

LSA – VPRAŠANJA

1. Lokalna samouprava LSA

Je **pravni pojem** in pomeni pravico do **avtonomnega urejanja** in opravljanja **dela javnih zadev**. **Nosilec** te pravice je **LSK**, ki jo dobi od države z **zakonom** in drugimi odločitvami državnih organov. Država se zaveda, da je mogoče določene naloge učinkoviteje in racionalneje opravljati na lokalni ravni. Sistem LSA omogoča demokratični državi, da so določene javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana. V demokratičnih državah je **pravna podlaga** dana že z ustavo. **Ustava** zagotavlja LSK določeno stopnjo avtonomije, zato lahko rečemo, da je LSA **posebna javno pravna sfera**, ki je **temelj vsakega demokratičnega sistema**.

LSA po **MELLS** označuje **pravico** in **sposobnost** krajevne oblasti, da v **mejah ustave** in **zakonov** predpiše in ureja pomemben delež lokalnih javnih zadev z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Le diktature ne poznajo pojma LSA. **MELLS** je temeljni multilateralni pravni akt na področju LSA.

2. Načelo delitve oblasti

Ni sprejemljivo, da bi se **načelo delitve oblasti** na državni ravni uporabljalo tudi na lokalni ravni. **OS**, predstavniško telo, ki sicer sprejema strateške odločitve, je v bistvu izvršilni organ, ki uresničuje splošne interese občanov.

Župan je nosilec izvršilne funkcije, ki uresničuje konkretne interese prebivalcev občine in je lahko neposredno izvoljen, ali pa ga voli predstavniško telo izmed svojih članov. Županu pomaga **podžupan**, lahko pa še **manager** - izvršilni šef.

Občinska uprava predstavlja strokovne službe, ki opravljajo strokovne naloge za prebivalce in organe LSK.

3. Lokalna skupnost - LSK

Lokalna skupnost je **družbeni pojav** - **sociološki pojem**. Je teritorialna organizacija in **nosilka LSA**. Označuje **5 elementov**:

- **ozemlje**,
- **prebivalci**,
- **skupne potrebe** in **interesi** (ki jih povezujejo),
- **zavest o pripadnosti tej skupnosti**,
- **pogoji za organiziranje** dejavnosti za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov.

LSK nastane po naravno, zaradi skupnega bivanja ljudi na določenem ozemlju, potreb po medsebojni pomoči, po zagotavljanju varnosti in organiziranju produkcije materialnih dobrin in storitev in jo zakonodajalec priznava. Ločimo:

temeljne LS – občine in

širše LS, ki jih prav tako označuje **5 elementov** in se v svetu imenujejo: province, okrožja, pokrajine, deželni okraji in regije.

Imeti mora **svoje izvirne pristojnosti** in **prenesene**:

- **izvirne pristojnosti** – so dvojne: ene so določene z zakonom, druge pa si določi sama in sicer gre za javne zadeve lokalnega pomena - pa pomenijo bistvo LSA - obstajati morajo tudi **voljeni organi** LSK.
- **prenesene pristojnosti** – ki jih na LSK prenese država in jih LSK opravlja v imenu države in na njen račun – delegirane kompetence -so oblika teritorializacije DU,

Naše širše LSK naj bi bile **pokrajine**. Gre tudi za **državo**, ki je bila nekdanj najširša teritorialna organizacija z vrhovno oblastjo in represivnim aparatom. Danes se ta država vključuje v različne **mednarodne integracije** in izgublja prostovoljno del svoje suverenosti – postaja **omejeno suverena**. Tako v Evropi nastaja v obliki **EU** še širša teritorialna organizacija, ki ima svoje organe, svoje predpise, svoja sredstva in je v nekem smislu **nad-državna tvorba**.

4. Dihotomija in teorija kontinuuma

Dihotomija je teoretično **ločevanje** LSK na dve veliki skupini:

podeželske - ruralne skupnosti

mestne - urbane skupnosti

To ločevanje je temeljilo na poklicni aktivnosti prebivalstva, na gostoti naseljenosti, na stopnji funkcij, ki so jih posamezne LS opravljale zase in za druge LS. Danes takšno ločevanje **ne velja več**. Uveljavila se je **teorija kontinuuma**, ki pravi, da obstajajo tipično podeželske skupnosti in tipično mestne skupnosti, med njima pa vrsta skupnosti, ki se po svojih značilnostih nagibajo k enemu ali drugemu tipu.

5. Načelo subsidiarnosti

Pojem izhaja iz latinske besede »subsidium«, kar pomeni pomoč. Je eno od **temeljnih načel MELL**S in pomeni, da mora oblast spoštovati **avtonomijo posameznika**, v katero ne smeta posegati niti državna, niti lokalna oblast, razen v primeru, ko zakon tako določa.

Za **ostale ravni oblasti** pa velja, da višja raven oblasti **ne sme opravljati nalog**, ki jih lahko učinkoviteje in racionalneje opravlja nižja raven. Hkrati pa je višja oblast **dolžna pomagati** nižji oblasti, da učinkovito opravlja svoje naloge in se usposablja za prevzem še drugih nalog. To načelo velja tudi za EU, ki s svojimi organi opravlja tiste naloge in toliko časa, dokler jih niso zmožne učinkoviteje opravljati države članice same.

Načelo subsidiarnosti je tudi **orodje za presojo demokratičnosti** neke ureditve. Koliko odločanja in upravljanja torej centralna oblast prepustiti nižjim oblastem.

Subsidiarnost v EU

Države **podpisnice MELL**S listine upoštevajo, da so LSK eden od glavnih temeljev demokracije, da imajo demokratično postavljena telesa odločanja, ki imajo stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načinov in sredstev za izvajanje njihove pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Listina se zavzema za to, da naj **javne naloge** po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so **državljanom najbližje**. V EU velja tudi »**načelo partnerstva**«, ki pomeni, da pri **sofinanciranju programov in projektov** na eni strani sodelujejo organi EU, na drugi strani pa država članica s svojimi regionalnimi skupnostmi oz. vsi tisti, ki jih določen program interesno povezuje. Nasprotje subsidiarnosti je centralizem.

6. Decentralizacija

Je prenos upravljanja določenih javnih zadev s centralne na lokalne oblasti. Ta prenos je lahko dvojen, bodisi da država prenese naloge ali pristojnost v **izvirni delokrog** LSK in se umakne, ali v **preneseni delokrog** - v tem primeru LSK opravljajo naloge v imenu in za račun države – naloge ostajajo državne. V primeru izvirnih nalog državni organi opravljajo nadzor le nad zakonitostjo dela, pri prenesenih nalogah pa še postrožen nadzor nad strokovnostjo in primernostjo. Pojem **decentralizacije** je neločljivo povezan s pojmom **subsidiarnosti**.

7. Dekoncentracija

Tu gre za **porazdelitev nalog države** med **centralnimi državnimi organi** in **njihovimi izpostavami** na terenu. DU opravlja naloge na centralni ravni in preko t.i. teritorialnih oblik DU. Pri nas je to 58 **upravnih enot**, ki imajo sedež na bivših občinah. Izpostave so **del DU** in opravljajo **naloge DU**. Cilj dekoncentracije je **približanje upravnih storitev državljanom** kot strankam v različnih upravnih postopkih.

8. Načelo koneksitete

Pomeni, da mora tisti (npr. zakonodajalec), ki prenaša naloge na drugega (npr. na občine), temu **zagotoviti** tudi **finančna sredstva** za izvajanje teh nalog. Gre za **združitev pristojnosti in izdatkov**, ki se povzročijo s prenosom naloge. Če država, ki prenaša določeno nalogo na LSK ne zagotovi ustreznih sredstev, **spodjeda materialno substanco LSK**. **Načelo koneksitete** je vključeno v **Ustavo**, ki navaja, da država lahko prenese posamezne zadeve v upravljanje LSK ob njihovi **predhodni privolitvi** ali soglasju in če za **to zagotovi sredstva**.

9. Regionalizem

Regionalizem je pojav - **politično gibanje**, katerega cilj je **konstituiranje regij**. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa lokalna oblast. V Evropi regionalizem pomeni dvoje:

prizadevanje za **krepitev položaja regij**, kjer jih imajo, zlati gre tu za primer italijanskih regij in avtonomnih skupnosti v Španiji (Katalonija);

gibanje za uvedbo regij tam, kjer za to obstajajo pogoji.

10. Regionalizacija

Regionalizacija je **proces oblikovanja regij** - to je **ozemelj**, ki jih družijo **podobne** ali celo **enake značilnosti**. Definicij regij je veliko, vendar jo v našem delu pojmuje kot **decentralizirano** in **dekoncentrirano** obliko DU in **drugo raven LSA**. V SLO že obstajajo naravne regije, regije glede na prebivalstvo in regije glede na primarne dejavnosti.

V našem kontekstu mislimo na regijo (pokrajino) kot **drugo raven LSA** oz. širšo lokalno samoupravno skupnost, torej enoto LSA in **ne federalno enoto**.

11. Regija

Regija je **vmesni prostor** med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati: gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo itd.

V tem vmesnem prostoru se **srečujejo problemi**, za katere je **zainteresirana država**, na drugi strani pa gre za **interese lokalnega pomena**. Ta prostor lahko imenujemo regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji **država prizna določen pravni položaj**.

12. Upravna enota

Reorganizacija DU v SLO se je začela z izvajanjem **Zakona o državni upravi**. Uvedene so bile **upravne enote** s sedežem na sedežu nekdanjih občin, ki uresničujejo z zakonom določene upravne naloge, ki zaradi narave ali načina dela zahtevajo dekoncentriran način. Namen UE – **dekoncentrirane oblike DU**, je približanje storitev DU državljanom. V UE sestavljajo **notranje organizacijske enote** kot SO Oddelek za upraven notranje zadeve, Oddelek za okolje in prostor, Oddelek za občno upravo in skupne zadeve, Oddelek za kmetijstvo in denacionalizacijo, Oddelek za gospodarske in negospodarske dejavnosti ter promet in zveze.

Območje UE obsega **območje več občin**, niso pa povsod usklajene meje občin in upravnih enot. S prehodom v sistem UE so državljani lahko nemoteno nastopali kot stranke v upravnih postopkih. Temeljna pristojnost UE je **odločanje v upravnih stvareh iz državne pristojnosti na prvi stopnji**. Izdajajo upravne odločbe, o **pritožbah** prizadetih strank pa odločajo **pristojna ministrstva oz. njihovi organi v sestavi**. Od te stopnje dalje je možno voditi **upravni spor pri Upravnem sodišču**, če pa gre pri odločbi za kršitev z ustavo zajamčenih človekovih pravic, pa je možno vložiti **ustavno pritožbo** na Ustavnem sodišču. UE izvajajo tudi **nadzor nad zakonitostjo** dela organov LSK pri izvajanju **izvirnih pristojnosti** ter **poostren nadzor nad primernostjo in strokovnostjo** njihovega dela v zadevah iz državne pristojnosti, ki so prenesene na LSK.

13. Sestavine reforme LSA v SLO

Pri reformi LSA gre v prvi vrsti za jasno **delitev pristojnosti** med državo, njenimi organi in organi LSK. **Občina** ima v **izvirni pristojnosti** vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje uresničujejo v LSK kot s centralno oblastjo –»načelo subsidiarnosti«. Reforma LSA ima štiri sestavine:

teritorialno – gre za **oblikovanje občin** in pokrajin in se v SLO še ni zaključila, saj še vedno poteka postopek oblikovanja pokrajin kot širše LSK – izhaja iz naravnih danosti in skupnih potreb,

funkcionalno – gre za **razdelitev pristojnosti med državo in LSK**, ki tudi še ni zaključena. Pri porazdelitvi pristojnosti gre tudi za ustavno zahtevo, da morajo biti hkrati s pristojnostmi zagotovljena tudi ustrezna sredstva (načelo koneksitete),

organizacijsko – gre za **organe odločanja na lokalni ravni**, ki so: OS, Župan in Nadzorni odbor,

finančno materialno – lokalna skupnost ima **svoje lastno premoženje** s katerim **samostojno razpolaga** in je hkrati tudi en osnovnih virov za financiranje nalog LSK. Vsi prihodki in

odhodki občine so zajeti v proračunu in premoženjski bilanci. Sredstva za izvajanje z **zakonom določenih nalog** LSK zagotavlja državni proračun.

Nobena sestavin ne more biti izključena. Tudi v celotni Evropi potekajo reforme LSA, ki se nanašajo na prerazdelitev pristojnosti med državo in LSA, upravne sisteme na lokalni ravni, teritorialno preoblikovanje občin, oblike participacije državljanov v LSA, regionalizacijo

14. Značilnosti komunalnega sistema

Jugoslovanska **komuna** naj bi bila hkrati oblastna in samoupravna skupnost. **Občina v komunalnem sistemu** naj bi bila **temeljna DPS** (istega tipa kot država, republika), v kateri se prepletajo **elementi samoupravljanja in oblasti**, pri čemer naj bi se oblastna komponenta vse bolj umikala, razmerja znotraj občine pa naj bi se urejala na neprisilen način (z družbenimi dogovori in samoupravnimi sporazumi). Občinski organi so opravljali kar 80% nalog za državo (za uresničevanje zvezne in republiške zakonodaje). Tudi **organi v občini** so bil enaki kot na državnem nivoju (skupščina, izvršni svet in občinski upravni organi, ob njih pa še vrsta SIS-ov). Vsebina odlokov sprejetih na občinski ravni je bila v veliki meri prepisana iz državnih predpisov.

Ker se občina ni uresničevala kot LSK, saj se je pretežno ukvarjala z državnimi zadevami, se je samouprava selila v ožje dele - v KS. **Krajevne skupnosti** so se ukvarjale z lokalnimi zadevami kot so lokalne ceste, vodovod, kanalizacija in drugo in so bile slab nadomestek za klasično občino, čeprav so bile zlasti na podeželju, zelo uspešne. S svojimi lastnimi sredstvi (smoprispevki) so v veliki meri prispevale k zvišanju standarda ljudi.

