

Univerza v Ljubljani  
Fakulteta za upravo



Iztok Rakar

## **LOKALNA SAMOUPRAVA**

### **Izbrane teme**

Ljubljana, 2013

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2013. Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Tako ravnanje je, razen v primerih iz 46. do 57. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah, kršitev avtorske pravice.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

352(497.4)(075.8)/076.1)(0.034.2)

RAKAR, Iztok

Lokalna samouprava [Elektronski vir] : izbrane teme / Iztok Rakar. - 1. natis. - El. knjiga. - Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2013

Način dostopa (URL): <http://www.fu.uni-lj.si/studijskogradivo/NUK/> (Dostop z geslom za študente FU)

ISBN 978-961-262-060-8 (pdf)

266062592

dr. Iztok Rakar

## **LOKALNA SAMOUPRAVA: izbrane teme**

Izdala in založila:	Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani Gosarjeva ulica 5, Ljubljana
Za založbo:	izr. prof. dr. Maja Klun
Lektoriranje:	Špela Omahen Regovc
Priprava za tisk:	Damijana Keržič
Natis:	Prvi natis, Ljubljana, 2013

# VSEBINA

<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>5</b>
<b>1 UVOD.....</b>	<b>7</b>
<b>2 FUNKCIONALNA SAMOUPRAVA.....</b>	<b>9</b>
<b>3 LOKALNA SAMOUPRAVA.....</b>	<b>11</b>
<b>4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI .....</b>	<b>15</b>
4.1 PRAVNI VIRI.....	15
4.2 TERITORIALNI IN PRAVNI ELEMENT .....	16
4.3 FUNKCIONALNI ELEMENT .....	21
4.4 ORGANIZACIJSKI ELEMENT.....	23
4.4.1 Občinski svet .....	24
4.4.2 Župan .....	24
4.4.3 Nadzorni odbor .....	25
4.4.4 Uprava.....	25
4.4.5 Organi pokrajin .....	31
4.4.6 Oblike neposredne demokracije.....	31
4.5 MATERIALNO-FINANČNI ELEMENT .....	33
4.6 VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE .....	37
4.7 NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO.....	38
<b>5 ETIKA UPRAVLJANJA NA LOKALNI RAVNI .....</b>	<b>42</b>
<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>47</b>
<b>SEZNAM SLIK.....</b>	<b>53</b>
<b>SEZNAM PREGLEDNIC .....</b>	<b>54</b>



## PREDGOVOR

Predmet Lokalna in regionalna samouprava je eden ključnih izbirnih pravnih predmetov visokošolskega študijskega programa Uprava I. stopnje. Študentu omogoča seznanitev s temeljnimi pojmi in pravno ureditvijo posameznih elementov lokalne in regionalne samouprave.

Pričujoče študijsko gradivo je temeljni pripomoček za spremljanje predavanj. Obravnava izbrane teme s področja lokalne samouprave, s poudarkom na slovenski pravni ureditvi in napotuje na uporabo drugih virov za študij tem, ki v njem niso obravnavane.

Iztok Rakar



## 1 UVOD

V teoriji ni enotne opredelitve samouprave. Najbolj na splošno je mogoče reči, da gre pri samoupravi za način upravljanja zadev, pri katerem sodelujejo tisti, na katere se te zadeve nanašajo. Če to opredelitev prenesemo v sfero državnega oziroma javnega, potem gre pri samoupravi za sodelovanje državljanov pri izvajanju javnih nalog.<sup>1</sup>

Upravna znanost samoupravo povezuje z oblikovanjem pravno samostojnih izvajalcev upravnih nalog, med katere spadajo tudi nosilci samouprave.<sup>2</sup> Politološko gledano se samouprava navezuje na udeležbo državljanov pri upravljanju države. Pravno gledano gre pri samoupravi za pravico enot, različnih od države, da samostojno urejajo lastne javne naloge.<sup>3</sup> Kot delovni pojem se je z leti izoblikovalo razumevanje samouprave, ki temelji na načelu udeležbe prizadetih subjektov in združuje politično idejo samoodločanja s pravnoformalnimi elementi samoodgovornosti in decentralizacije.<sup>4</sup>

Samouprava ima svoje prednosti in slabosti. Med prednosti samouprave teorija prišteva odločanje bližje prostoru in ljudem, na katere se zadeve nanašajo, vertikalno delitev oblasti, razbremenitev državne uprave, fleksibilnost in lažjo vključitev strokovnjakov, med slabosti pa manjšo učinkovitost, manjšo funkcionalno sposobnost, manjšo možnost usmerjanja in nadzora, neenako prakso odločanja in delovanja in prevlado partikularnih interesov.<sup>5</sup>

Teorija loči dve vrsti samouprave, in sicer 1) lokalno in 2) funkcionalno.

---

<sup>1</sup> Država se torej odreče določenemu delu nalog in jih prepusti v samostojno urejanje tistim, na katere se te naloge nanašajo. Temu pogledu bi lahko rekli (demokratično) etatistični, saj temelji na Hobbesovi politični filozofiji, v skladu s katero se posamezniki z dogovorom o ustanovitvi države tej podredijo – vse pravice, ki jih imajo, so zgolj "koncesije" države. Nasprotni pogled, ki temelji na politični filozofiji Lockeja, pa zagovarja stališče, da posamezniki državi niso prepustili vseh pravic. Človekove pravice so pred in nad državo. Ena od njih je tudi pravica do samouprave (gl. Kamušič, 1994, str. 65–68).

<sup>2</sup> Samouprava je eden od motivov za oblikovanje te vrste enot javne uprave. Drugi motivi so depolitizacija (npr. centralna banka), oddaljenost od države (npr. javni RTV-zavodi), zagotovitev prostora svobode, ki ga omogočajo človekove pravice (npr. univerze) in fleksibilnost (npr. delniška družba v lasti države oziroma samoupravne lokalne skupnosti). Osamosvojitvev je tudi odziv na kompleksnost upravnih nalog in primerno orodje za ustvarjanje prehodnega območja med državo in zasebnim sektorjem (družbo). Rezultat teh organizacijskih "osamosvojitvev" je t. i. pluralizacija javne uprave (Schuppert, 2000, str. 832; Erichsen in Ehlers (ur.), 2006, str. 236).

<sup>3</sup> V tem smislu se pojma samouprava in avtonomija prekrivata (gl. Eichhorn et al., 2003, str. 82 in Reeve, 2003).

<sup>4</sup> Nierhaus npr. meni, da ima (lokalna) samouprava dvojni značaj, in sicer pravni, ki je primarni in pomeni načelo organiziranja države, in politično-upravni, ki je sekundarni in pomeni decentralizacijo (Nierhaus v: Sachs (Hrsg.), 2003, str. 1043).

<sup>5</sup> Glej npr. Maurer, 2004, str. 574 in Erichsen in Ehlers (ur.), 2006, str. 237 in 241.

Pregled slovenske pravne literature kaže, da se v okviru samouprave razpravlja predvsem o eni obliki samouprave, in sicer o lokalni samoupravi (angl. local self-government, nem. kommunale Selbstverwaltung). Poleg te samouprave, ki je vezana na ljudi, ki živijo na določenem območju, obstajajo tudi druge oblike samouprave, katerih bistvo je dejavnost, ki jo ljudje opravljajo. Teorija v teh primerih praviloma govori o funkcionalni samoupravi.

Ustava Republike Slovenije (URS)<sup>6</sup> ureja obe vrsti samouprave, in sicer lokalno že v okviru temeljnih načel in nato pa še v samostojnem podpoglavju, funkcionalno, ki jo imenuje "druga samouprava", pa prav tako v samostojnem podpoglavju, ki pa vsebuje le en člen.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Ur. l. RS, št. 33I/1991 in novele.

<sup>7</sup> V Zvezni Republiki Nemčiji (ZRN) je funkcionalna samouprava v zvezni ustavi in deželnih ustavah zelo postransko urejena ali pa sploh ne (Kluth, 1997, str. 4). To ima pomembne posledice za ustavno varstvo drugih oblik samouprave – Axer npr. meni, da v ZRN samouprava na področju socialnega zavarovanja ni ustavno zagotovljena (Axer, 2000, str. 292). V avstrijski teoriji je nesporno, da zvezna ustava enotnega pojma samouprave sploh ne pozna (Antoniolli, 1996, str. 382).



## 2 FUNKCIONALNA SAMOUPRAVA

Za funkcionalno samoupravo je bistvena dejavnost, ki jo ljudje opravljajo, in ne območje, na katerem se ta dejavnost opravlja.

URS v podpoglavju z naslovom "druga samouprava" določa, da se državljani za uveljavljanje svojih interesov lahko samoupravno združujejo (1. odst. 145. člena) in da se državljanom lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti (2. odst. 145. člena).

Razlaga vsebine tega člena URS je v slovenski teoriji neenotna. Po prvem stališču naj bi se nanašala na nekatere organizacije (npr. gasilske, lovske, društva učiteljev ipd.), ki so pomembne za skupnost in jim država zaradi tega prizna nekakšno pravico javnosti, da same rešujejo nekatere zadeve in jim lahko pomaga. Na take organizacije naj bi država lahko prenesla tudi nekatere svoje pristojnosti, in to pod enakimi pogoji, kot veljajo za lokalne skupnosti (torej soglasje in zagotovitev finančnih sredstev).<sup>8</sup>

Po drugem stališču je ta člen nekoliko nedorečen in nejasen.<sup>9</sup> Teorija pri tem opozarja na neskladje med naslovom poglavja URS in podnaslovom člena, na nejasnost, ali se nanaša tudi na gospodarske javne službe, in na nejasnost, ali se nanaša zgolj na združevanje posameznikov ali tudi njihovih povezav (organizacij). Ta del teorije meni, da je treba ta člen razlagati analogno lokalni samoupravi, kar pomeni, da naj bi veljal za združevanje na vseh področjih in za združevanje tako med posamezniki kot njihovimi povezavami, pri prenosu državnih nalog pa naj bi bila poleg splošnega zakona potrebna še koncesijska pogodba.

Menimo, da taka združenja izvajajo tri vrste nalog, in sicer naloge zasebega značaja in dve vrsti nalog javnega značaja. 1. odst. 145. člena URS se po našem mnenju nanaša na naloge, namenjene urensničevanju zasebnih interesov, 2. odst. istega člena pa na izvirno in (relativno) avtonomno urejanje javnih nalog, ki jih nanje prenese država z zakonom – gre za položaj, ki je podoben izvirnim nalogam samoupravnih lokalnih skupnosti (1. odst. 140. člena URS). Poleg teh javnih nalog pa taka združenja lahko izvajajo tudi upravne naloge kot agenti države ali samoupravne lokalne skupnosti – v tem pri-

---

<sup>8</sup> Vlaj v: Šturm (ur.), 2002, str. 973.

<sup>9</sup> Kamušič, 1994, str. 75. Za pregled nastanka vsebine tega člena ustave gl. Jambrek, 1992, str. 345, 370, 392–393 in 435–436.

meru gre za javno pooblastilo, ki ga ureja 121. člen URS. Razlika med prvo in drugo skupino javnih nalog je v stopnji samostojnosti izvajanja – v drugem primeru je ta nižja, saj je nadzor intenzivnejši.<sup>10</sup>

Ne glede na različna stališča je mogoče ugotoviti, da je v slovenski teoriji ta oblika samouprave kot celota zelo redko obravnavana.<sup>11</sup> Nasprotno pa tej obliki samouprave veliko večjo pozornost namenja avstrijska, predvsem pa nemška teorija.<sup>12</sup> V to skupino sodijo zelo različne organizacijske oblike združevanja posameznikov na zelo različnih področjih, skupno vsem pa je, da imajo pooblastila za samostojno odločanje. Nemška teorija navaja naslednje oblike funkcionalne samouprave:

**Preglednica 1: Vrste funkcionalne samouprave**

VRSTA	PRIMER
samouprava, ki temelji na človekovih pravicah	– univerze/visoke šole – študentska združenja – javnopravni radijski zavodi
prosti poklici	– odvetniške zbornice – zdravniške zbornice
gospodarska	– industrijske in obrtne zbornice
realne korporacije	– vodna združenja – lovski združenja
socialna	– nosilci socialnih zavarovanj – socialna pomoč študentom

Vir: Kluth po Schuppert, 2000, str. 856–858

Če povzamemo in nekoliko posplošimo, potem samoupravo lahko delimo na 1) lokalno in 2) funkcionalno, slednjo pa še na poklicno, kulturno in socialno.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Podr. v Rakar (2004).

<sup>11</sup> Temeljna dela s področja ustavnega prava tega instituta npr. sploh ne obravnavajo. Zapostavljenost drugih oblik samouprave se kaže tudi v tem, da je teorija že izoblikovala temeljne elemente lokalne samouprave, ne pa tudi funkcionalne samouprave (glej npr. Vljaj, 2006a, str. 15). Kot primere funkcionalne samouprave se navaja šolska, socialna in zdravstvena samouprava (Pavčnik, 2001, str. 232 in 238).

<sup>12</sup> Avstrijska teorija ne uporablja izraza funkcionalna samouprava, pozna pa glede na vrsto nalog poleg lokalne (teritorialne) tudi druge oblike samouprave, in sicer gospodarsko-poklicno (zbornice), socialno (nosilci socialnega zavarovanja) in študentsko (preko Österreichische Hochschülerschaft). Med samoupravne korporacije ne sodijo cerkve in verske skupnosti, naproti pa velja za univerze in umetniške visoke šole (Antonioli in Kojan, 1996, str. 388).

<sup>13</sup> Podr. o funkcionalni samoupravi v Rakar, 2008, str. 231–244.

### 3 LOKALNA SAMOUPRAVA

Eno od osnovnih in ključnih vprašanj v vsaki državi je, kako zagotoviti uresničevanje oblasti na njenem celotnem teritoriju, tj. kako organizirati uresničevanje javnih interesov in potreb prebivalcev, kako naj bo država notranje teritorialno strukturirana oziroma kakšne (po teritoriju in vsebini) teritorialne enote naj bodo v državi oblikovane.

V vseh sodobnih državah so za zagotovitev uresničevanja nalog na področju izvajanja prvens-  
tveno oblastne funkcije države in zagotavljanja javnih potreb in interesov ljudi, ki se opravljajo v okviru izvršilne veje oblasti, oblikovane ožje teritorialne (lokalne) enote. Če gre pri teh le za območne organizacijske enote ter za tehnično in organizacijsko izvajanje nalog države zunaj centra, se v teoriji največkrat govori o teritorialni organiziranosti države oziroma njene državne uprave in v okviru tega o upravni decentralizaciji oziroma o dekoncentraciji kot oblikah izvajanja državnih nalog na ravni, nižji od centralne.

V vseh sodobnih državah se oblikujejo tudi lokalne enote, imenovane samoupravne lokalne skupnosti, ki po svojih lastnih organih, na svoj račun, v svojem imenu in samostojno, a v okviru ustave in zakonov ter pod določenim nadzorom države, opravljajo znatno število nalog, ki se nanašajo na zadovoljevanje lokalnih interesov in potreb prebivalcev. Lokalno samoupravo zato lahko opredelimo tudi kot pravico prebivalcev lokalnih skupnosti, da relativno samostojno in demokratično urejajo določen del javnih zadev.<sup>14</sup> V primeru lokalne samouprave gre zato za t. i. politično decentralizacijo.

Iz opredelitve lokalne samouprave izhaja, da o njej lahko govorimo le, če so izpolnjeni nekateri pogoji (t. i. elementi lokalne samouprave), in sicer: 1) teritorialni, 2) pravni, 3) funkcionalni, 4) organizacijski in 5) materialno-finančni.

