadzornega odbora (32. člen);
- župan sklicuje seje občinskega sveta v skladu z določbami statuta občine in poslovníka občinskega sveta (35. člen);
- v statutu se določi način zagotavljanja javnosti dela organov občine (36. člen);

<sup>13</sup> V statutu se določi postopek njegovega sprejemanja oziroma spreminjanja, v statutu pa so tudi temeljne določbe o sprejemanju odlokov in drugih splošnih aktov. V zvezi s številom glasov, ki je potrebno za sprejem neke odločitve v občinskem svetu, je zanimiva odločba ustavnega sodišča U-I-112/00 (Uradni list RS, št. 43/2001).

- občinski svet šteje od 7 do 45 članov (38. člen);
- na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, kjer živita italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, imata narodni skupnosti v občinskem svetu najmanj enega predstavnika; • s statutom se določi neposredna zastopanost narodnih skupnosti v drugih občinskih organih; • v narodnostno mešanih občinah se ustanovi komisija za narodnostna vprašanja; • na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj enega predstavnika (39. člen);
- občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude, mnenja in odločajo; župan mora sklicati zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine; • s statutom občine se predpišejo: zadeve, ki jih obravnavajo občani na zboru..., način vložitve zahteve..., način sklica..., število volivcev, ki morajo sodelovati na zboru..., druga vprašanja, pomembna za izvedbo zbora občanov ter za uveljavitev njihovih stališč, predlogov, pobud, mnenj in odločitev (45. člen);
- občinski svet mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine (46. člen);
- statut občine lahko določi, da mora biti pobuda podprta s podpisi določenega števila volivcev... (47. člen);
- akt o razpisu referenduma se objavi na način, določen s statutom občine za objavo splošnih aktov občine (47.a člen);
- podrobneje določi postopek za izvedbo referenduma statut občine v skladu z zakonom (47.b člen);
- organ, na katerega je naslovljena zahteva za izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve, je dolžan v roku, ki ga določi statut občine, najkasneje pa v treh mesecih odločiti o zahtevi (48. člen);
- s splošnimi akti se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave (49. člen);
- način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače (62. člen).

Statut občine je temeljni splošni akt občine. Vsebina statuta je opredeljena v 64. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, po katerem statut določa:

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

Glede obsega normiranja v statutu je načeloma možnih več pristopov. Po uveljavitvi Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ se je pri nas uveljavil pristop, da se v statutu ureja vse tisto, kar zahtevajo oziroma narekujejo zakonske določbe in kar predstavlja temeljno značilnost organizacije in delovanja neke občine. Poleg materije, ki se mora urediti v občinskem statutu, pa se - zaradi celovitosti normativnega pristopa - v statutu največkrat povzemajo tudi ustrezne zakonske določbe (predvsem Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, Zakona o lokalnih volitvah /ZLV/, Zakona o financiranju občin /ZFO-1/). S tem postane občinski statut pravno zaokrožen in pregleden, vsem, ki se morajo ali želijo seznaniti s kakšnim vprašanjem pravne ureditve v občini, pa ni potrebno zmeraj pogledati še zakonske določbe z obravnavanega področja, saj lahko že iz samega statuta občine razberejo vse temeljne značilnosti organizacije in delovanja. To je posebej dobrodošlo za občane, ki se želijo seznaniti s statutom zaradi svojih možnosti sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pa tudi zaradi uresničevanja svojih pravic in obveznosti v občini. Zaradi celovitosti statuta je zatorej treba v ustreznem (najnujnejšem) obsegu povzeti tudi zakonske določbe. Seveda pa pri tem ne kaže pretiravati, ker bi se v velikem številu in obsegu norm "izgubile" tiste, ki opredeljujejo organizacijo in delovanje konkretne občine.

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ navaja še druge splošne akte občine. Tako je v 65. členu določeno, da občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti z odloki, odredbami, pravilniki in navodili. Zadeve iz prenesene pristojnosti pa občina ureja z odloki in drugimi predpisi, določenimi z zakoni.

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor  
Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.



**Odlok.** Odlok je splošni pravni akt, s katerim občina uresničuje večino svojih 'urejevalnih' pristojnosti. V primerjavi z državnimi predpisi je občinski odlok nekakšen občinski zakon, v katerem občina na splošen način ureja zadeve iz svoje pristojnosti. V razmerju do občanov so odloki najpomembnejši splošni akti v občinah, saj se z njimi opredeljujejo pravna razmerja ter pravice in obveznosti občanov na posameznih področjih občinskega urejanja. Z njimi se urejajo tipične lokalne zadeve, ki imajo največkrat svojo urejevalno osnovo v zakonih - zato se v uvodu največkrat tudi navaja zakonska podlaga za njihov sprejem. Odloki so torej najpogostejši splošni akti v občinah, z njimi pa občinski svet na splošen način ureja najpomembnejše zadeve iz svoje pristojnosti, ustanavlja organe občinske uprave in opredeljuje njihovo delovanje, ustanavlja organizacije na področju izvajanja javnih služb... Odloki morajo biti vsebinsko skladni z določbami ustave, zakonov in občinskega statuta.

**Poslovník.** S poslovnikom občinskega sveta, ki ga ta sprejme z dvotretjinsko večino navzočih članov, se ureja organizacija in delo občinskega sveta, uresničevanje pravic in dolžnosti članov občinskega sveta ter postopek za sprejemanje odlokov in drugih splošnih aktov. Dodajmo, da po 31. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ tudi nadzorni odbor v skladu s statutom sprejme svoj poslovnik.

**Pravilnik.** S pravilnikom se v procesu uresničevanja statuta ali odlokov podrobneje urejajo oziroma razčlenijo posamezne njihove določbe v skladu z nameni in kriteriji, določenimi v statutu oziroma odlokih.

