

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

LOKALNA SAMOUPRAVA
Zapiski s predavanj

Dr. Stane VLAJ
maj 2004

KAZALO

LOKALNA SAMOUPRAVA.....	1
ZAKAJ LOKALNA SAMOUPRAVA?.....	1
CILJI UVEDBE LOKALNE SAMOUPRAVE V RS.....	1
NAJAKTUALNEJŠA VPRAŠANJA SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE.....	2
PRIPRAVE ZA UVEDBO LOKALNE SAMOUPRAVE.....	2
POJMI.....	3
POJEM LOKALNE SKUPNOSTI.....	3
POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	4
NAČELO SUBISIDIARNOSTI.....	5
KOMUNALNI SISTEM.....	6
EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE IN MI.....	7
EVROPSKA LISTINA.....	8
STRUKTURA MELLIS.....	9
PREAMBULA.....	9
NORMATIVNI DEL.....	9
EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA O ČEZMEJNEM SODELOVANJU LOKALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI (EOK).....	14
PRAVNA PODLAGA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI.....	14
ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	15
OBČINA.....	17
NALOGE OBČINE.....	18
ORGANI OBČINE.....	19
OBČINSKI SVET.....	20
ŽUPAN.....	20
NADZORNI ODBOR.....	21
OBČINSKA UPRAVA.....	22
PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE.....	22
PRIMERNA PORABA.....	23
OBČINSKE JAVNE SLUŽBE.....	24
8. poglavje: SPLOŠNI in POSAMIČNI AKTI OBČINE.....	24
POKRAJINA.....	25

ZAKAJ LOKALNA SAMOUPRAVA?

1. Lokalna samouprava je osnova vsakega demokratičnega sistema.
2. **BOTTOM UP DEMOCRACY**
Demokracija se gradi od spodaj navzgor – ni demokracije brez uresničene lokalne in pokrajinske samouprave
3. Lokalna demokracija mora omogočiti vsem ljudem možnosti za dejavno vključevanje v lokalno javno življenje.
4. Lokalna samouprava pripomore h kakovostnejšemu življenju ljudi v občinah.
5. Pokrajinska samouprava je v korist hitrejšega razvoja občin in države.
6. S krepitvijo pristojnosti in financ lokalnih skupnosti peljejo v decentralizacijo Slovenije
7. Lokalna in pokrajinska samouprava omogočata racionalnejše in učinkovitejše organiziranje in delovanje javnih služb.
8. Načelo subsidiarnosti je vodilno načelo za ponovni razmislek o delitvi pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.
9. Baza ima prednost pred vrhom. Ima naj vse pristojnosti, ki jih lahko opravlja učinkoviteje, racionalnejše in bližje državljanom kot država.
10. S pokrajinami se krepiti tudi položaj občin v razmerju do države.

CILJI UVEDBE LOKALNE SAMOUPRAVE V RS

- ⇒ Kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,
- ⇒ enakomernejši razvoj vseh skupnosti (uresničevanje načel subsidiarnosti in decentralizacije),
- ⇒ soodločanje ljudi – demokratične lokalne volitve, referendumi, zbori občanov, državljanska iniciativa,
- ⇒ racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni management),
- ⇒ uveljavitev lokalne demokracije kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
- ⇒ ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave in
- ⇒ uvedba pokrajin ter
- ⇒ primerljivost s sosedi in Evropo.

Iz ciljev lahko razberemo 5 sestavin reforme lokalne samouprave v RS:

- ☞ **Teritorialna:** gre za preoblikovanje nekdanjih velikih občin v bolj pristne/naravne celote. Do leta 1994 smo imeli 62 občin.
 1. mreža v letu 1994: 147 občin
 2. mreža v letu 1998: 192 občinmreža v letu 2002: 193 občin
- ☞ **Funkcionalna:** gre za razdelitev pristojnosti med državo in občinami. Nekdanje občine so imele okoli 3.000 nalog za državo (za izvajanje zveznih in republiških predpisov) – 80% dejavnosti in le 20% lokalne zadeve.
- ☞ **Finančno – materialna:** Gre za zagotovitev lastnih virov (davki na promet z nepremičninami), sredstva države (80%), zadolževanje pod posebnimi pogoji.
- ☞ **Organizacijsko – upravna:** Kaže se v novi strukturi:
 - občinski svet (predstavniško telo)
 - župan
 - nadzorni odbor (po novem zakonu ga NE bo več, bo pa **KOMISIJA**)Vse tri servisira občinska uprava, ki je strokovno tehnični aparat in organ občine.
- ☞ **Pravna:** Pomeni vključenost uprave v celotni pravni red lokalne skupnosti za osebe javnega prava.

NAJAKTUALNEJŠA VPRAŠANJA SLOVENSKE LOKALNE SAMOUPRAVE

- ⇒ Sprememba ustave RS,
 - ⇒ sprejem Zakona o pokrajinah in uvedba pokrajin,
 - ⇒ krepitev medobčinskih zvez (ustanovitve zvez občin),
 - ⇒ analiza pristojnosti, sodelovanja in financiranja občin in njena primerjava z Evropsko listino LS ter drugimi dokumenti Sveta Evrope in EU,
 - ⇒ analiza udeležbe občanov v odločanju v občinah,
 - ⇒ usposabljanje funkcionarjev in zaposlenih v občinskih upravah – s poudarkom zlasti na vprašanih vodenja (lokalni management) človeških virov, reševanja problemov idr. ter vključevanje Slovenije v EU – seznanjanje z evropskimi institucijami, strukturnimi skladi EU, vlogo in nalogami lokalnih in regionalnih oblasti pri implementaciji prava EU na posameznih področjih,
 - ⇒ izdelava modelov optimalne upravne organizacije občin,
 - ⇒ krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti in izmenjava izkušenj → Slovenija je leta 2003 ratificirala Evropsko okvirno konvencijo v čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti z dvema dodatnima protokoloma,
- ☞ **NOV 143. člen Ustave: POKRAJINE,**
- ☞ spremenjen 140. člen (odprava soglasja pokrajin za prenos določenih nalog iz državne pristojnosti),
- ☞ spremenjen 121. člen, z nazivom **JAVNO POOBLASTILO**, da bodo naloge državne uprave (ministrstva in njegovi organi) izvajali / opravljali tudi tisti izven državne uprave (zasebniki) po javnem pooblastilu in
- ☞ Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo (podpisnica tudi Slovenija)

V novem stoletju bodo na področju lokalne in regionalne demokracije v Evropi v ospredju ti cilji in vrednote:

- ⇒ varstvo človekovih pravic in uveljavljanje vseh vrst demokracije,
- ⇒ povečana participacija državljanov v lokalnem in regionalnem javnem življenju, še zlasti je treba zagotoviti povečanje udeležbe mladih in žensk v organih lokalnih in regionalnih skupnosti,
- ⇒ čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti, še zlasti na področju *kulture*, medsebojnega *spoznavanja* in *učenja*,
- ⇒ uveljavljanje načela subsidiarnosti in s tem povezane regionalizacije,
- ⇒ na partnerstvu temelječ in skupen pristop vseh akterjev in s tem krepitev demokratične strukture in duha evropskih integracijskih procesov na vseh ravneh oblasti in
- ⇒ nepogrešljiva vloga lokalnih in regionalnih skupnosti pri uresničevanju prava EU na poddržavni ravni.

MNZ je pripravila, vlada pa sprejela izhodišča za nadaljnji razvoj. Gre za strateški in operativni načrt hkrati. Določeni so nosilci posameznih nalog. V zvezi s pokrajinami pa je vlada v januarju 2004 sprejela številne sklepe kaj mora kdo storiti, npr. MF pripraviti nov model financiranja občin in pokrajin; MNZ uskladiti teritorialno oblikovanje pokrajin s teritorialnim preoblikovanjem upravnih enot.

Danes je v Sloveniji 58 upravnih enot, ki naj bi se zreducirale in izvedle na isto število kot bo pokrajin (8 ali 14).

PRIPRAVE ZA UVEDBO LOKALNE SAMOUPRAVE

STROKOVNE PRIPRAVE

- ⇒ Strokovna posvetovanja
- ⇒ Analiza komunalnega sistema (na primeru mesta Ljubljana)

"EKSPERIMENTALNA OBČINA"

Gre za eksperimentalni instrument, kjer se na novem vzorcu preizkusijo novi pogledi.

OSNUTEK USTAVE

Največ pripomb na račun uprave. Te pripombe izražajo skrb ljudi, da ne bi nova samouprava poslušala položaja občin; predvsem državljanov pri urejanju njihovih pravic in dolžnosti.

Nekdanja občina je bila 1. stopnja lokalne samouprave. Njeni organi so izdajali odločbe, kar danes izdajajo Upravne enote. Lokalna samouprava je pomenila ločitev med državo in občino. Država naj se ukvarja z državnimi zadevami, občina pa na prvem mestu z lokalnimi zadevami. Ljudje so terjali, da bi bila Ustava obširnejša v členih; pogrešali so regije kot nujen vmesni člen med državo in pričakovanimi majhnimi občinami. Strah jih je bilo centralizacije Slovenije.

Stroka je predlagala boljše člene, a politika je bila močnejša (Šmidovnik). V ustavo je bil vgrajen centralistični model upravljanja Slovenije. Zdaj je prišlo do tega, da je ustavna komisija DZ podprla 3 nujne spremembe Ustave RS, ki naj bi pripeljale do decentralizacije Slovenije.

Te spremembe so:

- ⇒ Nov 143. člen, z izrecnim naslovom POKRAJINA: če bo sprejet, bodo pokrajine nastale kot obvezne samoupravne širše lokalne skupnosti za opravljanje lokalnih javnih zadev širšega pomena in z zakonom določenih zadev. Pokrajine bodo tako kot občine; osebki (sui generis) – skupnosti enake kakovosti kot so občine, samostojne enote (s prebivalci, ozemljem, premoženjem, financami, organi, predpisi ...)
 - ⇒ 121. člen z naslovom JAVNO POOBLASTILO: na podlagi katerega bodo subjekti izven državne uprave lahko opravljali določene državne upravne zadeve (zdaj lahko to opravljajo samo upravne enote)
 - ⇒ 140. člen, kjer se črta predhodno soglasje pokrajin za prenos določenih nalog iz državne pristojnosti nanje
- Vse te spremembe so med seboj povezane in vodijo v decentralizacijo Slovenije.

POJMI

POJEM LOKALNE SKUPNOSTI

Gre za družbeni pojav ali sociološko kategorijo. Pri lokalni samoupravi pa gre za pravni pojem, ki se nanaša na avtonomijo lokalnih skupnosti, da same urejajo in opravljajo določen krog obveznosti.

Lokalna skupnost je nosilec lokalne samouprave. Lokalne skupnosti imajo veliko daljšo zgodovino kot lokalna samouprava. Lokalna skupnost je v evropskem kulturnem prostoru nastala v srednjem veku, in sicer najprej v mediteranskih mestih.

Bistveni elementi lokalne skupnosti so:

- določen teritorij,
- ljudje, naseljeni na tem teritoriju,
- potrebe teh ljudi,
- dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb,
- zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo in
- družbeni položaj.

Ti elementi so prisotni tudi pri drugih teritorialnih skupnosti: bodoča pokrajina, država, EU. V hierarhiji lokalne skupnosti je lokalna skupnost najnižja! Lokalna skupnost je **REZIDUM** (podlaga) za občino. Ob temeljnih lokalnih skupnost obstajajo še širše lokalne skupnosti, ki pa so rezidum za širšo samoupravno skupnost kot priznana skupnost, ki se ukvarja z lokalnimi zadevami širšega pomena.

Lokalne skupnosti so **NARAVNE** življenjske skupnosti ljudi zaradi njihovega skupnega prebivanja. V začetku so se ukvarjale z varstvom pred napadi, z medsebojno pomočjo, za preživetje, za skupno produkcijo. Lokalne skupnosti so zgolj družbeni pojav, dokler jim država ne prizna lokalne skupnosti.

Država je bila na začetku v spopadu z lokalno skupnostjo (mesta so si "izborila"), kasneje pa država ugotovi, da je racionalno in bolj učinkovito, če del svojih poslov prenese na lokalno skupnost. V zgodovini – ta proces se skozi zgodovino širi in pogloblja. Danes je Evropa v izrazito poudarjeni fazi **DECENTRALIZACIJE**.

Dolgo se je ločevalo lokalno skupnost na:

- mestno
- podeželsko

Danes je ta **DIHOTOMIJA** presežena! Ne moremo več govoriti le o 2. skupinah lokalne skupnosti. Imamo namreč v sodobnosti tipične vaške, podeželske, ter na drugi strani mestne skupnosti. Med njimi pa lokalne skupnosti, ki se približujejo v svojih značilnim urbanim / mestnim skupnostim po stopnji naseljenosti. Funkcija takšne skupnosti o kulturi običajih ...

Zato je v veljavi namesto dihotomije od leta 1950 dalje:

Mestne lokalne skupnosti	podeželske skupnosti
--------------------------	----------------------

npr: 60% Evropejcev živi v mestih → ta odstotek narašča. V Sloveniji je v 52 mestih že več kot 50 % prebivalcev. Lokalne skupnosti pa se razlikujejo med seboj po številu prebivalcev in obsegu teritorija. Še vedno obstajajo zelo majhne občine, kot npr: v Franciji, Avstriji, Sloveniji; in velike enote – velemesta.

