

# ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS)

## I. UVOD

### 1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

V septembru 2016 je Vlada Republike Slovenije sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki med drugim daje poseben poudarek na ustreznem razmerju med učinkovitostjo lokalne samouprave in demokratičnostjo lokalne demokracije. V akcijskem načrtu, ki je sestavni del omenjenega strategije so navedeni ukrepi, s katerimi želi vlada prispevati tako k prvemu kot tudi drugemu cilju.

Ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno za sistem lokalne samouprave, je tako pripravilo novelo Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS), s katero želi odpraviti neustavnost določbe o reprezentativnosti, hkrati pa je pripravilo nekatere nove rešitve pri medobčinskem sodelovanju, jasneje je določilo obseg nalog nekaterih občinskih organov ter okrepilo vlogo ožjih delov občin.

Ostale spremembe ZLS so manjše uskladitve z drugimi zakoni, ki so pomembne z vidika pravne varnosti. Gre namreč za uskladitev ZLS z Zakonom o financiranju občin, Zakonom o javnih uslužbencih, Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi ter Zakonom o splošnem upravnem postopku. Novela ZLS vsebuje naslednje spremembe:

- **odpravlja neustavnost določbe o reprezentativnosti združenj občin**
  - Ustavno sodišče RS je z odločbo U-I-150/15-25 novembra 2016 ugotovilo, da je določba ZLS, ki ureja reprezentativnost združenj občin, neustavna in zakonodajalcu naložilo, da jo v enem letu odpravi. Nova rešitev določa za doseg statusa reprezentativnosti za mestne občine višji kriterij, kot velja za druge občine, vanj mora biti včlanjenih najmanj 50 % mestnih občin. Hkrati določa obveznost občini, da v primeru hkratnega članstva v več združenjih določi, katero združenje je reprezentativno.
- **spreminja določbo o ustanovitvi in delovanju interesne zveze občin**
  - Zveza občin, prvenstveno namenjena izvajanju javnih služb na medobčinski ravni, doslej v praksi ni zaživela. Predlagatelj spreminja določbo tako, da podrobneje določa naloge, status in način delovanja ter poenostavlja način njene ustanovitve.
- **krepi vlogo ožjih delov občin**
  - Predlog krepi vlogo ožjih delov občin s širitvijo nabora nalog, ki jih na svete ožjih delov občin prenesejo občine. Hkrati vpeljuje obveznost participativnega proračuna, kadar ima občina ustanovljene ožje dele občin, katerih svete volijo prebivalci na rednih lokalnih volitvah. In nenazadnje, predlagatelj izenačuje status vseh ožjih delov občin, pri tem pa v ničemer ne posega v siceršnji položaj in vlogo ožjega dela občine, kot je bil zasnovan ob reformi lokalne samouprave.
- **razširja pristojnost nadzornega odbora občine glede ravnanja s stvarnim premoženjem**
  - Veljavno besedilo ZLS je ožje od določbe Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, saj je pojem »razpolaganje« ožji od pojma »ravljanje«, ki vsebuje tudi prodajo in nakup.
- **omogoča dajanje podpore zahtevi za referendum s kvalificiranim elektronskim podpisom**
  - V praksi je bila rešitev dajanja podpore lokalnemu referendumu že preizkušena ob razpisu naknadnega referenduma v dveh občinah, splošno je uveljavljena

za dajanje podpore referendumu na državni ravni. Predlagatelj s tem zapolnjuje pravno praznino, rešitev pa je identična ureditvi v veljavnem 16. b členu Zakona o referendumu in ljudski iniciativi.

- **usklajuje določbe z Zakonom o upravnem postopku glede izločitve**
  - Gre za črtanje določb ZLS, ki so v nasprotju z veljavnim Zakonom o splošnem upravnem postopku.
- **usklajuje način imenovanja vodje medobčinskega pravobranilstva s splošno določbo, ki jo vsebuje 49.b člen ZLS**
  - Gre za črtanje določbe ZLS, ki drugače ureja imenovanje vodje medobčinskega pravobranilstva, kot to določa veljavni 49.b člen ZLS. Splošna določba ZLS, ki ureja ustanovitev skupnih občinskih uprav, je bila spremenjena z Zakonom o ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin (ZUUJFO) februarja 2015, vendar predlagatelj ocenjuje, da vsebina dela pravobranilstva ne zahteva strožjih pogojev imenovanja. Podobno neskladje je bilo odpravljeno tudi za vodjo medobčinskega redarstva z novelo ZORed, sprejeto februarja 2017. Hkrati s spremembo predlaga še ureditev postopka izvensodne poravnave.
- **usklajuje določbi o prihodkih občin z Zakonom o financiranju občin**
  - Veljavni ZLS vsebuje dve zelo stari določbi o virih občinskega proračuna, ki sta v neskladju z Zakonom o financiranju občin (ZFO-1), ki podrobneje ureja sistem financiranja občin, vključno z navedbo prihodkov občin.
- **usklajuje določbo o naknadnem referendumu z rešitvijo, ki je skladna z rešitvijo v Ustavnem zakonu o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije.**

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **1. člen**

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

Dosedanji četrti in peti odstavek postaneta tretji in četrti odstavek.