**Odredba.** Z odredbo se uredijo določene razmere, določa način ravnanja, določajo ukrepi ali pa uredijo posamezna vprašanja, ki imajo splošen pomen za občino.

**Navodilo.** Z navodilom se predvsem za izvršitev posameznih določb odloka ali drugega splošnega akta predpiše način ravnanja in dela organov v občini (pri navodilu gre predvsem za ureditev "tehničnih" vprašanj uresničevanja odločitev). Navodilo ima največkrat značaj "internega" akta in ne pravne narave splošnega akta (to velja še posebej, kadar navodilo sprejme župan in velja le za delo občinske uprave ter torej nima zunanjih učinkov) (npr. Odl. US: U-I-230/97). V proračunu občine (sestavljajo ga splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov) so predvideni prihodki in odhodki za posamezne namene za proračunsko leto, v zaključnem računu proračuna pa so prikazani predvideni in realizirani prihodki in odhodki za preteklo leto.

V procesu sprejemanja odločitev, ki nimajo značaja splošnih aktov, občinski organi odločajo s sprejemom sklepov. Pri odločanju o upravnih zadevah se izdajajo odločbe in sklepi.

## 2.7 Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini

Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini so:

- zbor občanov;
- referendum;
- ljudska iniciativa.

Občani na zboru občanov obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo o posameznih vprašanjih. Zbor se lahko skliče za vso občino ali njen posamezen del. Zbor občanov skliče župan občine po potrebi, mora pa ga sklicati, če je to predpisano z zakonom ali statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma njenem posameznem delu.

Na referendumu se občani lahko odločajo o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Občani lahko odločajo na referendumu o samoprispevkih in tudi o drugih vprašanjih, če tako določa zakon. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe. Občinski svet lahko razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega



sveta, mora pa razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Na osnovi predloga oziroma pobude (zakon točno predpisuje postopanje v primeru podane pobude volivcev, to je predvsem, kako dajejo občani podporo zahtevi za razpis referenduma) za razpis referenduma, kar je treba podati v petnajstih dneh po sprejemu splošnega akta, župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu. Če je sprejeti splošni akt na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti skupaj z objavo izida referenduma. Če pa je sprejeti splošni akt na referendumu zavrnjen, se ne objavi, odločitev volivcev na referendumu pa zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.

Pravico glasovati na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta. Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, posebej pa je predpisano, da je odločitev o uvedbi samopriskevka sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev.

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ pa pozna tudi svetovalni referendum. Z njim občinski svet ugotovi voljo občanov pred odločanjem o posameznem vprašanju. Odločitev volivcev na takem referendumu (pravno) ne zavezuje občinskih organov.

V 48. členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ je določeno, da lahko najmanj pet odstotkov volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. Organ, na katerega je naslovljena zahteva, je dolžan v roku, ki ga določi statut občine, najkasneje pa v treh mesecih odločiti o zahtevi.

## 2.8 Premoženje in financiranje občine

Po ustavnih in zakonskih določbah se občine financirajo iz lastnih virov, občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja z zakonom določenih nalog, pa zagotovi dodatna sredstva država.

Občina predstavlja samostojno gospodarsko enoto, katere osnova je njeno lastno premoženje, ki ga sestavljajo: nepremične stvari, premične stvari, denarna sredstva, pravice. Pri nepremičnem premoženju je poleg zemljišč in stavb pomembno predvsem lastništvo infrastrukturnih objektov.

Prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v proračunu občine, ki ga sestavljata bilanca prihodkov (v njej so izkazani vsi prihodki po virih in vrstah) in odhodkov (prikazani so v skupnih zneskih po posameznih namenih) ter račun financiranja (v tem se izkaže odplačevanje dolgov in zadolževanje občine). Med odhodki proračuna se predvidi tudi tekoča proračunska rezerva za financiranje namenov, ki jih ni bilo mogoče predvideti ali zanje ni bilo predvidenih dovolj sredstev. Po preteku leta sprejme občinski svet zaključni račun proračuna za preteklo leto, sprejema pa tudi premoženjsko bilanco občine na dan 31. decembra leta, za katerega se sprejema zaključni račun.

Občina se za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu lahko zadolži samo s črpanjem posojil doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Ob tem moramo opomniti, da se občina, ki je vključena v sistem enotnega zakladniškega računa države, lahko zadolži le pri upravljavcu sredstev enotnega zakladniškega računa države ali pri državnem proračunu. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije pa se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev in največ za obdobje do prejema teh sredstev. Obseg zadolževanja občine za izvrševanje občinskega proračuna v posameznem proračunskem letu se določi v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, razen obseg zadolževanja za investicije, katerih financiranje se zagotavlja iz proračuna Evropske unije (10. člen ZFO-1). Kot je določeno z Zakonom o financiranju občin /ZFO-1/ se občina lahko v tekočem proračunskem letu zadolži, če odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev za izpolnitev obveznosti posrednih proračunskih uporabnikov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica je občina, v posameznem letu odplačila ne preseže 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor

Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.

proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov (10.b člen ZFO-1).

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in zadolževanja (8. člen ZLS). Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva. Občina pa lahko pridobi od države tudi posebna dodatna sredstva za posamezne investicije.