Nekdanja **komuna** je s svojimi organi opravljala tudi **naloge na 1. stopnji DU** (danes to delajo UE). Bila je premajhna za opravljanje nalog upravnega okraja splošne pristojnosti in prevelika za vlogo klasične občine. Kljub temu ne moremo govoriti, da ni bilo v nekdanji občini tudi **elementov LSA**, saj so imeli **splošne tajne lokalne volitve**.

15. Ali je bila nekdanja občina samoupravna skupnost ?

V komunalnem sistemu je bila občina **hkrati oblastna in samoupravna skupnost**, vendar se **ni uresničevala kot lokalna samoupravna skupnost**, saj se je ukvarjala z državnimi zadevami, samouprava pa se je selila v ožje dele, v KS.

Koncepcija občine je temeljila na preveč idealizirani samoupravni poziciji delovnih ljudi in občanov, delegatskem sistemu, družbeni lastnini in združenem delu, **na čelu z ZK**, ni pa imela izkušenj s področja LSA v zahodnem svetu. V občinah so si vzporedni **partijski centri odločanja** v veliki meri prilastili samoupravne pravice in odločanje v njih. Občina je imela mnogo **premajhno samostojnost** pri urejanju odnosov znotraj nje. Skoraj v celoti so iz občinskih nalog izpadle lokalne zadeve, ki so temelj klasične občine. Kljub temu ne moremo govoriti, da ni bilo v nekdanji občini tudi elementov LSA - **volitve**.

16. Cilj uvedbe LSA v SLO

Z LSA naj bi bila znova uvedena **občina**, temelj naravne socialne skupnosti prebivalcev na določenem ozemlju, ki jih veže uresničevanje skupnih interesov. Nova občina bi opravljala naloge javnega pomena za lokalno skupnost, v manjši meri - le nekatere prenesene naloge pa bi opravljala za državo.. **Cilji uvedbe LSA v SLO** so zlasti:

kakovostnejše življenje ljudi v LS,

zagotovitev **pravice neposrednega demokratičnega odločanja** prebivalcev SLO o javnih zadevah (neposredne lokalne volitve, referendum, zbori občanov in ljudska pobuda),

racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni management),

razmejitev in **prenos upravnih funkcij** z države na občine,

uveljavitev LSA kot **temelja parlamentarne demokracije**, ki sloni na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,

ponovna identifikacija in uveljavitev **klasične občine** in drugih oblik LSA,

enakomernejši razvoj vse LS.

17. Vsebina MELLs - splošno

MELLs je **mednarodna konvencija** – **multilateralni pravni dokument** na področju LSA, ki jo je sprejel **Svet Evrope** leta **1985** in jo je doslej ratificiralo 36 od 43 članic in jim nalaga **dolžnost**

spoštovanja določenih pogojev, načel in pravil, ki jih vsebuje in njihovo **vgradnjo v svojo zakonodajo** (demokratske lokalne volitve in vsaj 3 od 8 načel s področja financiranja). MEELS določa **skupna evropska pravila**, da bi zavarovala pravice in svoboščine lokalnih oblasti.

MEELS opredeljuje LSA kot **pravico in sposobnost lokalnih oblasti**, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva – eno ključnih **demokratskih načel**. MELLs tudi terja, da bo načelo o LSA vključeno v domačo zakonodajo in ustavo in jih ne sme omejevati niti osrednja, niti regionalna oblast, razen če tako ne določa zakon. LSK morajo imeti **svoje organe**, izvoljene na demokratski način.

Zahteva tudi upoštevanje **načela subsidiarnosti** – višja oblast naj ne opravlja zadev, ki jih je sposobna opravljati nižja oblast, prav tako je višja oblast dolžna pomagati nižji, da se usposobi za opravljanje teh nalog.

18. Katere obveznosti je SLO morala sprejeti po ratifikaciji – 1. in 2. člen

SLO je članica **SE** in je leta **1994** podpisala MELLs, leta **1996** pa tudi v celoti ratificirala, veljati pa je začela **1. 3. 1997**. Področna zakonodaja o LSA v SLO, ki še nastaja, bo morala **upoštevati obvezni del** načel MELLs, - zlasti področje **delitev pristojnosti** med državo in LS (načelo subsidiarnosti) ter **lokalne finance** - načelo finančne avtonomije oz. finančne suverenosti ter zadostnosti finančnih virov za naloge LSK. **Zakon o ratifikaciji MELLs** zavezuje **Službo vlade RS za LSA**, saj predvideva **prevzem vseh obveznosti**, ki izhajajo iz listine. **Ratificirane mednarodne pogodbe** pa imajo po naši ustavi **močnejši položaj kot zakoni** in se uporabljajo **neposredno**. Torej mora SLO spoštovati pri ureditvi LSA vsa načela MELLs.

19. Kako MELLs pojmuje lokalno samoupravo ? – 3. člen

MELLs LSA označuje kot pravico in sposobnost LSK, da v mejah zakona samostojno urejajo in opravljajo **bistveni del javnih zadev** v korist lokalnega prebivalstva.

To pravico uresničujejo sveti, izvoljeni na neposrednih svobodnih in tajnih volitvah. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon.

20. Kako MELLs ureja vprašanje virov financiranja LSK – 9. člen

MELLs zahteva, da so

- »načelo ustreznosti« - LSK upravičene do ustreznih **lastnih finančnih virov**, s katerimi **prosto razpolagajo** v skladu s svojimi pooblastili,
- »načelo sorazmernosti« finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v **sorazmerju z nalogami**, ki jih določata **ustava** in **zakon**,
- »načelo samofinanciranja« - vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz **krajevnih davkov** in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same,
- »načelo izravnave, solidarnosti« - za **zaščito finančno šibkejših LSK** je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za **popravo neenake porazdelitve** možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi **ne smejo zmanjševati** svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog – predhodno pridobiti mnenje LSK – »načelo sodelovanja«,
- »načelo samostojnosti« - **subvencije** oz. **dotacije** naj ne bodo povsem strogo namenske za financiranje določenih projektov in morajo še vedno omogočati, da LSK prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti,
- »načelo zadolževanja« - za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona **dostop do domačega trga kapitala**.

21. Primerjaj našo lokalno samoupravo z MELLs

Kratka analiza in primerjava Evropske listine LSA z Ustavo RS in zakonodajo s področja LSA pokaže:

slovenska **Ustava** vključuje **načelo LSA**,

načelo subsidiarnosti v Ustavi ni zadovoljivo opredeljeno, boljše pa v **Zakonu o LSA (ZLS)**,

način uresničevanja **pravice državljanov do LSA** ustrezno opredeljen v **ZLS** ter v **Zakonu o lokalnih volitvah**,

ZLS in Ustava predvidevata **poizvedovalni referendum** za spreminjanje meja lokalnih oblasti s predhodnim posvetovanjem z lokalnimi oblastmi, rešitev, da lokalne oblasti same določijo **svoje lastne upravne strukture** in ustrezne pogoje za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi je ustrezno rešeno v ZLS, ki pa bo specifično uredil **položaj zaposlenih** v občinskih in regionalnih upravah, da so pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov določeni v ZLS in *Zakonu o javnih uslužbencih*, da **upravni nadzor** nad dejavnostmi lokalnih oblasti urejajo Ustava, ZLS ter *Zakon o upravi*, da so **finančni viri** lokalnih oblasti urejeni v Ustavi, v ZLS in v *Zakonu o financiranju občin*, pripravljata se reforma financiranja občin za zagotovitev njihove večje finančne avtonomije oz. uresničevanja MELLs, da je **pravica** lokalnih oblasti **do združevanja** zajamčena v ZLS da je **pravno varstvo** LSA zagotovljeno v *Ustavi* RS in v ZLS .

22. Ali je naša LSA skladna z MELLs ?

Pravne norme v SLO pravnem sistemu so v **veliki meri skladne** z zahtevami MELLs, **dejansko stanje** pa kaže, da se **ne izvaja načelo subsidiarnosti**, saj država na občine ni prenesla še nobene naloge, ki bi jo bile občine sposobne izpolnjevati. Delno je to zaradi **finančne nesuverenosti** novo nastalih občin, ki je posledica neupoštevanja zakonskega določila o najmanjšem številu prebivalcev v občini in omogočanja lastnih virov. Uresničevanje načela subsidiarnosti je temeljno načelo uresničevanja LSA in če se ne uresničuje, potem LSA ne deluje. Ta problem bo morala SLO rešiti z **združevanjem majhnih občin**, vzpostavitev **druge ravni LSA-pokrajin**, ki bodo finančno neodvisne in z drugimi prijemi.

23. Priporočila Sveta Evrope za dograjevanje lokalne samouprave v SLO

Kongres lokalne in regionalne oblasti Evrope je maja 2001 sprejel **priporočilo** o položaju lokalne in regionalne demokracije v SLO, v katerem opozarja da:

- **večina občin ni ustrezno financiranih**, zato priporoča, da se lokalnim oblastem omogočijo lastni viri. Svetuje, da se prepreči nadaljnje ustanavljanje občin, ki vodi v pretirano razdrobljenost in nezadostno financiranje LS,
- svetuje **izboljšanje sodelovanja** med MF in MNZ, zlasti glede financiranja LSK,
- ugotavlja, da občine **niso dovolj vključene v pripravo zakonodaje**,
- v primeru KOPER svetuje, naj oblasti v celoti spoštujejo 10. člen MELLs, ki govori o pravici LS do združevanja,
- **regijam**, katerih ustanovitev se pripravljata, je potrebno **zagotoviti zadostna finančna sredstva** (navdih pri osnutku ELRS), in neposredno izvoljene regionalne **organe oblasti**,
- nastajajoči *Zakon o pokrajinah* mora jasno in podrobno **opredeliti naloge in pristojnosti** zlasti glede na občine – iz občin naj se prenesejo na pokrajino le naloge, ki jih občine zaradi svoje velikosti ne morejo same izvajati.

24. Kaj pravi MELLs o sodelovanju in povezovanju LS ?

LSK imajo pravico da se med seboj povezujejo:

- **horizontalno** zaradi določenih skupnih nalog,
- da se **povezujejo v okviru države** (nacionalna združenja) in
- da imajo pravico do **obmejnega in čezmejnega sodelovanja**.

V državah EU imajo izjemno vlogo na državni ravni **nacionalna združenja LS** (Danska – združenje LS je organizirano kot so državni resorji; vodstvo združenja v imenu članic nastopa pred državnimi organi, se pogaja glede financiranja in drugih vprašanj danske LS; prav tako nudi strokovno pomoč članicam pri njihovem delu, jih zastopajo, izdajajo priročnike, imajo svoj šole za usposabljanje vodilnega osebja).

V SLO ZLS govori o teh vprašanjih: najprej v splošnih določbah, nato pa v drugih določbah, pri čemer SLO še **nima nacionalnih združenj LS**, kar je **pomanjkljivost**. Obstajata dve združenji: **Skupnost slovenskih občin** in ZSO. Nobeno od njih nima statusa nacionalnega združenja. SE je opozoril, da je treba to rešiti, še zlasti zaradi predstavljanja interesov LSK v **Kongresu**.

25. Vloga Sveta Evrope na področju regionalne in LSA oz. demokracije

Svet Evrope je leta 1949 ustanovilo 10 zahodnoevropskih držav (danes šteje 40 držav) in ima sedež v Strasbourgu. Prizadeva si doseči **usklajevanje politik** držav članic ter sprejemanje **skupnih postopkov in norm**. V ta namen sklicuje sestanke parlamentarcev, vladnih izvedencev ter lokalnih in regionalnih predstavnikov, mladinskih gibanj in mednarodnih nevladnih organizacij, ki tako lahko združijo svoje pristojnosti in izkušnje. Med prednostnimi cilji SE sta tudi **krepitev demokratičnih procesov in sodelovanje** na lokalni in regionalni ravni.

SE je od vseh drugih evropskih institucij **največ napravil** na področju **LSA**. **Najpomembnejši dokument**, ki ga je sprejel na tem področju je **MELLS**, ki pa je samo vrh v nizu pobud in dolgoletnih posvetovanj znotraj SE. Varstvo in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, katerega načela priznavajo vse demokratične države Evrope, je dolgoletna ambicija evropskih lokalnih oblasti. Je tudi pobudnik **zamisli o institucionaliziranem zastopstvu LSK znotraj SE** – tako je prišlo do ustanovitve **Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLARE)**.

26. Cilji SE na področju lokalne in regionalne demokracije na prehodu v 3. tisočletje

SE meni, da bo na lokalno in regionalno demokracijo v prihodnosti vplival predvsem internet in globalizacija gospodarstva. Prizadeval si bo predvsem zagotavljanje finančno avtonomije, omejevanje državnega nadzora, zagotavljanje enotnih standardov za javne storitve v celotni državi, iskanju ravnotežja med velikostjo in učinkovitostjo LSK.

27. O čem govori »Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti oz. oblasti«

Cilj SE z obmejnega in čezmejnega sodelovanja lokalnih oblasti je, doseči **večjo enotnost** med njegovimi članicami in **pospešiti sodelovanje** med njimi. Ta cilj se uresničuje predvsem s **sporazumi** lokalnih oblasti (občin in regij) na upravnem področju. Sodelovanje teritorialnih skupnosti in oblasti poteka na področjih, kot so regionalni, mestni in podeželski razvoj, varstvo okolja, izboljšanje infrastrukture in storitev ter medsebojna pomoč ob nesrečah.

Maja 1980 so države članice SE podpisale **»Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti«**, s katero so se zavezale, da bodo **omogočale in spodbujale čezmejno sodelovanje** med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki so pod njihovo sodno pristojnostjo ter si prizadevale za **sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov** v ta namen. Konvencija pojmuje za čezmejno sodelovanje **vsak dogovor**, s katerimi se **krepijo in razvijajo sosedski odnosi med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi** kot tudi **vsak sporazum**, sklenjen v ta namen.