### **2. člen**

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

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

Dodata se nova tretji in četrti odstavek, ki se glasita:

»Statut občine lahko določi, da v okviru nalog ožjega dela in v okviru s proračunom določenih sredstev za izvajanje teh nalog občino pri izvajanju odločitev sveta ožjega dela občine zastopa svet ožjega dela občine ali njegov predsednik. Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana.

Občina, ki ima v skladu s statutom ustanovljene ožje dele občin, določi z občinskim proračunom višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo sveti ožjih delov občin. Sveti ožjih delov občin o predlaganih projektih izvedejo posvetovanja s prebivalci.«

### **3. člen**

19.c člen se črta.

### **4. člen**

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

### **5. člen**

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

»Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da zanjo glasuje najmanj petina vseh volivcev.»

### **6. člen**

Na koncu četrtega odstavka 47. člena se doda stavek, ki se glasi:

»Volivci lahko dajo svojo podporo zahtevi za razpis referendumu tudi preko enotnega državnega portala eUprava s kvalificiranim elektronskim podpisom, kadar se župan odloči za

način dajanja podpore volivcev z osebnim podpisovanjem. Za oddajo podpore zahtevi preko enotnega državnega portala e-uprava se uporabljajo določbe zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo.«

#### **7. člen**

Peti in šesti odstavek 49. člena se črtata.

#### **8. člen**

V tretjem odstavku 50.c člena se drugi stavek spremeni tako, da se glasi:

»O vodji občinskega pravobranilstva odloči župan. Način izbire vodje medobčinskega pravobranilstva uredijo občine ustanoviteljice z odlokom o ustanovitvi medobčinskega pravobranilstva v skladu z zakonom, ki ureja javne uslužbenice.«.

Za šestim odstavkom se doda nov sedmi odstavek, ki se glasi:

»Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti subjektu, ki ga zastopa občinsko oziroma medobčinsko pravobranilstvo, mora predhodno predlagati občinskemu oziroma medobčinskemu pravobranilstvu, da se sporno razmerje razreši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka. Občinsko oziroma medobčinsko pravobranilstvo mora čim prej, najpozneje pa v 30 dneh, ustrezno ukrepati in predlagatelja obvestiti o stališču do njegovega predloga. V primeru doseženega sporazuma sklene župan izvensodno poravnavo. Tako sklenjena izvensodna poravnava je izvršilni naslov, če je terjatev iz poravnave zapadla.«.

#### **9. člen**

53. člen se spremeni tako, da se glasi:

»Financiranje občin ureja zakon.«

#### **10. člen**

54. člen se črta.

#### **11. člen**

86. člen se spremeni tako, da se glasi:

»Občine lahko prostovoljno sodelujejo in se povezujejo v zveze zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih javnih zadev in zagotavljanja javnih služb iz pristojnosti občin ter izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov.

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

- ime in sedež zveze,
- delovno področje, pristojnosti in naloge zveze,
- pristojnosti, sestavo, organizacijo in način odločanja sveta,
- pristojnosti, organizacijo in način dela izvršilnega organa zveze,
- zastopanje zveze kot pravne osebe javnega prava,
- zagotavljanje sredstev za delovanje in izvajanje nalog zveze,
- poslovanje zveze ter njene pravice, obveznosti in odgovornosti,
- začetek delovanja in prenehanja zveze,
- pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljic ter načela urejanja medsebojnih premoženjskih in drugih razmerij,
- pridobitev lastnosti ustanoviteljice in izstop iz ustanoviteljstva.

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

Zveza ima izvršilni organ, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic. Z aktom o ustanovitvi zveze določijo ustanoviteljice vrstni red županov pri zastopanju zveze ter vrednost glasu posameznega župana pri sprejemanju odločitev izvršilnega organa zveze.

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

Zakon lahko določi območje in naloge, za katerih izvajanje so pristojne zveze občin. Na take zveze se lahko prenese tudi opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če se jim za to zagotovi potrebna sredstva.

Za finančno poslovanje zveze se uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance o neposrednih uporabnikih občinskih proračunov. Zveza je neposredni uporabnik občinskih proračunov občin ustanoviteljic.

Akt o ustanovitvi zveze občin predložijo ustanoviteljice v hrambo ministrstvu, pristojnemu za lokalno samoupravo. Ministrstvo prevzame akt v hrambo z odločbo, katere izrek in odlok, s katerim so občinski sveti občin ustanoviteljic potrdili akt o ustanovitvi zvez, objavijo župani občin ustanoviteljic v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem objave pridobi zveza občin status osebe javnega prava.