Od 50 leta prejšnjega stoletja, ko so gospodarske razmere to narekovale, so države problem premajhnih občin reševale na 4 načine:

1. **ZDRUŽEVANJE**: npr: Danska → od 1300 na 275 občin
2. **REGIONALIZACIJA**: to je vzpostavitev vmesne ravni med državo in občinami; več kot ¾ evropskih držav ima dvonivojsko lokalno skupnost. Regija je splošni pojem, ki ni natančno opredeljen; gre za večjo zemeljsko celoto z določenimi pristojnostmi in lastnimi organi. Te enote se imenujejo: v Španiji province, v Franciji departmaji, v Nemčiji landkreis, okrožja (county). Vmesna raven prevzame delo, ki ga občine ne zmorejo.
3. **POMOČ DRŽAVE**
 - ⇒ Subvencije
 - ⇒ DotacijeTu gre za načelo solidarnosti do revnejših enot, pa tudi za INTERES države za obstoj takšnih skupnosti. Slovenske občine dobe okoli 90% sredstev od države.
4. **MEDOBČINSKO SODELOVANJE IN POVEZOVANJE**: npr: namenska združevanja občin v germanskem svetu; pri nas pa je predvidena med drugim **ZVEZA OBČIN**.

Lokalne skupnosti se pojavljajo tudi v čezmejnem sodelovanju in so institucionalno prisotne v Svetu Evrope (kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope) in v EU, kjer obstaja **ODBOR** regij, ki je posvetovalno telo (preko 200 članov), za organe Unije kadar ta sprejema predpise ali politike ki se tičejo koristi in interesov lokalne skupnosti in regionalne skupnosti.

Standardi glede velikosti lokalne skupnosti, njihovih sodobnih nalog, financiranja, lokalne demokracije in podobno so vsebovani na 1. mestu v Evropski listini (MELLS) o lokalni samoupravi, ki je temeljni dokument.

POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Pojmi lokalne samouprave so brezštevni.

S pravnega vidika je lokalna samouprava pravno-sistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne samouprave. Lokalna samouprava je posebna javno-pravna sfera, ki je temelj vsakega političnega sistema. Samo upravo delim na teritorialno in funkcionalno samoupravo, ki jo lahko pridobe določene organizacije (zbornice, združenja) na podlagi javnega pooblastila.

Konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so:

- ☞ **TERITORIALNI**: država z Ustavo in zakoni ustanavlja in določa območja lokalne samouprave na podlagi posvetovanja s prebivalci. V Sloveniji je tu predviden referendum s katerim se predhodno ugotovi volja ljudi; čemur sledi zakonodajni postopek (Zakon o ustanovitvi občine)
- ☞ **FUNKCIONALNI**: pri tem elementu gre za priznanje in razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo v sodobnosti predvsem z vidika načela subsidiarnosti.

- ☞ ORGANIZACIJSKI: pri tem elementu gre za lokalni upravni sistem, v katerem se oblikujejo lokalni organi, določijo njihove pristojnosti, medsebojna razmerja in ravnanja od države. Lokalna samouprava si sama postavi organizacijo lokalne oblasti; vežejo jo lahko določena načela, ki garantirajo lokalno demokracijo.
- ☞ MATERIALNO – FINANČNI: tu gre za to, da ima lokalna skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog.
- ☞ PRAVNI: lokalna samouprava ima lastnost pravne osebe javnega prava. Lokalna samouprava je namreč javno pravna skupnost, kot je pokrajina oziroma država. Lokalna skupnost in lokalna samouprava sta v sodobnosti neločljivo povezani – siamski dvojček.

Preživela je tudi teorija, da je država najbolj samoupravna skupnost, kar odreja položaj vseh drugih, se pravi fizičnih in pravnih oseb na svojem območju. To je teorija o vrhovni oblasti, o njeni suverenosti, njeni vrhovnosti. V sodobnosti država **NI VEČ** vsemogočni faktor, nekateri govore o omejeni suverenosti, ki jo povzroči članstvo v določeni naddržavni združi, kot je EU. Bučar pravi, da drugi nasprotujejo in pravijo, da država le prenese in to prostovoljno izvrševanje dela svoje suverenosti.

Država, ki ratificira Evropsko listino o lokalni samoupravi, se zaveže, da bo v svoji notranji pravni ureditvi spoštovala obvezni del listine (12. člen evropske listine) → vse lokalne skupnosti morajo imeti zadostna sredstva.

Lokalna samouprava je pravno urejena (in taka je tudi hierarhija) v Ustavi, Zakonu o lokalni samoupravi in v zakonih, ki so neposredno povezani (ZFO); v več kot 90 zakonih s posameznih področij, npr: ZUP (zakon o urejanju prostora), podzakonskih predpisih ter v splošnih upravnih aktih občine same (statut, odloki).

NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Sama beseda izhaja iz latinske besede **SUBSIDIUM** (pomoč). To načelo je staro načelo, ki ga lahko spremljamo od Aristotela dalje, v cerkveni doktrini.

V sodobnosti je to načelo ponovno uveljavljeno. To načelo ima več pomenov / vidikov, zato tudi več definicij. Gre za filozofsko načelo, politično načelo / vidik, upravno – organizacijsko načelo in pravno načelo oz. pravni vidik načela.

1. FILOZOFSKO NAČELO

V ospredje postavlja načelo individuma in njegovo svobodo. Vsaka družba, ki se šteje za svobodno in demokratično, spoštuje svobodo posameznika. Gre za moralno obveznost, da se spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov. Človek, za razliko od drugih družbenih bitij, je zavestno bitje, ki v razvoju družbe pridobiva zajamčeno polje svoje svobode. Na svobodi posameznika temeljijo zahteve meščanskih revolucij. Pred njimi je svoboda ljudi omejena na posamezne sloje, kot so lastniki sužnjev, fevdalna gospoda, (suženj sploh ni bil priznan za človeško bitje, govoreče orodje) → instrumentum vocalica

V fevdalizmu velja svoboda za posvetno in cerkveno gosposko, do čim so bili tlačani privezani na zemljo → nexae ad glaebe. Kapitalistična družbena ureditev ne jemlje svobode posamezniku. Gre za delovno silo, ki se giblje v skladu z interesi kapitala. Rezultat meščanskih revolucij so pomembni dokumenti, ki širijo polje človekove svobode. Človek dobiva ustavno priznane svoboščine in pravice, pa tudi dolžnosti. Politična oblast ne sme posegati v to polje človekove svobode, razen v primerih, ko je poseg nujen, da bi se človek udeležil kot človek. Lahko bi rekli, da načelo subsidiarnosti pomeni trajni razmislek o ravnovesju, skladnosti med svobodo posameznika in oblastjo.

Oblast naj posega tudi s pomočjo, ki krepi avtonomijo članov družbe in te vzpodbuja, da razvijejo svoje zmožnosti do maksimuma.

2. POLITIČNO NAČELO

To načelo pomeni takšno delitev oblasti, ki daje temeljni ravnini vse kar ta lahko učinkoviteje in boljše uresničuje kot višje oblasti. V politološkem smislu gre za demokracijo od spodaj navzgor (bottom up democracy) – baza ima

prednost pred vrhom (npr: naša ustava v 9. členu pove, da je lokalna samouprava v Sloveniji zagotovljena) → ustavna garancija lokalni samoupravi; v 138. členu pa pravi: "Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih".

3. UPRAVNO – ORGANIZACIJSKO NAČELO

Pri tem vidiku gre za konkretno razdelitev pristojnosti med državo, regijo in občino glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje → načelo **KONEKSITETE**. Gre enostavno za to, da tisti, (npr: država), ki drugemu povzroči odgovornost za opravljanje določene javne naloge temu zagotovi tudi ustrezna sredstva. Gre za povezanost med prenosom naloge in prenosom sredstev za opravljanje te naloge.

Načelo koneksite je vgrajeno tudi v slovensko Ustavo, in sicer o njem govori 140. člen. Tam je zapisano, da mora država, ko prenese določeno nalogo v opravljanje hkrati zagotoviti ustrezna sredstva. Če se prenesejo samo naloge, potem se načinja (zajeda) materialna osnova lokalne skupnosti, ker mora del svojih sredstev nameniti prenesenim nalogam. To načelo koneksitete je posebej obdelano v nemški npr: znanosti, nemške občine in tudi okraji sprožajo številne ustavne spore, ko dobe naloge brez finančnega pokritja.

V Sloveniji je oteženo uresničevanje načela subsidiarnosti, ki poteka z decentralizacijo, ker imamo premajhne občine. Velikost vpliva na učinkovitost oz. neučinkovitost občin. Občine že danes opravljajo čez 300 nalog, ki se nanašajo na lokalne javne zadeve, pa še teh niso sposobne vseh uresničiti. V občinskih upravah imamo od 2 do 500 zaposlenih.

Veliko se pričakuje od pokrajin, tudi za uresničevanje načela subsidiarnosti. Pokrajine bodo prav tako tudi navezna točka za uresničevanje načela subsidiarnosti. Sicer pa je slovenski problem v odporu države, se pravi centralnih organov do prenosa določenih nalog na nižje ravni. Decentralizacija pomeni tudi izgubo politične moči oz. prerezporeditev politične moči z države na druge ravni oblasti.

Novi zakon o lokalni samoupravi terja od občin z manj kot 3.000 prebivalci, da morajo imeti skupno občinsko upravo. Mi imamo upravno neracionalne občine.

Načelo subsidiarnosti (vertikalna delitev dela) terja pogoje za svoje uresničevanje ustrezne lokalne skupnosti, človeške vire, avtonomijo, glede odločanja o bistvenih javnih zadevah. To načelo je povezano širše še z drugimi načeli kot je učinkovitost, solidarnost, enotnost delovanja, enotnost uporabe. Dodelitev posamezne naloge določeni ravni oblasti mora biti pogojena z obsegom in naravo takšne naloge ter z zahtevo po gospodarnosti in učinkovitosti.

Kaj katera oblast dela, je stvar strokovne presoje. Končna odločitev je vedno politična in je konkretizirana v zakonodaji. Pravni vidik tega načela zahteva spoštovanje načela subsidiarnosti, v ustavi, v zakonodaji, ki je državno pravo in tudi avtonomno pravo, ki ga tvorijo občinski predpisi.

Načelo subsidiarnosti je predvsem usmeritev oz. način razmišljanja pri kreiranju prava in politike. Načelo subsidiarnosti je povezano s politiko in predpisi EU. V pogodbi o ustanovitvi EU je v 3.B členu določeno, da bo EU delovala v skladu z načelom subsidiarnosti tokrat ne tako dolgo, dokler neko dejavnost opravlja učinkoviteje kot bi jo članice same. Razdelitev pristojnosti in nikdar dokončna rešitev. Nekatere zadeve prehajajo od spodaj navzgor, nekatere pa s centralne / državne oblasti na poddržavne ravni.

Nova ustanovna pogodba o EU ima več protokolov, dodatkov, eden od njih se nanaša na načelo subsidiarnosti in proporcionalnosti. Za varovanje načela subsidiarnosti je še posebej pomemben **ODBOR** regij, ki predstavlja čez 150.000 lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope. Ta odbor je posvetovalno telo z okrepljeno vlogo in ga morajo organi EU obvezno vključevati pri pripravljanju politik in predpisov EU, kadar ti prizadevajo interese lokalnih in regionalnih skupnosti.

KOMUNALNI SISTEM (commune – skupnost, skupno)

Temelji med drugim na izkušnjah pariške komune, 1871, ko so oblast v Parizu prevzeli delavci in odpravili oblast kapitalistov. Komuna je takšna skupnost, v kateri naj bi urejali in opravljali zadeve na samoupraven način brez državnega prisiljevanja. V njej naj bi se vršila ti. Deetatizacija – odmiranje države (iz francoske besede l'etat/država)

Komuna naj bi bila vse manj prisilna skupnost, sama uprava v njej pa naj bi nato * celotno družbo.

Komunalni sistem je bil uveden v bivši Jugoslaviji in s tem tudi v Sloveniji. Ustanovljen je bil v letu 1955. Občina je dobila položaj komune na deklarativni ravni. Občina je bila predmet obravnave vseh sprememb ustave po letu 1955; vse do razpada Jugoslavije in sistema socialističnega samoupravljanja. Ker v času komune ne veljajo tržne zakonitosti, ima komuna ob zanemarjanju trga izjemna (velika) pooblastila na gospodarskem in drugih področjih. Ona upravlja celotno gospodarstvo in družbene službe na svojem območju. Zaradi svojih številnih nalog se je število občin zmanjšalo, tako da so nastale velike občine, ki so nekajkratno presegle velikost tedanjih občin v evropskih državah. Jugoslavija je imela na koncu 519 komun, Slovenija pa 62 komun oz. občin in 3 skupnosti občin kot posebne družbeno politične skupnosti (Ljubljana, Maribor, obala).