Teritorialni element se nanaša na obstoj lokalnih skupnosti. Lokalna skupnost je 1) skupnost ljudi na 2) določenem ozemlju, ožjem od države, ki jih povezujejo 3) skupne potrebe in interesi, 4) dejavnost za njihovo uresničevanje in 5) zavest o skupni pripadnosti. Ta povezanost se ponavadi oblikuje na ravni naselja, lahko pa tudi na ravni več med seboj povezanih naselij. Lokalno skupnost kot sociološki pojav je težko zamejiti, zato o mejah med lokalnimi skupnostmi lahko govorimo šele tedaj, ko jih določi država s svojim pravnim aktom, pri čemer je določitev mej odvisna od meril, ki jih

---

<sup>14</sup> Virant, 2004, str. 162.

država pri tem uporabi.<sup>15</sup> Lokalna skupnost je torej sociološki pojem, ki ga je treba ločiti od pojma lokalna samouprava – lokalna skupnost kot sociološki pojav namreč obstoji ne glede na to, ali jo država prizna in ji podeli status samoupravnosti.

Pravni element se nanaša na pravno subjektiviteto lokalnih skupnosti. O lokalni samoupravi lahko govorimo le, če država prej opisanim lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, tj. jim podeli status pravne osebe javnega prava. V državi torej lahko obstoji mnogo lokalnih skupnosti, toda samoupravne so le tiste, ki jim pravni obstoj prizna država in izpolnjujejo še nekatere druge pogoje.

Funkcionalni element se nanaša na samostojno urejanje določenega dela javnih zadev. Funkcionalni element je bistvo lokalne samouprave. Gre za to, da država lokalnim skupnostim prepusti v samostojno urejanje določen del javnih zadev. V tem okviru govorimo o t. i. izvirnih nalogah samoupravnih lokalnih skupnosti. Pri tem stopnja samostojnosti ni tako velika, kot jo v razmerju do drugih subjektov uživa država – lokalne skupnosti zato nimajo suverenosti, ampak zgolj samoupraven položaj. To predvsem pomeni, da država lahko oziroma celo mora izvajati nadzor zakonitosti njihovega delovanja. Poleg teh nalog lahko država lokalnim skupnostim prepusti v izvajanje del svojih upravnih nalog – v tem primeru govorimo o t. i. prenesenih nalogah samoupravnih lokalnih skupnosti.

Organizacijski element se nanaša na način izvajanja nalog. Za izvajanje nalog morajo imeti samoupravne lokalne skupnosti oblikovane organe. To logično izhaja iz dejstva, da imajo status pravne osebe, bistveno pa je, da so ti organi avtonomni.

Materialno-finančni element se nanaša na sredstva, potrebna za izvajanje nalog. Vsi do sedaj naštetih elementi lokalne samouprave še ne zadostujejo, da bi lokalna samouprava lahko dejansko zaživel. Brez ustrezne materialno-finančne podlage je namreč lokalna samouprava zgolj mrtva črka na papirju. Zato je ključno, da država lokalnim skupnostim zagotovi zadostne in ustrezne lastne vire financiranja.

Proces javnega upravljanja na lokalni ravni ima enako strukturo kot na državni ravni. Razlika je v tem, da morajo biti politične odločitve, sprejete na lokalni ravni, v skladu z ustavo in zakoni, torej z najvišjimi političnimi odločitvami države – kot je bilo že poudarjeno, samoupravne lokalne skupnosti niso suverene.<sup>16</sup> Čeprav je na lokalni ravni lažje izvesti neposredno sodelovanje prebivalcev pri odločanju (neposredna demokracija), v praksi prevladuje odločanje preko izvoljenih predstavnikov (posredna demokracija).

---

<sup>15</sup> Šmidovnik, 1995, str. 17–23; Vlač, 2004, str. 15–17; Virant, 2004, str. 164–165.

<sup>16</sup> Pri tem pa je treba dodati, da tudi države prenašajo izvrševanje dela suverenih pravic na druge subjekte, npr. na EU (glej 3. a člen URS).

Lokalna samouprava je bistveni sestavni del demokratične ureditve sodobne države. Lokalna samouprava je v sodobnem svetu postala pomembna politična vrednota, ki ni samo predmet urejanja na ravni posamezne države, ampak tudi na mednarodni ravni.<sup>17</sup>

Čeprav je stališče o lokalni samoupravi kot bistvenem elementu sodobne demokratične ureditve države enotno, pa pri uresničevanju koncepta lokalne samouprave med posameznimi državami obstajajo pomembne razlike, in to tako na normativni kot dejanski ravni. Pri tem gre vedno za iskanje nekakšnega ravnovesja med državnim centralizmom na eni ter samostojnostjo samoupravnih lokalnih skupnosti na drugi strani. Glede tega kaže opozoriti, da obstaja v teoriji več koncepcij oziroma stališč o vlogi lokalne samouprave: 1) stališča, ki se popolnoma podrejajo državi in vidijo v samoupravnih lokalnih skupnostih samo instrument za izvrševanje ciljev države, 2) stališča, po katerih je država samo "subsidiarna" organizacija, ki naj opravlja le tiste zadeve, ki jih posameznik ali prostovoljna združenja posameznikov ne morejo opraviti same, in 3) večinska, "srednja stališča", ki temeljijo na ideji politične decentralizacije. Ta stališča upoštevajo dejstvo, da obstaja centralna država, da pa obstajajo tudi "izvirni" lokalni interesi, ki jih državni zakonodajalec priznava in njihovo upravljanje zaupa lokalnim organom, ki so v določenem obsegu samostojni v odnosu do državne oblasti. Poudarjajo torej, da meje in okvir delovanja lokalne samouprave določajo ustava in zakoni, znotraj tega okvira pa je delovanje samoupravnih lokalnih skupnosti samostojno in državno poseganje v to ni dopustno. Kakšen koncept lokalne samouprave je oziroma bo uveljavljen v neki državi, je odvisno od vrste dejavnikov, npr. od temeljev ustavnopravne ureditve, ciljev neposrednega uresničevanja in izvajanja oblasti, vloge in položaja lokalne samouprave v okviru celotne državne in družbene ureditve, zgodovinske tradicije ipd.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Glej npr. Evropsko listino lokalne samouprave (*European Charter of Local Self-Government*), ki jo je ratificirala tudi Slovenija, in druge akte, sprejete v okviru Sveta Evrope, predvsem njegovega Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (*Congress of Local and Regional Authorities*, 2013).

<sup>18</sup> Podr. v Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 168.

Preglednica 2: Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti

DRŽAVA	Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti		
	1. raven (lokalna)	2. raven (vmesna)	3. raven (regionalna)
Avstrija	2.357		(9) <sup>19</sup>
Belgija	589	10	(6) <sup>20</sup>
Bolgarija	264		
Ciper	380		
Češka	6.250		14
Črna gora	21		
Danska	98		5
Estonija	226		
Finska	336		2
Francija	36.700	101	27
Grčija	325		13
Hrvaška	556 <sup>21</sup>		19
Madžarska	3.177	19	
Makedonija	85		
Nemčija	11.481	295	(16) <sup>22</sup>
Irska	80	34	
Italija	8.094	110	20
Latvija	119		
Litva	60		
Luksemburg	106		
Malta	68		
Nizozemska	418		12
Poljska	2.479	379	16
Portugalska	4567		16
Romunija	3.181		41
Slovaška	2.930		8
Slovenija	212 <sup>23</sup>		
Srbija	174		2
Španija	8.169 <sup>24</sup>		19
Švedska	290		20
Velika Britanija	433		

Vir: Council of European Municipalities and Regions (2012)

<sup>19</sup> Zvezne dežele.<sup>20</sup> Regije (3) in skupnosti (3).<sup>21</sup> Občine (429) in mesta (127).<sup>22</sup> Zvezne dežele.<sup>23</sup> Podatek velja za leto 2013.<sup>24</sup> Brez Kanarskih otokov in Balearov.

## 4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI

### 4.1 PRAVNI VIRI

Poglavitni pravni viri, s katerimi država ureja lokalno samoupravo v Sloveniji, so:

1. Ustava Republike Slovenije (URS),
2. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS),<sup>25</sup>
3. sistemski zakoni (Zakon o lokalni samoupravi (ZLS),<sup>26</sup> Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO),<sup>27</sup> Zakon o lokalnih volitvah (ZLV),<sup>28</sup> Zakon o financiranju občin (ZFO-1),<sup>29</sup> Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2)<sup>30</sup>),
4. področni zakoni,<sup>31</sup>
5. podzakonski predpisi.<sup>32</sup>

URS daje lokalni samoupravi velik pomen, saj jo omenja že v prvem poglavju skupaj z ostalimi temeljnimi ustavnimi načeli – 9. člen URS namreč določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Lokalni samoupravi je nato posvečeno posebno podpoglavje v poglavju o samoupravi, v katerem so urejeni vrste samoupravnih lokalnih skupnosti (138. člen), občina kot temeljna samoupravna lokalna skupnost (139. in 140. člen), mestna občina (141. člen), pokrajina (143. člen), financiranje

---

<sup>25</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS–MP, št. 15/1996.

<sup>26</sup> Ur. l. RS, št. 72/1993 in novele.

<sup>27</sup> Ur. l. RS, št. 60/1994 in novele.

<sup>28</sup> Ur. l. RS, št. 72/1993 in novele.

<sup>29</sup> Ur. l. RS, št. 123/2006 in novele.

<sup>30</sup> Ur. l. RS, št. 20/2011 in 57/2012.

<sup>31</sup> Gre za zakone z vseh upravnih področij, ki določajo pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti. Gl. Katalog (2013).

<sup>32</sup> Npr. Uredba o upravnem poslovanju (Ur. l. RS, št. 106/2005 in novele).

občin (142. člen) in nadzor državnih organov (144. člen).<sup>33</sup> URS je v celoti prevzela koncept lokalnih skupnosti, kot jih predvideva MELLIS.<sup>34</sup>

## 4.2 TERITORIALNI IN PRAVNI ELEMENT

URS in ZLS določata, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev.<sup>35</sup>

Občina se ustanovi in njeno območje določi z zakonom, pri čemer se pred tem opravi referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na tem območju.<sup>36</sup> Državni zbor pri odločanju o ustanovitvi občine ne sme ravnati arbitrarno, saj tako ravnanje predstavlja kršitev načel pravne države, splošnega načela enakosti pred zakonom in s tem kršitev ustavnih določb, ki se nanašajo na lokalno samoupravo. Tako ravnanje je US ugotovilo v primeru ustanovitve občine Ankaran, zato je samo odločilo, da se ustanovi Občina Ankaran, in določilo vse potrebno za izvedbo prvih lokalnih volitev v to občino.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Na lokalno samoupravo se neposredno nanašajo tudi določbe o pristojnosti Ustavnega sodišča RS (160. člen), o upravnem sporu (157. člen), enakem varstvu pravic (22. člen), pravici do pravnega sredstva (25. člen), pravici do povračila škode (26. člen), volilni pravici (43. člen), posebnih pravicah avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji (64. člen), varovanju naravne in kulturne dediščine (73. člen), državnem svetu (96. člen), nezdržljivosti sodniške funkcije, tožilske funkcije in funkcije ustavnega sodnika (133., 136. in 166. člen), financiranju države in lokalnih skupnosti (146. člen), davkih (147. člen), proračunu (148. člen), usklajenosti pravnih aktov (153. člen), veljavnosti predpisov in njihovem objavljanju (154. člen) in varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (159. člen). Seveda morajo samoupravne lokalne skupnosti pri svojem obstnem delovanju spoštovati vse človekove pravice in temeljne svoboščine.

<sup>34</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-144/94-18 z dne 15. 7. 1994, Ur. l. RS, št. 45/1994.

<sup>35</sup> 139. člen URS in 12. člen ZLS. Območje naselja se oblikuje tako, da obsega zaokroženo območje z vsaj desetimi stavbami (6. člen Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOIONUS), Ur. l. RS, št. 25/2008).

<sup>36</sup> S tem zakonom se tudi določi ime in sedež, število članov prvega občinskega sveta in druge zadeve, pomembne za konstituiranje občine (139. člen URS in 12. člen ZLS).

<sup>37</sup> Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010 in odločbo US RS št. U-I-114/11-12 z dne 9. 6. 2011.



**Slika 1: Teritorialna delitev Slovenije na občine**

Vir: Slovenske občine v številkah (2013)<sup>38</sup>

Slovenija meri 20.273 kvadratnih kilometrov in ima 2.032.362 prebivalcev. Območje države je razdeljeno na 211 občin, najmanjša med njimi po površini meri 7 km<sup>2</sup> (Odranci), največja pa 555 km<sup>2</sup> (Kočevje). Najmanjša občina ima 312 prebivalcev (Hodoš), največja pa 280.080 (Ljubljana). Najredkeje naseljena slovenska občina je Solčava, kjer na kvadratnem kilometru površine živi povprečno 5 prebivalcev, najgosteje naseljena slovenska občina pa je Mestna občina Ljubljana, kjer na kvadratnem kilometru površine živi povprečno 1.000 prebivalcev.<sup>39</sup> Glede na velikost občin in povprečno število njihovih prebivalcev se Slovenija umešča nekje na sredino članic EU.<sup>40</sup>

Občina se lahko notranje členi na ožje dele, in sicer krajevne, vaške ali četrtne skupnosti. Odločitev o tem sprejme občinski svet, ki pri tem upošteva zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Preglednica ne vsebuje občine Ankaran.

<sup>39</sup> Podatki veljajo za leto 2010. Gl. *Slovenske občine v številkah* (2013) in Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO), Ur. l. RS, št. 60/1994 in novele.

<sup>40</sup> Povprečno število prebivalcev po občinah v državah članicah EU je zelo raznoliko, tako imajo npr. v povprečju pod 10.000 prebivalcev na občino v Češki republiki (1.600), Franciji (1.600), na Cipru (1.800), na Slovaškem (1.900), na Madžarskem (3.200), v Avstriji (3.400), v Latviji (4.300), v Luksemburgu (3.700) in Španiji (4.900), v Estoniji (5.500), na Malti (5.800), v Nemčiji (5.900), v Italiji (7.100); od 10.000 do 100.000 prebivalcev v Grčiji (10.200), v Sloveniji (10.300), na Finskem (11.600), na Poljskem (15.500), v Belgiji (17.400), na Danskem (19.700), na Švedskem (30.700), na Nizozemskem (32.200), na Portugalskem (36.000), na Irskem (44.900); nad 100.000 prebivalci pa imajo v povprečju občine v Veliki Britaniji (135.700) (Falzon et al., 2004, str. 49).

<sup>41</sup> 18. člen ZLS.

Slika 2: Notranja členitev občine Tolmin



Vir: Občina Tolmin (2013)

Občini se lahko z zakonom dodeli status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki ima najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja.<sup>42</sup>

Kadar je izražen poseben interes države za ohranitev poselitve in razvoj posameznih območij, lahko državni zbor občinam na teh območjih podeli poseben status.<sup>43</sup>

URS predvideva tudi širše samoupravne lokalne skupnosti, pokrajine, vendar te še niso ustanovljene.<sup>44</sup> Tudi pokrajine se ustanovijo z zakonom, ki določi tudi njihovo ime in sedež, in sicer z dvotret-

<sup>42</sup> 16. člen ZLS. Mesto je večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, gostoti naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij in ima več kot 3.000 prebivalcev. Naselje dobi status mesta z odločitvijo vlade (15. a člen ZLS).

<sup>43</sup> Pogoje za pridobitev posebnega statusa določi poseben zakon, država pa jim zagotavlja sredstva za razvoj (26. in 27. člen ZLS). Podr. v Vlaj, 2004, str. 191–192.