Če se za izvajanje nalog, za opravljanje katerih je ustanovljena zveza občin, ustanovi javno podjetje, javni zavod ali javni sklad, se lahko z aktom o ustanovitvi zveze določi, da pravice in obveznosti ustanovitelja, razen pravic in obveznosti, ki se nanašajo na ustanovitev, prenehanje, premoženje in financiranje javnega podjetja, javnega zavoda ali javnega sklada, izvršuje zveza občin.«

## **12. člen**

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

»Združenje lahko pridobi lastnost reprezentativnosti. Reprezentativno je združenje, v katerega je včlanjenih najmanj 30 % občin, v primeru mestnih občin pa najmanj 50 % mestnih občin. Občina je lahko članica več združenj, zgozlj eno pa določi za svoje reprezentativno združenje.«

## **PREHODNE IN KONČNA DOLOČBA**

### **13. člen**

Občinski svet prvič določi višino sredstev v občinskem proračunu iz tretjega odstavka 19.b člena za proračunsko leto, ki bo sledilo letu, v katerem bo začel veljati ta zakon.

### **14. člen**

Reprezentativnost se v skladu s spremenjenim sedmim odstavkom 86.a člena zakona ugotovi v roku 6 mesecev po začetku veljavnosti tega zakona.

Združenja so dolžna v roku iz prejšnjega odstavka posredovati ministrstvu pristojnemu za lokalno samoupravo izjave članic o določitvi reprezentativnega združenja.

Reprezentativnemu združenju, ki v roku ne posreduje izjav občin članic, preneha reprezentativnost po zakonu.

#### **15. člen**

Pravna osebnost ožjih delov občine, ki imajo status pravne osebe javnega prava, preneha s 1. januarjem naslednjega leta po začetku veljavnosti tega zakona.

Pravice, obveznosti in premoženje ožjega dela občine, ki ima status pravne osebe javnega prava in mu skladno s prejšnjim odstavkom ta status preneha, preidejo na občino v roku iz prejšnjega odstavka.

#### **16. člen**

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

### **III. OBRAZLOŽITEV**

#### **K 1. členu**

Sprememba člena je uskladitev z Zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF) (v nadaljnjem besedilu: ZJU). Ta v drugem odstavku 3. člena določa, da je delodajalec v upravi lokalne skupnosti lokalna skupnost. Sledeč razlagi pojmov v 6. členu istega zakona je lokalna skupnost občina ali pokrajina. Ker se je v praksi v nekaterih občinah pojavil dvom, ali so ožji deli občin, ki imajo status osebe javnega prava, lahko delodajalci ali ne, bo črtanje določbe tretjega odstavka 19. člena ZLS te dvome odpravilo. Drugi odstavek 3. člena v povezavi z 4. členom ZJU določa, da je lokalna skupnost delodajalec v upravi lokalne skupnosti, pravice in dolžnosti delodajalca v njej pa izvršuje župan v skladu z deveto točko 6. člena ZJU. Javni sektor, kot ga opredeljuje 1. člen ZJU, ožjih delov občin ne določa, ampak zgolj uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, torej občinske uprave. ZJU, ki celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ne predvideva, da bi imeli ožji deli občin, četudi s pravno subjektiviteto, status delodajalca in bi lahko zaposlovali javne uslužbence. Črtanje tretjega odstavka 19. člena, ki določa predpise, ki se uporabljajo za zaposlene v ožjih delih občine, ki so pravne osebe, je potrebno tudi zaradi predlaganega črtanja 19.c člena ZLS, s katerim se ukinja možnost, da bi imeli ožji deli občin status pravne osebe javnega prava.

Občina kot delodajalec in župan kot predstojnik občinske uprave v skladu z veljavno zakonodajo v okviru občinske uprave zagotavlja izvajanje strokovnih, organizacijskih in administrativnih opravil za potrebe ožjih delov občin ne glede na njihov status. Takšna rešitev že sedaj velja za ožje dele občin brez pravne subjektivitete.

#### **K 2. členu**

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

Po drugi strani ožji deli občin vse bolj izgubljajo vlogo izvajalcev občinskih nalog in vse bolj postajajo teritorialna institucionalna oblika sodelovanja prebivalcev pri odločanju o lokalnih zadevah. Črtanje dela prvega odstavka 19.b člena občinam omogoča, da določijo širši nabor

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

Tretji odstavek 19.b člena je vsebina zadnjega odstavka veljavnega 19.c člena. Zaradi črtanja slednjega je treba ohraniti možnost, da občina s statutom določi zastopanje predsednika sveta ožjega dela občine v pravnih poslih s tretjimi osebami. Pri tem določba ohranja enake omejitve (ničnost pravnega posla brez predhodnega soglasja župana, omejitev višine sredstev z odlokom o občinskem proračunu), kot so veljale že doslej.