Občina je bila definirana kot samoupravna in temeljna družbeno politična (oblastna) skupnost. Elementi samouprave in oblasti so se medsebojno prepletali, pri čemer naj bi vse bolj prevladovala samoupravna komponenta. Oblika neprisilnega urejanja odnosov med ljudmi v tedanjih organizacijah združenega dela, krajevnih skupnosti in med njimi so bili ti. Samoupravni sporazumi in družbenimi dogovori. To so bili predpisi ali norme, ki naj bi se spoštovali brez grožnje s prisilo, torej prostovoljno. Veliko teh aktov se je sprejemalo na referendumih, v teh temeljnih celicah. Po tem konceptu naj bi veljala v občini in nato širših družbeno političnih skupnostih (republiki, avtonomni pokrajini in federaciji) načelo skupščinske vladavine, katerega temelj je načelo enotnosti oblasti. Skupščina je bila najvišji organ oblasti v mejah pravic in dolžnosti občine in družbeni organ samoupravljanja. Torej sprejemala naj bi najpomembnejše odločitve, njej torej odgovarjajo vsi drugi organi (izvršni svet) v občini (upravni organ in drugi tedaj obstoječi organi in telesa). Ker je občina bila javno pravna skupnost, temeljna enota političnega sistema, ima podobno organizirano oblast kot ostale skupnosti. Komuna je bila 1. stopnja državne uprave, delovala je torej na upravnem področju, torej na področju, ki ga danes pokrivajo UE (prva stopnja državne uprave). Po mnenju kritikov (Šmidovnik) je bila občina v komunalnem sistemu enaka mešanica lokalne samouprave in državne uprave (ene in druge naloge so se prepletale v njej). Zato je bilo treba po uvedbi lokalne samouprave najprej prerazmejiti državne ali oblastne zadeve od lokalnih javnih zadev. Tudi v občini tedanjega časa imamo elemente lokalne samouprave, npr: tajne volitve lokalnih skupin, oblike sodelovanja občanov (zbori, javne razprave, referendumi). Šlo je za nek kompromis (Šmidovnik) med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in sovjetskim pojmovanjem partijske države. Poglavitne odločitve v občini so bile dejansko v rokah (občinskega komiteja ZK in federacij)

Ker je bila lokalna skupnost potisnjena na stran zaradi nalog občine za državo, se je po naravi skozi tipične narave lokalne skupnosti te zadeve opravljajo v krajevnih skupnostih. Znotraj prevelikih občin nastanejo ožje skupnosti, to je krajevne skupnosti. Te so se ukvarjale s komunalnimi problemi, s samopriskvki v denarju in na druge načine so krajevne skupnosti bistveno spremenile podobo krajev, pogoje ljudi in njihovih družin na kraju bivanja.

EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE IN MI

(ima status konvencij – čez 160)

Evropsko listino lokalne samouprave je sprejel Svet Evrope.

PRIMERJAVA	
SVET EVROPE	EU
Reakcija na nacizem, komunizem (→Churchill)	
politična organizacija	naddržavna tvorba
46 članic	15 članic + 10 = 25 članic po 1/5-2004
Sedež: Strasbourg	Sedež: Bruselj, sodišče v Luksemburgu, parlament v Strasbourg
Politični dokument: konvencija, priporočila	Sprejema pravne predpise: ACQUIS COMMUNAUTAIRE (pravo skupnosti) - Uredbe (regulation) - Direktive - Sklepi (conclusints) - Odločitve (desicion)
	Vsake 6 mesecev predseduje Svetu druga država
3 sestavine/komponente: 1. ODBOR MINISTROV (46 zunanjih ministrov) 2. PARLAMENTARNA SKUPŠČINA	Sestavine: 1. EVROPSKI SVET (zaseda 2x letno, šefi vlad) → najvišji politični vrh unije 2. SVET MINISTROV, ko se skliče

<p>3. KONGRES lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - zbornica regij - zbornica lokalne skupnosti <p>Nudila intelektualno oporo svetu po vojni!</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. svet M za kmetijstvo 2. svet M za prehrano 3. EVROPSKA KOMISIJA (vlada izvršilni organ) →predsednik komisije je član sveta 4. EVROPSKO SODIŠČE (ne obravnava posameznika, ampak npr: skladnost nacionalnih predpisov s predpisi unije) 5. ODBOR REGIJ (posvetovalno telo za vse organe v uniji) 6. EVROPSKA BANKA za obnovo in razvoj
---	---

SVET EVROPE:

- SEKRETARIAT: preko 1600 zaposlenih
- ODBORI: so za posamezna področja: kultura (na odbor se povabi tudi kongres)
- CDLR: vodilni odbor za lokalno in regionalno demokracijo; v odborih so strokovnjaki vlad članic
- SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE: sprejema vloge direktno od državljanov neke države članice.

Razmerje med Svetom Evrope in EU je **ENAKOPRAVNO** in **KOMPLEMENTARNO** (med seboj se dopolnjujeta). Najprej je potrebno biti član Sveta Evrope, nato imaš odprto pot v EU.

Svet Evrope se kot politični organ ukvarja z vprašanji človekovih pravic in temeljnih svoboščin; z vladavino prava, z lokalno in regionalno demokracijo, z varnostjo in stabilnostjo Evrope (ne pa z obrambo – zato je NATO) in drugimi strateškimi vprašanji.

Želi doseči **POENOTENJE STANDARDOV** na določenem področju, ne predpisuje pa konkretnih modelov, npr: **LOKALNE SAMOUPRAVE**, ki bi jih morali po sili uveljaviti (upošteva različnosti), ki izvirajo iz zgodnjega razvoja, različnih kultur, običajev, razvitosti, jezikovnih posebnosti

Cilji za kratkoročno obdobje se določajo na konferencah šefov držav in vlad, ki se sklicujejo za daljša obdobja.

EVROPSKA LISTINA

Evropska listina je najpomembnejši **MULTILATERALNI** (večstranski) pravni dokument v Evropi, ki jo je sprejel odbor ministrov (Svet Evrope) leta 1985 na predlog stalne konference lokalne in regionalne oblasti Evrope (predhodnice kongresa).

Listina je pričela veljati leta 1988, potem ko so jo sprejele prve 4 države in bo veljala dokler bo imela podporo vsaj 4 držav članic. Listino je doslej ratificiralo 36 članic, druge so v različnih fazah priprav za podpis in ratifikacijo. S podpisom država izrazi politično voljo, da želi uveljaviti takšen dokument, z ratifikacijo pa se zaveže, da bo dokument uresničevala. Ta listina (kot bo listina o regionalni samoupravi) določa v 12. členu kaj so države dolžne upoštevati v svoji notranji ureditvi, npr: demokratične lokalne volitve.

Slovenija je od leta 1992 aktivna v Svetu Evrope, v začetku kot opazovalka, leta 1993 pa je postala članica, leta 1994 je podpisala MELLs, 1996 listino ratificirala v celoti, brez * (brez rezervacij).

Listina je za Slovenijo začela veljati 1. marca 1997. Po naši ustavi je ratificirana mednarodna pogodba močnejša od zakonov, ima višjo veljavo. Po naši pravni doktrini postanejo takšne pogodbe sestavni del notranjega prava in se uresničujejo neposredno. Listina je dolgo nastajala, lokalne in regionalne skupnosti pa so že kmalu po nastanku Sveta Evrope (1949) terjale tudi predstavljanje svojih interesov v okviru Sveta Evrope.

Nekateri listino primerjajo s konvencijo Sveta Evrope o Človekovih pravicah. Listina pokriva vse vrste lokalne samouprave v Evropi, temeljne (občine) in širše lokalne skupnosti (pokrajine, province, departmaji, okrožja, lani...). Zdaj je v večletnem pripravljanju evropska listina o regionalni samoupravi, ki naj bi nadgradila MELLs. Regionalizem, regionalizacija – krepitev vloge regij je sodobni pojav v Evropi, ki ni bil tako izrazit v času nastanka MELLs-a. Ta dokument (o RL-regionalna listina) bo predmet razprave na ministrski konferenci v Budimpešti leta 2005.

Leta 2002 je bila takšna konferenca v Helsinkih (Finska), kjer NI bilo doseženo soglasje ministrov ali naj se sprejme listina (konvencija) ali pa priporočilo. Slovenija podpira konvencijo.

V pripravi je tudi svetovna listina o lokalni samoupravi, ki temelji na izkušnjah evropska listina (MELLS-a). To svetovno listino naj bi sprejela generalna skupščina OZN že pred nekaj leti, vendar se je zapletlo. Nasprotujejo ji ZDA in Kitajska. (Kitajska zlasti zaradi načela subsidiarnosti in decentralizacije).

STRUKTURA MELLS

Listina ima 2 dela:

- ☞ **Preambula** (svečani uvod)
- ☞ **Normativni del**, kjer je razdeljeno na več sklopov

Vsebuje:

- ⇒ Materialno pravne določbe (najpomembnejše v členih: 2-11)
- ⇒ Procesne postopkovne določbe, ki govore o postopkih za podpis, njeno verifikacijo, obveščanje generalnega Sveta Evrope ... obveznost generalnega sekretarja, da obvešča druge članice o vsakem podpisu ...

Vsaka država članica Sveta Evrope ima tudi svoje **DOSJE** (file) – uradni dokument o strukturi in dejavnostih njene lokalne samouprave, ki ga ažurira. Naš dokument datira iz leta 1997. skrb za uresničevanje listine v Sloveniji ima po Zakonu o ratifikaciji služba vlade za reformo lokalne samouprave, ki se zdaj imenuje Urad za lokalno samoupravo (MNZ). Ta urad obvešča generalnega sekretarja Sveta Evrope na področju sprememb zakonodaje v Sloveniji in podobno.

PREAMBULA

Preambula ima več izhodišč in ciljev, ki jih zasleduje listina. Lahko bi jih razvrstili v 3 sklope:

1. Svet Evrope poudarja pomen lokalne samouprave kot temelja vsake demokratične ureditve.
2. Gre za pravico do lokalne samouprave, ljudi kot posameznikov in lokalne skupnosti kot takšnih – torej za individualno pravico in kolektivno pravico. Pravica ljudi do udeležbe v lokalni skupnosti izvira iz širše politične pravice človeka, da so udeleženi pri odločanju v javnih zadevah. To pravico naj ljudje neposredno uresničujejo na lokalni ravni.
Spor je v tem, da bi bila individualna pravica, če bi jo lahko iztožil (pa nima sodnega varstva). Šmidovnik: Ne gre za pravico, ampak politično načelo, ki je pri nas zapisano v 9. členu Ustave. Ta pravi: "Lokalna samouprava v Sloveniji je zagotovljena". 138. člen Ustave pa pravi, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Ustavno sodišče RS je v več svojih odločbah pri njihovih obrazložitvah izrecno zapisalo, da gre za pravico prebivalcev do lokalne samouprave.
3. Tako v preambuli kot v normativnem delu, še zlasti v 4. členu gre za načelo subsidiarnosti, kot temeljno načelo listine. V preambuli se listina zavzema za takšne lokalne skupnosti, ki imajo demokratično postavljena telesa odločanja in veliko stopnjo avtonomije (samostojnosti) grede pristojnosti, načinov in sredstev za izvajanje pristojnosti ter potrebne vire.
Načelo subsidiarnosti NI eksplicitno omenjeno, temveč je vsebinsko prisotno in ga ugotovimo z analizo tako preambule kot posameznih členov listine.

NORMATIVNI DEL

2. člen: **USTAVNI IN ZAKONSKI TEMELJI LOKALNE SAMOUPRAVE**

Država, ki ratificira listino, mora jamčiti/zagotavljati lokalno samoupravo v svoji ustavi in zakonodaji. Lokalna samouprava je eden temeljnih **POSTULATOV** (postavk) v vsaki demokratični družbi.

Slovenija ta pogoj izpolnjuje! Lokalna samouprava je v Sloveniji zagotovljena v 9. členu Ustave. Tam je pravzaprav navedena lokalna samouprava kot politično načelo (še ne kot pravica). Kot pravica prebivalcev Slovenije je zagotovljena v 138. členu Ustave (v posebnem poglavju).

Lokalna samouprava je sicer prisotna v vrsti ustavnih določb, npr: v poglavju o človekovih pravicah, kjer je določena odškodninska odgovornost lokalnih organov, kadar povzroča škodo posamezniku ali pravni osebi s svojim nezakonitim ravnanjem.

Slovenija ima vrsto zakonov na čelu z Zakonom o lokalni samoupravi (lex generalis). Ta zakon je temeljni predpis za področje lokalne samouprave, temelji na Ustavi, evropski listini; z njim pa mora biti v skladu vrsta drugih zakonov (lex specialis) → Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o financiranju občin (ZFO).

Zakon o lokalni samoupravi je eden najpogosteje spreminjanih zakonov. Sprejeto je bilo 8 novel zakona (zadnja leta 2002). Zdaj je v zakonodajnem postopku (v 3-faznem) ZLS, ki prinaša številne novosti, npr: odpravlja nadzorni odbor, ki ga bo zamenjala **KOMISIJA ZA NADZOR JAVNE PORABE** kot obvezno delovno telo občinskega sveta.

Sicer je vsa zakonodaja s tega področja v spreminjanju in dopolnjevanju, npr: sprejet bo nov ZFO. Manjkajo nam še:

- ☞ Zakon o pokrajinah, ki bo temeljil na spremenjenih 3 določbah Ustave (členov 143, 140 in 121)
- ☞ Zakon o ustanovitvi pokrajin ⇔ določitvami njihovega območja, sedeža in namena; če bo sprejeto, Ustava določa, da se ta drugi zakon sprejme z $\frac{2}{3}$ večino navzočih poslancev.

V tem času je bil sprejet tudi zakon o glavnem mestu. Svet Evrope je tekoče obveščen o izvršenih in napovedanih spremembah te zakonodaje. Za lokalno samoupravo v Sloveniji pa je usodnega pomena več kot 90 ti. področnih zakonov – zakonov, ki urejajo posamezna območja kot so urejanje prostora, gradnja objektov, osnovno šolstvo, varstvo okolja, gospodarske javne službe V teh zakonih se razmejujejo pristojnosti ali naloge države iz lokalnih skupnosti (načelo subsidiarnosti).

3. člen: **POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE**

Lokalna samouprava je pravica in zmožnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo **BISTVENI DEL** javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Tako preambula kot ta člen govorita o tem, da je za lokalno samoupravo nujna visoka stopnja lokalne avtonomije oz. samostojnosti. Definicij lokalne samouprave je brezštevilo, a ta je najboljša ☞.

To pravico uresničujemo posredno in neposredno. Posredno preko demokratično izvoljenih predstavniških organov, ki imajo lahko tudi njim odgovorne izvršilne organe. Glede sedanjih (npr: župan) je težnja v Evropi, da se tudi vežejo neposredno. Posebno pozornost daje Svet Evrope, ti. participaciji prebivalcev v lokalni skupnosti to je oblikam njihove neposredne udeležbe pri odločanju v lokalni skupnosti. Nekateri od teh navaja ta listina kot so lokalni referendumi, sicer pa se Svet Evrope zavzema za nove oblike pritegovanja ljudi v lokalno javno politiko, npr: uporabo elektronskih medijev, ugotavljanja javnega mnenja (ankete), oblikovanjem ad-hoc (z določenim namenom) odborov zainteresiranih prebivalcev za določeno vprašanje. Naš veljavni ZLS je tako kot tudi predlog novega ZLS na tem področju inovativen.