Konvencija je nasploh naravnana tako, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob **polnem spoštovanju določb notranje zakonodaje** vsake pogodbenice. Vsaka pogodbenica si prizadeva razrešiti pravne, upravne ali tehnične težave, ki lahko zavrejo čezmejno sodelovanje LSK, daje potrebne informacije drugi pogodbenici in seznanji svoje LSK z možnostmi delovanja, ki jim daje ta konvencija. **Dodatek h konvenciji** vsebuje **vzorčne meddržavne sporazume** o čez mejnem sodelovanju na regionalni in lokalni ravni ter okvirne sporazume, pogodbe in statute, ki so lahko podlaga za čezmejno sodelovanje med teritorialnimi oblastmi ali skupnostmi.

V SE je bil pripravljen tudi **dodatni protokol** k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Z njim je dopolnjena okvirna konvencija glede na dejanski položaj v Evropi, upoštevanje MELLS in **Deklaracije o čezmejnem sodelovanju v Evropi**. Deklaracija se zavzema za postopno odstranitev vseh upravnih, pravnih, političnih ali socioloških ovir za razvoj čez mejnih projektov. Z dodatnim protokolom so v bistvu natančneje določene konvencije o tem, koga zavezuje sporazum o čezmejnem sodelovanju, o pravnem statusu organa za čezmejno sodelovanje in o nadzoru, ki velja za ukrepe, ki jih sprejmejo LSK ali organ za čezmejno sodelovanje.

28. O čem govori osnutek Evropske listine o regionalni samoupravi

V uvodu **»Evropske listine o regionalni samoupravi«** poudarja, da so **regije** eden od **temeljev demokratičnih** režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. **Regionalizacija** pa se lahko doseže le na način, ki ne posega v avtonomijo LSA, ki jo opredeljuje MELLS.

V besedilu listine je zahtevano, da se **načelo regionalne samouprave** v čim višji meri **prizna v ustavi**. Vsebina regionalne samouprave se določi samo z ustavo, zakonom, statuti regij ali določbami mednarodnega prava.

Regionalna samouprava označuje pravico in dejansko zmožnost največjih teritorialnih organov v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa ter so upravno **postavljena med centralno vlado in lokalne organe**, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti z namenom, da podpirajo regionalni trajnostni razvoj. **Regije** imajo **lastne pristojnosti, pooblastila** za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in **prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi**.

Osnutek listine dalje govori o **odnosih regij z lokalnimi organi** in z **drugimi regijami**, tudi o čezmejnem sodelovanju.

Regija ima svoje:

- **lastne pristojnosti**,
- **regionalna telesa** so skupščina kot predstavniško in izvršilno telo,
- **lastna sredstva**, sistem **finančne izravnave** in **dostop do trga kapitala**,
- **lasten sistem upravljanja**,
- **in lastno osebje**.

29. Pakt stabilnosti za JV Evropo in LSA

V zadnjem času je **novost pakt stabilnosti za JV Evropo**. Gre za prizadevanje za umiritev razmer v državah JV Evrope in v okviru tega pakta, posebno težo daje **vzpostavitvi LSA v teh državah, čezmejnemu sodelovanju LSK, usposabljanju lokalnih funkcionarjev in osebja** v lokalnih upravah. Ta del aktivnosti ureja poseben akcijski načrt pri katerem sodeluje tudi SLO. Šteje se, da je za stabilnost in varnost v Evropi nepogrešljiva vloga lokalnih in regionalnih skupnosti.

30. EU in LSA

EU in **SE** sta na tem področju **komplementarna**, čeprav premalo povezana. EU računa z **ustrezno strukturo lokalne in regionalne samouprave** v posamezni državi, ki sledi evropskim standardom, ki jih vsebuje MELLIS, **EU** pa je **naddržavna organizacija**, ki ima svojo vlado, parlament in ministrstva in pravo. **Pravo EU** je obveznost držav članic, da ga **neposredno uresničujejo**. Pri tem imajo nepogrešljivo vlogo tudi LSK in RSK in njihovi organi. LSK imajo preko svojih nacionalnih združenj v EU svoje predstavnike v okviru državnih delegacij ali pa svojo predstavništva v Bruslju. Na ta način so lahko dejavno **prisotne** pri **snovanju predpisov**.

Odbor regij je EU posvetovalno telo, ki daje organom EU predloge in pri sprejemanju njenih odločitev varuje interese L in R oblasti Evrope. Za te skupnosti so zlasti pomembni predpisi na okolje varstvenem področju, področju zaposlovanja, preskrbe, javnih naročil idr.

EU združuje **15 držav članic**, njen glavni cilj pa je **gospodarska in politična integracija**. Organi EU so:

Svet ministrov

Evropska komisija - vlada

Odbor regij - posvetovalno telo

Evropski parlament - skupščina

Sprejemajo: **uredbe, direktive, sklepe** in **odločitve**. **Uredbe** je potrebno **brezpogojno uresničevati** v vsaki državi. Ostale odločitve pa dajejo del manevrskega prostora članicam, ali da kasneje rešijo neko stvar, ali da odločitev prilagodijo razmeram v posamezni državi. SE je pomembnejši za LSA kot EU, vendar je zanjo zainteresirana tudi EU. Predpise EU v morajo veliki meri uresničevati neposredno L in R oblasti (**skupno pravo-AKI**). Npr. za okoljevarstveno problematiko je okrog 80 uredb, ki jih morajo uresničevati LSK (glede čistoče pitne vode, glede odpadnih voda, glede ravnanja z odpadki). Tako Evropska unija pomeni nevarnost za LSA, zožuje njeno avtonomijo, po drugi strani pa EU sofinancira skupne projekte. LS vplivajo na pravo EU preko **odbora regij**, ki je dobil v zadnjem času pomembnejšo vlogo.

31. Ustavni in zakonski pogoji za ustanovitev OBČINE

Zakonski pogoji:

V predlogu za ustanovitev nove občine morajo biti navedeni utemeljeni razlogi, ki vsebujejo tudi ime in sedež nove občine in navedba, da predlagana občina izpolnjuje tudi vse z ustavo in zakonom določene pogoje za ustanovitev občine:

- **Količinski pogoj** za ustanovitev občine je **najmanj 5000 prebivalcev**; manj prebivalcev ima občina lahko, če gre za ustanovitev nove občine z **združitvijo dveh ali več občin** ali če obstajajo **geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi**.
- **Vsebinski pogoji**:
 - osemletno šolanje,
 - zdravstveni dom ali zdravstvena postaja,
 - trgovina z živili in mešanim blagom,
 - komunalna opredeljenost (pitna voda, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z elektriko),
 - poštna storitve,
 - finančne storitve hranilnice ali banke,
 - knjižnica,
 - prostori za upravno dejavnost LSK.

Ustavni pogoji:

- občina je **samostojna LSK**,
- območje občine zavzema naselje ali več naselij, ki so povezani s **skupnimi potrebami in interesi** prebivalcev,
- občina se ustanovi z zakonom po **predhodnem referendumom**,
- občina samostojno opravlja **vse lokalne zadeve javnega pomena** in druge javne zadeve **razen** tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnosti države,
- država lahko prenese na občino **naloge iz državne pristojnosti**, če se za to zagotovijo tudi **sredstva**,
- **mestna občina** lahko pridobi status, če izpolnjuje pogoje določene z zakonom in statutom občine.

32. Postopek za ustanovitev občine

Postopek za ustanovitev občin je najprej urejal zakon o referendumu za ustanovitev občin. Tega pa je 1996 leta zamenjal *Zakon o postopku za ustanovitev občin in določanje občinskih območij*. Tu gre za **3 faze**:

I. faza: PREDHODNI POSTOPEK z referendumom

Postopek o ustanovitev občine se začne s **PREDLOGOM**:

- pobuda se naslovi na **OS**, in če jo ta prevzame, postane sam predlagatelj in vodi nadaljnji postopek, če pa je ne prevzame, so pobudniki tudi predlagatelji. Predlogi morajo biti **elaborirani** (dokazani),
- predlog se pošlje DZ, ki ga predloži **matičnemu delovnemu telesu** v **predhodno presojo**, ali predlagane občine izpolnjujejo vse z zakonom zahtevane pogoje,
- nato DZ predloge, ki so popolni, pošlje v **mnenje OS** prizadetih občin, rok za mnenja je **30 dni**,
- DZ predloge in mnenja prizadetih občin **posreduje** v **mnenje** še **Vladi**,
- DZ celotno gradivo predloži v **ponovno obravnavo** matičnemu delovnemu telesu, ki pripravi **poročilo s svojim mnenjem**.
- DZ obravnava posamezne predlogov in z aktom ugotovi:
 - da **niso** izpolnjeni pogoji za spremembe - tak akt **pošlje predlagatelju**,
 - da **so** izpolnjeni pogoji za spremembe ter **določi referendumsko območje** in **razišče referendum**. Glede na teritorialne spremembe je tudi različna organizacija in izvedba referenduma.

REFERENDUM

Po opravljenem referendumu se začne **postopek sprejem zakona**, s katerim se **ustanovijo** ali **spremenijo območja občin**. Zakonodajni postopek podrobneje ureja *Poslovnik o DZ*. Predlagatelj

zakona je lahko predlaga **vlada, poslanec, DS** ali pa **5000 volivcev**. *Zakon o postopku za ustanovitev občin in določanje občinskih območij - ZPUODO* določa, da lahko DZ ravna **drugače od izida referenduma**, če gre za uskladitev nove občine z ustavnimi in zakonskimi pogoji.

II. faza: ZAKONODAJNI POSTOPEK

predloga zakona se predloži **predsedniku DZ**, predsednik DZ pošlje predloge **poslancem, DS, vladi** in **matičnemu delovnemu telesu**, nato DZ **razpravlja** o predlogu zakona na **treh obravnavah**, DZ lahko sprejme zakon po tudi **skrajšanem postopku**, kadar gre za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi z **odločbami ustavnega sodišča**, zakon stopi v veljavo **15 dan** po objavi v Uradnem listu RS.

3. faza: POSTOPEK KONSTITUIRANJA NOVOUSTANOVljenih OBČIN

V postopku konstituiranja novoustanovljenih občin se **izvolijo** in **oblikujejo njeni organi** ter **sprejmejo statut** in **druge akte**, potrebne za delovanje občine. V tem postopku se opravi: imenovanje občinskih volilnih komisij novoustanovljenih občin, po *Zakonu o lokalnih volitvah* se prve – **predčasne volitve** v **OS** opravijo naprej v 40 dneh in najpozneje dva meseca. Ker volitve potekajo samo v posamičnih občinah in zato jih razpisujejo župani, sledi **konstitutivna seja OS**, kjer se **verificirajo mandati**, imenuje se **statutarna pravna komisija** in sprejme se **začasni poslovnik** za delo OS, nato mora OS sprejeti **občinski statut, redni poslovnik** za delo OS, **odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, pravilnik o nagrajevanju zaposlenih v občinski upravi in funkcionarjev, akt o sistematizaciji delovnih mest** v občinski upravi in druge potrebne akte.

33. Značilnosti občine kot temeljne samoupravne skupnosti

- je prva pristna **sociološka skupnost**, ki združuje interese prebivalcev,
- opravlja lahko **vse lokalne zadeve**, ki jih je sposobna opravljati racionalneje, hitrejše, boljše in učinkovitejše od njej širših skupnosti,
- je **pravna oseba**, ki ima svoje organe, predpise, pravila, telesa in je najtesneje povezana z prebivalci, ki pripadajo tej skupnosti,
- ima pravico do uporabe **svojega grba, zastave in pečata** z imenom LSK,
- ima **svoje premoženje** s katerim prosto razpolaga, financira se iz lastnih virov, razen tistih občin, ki same niso sposobne financirati izvajanje nalog, določenih z zakonom,
- znotraj občine so uveljavljene **oblike neposredne demokracije** (zbori občanov, lokalni referendum, državljanska pobuda),
- **samostojno odloča** o zadevah lokalnega pomena,
- goji **politični pluralizem**.

34. Naloge občine

pogosto izpitno vprašanje

V teoriji jih delimo na:

izvirni delokrog iz dveh skupin nalog:

so lokalne zadeve javnega pomena, ki si jih občina **določa sama**,

so lokalne zadeve javnega pomena, ki jih mora **opravljati po zakonu** - *Zakon o šolstvu*,

preneseni delokrog - so državne naloge, ki jih država v **soglasju z občino**, skupaj s **sredstvi prenese** na občino. Nad izvajanjem teh nalog država opravlja **poostreni nadzor** nad **strokovnostjo** in **primernostjo** opravljenega dela – teh nalog v SLO občine še ne opravljajo.

Tipične javne lokalne naloge so zlasti **komunalne zadeve**: javna snaga, urejanje zelenih površin, skrb za okolje, pokopališka dejavnost, skrb za osnovno varstvo otroka in družine, skrb za socialno ogrožene, invalide in ostarele.

Posebna naloga občine pa je **odločanje z odločbami** - posamičnimi akti o upravnih stvareh.

Naloge, ki jih **občina ureja samostojno** pa razvrstimo:

Področje normativnega urejanja

sprejem statuta občine, odloke in druge občinske akte, občinski proračun in premoženjsko bilanco,
sprejema razvojni načrt občine in prostorski načrt,
ureja upravljanje vodovodnih in energetskih komunalnih objektov,
ureja javne ceste, javne poti, rekreacijske ter druge javne površine,
skrbi za javni red v občini, delovanje občinske uprave, občinske javne službe,
ureja način in pogoje upravljanja s premoženjem občine,
določa prekrške in denarne kazni za prekrške,
ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Področje upravljanja s svojim premoženjem in sredstvi

➤ upravlja občinsko premoženje in lokalne javne službe,
vodi javna in druga podjetja,
upravlja občinske javne površine in drugo javno dobro,
upravlja lokalne javne ceste in javne poti,
gradi in vzdržuje javne lokalne ceste in lokalne poti,
pospešuje kulturno, vzgojno, knjižnično in društveno dejavnost,
gradi komunalne objekte in naprave,
gradi stanovanja za socialno ogrožene,
zagotavlja delovanje javnih služb,
zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana in občinske uprave.