Nov četrti odstavek 19.b člena sledi priporočilom Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij glede sodelovanja javnosti pri oblikovanju javnih politik. Transparentnost proračunov javnih oblasti je ena od že uveljavljenih oblik, ki ji slovenske občine z objavo letnih proračunov že sledijo. Korak v še bolj poudarjeno sodelovanje prebivalcev pa je t.i. participativni proračun. Gre za mehanizem vključevanja občanov v odločanje o porabi proračunskih sredstev. Gre za instrument vplivanja članov ožje lokalne skupnosti na porabo javnih sredstev v njihovem neposrednem življenjskem okolju. S tem, ko zakon določa obveznost, da občinski svet v občini, v kateri so ustanovljeni ožji deli občin, z odlokom o občinskem proračunu določi višino sredstev, namenjeno financiranju projektov, ki jih predlagajo sveti ožjih delov občin, se po eni strani okrepi vloga ožjih delov občin in po drugi strani vzpostavi trajen dialog med javno oblastjo in prebivalci tudi glede porabe javnih sredstev. Zakon prepušča občinskemu organu, županu kot izključnemu predlagatelju proračuna in občinskemu svetu, ki ga sprejme, da za vsakokratni proračun določijo primerno višino sredstev.

Hkrati pa določba izrecno zahteva, da sveti projektov ne predlagajo brez posvetovanja s prebivalci. Katero obliko posvetovanja bodo uporabili, je stvar odločitve vsakega sveta ožjega dela občine. Lahko se odločijo za tematske javne tribune ali za sklic zborov občanov kot določa 45. člen ZLS. Ne glede na to mora ustrezno administrativno in strokovno podporo v postopku posvetovanj o predlogih projektov in določitvi prioritete vrstnega reda svetom ožjih delov občin nuditi občinska uprava.

### **K 3. členu**

Občina je po spremembi slovenske ustave leta 1991 in po uvedbi sodobne lokalne samouprave leta 1994 nadomestila krajevne skupnosti, ki so v prejšnjem sistemu veljali kot temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki ureja lokalne javne zadeve na primarni ravni. Vloga ožjih delov občin je v novem sistemu lokalne samouprave drugačna, kot je bila vloga krajevne skupnosti v starem komunalnem sistemu. Ožjih delov občine za razliko od Ustave iz leta 1974 nova Ustava ne omenja, torej jim tudi ne jamči obstoja. Ožji del občine je v skladu z Ustavo Republike Slovenije v ZLS predviden le kot oblika racionalizacije urejanja lokalnih zadev in možnost približevanja odločitev o določenih vprašanih ožjega lokalnega pomena ljudem. Ožji del občine ne sme, kot je obrazložilo Ustavno sodišče Republike Slovenije v prej omenjeni odločbi leta 1996, postati "občina v občini" oziroma ne sme nadomestiti občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti.

Po veljavni pravni ureditvi status ožjih delov občin določi občinski statut in je v različnih občinah različen. Po podatkih iz leta 2015 od skupaj 1198 ustanovljenih ožjih delov v skupno 138 občinah tretjina ožjih delov občin nima pravne subjektivitete. Z več področnimi predpisi, ki urejajo javno pravni režim, javne uslužbenke, ravnanje z javnimi financami, stvarnim premoženjem idr. je zakonodajalec sledil novemu ustavnemu konceptu, da vse temeljne

odločitve sprejemajo organi občine. Zato, da bi ožji deli delovali urejeno in kolikor mogoče poenoteno, pa se je ne glede na pravni status ožjega dela občine z različnimi predpisi uveljavila naslednja pravna ureditev:

- občina mora imeti v skladu z Zakonom o javnih financah podračune za vse ožje dele občin pri občinskem proračunu, na katerem evidentira vse poslovne dogodke v posameznem ožjem delu občine,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih ne morejo imeti zaposlenih, pač pa strokovne naloge zanje opravlja občinska uprava,
- ožji deli občin ne more izvajati občinskih gospodarskih javnih služb, to ureja občina z odloki, le izvajanje posameznih manj zahtevnih nalog lahko prenese na ožje dele,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o javnem naročanju ne morejo izvajati javnih naročil,
- ožji deli občin so neposredni uporabniki občinskega proračuna,
- ožji deli občin morajo imeti v skladu z Zakonom o javnih financah letni finančni načrt,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o financiranju občin nimajo lastnih virov financiranja, sredstva za izvajanje nalog ožjih delov občine se zagotovijo v občinskem proračunu.

Hkratno sobivanje obeh modelov pravnih statusov ožjih delov občin, ki ju dopušča obstoječa ureditev, torej da ožji del občine ima ali da ožji del občine nima pravne subjektivitete, ni ustrezno in ni pravno varno<sup>1</sup>. Prepustitev odločitve o tem, ali je ožji del občine pravna oseba, občini z določitvijo v statutu ni primerno, zato se s predlogom novele črta 19.c člen in s tem določi zgolj eno statusno obliko, to je ožji del občine brez pravne subjektivitete. Navedena rešitev doprinaša k pravni varnosti vseh vključenih subjektov, vključno s tretjimi osebami, ki vstopajo v interakcijo z ožjimi deli občine.

Ožji deli občine pa imajo ne glede na to, ali so pravne osebe javnega prava ali ne, status neposrednega uporabnika občinskega proračuna, s podračunom pri občinskem proračunu ter letnim finančnim načrtom. Prav tako, ne glede na pravno subjektiviteto, strokovno in administrativno podporo delovanju svetov ožjih delov v skladu z 49. členom ZLS zagotavlja občinska uprava, ki mora v skladu z Zakonom o javnih naročilih ne glede na status izvajati javna naročila zanje.