4. člen: **NAČELA DEJAVNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE**

Gre za lokalne komponente ali pristojnosti, ki jih ni mogoče obravnavati z lokalnimi financami (9. člen listine).

Po evropski listini naj naloge lokalne samouprave določijo Ustava in Zakoni. Pri teh naloga gre za lokalne javne zadeve. Gre za obvezni in izbirni (fakultativni) krog nalog. Prve morajo lokalne skupnosti obvezno opravljati; druge niso obvezne in si jih lokalne skupnosti določijo same glede na svoje potrebe in prioriteta teh potreb, npr: izgradnja pokritega bazena. Če občina ne zmora sama finančno kriti obveznih nalog, je upravičena do določenega dela sredstev iz državnega proračuna. Občina ima vseeno tudi ti. **PRENESENE** naloge, ki jih opravlja v imenu in za račun države, npr: določene državne upravne zadeve. Listina tu postavi načelo, da je treba lokalni skupnosti pustiti svobodo za uresničevanje teh nalog ustrezno krajevnim razmeram. Tu je vsebovano načelo subsidiarnosti v najjasnejši obliki: Listina terja oz. zahteva, da naj javne naloge opravljajo tiste oblasti, ki so najbližje državljanu, začeni s temeljnimi ravnmi oblasti. Višja oblast naj opravlja naloge, ki so utemeljene glede na njihov obseg in naravo ter glede na učinkovitost in gospodarnost.

Katera raven naj kaj opravlja, je stvar strokovne analize in ne politične odločitve.

Pooblastila naj bodo izključna v delokrog posamezne ravni oblasti, npr: občinske – se ne sme vmešavati druga oblast. Najbolj idealno bi bilo, da bi vsaka raven oblasti (lokalna, regija, državna) bila 100% pristojna za določeno nalogo. To danes ni mogoče, večina nalog se dotika interesov občine oz. regije oz. države. V večini primerov gre za **DELJENJE PRISTOJNOSTI**, npr za OŠ sta odgovorni občina (za zgradbo) in država (plače). Imamo tudi primere izključne pristojnosti, npr: državna varnost je v celoti zadeva države; civilna požarna zaščita je v celoti občinska zadeva.

V listini je tudi načelo posvetovanja oz. konzultacije države z lokalnimi oblastmi pri določanju njihovih nalog.

5. člen: **VARSTVO MEJ LOKALNIH SKUPNOSTI**

Lokalne skupnosti so naravne življenjske skupnosti ljudi, ki nastanejo zaradi njihovega skupnega bivanja. Država mora upoštevati mnenje lokalnih oblasti kadar spreminja meje lokalne skupnosti. Vsak tak poseg države ima posledice za prebivalce lokalne skupnosti. Mnenje prizadetih naj se po možnosti ugotavlja z referendumom. V Sloveniji smo pretirali z možnostmi in postopki za ustanavljanje novih občin, h čemur so prispevali predpisi (zlasti Zakon o postopku za ustanovitev občin) in ravnanje politike. Svoj delež je prispevalo tudi Ustavno sodišče RS s svojimi posegi. Po veljavni ureditvi imamo obvezni predhodni referendum za ugotavljanje volje ljudi pred določenimi teritorialnimi spremembami. Gre za obvezno izvedbo tega referenduma, čigar izid pravno ne zavezuje DZ, ko sprejema Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij.

1. mreža občin (47) je nastala na podlagi Ustave (139. člen) in posebnega Zakona o referendumu za ustanovitev občin. Ta zakon je leta 1996 zamenjal Zakon o ustanovitvi občin ter določitev njihovih območij. Novi zakon razveljavlja ta zakon in daje močnejšo vlogo vladi – izvršljivi veji oblasti pri odločanju o teritorialnih spremembah.

6. člen: **ZAPOSLENI V LOKALNIH UPRAVAH**

V skladu z načelom subsidiarnosti JE, da si lokalna skupnost (npr: občina) sama postavi (samostojno) svoj upravni lokalni sistem – svojo lokalno upravo. Listina postavlja nekaj načel za to delo. Ta načela se nanašajo na zaposlovanje ljudi v lokalnih upravah: zaposlovati je treba zelo kakovostno osebje (staff), da bo delovanje učinkovito. Temu osebju pa je treba tudi zagotoviti ustrezno nadaljnje usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje v službi.

Če primerjamo te zahteve z našo situacijo, lahko ugotovimo, da je pravna podlaga za vzpostavitev občinske uprave podana v ZLS, ZJU in še v nekaterih, kot npr: ZIN. Razen tega pa vsaka občina položaj svoje uprave določi v statutu občine, v odloku o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Tempu sledijo še pravilniki v sistemizaciji delovnih mest, o nagrajevanju ter usposabljanju.

V občinskih upravah je zaposlenih okrog 3.800 ljudi, ki imajo po novem status javnega uslužbenca. Funkcionarji niso javni uslužbenci in za njih veljajo splošni predpisi o delovnih razmerjih.

7. člen: **LOKALNI FUNKCIONARJI**

Govori o pogojih lokalnih funkcionarjih. Ti pogoji morajo biti takšni, da jim zagotavljajo svobodno opravljanje njihovih funkcij. Funkcionarjem grede denarna povračila za opravljanje funkcije in ustrezno socialno varstvo. Listina tudi zahteva, da je treba z zakonom določiti s katerimi funkcijami ali dejavnostmi niso združljive funkcije lokalnih funkcionarjev. Lokalni funkcionarji so pri nas:

- ⇒ župan,
- ⇒ podžupan in
- ⇒ člani občinskega odbora.

Če primerjamo te zahteve z našo situacijo, je položaj nosilcev teh javnih funkcij v tem delu urejen v ZLS, v splošnih delovnopравниh predpisih in v splošnih npr: aktih občine, npr: župan ne more biti načelnik UE, član vodstva posameznih organizacij, ki se financirajo iz občinskega proračuna.

Naš župan lahko opravlja funkcijo profesionalno ali pa ne; člani občinskega sveta opravljajo funkcijo neprofesionalno oz. nepoklicno, podžupan pa poklicno, če se strinja župan in tako določi občinski svet.

8. člen: **UPRAVNI NADZOR NAD ZAKONITOSTJO DELOVANJA LOKALNIH ORGANOV**

Listina zahteva, da je ta nadzor zelo jasno opredeljen v nacionalni zakonodaji, tako postopek kot primeri ali objekt nadzora. Ta zahteva želi zavarovati avtonomijo lokalne skupnosti, preprečiti, da bi s tem nadzorom posegali v zajamčen pravni položaj lokalne skupnosti. Nadzor naj ostane v mejah pravnih koristi, ki jih varuje. Ne sme preseči načela sorazmernosti nadzora s koristmi, ki jih varuje.

Nadzor je splošen državni nadzor in ti. (Šmidovnik) postroženi državni nadzor. Pri prvem splošnem se nadzira ustavnost in zakonitost ravnanja lokalnih organov, drugi pa velja za opravljanje prenesenih državnih nalog v opravljanje lokalnih skupnosti. Tu se še dodatno nadzira strokovnost in primernost izvajanja teh nalog. Nadzor o katerem govori MELLIS ima predvsem in najprej preventivno vlogo in sekundarno kaznovanje zaradi neustavnega ali nezakonitega delovanja lokalnih organov. Lokalnim organom je treba pomagati s strokovnim svetovanjem, da odpravijo nepravilnosti. To svetovanje je v rokah tistih organov, ki so pristojni za upravljanje nadzora.

Če te zahteve soočimo z našo situacijo, lahko ugotovimo, da v nadzoru govorita Ustava in posebno poglavje ZLS. Za nadzor skrbijo Vlada in ministristva – vsak na svojem področju. V imenu ministrstev nastopajo najprej UE, ki imajo znotraj sebe še notranje organizacijske enote, npr: za okolje in prostor. Po mnenju nekaterih je nadzor pri nas preveč razpršen. V tujini nadzor upravlja praviloma 1 ministrstvo, čigar resor spada v lokalno samoupravo. V največ primerih je to MNZ, ponekod ministrstvo za javno upravo, ponekod posebno ministrstvo (Makedonija, Švedska) za lokalno samoupravo, ponekod pa določena vladna služba.

Nova ZLS temeljito razdela to vprašanje tudi na zahtevo odločbe ustavnega sodišča. Kdaj in kako razpustiti občinski svet oz. razrešiti župana.

9. člen: **NAČELA FINANCIRANJA LOKALNIH SKUPNOSTI**

nanaša se na financiranje lokalne skupnosti

Brez ustreznega sistema financiranja lokalne skupnosti je lokalna samouprava "fasada" oz. pročelje. Ta člen vsebuje 8 načel:

- ⇒ ustreznost,
- ⇒ sorazmernost,
- ⇒ samofinanciranje,
- ⇒ elastičnost,
- ⇒ izravnava,
- ⇒ sodelovanje,
- ⇒ samostojnost in
- ⇒ zadolževanje

Načelo ustreznosti zahteva, da imajo lokalne skupnosti v okviru nacionalne gospodarske politike pravico do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerim prosto razpolagajo. V večini držav (45 v Svetu Evrope) je zaenkrat tu prevladuje država nad lokalno skupnostjo (državni transferi). Davki so državna zadeva in država odloči kako se delijo med njo in lokalno skupnostjo, prednačijo pa skandinavske države. Tam je lokalna javna poraba že več kot 50% celotne javne porabe (pri nas 10%).

Načelo sorazmernosti pove da morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami lokalne skupnosti. V večini držav se lokalne skupnosti pritožujejo, da tega sorazmerja ni oz. da jim država predpisuje naloge brez ustreznega finančnega kritja.

Načelo samofinanciranja zahteva, da bi lokalne skupnosti imele vsaj del virov iz lokalnih davkov, ki jih same določijo.

Načelo elastičnosti oz. gibkosti se zahteva za raznovrstne vire in njihovo prilagodljivost dejanskemu gibanju * za opravljanje lokalnih nalog.

Načelo solidarnosti (izravnava) se zavzema za pomoč finančno šibkejšim skupnostim. Institut za realizacijo tega načela je finančna izravnava državnega proračuna.

Načelo sodelovanja ali konzultacije terja oz. zahteva da naj bodo državne pomoči usklajene z interesi lokalne skupnosti. Vprašati je treba za mnenje po finančnih predpisih in drugih ukrepih države, ki se nanašajo na interese lokalne skupnosti.

Načelo samostojnosti lokalne skupnosti se zavzema za čim večjo nenamenskost državnih subvencij in dotacij. Lokalni skupnosti je treba omogočiti, da tudi o teh sredstvih odločajo čim bolj svobodno (glede na krajevne potrebe in prioriteto teh potreb). Lokalna skupnost oz. njihovi organi najbolj poznajo te potrebe in zato lahko racionalneje in učinkoviteje uporabljajo državne dotacije in subvencije (razlika je v namenskosti: pri dotaciji niso strogo omejene v namenu, subvencije pa so, npr: subvencioniranje študentske prehrane).

Načelo zadolževanja je pravica do dostopa do trga domačega kapitala in pomeni pravico lokalne skupnosti, da najamejo kredite za večje investicije (pri nas posebna uredba).

10. člen: **PRAVICA LOKANE SKUPNOSTI DO SODELOVANJA**

Nobena lokalna skupnost **NI** samozadostna! Torej takšna, da lahko deluje brez povezovanja z drugimi lokalnimi skupnostmi na horizontalni in vertikalni ravni. Nastopajo določeni skupni interesi in potrebe, ki presegajo meje lokalne skupnosti oz. jih je racionalneje in učinkoviteje reševati v povezavi dveh ali več občin.

Pri horizontalnem povezovanju gre za medobčinsko sodelovanje, ki se kaže v ustanovitvi različnih konzorcij (združbi, povezav) za izvajanje določenih skupnih nalog, npr: na komunalnem področju.

Primer Francije: ima 36.763 občin, od katerih jih ima 80% manj od 2.000 prebivalcev. Problem premajhnih občin rešujejo z medobčinskim sodelovanjem. Poznajo okoli 16.000 konzorcijev (povezav). Občina A je lahko članica večih povezav, gre npr. za OŠ, za skupno čistilno napravo, muzej, skupni vodovod

Nemci imajo ti. namenska združevanja občin (enako).

Pri vertikalnem povezovanju občin pa gre za vključevanje lokalne skupnosti združenja ali asociacije, ki pokrivajo celotno državo (Slovenija). Ta združenja pa imajo 3 vrste funkcij oz. nalog:

1. medsebojna pomoč članic
2. nastopanje pred državnimi organi: ta združenja predstavljajo in zastopajo interese svojih članic kadar država odloča o zadevah, ki se nanašajo tudi na interese lokalnih skupnosti. Sicer so lokalni interesi predstavljeni po drugih kanalih oz. poteh, npr: preko 2. doma parlamenta, npr: zbora regij ali senata, državnega sveta v Sloveniji ...
3. Ta združenja nastopajo tudi navzven v različnih mednarodnih povezavah kot sta Odbor regij pri EU, kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope

Ta pravica do povezovanja lokalnih skupnosti je pomembna tudi za demokratičnost in stabilnost Evrope.