Zaradi zagotovitve približno enakih možnosti vsem občinam pozna zakon institut 'primerne porabe' - to je višine sredstev ki so nujno potrebna za financiranje opravljanja ustavnih in zakonskih nalog občine. Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemu vsakoletnega državnega proračuna za posamezno proračunsko leto. Navedeni znesek se množi s številom prebivalcev v občini in tako dobi celotni znesek primerne porabe. Po zakonskih določbah se tako izračunana primerna poraba korigira (zakon predpisuje ustrezno 'formulo' za izračun) z upoštevanjem nekaterih danosti posamezne občine, kot na primer: površino občine na prebivalca; dolžino lokalnih cest; deležem prebivalcev, mlajših od 15 let in starejših od 65 let; dejstvom, da gre za mestno občino. Občine, ki s svojimi dohodki ne dosežejo izračunanega zneska primerne porabe, imajo pravico do 'finančne izravnave' (do višine primerne porabe), ki se zagotovi v državnem proračunu.

## 2.9 Sodelovanje in povezovanje med občinami

Ugotovimo lahko, da pozna zakonodaja več oblik in vrst povezovanja in sodelovanja med občinami. Zakon predvideva ustanavljanje skupnih organov (organov skupne občinske uprave - kot npr. za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva), skladov, javnih zavodov (npr. vrtcev, ki jih ustanovi več občin...), javnih podjetij (ko več občin ustanovi javno podjetje za izvajanje gospodarskih javnih služb...), pa tudi povezovanje v (interesne) zveze in združenja občin.

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ posebej opredeljuje interesne zveze (lahko so enonamenske ali večnamenske), ki jih lahko ustanovita dve ali več občin zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov. Interesna zveza se ustanovi z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejmejo občinski sveti občin ustanoviteljic. Akt o ustanovitvi začne veljati z dnem uveljavitve zadnjega izmed odlokov, s katerim so občinski sveti potrdili akt o ustanovitvi. Temeljni organ interesne zveze je svet, ki ga sestavlja z aktom o ustanovitvi zveze občin določeno število predstavnikov občinskih svetov občin. Posamezna občina ima v svetu zveze občin tolikšen delež glasov, ko 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. Ob navedenem moramo še opomniti, da se za finančno poslovanje občin smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja finančno poslovanje posrednih uporabnikov občinskega proračuna, in zakona, ki ureja financiranje občin, in se nanaša na javne zavode, katerih ustanoviteljica je občina.

Zakon opredeljuje tudi povezovanje med občinami z namenom predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov (npr. v razmerju do 'državnih organov - državnega zbora, vlade; v razmerju do organov EU in Sveta Evrope; v razmerju do podobnih združenj v drugih državah...) - v ta namen se 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<sup>14</sup>. Združenje občin je pravna oseba javnega prava s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi. 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 pridobi lastnost reprezentativnosti - to pridobi združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30% občin (odločbo o tem izda ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo). V tem trenutku delujeta v Sloveniji dve združenji, in sicer: Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.

### 3 Cilji, načela in poglavitne rešitve statuta

Cilj sprejema statuta je celovita statutarna ureditev Občine Škocjan s katero se določijo in uredijo temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen glede organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih je določa veljavna zakonodaja (64. člen ZLS).

Pri pripravi statuta je bilo upoštevano načelo zakonitosti: osnutek statuta je pripravljen ob spoštovanju določila tretjega odstavka 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni.

### 4 Normativna usklajenost osnutka statuta

Besedilo odloka je vsebinsko usklajeno z določili veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ in zakonodaja, ki ureja statutarno ureditev občine.

### 5 Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi osnutka statuta

Zaradi večje legitimnosti sprejetih splošnih občine in vključitve občanov, njihovih organizacij, strokovne in druge javnosti v pripravo predlogov splošnih aktov občine bo osnutek statuta v skladu z določili Dodatnega protokola k evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št 2/2011), Smernic za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, ki so sestavni del Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, 95/09), 10. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja /ZDIJZ/ in četrtega odstavka 7. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16), bo osnutek statuta objavljen na spletni strani občine, v katalogih informacij javnega značaja najpozneje sedem dni pred sejo občinskega sveta, na kateri bo izvedena splošna razprava, s pozivom javnosti, da v roku 30 dni na način, določen z objavo sporoči morebitne pripombe in predloge.

### 6 Finančne posledice

Sprejem Statuta Občine Škocjan bo imel za občinski proračun ugodne finančne posledice v delu, ki se nanaša na objavljanje uradnih objav občine v Uradnem glasilu slovenskih občin. Na podlagi določila drugega odstavka 154. člena Ustave Republike Slovenije se predpisi lokalnih skupnosti objavljajo v uradnem glasilu, ki ga te same določijo. Strošek objave v Uradnem glasilu slovenskih občin znaša 39,76 €/stran brez DDV oz. 0,28 €/vrstico brez DDV (podatki dostopni na [www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)).

Izhajajoč iz navedenega se predlaga sprejem novega Statuta Občine Škocjan s katerim se določi, da morajo biti statut, odloki in drugi predpisi objavljeni v Uradnem glasilu slovenskih občin. Uradno glasilo slovenskih občin izdaja neodvisni znanstveno raziskovalni Inštitut za lokalno samoupravo Maribor od leta 2005, v njem pa svoje uradne objave objavlja 57 občin in sicer občine: Apače,

<sup>14</sup> Akt o ustanovitvi združenja predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo, priložijo pa 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 - z dnem objave pridobi združenje status pravne osebe javnega prava.

© Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor  
Osnutki splošnih in posamičnih aktov ter aktov poslovanja, ki so objavljeni na spletnih straneh Inštituta za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ([www.lex-localis.info](http://www.lex-localis.info)) predstavljajo zgolj informativne delovne pripomočke, glede katerih Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno-zasebno partnerstvo Maribor ne odgovarja odškodninsko ali kako drugače.