#### **K 4. členu**

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

Novi pojem ravnanja s stvarnim premoženjem pa pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja in je posledično bistveno širši pojem. Navedeni pojem poleg vsebine razpolaganja vsebuje tudi pridobivanje stvarnega premoženja samoupravne lokalne skupnosti, ki pomeni vsak prenos lastninske pravice na določenem stvarnem premoženju na samoupravno lokalno skupnost ter upravljanje stvarnega premoženja, ki pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

#### **K 5. členu**

Predlagana dopolnitev 47.b člena usklajuje določbo o naknadnem referendumu z rešitvijo,

<sup>1</sup> Podrobneje o tem dr. Rajko Pirnat, Nekatera vprašanja ožjih delov občin, Ministrstvo za notranje zadeve, 2002

ki je skladna z rešitvijo v Ustavnem zakonu o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99) (Uradni list RS, št. 47/13), s katero se zaostrejuje potrebna večina za izglasovanje referendumske odločitve. Ker ima Zakon o lokalni samoupravi posebne določbe o referendumih, določa tudi, s kakšno večino je sprejeta odločitev na referendumu. Ta je identična rešitvi, ki je veljala za zakonodajni referendum do ustavnih sprememb leta 2013. S spremembo se določbi usklajujeta.

#### **K 6. členu**

Predlog spremembe predstavlja uskladitev s postopkom za izvedbo referenduma na državni ravni, ki določa dajanje podpore zahtevi za razpis referenduma tudi preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom.

Veljavni 47. člen ZLS določa dajanje podpore zahtevi za razpis referenduma zgolj s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem, v slednjem primeru pa ni mogoče dajati podpore zahtevi za razpis referenduma tudi na elektronski način.

Zaradi odprave administrativnih ovir in približevanja načinu izvedbe referendumom na državni ravni se tudi pri referendumu v samoupravnih lokalnih skupnostih s predlagano spremembo omogoči dajanje podpore zahtevi za razpis referenduma preko enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom v primerih, ko župan določi za dajanje podpore način osebnega podpisovanja.

#### **K 7. členu**

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

#### **K 8. členu**

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

Dodatni razlog za spremembo tretjega odstavka je črtanje izrazov »imenovanje« in »razrešitev«. Vodja skupne občinske uprave ima status vodje notranje organizacijske enote. Ti se po določbah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) ne imenujejo ali razrešujejo, saj to v

okviru občinske uprave velja le za direktorja občinske uprave. Naziv v skladu s 84. členom ZJU pridobijo z imenovanjem.

Razlog za dodan nov sedmi odstavek je stališče Ministrstva za pravosodje, da pri občinskem pravobranilstvu ni možna neposredna uporaba 27. člena Zakona o državnem odvetništvu (ZDOdv, Uradni list RS, št. 23/17), zato mora biti vprašanje izvensodne poravnave posebej urejeno v ZLS. Občinam določba omogoča, da se izvensodno poravnajo pred pravdo ali drugim postopkom pred sodiščem. Podpisnik poravnave v skladu z ZLS ni občinski pravobranilec, pač pa župan kot predstojnik uprave in izvrševalec proračuna občine oziroma pravni zastopnik občine.

#### **K 9. in 10. členu**

Sistemski predpis, ki ureja financiranje občin, je Zakon o financiranju občin. Zato ni potrebe po podrobnejši ureditvi virov financiranja v ZLS. Gre za določbo starejšega datuma, zaradi katere je prišlo pri obravnavi iste vsebine do razlik. Predlagatelj zaradi očitnega neskladja in pravne varnosti in preprečevanja dvojnega urejanje iste vsebine predlaga spremembo veljavnega 53. člena in črtanje veljavnega 54. člena. Člen, ki natančneje določa davčni vir financiranja (53. člen ZLS) se zaradi neusklajenosti s 6. členom ZFO-1, ki ureja lastne davčne vire, nadomesti s splošno določbo, ki določa, da je financiranje občin urejeno v posebnem zakonu. Člen, ki natančneje določa vir financiranja dohodkov od premoženja občine (54. člen ZLS) se črta zaradi neusklajenosti s 7. členom ZFO-1, ki ureja druge davčne vire.

#### **K 11. členu**

Z 11. členom se spreminja 86. člen ZLS, ki ureja interesno zvezo občin. Glede na veljavno ureditev je po spremembi to institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja, ki je pravna oseba javnega prava, na katero lahko občine prenesejo izvajanje nalog iz svoje pristojnosti, tudi del regulatornih pristojnosti. Z novo ureditvijo je število občin ustanoviteljic zveze z dveh povečano na vsaj tri. Nov je izvršilni organ zveze občin, ki ga sestavljajo župani občin ustanoviteljic, ki se pri zastopanju zveze zvrstijo po vrstnem redu kot ga določijo z aktom o ustanovitvi, kjer se določi tudi vrednost glasu posameznega župana pri sprejemanju odločitev tega organa. Akt o ustanovitvi zveze je po svoji vsebini pogodba, torej obligacijski akt, ki s potrditvijo občinskih svetov pridobi lastnost splošnega akta. Ustanoviteljicam je omogočeno, da v zvezi občin načrtujejo, financirajo in izvajajo razvojne programe.

