

**Komentar
Zakona o lokalni
samoupravi (ZLS)**

Izid Komentarja Zakona o lokalni samoupravi sta finančno podprla
partnerja projekta:



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO



Združenje mestnih občin Slovenije

Komentar Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)

Nejc Brezovar
(urednik)



Nejc Brezovar (urednik)

KOMENTAR ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS)

Zbirka komentarjev predpisov: (U)pravne razprave

Avtorji: dr. Nejc Brezovar
dr. Boštjan Brezovnik
dr. Igor Kaučič
dr. Roman Lavtar
dr. Mirko Pečarič
dr. Ciril Ribičič
dr. Miloš Senčur
dr. Dušan Štrus
dr. Bruna Žuber

Uvodna beseda: dr. Mirko Pečarič
dr. Nejc Brezovar

Avtorica stvarnega kazala: Maša Bahovec

Založbi: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
Javno podjetje Uradni list RS, d. o. o.

Za založbi: dr. Tadeja Rozman (UL FU)
dr. Danijela Tamše (UL RS)

Odgovorni osebi: dr. Mirko Pečarič (UL FU)
Denis Stroligo (UL RS)

Recenzenta: dr. Franc Grad
dr. Rajko Pirnat

Oblikovanje naslovnice: Branka Smodiš, u. d. i. a.

Prelom in priprava za tisk: Dean Zagorac

Lektura: Nina Barlič

Naklada: 200 izvodov

Tisk: Litteralis, d. o. o.

Natis: 1. izdaja, Ljubljana 2024

Cena: 250,00 EUR

Izid Komentarja Zakona o lokalni samoupravi sta finančno podprla partnerja projekta: Ministrstvo RS za javno upravo in Združenje mestnih občin Slovenije

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, 2024. 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)(094.5.072)

KOMENTAR Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) / Nejc Brezovar (urednik) ; [avtorji Nejc Brezovar ... [et al.] ; uvodna beseda Mirko Pečarič, Nejc Brezovar ; avtorica stvarnega kazala Maša Bahovec]. - 1. izd. - Ljubljana : Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo : Javno podjetje Uradni list RS, 2024. - (Zbirka komentarjev predpisov: (U)pravne razprave)

ISBN 978-961-262-164-3 (Fakulteta za upravo)

COBISS.SI-ID 183137795

Vsebina

Recenziji	11
Uvodna beseda	15
(So)avtorji komentarjev k posameznim členom	22
Seznam uporabljenih kratic in okrajšav.....	23
1. poglavje – SPLOŠNE DOLOČBE.....	29
1. člen	29
2. člen	33
3. člen	36
4. člen	36
5. člen	36
6. člen	38
7. člen	41
8. člen	45
9. člen	49
10. člen	53
11. člen	55
II. poglavje – OBMOČJE IN DELI OBČINE	57
12. člen	57
13. člen	61
13.a člen	65
14. člen	71
14.a člen	71
14.b člen.....	71
15. člen	76
15.a člen	76
15.b člen.....	80
16. člen	84
16.a člen	86
17. člen	86
18. člen	87
19. člen	91
19.a člen	93
19.b člen.....	95

19.c člen	96
19.č člen	99
III. poglavje – NALOGE OBČINE.....	101
20. člen	101
21. člen	105
21.a člen	111
22. člen	116
23. člen	119
24. člen	121
25. člen	124
26. člen	126
27. člen	127
IV. poglavje – ORGANI OBČINE.....	128
28. člen	128
28.a člen	134
29. člen	136
30. člen	140
31. člen	144
32. člen	146
32.a člen	153
33. člen	156
33.a člen	161
34. člen	164
34.a člen	165
35. člen	169
36. člen	173
37. člen	176
37.a člen	179
37.b člen	183
38. člen	186
39. člen	188
40. člen	195
41. člen	197
42. člen	200
43. člen	203
44. člen	203
45. člen	205
46. člen	207
46.a člen	212