Beltinci, Benedikt, Bled, Bloke, Brda, Cerklje na Gorenjskem, Cerkvenjak, Cirkulane, Črenšovci, Črna na Koroškem, Destrnik, Divača, Dornava, Duplek, Gorišnica, Gorje, Gornji Grad, Hajdina, Hoče-Slivnica, Kidričevo, Kobilje, Križevci, Ljutomer, Lovrenc na Pohorju, Majšperk, Makole, Markovci, Mirna, Mirna Peč, Mislinja, Mozirje, Naklo, Nazarje, Oplotnica, Ormož, Pesnica, Podlehnik, Prevalje, Poljčane, Radenci, Ravne na Koroškem, Rogašovci, Ruše, Slovenska Bistrica, Šalovci, Šenčur, Škofja Loka, Velika Polana, Veržej, Videm, Vitanje, Vojnik, Zavrč, Zreče, Žetale, Žiri.

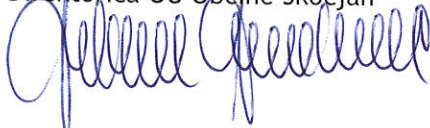
## 7 Druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje statuta

Sprejem statuta ne bo imel drugih posledic.

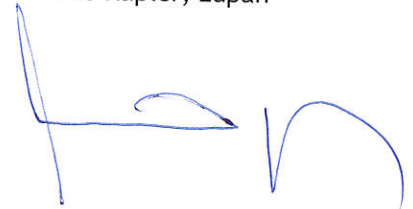
## 8 Predlog

Izhajajoč iz gornjih navedb predlagam Občinskemu svetu Občine Škocjan, da sprejme s predpisi usklajeni predlog Statuta Občine Škocjan.

Petra Pozdrec, univ.dipl.prav.  
Direktorica OU Občine Škocjan



Občina Škocjan  
Jože Kapler, župan



Priloga:

- ugotovitve strokovnega nadzora, MJU,  
Služba za lokalno samoupravo, 037-55/2017/5, z dne 3.10.2017.





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

Izdajatelj: Republika Slovenija Ref. št. dokumenta: 037-55/2017/5  
Številka certifikata: 55 e4 1f 3f 00 Čas podpisa: 15.06.05.10.2017  
Potek veljavnosti: 12.04.2022 Podpisnik: Roman Lavtar

Občina Škocjan  
Škocjan 67  
8275 ŠKOCJAN  
info@obcina-skocjan.si

Številka: 037-55/2017/5  
Datum: 3.10.2017

**Zadeva:** Strokovna pomoč občini – UGOTOVITVE

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 ZLS) opravila pregled usklajenosti Statuta Občine Škocjan (Uradni list RS, 71/2015); v nadaljevanju: statut) in Poslovnika Občinskega sveta Občine Škocjan (Uradni list RS, 75/2015; v nadaljevanju: poslovnik OS) z Ustavo Republike Slovenije, ZLS, Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo), Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14 in 50/14), Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), Zakonom o financiranju občin (Uradni list RS, 123/06, 57/08, 94/10 – ZIU, 36/11, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO; v nadaljevanju: ZFO-1), Zakonom o samoprispevku (Uradni list RS, št. 87/01; v nadaljevanju: ZSam -1), Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr. in 101/13; v nadaljevanju: ZJF), 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 in 14/15 – ZUUJFO; v nadaljevanju: ZSPDSL), ter usklajenosti Poslovnika Nadzornega odbora Občine Škocjan (Uradni list RS, 91/2015) z navedeno zakonodajo, v kolikor se nanaša na delovanje nadzornega odbora, in Pravilnikom o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (Uradni list RS, št. 23/09), pregledala organiziranost občine v skladu z zakonom in ugotovila naslednje:

**SPLOŠNE UGOTOVITVE:**

Ob pregledu navedenih občinskih predpisov uvodoma ugotavljamo, da so temeljni predpisi občine novejšega datuma in večinoma usklajeni z zakonodajo, ki ureja delovanje lokalne samouprave. Večjih vsebinskih in pravnih napak ob pregledu nismo ugotovili.

**DRUGE UGOTOVITVE:**

Ugotavljamo pa, da se v občinskih predpisih ponavljajo določbe ZLS in drugih zakonov. Menimo, da bi bilo treba glede tistih vprašanj, ki so že urejena v zakonu, navesti le, da vprašanje ureja zakon, natančneje pa je treba urediti tista vprašanja, glede katerih je v ZLS ali drugem zakonu določeno, da jih je treba urediti v statutu oziroma poslovnikih. Prepisovanje določb zakonov namreč ni priporočljivo zaradi pravne varnosti, saj se zakonodaja spreminja, občine pa sprememb ne spremljajo in statutih ter drugih občinskih predpisov ne uskladijo, kar Služba za lokalno samoupravo pogosto ugotovi pri strokovnih nadzorih. Konkretno to tudi

pomeni, da je preambula tako v Statutu kot Poslovniku Občinskega sveta napačna, saj navaja kot pravno podlago konkreten člen iz ZLS iz leta 2010, pri čemer pa se je ZLS od takrat že spremenil. Predlagamo, da se preambula v obeh predpisih popravi in določi samo zakonska podlaga, ne pa tudi člen.

V zvezi z občinskim proračunom, ki je najpomembnejši programski akt občine, njegova vsebina pa se neposredno ali posredno nanaša na prav vse prebivalce oz. občane, priporočamo, da mora biti v skladu z načelom transparentnosti in v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja enostavno dostopen tako v času priprave in po njegovem sprejemu na občinskem svetu. Nekatero mednarodno organizacijo ocenjujejo javne oblasti tudi na podlagi enostavne javne dostopnosti njihovih proračunskih dokumentov. V času strokovnega pregleda in priprave tega opozorila, spletna stran občine ni delovala. Priporočamo, da občina skrbi za objavo občinskega proračuna na spletni strani pod rubriko proračun in finance in da so na vstopni spletni strani pod rubriko splošni akti občine objavljeni vsi občinski splošni akti, tudi prečiščena besedila predpisov. Občina Škocjan skrbi za informiranost občanov z objavo proračunskih dokumentov v občinskem glasilu; priporočamo objavo tudi na spletni strani.