Z zakonom se lahko določi območje in naloge, za katere so pristojne zveze občin (izvirne naloge). Hkrati je tudi omogočen prenos državnih nalog v izvajanje zvezam občin (prenesene naloge). Namen spremembe je omogočiti institucionalno povezovanje in opravljanje nalog iz občinske pristojnosti, ki so v skupnem interesu občin na območju, ki sega preko meja posamezne občine. Predvsem gre za zagotavljanje obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja in investicijskih programov v infrastrukturo teh javnih služb. Občine s svojimi predpisi urejajo zagotavljanje javnih služb, s prostorskimi akti načrtujejo uporabo prostora ter izvajajo razvojne, strokovne in upravne naloge. Zato ni primerno omejevanje nalog, ki jih lahko ustanoviteljice prenesejo na zvezo občin. Konkretna določitev vsebine in oblike akta o ustanovitvi je potrebna zaradi poenotenja postopkov sprejemanja akta o ustanovitvi.

Pri nas je bilo v času od sprejema ZLS pa do sedaj le nekaj neuspešnih poskusov ustanovitve zveze občin. Predlagatelj ocenjuje, da je pomembna ovira tudi način ustanovitve z ustanovitvenim aktom, to je občinskim odlokom, ki ga sprejemajo občinski sveti občin ustanoviteljic. Odlok morajo sprejeti v enakem besedilu po postopkih, določenih v poslovnih občinskih svetov za sprejetje občinskega odloka. Vsi ti postopki urejajo možnost amandmajskega spreminjanja vsake in vseh določb predloga odloka, kar je v nasprotju s pretežno »pogodbeno« vsebino ustanovitvenega akta zveze občin. Zato predlagatelj s spremembo člena določa postopek za sprejem odloka, katerega vsebina je potrditvene narave, torej je podoben postopku ratifikacije mednarodne pogodbe, v katero se ne sme

posegati z amandmaji. Pogodbo podpišejo župani, k pogodbi dajo soglasje občinski sveti. S soglasjem občinskega sveta zadnje občine, ustanoviteljice zveze, je zveza tudi formalno ustanovljena.

Nova ureditev izrecno določa, da zveza občin lahko izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja, razen pravic in obveznosti, ki se nanašajo na ustanovitev, prenehanje, premoženje in financiranje javnega podjetja, javnega zavoda ali javnega sklada, če je bilo ustanovljeno za opravljanje nalog za katerega je ustanovljena tudi zveza občin, če je tako določeno z aktom o ustanovitvi zveze.

Zveza občin je v skladu z doslej veljavno ureditvijo posredni uporabnik občinskega proračuna, kar pomeni, da je javnofinančno izenačena z javnim zavodom, agencijo ali skladom. To pa je v neposrednem nasprotju z vsebino nalog, ki jih lahko opravlja zveza namesto občin, izvedeno iz njihovih zakonsko določenih pristojnosti in po njihovi odločitvi. Torej z »oblastnimi« nalogami občin. S stališča občin zato nima nikakršne prednosti pred temi oblikami. Kot je bilo že povedano, so v evropskih državah to institucije, ki delujejo na ravni občin in je njihov položaj enak položaju temeljnih samoupravnih lokalnih skupnosti glede njihovih regulatornih, razvojnih in upravnih nalog. Tudi javnofinančno jim je priznan enak status, kar je nenazadnje razvidno tudi iz uveljavljenih režimov financiranja projektov institucij javnega sektorja iz sredstev skladov Evropske unije. Zato bo nova zveza občin neposredni proračunski uporabnik.

Bolj ekonomično in učinkovito zagotavljanje občinskih nalog nujno terja povezovanje in združevanje občin. Zato je namen, da se že izkazan interes občin pri ustanavljanju skupnih organov izvajanja ustanoviteljskih pravic v javnih podjetjih in javnih zavodih, predvsem pa pri ustanavljanju organov skupnih občinskih uprav nadgradi z določbami, ki jim bodo omogočale skupno izvajanje tudi zahtevnejših upravnih in strokovnih nalog uprave, predvsem izvajanja lokalnih javnih zadev in zagotavljanje javnih služb ter omogočale institucionalno preraščanje skupne občinske uprave in skupnega organa v zvezo občin, ki bo sposobna tudi razvojne projekte iz občinske pristojnosti, ki presegajo sposobnosti vsake od občin ustanoviteljic, umeščati v širši prostor in jih izvajati ter zagotavljati preskrbo območja več občin z dobrinami in storitvami občinskih javnih služb.