46.b člen	214
47. člen	216
47.a člen	221
47.b člen	224
48. člen	228
48.a člen	231
V. poglavje – OBČINSKA UPRAVA	233
49. člen	233
49.a člen	238
49.b člen	240
49.c člen	242
49.č člen	244
49.d člen	246
50. člen	247
50.a člen	249
50.b člen	251
50.c člen	253
VI. poglavje – PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE	256
51. člen	256
51.a člen	259
51.b člen	260
51.c člen	264
52. člen	268
53. člen	270
54. člen	271
55. člen	272
56. člen	274
57. člen	274
58. člen	274
59. člen	275
60. člen	278
VII. poglavje – OBČINSKE JAVNE SLUŽBE.....	279
61. člen	279
62. člen	288
63. člen (črtan)	289
VIII. poglavje – SPLOŠNI IN POSAMIČNI AKTI OBČINE	290
64. člen	290
65. člen	293

66. člen	304
67. člen	305
68. člen	309
69. člen	311
70. člen	314
71. člen	317
IX. poglavje – MEDOBČINSKO SODELOVANJE	318
72. člen	318
73. člen	318
74. člen	318
75. člen	318
76. člen	318
77. člen	318
78. člen	318
79. člen	318
80. člen	318
81. člen	318
82. člen	318
83. člen	318
84. člen	318
85. člen	318
86. člen	319
86.a člen	324
87. člen	328
X. poglavje – NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV	329
88. člen	329
88.a člen	332
89. člen	334
90. člen	334
90.a člen	335
90.b člen	336
90.c člen	339
90.č člen	341
XI. poglavje – VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ	343
91. člen	343
92. člen	345
93. člen	346
94. člen	349

XII. poglavje – PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE.....	350
95. člen	350
96. člen	350
97. člen	352
98. člen	352
99. člen	352
100. člen	352
101. člen	354
102. člen	354
SPREMEMBE PREHODNIH IN KONČNIH DOLOČB	355
 Literatura in viri.....	 379
Stvarno kazalo	385
Predstavitev avtorjev.....	391

Recenziji

Lokalna samouprava velja za enega temeljnih stebrov sodobnega demokratičnega političnega življenja, saj lokalnim skupnostim omogoča, da same upravljajo s svojimi zadevami. Pravica prebivalcev lokalne skupnosti, da sodelujejo pri izvajanju lokalne oblasti, pa tvori demokratično vsebino lokalne samouprave. Sodobne ustave praviloma vsebujejo tudi temeljna načela ureditve lokalne samouprave. Urejanje lokalne samouprave že v ustavi je nadvse pomembno za njen položaj. Kadar je položaj lokalne samouprave zagotovljen z ustavo, država vanj ne more posegati, temveč ga z zakoni lahko le razčlenjuje v okviru ustavnih določb.

Tudi temeljna izhodišča za ureditev našega sistema lokalne samouprave so dana že v Ustavi, razčlenjena pa nadalje zlasti v Zakonu o lokalni samoupravi in drugih zakonih s tega področja. Zakon o lokalni samoupravi ureja sistem lokalne samouprave, na katerega se navezujejo drugi podrobnejši zakoni, zato pomeni pravni temelj celotne pravne ureditve in delovanja lokalne samouprave v Sloveniji. Ob tem je treba omeniti, da imamo vse od leta 2006 po Ustavi dve vrsti lokalnih samoupravnih skupnosti, in sicer so to poleg občin tudi pokrajine, vendar slednje vse do zdaj niso bile ustanovljene. Pomembna ustavna ureditev na področju lokalne samouprave tako ni uresničena, zakonodaja s področja lokalne samouprave pa je nedorečena.

Sprejem Zakona o lokalni samoupravi pred 30 leti je pomenil vzpostavitev popolnoma drugačne lokalne samouprave, kakršna je bila pred tem, zato je bilo vse treba narediti na novo. Vodilo pri tem je bilo, da se v Sloveniji uvede sistem lokalne samouprave, ki bo primerljiv s sodobno lokalno samoupravo v Evropi. Ustavna ureditev je od tega sicer nekoliko odstopala, vendar je dopuščala tudi dovolj prostora za tako zakonsko ureditev. Veljavni Zakon o lokalni samoupravi je zato vzpostavil sistem, ki je primerljiv s prevladujočim evropskim modelom lokalne samouprave. Ker je ta zakon na podlagi nove ustave vzpostavil popolnoma nov sistem lokalne samouprave, je doživel zelo veliko sprememb in dopolnitev, ki so praviloma sledila razvoju lokalne samouprave v praksi. Na njegovi podlagi pa je vendarle zgrajen sistem lokalne samouprave, ki je pravno konsistenten in deluje tudi v praksi, celo v zelo zahtevnih okoliščinah.