• S svojimi ukrepi

➤ spodbuja gospodarski razvoj občine,
➤ pospešuje razvoj športa in rekreacije,

• Zagotavlja

➤ skrbi za požarno varnost in organizira pomoč in reševanje ob elementarnih nesrečah,
➤ nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami.

• Sklepa

pogodbe o pridobivanju in odtujitvi premičnin in nepremičnin, o koncesijah, o uporabi javnega dobra.

Zadnja novela ZLS je dopolnila tudi **21.a člen**, ki omogoča občini pridobivanje podatkov o njenih prebivalcih in pravnih osebah od upravljavcev zbirk podatkov na državni ravni.

35. Organi občine njihova funkcija in pristojnosti

pogosto izpitno vprašanje

Organi občine so **OS** - predstavniški, **župan** – izvršilni, **nadzorni odbor** in **občinska uprava** – ki pa ni občinski organ temveč strokovni servis, ki nudi strokovno pomoč organom občine.

Občinski svet

- je **predstavniško** telo in **najvišji organ odločanja** v zvezi vseh zadev v okviru pravic in dolžnosti občine. Člani sveta (od 7 do 45) izvolijo med seboj **predsednika OS**,
- **sprejema strateške - splošne odločitve v občini in statut kot najvišji akt občine**, odloke in druge akte,
- **sprejema občinski proračun in zaključni račun, občinske plane**,
- **imenuje in razrešuje** člane nadzornega odbora in člane delovnih teles,
- **daje mnenje** k imenovanju načelnika UE,
- **daje soglasja** k prenosu državnih zadev,
- opravlja tudi **nadzorno in volilno funkcijo** - nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta
- ima **komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja** in lahko ustanovi druge komisije in odbore, kot svoje delovno telo.

Nadzorni odbor

- je **najvišji organ nadzora nad javno porabo**, ki nadzira razpolaganje s premoženjem občine in finančno poslovanje občine,
- njegovi **člani** že po zakonu **ne smejo** biti člani občinskega sveta, občinski uradniki ter drugi javni uslužbenci ter člani poslovdstev organizacij, ki so uporabniki občinskih sredstev,
- lahko **zahteva pomoč** zunanjega strokovnega izvedenca, tudi revizorja, lahko sodeluje tudi z revizorji računskega sodišča,
- pripravlja tudi **poročila**, ki so jih dolžni obravnavati in spoštovati vsi porabniki proračunskih sredstev.

Župan

je **izvršilni organ**, ki sprejema konkretne odločitve,

zastopa in **predstavlja občino** kot samoupravno skupnost in v premoženjsko pravnih razmerjih, skrbi in **odgovarja za izvajanje odločitev OS**,

je **varuh zakonitosti** v občini - zadrži objavo splošnega pravnega akta občine, če meni da je ta protiuustaven ali nezakonit,

predlaga OS v sprejem občinski proračun in zaključni račun, odloke in druge akte iz pristojnosti OS,

skrbi za **objavo aktov**, ki jih sprejema OS,

sklicuje in vodi seje OS,

je **predstojnik občinske uprave**,

odloča na **2. stopnji o upravnih zadevah** iz občinske pristojnosti in na **1. stopnji** v upravnih zadevah iz prenesene pristojnosti, če tako določi zakon,

sprejema odločitve v imenu OS v **izrednih razmerah**,

daje **soglasje** k določenim pravnim poslom, ki jih sprejemajo ožji deli občine,

sklepa komisijske pogodbe,

ima mandat **4 leta**,

županova funkcija je nezdružljiva z drugimi funkcijami občinske uprave,

lahko je izvoljen **za poslanca** v DZ.

36. Vloga in položaj delovnih teles OS

Obvezno delovno telo občine je **Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja**. Delovna telesa obravnavajo zadeve iz pristojnosti občinskega sveta in mu dajejo **mnenja** in **predloge**, predlagajo OS v sprejem odloke in druge občinske akte iz njegove pristojnosti, razen proračuna in zaključnega računa in tistih aktov, ki jih predlaga župan. Člane komisij in odborov imenuje iz članov OS ali pa polovic članov sestavljajo drugi občani. Delovna telesa **vodi** član občinskega sveta.

Kot svoja posvetovalna delovna telesa lahko ustanovi tudi **krajevne, vaške** ali **četrtne odbore**, katerih člane imenuje in razrešuje OS. Tak odbor ima lahko pravico, dobljeno s statutom ali odlokom, predlagati OS odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Komisije in odbori obravnavajo zadeve iz pristojnosti OS in mu dajejo mnenja in predloge.

37. Kako ZLS ureja položaj ožjih delov LS

ZLS določa, da je območje občine lahko v skladu s statutom občine razdeljeno na **krajevne, vaške** in **četrtne skupnosti**, če je to utemeljeno z razlogi (geografski, zgodovinski, gospodarski, upravni ter drugi značaji) in če je to v interesu prebivalcev dela občine. Notranja členitev ima dva pomena:

občina lahko **prenese del svojih nalog** na ožje dele, ker jih ti lahko učinkovitejše in racionalneje opravljajo,

občina je po definiciji demokratična institucija, k čimer lahko veliko prispevajo tudi njeni ožji deli. V njih se lahko na organiziran način artikulirajo interesi glede reševanja določene lokalne javne zadeve.

Ožji del je lahko pravna oseba ali pa ne. Če je ožji del **pravna oseba**, kar določi statut občine, ima obvezne organe, svet in predsednika in finančni načrt, ki je del občinskega proračuna, svoj ŽR, svoje premoženje in nastopa preko svojih organov v pravnem prometu (zastopnik je svet ali predsednik, če tako določi statut). Za obveznosti ožjega dela **odgovarja občina subsidiarno**. Statut občine lahko določa tudi pogodbeno vrednost, ob kateri je potrebno soglasje župana. Ožji del, ki je pravna oseba se financira iz več virov kot tisti del, ki ni pravna oseba. Ti so: sredstva iz občinskega proračuna, samoprispevek, drugi prostovoljni prispevki, plačilo za storitve in prihodki

od premoženja ožjega dela občine. Ožji del se ne sme zadolževati. Če pa to **ni pravna oseba** se naloge, ki jih opravlja za občino financirajo iz občinskega proračuna.

ZLS določa tudi **naloge**, ki jih ožji deli **opravljajo samostojno, način** njihovega **financiranja**, načela za organiziranost in delovanje njihovih organov ter njihov pravni status. Ožji del občine je podrejen občini oz. njenemu svetu. Število članov sveta ožjega dela občine določi OS. Glede odločanja sveta ožjega dela velja isto pravilo kot odločanje v OS. Svete ožjega dela lahko občinskemu svetu predlaga odločitve, ki se nanašajo na ožji del občine. Statut lahko določa, da so posamezne odločitve ožjega dela občine veljavne šele po potrditvi odločitev OS.

Edina "**nadrejenost**" ožjega dela občine se kaže v tem, da mora, če določa to statut, OS pridobiti mnenje krajevnega, vaškega ali četrtnega odbora, kader gre za odločanje v zvezi z ožjim delom občine.

38. Položaj KS nekoč in danes

Po ustanovitvi novih občin so KS izgubile naravo samostojne LSK in postale del občine v vseh smislih. V **prejšnjem sistemu** so bile KS nekakšne majhne občine znotraj komune, ki se je največ ukvarjala z nalogami države. Nekateri menijo, da v novih razmerah ni razloga za to, da bi KS priznavali status pravne osebe, ker tak status razbija funkcionalno, organizacijsko in premoženjsko enotnost občine, ustvarja nejasnosti glede lastništva občinskega premoženja in dopušča neodgovorno ravnanje s tem premoženjem. Ker se bivša občina ni uresničila kot samoupravna lokalna skupnost, se je samouprava selila v ožje dele-KS. Te so se ukvarjale z zadevami kot so lokalne ceste, vodovod, kanalizacija. KS so bile po Šmidovniku **substitut za klasično občino**. KS so bile na podeželju uspešnejše, saj so s svojimi sredstvi prispevale v veliki meri k dvigu standarda življenja ljudi v KS.

Danes se je ta samouprava preselila v občino. KS oz. ožji del občine je v celoti omejen z odločitvami OS oz. župana in ima zelo malo samostojnosti za delovanje oz. za neovirano uresničevanje svojih popolnoma legitimnih in z zakonom dopustnih idej.

39. Financiranje občine

pogosto izpitno vprašanje

Občine se financirajo iz:

- lastnih virov,
- državnih virov,
- zadolževanjem pod pogoji, ki jih določa zakon o financiranju občin in o javnih financah.

Občine se financirajo **iz lastnih virov** in iz **državnih virov**, ki so namenjeni za opravljanje prenešenih nalog z državne ravni in za opravljanje drugih stvari, kjer država subvencionira ali daje dotacije za določene programe. Občinske naloge, ki jih navaja zakon, sodijo v sveženj **zagotovljene porabe** – tudi vire financiranje občinskih organov določa zakon. Zagotovljena poraba se financira iz davkov na dediščine in darila, davki na dobitke od iger na srečo, davki na promet nepremičnin, upravne takse, posebna taksa za uporabo igralnih aparatov zunaj igralnic in določen procent prihodkov od dohodnine – lastni občinski prihodki. Občine, ki same ne zagotovijo financiranja zagotovljene porabe so upravičene do **finančne izravnave** iz državnega proračuna.

Nova **primerna poraba** se določa tako, da DZ vsako proračunsko leto določi v absolutnem znesku primarno porabo na glavo prebivalca. Nato se po posebni formuli izračuna primarna poraba za vsako občino. Ta formula vsebuje 4 korekcijske faktorje: obseg teritorija, dolžina lokalnih cest, število prebivalcev in število prebivalcev mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Če občina ne dosega tega zneska s svojimi sredstvi, ji da država t.i. sredstva izravnave, vendar največ do 100% lastnih občinskih sredstev.

Za vse **druge naloge** lahko občina pridobiva sredstva iz davkov na premoženje, nadomestil za uporabo stavbnega zemljišča, krajevnih in komunalnih posegov v prostor, odškodnin za spremembe namembnosti zemljišča, in škodljive posege v prostor. Zakon določa izjemoma, da lahko zakonski davek na premoženja povečajo občine do petkrat. V občinah so uvedli naslednje izvorne davke, pristojbine in nadomestila:

- stavbni in zemljiški prispevki (povišanje najemnin poslovnih prostorov),
- ekološke takse (taksa za obremenjevanje okolja, voda, odlagališča odpadkov),
- komunalne takse (taksa za parkiranje in lokalne cestnine, za igralne avtomate in mize),
- turistični prispevki (taksa za kampiranje, počitnikovanje, prispevek za ureditev obale),
- drugi davki in ukrepi (davek od premoženja, prispevek za razširjeno reprodukcijo).

40. Kaj sestavlja OBČINSKO PREMOŽENJE in kako se upravlja z njim ?

Premoženje občine sestavljajo:

- **nepremičnine** (stavbe, zemljišča, gozdovi),
- **premičnine** (oprema),
- **denarna sredstva**,
- **pravice** (lastninski delež v javnih podjetjih).

Občina mora ravnati s premoženjem **kot dober gospodar**, kar pomeni da ga mora **ohranjati in povečati**. Vrednost premoženja izkazuje občina s **premoženjskimi bilancami** v skladu z zakonom. Razlika med aktivno in pasivno premoženjske bilance je **čisto premoženje**. Premoženje nekdanjih občin je postalo last novih občin, ki so nastale na območju starih. One so pravne naslednice in s skupnim premoženjem razpolagajo sporazumno.

Osnova za delitev premoženja so zlasti:

- število prebivalcev,
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanje premoženja občine,
- lastna udeležba posameznih delov občine pri izgradnji ali oblikovanju premoženja v občini,
- obstoječa bremena občin in terjatve, ki bodo dospevale v naslednjih letih.

41. Razlika med ZAGOTOVLJENO in PRIMERNO PORABO pogosto izpitno vprašanje

Z **zagotovljeno porabo** je država zagotavljala občinam sredstva predvsem za izvedbo nujnih nalog, to je nalog, ki se morajo izvajati po ustavi in zakonih. Kriterij po za financiranje teh nalog so pripravila posamezna ministrstva za vsako občino posebej. Koordinacijo pa je imelo MF. Sistem zagotovljene porabe je bil v prid majhnim občinam, kar pa ni slučaj s primerno porabo.

Primerna poraba je povprečen obseg sredstev za financiranje ustavnih in zakonskih nalog občine, vključno z nujnimi sredstvi za naložbene naloge. DZ jo določi za vsako proračunsko leto v **absolutnem znesku na glavo** prebivalca (cca 68.000 sit). Nato se po posebni formuli izračuna primarna poraba za vsako občino. Ta formula vsebuje **4 korekcijske faktorje**: obseg teritorija, dolžina lokalnih cest, število prebivalcev in število prebivalcev mlajših od 15 let in starejših od 65 let. Če občina ne dosega tega zneska s svojimi sredstvi, ji da država t.i. **sredstva izravnave**, vendar **največ 100%** lastnih občinskih sredstev. Ta sistem pa je v minus majhnim občinam.

42. Občinski proračun

Občinski proračun je dokument ki ga OS sprejme v skladu z zakonom na predlog župana in zajema vse **prihodke** in **izdatke** za posamezne namene financiranja javne porabe v občini. Občinski proračun **izkazuje poslovanje občine** in je tisti dokument iz katerega so razvidne tudi programske usmeritve občine v naslednjem letu. Za izdatke, ki niso bili planirani v tekočem proračunu, je potrebno pridobiti predhodno soglasje OS.

43. Katere akte sprejema občina

Občina izdaja svoje predpise v obliki splošnih pravnih aktov:

- **statut** je najpomembnejši akt, ki ga sprejme OS z **2/3 večino** in določa strukturo občinske oblasti. Gre za občinske organe in njihova medsebojna razmerja. Sicer pa statuti sledijo strukturi ZLS-a,
- **odloki** so najpomembnejše konkretni predpisi. Tu gre za urejevalno funkcijo občine,
- **splošni akti** - odredbe, pravilniki in navodila Ti akti morajo biti objavljeni preden stopijo v veljavo - 15. dan po objavi. Objavljajo se v URL ali v občinskih in medobčinskih glasilih.