## **K 12. členu**

Ustavno sodišče Republike Slovenije je dne 10.11.2016 z odločbo št. U-I-150/15-25 ugotovilo, da je sedmi odstavek 86.a člena ZLS v neskladju z Ustavo in naložilo, da je potrebno ugotovljeno protiustavnost odpraviti v enem letu po objavi v Uradnem listu RS, to je do 2. 12. 2017. Pobudo za oceno ustavnosti je vložilo Združenje mestnih občin Slovenije, ki mu je bila zavrnjena vloga za odobritev reprezentativnosti, čeprav so njegove članice vse mestne občine v Sloveniji, le-teh je 11, kar v absolutnem deležu predstavlja le 5,1 % občin. V skladu z veljavno določbo sedmega odstavka 86.a člena ZLS lahko pridobi lastnost reprezentativnosti le združenje v katerega je včlanjenih najmanj 30 % občin. Slednje glede na sedanjo določbo in glede na število občin v Sloveniji (212 občin) pomeni, da lahko reprezentativnost pridobi le združenje v katerega je vključenih več kot 63 občin. Veljavna ureditev ne zagotavlja spoštovanja načela enakosti, saj je prag za reprezentativnost v primeru združenja mestnih občin absolutno nedosegljiv. Možnost ustanovitve združenja (mestnih) občin brez možnosti pridobitve statusa reprezentativnosti vodi do izvotlitve pravice (mestnih) občin do združevanja oziroma zastopanja njihovih interesov, saj se jim onemogoči oziroma omeji učinkovito sodelovanje in zastopanje njihovih interesov v razmerju do države. Ustanoviteljice združenja so tudi lahko občine, ki se v določenih vidikih razlikujejo v interesih od drugih občin, kot je to v primeru mestnih občin. Pri ugotavljanju lastnosti reprezentativnosti se ne ugotavlja, kdo so ustanovitelji združenja, kakšni so njegovi cilji in naloge.

Glede na to, da so na status reprezentativnosti vezane tudi določene pravice do sodelovanja z državo in mednarodnimi institucijami (možnost vlaganja zahtev za oceno ustavnosti po deseti alineji prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču, sklenitev dogovora o višini povprečnine z Vlado RS v skladu z 11. členom ZFO-1, zastopanje v delegacijah v mednarodnih organizacijah občin in drugih mednarodnih organizacijah ter v morebitnem

stalnem predstavništvu reprezentativnih združenj občin v skladu z osmim odstavkom 86. a člena ZLS, ustanovitev komisije za pritožbe iz delovnega razmerja v skladu s 35. členom ZJU, določanja programa usposabljanj za položaj direktorja občinske uprave v skladu z 52. členom Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih) se spremeni sedmi odstavek 86.a člena. Z novo ureditvijo se spremenijo kriteriji za pridobitev lastnosti reprezentativnosti. Reprezentativno bo združenje, v katerega bo včlanjenih najmanj 30 % občin. V primeru združenja mestnih občin bo kriterij za pridobitev reprezentativnosti višji, v združenje mestnih občin mora biti vključenih najmanj 50 % mestnih občin, kar pomeni pri skupno enajstih mestnih občinah najmanj šest mestnih občin.

Ustavno sodišče je v prej omenjeni odločbi ugotovilo, da prostovoljnost združevanja občin po 86. členu ZLS občinam dopušča, da zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave lahko ustanovijo svoje združenje tudi v primeru, ko so osrednji namen združevanja njihovi posebni interesi in so zato lahko člani združenja le določene občine. Taka združenja občin so ustanovljena na drugačnih temeljih kot tista združenja občin, v katera se združujejo vse občine. Združenje mestnih občin so ustanovile in so lahko njegove članice le mestne občine, katerih posebni položaj določa že Ustava. Zato je položaj Združenja mestnih občin Slovenije (ZMOS) različen od položaja drugih združenj občin. Iz ustaljene ustavno sodne presoje izhaja, da splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake položaje ureja enako, v bistvenem različne pa različno. Kadar zakonodajalec različne položaje obravnava enako, mora imeti zato razumen in stvaren razlog, ki izhaja iz narave stvari. V obravnavanem primeru to pomeni, da z določitvijo višjega praga za dosego statusa reprezentativnosti zakonodajalec upošteva drugačen, poseben položaj mestnih občin.

Za postopek ugotavljanja lastnosti reprezentativnosti se v istem sedmem odstavku dodaja dodatna zahteva, da je občina sicer lahko članica več združenj, vendar kot svojega predstavnika v razmerju do države določi le eno združenje. Občine so lahko članice katerega koli združenja občin, ki ga (so)ustanovijo zaradi uresničevanja svojih interesov, za reprezentativno združenje pa lahko izberejo izključno eno izmed njih. Ta rešitev sledi strateškim usmeritvam že omenjene Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki ob krepitvi medinstitucionalnega dialoga posebej poudarja nenadomestljivo vlogo združenj občin, hkrati pa izpostavlja problem hkratnega članstva občin v več združenjih, kar ne odraža dejanske reprezentativnosti. Zato si morajo združenja v prihodnje bolj prizadevati za oblikovanje skupnih poenotenih stališč do predlogov državnih organov, če ne z združitvijo pa z oblikovanjem skupnega predstavništva. Navedena določba gre v to smer, saj bo položaj reprezentativnosti z izključnim članstvom občin v posameznih reprezentativnih združenjih bolj pregleden.