Pravna ureditev lokalne samouprave kot celote, znotraj tega pa Zakon o lokalni samoupravi kot temelj zakonske ureditve, je tako pomembna za pravni sistem Republike Slovenije, da zasluži ustrezno strokovno in znanstveno pozornost. Zato je komentar Zakona o lokalni samoupravi pomemben pri-

spevek k preučevanju in praktični uporabi tega zakona. Avtorji komentarja so pokazali široko in temeljito poznavanje teoretičnih, normativnih in primerjalnih vidikov obravnavane teme, kar omogoča tudi nadaljnjo poglobljeno in kritično obravnavo v zvezi z morebitnimi novimi koncepti. To delo je zato pomemben in samostojen prispevek k razvoju lokalne samouprave, pri čemer predstavlja izvirno znanstveno delo na tem področju. Monografija je dragocen vir informacij za raziskovalce, strokovnjake in vse, ki jih zanima lokalna samouprava v Sloveniji.

Ljubljana, december 2023

Zasl. prof. dr. Franc Grad

* * *

Bistvo slovenske lokalne samouprave je v decentralizaciji oblasti in pristojnosti odločanja na lokalno izvoljene organe, ki jih imenujemo občine. Ta sistem zagotavlja občinam avtonomijo pri upravljanju lastnih zadev, sprejemanju odločitev ter zagotavljanju javnih storitev, prilagojenih potrebam njihovih skupnosti. Lokalna samouprava je urejena z Zakonom o lokalni samoupravi, ki določa občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Ključni vidik slovenske lokalne samouprave je avtonomija občin, ki slednjim omogoča pravno in finančno neodvisnost za samostojno odločanje znotraj zakonsko opredeljenih okvirjev. Občine so pristojne za sprejemanje lokalnih predpisov, upravljanje proračuna ter izvajanje politik, ki odražajo interese in potrebe prebivalcev. Na področju demokratičnih elementov so ključni izvoljeni organi, kot so občinski sveti in župani, ki jih državljani izvolijo na demokratičnih volitvah. Člani svetov predstavljajo lokalno skupnost in so odgovorni za sprejemanje odločitev glede lokalnih zadev. Poleg avtonomije in demokratičnih elementov sta zelo pomembni tudi odgovornost in vključenost občin. Občine so odgovorne za zagotavljanje številnih javnih storitev, vključno z izobraževanjem, zdravstvom, socialnim varstvom, prostorskim načrtovanjem, infrastrukturnim razvojem in kulturnimi dejavnostmi. Vključene so tudi v pobude za gospodarski razvoj in varstvo okolja na lokalni ravni. Občine imajo možnost prostovoljnega sodelovanja med seboj in ustanavljanja združenj ali skupnih organov za reševanje skupnih izzivov, izmenjavo virov in izvajanje regionalnih projektov. Finančna neodvisnost občin jim omogoča ustvarjanje prihodkov z lokalnimi davki, pristojbinami in nepovratnimi sredstvi iz državnega proračuna, kar jim omogoča financiranje lokalnih projektov in pobud.

Lokalna samouprava spodbuja tudi aktivno udeležbo državljanov v procesih odločanja, vključno z javnimi posvetovanji, lokalnimi referendumi in sodelovanjem v občinskih svetih. Vendar se žal pogosto udeležujejo le slednjega. Na splošno slovenska lokalna samouprava udejanja načela subsi-

diarnosti, demokratičnega upravljanja in opolnomočenja skupnosti. Pri tem bi se lahko njena vloga pri zagotavljanju učinkovite in odzivne uprave na lokalni ravni ter prispevek k splošnemu razvoju in blaginji prebivalcev tesneje povezovala z demokratičnimi elementi sodelovanja.