Glede sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov v bodoče priporočamo, da se tako Statut kot tudi Poslovnik OS, ki ne omogoča dejanskega sodelovanja javnosti pri pripravi odlokov, dopolnita na način, da vsebujejo elemente, ki jih zahteva Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09, v nadaljevanju ReNDej) to je uvod, v katerem so zapisani razlogi za sprejem, cilji in načela ter poglobljene rešitve, povzetek sodelovanja predlagatelja z javnostjo (na občinski ravni so to občani (splet, oglasne deske, društva, občinsko glasilo. Sodelovanje javnosti pri oblikovanju odloka pa je treba urediti v skladu s smernicami za to sodelovanje tako, da bodo uresničena najmanj minimalna priporočila iz citirane resolucije. Priporočen rok za razpravo je v razponu 30 do 60 dni. Ta rok je treba upoštevati za javno obravnavo vseh občinskih predpisov, ne le proračuna. Pomembno je, da ločimo fazo priprave predpisa in fazo sprejemanja predpisa. Javnost mora biti vključena že v prvo fazo, v pripravo temeljnih rešitev, ki jih bodo vsebovali predpisi in sicer takrat, ko ti nastajajo, ne pa šele v drugi fazi, med prvo in drugo obravnavo na občinskem svetu. Zato priporočamo redno spremljanje objav na spletni strani Službe za lokalno samoupravo ([http://www.mju.gov.si/si/lokalna\\_samouprava/](http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/)). Na tej strani so, med drugimi aktualnimi dokumenti, objavljena tudi priporočila občinam s posveta »Priprava občinskih predpisov – transparentnost in zakonodajna sled« 24. 5. 2017, med katerimi je tudi opis najpogostejših napak pri pripravi občinskih predpisov in zagotavljanje zakonodajne sledi.

Prav tako Služba za lokalno samoupravo priporoča glede zvočnega snemanja sej občinskega sveta, da v kolikor se seja občinskega sveta zvočno snema, da je dobesečni zapisnik prepis zvočnega zapisa poteka seje in da se magnetogram seje hrani skupaj z zapisnikom in drugim gradivom s seje. Zato priporočamo, da se razprave posameznih udeležencev seje ne pišejo oziroma se ne povzemajo v zapisnik, ker so z vidika odločanja organa nepomembne. Opozarjamo, da je glede snemanja na nosilec zvoka potrebno upoštevati stališče Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije. Ta je namreč v svoji odločbi št. 0712-1/2013/4243 z dne 21.11.2013 o dopustnosti snemanja sej občinskega sveta in objavi posnetkov opozoril, da je utemeljena hramba posnetka dokler obstajajo razlogi zanj, to pa je dokler ni potrjen zapisnik seje. Če je poslovnik pravico poslušanja magnetograma omejil na člane organa ali navzoče na seji, ni v nasprotju z zakonom. Takšna določba sledi že omenjeni določbi informacijskega pooblaščenca. Iz odločbe izhaja tudi, da je nedovoljeno vsako drugačno nepooblaščenno avdio in video snemanje s telefoni, tablicami ali drugimi osebnimi napravami. Tako imenovani biometrični zapisi sodijo v kategorijo zaščite osebnih podatkov, zato je nepooblaščenno snemanje mogoče opredeliti kot hujšo kršitev reda na seji; zato predlagamo uskladišne členov.

V aktih se nomotehnično nepravilno uporabljajo določila za pripravo posameznih členov. Predlagamo, da zapise uskladišne z Nomotehničnimi smernicami Službe Vlade RS za zakonodajo, ki so dostopne na spletni strani:  
[http://www.svz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nomotehnika/nomotehnicne\\_smernice/](http://www.svz.gov.si/si/delovna_podrocja/nomotehnika/nomotehnicne_smernice/).

## 1. Statut Občine Škocjan (v nadaljevanju: Statut)

Statut je v skladu z Ustavo RS (z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06).

- V preambuli navedena zakonska podlaga za pripravo statuta zadostuje navedba zakona o lokalni samoupravi
- V 1. členu, ki določa vsebino statuta, priporočamo, da se doda nova alineja, ki bo uredila delovanje občinske uprave, razmerja do organov občine in določilo o delovanju pravobranilstva; 12. člen pa ostane nespremenjen
- V 2. členu je pri sedežu občine potrebno navesti dejanski naslov občine
- Glede na določilo v drugem odstavku 1. člena, da so v statutu uporabljeni izrazi v slovnični obliki za moški spol, je v nadaljnjih členih nepotrebno navajanje obeh slovničnih določil (npr. župan/županja)
- V 5. členu priporočamo, da se besedilo dopolni tudi s participacijo občanov pri uresničevanju lokalne samouprave tako, kot je navedeno v splošnih ugotovitvah. S tem se lahko poenotita 5. in 11. člen
- Naloge občine so določene s 3. in ponovno s 8. členom Statuta, zato priporočamo združitev vsebin v en sam člen
- Predlagamo, da se v 8. členu, ki ureja način obdelovanja podatkov, ki jih občina potrebuje za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti, uredi tudi način hrambe in posredovanja podatkov na način, kot ga določa Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, ki ureja upravno poslovanje uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, kadar na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge
- V 17. členu je pri sejah občinskega sveta potrebno urediti vprašanje priprave zapisnikov sej
- 19. člen, ki določa odločanje občinskega sveta, se ponovi v Poslovniku OS, ki je pravi akt za urejanje poslovnih določil. Priporočamo usklajitev vsebin členov Statuta in Poslovnika OS na način, da samo Poslovník vsebuje poslovniška določila
- V 27. členu priporočamo, da se natančneje uredi število podžupanov, ki jih ima občina
- Določilo 35. člena je poslovniške narave delovanje Nadzornega odbora, zato priporočamo, da se vsebina smiselno prenese v Poslovník NO
- Priporočamo, da se za 44. členom in pred poglavjem o drugih organih občine dodajo členi, ki uredijo delovanje občinske uprave, njenih odgovornosti in razmerij do organov občine. Prav tako mora člen urediti notranjo organizacijo uprave, sistemizacijo delovnih mest in pristojnosti oz. naloge tajnika občinske uprave
- V 55. členu je potrebno v tretjem odstavku urediti izvedbo svetovalnega referenduma, in natančno navesti, na podlagi katerega predpisa se referendum izvede
- V 63. členu priporočamo, da se upravljanje in razpolaganje s premoženjem občine uredi s predpisom, ki ureja stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti
- V 73. členu predlagamo ureditev zadolževanja javnih podjetij in javnih zavodov z določilom iz 61. člena, ki ureja soustanoviteljstvo na način, da bo v o poroštvih za izpolnjevanje obveznosti odločal občinski svet tudi v primeru soustanoviteljstva in ne samo ustanoviteljstva.