<sup>44</sup> V zadnjih letih se je kot glavna ovira za izvedbo decentralizacije pogosto izpostavljala specifična ustavna ureditev, ki je 1) postavljala dokaj ostro ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo, saj je določala, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine, država pa je lahko na občino (pa tudi na pokrajino) prenesla opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če je pridobila prehodno soglasje vsake posamezne občine, 2) širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine) predvidevala kot "kreacijo občin", saj so se lahko samostojno odločile za ustanovitev pokrajin. Rezultat takih ustavnih določb naj/bi bil, da občine niso opravljale nobene od države prenesene pristojnosti in da v Sloveniji nimamo pokrajin. S spremembami 121., 140. in 143. člena URS, sprejetimi junija 2006, pa je nastala nova ustavnopravna podlaga – in to tako za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti na občine (in pokrajine) kot tudi za ustanovitev pokrajin, ki so opredeljene kot samoupravne lokalne skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Tako je sedaj državni zbor v položaju, da je, poleg tega, da je pristojen za opravljanje členitev na temeljni ravni (ustanavljanje občin), v njegovi domeni tudi sprejetje odločitve o ustanovitvi, območju, nalogah, organizaciji in financiranju pokrajin (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 170, op. 83).

jinsko večino glasov navzočih poslancev, v postopku za sprejetje zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.<sup>45</sup> V političnih in strokovnih razpravah se je število predlaganih pokrajin gibalo med šest in štirinajst.

**Slika 3: Predlog razdelitve Slovenije na šest pokrajin**



Vir: Lavtar (ur.), 2004, str. 84

Lokalna samouprava je po osamosvojitvi Slovenije doživela korenite spremembe. Do leta 1994 je v Sloveniji obstajal t. i. komunalni sistem lokalne samouprave, v katerem je imela občina vlogo temeljne teritorialne celice družbe, v kateri naj bi ljudje opravljali vse skupne zadeve, razen tistih, ki jih mora po naravi stvari opravljati država.<sup>46</sup> Občine so bile del sistema državne uprave na lokalni ravni in hkrati samoupravne lokalne skupnosti; v precejšnji meri so izvajale državne zakone in predvsem naloge iz okvira državne uprave. Občin je bilo 62, povprečna občina je imela okoli 30.000 prebivalcev in je merila okoli 300 km<sup>2</sup>.<sup>47</sup>

Nova ustava je predvidela občino kot "pravo" samoupravno lokalno skupnost, torej kot naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Uveljavitev novega ustavnega koncepta lokalne samouprave pa v praksi ni bila enostavna. Zapletlo se je pri izvedbi referendumskega rezultata, pri zakonsko določenih pogojih za ustanovitev občin in razmejitvi pristojnosti med občinami in upravnimi enotami, tako da je v dogajanje pogosto posegalo US RS.<sup>48</sup> Število "novih"

<sup>45</sup> 143. člen URS.

<sup>46</sup> Šmidovnik, 1995, str. 151–155.

<sup>47</sup> Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 173. Ustavno sodišče RS je tako v odločbi št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994 zapisalo, da je bil razlog za uvedbo lokalne samouprave nefunkcionalnost in predimenzioniranost dotedanje občine kot komune, tj. kot "politične tvorbe", ki po svoji teritorialni strukturi ni bila občina, po svojih pristojnostih in načinu njihovega uresničevanja pa ni bila samoupravna.

<sup>48</sup> Podr. v Virant, 2004, str. 166–169.

občin se je s prvotnih 147 v letu 1994 povečalo na 212 v letu 2013, pokrajine pa še vedno niso ustanovljene.

**Preglednica 3: Pregled števila občin v obdobju 1994 – 2013**

OBDOBJE	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2013
ŠTEVILO OBČIN	147	192	193	212

Vir: Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2013b)

Prva "mreža" občin je bila leta 1994 vzpostavljena z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO),<sup>49</sup> na podlagi določb ZLS, ki je določal pogoje za ustanovitev občin, in na podlagi referendumov, izvedenih v skladu z Zakonom o referendumu za ustanovitev občin (ZReFUO).<sup>50</sup>

Nadaljnje teritorialne spremembe občin, tj. ustanovitev novih občin in spremembe njihovih območij, so bile sprva urejene v posebnem zakonu,<sup>51</sup> nato pa v ZLS. Postopek je imel tri faze, in sicer 1) predhodni postopek z referendumom, 2) zakonodajni postopek in 3) konstituiranje občin.<sup>52</sup> Zadnja novela ZLS je te določbe črtala in ureditev ustanavljanja občin spremenila v ureditev možnega spreminjanja njihovih območij, ureditev ustanavljanja mestnih občin pa v ureditev podeljevanja statusa mestne občine. Območje občine se tako po veljavni ureditvi lahko spremeni z zakonom po prej opravljenem referendumu,<sup>53</sup> pri čemer se zakonodajni postopek nič več ne razlikuje od običajnega, določenega s poslovníkom državnega zbora.<sup>54</sup>

Pogoje za ustanovitev občine določa ZLS, ki je bil v tem delu večkrat spremenjen. Sedaj določa, da 1) mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom in 2) da mora imeti najmanj 5.000 prebivalcev, razen če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Pri ustanovitvi občin je treba oba pogoja upoštevati kot celoto.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Ur. l. RS, št. 60/1994 in novele.

<sup>50</sup> Ur. l. RS, št. 5/1994.

<sup>51</sup> Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO), Ur. l. RS, št. 44/1996 in novele.

<sup>52</sup> Gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Ur. l. RS, št. 72/2005.

<sup>53</sup> Gre za obvezen posvetovalni referendum, ki se opravi v skladu z določbami zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo (Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur. l. RS, št. 15/1994 in novele).

<sup>54</sup> Poslovník namreč vsebuje tudi določbe, ki zagotavljajo pridobitev mnenja občinskega oziroma občinskih svetov v zakonodajnem postopku kot tudi vlade, če ni predlagateljica zakona, pravno varstvo pa je zagotovljeno v postopku ustavnosodne presoje zakona (Vlada Republike Slovenije, 2010, str. 5).

<sup>55</sup> 13. in 13. a člen ZLS. Natančnejše določbe o pogojih, ki jih naj bi izpolnjevalo območje, da bi bilo lahko občina, so bile črtane, ker so bili prav ti pogoji podlaga za presumpcijo pravice do lastne občine in podlaga za arbitrarno odločanje. Zadnja novela ZLS je tako črtala vse določbe, ki so temeljile na razumevanju pravice do lokalne samouprave kot pravice do lastne občine (Vlada Republike Slovenije, 2010, str. 5).

### 4.3 FUNKCIONALNI ELEMENT

V pristojnost občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (t. i. izvirne naloge). Te zadeve so določene z zakonom ali s splošnim aktom občine. Mestne občine poleg teh kot svoje opravljajo tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.<sup>56</sup>

Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva (t. i. prenesene naloge).<sup>57</sup> Občina v tem primeru naloge izvaja v imenu in za račun države, ne gre pa za obliko javnega pooblastila.<sup>58</sup> Te naloge se prenesejo, če se na občinski ravni lahko izvajajo racionalneje in učinkoviteje. Opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti se lahko prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino.<sup>59</sup>

Izvirne naloge predstavljajo bistvo lokalne samouprave, prenesene naloge pa so instrument zagotavljanja racionalnosti in učinkovitosti upravnega sistema.

ZLS našteva vrste izvirmih pristojnosti,<sup>60</sup> konkretne pristojnosti pa so določene s področno zakonodajo. Če izhajamo iz dveh temeljnih funkcij javnega sektorja, tj. procesa javnega upravljanja (oblastna, regulatorna funkcija) in zagotavljanja javnih dobrin in storitev (neoblastna, servisna funkcija), potem za občine velja, da izvajajo predvsem servisno funkcijo – zagotavljanje izvajanja javnih služb je namreč ena od temeljnih pristojnosti občin.<sup>61</sup> Izvirne naloge občin tako lahko razdelimo v naslednje skupine:<sup>62</sup> 1) servisne, 2) upravljanje občinskega premoženja, 3) urejanje prostora, 4) pospeševanje razvoja in 5) regulatorne in nadzorne naloge.

Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše

---

<sup>56</sup> 140. in 141. člen URS ter 21. in 22. člen ZLS.

<sup>57</sup> S spremembo URS v letu 2006 je odpadla zahteva po soglasju občin za prenos izvajanja nalog.

<sup>58</sup> Kovač, 2006, str. 249; drugače Jambrek, 1992, str. 330.

<sup>59</sup> 140. člen URS in 24. člen ZLS.

<sup>60</sup> Npr. omogoča pogoje za gospodarski razvoj, načrtuje prostorski razvoj, skrbi za varstvo zraka, tal in vodnih virov ipd. (glej 21. člen ZLS).

<sup>61</sup> Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 183. Po mnenju nekaterih strokovnjakov predstavljajo gospodarske javne službe s področja varstva okolja kar 60 % nalog občin – gre npr. za preskrbo z vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, čiščenje in vzdrževanje javnih površin ipd. (Vlaj, 2004, str. 208).

<sup>62</sup> Prilagojeno po Virant, 2009, str. 180–182.

opravljanje nalog, zlasti če se v celoti ali pretežno financirajo s plačili uporabnikov.<sup>63</sup> Če občinski predpis dopušča, da za pridobitev javnega pooblastila kandidira več pravnih oseb ali posameznikov, se izbira opravi po javnem natečaju. Pri izvajanju javnega pooblastila imajo njihovi nosilci pravice in dolžnosti občinske uprave.<sup>64</sup>

Kljub ustavni in zakonski podlagi pa v praksi ni prišlo do prenosa izvajanja državnih nalog na občine.<sup>65</sup> Teorija kot glavni razlog navaja neracionalnost zaradi teritorialne organiziranosti občin in njenih sprememb.<sup>66</sup>

Občine sodelujejo in se povezujejo. Zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena občine sodelujejo. V ta namen ustanovljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanovljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanovljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove. Zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov se občine povezujejo v združenja. Združenje občin je pravna oseba javnega prava in lahko pridobi lastnost reprezentativnosti.<sup>67</sup>

Občine pri izvajanju svojih nalog izdajajo različne vrste aktov in opravljajo materialna dejanja. Tipični abstraktni splošni pravni akti občin so 1) statut občine, 2) poslovnik občinskega sveta, 3) odloki, 4) pravilniki, 5) odredbe in 6) navodila. Akti posebne vrste so 1) proračun in zaključni račun, 2) načrti in 3) sklepi (ti so po vsebini lahko splošni ali posamični pravni akti). Pri odločanju o pravicah in obveznostih posameznikov in drugih pravnih subjektov občine izdajajo 1) odločbe in 2) sklepe.<sup>68</sup>

Ko bodo pokrajine ustanovljene, bodo lahko opravljale dve vrsti izvirmih nalog, in sicer 1) lokalne zadeve širšega pomena in 2) z zakonom določene zadeve regionalnega pomena, poleg tega pa tudi naloge iz državne pristoynosti, ki jih bo nanje z zakonom prenesla država in zanje zagotovila potrebna sredstva (t. i. prenesene naloge).<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> "Odmik" od neposrednega vpliva politike ni naveden kot razlog (prim. s 15. členom ZDU-1). Menimo, da bi bilo treba to pomanjkljivost odpraviti. Prim. s Kovač, 2006, str. 252, ki meni, da novela ZLS, ki je vključila določbe o javnem pooblastilu, glede na pravne temelje slednjega v URS in ZUP pravzaprav sploh ni bila potrebna. S tem se ne strinjam, kajti URS javno pooblastilo ureja v poglavju o državni upravi in izrecno govori o nalogah državne uprave.

<sup>64</sup> 50. b člen ZLS in za odločanje o upravnih zadevah iz izvorne občinske pristoynosti 2. odst. 1. člena ZUP. Podr. v: Kovač, 2006, str. 250–253.

<sup>65</sup> Redek primer je obstajal na področju odprave posledic naravnih nesreč, a ga je novela zakona iz leta 2007 odpravila – komisije sedaj namreč ustanavlja vlada (glej Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN), Ur. l. RS, št. 75/2003 in novele, ter Kovač, 2006, str. 248). Glej tudi odločbo US RS št. U-I-113/98 z dne 25. 03. 1998, Ur. l. RS, št. 42/2000.

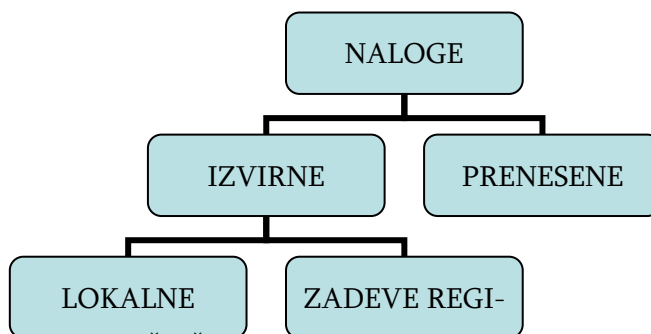
<sup>66</sup> Glej npr. Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 184 in Kovač, 2006, str. 248.

<sup>67</sup> 6. in 86. a člen ZLS. Kot primera je mogoče navesti Združenje občin Slovenije (2013) in Skupnost občin Slovenije (2013).

<sup>68</sup> Igljčar v Vlaj, (ur.), 2001, 73–76.

<sup>69</sup> 143. člen URS.

Slika 4: Naloge pokrajin



Vir: lasten

Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je pokrajina pristojna na splošno že na podlagi ustave, po vsebini pa so to predvsem naloge na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter naloge, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, tj. bodisi občin bodisi pokrajin, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena, ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti.<sup>70</sup>

Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso ne lokalnega ne državnega pomena, pač pa vmesnega, regionalnega pomena. V ta okvir bi spadale naloge s področja 1) razvojnega in prostorskega načrtovanja, 2) javnih služb, predvsem s področja zdravstva, kulture in šolstva ter 3) infrastrukture.<sup>71</sup>

Z določitvijo izvirnih pristojnosti pokrajin bi te postale nosilke razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, prenos nalog z države pa bi odprl vprašanje vzpostavitve enotirnega upravnega sistema.<sup>72</sup>

#### 4.4 ORGANIZACIJSKI ELEMENT

Občina je demokratična institucija, v kateri morajo imeti prebivalci možnost neposrednega vplivanja na sprejemanje odločitev. To se zagotavlja na dva načina: 1) z neposrednimi volitvami organov in 2) z oblikami neposredne demokracije (npr. referendum).

URS vprašanje občinskih organov v celoti prepušča zakonskemu urejanju. ZLS tako določa, da imajo občine naslednje organe: 1) občinski svet, 2) župana in 3) nadzorni odbor. Občina ima tudi upravo, ki je bodisi enovita bodisi sestavljena iz več organov.

<sup>70</sup> Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, el. vir, str. 4.

<sup>71</sup> Za konkretnjšo določitev nalog regionalnega pomena bo treba nujno izdelati funkcionalno analizo državne uprave s poudarkom na njenih teritorialnih enotah ter funkcionalno analizo sedanjih občin. Na ta način bi dobili ustrezno podlago za umestitev pokrajin oziroma njihovih funkcij v celotni sistem družbenega upravljanja, saj bodo pokrajine večino funkcij črpale iz obstoječih funkcij države in občin (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, el. vir, str. 5).

<sup>72</sup> Vlaj, 2006a, str. 263; Virant, 2009, str. 182.