Celostna in učinkovita lokalna samouprava je ključnega pomena za razvoj skupnosti in zadovoljevanje potreb prebivalcev. Za izboljšanje razvoja lokalne samouprave je treba okrepiti finančno stabilnost občin (podhranjenost v finančnem smislu lahko omejuje njihovo sposobnost za izvajanje učinkovitih storitev in še povečuje regionalne neenakosti), spodbujati večjo participacijo državljanov (javna posvetovanja, lokalni referendumi in sodelovanje z občinskimi sveti niso dovolj izkoriščeni), poenostaviti birokratske postopke (dolgotrajni postopki pri urejanju nekaterih zadev na lokalni ravni lahko zmanjšajo zaupanje v lokalno samoupravo) ter spodbujati decentralizacijo moči in odgovornosti na lokalno raven (centralizacija moči na državni ravni namreč omejuje avtonomijo in pristojnosti občin). Samo tako bo lokalna samouprava lahko učinkovito izpolnila svojo vlogo pri zagotavljanju kakovostnih storitev in razvoju skupnosti na lokalni ravni.

Monografija prinaša nove perspektive in vpoglede v delo lokalne samouprave v najširšem smislu. Vesel sem tega dela, saj so raziskave na tem pomembnem področju vedno dobrodošle. V monografiji se prepletajo politični, ekonomski, družbeni, pravni in drugi elementi, kar daje izjemno celovit vpogled v tematiko. Menim, da je vsebina dela pomemben prispevek k prilagajanju slovenske lokalne samouprave sodobnim izzivom in trendom.

Ljubljana, december 2023

Prof. dr. Rajko Pirnat

Uvodna beseda

Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji temelji na ustavnem okviru in Zakonu o lokalni samoupravi, ki urejata organizacijo in pristojnosti lokalnih skupnosti. Slovenske lokalne skupnosti vključujejo občine in mestne občine, vsaka s svojimi obveznostmi in pravicami. Ta sistem ima korenine v različnih zgodovinskih fazah in evoluciji družbe na tem območju. Zgodovinski nastanek lokalne samouprave se na območju današnje Slovenije odraža skozi različne faze in spremembe v zgodovini. V srednjem veku je bil teritorij današnje Slovenije pod različnimi fevdalnimi gospodarji, vključno s plemstvom, knezi in drugimi fevdalnimi strukturami. Lokalno samoupravljanje takrat ni bilo organizirano na način, kot ga poznamo danes, saj je bila oblast razdrobljena; o lokalni samoupravi lahko začnemo govoriti v povezavi s srednjeveškimi mesti (mestne pravice, ki zajemajo upravljanje in privilegije), ki so se verjetno zaradi večjih možnosti trgovanja po morju najprej razvila v slovenskih obmorskih mestih. Najstarejša omemba slovenskega karantanskega župana (leta 777) izvira z nekdanjega slovenskega ozemlja, najverjetneje pa je šlo za načelnika (starešine) iz več vasi sestavljene skupnosti (župe). Pozneje poznamo na Slovenskem župane (ki so izvajali vaško vodstvo pri skupnem obdelovanju površin, op.) kot načelnike posameznih vasi, bodisi postavljene od zemljiških gospodov bodisi izvoljene od sovaščanov. Temeljna oblika povezanosti slovenskega prebivalstva pri alpskih Slovanih je bila teritorialna vaška skupnost (občina). Morda se je imenovala župa, njeno bistvo pa najbolje izraža ime soseska ali srenja (skupek več kmetij, op.). Njeni člani so skupno uporabljali pašnik, gozd in vodo, pri delitvi obdelovalne zemlje na njive in pri posestnih sporih s sosednjimi vaškimi skupnostmi pa se je uveljavljala kolektivna lastnina tudi na obdelanem svetu. Nekatera dela so vaščani opravljali skupno, pri drugih so pomagali drug drugemu. Zbor sosedov in sprva voljeni sodnik so razsojali notranje spore med vaščani. Včasih je nosil ime župa tudi ta srenjski zbor.¹

Skupnost svobodnih meščanov se je prvotno imenovala komun² (občina), od koder je izraz preskočil na (komunalno) mesto kot pravno osebo. V času Jožefa II. so posameznim davčnim občinam načelovali rihtarji ali