## 2. Poslovník Občinskega sveta Občine Škocjan (v nadaljevanju: Poslovník OS)

- V preambuli Poslovnika OS ni potrebno navajati objav zakona v uradnem listu, zadostuje, da se navede samo pravna podlaga
- Določilo v 12. členu (pravice in dolžnosti članov sveta) so določene že z 18. členom Statuta občine, zato se po nepotrebem ponavlja
- V 15. členu predlagamo poenotenje naziva direktorja občinske uprave z nazivom tajnika občine, ki se pojavlja v Statutu. Podobna napaka se ponovi v 47. členu Poslovnika, ki v drugem stavku prvega odstavka nejasno opredeli tajnika občine direktorja občinske uprave
- 4.4. poglavje (Vzdrževanje reda na seji) ponavlja določila členov iz 32., 33., in 34. člena, ki prav tako urejajo red na seji. Predlagamo poenotenje vsebin vseh členov, ki se nanašajo na ukrepe za zagotovitev reda na seji sveta.
- V 48. členu, ki ureja snemanje seje sveta predlagamo, da se uredi tudi uničenje zvočnih posnetkov na način, kot je opisan zgoraj, v poglavju Druge ugotovitve oziroma



predlagamo prilagoditev besedila z dejanskim stanjem in opozarjamo na mnenje Informacijskega pooblaščenca RS, št. 0712-2/2010/1121 z dne 23.6.2010: »Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) zvočnega snemanja izrecno ne ureja. Upošteva se splošne določbe o dopustnosti obdelave osebnih podatkov v javnem sektorju, bi morale občine za zvočno snemanje in nadaljnjo obdelavo osebnih podatkov na posnetkih imeti zakonsko podlago, ki pa je Pooblaščenec ni našel. Ob razlagi, da obdelava osebnih podatkov s snemanjem seji občinskega sveta ni namenjena izvajanju oblastnih nalog občine, bi bilo takšno ravnanje dopustno pod pogojem, da navzoči v snemanje privolijo (smiselno drugi odstavek 9. člena ZVOP-1). Pooblaščenec pa opozarja, da je veljavnost privolitve posameznika v obdelavo njegovih osebnih podatkov pogojena s predstavitevjo namena te obdelave. Občina je torej občinskim svetnikom (in ostalim navzočim na seji občinskega sveta) dolžna pojasniti namen zvočnega snemanja seje in pridobiti njihovo soglasje. Ne gre namreč spregledati dejstva, da se na sejah občinskega sveta ne obdelujejo zgolj osebni podatki svetnikov, župana in zaposlenih v občinski upravi, ki v delu, ki se nanaša na opravljanje dela oziroma funkcije, ne uživajo varstva po ZVOP-1. Na sejah občinskega sveta namreč lahko sodelujejo tudi tretji (ki ne sodijo v nobeno od naštetih kategorij), po izkušnjah in vedenju Pooblaščenca pa prihaja do obdelave osebnih podatkov tretjih tudi v okviru obravnave posameznih vsebin, včasih tudi brez njihove vednosti. Pooblaščenec meni, da je zvočni posnetek seje občinskega sveta namenjen napravi zapisnika. Drugega namena Pooblaščenec ni našel. Samo dejstvo, da so seje občinskega sveta odprte za javnost Pooblaščenec razume v smislu, da se jih ima javnost pravico udeležiti in pod pogoji iz Poslovnika tudi sodelovati v razpravi. Javnosti seji pa po mnenju Pooblaščenca ni mogoče razumeti tako široko, da bi bilo dopustno zvočne posnetke hraniti in nadalje obdelovati povsem neodvisno od volje posameznikov, katerih osebni podatki so na posnetku, in ne da bi bili ti posamezniki vnaprej seznanjeni z nameni hrambe in druge obdelave osebnih podatkov na posnetkih.

Po splošnih določilih ZVOP-1, predvsem 3. člena (načelo sorazmernosti), morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo. S sklepanjem po nasprotnem, da se osebni podatki ne smejo obdelovati, ko namen obdelave preneha. To neposredno izhaja iz določbe 21. člena ZVOP-1. Ko je namen obdelave osebnih podatkov dosežen, jih je treba uničiti, blokirati, izbrisati ali anonimizirati, kolikor zakon, ne bi določal drugače (npr. v primeru arhivskih gradiv). Kolikor je namen zvočnega snemanja pomoč pri napravi zapisnika, je ta namen po potrditvi zapisnika na seji občinskega sveta izpolnjen. Takrat tudi preneha razlog hrambe posnetka.