#### 4.4.1 Občinski svet

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet ima regulatorno, volilno in nadzorno funkcijo. Sprejema namreč statut občine, prostorske akte in druge odloke ter občinski proračun, imenuje člane nadzornega odbora in nadzoruje delo župana in občinske uprave. Občinski svet šteje od sedem do petinštirideset članov in je izvoljen neposredno. Volilni sistem je odvisen od velikosti občine oziroma od števila članov občinskega sveta. Če šteje občinski svet od sedem do vključno enajst članov, se člani volijo po večinskem sistemu, sicer pa po proporcionalnem, ki omogoča tudi preferenčno glasovanje.<sup>73</sup>

#### 4.4.2 Župan

Župan je izvršilni organ občine. Župan predstavlja in zastopa občino, sklicuje in vodi seje občinskega sveta, a na njih nima pravice glasovanja. Občinskemu svetu predlaga v sprejetje različne odločitve, po sprejetju pa skrbi za objavo pravnih aktov in njihovo izvrševanje.<sup>74</sup> V razmerah, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne bi mogel pravočasno sestati, bi lahko župan sprejel začasne nujne ukrepe, ki bi jih moral predložiti v potrditev občinskemu svetu takoj, ko bi se ta lahko sestal. V upravnih zadevah iz izvirmih pristojnosti občin odloča župan v upravnem postopku na drugi stopnji.

Župan je izvoljen na neposrednih volitvah po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da je izvoljen kandidat, ki dobi več kot petdeset odstotkov opredeljenih glasov.<sup>75</sup> Ker je župan izvoljen neposredno, za svoje delo ne odgovarja občinskemu svetu – ta ga ne more razrešiti, župan pa ne more razpustiti občinskega sveta.

Občina ima najmanj enega podžupana. Podžupan imenuje izmed članov občinskega sveta župan, ki ga lahko tudi razreši. Podžupan pomaga županu pri opravljanju funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da župan ter ga nadomešča v času odsotnosti ali zadržanosti.

Člani občinskega sveta, župan in podžupan občine so politični funkcionarji. Svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Župan se lahko odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno, v soglasju z županom

---

<sup>73</sup> 9. in 13. člen ZLV.

<sup>74</sup> V tem okviru ima tudi določena nadzorna pooblastila, kajti če meni, da je občinski svet sprejel nezakonito odločitev, lahko zadrži njeno izvrševanje oziroma objavo predpisa in predlaga občinskemu svetu ponovno odločanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, jo župan mora izvršiti, lahko pa jo izpodbija v sodnem (ustavnem ali upravnem) sporu. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost oziroma neprimernost take odločitve (33. člen ZLS).

<sup>75</sup> Če noben kandidat ne dobi takšne večine, se kandidata z največjim številom glasov uvrstita v drugi krog, v katerem je izvoljen tisti, ki dobi večje število glasov (107. člen ZLV).



se lahko tudi podžupan odloči, da bo funkcijo opravljal poklicno.<sup>76</sup> Funkciji župana in podžupana nista združljivi s funkcijo poslanca državnega zbora.<sup>77</sup>

#### 4.4.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Nadzorni odbor 1) opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, 2) nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev in 3) nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Če v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti, ki so opredeljene v poslovniku, mora o tem obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.<sup>78</sup> Člane nadzornega odbora imenuje in razrešuje občinski svet, svoje naloge pa opravljajo nepoklicno.<sup>79</sup>

#### 4.4.4 Uprava

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Poleg tega opravlja tudi nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.<sup>80</sup> Z občinskim predpisom se lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo.

Občinska uprava je sestavljena iz enega ali več organov občinske uprave, ki jih ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi določi župan. Predstojnik občinske uprave je župan, njeno delo pa neposredno vodi direktor občinske uprave oziroma tajnik občine, ki je po statusu javni uslužbenec in ga imenuje in razrešuje župan.

---

<sup>76</sup> 34. a člen ZLS.

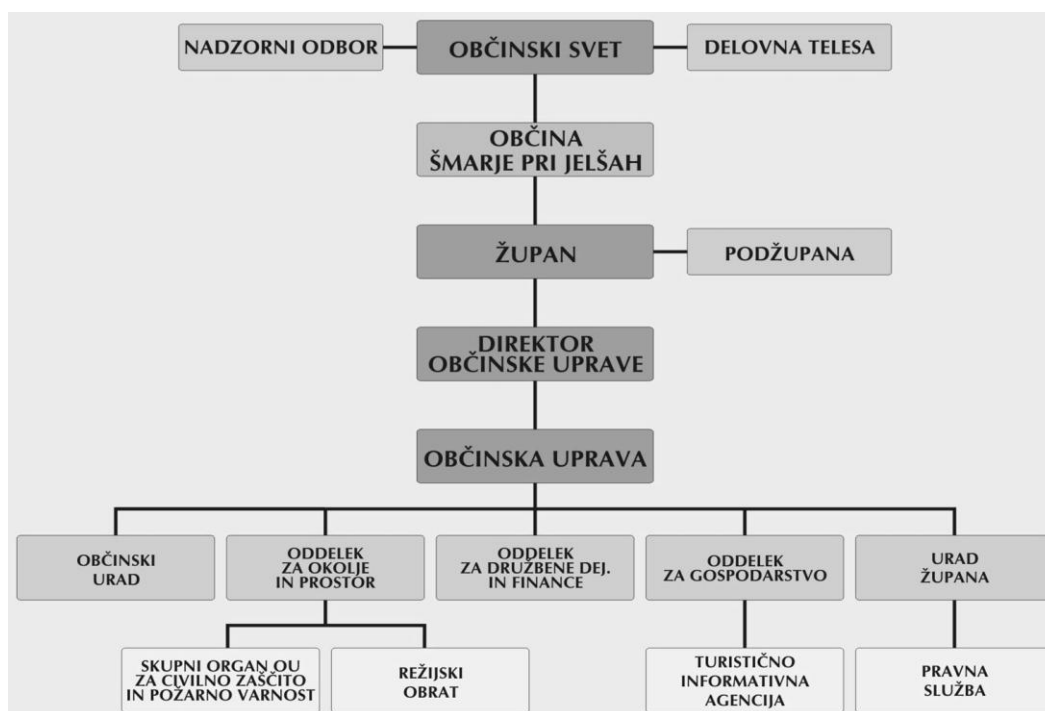
<sup>77</sup> 1. člen Zakona o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-D), Ur. l. RS, št. 39/2011.

<sup>78</sup> 32. člen ZLS.

<sup>79</sup> 32. in 32. a člen ZLS.

<sup>80</sup> V ta namen se lahko v okviru občinske uprave ustanovi občinska inšpekcija. Inšpekcijsko nadzorstvo neposredno opravljajo občinski inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijski nadzor (50. a člen ZLS).

Slika 5: Organi občine Šmarje pri Jelšah



Vir: Organigram (2013)

Preglednica 4: Zaposleni v občinskih upravah 2007 – 2009

zaposleni javni uslužbenci	1. 2007	1. 2008	1. 2009
uradniki	2.360	2.443	2.526
strokovno-tehnični	1.917	1.926	1.985
skupaj	4.277	4.369	4.511

Vir: Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010)

Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave (SOU).<sup>81</sup> Ustanovitev organa SOU predstavlja eno od oblik medobčinskega sodelovanja. Primerjalno gledano je medobčinsko sodelovanje po eni strani dokaj razvito, po drugi strani pa dokaj različno. Na splošno lahko ugotovimo, da so začetki in temelji medobčinskega sodelovanja zasnovani na racionalizaciji števila organov, upravljanju učinkovitosti in kvalitetnemu izvrševanju pristojnosti občin, zato kot glavne motive medobčinskega sodelovanja lahko navedemo željo po uspešnosti upravljanja ter po zagotovitvi ustreznih in realnih struktur za izvajanje pristojnosti. Bistveno je torej zagotoviti, da se ključne naloge izvajajo odgovorno in učinkovito.<sup>82</sup>

Razvojno gledano je mogoče ugotoviti več vzrokov za pojav medobčinskega sodelovanja. Prvi je povečan obseg javnih storitev, do katerega je prišlo v 60-ih letih 20. stoletja zaradi zahtev javnosti, ki

<sup>81</sup> Seznam skupnih organov občinske uprave je dostopen na Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). Podr. o občinski upravi v Vlaj, 2006a, str. 195–197.

<sup>82</sup> Žohar, 2010, str. 83 in 90.

je povzročil pritisk v smeri večje tehnične in ekonomske učinkovitosti njihovega izvajanja, zlasti v manjših občinah. Poleg tega sta urbanizacija in emigracija v tem času povzročili veliko zmanjšanje števila prebivalcev podeželskih občin in povečanje števila prebivalcev mestnih občin, kar je povzročilo težave pri zagotavljanju ustrezne ravni storitev. Drugi vzrok je povečana fizična mobilnost prebivalcev in fragmentacija njihove družbene participacije, zaradi česar družbeni procesi, ki so bili pomembni za oblikovanje lokalnih politik, niso bili več omejeni na območje občine, kar pomeni, da so odločitve, sprejete na območju ene občine, imele učinke, ki so segale preko njenih mej (problem t.i. eksternalij). Kot tretji, novejši vzrok, pa je mogoče navesti povečan pritisk trga na lokalno samoupravo, ki je posledica dveh vzporednih pojavov, in sicer redefinicije razmerja med državo in trgom in evropske integracije.<sup>83</sup> Posplošeno gledano so države na te spremembe reagirale na štiri načine, in sicer 1) s povečanjem območij samoupravnih lokalnih skupnosti, 2) s prerazporeditvijo pristojnosti med različnimi upravnimi ravnmi, 3) vključitvijo velikih zasebnopravnih in javnopravnih organizacij v izvajanje javnih nalog in 4) z medobčinskim sodelovanjem.<sup>84</sup>

Medobčinsko sodelovanje ima v Sloveniji dve neposredni pravni podlagi, in sicer MELLs in ZLS.<sup>85</sup> MELLs v 10. členu določa pravico lokalnih oblasti sodelovati pri izvajanju svojih pooblastil in v okviru zakona oblikovati konzorcije z drugimi lokalnimi oblastmi za izvajanje nalog skupnega pomena, pri čemer je smisel določbe funkcionalno povezovanje lokalnih oblasti z namenom večje učinkovitosti delovanja skozi skupne projekte in naloge, ki jih posamezna občina sama ne bi mogla izvesti.<sup>86</sup>

ZLS predvideva naslednje oblike medobčinskega sodelovanja: ustanavljanje 1) organov SOU, ki opravljajo posamezne naloge občinske uprave (49. a člen), 2) skupnih organov za izvrševanje ustanoviteljskih pravic občin skupnega javnega zavoda ali javnega podjetja (61. člen), 3) skupnih organov občinskega pravobranilstva za zastopanje občin ali pravnih oseb, ki so jih občine ustanovile, pred sodišči in drugimi državnimi organi (61. člen), 4) interesnih zvez zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov (86. člen) in 5) združenj zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in zagotavljanja skupnih interesov (86. a člen). Namen medobčinskega sodelovanja je skupno urejanje in opravljanje lokalnih zadev javnega pomena, pri čemer lahko občine v ta namen združujejo sredstva na različne načine.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> Hulst in van Montfort (ur.), 2007, str. 3-4. Podr. o vplivu evropskega prava v CDLR, 2007, str. 49-51.

<sup>84</sup> Te strategije se med seboj ne izključujejo, zato so nekatere države uporabile dve ali več strategij hkrati (npr. Nizozemska) (*ibid.*, str. 4-6).

<sup>85</sup> V najširšem smislu je dajala podlago za sodelovanje oziroma povezovanje občin tudi URS v svojem prvotnem besedilu 143. člena, ki pa je bil kasneje spremenjen.

<sup>86</sup> Gl. *European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), Explanatory Report*.

<sup>87</sup> Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili mag. Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac, 1999, str. 43.

Na podlagi pogodbe lahko občina opravlja za drugo občino zgolj strokovne in tehnične naloge, ne glede na vrsto upravnih nalog pa občine lahko sodelujejo tako, da ustanovijo enega ali več organov SOU ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinskih uprav. Tak organ ali organe ustanovijo občinski sveti na predlog županov s splošnim aktom, v katerem so določeni ime in sedež organa, razmerja do občin soustanoviteljic ter druge zadeve, pomembne za delovanje organa SOU.<sup>88</sup> Predstojniki v SOU so vsi župani občin ustanoviteljic, ki pa lahko dajo pisno pooblastilo za izvrševanje pravic in dolžnosti predstojnika vodji SOU, ki je uradnik na položaju. Z odlokom o ustanovitvi organa SOU ali z dogovorom županov, s katerim se podrobneje uredijo posamezna vprašanja, se lahko določi, da naloge vodje organa SOU opravlja eden izmed direktorjev občinskih uprav občin ustanoviteljic.<sup>89</sup> Organ SOU je neposredni proračunski uporabnik občinskega proračuna tiste občine, v kateri ima organ sedež. ZLS določa, da lahko občine ustanoviteljice same določijo način zagotavljanja materialnih pogojev za skupno opravljanje nalog občinske uprave, če pa tega ne določijo, se ti pogoji zagotavljajo v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin, za katere se opravljajo. Pri izvrševanju upravnih nalog organ SOU nastopa kot organ tiste občine, v katere krajevno pristojnost spada zadeva.

Kljub temu, da je zakonska podlaga za ustanovitev SOU obstajala že leta 1993, sicer le za manjše občine, je bila prva SOU ustanovljena šele šest let kasneje s sedežno občino Ptuj. Eden od razlogov, da so se organi SOU vendarle začeli ustanavljati, je sprememba ZLS,<sup>90</sup> brez katere je bila določba o ustanovitvi organov SOU zgolj mrtva črka na papirju in torej *de facto* neizvedljiva.<sup>91</sup> Kljub temu, da naj bi bil smisel medobčinskega sodelovanja zlasti v večji racionalnosti, učinkovitosti in kvaliteti delovanja občin, pa je bilo do vključno leta 2006 ustanovljenih le 8 organov SOU.<sup>92</sup>

---

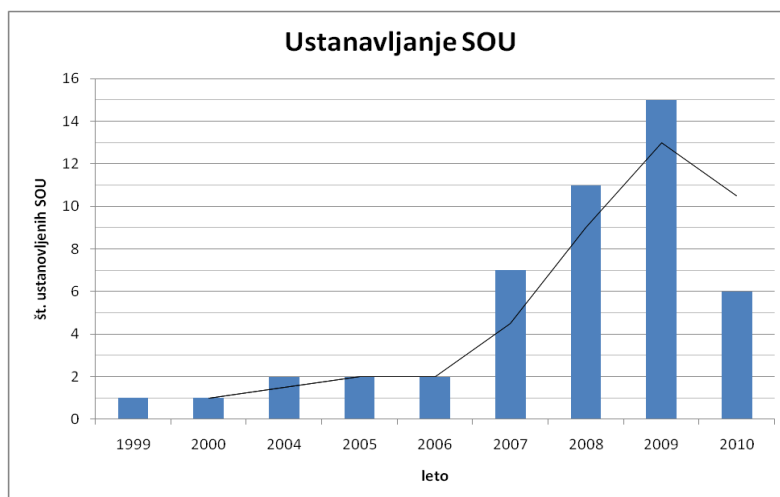
<sup>88</sup> Naloge organa SOU se lahko opravljajo tudi v eni od občinskih uprav, če se župani tako dogovorijo.

<sup>89</sup> Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2009, el. vir. Glede na to je ZLS terminološko nedosleden (gl. 3. in 4. odst. 49.c člena ZLS).

<sup>90</sup> 13. člen ZLS-H, Ur. l. RS, št. 70/1997.

<sup>91</sup> Občine so sicer že pred tem sodelovale med seboj, toda na podlagi pogodbenih določil. Kljub temu, da je ZLS leta 1997 prepovedal taka pogodbeno sodelovanja, ni prišlo do množičnega ustanavljanja organov SOU.

<sup>92</sup> Rakar in Grmek, 2011.