1 Grafenauer (1979) v *Zgodovina Slovencev*, Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 115.

2 Beseda »komuna« ima svoje korenine v latinskem izrazu *communis*, kar pomeni »skupen« ali »splošen«. Raba besede »komuna« se je skozi čas razvijala v različnih kontekstih, vključno s socialnimi, političnimi in administrativnimi. V srednjem veku se ta izraz začne uporabljati za opisovanje avtonomnih mest ali občin. Komune so bile lokalne samoupravne enote, ki so uživale določeno stopnjo avtonomije in neodvisnosti od centralne oblasti. Izraz se je postopoma ukoreninil v političnem in administrativnem kontekstu in označuje skupnost ali lokalno enoto z določeno stopnjo

župani,³ katerih opravi so se v glavnem omejevali na manipulacijo v zvezi z davki (davčne, katastrske občine). Resnično občinske uprave so uvedli šele Francozi. Z vložitvijo katastrskih občin so ustvarili občinska ozemlja, *arrondissements communaux*, skratka komune. Po odhodu Francozov so Avstrijci ukinili francosko organizacijo komun, niso pa teh upravnih enot popolnoma odstranili (njihova območja so upoštevali pri oblikovanju novih okrajev). Oblikovane so bile glavne občine na čelu z višjimi rihtarji. Komune so praviloma ohranili kot »glavne občine« (*Hauptgemeinden*), le da so jim postavili na čelo župana (*Oberrihter*). Ker so na večini slovenskega ozemlja še poznali župane stare vrste, je bila dana možnost, da se v praktičnem življenju začnejo stapljati stari župani z novimi rihterji (podžupani) ali celo z novimi župani (oberrihterji); obseg takega preraščanja je bil odvisen od stopnje ohranjenosti stare ureditve v posameznih krajih. Na čelo ene ali več podobčin (katastrskih občin) so postavili podžupane ali rihtarje. Pristojnost županov še do marčne revolucije ni bila določena.⁴ Med vladavino Habsburške monarhije, ki je obsegala tudi ozemlje današnje Slovenije, so bile uvedene različne administrativne spremembe. Marčna revolucija in občinski zakon, izdan leta 1849, sta prinesla samostojen položaj občin, ki so bile zasnovane kot samostojna, samoupravna prvostopenjska oblast. V 18. in 19. stoletju je razvoj modernih administrativnih struktur delno postavil tudi temelje za organizacijo lokalne samouprave. Glede na sistem lokalne samouprave je omejena revolucija vodila v spremembe, ki so vključevale ustanovitev civilnih, političnih občin; načrtovane so bile kot samoupravne enote, ki naj bi izražale voljo lokalnega prebivalstva. V nekaterih primerih so bile uvedene volitve za lokalne funkcije, vključno z župani in drugimi mestnimi predstavniki. Med pomembnimi spremembami je bila vzpostavitev občinskih svetov, ki so bili izvoljeni s strani lokalnega prebivalstva in so imeli večja pooblastila pri odločanju o lokalnih zadevah. Občinski sveti so tako postali temelj lokalne politične participacije in omogočili, da so se lokalne skupnosti začele aktivneje vključevati v procese odločanja. To je postavilo temelje za kasnejše oblike lokalne samouprave in povečalo ozaveščenost o pomenu lokalne avtonomije. To je bila velika demokratična sprememba v primerjavi s prejšnjim sistemom, kjer so bili lokalni voditelji pogosto imenovani od zgoraj navzdol. V okviru revolucionarnih sprememb so lokalne občine v smeri decentralizacije in povečanja avtonomije lokalnih skupnosti dobile večje pristojnosti

samostojnosti. Danes se izraz »komuna« uporablja v mnogih državah in jezikih za označevanje enote lokalne samouprave ali uprave.

3 Izraz »župan« izvira iz srednjeveške latinske besede *iupanus* ali *giupanus*, kar je označevalo vodjo, nadzornika ali gospodarja neke skupnosti ali posestva. V srednjem veku so bili župani pogosto izbrani voditelji mest ali skupnosti, ki so opravljali izvršilno funkcijo, tj. vodenje lokalne uprave, in predstavljali lokalno prebivalstvo. Ta funkcija se je skozi stoletja razvijala od srednjeveških oblik vladanja do bolj formalizirane vloge v sodobnih oblikah lokalne samouprave.

4 Vilfan (1991), *Uvod v pravno zgodovino*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

in odgovornosti v upravljanju lokalnih zadev. Reforme, ki so bile izvedene kot odgovor na revolucionarne zahteve, so dale zagon za demokratizacijo in decentralizacijo upravljanja, kar je omogočilo nadaljnji razvoj lokalne samouprave; te spremembe so zagotovile, da so bili temelji za moderno lokalno samoupravo postavljeni že v sredini 19. stoletja.