11. člen: **PRAVNO VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE**

Gre za zelo pomembno načelo, ki varuje lokalne skupnosti, ki ga predstavljajo njihovi organi pred neupravičenim poseganjem v njihovo dejavnost. Lokalna samouprava je posebna, avtonomna javnopravna sfera, ki ji je določen položaj z Ustavo in zakoni. Lokalne samouprave so enakopraven partner državi, zato ne more v primeru spora predlagati moč države. Pojavi se 3. činitelj oz. akter (neodvisno sodišče), pred njim imata država in npr: občina položaj enakopravnih strank. Sodno varstvo zagotavljajo ustavna, upravna in vrhovna sodišča, ponekod nimajo upravnega sodišča in to varstvo nudi vrhovno sodišče. Po naši Ustavi se največ tega varstva daje na ustavnem sodišču, ki lahko npr: na predlog * (kot strank) razveljavi določen Zakon ali posamezne člene oz. določbe, če kršijo načela lokalne samouprave.

Dosedanji spori so se med občinami in državo nanašali zlasti na ZLS, posamezne njegove določbe, pa tudi na Zakon o financiranju občin in druge zakone.

Druga sodišča odločajo o konkretnjših vprašanjih, npr: o delitvi premoženja med novo nastale občine, o dokončnih in individualnih upravnih aktih (odločbah).

PROCESNE DOLOČBE EVROPSKE LISTINE

- ☞ Obveznosti,
- ☞ oblasti, na katere se nanaša listina,
- ☞ obveščanje generalnega sekretarja Sveta Evrope,
- ☞ podpis, ratifikacija in začetek veljavnosti,
- ☞ območna klavzula,
- ☞ odpoved in
- ☞ ratifikacije.

Te določbe se nanašajo na določene postopke, 12. člen govori o obveznem delu listine. Listina se nanaša na vse vrste lokalnih skupnosti na ozemlju posamezne države (13. člen). Če bo prišlo do sprejema Evropske listine o regionalni samoupravi, bodo tam zapisana načela regionalne samouprave. Posamezna država lahko izvzame določene lokalne skupnosti iz uporabe listine in kasneje sporoči generalnemu sekretarju morebitne spremembe. Sicer je treba generalnega sekretarja tekoče obveščati o vseh spremembah v zakonodaji posamezne države, ki se nanaša na lokalne skupnosti. Govor je še o podpisu in ratifikaciji listine, njeni veljavnosti in odpovedi listine.

Čeprav govorimo največ o MELLs, gre še za pomembne druge uradne dokumente, ki obravnavajo specialne teme, npr: položaj mladih v lokalni samoupravi, položaj tujcev in v pripravi so novi dokumenti v obliki konvencij ali priporočil, npr: mednarodna konferenca bo te dni obravnavala etične standarde v javnem sektorju, kamor spada tudi lokalna samouprava (Amsterdam). Rezultat te konference bo verifikacija priročnika Sveta Evrope o javni etiki na lokalni ravni. Ta priročnik je namenjen uporabi dobrih praks pri upravljanju občinske lastnine, občinskih financ, financiranju lokalnih političnih strank, kampanje, ravnanju osebja, ki deluje v lokalnih upravah; kar vse naj bi preprečevala korupcijo in druge oblike finančnega kriminala na lokalni ravni. Predvideni so ukrepi lokalnih in centralnih oblasti glede reševanj teh vprašanj. V priročniku je zbran vse **A KEY** – vsa dosedanja prizadevanja Sveta Evrope za izboljšanje upravljanja na lokalni ravni, da ne bi prišlo do korupcije in drugih kaznivih dejanj. Namera tega dokumenta je najprej preprečevati in šele nato kaznovati.

EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA O ČEZMEJNEM SODELOVANJU LOKALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI (EOK)

Sprejeta je bila leta 1980 v Madridu in se nanaša na se oblike obmejnega in čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti vseh vrst.

Preambula te konvencije poudarja, da ima to sodelovanje za cilj zagotoviti večjo enotnost med članicami Sveta Evrope in pospeševati sodelovanje med njimi. To sodelovanje pa vključuje tudi poddržavne ravni oblasti, od tod izhaja geslo "Evropa regij". Lokalne skupnosti sodelujejo zlasti na področjih regionalnega, mestnega in podeželskega razvoja, varstva okolja, izboljšanja infrastrukture in storitev ter medsebojne pomoči ob nesrečah. Slovenija je listino z obema dodatnima protokoloma oz. dodatnoma podpisala leta 1998, ratificirala pa leta 2003. konvencija je kratka, vsega ima 12 členov; ima pa obsežne priloge, ki se nanašajo na vzorčne in okvirne sporazume, statut in pogodbe na področju čezmejnega sodelovanja, npr: vzorčni meddržavni sporazum o organih čezmejnega sodelovanja ali pa okvirni sporazum o ustanovitvi skupine za sodelovanje med lokalnimi oblastmi. To je pomoč lokalnim skupnostim in državam kako pravno vzpostaviti različne oblike tega sodelovanja. Pomembno je, da se vsaka pogodbenica zaveže, da bo vzpodbujala to sodelovanje, to sodelovanje spoštuje pravni red vsake države, ga ne spreminja. Listina se sicer zavzema za harmonizacijo, to je za uskladitev določenih pravnih predpisov dveh ali več držav, da bi lahko potekalo to sodelovanje.

Dodatna protokola sta precizirala določene pojme kot je: obmejno sodelovanje in čezmejno sodelovanje.

Slovenija ima na področju čezmejnega sodelovanja bogate izkušnje, saj je bilo realiziranih čez 100 projektov tega sodelovanja naših lokalnih skupnosti z lokalnimi skupnostmi Italije, Avstrije in Madžarske. Na začetku je to sodelovanje s Hrvaško. Slovenija je pripravila okoli 40 projektov za sodelovanje s Hrvaško.

Ti projekti so bili doslej sofinancirali iz sredstev EU, kot je bil **PHARE** program (Jana Benko – Poročilo).

Po razpadu Jugoslavije je nastal tudi Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, ki v veliki meri vključuje tudi čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti na teh območjih. Ni pomembno le sodelovanje med državami ter vse bolj tudi čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, v najnovejših dokumentih, tako EU kot tudi Sveta Evrope je nepogrešljiva sestavina čezmejno sodelovanje kot faktor stabilnosti in varnosti v Evropi.

PRAVNA PODLAGA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

- ⇒ Ustava,
- ⇒ Evropska listina,
- ⇒ ZLS,
- ⇒ Zakon o financiranju občin,
- ⇒ Zakon o lokalnih volitvah,
- ⇒ Zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij (ZPUODNO) bo uveljavljen z novim ZLS,
- ⇒ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (bo nov),
- ⇒ Zakon o glavnem mestu,
- ⇒ Zakon o pokrajinah,
- ⇒ Zakon o ustanovitvi pokrajin, njihovih imenih in sedežih,
- ⇒ področni zakoni (teh je čez 90),
- ⇒ Statut in drugi splošni pravni akti občin.

Pripravlja se tudi nov ZFO in povsem nov Zakon o financiranju pokrajin. Spremembe zakonodaje so odvisne od sprememb Ustave, ki so pripravljene za obravnavo in sprejem v DZ (aprila → izredna seja).

Gre za nov 143. člen, ki bo ustrezna ustavnopravna podlaga za sprejem zakonov o pokrajini. S to spremembo je povezana tudi sprememba drugih dveh (140. in 121.) členov. Pri 140. členu se ohrani predhodno soglasje občine za prenos v opravljanje določenih državnih nalog nanjo. Opravljeno je predhodno soglasje občine za prenos v opravljanje določenih državnih nalog.

Sprememba 121. člena pa bo omogočila, da bodo lahko državne upravne naloge poleg ministrstev opravljali tudi občinski in pokrajinski upravni organi.

Če bodo te spremembe, ki jih je pripravila stroka (in delno popravila politiko) sprejela, lahko pričakujemo decentralizacijo RS in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti.

ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zaradi številnih novel je sedanji ZLS neustrezen, notranje nesklepčen oz. nekonsistenten. Potrebno ga je ali prečistiti ali pripraviti nov ZLS. Prečistili bi ga lahko z 9. novelo. Odločeno je, da se sprejme nove ZLS. "Nov" je treba jemati pogojno. Predlog novega ZLS ohranja številne rešitve iz veljavnega zakona, npr: da je občinski svet najvišje organ odločanja v občini, daje občina lahko notranje členjena in drugo. Prinaša pa novosti, npr: da ne bomo imeli več nadzornega odbora, temveč posebno komisijo občinskega sveta z nadzorom javne porabe ali pa, da se odvzame pravna subjektiviteta ožjim delom občin pa npr: da bo poslej župan tudi član občinskega sveta in imel pravico glasovati. Predlog "novega" ZLS bo šel skozi vse 3 faze postopka, tako da ni verjetno, da bi bil sprejet še v tem mandatu DZ.

ZLS ima dolgo zgodovino, sprejet je bil na podlagi Ustave v decembru 1993. Pri pripravi tega zakona je šlo za spopad 2 stališč.

Po prvem (Bučar) Zakon o lokalni samoupravi ni potreben, zadostujejo ustavne določbe, vse drugo pa je stvar avtonomnega odločanja v občini. Ta struja je uspela tudi ustavo vnesti (nesrečni) 143. člen. Skladno s svojim stališčem so tudi prodi sedanjim ustavnim spremembam, še zlasti proti uvedbi pokrajin, kot obveznih širših lokalnih skupnosti, na katere je brez ostanka razdeljena Slovenija.

Zagovorniki drugega stališča (Šmidovnik) pa so ves čas podpirali nujnost sprejetja ZLS iz več razlogov. Eden najpomembnejših je, da se lokalna samouprava v Sloveniji uvaja na novo in, da jo je treba podrobneje zakonsko urediti in s tem zavarovati pred neupravičenimi posegi države. Ta struja je ves čas tudi opozarjala, da so ustavne določbe preskromne in nedorečene, strokovno vprašljive, npr: koncept pokrajine kot prostovoljne združbe občin; preozko opredeljena pristojnost občin, čeprav je bila evropska listina prisotna, pri pisanju Ustave ni bila dovolj upoštevana; zlasti NE njeno temeljno načelo subsidiarnosti.

ZLS ima od vsega začetka 12 poglavij in je najprej štel 105 členov. Z novelami se je širil z novimi členi, tako da šteje danes 135 členov, od kateri so nekateri tehnično nevzdržni (51. člen).

ZLS je sistemski zakon. Ureja načelno področje lokalne samouprave. Posamezna vprašanja, ki jih zakon ureja načelno najprej konkretizirajo drugi zakoni, kot je npr: Zakon o financiranju občin. Ti zakoni morajo biti v skladu z ZLS, npr: če se želi spremeniti način financiranja občin, so potrebne tudi določene spremembe v sistemskem zakonu.

Kot vsak sistemski zakon ima najprej **SPLOŠNE DOLOČBE**, ki so načelne in jih nato najprej konkretizirajo ostala poglavja v zakonu. Če primerjamo te splošne določbe z ustavnimi določbami, so formulacije oz. opredelitve skoraj enake: splošne določbe so prepis splošnih določb; razen teh pa vsebujejo še določbe, ki so posledica ratifikacije Evropske listine in določbe, ki so značilne za urejanje lokalne samouprave.

Iz splošnih določb izhaja, da je občina v našem sistemu temelj na samoupravni lokalni skupnosti. Ta skupnost ima vrsto nalog, ki jih določa sama ali pa so ji naložene z zakoni.

V skladu z Ustavo je tudi povedano, da se občine prostovoljno združujejo v širše lokalne skupnosti. Te torej niso **OBVEZNE** tako kot so občine! So kreacija oz. stvaritev občin in ne države; po novem pa bodo kreacija **DRŽAVE**. Država jih bo ustanovila z zakonom.

V našem sistemu poznamo še **MESTNE OBČINE** (11) in **OBČINE S POSEBNIM STATUSOM**, o katerih je govora v 26. in 27. členu ZLS.

V Sloveniji živita italijanska in madžarska narodna skupnost ter Romi kot posebna etnična skupina. Zakon zagotavlja tudi udeležbo teh skupin v lokalni skupnosti, predvsem v občinskih sveti. Poznamo tudi (6. člen) ti. **MEDOBČINSKO SODELOVANJE**, ko občine med seboj sodelujejo zaradi določenih skupnih zadev, ustanovljajo lahko zveze občin, ki imajo status pravne osebe. To medobčinsko sodelovanje pomeni horizontalno povezovanje občin. Poznamo pa tudi združenja občin, ki so oblika vertikalnega povezovanja občin. Zaenkrat imamo 2 ti. **REPREZENTATIVNI OBČINI**. To je ZOS in SOS.

V splošnih določbah pa so še določbe, ki se nanašajo na občinske oznake, ki jih ločijo od drugih občin. Vsaka občina ima pravico do svojega imena, grba, sedeža, zastave, pečata in svojih članov.

11. člen: prevzeto iz Evropske listine na kakšen način uresničujemo pravico do lokalne samouprave (2 načina: posredno in neposredno).

Lokalna demokracija je splet oz. simbioza predstavniške in neposredne demokracije. Odločamo preko demokratično izvoljenih organov in z oblikami osebnega odločanja kot so zbori občanov, referendumi, lokalne volitve in državna iniciativa.

Za lokalno skupnost je teritorij oz. ozemlje konstitutivna značilnost (brez tega je ni!). ZLS v 2. poglavju govori o **OBMOČJU** in **DELIH OBČINE**. Gradbeni temelj je **NASELJE**. Občino sestavljajo 1 ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. 6.000 naselij je razvrščenih v sedanjih 193 občin.

13. člen: v njem so določeni pogoji za ustanovitev občine. Gre za 8 materialnih pogojev in 1 količinski (13a) pogoj.