**Slika 6: Ustanavljanje organov SOU v RS med letoma 1999 in 2011**

Vir: podatki Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, januar 2011, el .vir

Kot je razvidno iz slike 6 je od leta 2007 dalje sledil skokovit porast novoustanovljenih organov SOU. V štirih letih je bilo ustanovljenih kar 37 novih organov SOU, novi pa se še ustanavljajo. Trdimo lahko, da je to posledica normativnih sprememb na področju financiranja delovanja teh organov, ki so predvidele državno sofinanciranje. Novela zakona o financiranju občin<sup>93</sup>, ki naj bi se začela uporabljati s 1. 1. 2006 in je predvidela dotacije iz državnega proračuna, še ni zadostovala za realizacijo sofinanciranja, tj. ni bila izvedljiva, saj še ni bil izdan ustrezen podzakonski predpis. Zato so se pravi premiki pokazali šele po sprejetju novega zakona o financiranju občin<sup>94</sup> in Pravilnika o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občinam za sofinanciranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave<sup>95</sup>, ki je bil sprejet na podlagi ZFO-1 in je začel veljati 25. 7. 2007. Šele ta pravilnik je pomenil podlago za dejansko realizacijo sofinanciranja posameznih nalog organov SOU iz državnega proračuna. Kot je bilo že omenjeno, pa se je spremenil tudi ZLS<sup>96</sup>, ki se v zdajšnjem 49.b členu sklicuje na uporabo določb Zakona o javnih financah<sup>97</sup> za finančno poslovanje organa SOU. Vsi ti predpisi so podlaga za pridobitev sredstev za organe SOU iz državnega proračuna v višini 50% v preteklem letu realiziranih odhodkov posamezne občine. S tem država občine dodatno spodbuja in jim olajšuje ustanavljanje skupnih organov.

<sup>93</sup> ZFO-B, Ur. l. RS, št. 90/2005, 26. b člen.

<sup>94</sup> Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Ur. l. RS, št. 123/2006 in novele, ki je stopil v veljavo s 1. 1. 2007.

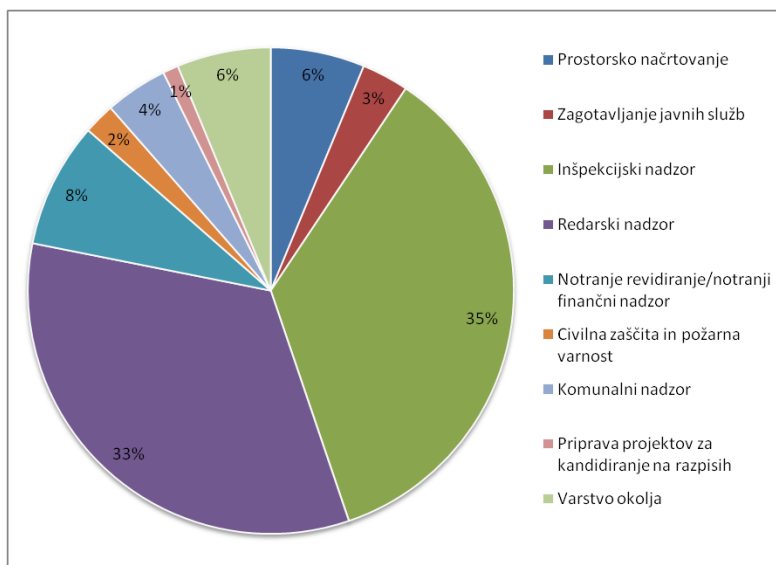
<sup>95</sup> Pravilnik o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občinam za sofinanciranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave, Ur. l. RS, št. 66/2007. Pravilnik se je kot podlaga za realizacijo sofinanciranja posameznih nalog občinske uprave iz državnega proračuna prvič uporabil leta 2008 in sicer za realizirane odhodke skupnih občinskih uprav v letu 2007.

<sup>96</sup> 17. člen ZLS-N, Ur. l. RS, št. 60/2007.

<sup>97</sup> Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 79/1999 in novele.

Kot je razvidno iz Slike 7, se občine v največji meri odločajo za ustanavljanje skupnih organov na področju inšpekcijskega nadzorstva (35%) in občinskega redarstva (33%).<sup>98</sup> Vse ostale naloge občin se v manjši meri opravljajo v okviru skupnih organov, to so naloge notranje revizije (8%), prostorskega načrtovanja (6%), varstva okolja (6%), komunalnega nadzora (4%), zagotavljanja in izvajanja javnih služb (3%), civilne zaščite in požarne varnosti (2%) in priprave projektov za kandidiranje na razpisih (1%).

**Slika 7: Področja, na katerih SOU opravljajo naloge občin**



Vir: podatki Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, januar 2011, el. vir

ZLS niti taksativno niti primeroma ne navaja nalog, glede katerih se lahko ustanovi organ SOU, temveč govori zgolj o »posameznih nalogah občinske uprave«. ZFO-1 pa v 26. členu jasno določi, katere naloge šteje za tiste, ki se opravljajo v skupnem organu in so zanje občini zagotovljena dodatna sredstva (dotacije) iz državnega proračuna v višini 50% v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje. Te naloge so: 1) naloge občinskega inšpekcijskega nadzorstva in občinskega redarstva, 2) naloge notranjega finančnega nadzora in proračunskega računovodstva, 3) upravne ter strokovne naloge na področju urejanja prostora ter 4) naloge na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb. Pri tem mora biti izpolnjen tudi pogoj, da se navedene naloge opravljajo za dve ali več občin in da jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje glede strokovne izobrazbe.

<sup>98</sup> Za podrobnejšo analizo razvoja organizacije inšpekcijskega nadzora v Sloveniji gl. Kovač, 2008.

#### 4.4.5 Organi pokrajin

V osnutku pokrajinske zakonodaje so bili predvideni naslednji organi pokrajin: 1) pokrajinski svet, 2) predsednik pokrajine, 3) pokrajinski odbor in 4) organi pokrajinske uprave.

Pokrajinski svet bi bil najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. Članov pokrajinskega sveta bi bilo med 35 in 65, izvoljeni pa bi bili na neposrednih volitvah po proporcionalnem sistemu. Predsednik pokrajine, ki bi bil izvoljen neposredno, bi pokrajino predstavljal in zastopal. Pokrajinski odbor bi bil izvršilni organ, ki bi ga sestavljali predsednik pokrajine in od dva do štirje člani. Člane pokrajinskega odbora bi izvolil pokrajinski svet izmed članov pokrajinskega sveta. Pokrajina bi imela tudi pokrajinsko upravo, katere predstojnik bi bil pokrajinski odbor, neposredno pa bi jo vodil direktor pokrajinske uprave.

#### 4.4.6 Oblike neposredne demokracije

Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev je ena od temeljnih človekovih pravic, ki še posebej pride do izraza na lokalni ravni. Čeprav tudi na tej ravni prevladuje odločanje preko organov, to ne sme omejevati pravice prebivalcev samoupravnih lokalnih skupnosti do neposrednega odločanja, saj to predstavlja enega od temeljev lokalne samouprave.<sup>99</sup>

Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini so zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. URS razen referendumoma v postopku ustanovitve občine ne predvideva konkretnih oblik neposredne demokracije, zato je to materija predvsem ZLS in statutom občin. ZLS predvideva tri oblike neposredne demokracije: 1) zbor občanov, 2) referendum in 3) ljudsko iniciativo.<sup>100</sup>

Občani na zboru v skladu z zakonom ali statutom občine obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Zbor občanov se lahko skliče za vso občino ali za njen posamezen del. Župan 1) mora sklicati zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu, 2) lahko pa ga skliče na lastno pobudo, na pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine.<sup>101</sup>

Občani lahko odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Če tako določa zakon, lahko občani odločajo na referendumu tudi o drugih vprašanjih. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe. Občinski svet 1) lahko

---

<sup>99</sup> Kaučič v Vlaj (ur.), 2001, str. 60.

<sup>100</sup> Za primerjalnopravni pregled glej Vlaj, 2006a, str. 186–187.

<sup>101</sup> 45. člen ZLS.

razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta, 2) mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.<sup>102</sup>

Poleg naknadnega zavezujočega referenduma zakonodaja pozna tudi predhodni posvetovalni referendum – tega lahko razpiše občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti zato, da ugotovi voljo občanov. Vsebina odločanja ni omejena tako kot pri naknadnem zavezujočem referendumu, saj odločitev volivcev ne zavezuje občinskih organov.<sup>103</sup>

Bistvena elementa ljudske iniciative sta 1) zahteva in 2) kvalificirano število volivcev. Ljudska iniciativa predstavlja pravico določenega števila ali odstotka volilcev, da predstavniškemu organu pisno predlagajo pravno ureditev nekega vprašanja ali sprejetje odločitve, ki jim ustreza. Gre za strogo formalizirano obliko sodelovanja pri upravljanju javnih zadev na lokalni ravni, ki jo je treba ločiti od drugih podobnih oblik dajanja pobud, predlogov ipd. Ljudska iniciativa se tesno povezuje z referendumom – na ta način namreč občani lahko določeno odločitev predlagajo in nato o njej odločajo.<sup>104</sup> Najmanj pet odstotkov volivcev v občini tako lahko zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov, organ, na katerega je naslovljena zahteva, pa je o njej dolžan odločiti v roku, ki ga določi statut občine, najkasneje pa v treh mesecih. To pomeni, da organ zahteve ni dolžan sprejeti, ampak jo mora zgolj obravnavati in se do nje opredeliti – če jo zavrne, je s tem postopek končan.<sup>105</sup>

V osnutku pokrajinske zakonodaje so bile predvidene naslednje oblike sodelovanja prebivalcev pri odločanju na pokrajinski ravni: 1) posvetovanje, 2) posvetovalna konferenca, 3) referendum in 4) ljudska iniciativa.

Prebivalci pokrajine bi imeli pravico, da se pokrajinski organi pred sprejetjem odločitev, ki jih neposredno zadevajo, z njimi posvetujejo, ter pravico izraziti svoje mnenje, dajati pobude in predloge o vseh vprašanjih upravljanja javnih zadev v pokrajini. To pravico, katere način uresničevanja bi določila zakon in statut pokrajine, bi prebivalci uresničevali osebno, preko nevladnih organizacij ter drugih organizacij civilne družbe, preko posvetovalnih konferenc ter na druge načine.

Posvetovalna konferenca bi bila oblika posvetovanja pokrajinskih organov s predstavniki občin, združenj gospodarstva, sindikatov, nevladnih organizacij in predstavnikov drugih organizacij, ki delujejo na ožjem območju pokrajine. Posvetovalna konferenca bi obravnavala, oblikovala stališča ter dajala predloge, pobude in mnenja o zadevah iz pristojnosti pokrajinskih organov, ki zadevajo ožje območje pokrajine.

---

<sup>102</sup> 46. in 46. a člen ZLS.

<sup>103</sup> 46. b člen ZLS.

<sup>104</sup> Kaučič v Vlaj (ur.), 2001, str. 70–71.

<sup>105</sup> 48. člen ZLS in Kaučič v Vlaj (ur.), 2001, str. 71.



Referendum bi bil urejen podobno kot na občinski ravni, torej kot predhodni nezavezujoči in kot naknadni zavezujoči. Enako velja za ljudsko iniciativo.

#### 4.5 MATERIALNO-FINANČNI ELEMENT

O lokalni samoupravi ne moremo govoriti, če niso zagotovljena tudi ustrezna sredstva za izvajanje nalog – če teh ni, je lokalna samouprava zgolj mrtva črka na papirju.

Občine so pravne osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice.<sup>106</sup>

Ravnanje s stvarnim premoženjem in evidence nepremičnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti ureja poseben zakon.<sup>107</sup> Za ravnanje s stvarnim premoženjem občine veljajo načela 1) gospodarnosti, 2) odplačnosti, 3) enakega obravnavanja, 4) preglednosti in 5) javnosti. S stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti upravljajo 1) uprava samoupravne lokalne skupnosti in 2) pravne osebe javnega prava, ki jih za upravljavce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom. Načrt ravnanja z nepremičnim in premičnim premoženjem sprejme občinski svet na predlog organa, pristojnega za izvrševanje proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti.<sup>108</sup>

Viri financiranja izvernih nalog občine so 1) lastni viri, 2) sredstva države in 3) zadolžitev.

URS določa, da se občina financira iz lastnih virov, tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, pa država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva.<sup>109</sup>

MELLS določa osem načel financiranja samoupravnih lokalnih skupnosti, in sicer 1) ustreznost, 2) sorazmernost, 3) samofinanciranje, 4) raznovrstnost, 5) izravnava, 6) sodelovanje, 7) samostojnost in 8) zadolževanje.<sup>110</sup> V skladu s prvim mora imeti občina ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolaga. Glede na drugo načelo morajo biti finančni viri v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. V skladu s tretjim mora vsaj del finančnih virov izvirati

---

<sup>106</sup> 51. člen ZLS.

<sup>107</sup> Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDLS), Ur. l. RS, št. 86/2010 in 75/2012. Ravnanje s stvarnim premoženjem pomeni pridobivanje, razpolaganje, upravljanje in najemanje tega premoženja (3. člen ZSPDLS).

<sup>108</sup> Občinski svet lahko določi, da načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem pod določeno vrednostjo sprejme organ, pristojen za izvrševanje občinskega. Občinski svet lahko tudi določi, da načrt ravnanja s premičnim premoženjem sprejme organ, pristojen za izvrševanje občinskega proračuna (4.-9. ter 11.in 13. člen ZSPDLS).

<sup>109</sup> 142. člen URS.

<sup>110</sup> 9. člen MELLS.

iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino v okviru zakona lahko določi občina sama. Po četrtem morajo biti finančni viri dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. V skladu s petim mora država s finančno izravnavo in drugimi ukrepi zagotoviti izenačenost med občinami pri financiranju njihovih nalog, pri čemer pa to ne sme zmanjševati njihove svobode odločanja pri opravljanju nalog. Šesto načelo zahteva, da morajo biti občine na primeren način vprašane za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. V skladu s sedmim naj sredstva, ki jih država dodeli občinam, kolikor je mogoče, ne bodo strogo namenska za financiranje določenih projektov; zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino občin, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti. V skladu z osmim pa morajo imeti občine za najemanje posojil za večje naložbe v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

ZLS določa, da občina lokalne zadeve javnega pomena financira iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Financiranje občin je podrobneje urejeno v ZFO-1. V skladu z ZFO-1 financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog, vsi prejemki in izdatki občine morajo biti zajeti v občinskem proračunu.<sup>111</sup> " Občine so pri oblikovanju proračuna z vidika njegove oblike povsem avtonomne, pri čemer pa so obvezane, da upoštevajo veljavne predpise s področja javnih financ. /.../ Ministrstvo za finance poskuša občinam pri pripravi enotno oblikovanih proračunov pomagati že od leta 2001 s pripravo proračunskega priročnika. V letu 2005 so vse občine, poleg proračunskega priročnika, prejele tudi aplikacijo APPrA-O, s katero je omogočena računalniška podpora za poenoteno sestavo občinskih proračunov."<sup>112</sup>

Lastni viri občine so 1) davčni viri in 2) drugi viri. Davčni viri so davek na nepremičnine, vodna plovila, promet nepremičnin, dediščine in darila, dobitke od klasičnih iger na srečo in drugi davki, če je tako določeno z zakonom, ki ureja davek. ZFO-1 kot lastni davčni vir določa tudi prihodke od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ta zakon.

Kot druge lastne vire ZFO-1 določa prihodke od samoprispevka, takse, globe, koncesijske dajatve, okoljske dajatve, plačila za storitve lokalnih javnih služb in druge vire, če je tako določeno z zakonom, ki ureja posamezno dajatev, ali s predpisom, izdanim na podlagi zakona.<sup>113</sup> V to skupino virov financiranja ZFO-1 uvršča tudi prihodke od stvarnega in finančnega premoženja občine, prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna in sredstev skladov Evropske unije.

Pomemben vir financiranja občin je dohodnina. Občinam pripada 54 odstotkov dohodnine, ki se deli po posebnem izračunu tako, da je vsem občinam zagotovljena t. i. primerna poraba, tj. zados-

---

<sup>111</sup> 3. in 4. člen ZFO-1.