### **K 13. členu**

Zaradi dopolnitve 19.b člena je treba določiti proračunsko leto, za katero bodo občinski sveti prvič določili višino sredstev v občinskem proračunu za financiranje projektov, ki jih bodo predlagali sveti ožjih delov občin. Če bo predlog tega zakona sprejet v letu 2017, bo obveznost veljala že za občinske proračune za leto 2018.

### **K 14. členu**

Zaradi spremembe 86a. člena ZLS in novih kriterijev za ugotavljanje lastnosti reprezentativnosti mora ministrstvo pristojno za lokalno samoupravo v roku 6 mesecev po uveljavitvi zakona ponovno ugotoviti izpolnjevanje pogoja za reprezentativnosti obstoječih združenj. Odločitev o določitvi reprezentativnega združenja bo sprejel občinski svet s sklepom, ki ga bo združenje priložilo k vlogi za določitev reprezentativnosti. Reprezentativnemu združenju, ki v roku ne bo posredovalo izjav občin članic, bo preneha reprezentativnost po zakonu.

#### **K 15. členu**

S prehodno določbo se določi čas v katerem po samem zakonu preneha pravna osebnost ožjim delom občin, ki imajo status pravne osebe javnega prava zaradi črtanja 19.c člena ZLS, s katerim se ukine ožje dele občin, ki imajo status pravne osebe javnega prava.

Občinska uprava prevzame od ožjega dela občine, ki ima status pravne osebe javnega prava javne uslužbenke, dokumentacijo, prostore, opremo in inventar, zbirke podatkov in evidence, obveznosti ter pravice proračunske porabe in vse premoženje v roku do 1. januarja naslednjega proračunskega leta po sprejemu zakona. V tem roku tudi uskladi akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

#### **K 16. členu**

Člen ureja uveljavitev Zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS.

### **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO**

#### 19. člen

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

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

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

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

Če s statutom občine niso ustanovljeni ožji deli občine ali če statut občine določi, da ožji del občine nima sveta, lahko občinski svet ustanovi krajevne, vaške ali četrtne odbore v skladu s tretjim odstavkom 30. člena tega zakona. 10. člen

#### 19.c člen

Statut občine lahko določi, da je ožji del občine pravna oseba javnega prava.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine oziroma z odlokom iz drugega odstavka prejšnjega člena.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, ga zastopa njegov svet. Statut občine lahko določi, da zastopa ožji del občine predsednik njegovega sveta. Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana.

V primeru, da je ožji del občine pravna oseba, odgovarja za svoje obveznosti z vsem svojim

premoženjem. Za obveznosti ožjega dela občine subsidiarno odgovarja občina.

Če ožji del občine, ki je v skladu s statutom občine pravna oseba, preneha obstajati ali če mu preneha pravna subjektiviteta, njegove pravice in obveznosti preidejo na občino oziroma na nove ožje dele občine z lastnostjo pravne osebe, ki nastanejo z združitvijo ali z razdružitvijo prejšnjih ožjih delov občine.

V primeru, da ožji del občine ni pravna oseba, lahko statut občine določi, da v okviru nalog ožjega dela in v okviru s proračunom določenih sredstev za izvajanje teh nalog občino pri izvajanju odločitev sveta ožjega dela občine zastopa svet ožjega dela občine ali njegov predsednik. Pravni posli, ki jih sklene ožji del občine brez predhodnega soglasja župana, so nični, vendar pa lahko predpis občine, ki je potreben za izvršitev občinskega proračuna določi, kateri pravni posli in v kateri višini so ti posli, ki jih sklene ožji del občine, veljavni brez predhodnega soglasja župana.

### 32. člen

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

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

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev.

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

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

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

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

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

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

občine sprejme svoj poslovnik.

#### 47. člen

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

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

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

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

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

#### 47.b člen

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

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

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

#### 49. člen

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

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

Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi tajnik občine, ki ga

imenuje in razrešuje župan. Tajnik občine je uradnik po zakonu, ki ureja položaj javnih uslužbencev. S splošnimi akti občine se lahko za položaj tajnika občine določi naziv direktor ali direktorica občinske uprave.

O sporih o pristojnosti med organi občinske uprave odloča župan.

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

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

#### 50.c člen

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

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

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

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

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

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

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

#### 53. člen

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:

1. davek od premoženja,
2. davek na dediščine in darila,
3. davek na dobitke od iger na srečo,
4. davek na promet nepremičnin,
5. drugi davki, določeni z zakonom.

#### 54. člen

Dohodki od premoženja občine so zlasti:

1. dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina,
2. dohodki od vlaganj kapitala,
3. dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila,
4. dohodki od rent. dobička javnih podjetij in koncesij.

#### 86. člen

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

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

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

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

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

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

## 86.a člen

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

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

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

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

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

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

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

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

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