44. Kdo odloča v upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na 1. in 2.

Na prvi stopnji občinska uprava na drugi stopnji pa župan, če to ni z zakonom drugače določeno.

45. Kdo odloča v upravnih stvareh iz prenesenih pristojnosti na 1. in 2.

Na prvi stopnji župan, na drugi stopnji pa pristojno ministrstvo.

46. Kaj ureja STATUT občine ?

Statut občine ureja:

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

47. Katere so lokalne javne službe?

gospodarske javne službe:

- **Obvezne:**
 - oskrba z pitno vodo
 - odvajanje in čiščenje odpadnih voda
 - ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje ostankov
 - javna snaga in čiščenje javnih površin
 - urejanje javnih površin in poti za pešce in zelenih površin
 - dimnikarska služba
 - gasilska služba
 - gospodarjenje s stavbnimi zemljišči
- **Izbirne:**
 - pogrebna in pokopališča dejavnost
 - preskrba s plinom in toplotno energijo
 - javne tržnice
 - urejanje in upravljanje parkirišč
 - emisijski monitoring
 - kopališka dejavnost
 - avtobusni promet

javne službe družbenih dejavnosti

- osnovna šola
- vrtec
- osnovno zdravstvo in lekarna
- knjižnica
- osebna pomoč družini
- LTO

3. občina lahko ustanovi tudi

- glasbeno šolo, zavod za izobraževanje odraslih, javni raziskovalni zavod, kulturni zavod, arhiv, zavod za varstvo naravne in kulturne dediščine, stanovanjsko organizacijo, stanovanjski sklad, ...

Lokalne javne službe so določene že z **zakonom** ali pa jih **določi občina**. Glavne lokalne javne službe so **gospodarske javne službe**, s katerimi se zagotavljajo **javne dobrine** na področju energetike, prometa in zveze, komunalnega in vodovodnega gospodarstva oz. varstva okolja in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Izvajanje gospodarske javne službe si lahko občina zagotovi v **režijskem obratu**, **JGZ**, **JP**, s **koncesijo** ali z **vlaganjem kapitala v osebe zasebnega prava**.

48. Oblike neposrednega odločanja – demokracije v občini

Občani s **splošnimi, tajnimi lokalnimi volitvami** neposredno odločajo **o županu** in **svetnikih OS** vsaka **4 leta**.. Druge neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini so **zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa**.

- **Zbori občanov** - kjer občani v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo.

Zbor se lahko skliče za vso občino ali za njen del. **Župan** mora sklicati zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine, ali če to zahteva najmanj 5% volivcev v občini oz. njenem delu; lahko ga pa skliče na lastno pobudo, pobudo OS ali sveta ožjega dela občine. **Statut** predpiše način sklica, število udeležencev, sprejemanje mnenj in odločitev, vložitev in načine obravnavanja zadev.

- **Na referendumu** se odloča o vprašanih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine, ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamične določbe. **Razpiše** se na predlog župana, članov OS, najmanj 5% volilcev (predlog morajo podati občinskemu svetu v 15 dneh po sprejemu akta) ali če tako določa zakon ali statut občine. Odločitev na referendumu je **zavezujoča za OS** do konca mandata. Šteje se, da je zadeva vložena, če je v določenem roku podpisalo zadostno število volilcev. Referendum razpiše OS v 15-ih dneh. Z **aktom o razpisu referendumu** se določi tudi vsebina referendumskega vprašanja, dan, ki se šteje za dan razpisa, referendumski okoliš in dan glasovanja. Referendumska odločitev je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali.
- **Ljudska iniciativa** je **peticija občanov** za referendum o zadevi lokalnega pomena. Pravica do peticije pomeni pisno predlogo, ki jo popiše določeno število prebivalcev in je učinkovita, če jo podpre določeno število prebivalcev.

49. Kako je urejen NADZOR ZAKONITOSTI nad delom občinskih organov ?

Nadzor zakonitosti nad splošnimi pravnimi akti in individualnimi akti občine vrši **župan**, ki poroča **pristojnim ministrstvom** in pričenja **postopke** pred pristojnim **sodiščem**.

Nadzorni odbor ugotavlja pravilnosti in zakonitosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij - porabnikov občinskega proračuna.

Nadzor zakonitosti nad delom občinskih organov izvršujejo **vlada** in pristojna **ministrstva**, vsaka na svojem področju.

V prenesenih državnih zadevah na občino, pa opravljajo **državni organi** tudi **nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela**.

Obstajajo različni tipi nadzorov nad delom lokalne oblasti in sicer: pravni, finančni in politični nadzor. **Pravni nadzor** zagotavlja, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so ta pooblastila uporabljena v skladu z zakonom. Tu gre za nadzor centrale oz. regionalnih oblasti, domačih sodišče (upravna, civilna). **Finančni nadzor** se lahko opravlja na dveh ravneh (znotraj LSK, nadzor javnosti). **Politični nadzor** pa opravljajo politične stranke v okviru svojih območnih in občinskih odborov, ki pa je v veliki meri odvisen od trenutnih razmerij političnih oblasti v državi. Potem poznamo še eno delitev nadzorstva: državni in upravni nadzor. Namen **državnega nadzorstva** je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov LSK. Vsak **upravni nadzor** naj bi bil usmerjen k zagotavljanju skladnosti z zakoni in ustavo.

50. Kako je urejeno sodno varstvo LSA ?

Sodno varstvo LSK je omogočeno zaradi zaščite uresničevanja svojih pooblastil in spoštovanja načel LSA, pod pogoji, ki so zapisani v ustavi in zakonih. To varstvo je omogočeno že z MELLs. **Sodno varstvo** LSK zagotavljata predvsem Ustavno in Upravno sodišče RS. Po Ustavi RS **ustavno sodišče** odloča tudi o skladnosti predpisov LSK v ustavi in zakoni, o sporih glede pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo in med samimi LSA. Po ratifikaciji MELLs bi lahko odločalo tudi o skladnosti veljavne ureditve LSA v Sloveniji z listinami zapisanimi načeli (načelo subsidiarnosti, finančna avtonomija, zadostnost finančnih sredstev). **Upravno sodišče** pa rešuje upravne spore.

51. Nacionalna združenja LSK ?

Občine se lahko samostojno odločajo o povezovanju v širše LSK, tudi v pokrajine. Pokrajine urejajo in opravljajo lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmožnosti ene same občine. Samoupravne LSK med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. Združujejo lahko sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne

zavode, javna podjetja in ustanove ter se povezujejo v skupnosti, zveze in združevanja. Tako ustanovljene skupnosti lahko sodelujejo s skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami LSK.

52. V čem je ustavno pravni problem pokrajin?

pogosto izpitno vprašanje

Ustavno-pravni problem pokrajin je v **143. členu ustave RS**, ki določa prostovoljno vključevanje oz. povezovanje občin v pokrajine, ta člen izraža neko **dvoumje**. Pokrajina je stvaritev občin po ustavi, ki pa ni nikjer v svetu. Po **Šmidovniku** je ta člen napisan tako, da po eni strani pokrajine obljublajo, po drugi strani pa onemogoča njihov nastanek. Ta člen določa v bistvu **medobčinsko sodelovanje**, ne pa pokrajine. Za odpravo tega ustavnopravnega problema je skupina strokovnjakov pripravila nov **predlog za spremembo 143. člena ustave**.

53. Kaj je POKRAJINA ?

pogosto izpitno vprašanje

Pokrajina je širša **samostojna lokalna skupnost posebne entitete**, ki naj bi bila ustanovljena zaradi opravljanja **zadev širšega pomena**, ki jih občine same ne bi mogle opraviti. Predstavlja **drugo raven LSA** v SLO in je **vmesni člen** med državo in občino. Ustanovi se na **širšem geografsko zaokroženem področju**, na katerem se odvija pomemben del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je mogoče planirati razvoj, ki bo pospeševal gospodarstvo, kulturo in socialno ravnotežje v pokrajini in državi. Pokrajina je **oseba javnega prava** in je tvorba iz več občin. Pri nas gre za primer v katerem pokrajine dejansko že obstajajo (t.i. geografske pokrajine ali regije), ki so nastale zaradi nekaterih različnosti med regijami.

54. Katere organe naj bi imela pokrajina ?

pogosto izpitno vprašanje

Imela naj bi naslednje organe:

- pokrajinski svet (predstavniški organ),
- pokrajinski odbor (pokrajinska vlada),
- pokrajinski glavar (načelnik pokrajinske uprave).

Pokrajinski svet je **predstavniški organ pokrajine**. Sestavljajo ga **člani**, ki predstavljajo **prebivalce** pokrajine in **člani**, ki predstavljajo **občino**. Ima svojega **predsednika**, ki je tudi hkrati **predsednik pokrajinskega odbora**. Predstavnik občine voli OS po enega izmed svojih članov, predstavnik občinov pa volijo na tajnem glasovanju po enega na 10.000 prebivalcev. Člane se voli za **4 leta**. Pokrajinski svet sprejema podobne odločitve v svojem smislu kot občina. Predsednik pokrajinskega sveta zastopa in predstavlja pokrajino in je voljen izmed svetnikov pokrajinskega sveta z večino glasov pokrajinskega sveta.

Pokrajinski odbor sestavljajo **5-7 članov predstavnikov PS** in predsednik PS kot predsednik pokrajinskega odbora. Ta odbor predlaga pokrajinskemu svetu odločitve iz njegove pristojnosti, sprejema izvršilne predpise za izvajanje odločitev pokrajinskega sveta, daje smernice za delo pokrajinske uprave,...

Pokrajinski glavar vodi **pokrajinsko upravo**. Glavar mora letno poročati pokrajinskemu svetu o delu uprave, pokrajinskemu odboru pa na njegovo zahtevo. Vladi RS pa mora poročati o delu pokrajinske uprave pri opravljanju prenesenih nalog države. Glavarja voli in razrešuje pokrajinski svet po predhodnem soglasju vlade RS. Glavar se izvoli na predlog predsednika pokrajinskega sveta ali na predlog 1/3 članov sveta.

55. Kako se deli skupno premoženje med novonastale občine ?

Premoženje občine se deli med novo nastale, **sporazumno**. Odločitev o sporazumni delitvi sprejmejo OS v **6-ih mesecih po konstituiranju**. Sporazum o razdelitvi pa sklenejo župani občin v naslednjih treh mesecih. Sporazum je podlaga za vpis lastninske pravice v zemljiško knjigo.

Če se ne doseže sporazum določa zakon, da je treba ustanoviti **arbitražo**, če je ta neuspešna pride do odločitve na **upravnem sodišču RS**. Če občine ne vložijo predloga na upravno sodišče v roku, ki je določen vloži predlog državni pravobranilec na zahtevo Vlade RS. Sodišče odloča hitro in prednostno. Če se ne doseže sporazuma se premoženje deli:

- nepremičnine, grajene javno dobro in javna infrastruktura pripada občini na območju katere ležijo, razen, če v celoti služijo za drugo občino, potem pripadajo njej,
- nepremičnine, ki so postale last KS, postanejo last občine na območju katere leži oz. njihovih ožjih delov v skladu s statutom občine
- premičnine, ki so namenjene v uporabo nepremičnin ali izvajanju dejavnosti, ki ji služi, postane last občine, na območju katere leži nepremičnina.

Druge premoženjske pravice, denarna sredstva in vrednostni papirji ter nekatera **bremena**, se delijo v **sorazmerju s številom prebivalcev** na območju posamezne nove občine oz. izločenega dela občine in številom prebivalcev prejšnje občine.

Ustanoviteljske pravice in obveznosti ter **kapitalske pravice** do javnih zavodov in javnih podjetij, agencij in skladov ter pravice do drugih pogodbenih razmerij in koncesij se uredijo tako, da:

postane vsaka občina ustanoviteljica javnih zavodov, ki so samo na njenem območju. Ostale občine so pa soustanoviteljice skupnih javnih zavodov.

Smiselno se uporabi pravilo iz prejšnje alineje tudi pri delitvi javnega kapitala v javnih podjetjih, javnih skladih in agencijah.

Za izvrševanje ustanoviteljskih pravic ustanovijo OS udeleženih občin skupen organ, ki ga sestavljajo župani teh udeleženih občin. Zakon še določa da se nepremičnine in premičnine stvari s katerimi upravljajo javni zavodi ali javna podjetja, ni mogoče fizično deliti. Osnova za delitev premoženja je:

- število prebivalcev
- udeležba posameznih delov občine v zagotavljanju premoženja občine
- lastna udeležba posameznih delov občine pri izgradnji in oblikovanju premičnin v občini
- obstoječa bremena občine ter terjatve, ki bodo dospele v naslednjih letih.

56. Vloga ustavnega sodišča pri reševanju problemov LSK?

Ustavno sodišče je v skladu s svojimi pristojnostmi večkrat poseglo v potek reforme LSA, predvsem v sprejeto zakonodajo. Razveljavilo je določbe zakona o LSA, ki so predpisovale preohlapne pogoje za ustanovitev občine, ustanavljanje novih občin v dveh rokih, ime in sedež občine, pravni status ožjih delov občine, ter določilo, da sta 2. in 3. člen *Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območjih* v neskladju z ustavo.

Močno vlogo ima ustavno sodišče zato, ker razpravlja in odloča o neskladjih ter odreja oz. daje zakonodajalcu navodila za spremembe posameznih delov členov v zakonih ali pa celo razveljavi oz. zahteva spremembo celega člena zakona, če ugotovi, da je ta v kakršnem koli neskladju z ustavo ali zakoni. Pomembnost odločitve ustavnega sodišča se kaže v tem, da so odločitve in priporočila ustavnega sodišča **obvezujoča za zakonodajalce** in za tiste stranke, na katere se le te odločitve nanašajo. Tako da lahko rečemo, da je vloga ustavnega sodišča velika in zelo močna.