Še prej pa zakon v 1. odstavku 13. člena zahteva, da mora biti občina **SPOSOBNA** zadovoljevati potrebe in interese prebivalstva ter opravljati druge zakonske naloge. Zakon je proti občinam, ki niso sposobne delovati. Čeprav je vedno težko določiti velikost občine, ker na to vplivajo številni faktorji, je v sodobnosti poudarjeno, da mora lokalna skupnost imeti zadostne finančne in človeške vire za svojo učinkovito delovanje.

Napačno se interpretira pravica do lokalne samouprave s pravico do lastne občine kakršne koli že. Tudi po Evropski listini (3. člen) velja, da gre za pravico in zmožnost lokalne skupnosti, da opravljajo bistveni del javnih zadev.

Materialni pogoji so:

- ☞ popolna osnovna šola (ne podružnica),
- ☞ zdravstveni dom ali postaja,
- ☞ trgovina z živili,
- ☞ komunalna opremljenost,
- ☞ poštne storitve,
- ☞ banke ali hranilnice,
- ☞ knjižnica
- ☞ in prostori za upravno dejavnost lokalne skupnosti.

Količinski pogoj je najmanj 5.000 prebivalcev z možnimi izjemami. Te izjeme je treba tolmačiti **RESTRIKTIVNO** oz. omejevalno, npr: stroka je kot izjeme podpirala občine kot so: Bloke, Jezersko, Solčava ... Izjeme so postale pravilo!

Odgovor so pokrajine – tam bo mogoče decentralizacija. Vseh 9 pogojev mora biti dano skupaj – **KOMULATIVNO**. Prvo besedilo ZLS je terjalo (v istem 13. členu), da kandidatka za novo občino izpolnjuje 6 od 12 pogojev, kjer je bila tudi npr: civilna zaščita, požarna varnost, količinskega pogoja pa sploh ni bilo. Po takratnih kriterijih je vsako večje naselje izpolnjevalo pogoje za občino. Na takšni podlagi je prišlo do nemogočega predloga, da se občina razdeli na 340 občin (referendum maja 1994 zavrnjen). Grozila je ustavna kriza in poseglo je ustavno sodišče – razveljavljen 13. člen in ustavno sodišče je naložilo javne zakonske pogoje, podaljšalo mandat takratnim

občinskim organom do konca leta 1994, po neuspešnih referendumih je prišlo do 1 mreže občin – 147 namesto prejšnjih 62 komun.

Mesto je postalo ustavna in zakonska kategorija v novem sistemu. Mesto je bilo nazadnje omenjeno v 50. letih prejšnjega stoletja v Ustavi, kasneje pa ne več.

Mesto je poseben tip naselja. Gre za urbano naselje, ki se razlikuje (15a) od drugih naselij po svoji velikosti, načinu poselitve, ekonomski strukturi in zgodovinskemu razvoju. Da dobi naselje status mesta, je potreben poseben sklep DZ. DZ je ta status leta 2000 priznal 52 naseljem v Sloveniji. Nekatera mesta so dobila tak status daleč nazaj v zgodovini in je DZ le še enkrat potrdil njihov status. Druga pa so novejšega datuma, nastala npr: po II. Svetovni vojni: Velenje, Nova Gorica Mesto je lahko podlaga (rezidium) za nastanek mestne občine.

Mestna občina se lahko pod določenimi pogoji ustanovi le v **MESTIH**. Mestna občina je drugi tip občine.

Tretji tip pa so občine s posebnim statusom, ki jih zaenkrat še nimamo. Tak status jim podeli DZ in na tej podlagi (26, 27) lahko dobe dodatna sredstva državnega proračuna.

Kriterije za pridobitev takšnega statusa določi poseben zakon, to je Zakon o vzpodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999. Pripravljen je predlog novega Zakona o vzpodbujanju regionalnega razvoja. Tu je veliko stvari spornih, pred vsem pa dejstvo, da se ta zakon pripravlja ločeno od Zakona o pokrajinah. Glede pokrajin je situacija taka: ustavna komisija je podprla predlog Vlade in svoje strokovne skupine, da se sprejme nov 143. člen Ustave o pokrajinah in z njim povezane spremembe (140. in 129. člena).

DZ na 42. izredni seji ni zbral dovolj glasov za ustavni zakon o teh spremembah, ki bi ga kasneje moral sprejemati z $\frac{2}{3}$ večino. Podprl je v tej fazi samo 1 iztrgano določbo spremenjenega 143. člena, po kateri se ohrani predhodno soglasje občin za prenos posameznih državnih nalog nanje. Strokovna skupina meni, da ta DZ ne bo zmogel sprejeti predlaganih sprememb in bo to naloga DZ novega sklica. S tem problem pokrajin ni odpravljen in veljajo vsi argumenti zanje.

OBČINA

OBČINA se lahko po lastni odločitvi odloči, da bodo znotraj nje obstajale še ožje teritorialne enote ali deli. To so krajevne, vaške in četrtne skupnosti. Zgodovina členitev občin na našem območju je bogata. V komunalnem sistemu so bili ti ožji deli nadomestek za klasično občino, kot so jo poznali drugje. Krajevna skupnost je opravljala večino nalog kot občina v tujini. Dandanašnja občina pa je te naloge prevzela kot svoje. Ožji del je zato sestavni del občine, ne pa občina v občini. Pravni položaj in naloge ožjega dela določa občinski statut, na njegovi podlagi pa še posebni odloki.

Ožje dele poznajo tudi v tujini, npr: soseske, rajone, pokraje, vaške skupnosti in podobne. Preko ožjih delov se gradi občino kot demokratično institucijo. Nanje se lahko prenaša določene občinske naloge (skupaj s sredstvi) 19.b člen; in preko ožjih delov se na organiziran način oblikujejo predlogi, zahteve, stališča prebivalcev teh ožjih delov o reševanju določenih vprašanj v občini ali še posebej v ožjem delu. Ustavno sodišče je poseglo tudi v te določbe in zahtevalo, da zakon natančneje določi pravni status ožjih delov.

Gre za vprašanje pravne osebnosti ožjega dela. Ožji del je **LAHKO** pravna oseba in ima torej pravico nastopati v premoženjskem pravnem prometu **ALI** pa **NI** pravna oseba. O tem odloči občinski statut. Npr: 17 četrtnih skupnosti v Ljubljani je pravnih oseb. Ker je občina subsidiarno odgovorna za obveznosti ožjega dela, se lahko določeni pravni posli sklenejo le s soglasjem župana. Ožji del ima lahko svoje premoženje, s katerim razpolaga, sam in v skladu z občinskim statutom.

Predlog novega ZLS ukinja rešitev, da je lahko ožji del pravna oseba in bo premoženje ožjih delov postalo premoženje občine.

OŽJI DEL kot pravna oseba ima svoj finančni načrt, ki je sestavni del občinskega proračuna. Za takšen ožji del se lahko razpiše tudi **SAMOPRISPEVEK**.

Če ožji del ni pravna oseba, se prav tako financira iz občinskega proračuna, njegov položaj pa je šibkejši.

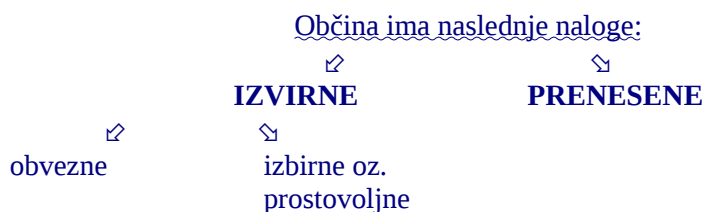
NALOGE OBČINE

Kakšne naloge opravljajo lokalne skupnosti v določeni državi, je pokazatelj razvitosti lokalne samouprave in še zlasti razumevanja načela subsidiarnosti – ali je bilo to načelo upoštevano pri določanju pristojnosti države in lokalne skupnosti. Številne sodobne države, npr: Nordijske oz. Skandinavske imajo več kot 50% javnih zadev danih v pristojnost njihovih občin in širših lokalnih skupnosti, če je jih imajo (Finska ima poseben model regionalizacije – regionalne svete, ki se volijo posredno v občinskih svetih. Ne obstaja regija kot samostojna enota).

Temu prenosu zadev z države na občine in regije rečemo lahko politična decentralizacija, ki jo spremlja **FISKALNA DECENTRALIZACIJA** (prenos zadev mora spremljati tudi prenos finančnih sredstev). Upravna decentralizacija pa pomeni prenos opravljanja državnih upravnih nalog na nižje ravni, bodisi na lokalne skupnosti, bodisi na enote državne uprave na terenu (pri nas UE).

ZLS ne našteva v tem poglavju konkretnih nalog občine, temveč predvsem tipična področja, npr: okoljevarstvo; na katerih opravlja del nalog občina. Konkretni razvid nalog je vsebina vrste (čez 80) področnih zakonov, npr: o otroškem varstvu, zdravstvenem varstvu, o urejanju prostora in drugih. Ta člen (21.) ne našteva teh področij **TAKSATIVNO** – izčrpno, temveč le *.

Ta člen je bil potreben, ker se je lokalna samouprava uvajala na novo in je bilo treba določiti njeno bistveno vsebino, da bi jo tudi zavarovali pred neupravičenimi posegi države. Predlog novega ZLS takega člena ne vsebuje več.



Kaj so **OBVEZNE** lokalne javne zadeve, določajo Ustava, zakoni ter podzakonski predpisi.

IZBIRNE naloge pa si občina določi sama – avtonomno in so odraz krajevnih razmer in potreb posamezen občine; bogatejše občine si lahko določijo več izbirnih ali dodatnih nalog, npr: bazen, gledališke skupine, teatre ...

PRENESENE naloge pa so državne upravne naloge. Te opravlja občina v imenu in za račun države in pod strožjim državnim nadzorom.

Naloge slovenskih občin so v celoti vsebovane v katalogu pristojnosti občin, ki se tekoče ažurira. Teh nalog je 300 in so porazdeljene v 7 skupin, ter med župana, občinski svet, nadzorni odbori in nekatera telesa občinskega sveta (npr: svet za varstvo uporabnikov javnih storitev, štab civilne zaščite).

V procesu razmejevanja pristojnosti ni konca . prerazporeditev pristojnosti je odvisna od razmerja sil v parlamentu. Ta sprejema zakone in določa z njimi pristojnosti države oz. lokalne skupnosti. DZ določa kaj so javne zadeve, katere so državne javne zadeve in katere so lokalne javne zadeve. Velja načelo, da naj bo občina pristojna za vse javne zadeve, ki jih lahko rešuje učinkoviteje, racionalneje in bližje državljanom oz. uporabnikom. Lokalna oblast najboljše pozna potrebe svojih prebivalcev (bolj kot država).

Delokrog lokalne skupnosti pa je seveda odvisen tudi od njene velikosti. Večja lokalna skupnost lahko opravlja več funkcij ali nalog in obratno.ž

Svet Evrope si prizadeva razrešiti razmerje med velikostjo, učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju.

Občina mora imeti ustrezne človeške in materialne vire, da bi lahko uspešno delovala. Premajhna občina tega nima in je zato povsem odvisna od volje državljanov oz. državnih sredstev. To pa ni razvita lokalna samouprava.

Ena od novel je prinesla tudi 21a. člen, ki se nanaša na statistično, evidenčno in analitično funkcijo občine. Za te potrebe ima tudi pravico pridobivati podatke od pooblaščenih upraviteljev zbirk podatkov, npr: od CRP-ja, od RGV

(geodetske), Urada za statistiko RS in drugih. Katere podatke lahko pridobi na podlagi svoje pisne zahteve določajo pravila, ki veljajo za posamezne zbirke podatkov. Občino pri tem veže tudi Zakon o varstvu osebnih podatkov.

ORGANI OBČINE

Idealno bi bilo, če bi lahko v lokalni skupnosti vsi prebivalci odločali o vsem. To je mogoče v zelo majhnih lokalnih skupnostih zaradi bliskosti odnosov med ljudmi. Takšna je bila situacija, npr: v antičnem polisu, ki je bil hkrati država. V sodobnosti je le izjemoma mogoče imeti prevladujoče neposredno odločanje prebivalcev, npr: v majhnih švicarskih občinah, v nekaterih enotah ZDA, kjer imajo ti. komisionarski sistem: večino odločitev sprejemajo ljudje na zborih. Te odločitve pa morajo uresničevati **KOMISIONARJI**.

Danes gre za neposredno in posredno odločanje v občini oz. lokalni skupnosti. Lokalna demokracija je splet neposredne in predstavniške demokracije. Obe obliki morata biti dani, da lahko govorimo o demokratičnosti odločanju. Najbolj šibka točka v Evropi je neposredna udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju. Celotno v državah z razvito lokalno samoupravo opažajo upadanje interesa ljudi za lokalno politiko.

Zaradi tega je Svet Evrope opravil raziskavo v izbranih državah o tem vprašanju. Nastala je študija o participaciji, leta 2001 pa je bilo sprejeto posebno priporočilo o participaciji državljanov v lokalnem javnem življenju.

Lahko rečemo, da so določene skupne ljudi še posebej ne dovolj predstavljene. Tudi v organih odločanja v lokalni skupnosti npr: mladi, ženske, ostareli, zanje se predlaga vrsta ukrepov v tem priporočilu, ki ga naj bi sprejele te države in njihove lokalne skupnosti (mladinski sveti kot paralelni organ občinskemu svetu).

Neposredna demokracija v lokalni skupnosti je pogoj tudi za demokracijo na regionalni in državni ravni.

Zastopnost interesov lokalnih skupnosti na širših ravneh odločanja se zagotavlja na različne načine, npr: preko združenj lokalne skupnosti, preko posebnega II. doma v parlamentu (zbor regij), preko državnih referendumov, preko zahtev za izdajo določenih zakonov, itd.

Pri nas imamo 2 združenji:

- ☞ **DRŽAVNI SVET:** kjer je 22 predstavnikov lokalnih interesov in
- ☞ **MEDPOOBLAŠČENIMI** predlogi zakonov 5000 volilcev.