V času Avstro-Ogrske (1867–1918) so za slovenske občine veljali različni predpisi, ki so izhajali iz zakonodaje te dvojne monarhije. Vpliv na slovenske občine so imeli zlasti Občinski zakon iz leta 1862 (*Gemeindegesetz* je določal organizacijo in pristojnosti občin. Ta zakon je pomembno vplival na ureditev lokalne samouprave in vseboval določbe, ki so se nanašale na oblikovanje občinskih organov, proračunsko porabo, obdavčenje in druge lokalne zadeve), Zakon o ljudskem šolstvu iz leta 1869 (*Reichsvolksschulgesetz* je določal organizacijo šol in njihovo financiranje na lokalni ravni) in Zemljiški zakon iz leta 1883 (*Grundentlastungsgesetz* je urejal vprašanja glede lastništva zemljišč in njihove obdavčitve, kar je imelo pomemben vpliv na lokalne občine, zlasti glede financiranja in obdavčevanja). Poleg teh zakonov je na lokalno samoupravo vplivala tudi centralna državna uprava, saj so se številne odločitve in ukrepi sprejemali na višjih ravneh oblasti, kar je omejevalo lokalno avtonomijo. Po koncu prve svetovne vojne je bilo današnje slovensko ozemlje vključeno v Kraljevino Jugoslavijo. V tem obdobju je bila administrativna organizacija pod vplivom centraliziranega jugoslovanskega sistema z omejenim nivojem lokalne avtonomije. V času Kraljevine Jugoslavije, ki je obstajala od leta 1918 do aprila 1941, so veljali različni predpisi, ki so urejali lokalno samoupravo: vidovdanski ustavi iz leta 1921 so sledili številni zakoni, ki so zgradili nov centralistični sistem vladanja. 26. april 1922 predstavlja nekakšno prelomnico, saj sta bila takrat razglašena Zakon o splošni upravi in Zakon o deželi in okraju, s katerima je bila predpisana institucionalna ureditev državne uprave v Kraljevini SHS. V Kraljevini SHS so v obdobju vidovdanske ustave leta 1921 obstajale občine, okraji in oblasti kot enote lokalne samouprave, ki so bile vzporedno tudi teritorialne enote državne uprave. *Zakon o izmjeni zakona o opčinama i oblasnim samoupravama* iz leta 1929 je ukinil samoupravljanje na vseh ravneh, na katerih je obstajalo pred letom 1929, torej v mestnih in »podeželskih« občinah in okrajih. Zakon je določil organizacijo lokalne samouprave v državi na način, da je bila oblast centralizirana, lokalna avtonomija pa omejena (razrešene so bile vse dotedanje občinske uprave, nove uprave v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani je imenoval kralj na predlog ministrstva za notranje zadeve, ostale pa so imenovali veliki župani⁵). V tem pogledu pa je zanimiva občina kot

⁵ Po Ustavi Kraljevine SHS iz leta 1921 je bil veliki župan »vrhovni glavar splošne državne uprave na tem območju, kolikor po zakonu ne obstajajo posebna pooblastila za eno ali več področij za posebne naloge državne uprave« (§ 98). Čeprav je občina kot teritorialna enota prenehala obstajati, je opaziti določeno pravno-zgodovinsko kontinuiteto le v imenu velikega župana kot načelnika

najnižja samoupravna enota, saj je bila edina, ki je vsaj nominalno prežive-la dejansko odpravo samouprave na vseh ravneh, ki jo je izpeljal režim na samem začetku diktature. Po oktroirani ustavi iz leta 1931 je bila kraljevina razdeljena na devet banovin (slovensko ozemlje je bilo Dravska banovina), na upravne okraje, na ravni lokalne skupnosti pa na občine kot temelj lo-kalne samouprave. Vse tri omenjene upravne enote so bile hkrati tudi enote državne uprave. Organa mestne občine sta bila mestni svet in predsednik (župan). »Zakon o občinah iz leta 1933 je določil, da mora imeti občina naj-manj 3.000 prebivalcev. Na območju takratne Slovenije (brez Primorske) se je število občin skrčilo s 1241 na 469 novih občin. V FLRJ je bil najprej v pre-cejšnji meri prevzet model sovjetov, nato pa je bila leta 1952 uvedena lokalna samouprava (občine in okraji). Leta 1955 je bil uveden komunalni sistem. Temeljna enota je bila občina kot temeljna družbenoekonomska skupnost in enota državne oblasti.