<sup>112</sup> Ministrstvo za finance, 2012b, str. 3.

<sup>113</sup> Občina npr. lahko predpiše takso za oglaševanje na javnih mestih in za parkiranje na javnih površinah (9. člen ZFO-1).

ten obseg sredstev za financiranje njihovih obveznih nalog.<sup>114</sup> Na podlagi ocene potrebnih sredstev se izračuna povprečnina, tj. standardna minimalna javna poraba na glavo prebivalca, nato pa se z uporabo korekcijskih faktorjev določi primeren obseg sredstev za financiranje primerne porabe.<sup>115</sup> Občinam se najprej dodeli 70 odstotkov skupnega deleža dohodnine, ki pripada občinam – občini torej pripada 70 odstotkov od 54 odstotkov dohodnine tistih davčnih zavezancev, ki imajo stalno prebivališče na območju občine. Preostali del, tj. 30 odstotkov od 54 odstotkov dohodnine, pa se steče v poseben solidarnostni sklad, iz katerega se preko t. i. solidarnostne izravnave sredstva dodelijo tistim občinam, ki same s 70-odstotnim deležem ne dosežejo primerne porabe. V ta sklad se vplačajo tudi sredstva, ki pri posameznih občinah presegajo primerno porabo.<sup>116</sup> Če nekatere občine niti na podlagi solidarnostne izravnave ne dosežejo primerne porabe, jim razliko do primerne porabe pokrije država s transferjem iz svojega proračuna – to je t. i. finančna izravnava.<sup>117</sup>

Občinam se zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna za sofinanciranje 1) izvajanja posamezne naloge ali programa, 2) investicij in 3) skupno opravljanje nalog občinske uprave. Ta sredstva se smejo uporabljati le za namene, za katere so dodeljena, kršitev te dolžnosti pa je opredeljena kot prekršek.<sup>118</sup>

Sredstva državnega proračuna so namenjena tudi spodbujanju združevanja občin – če se namreč dve ali več sosednjih občin združi v novo občino, je nova občina upravičena do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki se ji zagotavljajo za tri proračunska leta z začetkom prvega proračunskega leta po združitvi.<sup>119</sup>

Občina se lahko zadolžuje v skladu z zakonom, ki ureja javne finance (*lex generalis*) in v skladu z določbami ZFO-1 (*lex specialis*). Občina se tako npr. lahko zadolži za izvrševanje občinskega proračuna v tekočem proračunskem letu samo s črpanjem posojila doma, za investicije, predvidene v občinskem proračunu. Za sredstva sofinanciranja investicije iz proračuna Evropske unije pa se občina lahko zadolži največ do višine odobrenih sredstev, kredit pa mora vrniti takoj po prejemu sredstev iz proračunov države in EU.<sup>120</sup>

---

<sup>114</sup> Te naloge so našteje v 11. členu ZFO-1. Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007 odločilo, da je bila tedaj veljavna določba 11. člena ZFO-1 v neskladju z URS, ker ni dajala zadostne, jasne in vsebinske podlage za določitev nalog, katerih stroški se upoštevajo za izračun povprečnine in ker ni izrecno zagotavljala sodelovanja občin pri določanju metodologije za njen izračun. Novela ZFO-1A je to neskladje odpravila.

<sup>115</sup> 12., 13. in 13. a člen ZFO-1 in Uredba o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog, Ur. l. RS, št. 51/2009.

<sup>116</sup> 14. člen ZFO-1. Če torej občina s 70-odstotnim deležem od 54 odstotkov dohodnine preseže primerno porabo, presežek vplača v solidarnostni sklad.

<sup>117</sup> Virant, 2009, str. 188–189; 15. člen ZFO-1.

<sup>118</sup> 18.–26. ter 35. člen ZFO-1.

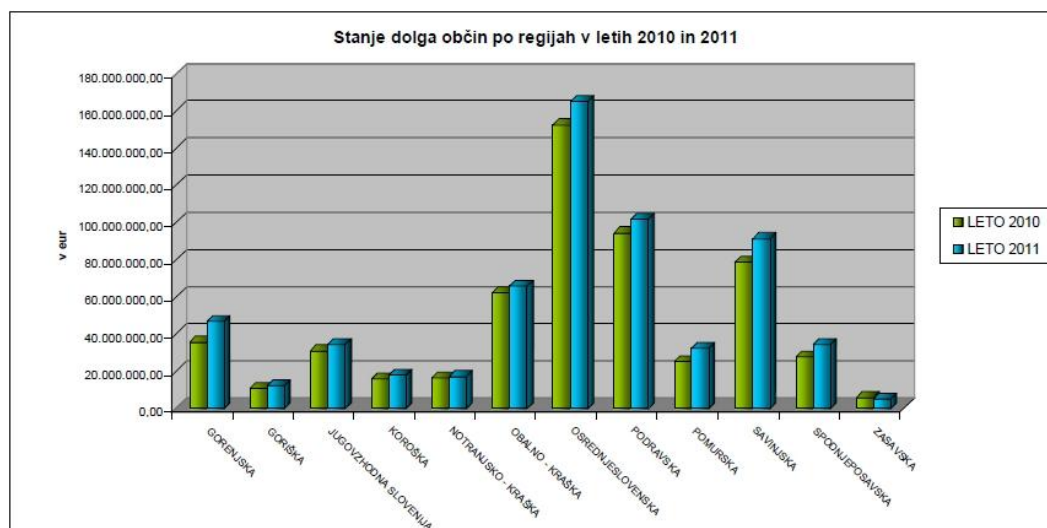
<sup>119</sup> 27. člen ZFO-1.

<sup>120</sup> 10. a člen ZFO-1; Ministrstvo za finance, 2012a, str. 3.

"Nadzor spoštovanja zakonskih določil o namenskosti zadolževanja je v pristojnosti nadzornih odborov občin, Računskega sodišča Republike Slovenije in Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. /.../ Obseg zadolžitve v posameznem proračunskem letu mora občina določiti v odloku, s katerim občinski svet sprejme občinski proračun."<sup>121</sup>

"Občina mora pred vsako zadolžitvijo, pri kateri črpanje in odplačilo posojila nista v istem proračunskem letu, pridobiti soglasje ministra, pristojnega za finance. Ministrstvo v skladu z 2. točko 10. b člena ZFO-1-NPB2 izda soglasje, če odplačilo obveznosti občine iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih najemov in blagovnih kreditov (obrokov) ter potencialnih obveznosti iz naslova izdanih poroštev, v posameznem letu odplačila ne preseže 8 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred zadolževanjem, zmanjšanih za prejete donacije, transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in prejeta sredstva iz proračuna Evropske unije ter prihodke režijskih obratov."<sup>122</sup>

**Slika 8: Stanje dolga občin po regijah v letih 2010 in 2011**



Vir: Ministrstvo za finance, 2012a, str. 6

"Leta 2010 je zadolženost občin predstavljala 1,57 %, leta 2011 pa 1,75 % BDP. /.../ Na podlagi razpoložljivih podatkov lahko ugotovimo, da je obseg zadolževanja občin znotraj zakonsko dopustne meje. Se pa število občin, ki se s svojimi letnimi obveznostmi za poplačilo dolgov bližajo zakonsko dovoljenemu obsegu, vsako leto povečuje. Tako kot se hkrati manjša število občin, ki sploh niso zadolžene. Povečanje zadolževanja je rezultat dejanske izvedbe velikih investicij v posameznih obci-

<sup>121</sup> Ministrstvo za finance, 2012a, str. 3.

<sup>122</sup> Ministrstvo za finance, 2012a, str. 3.

nah, ki kljub določenemu sofinanciranju iz državne ravni zahtevajo veliko udeležbo lastnih sredstev lokalnih skupnosti. Probleme s prezadolženostjo ima samo nekaj občin."<sup>123</sup>

#### 4.6 VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava je sicer ustavna kategorija, a to ne pomeni, da ne more priti do posegov države, ki bi pomenili nedopusten poseg v položaj samoupravnih lokalnih skupnosti.

Oblike varstva lokalne samouprave lahko delimo na predhodne in naknadne.

Predhodne so tiste, ki samoupravnim lokalnim skupnostim omogočajo, da sodelujejo v postopkih odločanja o zadevah, ki se nanašajo na njihov položaj, naknadne pa tiste, ki omogočajo izpodbijanje teh odločitev pred pristojnimi organi.<sup>124</sup>

Državni zbor mora pred sprejetjem zakonov in drugih predpisov, ki v skladu z ustavo zadevajo koristi občin, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno občino in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom.<sup>125</sup>

Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejetje in sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Smiselno enako velja v primeru, ko posamezni minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti.<sup>126</sup>

Občina oziroma pokrajina ima v postopku, v katerem se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in organizacij pred državnimi organi položaj stranke, če so s temi akti neposredno prizadete njene pravice in koristi, določene z ustavo in zakoni. Občina ima pravico biti obveščena o vsakem upravnem postopku, v katerem pristojni državni organ odloča na podlagi predpisov občine.<sup>127</sup>

Predstavniški organ občine oziroma pokrajine lahko na ustavno sodišče vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države in splošnih aktov nosilcev javnih pooblastil, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti.<sup>128</sup> Občina oziroma pokrajina lahko v upravnem sporu spodbija konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor.<sup>129</sup>

---

<sup>123</sup> Ministrstvo za finance, 2012a, str. 4 in 9.

<sup>124</sup> Podr. v Rakar, 2002, str. 355–376.

<sup>125</sup> 94. člen ZLS; glej tudi 145. člen PoDZ-1-UPB1.

<sup>126</sup> 94. člen ZLS.

<sup>127</sup> 93. člen ZLS.

<sup>128</sup> 91. člen ZLS in 23. a člen ZUstS.

<sup>129</sup> 92. člen ZLS.

## 4.7 NADZOR NAD LOKALNO SAMOUPRAVO

Lokalna samouprava pomeni samostojno odločanje o lokalnih zadevah javnega značaja, a v mejah ustave in zakonov. Kot smo že poudarili, samoupravne lokalne skupnosti niso suverene. Iz tega logično izhaja, da ima država ne samo pravico, ampak tudi dolžnost, da jih nadzira. Nadzor in varstvo lokalne samouprave tako predstavljata dve plati iste medalje.

Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravnih pravil, s katerimi država 1) postavlja meje, do kod smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog, s čimer hkrati postavlja merila državnega nadzora, 2) določa organe, ki izvajajo nadzor, in 3) določa instrumentarij pravnih in drugih sredstev, s katerimi lahko ti organi učinkovito izvajajo nadzor.<sup>130</sup>

Smisel in namen državnega nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč ter krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti in preprečevanje nezakonitosti dela v organih lokalnih skupnosti. Glede na to sredstva nadzora niso le pravna sredstva odločanja, ampak tudi metode dela, ki omogočajo medsebojno obveščanje, sodelovanje in pomoč.<sup>131</sup>

Sistem nadzora samoupravnih lokalnih skupnosti je kompleksen, saj ga tvori veliko število nadzornih institucij, ki imajo različna pooblastila. Za lažjo predstavitev je zato smiselno oblikovati kriterije, na podlagi katerih je mogoče posamezne oblike nadzora združevati v sorodne skupine.

Glede na stopnjo formaliziranosti ločimo neformalni in formalni nadzor.

Neformalni nadzor je nadzor, ki ni pravno urejen, ugotovljene nepravilnosti pa ne morejo biti pravno sankcionirane. Primer tega nadzora je nadzor javnosti. Nasprotno velja za formalni nadzor. To je nadzor, ki je natančno pravno urejen, izvajajo ga državni organi po vnaprej predpisanem postopku, v katerem imajo ustrezna pooblastila in lahko izrečejo ukrepe, s katerimi se nepravilnosti odpravijo. Podoblika formalnega nadzora predstavlja nadzor *sui generis*. Posebnost te vrste nadzora je bodisi v statusu nadzornega organa bodisi v njegovih pooblastilih bodisi v obojem. Rezultat teh oblik nadzora je lahko zgolj ugotovitev nepravilnosti in poziv k njeni odpravi.

Glede na to, kdo nadzor izvaja, ločimo notranji in zunanji nadzor. Notranji nadzor je nadzor, ki ga organi samoupravnih lokalnih skupnosti izvajajo drug nad drugim, zunanji nadzor pa je nadzor, ki ga izvajata država in javnost. Zunanji nadzor, ki ga izvaja država, lahko nadalje delimo, in sicer glede na vrsto nadzornih organov in glede na pooblastila, ki jih ti imajo. Glede na vrsto državnih organov lahko ločimo sodni nadzor (sodišča), upravni nadzor (vlada in ministrstva) ter nadzor neodvisnih nadzornih institucij (npr. ustavno sodišče, računsko sodišče in varuh človekovih pravic). Glede na pooblastila, ki jih imajo državni organi, lahko nadzor delimo na formalni in nadzor *sui generis*.

---

<sup>130</sup> Šmidovnik, 1995, str. 205–206.

<sup>131</sup> Šmidovnik, 1995, str. 206; glej npr. 69. člen ZDU-1.

Po časovni razsežnosti nadzor delimo na predhodni in naknadni nadzor. Nadzor je mogoče deliti tudi po časovni komponenti, in sicer na predhodni in naknadni nadzor. Predhodni nadzor je nadzor akta, s katerim samoupravne lokalne skupnosti načrtujejo izvedbo nekega dejanja, naknadni pa je nadzor že izvedenega dejanja ali sprejetega pravnega akta.

Glede na merilo nadzor delimo na nadzor pravilnosti, učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in kakovosti. Nadzor pravilnosti pomeni nadzor skladnosti delovanja s predpisi, nadzor učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in kakovosti pa nadzor skladnosti delovanja s kazalci teh kategorij meril delovanja.

Glede na predmet nadzor delimo na nadzor aktov in nadzor organov. Nadzor je končno mogoče deliti tudi glede na predmet nadzora. Nadzirajo se lahko zgolj pravni akti (t. i. nadzor aktov), lahko pa tudi ostalo delovanje (t. i. nadzor organov oziroma oseb).<sup>132</sup>

V nadaljevanju se osredotočamo na zunanji nadzor.<sup>133</sup>

Zunanji nadzor izvajajo državni organi in javnost. Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin v zadevah, ki jih na občine prenese država, pa tudi primernost in strokovnost. Državni organi nadzirajo 1) delovanje organov in 2) akte, ki jih ti organi izdajajo.

Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove izvirne pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem delovnem področju.<sup>134</sup> Ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve oziroma uskladitev.<sup>135</sup> Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.<sup>136</sup>

Na predlog ministrstva vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi ali večja gospodarska škoda ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.<sup>137</sup>

Župan mora odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti države, brez odlaganja, najpozneje pa hkrati z objavo, predložiti vladi oziroma ustreznemu ministrstvu. Vlada oziroma

---

<sup>132</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-186/00-21 z dne 24. 10. 2003.

<sup>133</sup> Za notranji nadzor glej poglavje, ki obravnava organe občin in njihove pristojnosti.

<sup>134</sup> 1. odst. 88. a člena ZLS in 1. odst. 64. člena ZDU-1. Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin (2. odst. 88. a člena ZLS).

<sup>135</sup> 3. odst. 88. a člena ZLS in 2. odst. 64. člena ZDU-1.

<sup>136</sup> 4. odst. 88. a člena ZLS in 3. odst. 64. člena ZDU-1.