Ni še pozabljena ideja o **ZBORU REGIJ** v slovenskem parlamentu kot drugem domu, ki bi predstavljal interes občin in pokrajin. Razen tega gre tudi za pomoč, svetovanje in vplivanje zunanjih dejavnikov kot so Svet Evrope, EU in drugi. Ti sprejemajo bolj ali manj zavezujoče dokumente, ki jih je treba uresničevati v njihovih članicah.

Nepravilno je preslikovati načelo delitve oblasti kot velja za državno ureditev na lokalno raven. Čeprav obstaja določena pristojnost občinskega sveta, da ureja določene odnose v občini, ga ne moremo enačiti z DZ.

V lokalni skupnosti gre za konkretne interese prebivalcev te občine in za njihovo uresničevanje. Razlika med občinskim svetom in županom je v bistvu ta, da občinski svet sprejema splošne (strateške) odločitve; župan in drugi organi oz. telesa pa konkretne ali individualne odločitve za uresničevanje splošnih odločitev.

Vse te odločitve se nanašajo na konkretne lokalne javne zadeve. Tako lahko rečemo, da sta oba organa (občinski svet in župan) v funkciji izvrševanja oz. uresničevanja interesov prebivalcev občine.

Zaenkrat imamo 3 organe v občini:

- ⇒ **OBČINSKI SVET**
- ⇒ **ŽUPAN** in
- ⇒ **NADZORNI ODBOR.**

Občinski svet in župan sta izvoljena **NEPOSREDNO**. Župan po dvokrožnem večinskem volilnem sistemu, občinski svet pa:

- ☞ 7-12 članski: po **VEČINSKEM** volilnem sistemu
- ☞ 12-45 članski: po **PROPORCIONALNEM** volilnem sistemu

Nadzorni odbor pa imenuje in razrešuje občinski svet izmed občanov.

OBČINSKI SVET

Pristojnosti občinskega sveta so:

- ⇒ **UREJEVALNE** oz. **NORMATIVNE,**
- ⇒ **VOLILNE** (imenuje nadzorni odbor) in
- ⇒ Določene naloge pri **UPRAVLJANJU OBČINSKEGA PREMOŽENJA**, npr: občinski svet odloča o odtujevanju nepremičnega premoženja (o tem ne more odločiti župan)

V okviru UREJEVALNE FUNKCIJE občinski svet sprejema:

- ☞ statut občine,
- ☞ odloke (npr: o organizaciji in delu občinske uprave);
- ☞ proračun in zaključni račun občinskega proračuna in
- ☞ prostorske ter druge plane razvoja.

V okviru **VOLILNIH** opravil imenuje in razrešuje člane svojih delovnih teles, in če tako določa občinski statut, določa člane odborov v posameznih delih občine kot svojih posvetovalnih teles v primeru, da občina ni notranje členjena.

Občinski svet imenuje tudi določena telesa, npr: štab civilne zaščite, ki jih zahtevajo posamezni zakoni.

Občinski svet ima obvezno komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (KVIAZ → v DZ: komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve).

Od leta 1998 dalje delovna telesa občinskega sveta **LAHKO** ne samo obravnavajo posamezne zadeve in dajejo svoja mnenja; temveč tudi predlagajo odloke in druge odločitve, ki jih sprejema občinski svet.

Delo občinskega sveta je urejeno s **POSLOVNIKOM**, ki ga občinski svet sprejema z $\frac{2}{3}$ večino navzočih članov (statut pa $\frac{2}{3}$ vseh).

ŽUPAN

Župan je v našem sistemu lokalne samouprave izjemno močan; prekaša ga le francoski župan, ki je tudi predstavnik države v občini. Naš župan ima ne samo **IZVRŠILNO** funkcijo, temveč še vrsto drugih funkcij.

1. V okviru **IZVRŠILNE FUNKCIJE** izvršuje odločitve občinskega sveta in je za to odgovoren. Če ne uresničuje zakonitih odločitev občinskega sveta, je to eden od razlogov za njegovo razrešitev, ki jo opravi DZ.

Župan je **EDINI PREDLAGATELJ PRORAČUNA** in **ZAKLJUČNEGA RAČUNA** občinskega proračuna.

2. Župan predlaga tudi večino drugih odločitev (odloke, razvojne načrte).

3. Župan predstavlja občino in od leta 1998 dalje tudi občinski svet.

4. Od leta 1998 dalje sklicuje in vodi seje občinskega sveta, vendar ni njegov člani ter nima pravice glasovati. To pa zato, ker je v preteklosti prišlo do blokad v delovanju teh dveh organov zaradi njune **KOHABITACIJE** (enakopravnosti), ker sta oba neposredno izvoljena.

Zato lahko pooblasti podžupana. Podžupana voli na predlog župana občinski svet izmed svojih članov. Občina mora imeti vsaj 1 podžupana. Tudi ta rešitev ni končna (da župan sklicuje in vodi seje).

5. Župan ima **PREDSTOJNIŠKO FUNKCIJO**. Je predstojnik občinske uprave, njeno delo pa neposredno vodi **TAJNIK** oz. **DIREKTOR OBČINSKE UPRAVE**. Te imenuje in razrešuje župan. V okviru te funkcije župan tudi odloča o sporih med organi občinske uprave. Sprejema sklepe delovne pogodbe, če zato ne pooblasti tajnika.

6. Župan je **VARUH ZAKONITOSTI** v občini. On skrbi, da so sprejete odločitve, ki so v skladu z Ustavo in zakoni. On skrbi tudi za njihovo objavo v uradnem glasilu (občinskem ali uradnem listu RS).

Če župan meni, da je sprejeta splošna (npr: odlok) ali posamična (npr: sklep) odločitev občinskega sveta, protiustavna, zadrži objavo in s tem izvrševanje. Zahteva, da občinski svet na naslednji seji odloči in pri tem navede razloge.

Če občinski svet odloči enako, župan takšno odločitev objavi in **LAHKO** (ni nujno) začne postopek pred Ustavnim sodiščem (kadar gre za splošne odločitve) ali pred Upravnim sodiščem (kadar gre za posamične odločitve).

7. Župan sodeluje pri upravnem odločanju v občini kot I. ali II. stopnja. Kot I. stopnja odloča pri upravnih zadevah iz **IZVIRNE PRISTOJNOSTI** občine, če zakon ne določa drugače. Kot II. stopnja pa odloča v upravnih zadevah iz prenesene pristojnosti, če zakon ne določa drugače.

Sprememba ZUP-a je, da lahko npr: postopek vodi in v njem odloča uradna oseba, ki ima predpisano izobrazbo in strokovni izpit. V primeru, da župan ali direktor občinske uprave ne izpolnjujeta predpisanih pogojev, mora postopek voditi uradna oseba, ki te pogoje izpolnjuje.

8. Župan je član KOS (koordinacijskega sosveta) pri načelniku UE kot posvetovalnega telesa za izboljšanje delovanja občinskih organov in UE.

9. Župan ima po 34. členu posebne naloge v **IZREDNIH RAZMERAH** (naravne katastrofe, vojne razmere). V teh razmerah župan sprejema tudi odločitve, ki so sicer v pristojnosti občinskega sveta. Te odločitve pa mora dati v potrditev občinskemu svetu, ko se ta lahko sestane.

NADZORNI ODBOR

Je najvišji organ nadzora v občini. Imenuje in razrešuje ga občinski svet. Nadzorni odbor nadzira upravljanje občinskega premoženja ter predvsem porabo proračunskih sredstev. Vsa ta sredstva so namenska in nadzorni odbor v celoti nadzira namenskost in smotrnost proračunskih sredstev. Nadzira vse tiste, ki so uporabniki proračuna občine.

V svojih ugotovitvah pripravlja **PRIPOROČILA** in **POROČILO**. **PRIPOROČILA** morajo obravnavati in upoštevati vsi tisti, na katere se nanašajo: nadzorni odbor lahko zahteva pomoč zunanega izvedenca, ki ga imenuje na njegov predlog občinski svet. Strokovno pomoč sicer nadzornemu odboru dajeta župan in občinska uprava.

Novi ZLS namesto nadzornega odbora predlaga posebno komisijo občinskega sveta za nadzor javne porabe (če bo sprejeto).

Nadzorni odbori so tudi neke vrste pomočniki računskega sodišča RS. Računsko sodišče ugotavlja za leto 2002 velike kršitve pri porabi proračunskih sredstev, kot je npr: nezakonito prelivanje sredstev med posameznimi postavkami, prerazporejanje delavcev v občinski upravi na delovna mesta, za katere ne izpolnjujejo pogojev (izobrazba), gre tudi za veliko vsoto sredstev, s katerimi razpolaga župan. Po novem ima vsaka občina dolžnost tudi organizirati ti. notranjo revizijo – posebno službo, ki tekoče spremlja trošenje, porabo občinskega proračuna.

Lokalna samouprava je urejen sistem in so še posebej stroga določila o ravnanju z občinskim premoženjem in občinskimi financami.

Razen teh 3 organov imamo še nekatera obvezna delovna telesa, ki jih zahtevajo posamezni zakoni.

- **OBČINSKA VOLILNA KOMISIJA** ni organ kot prvi trije. To je poseben organ, ki skrbi za določena volilna opravila v zvezi z volitvami in referendummi – državnimi in lokalnimi. Občinska volilna komisija je pomočnik republiške volilne komisije, ta jo tudi inštruirajo; imenuje jo občinski svet.
- **OBLIKE OSEBNEGA ODLOČANJA**: gre za zbornice občanov, lokalne referendume in državljansko iniciativo. Tudi novi ZLS nima nekih novih oblik te participacije, ki jih priporoča poseben dokument Sveta Evrope, npr: ugotavljanje javnega mnenja z anketami in na druge načine; uporaba e-poti za participacijo državljanov, ad-hoc odbor, v katere se organizira zlasti civilna družba.

OBČINSKA UPRAVA

Občinska uprava je organ v občini, ki izvaja upravne in druge naloge občine. Gre za strokovno tehnični aparat, ki je nujno potreben lokalnim organom in državljanom. Občinska uprava je bistvenega pomena za kakovost življenja ljudi v občini. Tako kot za državno upravo veljajo tudi za občinsko upravo načela: strokovnosti, odličnosti, odprtosti do prebivalcev, politične nevtralnosti, načela javne etike na lokalni ravni, zakonitosti

Občinska uprava je del javne uprave, zanjo veljajo novi predpisi, ki urejajo status javnih uslužbencev, sistem plač, inšpektorski nadzor itd.

1. januarja 2003 je bilo zaposlenih v javnih službah okoli 146.000 ljudi, od tega okrog 3.800 v občinskih upravah. Za njihove plače je šlo okrog 47 milijard tolarjev.

Glede na velikost občine je lahko občinska uprava enovita ali pa organizirana po resornem načelu. V tem primeru ima: oddelke za finance in proračun, za negospodarske dejavnosti, za gospodarske dejavnosti, za urejanje prostora in varstvo okolja.

Najbolj razvejan upravo imajo v mestih in velikih občinah. Novi ZLS določa, da morajo imeti občine z manj kot 3.000 prebivalcev skupno občinsko upravo. Narejen je predlog, katere občine bi imele skupno občinsko upravo (sosedje).

Za skupno upravo se lahko odločijo tudi druge občine, ki ne zmorejo s sedanjo upravo uresničevati zakonitih nalog.

Pravna podlaga za organizirano in delovno področje občinske uprave so:

- ⇒ Evropska listina
 - o ZLS
 - Zakoni s področja javne uprave
 - Področni zakoni
 - o Občinski statut
 - Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave

ŽUPAN je predstojnik občinske uprave, ki usmerja njeno delo, sprejema v delovno razmerje, rešuje spore med posameznimi organi občinske uprave, imenuje ter razrešuje direktorja občinske uprave in sodeluje pri odločanju v upravnih postopkih.

PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE (51. – 60. člen)

To poglavje obravnava 2 vprašanji:

- ⇒ Premoženje občine in
- ⇒ Financiranje občine.

Občinsko premoženje sestavljajo:

- ☞ nepremičnine (stavbe in zemljišča),
- ☞ premične stvari (oprema v stavbah),
- ☞ delovna sredstva in
- ☞ pravice (soustanoviteljske pravice).

Zakon pravi, da mora občina s tem premoženjem ravnati kot dober gospodar, to pomeni, da mora premoženje ne samo obnavljati, temveč ga tudi povečevati. Brezplačno se lahko dal del občinskega premoženja za humanitarne, izobraževalne in podobne namene (Don Perin-ov dom).

Ob nastanku novih občin je nastal problem razdelitve občinske lastnine med novo nastale občine. Po zakonu je ves čas predvideno, da bi ta delitev potekala:

1. s sporazumom prizadetih občin,
2. z arbitražo (izvensodna poravnava), 42 revizorjev
3. z odločitvijo vrhovnega sodišča,

4. v upravnem sporu (meritorno oz. dokončno)

Danes je ta problem rešen, zato novi ZLS nima več določb, ki so obravnavale to vprašanje. Vmes je posegalo tudi ustavno sodišče, ki je npr: razveljavilo rešitev ene od novel ZLS, da se premoženje razdeli, če ne uspe dogovor po zakonu samem, npr: nepremičnina je last tiste občine, kjer leži. Ustavno sodišče je ugotovilo neustavnost te rešitve; skupno premoženje ne more razdeliti država, temveč občine same ali neodvisno sodišče.

Občina potrebuje za svoje delovanje ustrezna finančna sredstva, ki jih zagotavlja sama ali pa ji je potrebna pomoč države. Tako po Ustavi kot po ZLS-ju in Zakonu o financiranju občin, se občina financira iz 3 virov:

- ☞ lastna sredstva (poudarek),
- ☞ sredstva države in
- ☞ iz zadolževanja.