57. Ali je reforma LSA v SLO uresničena ?

Reforma je **uresničena**, vendar **ni izpeljana do konca**. Ker je to dolgotrajen in predvsem zahteven proces, v katerem je potrebno uskladiti vse sestavine reforme LSA (funkcionalna, teritorialna, organizacijska in materialna), bo potrebno verjetno še nekaj časa, da bomo imeli dovršeno izoblikovano LSA. Nobena sestavina reforme ni sklenjena do konca. Poleg tega smo pri nas pričeli s teritorialno sestavino, kar je strokovno gledano napaka. Cilji reforme so bili zastavljeni pravilno, zaradi kratkih rokov pa še zdaleč niso uresničeni.

58. Glavni problemi LSA v SLO ?

LSA se je uvajala v zelo neugodnih časovnih rokih, zato so ostala **neresena premoženjsko-pravna razmerja** med občinami, **nedorečen sistem financiranja** občin in **teritorialna sestavina**. Po mnenju občinskih funkcionarjev je eden od problemov tudi ne dovolj domišljena reforma, nestabilna je prostorska izoblikovanost občin, relativno nizka stopnja zaupanja v državne organe, **neresena razdelitev pristojnosti** med državo in občinami in **pomanjkanje kakovostnega strokovnega kadra** na občinski ravni. Občine vodijo ne dovolj usposobljeni kadri, ki težijo k okrepitvam občinskih pristojnosti .

Reforma LSA in regionalizacija državne uprave bi morali potekati **hkrati** in povezano. **Zanemarjene** so tudi **oblike soodločanja občanov**, kot je to v državah z razvito LSA. Po sklepih SE je težava tudi v naši **ustavi** (v 140. in 143. členu) in bi ju bilo potrebno spremeniti. Prvi člen preveč zožuje izvorno delovno področje občine, slednji pa omogoča prostovoljno vključevanje, kar je pravno in dejansko nerealno in neuresničljivo.

59. Kaj sestavlja pravno podlago za lokalno samoupravo v RS ?

ZLS je sprejel DZ 21. **decembra 1993**, skupaj z *Zakonom o lokalnih volitvah* in z *Zakonom o referendumu za ustanovitev občin* je bila sprejeta potrebna zakonodaja za reformo LSA. Skupaj z *Zakonom o državni upravi* predstavlja sistemski skelet za postavitve novega javnega sektorja v RS.

Na podlagi te zakonodaje in *ustavnega Zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za uvedbo ustave RS* so bili dani normativni pogoji za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem LSA.

Vlada je predlog za izdajo zakona o LSA z osnutkom zakona, ki ga je skupščini RS predložil Odbor za LSA Skupščine RS, podprla. Z navedenima zakonoma (Zakonom o državni upravi in Zakonom o LSA) bi bila po eni strani izvršena jasna razmejitev, po drugi strani pa obenem tudi povezanost med državnimi in lokalnimi zadevami v usklajenem mehanizmu javnega sektorja v RS. Vlada je tudi menila, da bi bilo zaželeno, da se zakon o LSA čimprej sprejme in se je strinjala s konceptom pristopa, kakor je bil razviden iz osnutka besedila zakona, z njegovimi izhodišči in tudi s temeljnimi rešitvami, ki jih je ponujal. Menila pa je da so nekatera pomembna in aktualna vprašanja premalo in tudi pomanjkljivo urejena: problematika mestnih občin, problematika pokrajine, medobčinsko sodelovanje, prenos državnih pristojnosti na LSK, premoženje občine, položaj narodnih skupnosti in prehod na novo ureditev. Zbori Skupščine RS niso uspeli obravnavati tega zakona in je to postala naloga DZ. Za rešitev zagate v zvezi z nadaljnjim obstajanjem trodomih občinskih skupščin je bilo predlaganih več možnih rešitev.

Za **uspešno izvedbo projekta uvedbe LSA** v neki državi so potrebi najmanj trije temeljni pogoji:

- strokovne priprave
- največja možna mera političnega soglasja o zamisli (konceptu) LSA
- čas za izvedbo dejanj, ki so potrebna za uvedbo LSA

Ustavno sodišče je odigralo ob sprejetju ZLS (l 1993) pomembno vlogo, pri čemer je Ustavno sodišče v številnih odločbah ugotavljalo, da gre pri uvajanju lokalne samouprav v SLO za dolgotrajen proces in je zato tudi določilo daljše roke za popravke teritorialnega oblikovanja občin ter spremembe zakona o LSA. Velja še to, da ustavno sodišče v teh letih od 1993 po sprejemu ZLS ugotovilo precejšno **neskladnost z ustavo** in zakonodajalcem naložilo nekatere spremembe in dopolnitve. Nikdar ni postavilo pod vprašaj celotnega koncepta ZLS. Naprej je projekt LSA vodil DZ, po neuspelem referendumu 1994 pa prevzame vlada.

60. Kaj določa Ustava RS o LSA ?

Ustava RS je bile sprejeta **decembra 1991** in ima temeljne postavke in sicer:

človekove pravice in temeljne svoboščine,

načelo delitve oblasti na sodno, izvršilno in zakonodajno

LSA, kjer se v poglavju Splošne določbe zagotovi LSA: Takšne ali podobne določbe imajo tudi tuje ustave. Nemška lokalna samouprave je utemeljena v 28. členu. Ustava med drugim tudi določa, da je glavno mesto RS Ljubljana. Ustava ima posebno poglavje o samoupravi, ki jo delimo na lokalno in drugo samoupravo (138.-145 člen)

LS je garantirana v **9. členu ustave**. Ima posebno 5. poglavje s sedmimi členi, konkretizirala, kjer se uresničuje LSA in da je **občina temeljna lokalna skupnost**. Govori o pristojnosti občine, o nastanku občine in širših samoupravnih skupnostih, o prenašanju lokalnih državnih zadev na LSK, o financiranju, o mestni občini in mestu ter o državnem nadzoru. Razen tega ustava tudi **v vseh drugih delih omenja LSK** in sicer: pri ustavnem sodišču, varuhu človekovih pravic, računsko sodišče in državnem svetu, pri človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah,...

Najslabši del ustave je v 5. poglavju, kjer je nejasno (glede pokrajin v 143, členu in bi ga bilo treba v celoti dopolniti) in neskladno z MELLIS. Posebna strokovna skupina predlaga predsedniku DZ strokovni elaborat za **tri ustavne spremembe**:

sprememba 143. člena o širših LSK

odpravo vezanosti prenosa državnih zadev na predhodno soglasje občin – 140. člen.

črtanje 2. odstavka 121. člena, ki govori o opravljanju nalog uprave preko ministrstev.

Ustava in zakonska podlaga LSA v SLO **ni dokončana**, vse bo treba kritično pregledati in odpraviti sistem v katerem je LSA omejena v ozke, lokalne okvire, kar je v nasprotju z evropskimi trendi in načelom subsidiarnosti in v katerem gre predvsem za boj občin z državo za čimveč sredstev iz državnega proračuna. Ta boj se vrši s spori pred ustavnim sodiščem glede financiranja in glede zahtev po novih občinah.

Nekateri menijo, da ustava ne bi smela govoriti o mestnih občinah, kot posebnem tipu občin. Ustava je bila podlaga za vrsto zakonov, ki urejajo LSA, temeljni pa je ZLS, ki je bil sprejet decembra 1993, tega spremlja že ne več veljavni zakon o referendumu za ustanovitev občin, zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovega območja, zakon o financiranju občin, zakon o lokalnih volitvah, zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki določa kriterije za pridobitev posebnega statusa občine. Opuščen je načrt, da se pripravi poseben zakon o mestnih občinah. Razen te zakonodaje pa usodo LSA kroji predvsem področna zakonodaja (šolstvo, zdravstvo, kultura, urejanje prostora)

61. O čem govori ZLS ?

ZLS je bil sprejet **decembra 1993** in je bil sedemkrat noveliran. Napoveduje se že osma novela (večje obsežnejše spremembe in dopolnitve) zakona. Zgodovina ZLS je zelo burna, ker se je ob njem razvila velika razprava, kaj naj zakon ureja, nekateri npr. **prof. Bučar** so celo menili, da **zakon ni potreben**, češ da zadostuje Ustava, njene določbe, vse drugo pa naj bo stvar avtonomije urejanja v občinah samih.

Drugi pa so se zavzemali **za zelo podroben zakon**, češ da so v evropskih državah ta vprašanja zelo podrobno urejena. Sprejeti zakon je bil kompromis med tema dvema stališčema.

ZLS je na začetku štel v 12. poglavjih nekaj čez 130. členov pri čemer so nekateri zelo obširni (delitev premoženja med novo nastale občine - 51. člen). Pogoste spremembe in dopolnitve zakona so bile posledice težav v praksi in delovanju občinskih svetov in županov. Največja težava je nastala, ker je DZ v tretjem branju sprejel rešitev, da se župan voli neposredno. S tem je nastala potreba po novi ureditvi razmerij med županom in občinskim svetom (potrebno je bilo uvesti funkcijo predsednika sveta, saj sta si župan in OS enakovredna, nobeden ni drugemu nadrejen. Oba sta dobila mandat za svoje delo neposredno od volivcev. Sta si torej prirejena. Nista v razmerju subordinacije, ko je eden drugemu nadrejen).

Danes lahko rečemo, da je zakon obsežen in da celo na kazuističen način rešuje določena vprašanja (da župan sklicuje in vodi sejo OS, nima pa pravice glasovati in ni član občinskega sveta).

ZLS je temeljni predpis oz. **sistemski zakon za področje LSA**, ki ga spremlja še vrsta drugih zakonov, kot so *Zakon o postopku za ustanovitev občin*, *Zakon o ustanovitvi občin*, *Zakon o financiranju občin*, *Zakon o lokalnih volitvah* in drugi. V pripravi sta še *Zakon o pokrajinah* in *Zakon o glavnem mestu*. Za LSA pa so zlasti glede njenih pristojnosti najpomembnejši področni zakoni. V njih se razmejuje državne od lokalnih javnih zadev. Iz teh je bil pripravljen katalog pristojnosti občin.

Zakon o lokalni samoupravi

ZLS vsebuje 12. poglavje in začenja v prvem poglavju s splošnimi določbami sistemski zakon običajno vsebuje takšno poglavje.

POGLAVJE: splošne določbe

Vsebuje **načela za ureditev položaja samoupravnih LSK**. V tem poglavju so skoraj dobesedno prepisane ustavne **določbe** iz **V. poglavja Ustave**, vsebuje pa še **določbe**, ki so posledica **upoštevanja MELL** in določbe, ki se nanašajo na **ime, grb, zastavo, pečat, sedež in člane LSK - občane**.

V tem poglavju se ponovi za ustavo, da prebivalci SLO uresničujejo LSA **v občinah** in **pokrajinah**. **Občine** nastanejo z zakonom po predhodnem referendumom in jo sestavlja naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe prebivalcev.

Ponovi se, da imamo še **mestno občino**, ki nastane v mestu ob pogojih, ki jih določa drugo poglavje tega zakona. Glede **pokrajin** zakon spoštuje ustavo, njen **143. člen** po katerem se **občine prostovoljno združujejo v pokrajino**. Dan je strokovni predlog DZ, da 143. člen spremeni tako, da bodo pokrajine **obvezno** širša samoupravna LSK, posebna enota z atributi kot jih imajo občine. **Pokrajina** je *oseba javnega prava s svojimi organi, premoženjem, proračunom, predpisi, prebivalcem in ozemljem*. Vladajoča koalicija se je s koalicijsko pogodbo zavezala, da je treba

sprejeti [Zakon o pokrajinah](#) in jih uvesti kot obvezne skupnosti. Ni pa povsem jasna ta pogodba glede vprašanja ustavnih sprememb. V splošnih določbah je na podlagi MELLs pravica LSK do medsebojnega povezovanja in sodelovanja na lokalni ravni in okviru države. Prav tako jim je priznana pravica do obmejnega in čezmejnega sodelovanja in povezovanja.

Vsaka **občina** ima svoje **ime**, ki se mora razlikovati od imena drugih občin (o njem se tudi odloča z referendumom in se lahko določi po središčnem naselju ali krajini). Vsaka občina ima svoje **insiginje**, ki jo razlikujejo od drugih občin, to sta **zastava** in **grb**. Občine pri tem upoštevajo pravila heraldike, to je vede o grbih. Podrobneje te insignije določajo občinski **statuti**, ti tudi določijo konkretni sedež občine in občinskih pravilnik, prav tako občinska priznanja. V zadnjem členu tega poglavja je na temelju MELLs zapisan **način** (neposredni in posredni), **uresničevanja pravice občanov do LSA**. **Občani** so tisti prebivalci, ki imajo stalno prebivališče v občini. Z vstopom SLO v EU bodo imeli aktivno in pasivno volilno pravico v občini tudi državljani držav članic EU, ki bodo živeli in delali v naših občinah.

POGLAVJE - območje in deli občin:

Že ustava določa, da območje občine **obsega naselje** ali **več naselij**. V SLO je okrog 6000 naselij, ki jih je bilo potrebno razvrstiti v nove občine. Leta 1991 smo imeli tudi 62 občin, 3 posebne skupnosti občin (LJ, MB in obalna skupnost Koper) ter 1203 KS. To je bila situacija pred reformo.

Po neuspehi referendumih maja 1994 za ustanovitev novih občin je ustavno sodišče razveljavilo 13. člen zakona, ki je določal 11 zelo ohlapnih pogojev za ustanovitev nove občine. Zakonodajalcu je naročilo, da pripravi nove pogoje, ki bodo jasnejši. Tako je nastal novi 13. in 13 a člen, ki določata vsebinske in količinske pogoje. Za nastanek novih občin morajo biti izpolnjeni vsi ti pogoji kot celota.

Vsebinski pogoji: osemletka, banka, ZD, prostori za delo občinskih organov, komunalna opremljenost...

Količinski pogoj pa je najmanj 5000 prebivalcev z možnimi izjemami. Žal je prišlo do preveč izjem, tako da imamo 96 občin z manj kot 5000 prebivalci, 6 z manj kot 1000 prebivalci. Večina teh občin je upravno gledano **neracionalnih**. Postopek za ustanovitev novih občin je najprej urejal [Zakon o referendumu za ustanovitev občin](#).