<sup>137</sup> 5. odst. 88. a člena ZLS.

ministrstvo lahko zadržijo izvrševanje odlokov, za katere menijo, da so nezakoniti in jih predložijo v presojo ustavnemu sodišču.<sup>138</sup>

Ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti. O pritožbi zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi lokalnih skupnosti, odloča ministrstvo, pristojno za ustrezno področje.<sup>139</sup>

V zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela, pri čemer lahko dajo obvezna navodila za organizacijo služb, sistemizacijo delovnih mest in za opravljanje teh nalog.<sup>140</sup>

Če ministrstvo ugotovi, da organ lokalne skupnosti ne izvršuje nalog iz državne pristojnosti, mora opozoriti organ lokalne skupnosti in mu z odločbo naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog v roku, ki ga določi. Če organ lokalne skupnosti nalog iz državne pristojnosti ne izvršuje pravilno in pravočasno, ga mora ministrstvo opozoriti na ugotovljene nepravilnosti ter mu določiti način in rok za njihovo odpravo.<sup>141</sup> Če organ lokalne skupnosti ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo na stroške lokalne skupnosti neposredno opravi posamezno nalogo iz državne pristojnosti, ki bi jo moral opraviti organ lokalne skupnosti, mora pa to narediti, če bi zaradi opustitve naloge utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje. Če organ lokalne skupnosti kljub večkratnim opozorilom ne opravlja nalog iz državne pristojnosti, ki jih je na lokalno skupnost prenesla država, ali če jih ne izvršuje pravilno in pravočasno, lahko ministrstvo predlaga vladi, da začne postopek za odvzem prenesenih nalog.<sup>142</sup>

Če občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja z zakonom določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, mora pristojno ministrstvo opozoriti pristojni občinski organ in mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok. Če občina ne ravna v skladu z opozorilom in predlogom in pristojno ministrstvo ugotovi, da občina ne zagotavlja skupnih potreb in interesov svojih prebivalcev in bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje, mora pristojno ministrstvo občini naložiti izvedbo naloge z odločbo. Če občina ne izvrši odločbe v določenem roku, jo izvrši ministrstvo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravno izvršbo.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> 89. člen ZLS.

<sup>139</sup> 66. člen ZDU-1.

<sup>140</sup> Pregled nad delom si zagotovijo na ta način, da od organov lokalnih skupnosti zahtevajo poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje (67. člen ZDU-1).

<sup>141</sup> V obeh primerih lahko ministrstvo predlaga pristojnemu organu lokalne skupnosti tudi ukrepe zoper odgovorno uradno osebo (70. člen ZDU-1).

<sup>142</sup> 71. člen ZDU-1.

<sup>143</sup> 90. a člen ZLS.



Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe.<sup>144</sup>

Pri nadzoru delovanja samoupravnih lokalnih skupnosti igrajo pomembno vlogo upravne enote, kajti če ugotovijo, da organi samoupravnih lokalnih skupnosti pri opravljanju izvirnih ali prenesenih nalog ravna nezakonito, morajo o tem opozoriti pristojno ministrstvo.<sup>145</sup>

Državni zbor lahko razpusti občinski svet in razreši župana. To lahko stori na predlog vlade po zakonsko predpisanem postopku, če so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji.<sup>146</sup> Če je občinski svet razpuščen, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti v času do izvolitve novega občinskega sveta župan. Če je razrešen župan, opravlja nujne naloge iz njegove pristojnosti do izvolitve novega župana podžupan. V primeru hkratne razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana imenuje vlada začasnega upravitelja, ki do izvolitve novih občinskih organov opravlja nujne naloge.<sup>147</sup>

Javnost nadzira delovanje občin preko zahtev za dostop do informacij javnega značaja. Pasivni pristop k nadzoru predstavlja seznanjanje z informacijami, ki jih občinski organi o svojem delu posredujejo na lastno pobudo ali kot zakonsko dolžnost, aktivni pristop pa predstavlja uveljavljanje ustavne pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Informacije, s katerimi se javnost seznanja, so podlaga za nadaljnje dejavnosti – npr. civilne pobude, zbere občanov, zahteve za razpis referendumov in odločanje na volitvah.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> 3. odst. 88. a člena ZLS in 65. člen ZDU-1.

<sup>145</sup> 68. člen ZDU-1.

<sup>146</sup> Glej 90. b–90. č člen ZLS. Podr. o tej obliki nadzora v odločbi Ustavnega sodišča RS št. U-I-186/00-21 z dne 24. 10. 2003.

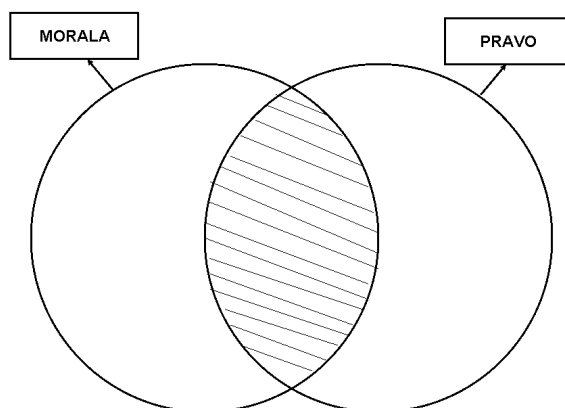
<sup>147</sup> 90. č člen ZLS.

<sup>148</sup> Podr. o občinah kot zavezancih za posredovanje informacij javnega značaja v Grafenauer, 2004, str. 123–133. Gl. tudi Bien Karlovšek, 2007, str. 105–122.

## 5 ETIKA UPRAVLJANJA NA LOKALNI RAVNI

V današnjem času praktično ni več področja družbenega življenja, ki ne bi bilo pravno urejeno. Čeprav za usmerjanje delovanja posameznikov oziroma družbe obstaja več možnih instrumentov<sup>149</sup>, se država še vedno v največji meri poslužuje ravno prava. Ker pravna pravila v sodobni družbi izhajajo iz etičnih (moralnih)<sup>150</sup> pravil, ravnanje v skladu s pravnimi pravili v večini primerov hkrati pomeni tudi moralno ravnanje. Kot namreč slikovito ugotavlja Igličar (2006), lahko razmerje med pravnimi in moralnimi normami pojasnimo s shemo dveh delno prekrivajočih se krogov, v skladu s katero je prvi del družbenih norm zgolj pravno-tehnične narave (npr. oblika odločbe), drugi del zgolj moralne narave (npr. zaupanje prijatelju), tretji del pa predstavlja prekrivanje med pravom in moralo (gl. sliko 10).

**Slika 9: Razmerje med pravnimi in moralnimi normami**



Vir: Igličar (2006)

V pravni državi je delovanje državnih organov in z njimi povezanih organizacij in posameznikov pravno urejeno. To še posebej velja za izvajanje oblastnih nalog, saj gre za ključno razmerje med državo in posameznikom, v zadnjem času pa vedno bolj tudi za izvajanje neoblastnih nalog (javnih služb), saj je njihovo zagotavljanje tesno povezano s pojmom socialne pravne države. Vse navedeno velja tudi za področje lokalne samouprave. Področje lokalne samouprave je dobesedno prežeto s pra-

<sup>149</sup> Politološka in upravna znanost navajata tri skupine regulatornih instrumentov, in sicer pravne, ekonomske in informacijske. Gl. npr. Schuppert (2000).

<sup>150</sup> V nadaljevanju bom za potrebe tega prispevka oba pojma uporabljal kot sinonima. Za razliko gl. npr. Rot (1997).

vom. Pregled veljavne zakonodaje kaže, da so pravno urejena praktično vsa področja delovanja občin, kar pomeni, da bi spoštovanje teh pravil samo po sebi lahko zadoščalo za etično ravnanje nosilcev tega dela oblasti. Nadaljnji pregled zakonodaje namreč pokaže, da le-ta vsebuje številna pravna načela in pravila, katerih vsebina ima tudi etično razsežnost.<sup>151</sup>

Ne glede na to pa med normativnim (pravnim) in dejanskim vedno obstaja določena stopnja »napetosti«. Po eni strani se določena pravna pravila zaradi družbenega razvoja oziroma spremembe vrednot pokažejo kot pretoga, po drugi strani pa v vsakodnevni praksi pride do položajev, ki jih pravna pravila niso mogla predvideti vnaprej. V obeh primerih, še posebej pa v drugem, se poraja vprašanje, kako ravnati. Prva rešitev so pravna načela, ki predstavljajo temeljna vrednostna merila ravnanja<sup>152</sup>, druga pa oblikovanje kodeksov etike, ki skušajo dati usmeritve za ravnanje v situacijah, ki bi bile lahko etično sporne.

Zakaj je treba etiki oziroma morali posvečati toliko pozornosti, še posebej na lokalni ravni? Kot ugotavlja Vlaj (2006b, str. 49) je etika na občinski ravni pomembna zato, ker ljudje presojujejo celotni javni sektor na podlagi tistega, s čimer se vsakodnevno srečujejo, to pa je predvsem delovanje občin.<sup>153</sup> Neetično in nezakonito delovanje oblastnih organov namreč povzroči nezaupanje v njihovo delovanje, to pa pomeni nevarnost za demokracijo in odpira vrata drugim sredstvom za doseg ciljev, najprej »mehkih« (korupcija), nato še »trdih« (fizično nasilje). Zato je, kot je rekel Walter Schwimmer (Vlaj, 2006b, str. 51), nekdanji generalni sekretar Sveta Evrope, »gledano dolgoročno, edina osnova, na kateri je mogoče obdržati ustrezno raven javnega zaupanja, kultura etike, tj. okolje, v katerem se neetično ravnanje na splošno šteje kot nekaj izjemnega in nedopustnega«. Etično ravnanje funkcionarjev in javnih uslužbencev torej (med drugim) krepi zaupanje v oblastne institucije.

Da je krepitev tega zaupanja potrebna, kažejo empirične raziskave na podlagi periodičnih meritev javnega mnenja. Rezultati primerjalnih analiz namreč kažejo, da se novi demokratični sistemi srečujejo z razmeroma visoko stopnjo nezadovoljstva z demokracijo in s tem tudi z demokratičnimi institucijami.<sup>154</sup> V skladu z raziskavo »Vrednote v prehodu« kar 71,7 odstotka Slovencev ne zaupa

<sup>151</sup> Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) npr. določa, da mora javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravnati častno v skladu s pravili poklicne etike (10. člen ZJU – načelo častnega ravnanja), Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) pa določa, da lahko stranka zahteva izločitev uradne osebe, če okoliščine vzbujajo dvom o njeni nepristranosti (35. in 37. člen ZUP – izločitev). Več v Rakar (2006).

<sup>152</sup> Npr. načelo enakosti pred zakonom, ki prepoveduje neenako obravnavanje enakih situacij in s tem prispeva k varovanju človekovega dostojanstva.

<sup>153</sup> O tem bi sicer lahko razpravljali, kajti po reformi lokalne samouprave leta 1994 so s 1.1.1995 večino upravnih nalog bivših občin, s katerimi se državljani dejansko najpogosteje srečujemo, prevzeli državni upravni organi (upravne enote) – vprašanje decentralizacije oziroma uveljavitve načela subsidiarnosti v Sloveniji je zato zelo utemeljeno (kritično npr. Vlaj, 2006a). Glede na to niti ne preseneča, da ljudje še vedno pogosto rečemo, da »gremo na občino« po nek dokument, čeprav gremo dejansko na upravno enoto (veliko k temu pripomore tudi dejstvo, da so organi obeh upravnih sistemov pogosto v istih stavbah, malo pa tudi nenatančno izražanje medijev).

<sup>154</sup> Haček in Bačlija, 2007, str. 81; prim. Toš, 2005, str. 29.

državni upravi ali pa je to zaupanje majhno.<sup>155</sup> Če te podatke primerjamo z rezultati raziskav o prepričanju ljudi o razširjenosti korupcije v Sloveniji kot ene od najtežjih oblik neetičnega ravnanja,<sup>156</sup> potem je povezava med etiko, korupcijo in zaupanjem v oblastne institucije na dlani.

Na podlagi teh teoretičnih in praktičnih izhodišč je Fakulteta za upravo v letih 2005 in 2006 izvedla raziskovalni projekt z naslovom »Korupcija na občinski ravni«,<sup>157</sup> katerega temeljni cilji so bili raziskati, katera koruptivna dejanja se v občinah sploh pojavljajo, katera so najpogostejša in katere so okoliščine, ki njihovo pogostnost ali obseg podpirajo in / ali zavirajo, ugotoviti, kako objektivno ugotovljeno koruptivnost v posameznih okoljih dojemajo in ugotovitve raziskave ponuditi skupaj s priporočili za uporabo pri spremembi zakonodaje in posebnih projektih potencialnim uporabnikom – vladnim službam, združenjem občin in občinam samim.

Empirični del raziskave je bil sestavljen iz anketiranja funkcionarjev in javnih uslužbencev v občinah, analize poročanja lokalnih medijev o pojavih korupcije v občinah v letu 2005 in analize revizijskih poročil Računskega sodišča Republike Slovenije o ugotovitvah revizij občin v letih od 1995 do 2005. Skupne ugotovitve lahko strnemo v naslednje trditve:

1. največ korupcije je mogoče zaznati na področju javnih naročil,
2. več korupcije se pojavlja v večjih občinah in
3. korupcije je po splošnem prepričanju več, kot to kažejo neposredne izkušnje ljudi.<sup>158</sup>

Rezultati raziskave so nas skupaj s poznavanjem prizadevanj Sveta Evrope za uveljavljanje etike na lokalni ravni spodbudili, da smo projekt nadgradili z izdajo priročnika »Etično upravljanje občin«. <sup>159</sup> Bistvena dodana vrednost priročnika je model kodeksa etičnega upravljanja občine.<sup>160</sup>

Model kodeksa etičnega upravljanja občine predstavlja pomoč lokalnim funkcionarjem in javnim uslužbencem pri dobrem upravljanju občine (*good governance*), hkrati pa tudi izpolnitev obvez-

<sup>155</sup> Zanimivo pa je, da na lokalni ravni 41,4 odstotka Slovencev najbolj zaupa županom. Gl. Toš (ur.), 2004, str. 139 in 503.

<sup>156</sup> V skladu z raziskavo »Stališča o korupciji« se namreč prepričanje o razmeroma veliki razširjenosti korupcije v javnih službah kaže kot prevladujoče, pri čemer presojo o tem ljudje najbolj opirajo na poročanje v medijih, manj pa na osebne izkušnje (Uhan in Vovk, 2006, el. vir).

<sup>157</sup> Člani ekipe smo bili dr. Stane Vlaj, dr. Polonca Kovač in dr. Iztok Rakar, pri analizah pa so sodelovali tudi podiplomski študentje Fakultete za upravo, in sicer Nenka Krušič, Andrej Petek in Jasna Kristina Tušar. Projekt je bil osredotočen na pojav korupcije kot ene najtežjih oblik neetičnega delovanja.

<sup>158</sup> Več v Kovač (2006a). Zaključno poročilo je javno dostopno v knjižnici Fakultete za upravo.

<sup>159</sup> Priročnik je sestavljen iz petih delov, in sicer v prvem dr. Albin Iglčar obravnava temo moralnih in pravnih pravil za človekovo družbeno delovanje, v drugem dr. Iztok Rakar razmerje med etiko, korupcijo in pravom, v tretjem dr. Stane Vlaj prizadevanja Sveta Evrope za dobro upravljanje in javno etiko v lokalnih skupnostih, v četrtem pa dr. Polonca Kovač podaja in analizira rezultate empirične raziskave, izvedene v okviru raziskovalnega projekta Fakultete za upravo.