- Delovna telesa v poglavju 5, člena 52., 53. so opredeljena že v Statutu, zato gre na tem mestu za nepotrebno podvajanje
- Prav tako predlagamo, da se členi 54., 55., 56., 57., 58., 59., 60. in 61, ki določajo delovanje komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, stalna delovna telesa, odbor za javne finance, odbor za gospodarske dejavnosti, odbor za negospodarske dejavnosti, odbor za okolje in prostor, statutarno pravno komisijo, občasna delovna telesa in skupna telesa, smiselno prenesejo v Statut občine. Poslovník OS naj se dejansko osredotoči na poslovniška določila.
- 78. člen določa napačno glasilo objav splošnih aktov občine – uradno glasilo Občine Škocjan je Uradni list RS in ne Uradno glasilo slovenskih občin
- V 8. poglavju, ki ureja razmerja med županom in občinskim svetom predlagamo ureditev s posebnim členom, ki bo uredil razmerja med občinskim svetom in občinsko upravo.
- K poglavju Postopek za sprejem proračuna, predlagamo, da se vsebina poglavja dopolni z navedeno vsebino o participatornem proračunu v poglavju Druge ugotovitve tega dopisa.
- V poglavju Postopek za sprejem odloka predlagamo, da se poglavje dopolni z vsebino tako, da bo ne le omogočalo dejansko sodelovanje javnosti pri sprejemanju odloka, pač pa tudi zavezovalo predlagatelje k določenemu ravnanju. Pri urejanju tega področja je treba urediti obvezne sestavne dele predloga odloka tako, da vsebujejo elemente, ki jih zahteva Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) to je uvod, v katerem so zapisani razlogi za sprejem, cilji in načela ter poglobitve rešitve in povzetek

sodelovanja predlagatelja z javnostjo (na občinski ravni so to občani, društva, ožji deli občine ter druge interesne skupine kot so mladina, tujci itd.). Vsak predlog odloka, ki se nanaša ali na posamično ali na vse ožje dele občine, in posega v naloge, prenesene njim v izvajanje, je treba poslati v obravnavo svetom ožjih delov občine, če so v občini ustanovljeni. Sodelovanje javnosti pri oblikovanju odloka pa je treba urediti v skladu s smernicami za to sodelovanje tako, da bodo uresničena najmanj minimalna priporočila iz citirane resolucije. V določbah o postopkih za sprejem občinskih odlokov in drugih predpisov je treba spoštovati še določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2, 23/14 in 50/14), ki v 10. členu predpisuje informacije, ki jih je treba objavljati na svetovnem spletu (splet in oglasne deske oz. drug krajevno običajen način). Med njimi so tudi predlogi predpisov.

### 3. Poslovnik Nadzornega odbora Občine Škocjan (v nadaljevanju: Poslovnik NO)

Poslovnik NO je nov in usklajen s predpisi, ki urejajo delovanje in pristojnosti nadzornega odbora. Ugotavljamo pa, da ima, tako kot zgoraj pregledana temeljna akta občine, tudi Poslovnik NO v preambuli navedena konkretna člena ZLS, kar z vidika pravne varnosti ni priporočljivo. Nomotehnična napaka, ki se ponavlja skozi celoten predpis je, da se v 1. členu v oklepaju določa, da se organ občine v nadaljnjem besedilu imenuje nadzorni odbor, dejansko pa se v členih uporablja kratice NO.

- V 3. členu priporočamo dopolnitev z določili, da so sklepi in dokončna poročila s priporočili in predlogi informacije javnega značaja, razen ko vsebujejo podatke, katere veljavni predpisi opredeljujejo kot državne, uradne, poslovne ali druge tajnosti nadzorovanih oseb oziroma organov in da osnutki poročil niso informacije javnega značaja.
- V 6. členu priporočamo ureditev dolžnosti članov nadzornega odbora, ki imajo dolžnost udeleževati se sej nadzornega odbora in opravljati nadzore ter druge naloge, za katere jih pooblasti oziroma zadolži nadzorni odbor. Prav tako je potrebno določiti primere če se član nadzornega odbora ne more udeležiti seje. V tem primeru mora o tem in o razlogih za to obvestiti tajnika nadzornega odbora najpozneje do začetka seje. Če zaradi višje sile ali drugih razlogov ne more obvestiti tajnika nadzornega odbora o razlogih svoje odsotnosti do začetka seje, mora to opraviti takoj, ko je mogoče.
- V Poslovniku NO je potrebno urediti prenehanje članstva, ki nastopi z dnem razrešitve, z dnem poteka mandata članom občinskega sveta ali z dnem odstopa člana iz nadzornega odbora. Razrešitev opravi občinski svet na predlog nadzornega odbora.
- V 7. členu priporočamo dopolnitev besedila o nezdržljivosti tako, da bo natančno jasno, s katerimi okoliščinami je opredeljena nezdržljivost članstva v NO
- Pristojnosti NO, določena v poglavju III. Pristojnosti nadzornega odbora so statutarne narave in ne poslovniškega karakterja. Ponavljanje statutarne določbe iz Statuta občine v Poslovniku NO je nepotreben, saj gre za podvajanje in včasih neenotno prepisovanje členov. Priporočamo, da so v Poslovniku NO samo poslovniška določila.
- Prav tako se 11. člen ponovi iz 33. člena Statuta občine
- Poslovnik NO ne ureja poslovniškega razmerja med ON in občinsko upravo, zato priporočamo ureditev tega vprašanja.
- Priporočamo, da se pred 36. členom doda člen, ki bo uredil doda člen, ki bo uredil vabilo članom na sejo s predlogom dnevnega reda. Vabilu mora biti predloženo: zapisnik zadnje seje nadzornega odbora, če gre za vabilo na redno sejo; gradivo za posamezne predlagane točke dnevnega reda. Prav tako priporočamo, da se uredi še okoliščina, da izjemoma, kadar so za to podani utemeljeni razlogi, se lahko gradivo k posameznim točkam vroči članom nadzornega odbora pred samim začetkom seje. Vabilo za redno sejo se z gradivom pošlje članom nadzornega odbora praviloma vsaj sedem dni pred datumom seje. Vabilo za izredno sejo mora biti z gradivom poslano članom nadzornega odbora vsaj tri dni pred sejo. Vabilo in gradivo se dostavi članom nadzornega odbora v elektronski obliki (po e-pošti) ali v obliki redne pošte na dogovorjeni naslov.