62. Kaj je vsebina Zakona o financiranju občin ?

Premoženje občine sestavljajo:

stvari - nepremičnine (stavbe, zemljišča, gozdovi, objekti komunale, infrastrukture, ceste in prometno infrastrukturo) in **premičnine** (oprema, zaloge materiala, umetniška dela, slike, kipi),

pravice: denarna sredstva (vrednostni papirji in terjatve); pravice ustanoviteljev (lastninski delež v javnem podjetju); kapitalski upravljavski deleži; dohodki od koncesij.

Občinska lastnina je posebna kategorija lastnine, za katero mora veljati **poseben režim gospodarjenja in upravljanja** v interesu LSK kot pravne osebe javnega prava, kar pomeni, da mora občina s premoženjem **gospodariti kot dober gospodar** (ga vzdržuje, obnavlja in povečuje). **Odtujevanje premoženja** je dopustno le proti plačilu, ki postane del premoženja občine. Brez plačila se lahko podari del premoženja za humanitarne, izobraževalne in podobne namene. O odtujevanju premoženja **odloča OS**. Če gre za premično premoženje ali pridobitev nepremičnega premoženja je lahko za to s statutom ali odlokom OS pooblaščen župan. Vrednost občinskega premoženja se izkazuje v **premoženjski bilanci** v skladu z zakonom.

V tem poglavju (51. člen) so tudi določbe o **razdelitvi skupnega premoženja med novo nastale občine**. Postopek je sledeč:

- doseči sporazum občinskih svetov o razdelitvi premoženja,
- arbitraža,
- odločitev upravnega sodišča.

Če se občine ne sporazumejo, se premoženje razdeli po zakonu (nepremičnina je last občine v kateri leži). Vsaka občina postane ustanoviteljica javnih zavodov, ki so samo na njenem območju. Občine pa postanejo soustanoviteljice skupnih javnih zavodov. Isto velja za skupna javna podjetja, javne sklade in agencije. V 13. členu ZFO je določeno, da se **zaključni račun** predloži OS do

konca marca tekočega leta za preteklo leto. Občine morajo poslati zaključne račune in bilance MF v 30. dneh po sprejemu.

Občina se financira iz:

- lastnih virov (davki, dohodki iz premoženja,..),
- državnih virov (v primerni višini),
- zadolžitve (novi zakon o javnih financah).

Bistvena novost **ZLS** iz leta 1998 je, da je zagotovljena poraba zamenjala **primerna poraba** (zamenjava izrazov). V **sistemu zagotovljene porabe** je država občinam zagotovila dodatna sredstva, če niso bile same zmožne pokriti stroškov za opravljanje nujnih nalog. To je nalog, ki jih imajo po ustavi in zakonih. Kriterije za financiranje teh nalog so pripravila posamezna ministrstva (za šolstvo) s koordinacijo MF. Zagotovljena poraba je bila v prid majhnim občinam, kar ni slučaj s **primerno porabo** - bolj pravičen sistem, ki upošteva razlike glede števila prebivalcev, dolžine lokalnih cest, velikosti. **Nova primerna poraba** se določi tako: DZ za vsako proračunsko leto določi v absolutnem znesku primerno porabo na prebivalca. Za leto 2000 znaša nekaj čez 68.000 sit. Na to se po posebni formuli izračuna primerna poraba za posamezno občino. Ta formula vsebuje štiri korekcijske faktorje:

- obseg teritorija
- dolžina lokalnih cest
- število prebivalcev
- število prebivalcev mlajših od 15 let in starejših od 65 let

Če občina z lastnimi prihodki ne more zagotoviti tako izračunane primerne porabe se ji zagotovijo sredstva za **finančno izravnavo** v državnem proračunu, vendar **največ** do 100% lastnih občinskih sredstev. Čez 60 občin je usodno vezanih na državo.

Občini pripada do **35% prihodkov iz dohodnine**. **Računsko sodišče** preverja poslovanje občine ter pravnih oseb, ki jih je ona ustanovila ali je njihov lastnik.

Nikjer na svetu niso občine finančno samozadostne. Država ima lahko poseben interes za sofinanciranje določenih projektov zaradi obrambnih razlogov, skladnejšega razvoja. S približevanjem EU in kasneje po vključitvi, lahko SLO občine **participirajo** na sredstvih strukturnih skladov in posebnih skladov, ki jih zagotovi prejemnik teh sredstev – **načelo dodatnih sredstev**. Ob tem načelu je pomembno **načelo partnerstva** po katerem EU terja pri projektih, ki jih sofinancira od vsega začetka, izvajanje vseh zainteresiranih (države, regij, oblasti, lokalnih oblasti, podjetij, sindikatov). Za te projekte se oblikuje skupni odbor, ki nadzira izvajanje projekta in se redno sestaja v Bruslju.

Vsi **prihodki** in **izdatki** za posamezne namene financiranja javne porabe občine morajo biti zajeti v **proračun občine**. SLO namenja za lokalno javno porabo okrog 4,7% BDP. Lokalna javna poraba v celotni javni porabi pa znaša nekaj čez 10% BDP. V EU je delež javne porabe najvišji v skandinavskih deželah, v Nemčiji pa 25%.

63. O čem govori Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij ?

Že v **ZLS** je napovedan poseben **Zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij -ZPUODO**, sprejet leta **1996**. Po **ZLS** in po tem zakonu so definirane **teritorialne spremembe**. Prej je to urejal **Zakon o referendumu za ustanovitev občin**.

Po **ZPUODO** gre za **tri faze** pri ustanavljanju občin:

- za predhodni postopek (postopek o predlogih in referendum),
- za zakonodajni postopek,
- za postopek konstituiranja nove občine,

V tem zakonu so opredeljene naloge pobudnikov, predlagateljev, vlade, DZ in matičnega delovnega telesa DZ za LSA. **Pobudniki** so zbori občanov ali KS. Območje, ki želi postati nova občina svojo pobudo naslovijo na OS, **predlagatelj** za ustanovitev nove občine in svoje predloge naslovi na DZ. Če pobude ne sprejme, pobudniki postanejo predlagatelji in ga pošljejo na DZ. Sicer so **predlagatelji** za ustanovitev novih občin še za druge teritorialne spremembe vsi tisti, ki imajo pravico predlagati sprejem zakonov. To so poslanci, vlada, državni svet, ali 5000 volilcev. **Predlogi** morajo biti opremljeni z dokazili - elaborirani, da neko območje izpolnjuje zakonske pogoje za ustanovitev občine. O predlogih se izrečeta **vlada** in **matično delovno telo**. Njuni

mnenji in **predloge obravnava DZ**, ki lahko s sklepom zavrne posamezne predloge, za druge pa sprejme odlok o določitvi referendumskih območij in razpiše referendum. Po referendumih se sprejme **Zakon o ustanovitvi občin** (ta zakon je bil sprejet l 1994 in bil 1998 dopoljen z še 45 novimi občinami). **Zakon o postopku za ustanovitev občin določa**, da lahko DZ ravna drugače od izida referenduma, če gre za uskladitev nove občine z ustavnimi in zakonskimi pogoji. Po **ZLS** in zakonu o postopku gre za **4 vrste teritorialnih sprememb občin**:

- za združitev dveh ali več občin v novo občino,
- za razdelitev občine na več novih občin,
- za izločitev del občine in njegovo oblikovanje v novo občino,
- za premeščanje naselij iz ene v drugo občino (npr. naselje Hraste v občini Šenčur želi v občino Kranj).

Glede na različne teritorialne spremembe je tudi različna organizacija in izvedba referenduma npr.: če se del izloči in želi postati nova občina se referendum izvede samo v tem delu. Preostali del mora po zakonu prav tako izpolnjevati pogoje za občino.

64. Kako so urejene volitve v organe občine?

Organi občine so trije:

- **OS**, je predstavniško telo, ki sprejema strateške odločitve oz. splošne v občini,
- **Župan**, je nosilec izvršilne in še vrste drugih funkcij,
- **Nadzorni odbor** pa je najvišji organ nadzora nad lokalno javno porabo.

Volitve ureja **Zakon o lokalnih volitvah**, ki ureja tudi volitve članov svetov ožjih delov občin. Po volitvah se sestanejo OSi na **konstitutivnih sejah**. Takrat se **verificirajo mandati**, izvoli za to in za nadaljnje delo in imenovanja imenuje **statutarno komisijo** in sprejem **začasni poslovnik** za delo OS. Po konstituiranju organi začno redno delovati.

Po konstituiranju je treba pripraviti in sprejeti **občinski statut**, **redni poslovnik** za delo OS, **odlok o organizaciji** in **delovnem področju občinske uprave**, **pravilnik o nagrajevanju** zaposlenih v občinski upravi in funkcionarjev akt **o sistemizaciji** delovnih mest v občinski upravi in druge potrebne akte.

65. Kaj pojmuješ pod lokalno demokracijo?

LSA označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalnega značaja z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Gre za posebno **avtonomno javnopravno sfero**, ki je temelj vsakega demokratičnega režima. **Ustava RS** zagotavlja pravico do LSA v SLO, kar je usklajeno z MELLs in pomeni, da imajo občani pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z **demokratičnimi volitvami** predstavniških organov kakor tudi neposredno – z **referendumom**, na **zborih občanov**, z **državljsko iniciativo** in druge načine. LSA pomeni pravico občin in širših LSK, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalni skupnosti, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

Soodločanje občanov v javnih zadevah je že **ustavna pravica** državljanov, ki že sama povečuje njihovo zanimanje za sodelovanja v javnih zadevah in s tem krepi učinkovitost LSA. **Oblike neposrednega odločanja** so eden temeljnih elementov LSA. Uvedba LSA je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v LSK z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. Ratifikacija **MELLs** je začela veljati za našo državo **1. marca 1997**. **MELLs** je najpomembnejši mnogostranski pravni dokument SE na področju LSA, ki terja primerjavo naše zakonodaje in ustave z MELLs. Po mnenju najodgovornejših voditeljev držav članic SE igrajo institucije LSA temeljno vlogo pri varovanju stabilnosti v Evropi, ker so zapisali tudi v zaključno deklaracijo, ki so jo sprejeli na svojem drugem vrhu oktobra 1997 v Strasbourgu.

66. Prednosti in pomanjkljivosti majhnih in velikih občin

Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost, vendar so ožji deli, kjer zanje obstajajo pogoji njen pomembni povezovalni činitelj. Sociološko gledano so ti ožji deli tudi LSK, ožje od občine. Ožji del je lahko pravna oseba ali pa ne. (Ustavno sodišče je na pobudo občine Vodice drugih češ, da so KS preživela tvorba in v neskladju z ustavo razsodilo, da temu ni tako, da pa je treba urediti pravni položaj teh in drugih ožjih delov v občini).

- če je ožji del **pravna oseba**, kar določi občinski statut, ima obvezne organe, to je svet in predsednika sveta, finančni načrt, ki je sestavni del občinskega proračuna, svoj ŽR, svoje premoženje in nastopa preko svojih organov v pravnem prometu. V pravnem prometu ožji del zastopa njegov svet ali predsednik sveta, če tako določi občinski statut. Za obveznosti ožjega dela občine odgovarja subsidiarno. Statut občine lahko določi vrednost ob kateri je potrebno soglasje župana. Ožji del, ki je pravna oseba se financira iz več virov kot ožji del, ki ni pravna oseba. Ti viri so sredstva iz občinskega proračuna, samoprispevke, drugi prostovoljni prispevki, plačila za storitve in prihodki od premoženja ožjega dela.
- če pa ožji del **ni pravna oseba** se za naloge, ki jih opravlja za občino financira iz občinskega proračuna. Ožji del se ne sem zadolževati.

67. Kako si zamišljaš nadaljnji razvoj LS v RS ?

Obseg LSA določajo njene funkcije oz. **originarne pristojnosti**. Pri funkcijah LSA gre za vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in LSA. Od ustrezne ureditve tega vprašanja je odvisna večja ali manjša stopnja LSA, kajti njene izvorne funkcije opredeljujejo njeno vsebino. Eno temeljnih vprašanj nove LSA je **vprašanje izvajanja državnih nalog preko njenih organov**. Primerjalni pogled nam pokaže, da ostajata glede rešitve tega vprašanja dve ekstremni možnosti; da organi lokalne uprave ne izvajajo nalog centralne uprave in se te izvajajo preko njenih območnih organov, ali pa organi lokalne uprave izvajajo vse naloge centralne uprave razen tistih, ki so izrecno pridržane njenim organom.

- SLO potrebuje LSA na dveh ravneh, kot je organizirana skoraj brez izjeme v vseh evropskih državah, to je temeljne lokalne samoupravne skupnosti – občine, in širše LSK, kot so npr. province (pokrajine)
- Morata biti obe vrsti lokalnih samoupravnih skupnosti obvezni in morata pokrivati vsaka zase ves nacionalni teritorij; zato morata biti obe ustanovljeni z zakonom in njun teritorij določen z zakonom.
- LSK morajo v svoji pristojnosti opravljati bistveni del javnih zadev na svojem območju; njihove izvorne pristojnosti, prenesene pristojnosti, z državnimi predpisi določene njihove lastne pristojnosti.
- Širše lokalne samoupravne skupnosti bi morale, zaradi racionalnosti opravljati poleg svojih izvornih nalog in nalog, ki jim jih poverijo občine tudi državne naloge regionalnega pomena.
- Uvedba LSA v RS potrebuje povsem jasne ustavne in zakonske določbe o pristojnostih, dohodkih, postopku za ustanovitev novih občin prenesenem delokrogu in drugih vprašanjih, ki so običajna zakonska materija v zakonih o LSA v drugih državah Evrope. Občina je glavni tip LSA . Druga stopnja LSA naj se v ustavi povsem jasno opredeli kot ustavna kategorija oz. skupnost z jasnimi pristojnostmi.