<sup>160</sup> Ta model kodeksa je nastal v soavtorstvu mag. Lidije Božič, avtorjev, navedenih v prejšnji opombi in ge. Neže Vodusek. Poudariti pa je treba njegovo naravo vzorca, kar pomeni, da občine lahko njegovo vsebino prilagodijo potrebam svojih okoliščin.

nosti Slovenije do Sveta Evrope.<sup>161</sup> Model kodeksa vsebuje predvsem moralna, etična in protikorupcijsko usmerjena načela in standarde, in sicer tista, ki so splošna in skupna tako za funkcionarje kot za javne uslužbence, tista, ki so posebej pomembna za eno od obeh kategorij oseb in tista, ki se nanašajo na delovanje obeh skupin oseb na vseh ključnih področjih delovanja občin.<sup>162</sup> Gre torej za orodje za boj proti korupciji »od znotraj«, ki lahko z orodji za boj proti korupciji »od zunaj« pripomore k doseganju postavljenega cilja – zmanjševanja (možnosti) koruptivnega delovanja in s tem posledično večjo etičnost delovanja in končno večje zaupanje ljudi v oblastne institucije. Vlaj (2012) ugotavlja, da sta do sedaj le dve občini (Cankova in Žužemberk) sprejeli kodeks etičnega upravljanja, pri čemer ni podatkov o tem, kako se izvajata.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> O izdaji priročnika in modela kodeksa je bil obveščen g. Philip Blair, direktor direktorata za sodelovanje na področju lokalne in regionalne demokracije pri Svetu Evrope (CDLR), po navedbah slovenske predstavnice v Svetu Evrope, ge. Neže Vodušek, pa je Slovenija ena izmed prvih držav, ki je sprejela tak dokument.

<sup>162</sup> Gre za področja javnih naročil, javnih služb, upravljanja občinskega premoženja, urejanja prostora in gradnje objektov, upravnih postopkov, daril in izvajanja nadzora.

<sup>163</sup> Podr. o problematiki daril v Rakar (2008).



## LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

- Antoniolli, W., Koja, F. (1996). *Allgemeines Verwaltungsrecht (3. Auflage)*. Wien: Manz Verlag.
- Axer, P. (2000). *Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bien Karlovšek, S. (2007). Lokalne samoupravne skupnosti – občine – kot zavezanci za dostop do informacij javnega značaja. *Lex localis* 5 (3), 105–122.
- Eichhorn, P., Friedrich, P., Jann, W., Oeschler, W. A., Püttner, G., Reineremann, H. (Hrsg.) (2003). *Verwaltungslexikon (3. Auflage)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Erichsen, H.-U., Ehlers, R. (Hrsg.) (2006). *Allgemeines Verwaltungsrecht (13. Auflage)*. Berlin: De Gruyter Recht.
- Falzon, M., Pereti, M.-P., Verdier, A., Hoorens, D. (2004). *Local finances in the twenty five countries of the European Union*. Pariz: Dexia Editions.
- Grafenauer, B. (2004). Pridobivanje informacij javnega značaja po ZDIJZ. *Lex localis* 2 (3), 123–133.
- Grafenauer, B., Brezovnik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Haček, M., Bačlija, I. (2007). *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hulst, R., van Montfort, A. (Eds.) (2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Igličar, A. (2001). Kaj urejajo občinski predpisi in kako jih sprejemamo. V: Vlaj, S. (ur.). *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi (73–76)*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Igličar, A. (2006). Moralna in pravna pravila za človekovo družbeno delovanje. V: Vlaj, S. (ur.): *Etično upravljanje občin (z modelom kodeksa) (9-22)*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Jambrek, P. (1992). *Ustavna demokracija: graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Kamušič, M. (1994). Lokalne skupnosti in lokalne javne službe med državo in civilno družbo. *Javna uprava* 30 (1), 65–68.
- Kaučič, I. (2001). Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju. V: Vlaj, S. (ur.). *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi (60-72)*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P. (2006a). Empirične ugotovitve o pojavnih oblikah korupcije. V: Vlaj, S. (ur.). *Etično upravljanje občin (z modelom kodeksa) (71-88)*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.

- Kluth, W. (1997). *Funktionale Selbstverwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Nierhaus, M. (2003). Die Kommunale Selbstverwaltung. V: Sachs, M. (Hrsg.). *Grundgesetz (Kommentar)* (1043). München: C. H. Beck.
- Maurer, H. (2004). *Allgemeines Verwaltungsrecht (15. Auflage)*. München: Verlag C.H. Beck.
- Pavčnik, M. (2001). *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava (2., pregledana in dopolnjena izd.)*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Rakar, I. (2002). Pravno varstvo lokalne samouprave. V: Vodovnik, Z. (ur.). *Zbornik referatov (IX. dnevi slovenske uprave, Portorož, 26., 27., 28. september 2002)* (355–376). Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Rakar, I. (2004). *Prenos izvajanja upravnih nalog izven državne uprave: magistrska naloga*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Rakar, I. (2006). Etika, korupcija in pravo. V: Vlaj, S. (ur.). *Etično upravljanje občin (z modelom kodeksa)* (23-48). Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Rakar, I. (2008). Local and other self-government. V: Setnikar-Cankar, S., Šević, Ž. (Eds.). *Decentralisation and regionalisation: the Slovenian experience in an international perspective*. (231–244). London: Greenwich University Press; Ljubljana: Faculty of Administration.
- Rakar, I. (2008): Etika na lokalni ravni - primer daril. *Dialogi* 44(1/2), 64-73.
- Rakar, I., Grmek, M. (2011). Racionalnost na lokalni ravni - primer organov skupnih občinskih uprav. *Javna uprava* 47 (3/4), 131-152.
- Rot, A. (1997). *Etika in družba*. Ljubljana: Modrijan.
- Schuppert, G. F. (2000). *Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Šmidovnik, J. (1995). *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Toš, N. (2005): *Zaupanje v institucije sistema*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, IDV, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Privzeto 16. 12. 2007 s [http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/e-dokumenti/Zaupanje\\_v\\_institucije\\_SJM.pdf](http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/e-dokumenti/Zaupanje_v_institucije_SJM.pdf)
- Toš, N. (ur.) (2007). *Vrednote v prehodu (III. Slovensko javno mnenje 1999-2004). Dokumenti SJM*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, IDV, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Privzeto 16. 12. 2007 s [http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/e-dokumenti/SJM\\_vrednote\\_v\\_prehodu\\_3.pdf](http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/File/e-dokumenti/SJM_vrednote_v_prehodu_3.pdf)
- Uhan, S., Vovk, T. (2006). *Stališča o korupciji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Privzeto 16. 12. 2007 s [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija\\_v\\_sloveniji/Staliska\\_o\\_korupciji\\_06.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Staliska_o_korupciji_06.pdf)
- Vlaj, S. (2002). Druga samouprava. V: Šturm, L. (ur.). *Komentar Ustave Republike Slovenije (973)*. Brdo pri Kranju: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Vlaj, S. (2004). *Lokalna samouprava: teorija in praksa (sprem. in dop. izd.)*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.



- Vlaj, S. (2006a). *Lokalna samouprava: teorija in praksa (3., sprem. in dop. izd.)*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Vlaj, S. (2006b). Svet Evrope o dobrem upravljanju in javni etiki v lokalnih skupnostih. V: Vlaj, S. (ur.). *Etično upravljanje občin (z modelom kodeksa) (49-70)*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri fakulteti za upravo.
- Vlaj, S. (2012). *(Ne)etično upravljanje občin*. Privzeto 28. 1. 2013 s <http://www.ifimes.org/si/raziskave/neeticno-upravljanje-obcin-2013-01-21/>
- Virant, G. (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žohar, F. (2010). Medobčinsko sodelovanje v državah članicah Sveta Evrope. V: Žohar, F. (ur.). *Zbornik III. posveta »Delovanje skupnih občinskih uprav v Sloveniji« (83-104)*. Privzeto 11. 2. 2013 s [http://www.zdruzenjeobcin.si/e\\_files/datoteke/18/ZBORNIK.pdf](http://www.zdruzenjeobcin.si/e_files/datoteke/18/ZBORNIK.pdf)

## PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33I/1991 in novele.
- Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (ZDOIONUS), Ur. l. RS, št. 25/2008.
- Zakon o državni upravi (ZDU-1), Ur. l. RS, št. 52/2002 in novele.
- Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 79/1999 in novele.
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. l. RS, št. 56/2002 in novele.
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Ur. l. RS, št. 123/2006 in novele.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur. l. RS, št. 72/1993 in novele.
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Ur. l. RS, št. 72/1993 in novele.
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO), Ur. l. RS, št. 60/1994 in novele.
- Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN), Ur. l. RS, št. 75/2003 in novele.
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS–MP, št. 15/1996.
- Zakonom o referendumu za ustanovitev občin (ZRefUO), Ur. l. RS, št. 5/1994.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur. l. RS, št. 15/1994 in novele.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 80/1999 in novele.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2), Ur. l. RS, št. 20/2011 in 57/2012.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-M), Ur. l. RS, št. 72/2005.
- Zakon o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-D), Ur. l. RS, št. 39/2011.

Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS), Ur. l. RS, št. 86/2010 in 75/2012.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur. l. RS, št. 41/2004 in novele.

Poslovnik Državnega zbora RS (PoDZ-1-UPB1), Ur. l. RS, št. 92/2007 in novele.

Uredba o metodologiji za izračun povprečnine za financiranje občinskih nalog, Ur. l. RS, št. 51/2009.

Uredba o upravnem poslovanju, Ur. l. RS, št. 106/2005 in novele.

Pravilnik o vrsti odhodkov, načinu poročanja o realiziranih odhodkih in nakazovanju sredstev občanom za sofinanciranje skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave, Ur. l. RS, št. 66/2007.

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-13/94 z dne 21. 1. 1994

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-144/94-18 z dne 15. 7. 1994, Ur. l. RS, št. 45/1994

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-113/98 z dne 25. 03. 1998, Ur. l. RS, št. 42/2000

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-186/00-21 z dne 24. 10. 2003

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-24/07-66 z dne 4. 10. 2007

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-137/10 z dne 26. 11. 2010

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-137/10-60 z dne 6. 12. 2010, Ur. l. RS, št. 99/2010

odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-114/11-12 z dne 9. 6. 2011

## DRUGI VIRI

Congress of Local and Regional Authorities (2013). Privzeto 7. 2. 2013 s

[http://www.coe.int/t/Congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp)

Council of European Municipalities and Regions (2012). *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*. Privzeto 11. 2. 2013 s <http://www.ccre.org/docs/publication-structures-2012-en.pdf>

European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), Explanatory Report. Privzeto 11. 2. 2013 s <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/122.htm>

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) (2007). *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe (Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR))*. Privzeto 11. 2. 2013 s

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1376549&Site=COE>

*Katalog "Pristojnosti slovenskih občin" z osnutki aktov in primeri iz prakse* (2013). Lex Localis. Privzeto 11. 2. 2013 s <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=c6c26383-9df0-4f89-8f05-67d774f72bab>

- Lavtar, R. (ur.) (2004). *Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004*. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno tudi na:  
<http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokrajine-arhiv/zbornik-pokrajine.pdf>
- Ministrstvo za finance (2012a). *Poročilo o stanju zadolženosti občin in pravnih oseb javnega sektorja na ravni občin na dan 31.12.2011*. Privzeto 29. 1. 2013 iz  
[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Statistika/Podatki\\_ob%C4%8Din\\_o\\_realizaciji\\_prihodkov\\_in\\_odhodkov/Zadolzevanje\\_obcin/2011/Porocilo\\_o\\_stanju\\_zadolzenosti\\_na\\_dan\\_31\\_12\\_2011.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Statistika/Podatki_ob%C4%8Din_o_realizaciji_prihodkov_in_odhodkov/Zadolzevanje_obcin/2011/Porocilo_o_stanju_zadolzenosti_na_dan_31_12_2011.pdf)
- Ministrstvo za finance (2012b). *Proračunski priročnik za pripravo občinskih proračunov za leti 2013 in 2014*. Privzeto 29. 1. 2013 iz  
[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne\\_skupnosti/Priprava\\_prora%C4%8Dunov\\_in\\_zaklju%C4%8Dnih\\_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski\\_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski\\_priro%C4%8Dnik\\_za\\_pripravo\\_prora%C4%8Dunov/2013-2014/pror-prir-obcine-13-14.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik_za_pripravo_prora%C4%8Dunov/2013-2014/pror-prir-obcine-13-14.pdf)
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2013a). *Seznam skupnih občinskih uprav*. Privzeto 28. 1. 2013 s  
<http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/obcine/sou/SOU-2012.zip>
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (2013b). *Pregled nastanka slovenskih občin*. Privzeto 11. 2. 2013 s  
<http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/obcine/seznam-obcine-1994-2012.xls> (28. 1. 2013)
- Občina Tolmin (2013). *Krajevne skupnosti*. Privzeto 28. 1. 2013 s <http://www.tolmin.si/sl/43>
- Organigram občine Šmarje pri Jelšah* (2013). Občina Šmarje pri Jelšah. Privzeto 11. 2. 2013 s  
[http://www.smarje-pri-jelsah.si/organigram\\_1/](http://www.smarje-pri-jelsah.si/organigram_1/)
- Podatki Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, januar 2011, el .vir (e-pošta, dostopna pri avtorju študijskega gradiva)
- Predpisi o lokalni samoupravi z uvodnimi pojasnili mag. Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac (1999). Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
- Reeve, A. (2003): "Autonomy". *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Ur. Iain McLean in Alistair McMillan. Oxford University Press, 2003. Oxford Reference Online. Oxford University Press. Ljubljana University. <http://www.oxfordreference.com.nukweb.nuk.unilj.si/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t86.e83>
- Skupnost občin Slovenije (2013). Privzeto 28. 1. 2013 s <http://www.skupnostobcin.si/>
- Slovenske občine v številkah* (2013). Statistični urad RS. Privzeto 11. 2. 2013 s  
<http://www.stat.si/obcineVStevilkah/>
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2009). *Predstojnik skupne občinske uprave*. Privzeto 29. 1. 2013 iz <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/obcine/sou/mnenja-sou/predstojnik-SOU-040309.zip>

- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Predlog zakona o pokrajinah (ZPok) (delovni osnutek)*. Privzeto 11. 2. 2013 s  
[http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/LOKALNA\\_SAMOUPRAVA/POKR AJINE/Delovni\\_osnutek\\_ZPok.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/LOKALNA_SAMOUPRAVA/POKR AJINE/Delovni_osnutek_ZPok.pdf)
- Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Analiza posledic ustanavljanja velikega števila novih občin od uvedbe lokalne samouprave*. Privzeto 13. 2. 2013 s  
<http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/svlr.gov.si/pageuploads/lok-sam05/obcine/analiza-obc/analiza-obcine-spletna.zip>
- Vlada Republike Slovenije (2010). Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-R), prva obravnava, EVA 2010-1536-0002. Privzeto 1. 12. 2010 s  
[http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade/77\\_seja/77sv12.doc](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/77_seja/77sv12.doc)
- Združenje občin Slovenije (2013). Privzeto 28. 1. 2013 s <http://www.zdruzenjeobcin.si/>

**SEZNAM SLIK**

Slika 1: Teritorialna delitev Slovenije na občine .....	17
Slika 2: Notranja členitev občine Tolmin.....	18
Slika 4: Predlog razdelitve Slovenije na šest pokrajin .....	19
Slika 5: Naloge pokrajin .....	23
Slika 6: Organi občine Šmarje pri Jelšah .....	26
Slika 7: Ustanavljanje organov SOU v RS med letoma 1999 in 2011.....	29
Slika 7: Področja, na katerih SOU opravljajo naloge občin.....	30
Slika 9: Stanje dolga občin po regijah v letih 2010 in 2011 .....	36
Slika 10: Razmerje med pravnimi in moralnimi normami.....	42

## SEZNAM PREGLEDNIC

Preglednica 1: Vrste funkcionalne samouprave .....	10
Preglednica 2: Število enot samoupravnih lokalnih skupnosti .....	14
Preglednica 3: Pregled števila občin v obdobju 1994 – 2013 .....	20
Preglednica 4: Zaposleni v občinskih upravah 2007 – 2009 .....	26