#### **4. Odprava ugotovljenih neskladnosti**

Ministrstvo za javno upravo predlaga občinskemu svetu in županu, da opravijo uskladitev statuta in poslovnika občinskega sveta z zakoni v najkrajšem možnem roku in najpozneje do 31. 3. 2018 ministrstvo o tem obvestijo tako, da mu pošljejo podatke o sprejetih usklajenih predpisih in njihovih uradnih objavah.

S spoštovanjem,

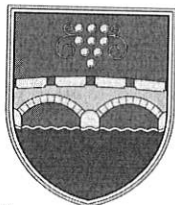
Pregled opravil:  
Mag. Jurij Mezek  
sekretar

dr. Roman Lavtar  
vodja službe

#### **VROČITI:**

- Naslov po elektronski pošti
- Spis, tu





**OBČINA ŠKOCJAN  
OBČINSKI SVET**

Številka zadeve: 011-0002/2021  
Datum: 22.3.2021

**ZAPISNIK**

**1. seje Statutarno pravne komisije  
z dne, 22.3.2021, ob 15.00 uri, v Metelkovem domu.**

Za 1. sejo Statutarno pravne komisije je bil predlagan naslednji dnevni red:

1. Ugotovitev sklepčnosti, potrditev dnevnega reda,
2. Statut Občine Škocjan,
3. Razno.

**AD 1: Ugotovitev sklepčnosti in potrditev dnevnega reda.**

Prisotni:

- predsednica Martina Kralj,
- člani: Milan Markelc, Alojz Hočevnar,
- župan Jože Kapler,
- direktorica OU Petra Pozderek,
- opravičeno odsoten član: Klemen Mlakar.

Statutarno pravna komisija je sklepčna. Komisija je pričela s svojim delom.

K predlaganemu dnevnemu redu člani komisije niso imeli pripomb, zato so s **3 glasovi ZA** sprejeli naslednji sklep: *Predlagani dnevni red se potrди.*

**AD 2: Statut Občine Škocjan.**

Razlogi za sprejem:

Občina Škocjan je na 6. redni seji, dne 22.9.2015 sprejela Statut Občine Škocjan na podlagi osnutkov predpisov, ki jih je oblikoval Inštitut za lokalno samoupravo, javne službe in javno zasebno partnerstvo Maribor. Meseca oktobra 2017 je bil napovedan obisk predstavnika Ministrstva za javno upravo, Službe za lokalno samoupravo, v smislu pravnega pregleda sprejetega statuta in obeh poslovnikov (občinskega sveta in nadzornega odbora). Splošne ugotovitve pregleda so pokazale, da so temeljni predpisi občine novejšega datuma in večinoma usklajeni z zakonodajo, ki ureja delovanje lokalne samouprave. Večjih vsebinskih napak ni, so pa podali nekatere ugotovitve, ki terjajo spremembo temeljnih predpisov. Na občinski upravi smo nato pripravili spremembo temeljnih predpisov – statuta, v obliki sprememb in dopolnitev, vendar smo se odločili, da v postopek usklajevanja z zakonodajo povabimo tudi pripravljavca predmetnega osnutka akta. Tekom usklajevanja smo ugotovili, da je kar nekaj občin prejelo podoben poziv, da uskladijo svoje temeljne akte. Glede na predvidene spremembe in dopolnitve ter na že spremenjeno zakonodajo od leta 2015 do danes, smo se odločili da pripravimo popolnoma nove akte, ki smo jih poslali v predogled tudi na ministrstvo, kjer so neuradno potrdili ustreznost. Zato predlagamo pregled novega statuta in sprejem le-tega.

Statutarno pravna komisija je pregleda predlog novega statuta. Komisija se strinja s spremembo odstotkov iz 5% na 10% v 3. odstavku 6. člena ter brisanjem člena v predlogu – 88., ki je določal, da so delovna telesa dolžna za potrebe občinskega sveta oblikovati mnenje glede pripravljajočih predpisov, ki se tičejo občine in na podlagi sklepa občinskega sveta se le ta posreduje državnemu zboru. Ker je teh

predpisov v praksi precej, se komisija odloči, da to ni zapisano v statutu. V 10. poglavju je sicer določeno varstvo pravic občine.

Komisija je po pregledu besedila novega statuta s **3 glasovi ZA** sprejela sklep, da se predlog novega statuta občinskemu svetu da v obravnavo in predlaga sprejem le-tega.

**AD 3: Razno:** ni razprave.

Seja komisije je bila zaključena ob 15.40 uri.

Zapisala:

Petra Pozdrec, univ.dipl.prav.

Direktorica OU Občine Škocjan

Martina Kralj

Predsednica Statutarno pravne komisije



Vročiti:

- Občinskemu svetu Občine Škocjan v obravnavo,
- v zbirko dokumentarnega gradiva občine.