68. Kakšno je tvoje stališče do uvedbe pokrajin?

V diskusijah se je pokazalo, da gre pri vmesnem členu med republiko in občino za pomembno politično vprašanje, o katerem naj bi potekalo usklajevanje med strankami. Z nastankom pokrajin bodo nastali **pogoji za decentralizacijo države**, kar pomeni uresničevanje **načela subsidiarnosti**. Pokrajina bo zapolnila prostor med majhnimi občinami in državo. Problem premajhnih občin se bo zmanjšal. Pokrajine naj bi povezovale občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine. Pokrajine je po prevladujočem mnenju treba uvesti, to pa zahteva spremembo ustave. Formulacija 143. člena je v tem smislu sicer že v pripravi, vendar pristojnosti občin in pokrajin še vedno niso opredeljene kot to terjaja **načelo subsidiarnosti**, ki je temeljno načelo MELLIS. Razvoj LSA in pretirana centralizacija nalog v državi kažeta na potrebo po krepitvi moči občine v razmerju do države preko pokrajine kot druge ravni LSA v SLO. Pokrajina naj bi opravljala v medsebojni

povezanosti državne naloge, ki jih je treba opravljati v pokrajini, in samoupravne naloge lokalnega pomena, ki so odsev procesov v tem prostoru. Kljub problematični ustavni opredelitvi pokrajine je pokrajina mogoče pričakovati, ker zanje govori več razlogov kot proti njim.

Pri omejevanju zgolj na upravno teritorialno delitev bi vsekakor zbrisali regionalne posebnosti v SLO, čeprav je po tem značilna v evropskem prostoru. Reševanja perečih regionalnih problemov ne moremo poenostaviti na odnose med državo in velikim številom zelo heterogenih občin. Pokrajine v SLO so potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in velikega prenosa sredstev EU za regionalni razvoj, kar bo pomembno v zvezi s procesi vključevanja SLO v EU. Strukturni skladi, ki so namenjeni spodbujanju regionalnega razvoja EU, bodo pomembni tudi za SLO oz. njen regionalni razvoj. Potreba po pokrajinah pa se kaže tudi zaradi čez mejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti.

Mednarodna Listina Lokalne Samouprave MELLS

MELLS je **mednarodna konvencija** - najvišji **multilateralni pravni** dokument na področju LSA, ki jo je sprejel **Svet Evrope** leta **1985**. Doslej jo je ratificiralo 36 od 43 članic sveta. MELLS je sestavljena iz preambule in normativnega dela.

PREAMBULA je svečan uvod v listino. V njej so zapisana:

- izhodišča in cilji, ki jih želi doseči z dokumentom,
- **LSK** so nosilci LSA, ki je temelj vsakega **demokratskega sistema**,
- poudarja **pravico posameznika** do LSA in sodelovanja pri posrednem in neposrednem odločanju o zadevah lokalnega pomena in interesov,
- da ima vsaka LSK svoja **demokratsko postavljena telesa** (neposredne volitve), ki imajo **veliko stopnjo avtonomije** glede pristojnosti in sredstev za uresničevanje nalog lokalnega pomena,
- **filozofija** preambule (in tudi normativnega dela), ki pa ni dobesedno izražena, vendar se prepleta skozi vso vsebino, je »**načelo subsidiarnosti**«.

Če bi danes pisali to listino bi vključili še:

- **pravico čezmejnega sodelovanja** LSK za varnost in stabilnost v Evropi,
- **pakt stabilnosti JV Evrope** – sofinanciranje in strokovna pomoč pri vzpostavljanju in krepitvi lokalne in regionalne demokracije.

NORMATIVNI DEL sestavlja 18 členov, od katerih je 11 materialnih, preostali pa so procesni. Te **materialne določbe** so **evropski standardi LSA**, ki ne predpisujejo le enega modela, pač pa pomenijo skupna načela in v ničemer **ne ogrožajo nacionalne različnosti** LSA, ki slonijo na tradiciji, kulturnih, zgodovinskih in geografskih značilnostih. **Cilj** teh načel je **zavarovanje pravic** in **svoboščin** lokalnih oblasti.

1. in 2. člen – **DOLŽNOSTI POGODBENIC da sprejmejo obvezni del listine**

Ta člena nalagata državam podpisnicam **spoštovanje** pogojev, načel in pravil, ki jih MELLS vsebuje in njihovo **vgradnjo** v svojo zakonodajo – demokratske lokalne volitve in vsaj 3 od 8 načel s področja financiranja.

Usklajenost SLO: Slovenija je listino **v celoti sprejela** s podpisom leta **1994**, leta **1996** jo je ratificirala, **1.3.1997** pa je začela veljati.

V Sloveniji je pravica do LSA **ustavno priznana** in **zakonsko urejena**. Urejajo jo **ZLS** (krovni predpis), **Zakon o financiranju občin**, **Zakon o lokalnih volitvah**, Zakon o spodbujanju neskladnega regionalnega razvoja (v postopku sprejemanja), Zakon o pokrajinah (v pripravi) in druga področna zakonodaja, ki se tiče LSA.

SE je v **priporočilih** leta 1989 opozoril, da je naša **zakonodaja še nedodelana** in za njeno dogradnjo ponudil pomoč. Danes je sprememba zakonodaje že v teku.

3. člen – **POJEM LSA in pravice do LSA**

MELLS opredeljuje LSA kot **pravico** in **sposobnost** lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

Nosilci LSA so **LSK**, ki imajo svoje demokratsko izvoljene **lokalne organe oblasti**. Pravico do LSA ljudje **neposredno** izvršujejo z referendummi, zbori občanov, državljansko iniciativo, **posredno** pa preko demokratsko izvoljenih predstavnikov v organih LSK.

Usklajenost SLO: Naša ustavna ureditev spoštuje določila, da lokalne oblasti določijo **svoje lastne upravne strukture**, tudi lokalne upravne organe **volimo** na demokratičen način. Referendum se skoraj ne uporablja, običajno le takrat, ko to zahteva zakonodaja (referendum pred ustanovitvijo občine, o krajevnem samopriskpevku). Po ustavi je ta referendum zavezujoč le, če so izpolnjeni vsi zakonsko določeni pogoji. Naši referendumi so večinoma **poizvedovalne** narave. ZLS terja od občin, da 4x letno skličejo zbere občanov, kjer se odločajo, katera vprašanja gredo na referendum (lahko vsa, razen proračuna).

4. člen – **NALOGI LSK – »načelo subsidiarnosti«**

Ta člen se zavzema, da naj javne naloge opravlja tista **oblast**, ki je **najbližje državljanu**, naslednja raven pa naloge, ki so **utemeljene** po svojem obsegu, racionalnosti in gospodarnosti – **»načelo subsidiarnosti«**. Pri tem mora višja oblast nižji pomagati, da opravi svoje naloge in se zanje usposobi. **Naloge LSK:**

- **temeljne naloge** naj predpisujejo ustava in zakoni in so zaščitene pred nezakonitimi posegi države,
- LSK imajo pravico določiti **svoje lastne naloge**, ki niso izvzete iz njihove pristojnosti,
- **naloge lokalnega pomena** naj opravljajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje; višja raven naj opravlja naloge, ki so takšne narave in obsega, da terjajo širše območje (načelo učinkovitosti in gospodarnosti),
- lokalne oblasti pri opravljanju svojih nalog **ne smejo omejevati** druge oblasti,
- pri uresničevanju **prenesenih nalog** je potrebno LSK prepustiti čim večjo svobodo,
- lokalne oblasti morajo biti **vprašane** tudi o **zadevah**, ki se jih tičejo, vendar sodijo v njihovo pristojnost – udeležba občin pri oblikovanju zakonov, ki se jih tičejo – **»načelo konsultacije«**,
- MELLs pozna 3 kategorije nalog LSK: **izvirni delokrog**, kjer so naloge dveh vrst: naloge, ki jih **določi država** in naloge, ki jih **določi LSK sama**, glede na svoje potrebe in zmožnosti in **preneseni delokrog**, kjer LSK opravlja državne naloge v imenu in na račun države.

Usklajenost SLO: tu s situacijo v SLO ne moremo biti zadovoljni. Nastal je začaran krog. V SLO je bilo ustanovljeno **preveč premajhnih občin**, ki same že sedaj niso zmožne opravljati nalog, določenih z zakonodajo. Naša zakonodaja tudi **preveč utesnjuje** LSK, pušča jim premalo svobode pri načinu izvrševanja.

5. člen – **TERITORIALNE SPREMEMBE LSK**

MELLs terja, da se mora država **posvetovati z LSK o spremembah meja LSK**, po možnosti pa naj izvede tudi referendum.

Usklajenost SLO: Država sama ne more spreminjati meja. Za spremembe je dolžna **pridobiti mnenje** LSK in ne soglasje. SLO **ustava** predvideva **obvezni referendum** za ustanovitev občin, **ZLS** pa tudi za druge teritorialne spremembe. Vendar izidi referendumov **niso pravno zavezujoči** (so politični).

6. in 7. člen – **LOKALNI FUNKCIONARJI in ZAPOSLENI v lokalni upravi**

Glede **funkcionarjev** MELLs terja, da morajo imeti **ustrezne pogoje za opravljanje funkcije**, zagotovljena povračila stroškov za opravljeno delo in nezdržljivost njihove funkcije z opravljanjem drugih funkcij ali dejavnosti. Ti pogoji morajo biti **vkjučeni v zakonodajo**.

Glede **zaposlenih** pa MELLs terja visoko kakovostne kadre, njihovo usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje.

Usklajenost SLO: Z zakonsko ureditvijo tega področja v SLO ne moremo biti preveč zadovoljni, vendar se stvari izboljšujejo. Zakonodaja ureja pogoje za delo lokalnih funkcionarjev (sejnine, dodatek

za nezdržljivost funkcij), nov [Zakon o javnih uslužbencih](#) pa podrobneje ureja področje zaposlenih v občinski upravi – to je v rokah države in ne lokalne samouprave.

8. člen – UPRAVNI NADZOR

MELLS terja, da je **nadzor ustavno in zakonsko urejen** in da ostane nadzor **v sorazmerju s pomembnostjo interesov**, ki jih varuje.

Gre za dve vrsti nadzora:

- **navadni nadzor** nad zakonitostjo in ustavnostjo dela lokalnih organov v primeru **izvirnih nalog** in
- **poostren nadzor** pri **prenesenih zadevah**, ki ga izvajajo državni organi tudi nad strokovnostjo in primernostjo opravljenega dela.

Usklajenost SLO: V SLO je nadzor urejen v [Zakonu o upravi](#) in [Zakonu o LSA](#). Pomanjkljivost je pojmovanje nadzora, ki bi moral vključevati tudi **svetovalno funkcijo** – preventivna funkcija.

9. člen – FINANCIRANJE LSK

najpomembnejši člen – IZPITNO VPRAŠANJE

MELLS zahteva, da so

načelo ustreznosti - LSK upravičene do ustreznih **lastnih finančnih virov**, s katerimi **prosto razpolagajo** v skladu s svojimi pooblastili,

načelo sorazmernosti - finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v **sorazmerju z nalogami**, ki jih določata **ustava in zakon**,

načelo samofinanciranja - vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz **krajevnih davkov** in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same,

načelo izravnave - za **zaščito finančno šibkejših LSK** je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za **popravo neenake porazdelitve** možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi **ne smejo zmanjševati** svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog – predhodno pridobiti mnenje LSK – **načelo sodelovanja**,

načelo samostojnosti - **subvencije** oz. **dotacije** naj ne bodo povsem strogo namenske za financiranje določenih projektov in morajo še vedno omogočati, da LSK prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti,

načelo zadolževanja - za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona **dostop do domačega trga kapitala**.

Usklajenost SLO: Finančni viri LSK so načelno dobro opredeljeni v **ustavi**, kjer so opredeljeni tudi lastni prihodki LSK. [Zakon o financiranju občin](#) pa je potreben zamenjave ali temeljite dopolnitve (v smeri povečanja BDP za lokalno javno porabo – glej financiranje občin!

10. člen – PRAVICA DO ZDRUŽEVANJA IN POVEZOVANJA LSK

Opredeljuje pravico LSK do združevanja in povezovanja znotraj države ter do njihovega sodelovanja čez mejo. Gre za tri vrste:

horizontalno povezovanje dveh ali več LSK zaradi skupnih interesov (npr. Francoski sindikati občin),

povezovanje v okviru celotne države v **nacionalna združenja** (npr. Švedsko združenje občin) – to združenje nastopa v imenu članic pred državnimi organi in zastopa njihove interese,

čezmejno sodelovanje, ki je podrobno urejeno v [»Evropski konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti«](#).

Usklajenost SLO: Če slovensko urejenost primerjamo s temi načeli, ne moremo biti zadovoljni. Občine so zaprte v lastne okvire, formirani sta dve združenji občin, od katerih nobeno nima statusa

nacionalnega združenja. SE je opozoril, da je potrebno to rešiti, še zlasti zaradi predstavljanja interesov LSK v Kongresu.

11. člen – PRAVNO VARSTVO LSA

Gre za **sodno varstvo**. Zagotovljeno je z **ustavnim sodiščem**, kadar LSK sprožajo postopke zaradi ustavnih in zakonskih kršitev njihovih pravic in **upravnim sodiščem** pri individualnih odločitvah (odločbah, sklepih v upravnih postopkih).

12. člen – OBSEG MELLIS-a, ki ga je dolžna sprejeti vsaka podpisnica

Določa **obseg listine**, ki ga je **dolžna sprejeti** vsaka pogodbenica, nekatere člene, kot je **varstvo meja** pa je treba prevzeti v celoti, druge člene pa le **delno**.

Država pogodbenica, ko predloži listino o ratifikaciji, obvesti **generalnega sekretarja SE**, kaj poleg obveznega je še prevzela. Obveščati ga mora tudi o vseh nadaljnjih spremembah. Vsaka pogodbenica lahko po **5 letih odpove** listino, lista pa velja, dokler ima vsaj štiri pogodbenice. Generalni sekretar obvesti vse članice o vsakem novem podpisu ali ratifikaciji listine.

MONITORING – nadzor opravlja »Kongres lokalne in regionalne oblasti« in ugotavlja uresničevanje listine v posamezni državi, predvsem se osredotoča na uresničevanje načela demokratičnosti in subsidiarnosti.