Le manjši del občin (okoli 20) se same financirajo, druge pa potrebujejo dodatna sredstva državnega proračuna.

Do leta 1998 smo imeli **SISTEM ZAGOTOVLJENE PORABE**. Od takrat naprej pa **SISTEM** ti. **PRIMERNE PORABE**.

Cilji ene in druge so omogočiti vsem občinam (193) uresničevanje **NUJNIH ZAKONITIH** nalog na različnih področjih (šolstvo, zdravstvo, socialno skrbstvo, kultura in drugo).

Več kot 80 področnih zakonov določa te naloge, ki jih mora uresničevati vsaka občina. Z njimi se zagotavlja enakopravnost državljanov Slovenije, ne glede v kateri občini živijo. Gre za dogovorjeni standard storitev in javnih dobrin, ki velja za vse prebivalce. Koliko teh sredstev potrebuje posamezna občina, je v sistemu zagotovljene porabe ugotovilo MF v sodelovanju z drugimi ministrstvi. Manjkajoča sredstva so bila (in so še danes) **SREDSTVA IZRAVNAVE** iz državnega proračuna. Po mnenju nekaterih ta sistem NI bil pravičen oz. so imele občine neenakopraven položaj. Priviligiral naj bi predvsem manjše občine.

Novi sistem naj bi bil pravičnejši, ker upošteva za izračun primerne porabe za posamezno občino ti. korekcijske faktorje kot so obseg oz. površina občine, dolžina lokalnih cest in št. prebivalcev mlajših od 15 let in starejših od 65 let – glede na povprečje v državi. Formulo za ta izračun vsebuje ZFO. Preden se ugotovi primerna poraba za vsako občino, DZ ob sprejemanju proračuna za sako leto določi primerno porabo v absolutnem znesku na glavo prebivalca.

<u>PRIMERNA PORABA</u>	
leto 2001	73.597 SIT
leto 2002	79.340 SIT
leto 2003	85.948 SIT
leto 2004	90.159 SIT
leto 2005	94.571 SIT

Primer za leto 2003:

- občina Hodoš (384): primerna poraba 43.000 SIT, razlika med primerno porabo in lastnimi prihodki je 35.000 SIT (finančne izravnave).
- občina Trzin (3.243): primerna poraba 249.000 SIT, finančna izravnava jim ne pripada, ker sami dosežejo presežek nad primerno porabo.

Po zakonu (in tu je treba omeniti še Zakon o javnih financah) so lastni viri občine: dohodki od njenega premoženja in določeni davki ter takse, npr: davek od premoženja, davek na dediščine in darila itd. Občini pripada tudi 35% dohodnine, zbranim na njenem območju. Dohodnina je v marsikateri občini glavni vir.

Vsi prihodki in izdatki za financiranje javne porabe so zajeti v občinskem proračunu. To je poseben akt, ki se sprejema sicer z odlokom, občinski proračun je finančni instrument, ki ga določita župan in dokončno občinski svet. Z njim se dosejajo zastavljeni cilji razvoja posamezne občine. Predlaga ga župan (samo on), pri tem mu pa pomaga občinska uprava.

Proračun ima 4 funkcije:

- ⇒ finančna in ekonomska,

- ⇒ politična,
- ⇒ organizacijska in
- ⇒ nadzorna.

Če je statut "neka mala ustava" občine, kje proračun konkretnější instrument, ki določa delovanje občine v posameznem proračunskem letu. Računsko sodišče preverja poslovanje občin in pravnih oseb, ki jih ustanovi občina ali je njihov lastnik – letno preveri 5 občin (2 mestni in 3 navadne → katere je **TAJNO!**). Lahko pa občina sama pozove računsko sodišče, da opravi pregled njenega poslovanja.

Pripravlja se NOV ZFO, ki naj bi vgradil in razdelal vseh 8 načel iz 9. člena Evropske listine. Gre za to, da se obrne situacija tudi s strani davčnega sistema, da bi občina imela večji delež lastnih prihodkov in bila v tem pogledu manj odvisna. Danes občine prejemajo približno 80% potrebnih sredstev od države.

Novi ZLS je veliko krajši kot je to poglavje in **ODKAZUJE** oz. napotuje na predpise o javnih funkcijah (ZJF).

OBČINSKE JAVNE SLUŽBE

Javne službe producirajo javne dobrine in javne storitve, ki so potrebne za zadovoljevanje sodobnih potreb. So **LOKALNE** in **DRŽAVNE**, **OBVEZNE** in **NEOBVEZNE**.

Njihove storitve morajo biti dostopne vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. Tu ne veljajo (ali ne v celoti) tržne zakonitosti. Če bi bilo tako, bi bili ljudje v neenakopravnem položaju. Nekaterih občin si enostavno ne bi mogli privoščiti. Nekatere storitve so lahko ali ljudem vsiljene, npr: obvezno cepljenje, obvezno osnovnošolsko izobraževanje.

Pravna podlaga za organizacijo in delovanje javnih služb so Ustava, Evropska listina, Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o zavodih, posamezni področni zakoni (npr: Zakon o urejanju prostora). Javne službe so tako na področju negospodarstva kot na nekaterih gospodarskih področjih; imamo npr: vrtec, šolo, knjižnico, zdravstveni dom; ki nudijo te usluge; komunalno podjetje, ki pokriva vrsto storitev in dobrin, kot so oskrba z vodo, plinom, javni prevoz itd. Zakon o lokalni samoupravi prav tako govori o **LOKALNIH JAVNIH SLUŽBAH**, ki se izvajajo na 4 načine:

1. Neposredno preko občinske uprave (režijski obrat),
2. preko javnih podjetij in zavodov (prevladuje),
3. preko koncesij → občina (župan) sklepa koncesionarske pogodbe z zasebnim sektorjem za opravljanje določenih javnih služb. Tu gre za še vedno javno službo in se koncesija lahko koncesionarju odvzame, če ne deluje v skladu s pogodbo z občino. Občina je koncendent. (moderen način) in
4. preko vlaganj, občinskih sredstev ali kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

JAVNE SLUŽBE zaradi narave njihove dejavnosti pogosto presegajo občinske okvire. Zato ZLS dopušča, da dvoje ali več občin ustanovi skupno javno podjetje ali javni zavod.

Občine so **SOUSTANOVITELJICE** in ustanovijo skupni organ, ki ga sestavljajo župani. V istem poglavju je govor tudi o organu občinskega pravobranilstva. To je neke vrste občinski advokat, ki pomaga občinskemu organom pri sklepanju pravnih poslov, zastopa občino, občinske organe in ožje dele pred sodišči in drugo.

Novi ZLS zelo na kratko opravi z lokalnimi javnimi službami (v dveh členih) in se sklicuje na ustrezne predpise (ZLJS).

8. poglavje: SPLOŠNI in POSAMIČNI AKTI OBČINE

Občina je eden od ustvarjalcev prava, ti. avtonomnega prava. Ima pravico samostojno urejati določena vprašanja (javnega značaja). Sprejema splošne in posamične akte, med splošnimi akti je na vrhu **STATUT**, ki je neke vrste njena osebna legitimacija. V statutu vidimo podobo konkretne občine – to je naselja, ki vanjo spadajo, morebitna členitev na ožje dele, grb, zastavo, sedež, pečat ... kot njene oznake, ki jo razločujejo od drugih občin. Razen tega pa statut občine večinoma vsebuje poglavja kot so poglavja v ZLS-ju. Govor je o organiziranju občinske oblasti, o razmerjih med organi, o delovnih telesih občinskega sveta, o posebnosti kot so npr: Romi, o pristojnosti občine, o financiranju, aktih in drugem. Tu občine niso dovolj izkoristile možnosti, da kakšno stvar uredijo po svoje, vendar v

skladu z ustavnimi in zakonskimi razmerami, npr: lahko bi občinski statut predvidel nove dodatne oblike in načine pritegovanja prebivalcev občine v odločanje v občini.

Drugi najpomembnejši akt je **ODLOK**. Z odloki občina uresničuje pretežni del svoje urejevalne funkcije. Odlok mora biti v skladu s hierarhijo pravih predpisov (z Ustavo, Evropsko listino, zakoni in statutom). Primer: odlok o javnem redu, odlok o občinskih javnih službah ...

SPLOŠNI AKTI OBČINE (pravilniki, odredbe, navodila) → to so konkretniji od statuta in odlokov in morajo biti **OBJAVLJENI** v Uradnem glasilu občine (več občin) ali v Uradnem listu RS. Med objavo in začetkom njihove veljavnosti je predpisan kot pravilo 8dnevni oz. vakacijski rok. Občinski predpisi veljajo za stalne prebivalce občine in **VEČINOMA** tudi za vse, ki vstopijo v občinski pravni red.

!Kateri so akti občine in kaj ureja statut?

ZLS ima še poglavja, ki se nanašajo na pokrajine, na državni nadzor, varstvo lokalne samouprave in na prehodne in končne odločbe.

Novi ZLS bo namesto 12 štel 4 poglavja. Po številu členov bo sicer primerljiv s sedanjim ZLS-jem, imel pa bo vrsto novih rešitev ali pa uporabnika usmerjal na druge zakone, npr: glede financiranja občin, na predpise o javnih finančah. Novi ZLS je pogojno NOVI, saj v njem srečamo vrsto enakih določb, kot jih ima sedanji ZLS. Ker je zakon postal nepregleden, zlasti zaradi dosedanjih 7 novel, je bilo pripravljeno nenavadno prečiščeno besedilo ZLS.

Novi ZLS tudi razveljavlja vrsto drugih zakonskih predpisov in celo celotni Zakon o postopku za ustanovitev občin. Šteje se, da je mreža občin končna, in da so morebitne spremembe teritorialnih meja občin le še izjema.

POKRAJINA

Izvirni greh, da pokrajin v Sloveniji še nimamo, je njihova ustavna koncepcija, po kateri so pokrajine oblika prostovoljnega združevanja občin. Občine so kreator oz. ustvarjalec pokrajin po veljavni Ustavi.

Če je pokrajina prostovoljna združba občin, pomeni, da občine iz pokrajine lahko tudi izstopijo. Takšna koncepcija pomeni, da bi lahko v posameznih delih Slovenije imeli pokrajine, v drugih pa ne. Po sprejemu Ustave so bili sicer vloženi ali pripravljani

Zakoni (6) za ustanovitev posameznih pokrajin:

1. predlog Zakona za ustanovitev Koroške pokrajine,
2. predlog Zakona za ustanovitev Primorske pokrajine,
3. predlog Zakona za ustanovitev Spodnje posavske pokrajine,
4. predlog Zakona za ustanovitev Gorenjske pokrajine ...

Ti zakoni NISO prišli v redno obravnavo DZ, ker je ta zahteval, da se vprašanje regionalizacije Slovenije reši **ENOTNO** za vso Slovenijo. Če gre za **POKRAJINIZACIJO SLOVENIJE**, mora biti vsa Slovenija razdeljena na pokrajine (brez ostanka). To bi pomenilo ustanovitev pokrajin kot **OBVEZNE** drugonivojske lokalne samouprave v Sloveniji, ki je sicer uveljavljena v veliki večini evropskih držav.

DZ, Vlada, državni svet, predvsem pa stroka so po dolgih letih razprav pripravili potrebne spremembe Ustave, ki bi omogočile uvedbo **POKRAJIN** kot manjkajoče teritorialne enote v prostoru med državo in občinami. Sporni 143. člen Ustave RS POKRAJINE na eni strani obljublja, na drugi strani pa onemogoča njihov nastanek. Ta člen je **STROKOVNI SPAČEK**, člen ki je zavajajoč in strokovno napačen.

Na njegovi podlagi ne more priti do pokrajin kot enote, ki bo imela status samoupravne skupnosti, kakršnega ima občina. Ta člen kvečjemu pomeni enako močnejše medobčinsko sodelovanje, ne pa ustavne podlage za nastanek pokrajin kot osebkov **SUI GENERIS** (svoje vrste).

Občine ne morejo dati pokrajini statusa kot so ga same dobile na podlagi Ustave in zakonov. Obstajajo tudi nasprotna stališča, po katerih bi lahko prišli do pokrajin že na temelju takšen ustave. 138. člen Ustave namreč pravi, da prebivalci RS uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V takšnem gledanju bi bil potem 143. člen ali odvečen ali pa bi ga morda razumeli kot izpeljanko 138. člena Ustave.

Zakaj je prišlo do te kritizirane ustavne koncepcije?

Ves čas reforme lokalne samouprave je šlo za spopad med centralisti in zagovorniki regionalizma oz. regionalizacije Slovenije. Prvi so videli v pokrajinah nevarnost za enotnost Slovenije, celo da bi pokrajine prispevale k nastanku separatističnih (odcepitvenih) teženj v posameznih delih Slovenije. Pristaši druge smeri pa so ravno nasprotno videli, da bi uvedba pokrajin, ki so potrebne predvsem iz notranjih razlogov, prispevala h stabilnosti oz. enotnosti Slovenije. Ravno nezadovoljstvo posameznih delov države krepi negativne pojave, kot je separatizem.

V Sloveniji obstajajo velike razlike v gospodarski razvitosti posameznih pokrajin, ki dejansko že obstajajo. Ta razkorak razbitosti je npr: 1:3'5, če bi vzeli primerjavo med večjimi števili → model 12 pokrajin. Razlike so v zgodovinskem razvoju, običajih, kulturi, jeziku, v geografski legi in drugo. Vsi ti razlogi so v prid uvedbe pokrajin, ki dejansko obstajajo, niso pa institucionalno priznane.

Številne strokovne ekipe so prispevale strokovne podlage za ustavne spremembe, za pripravo Zakona o pokrajinah in za pripravo Zakona o uvedbi pokrajin ter določitvi njihovih območij.