Na območju Slovenije je bilo ustanovljenih 62 občin«. ⁶ Po upravno-oze-meljski razdelitvi Slovenije leta 1952 smo poleg 19 upravnih okrajev imeli kar 386 občin. Leta 1955 je sledila nova reorganizacija, ki je število okrajev skrčila na 11, število občin pa na 130. Sledile so nove spremembe in število občin se je leta 1964 ustavilo pri 62, leta 1990 pa pri 60. Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije iz leta 1974 je vključevala določbe o lokalni samoupravi, vključno s statusom občin. Ključni deli ustave, ki so se nanašali na občine, so zajemali načela socialistične samouprave, kar je pomenilo, da so občine imele določeno stopnjo avtonomije pri upravljanju lokalnih zadev.

Z razpadom Jugoslavije leta 1991 je Slovenija postala neodvisna država. Pri vzpostavljanju lastne lokalne samouprave je država prešla skozi procese organizacije in decentralizacije, da bi zagotovila večjo avtonomijo lokalnim enotam. Ustava Republike Slovenije je lokalno samoupravo opredelila kot enega izmed temeljev državne ureditve. Lokalna samouprava v Sloveniji ima

nove upravne enote, ki je prevzela njegovo mesto. Deželna oblast je predvidela ustanovitev okra-jev kot upravnih izpostav višje ravni državne oblasti. V njih naj bi delali uradniki, ki jih imenuje država, glavna oseba v upravi pa je bil veliki župan kot politični uradnik. Za velikega župana je bil lahko imenovan le diplomirani pravnik, ki je najmanj 15 let preživel v državni službi. Imenovan je bil z odlokom, ki ga je podpisal kralj na predlog ministra za notranje zadeve s soglasjem celotne vlade. Odgovoren je bil vsakemu ministru, v čigar resor je sodila določena pristojnost. Po drugi strani pa je bil tudi politični predstavnik vlade, ki je predstavljal vlado in regionalno samoupravo. Ivica Šute, *Uprava u savskoj banovini (1929.-1939.) – između državnog centralizma i supsidijarnosti*, Univerza v Zagrebu, 2014, str. 68. Glede na navedeno je bil veliki župan institucija, ki jo danes v Sloveniji poznamo kot načelnika upravne enote, delno pa je bil veliki župan podoben francoski in-stituciji intendanta (*commissaire*) kot upravnega uradnika v času starega režima v Franciji, ki je kot kraljevi zastopnik deloval v vsaki od provinc (*généralités*). Od približno leta 1640 do leta 1789 so bili intendanti glavni instrument za doseganje upravnega poenotenja in centralizacije v francoski mo-narhiji. Odgovorni so bili za izvajanje ukazov centralne oblasti v svojih *généralités*, za nadzor nad lokalnimi uradniki, za zastopanje krone v lokalnih avtonomnih organih (zlasti v pokrajinskih skupš-činah) ter za obveščanje centralne oblasti o gospodarskih razmerah in o lokalnem javnem mnenju.

6 Vlaj (1998), *Lokalna samouprava*, FDV, Ljubljana, str. 18.

namreč ključno vlogo pri organiziranju in upravljanju lokalnih zadev na ravni občin. Njena vloga se nanaša na demokratično predstavljane prebivalcev na lokalni ravni (volitve občinskih svetov in županov omogočajo prebivalcem, da izberejo svoje predstavnike, ki bodo odločali o lokalnih zadevah in politikah), na upravljanje lokalnih zadev (npr. komunalne storitve, prostorsko načrtovanje, lokalno gospodarstvo, šolstvo, kultura, socialna skrb in druge dejavnosti, ki neposredno vplivajo na kakovost življenja prebivalcev), na lokalni proračun in financiranje (lokalna samouprava ima pristojnost nad lokalnim proračunom, ki se uporablja za financiranje infrastrukturnih projektov, storitev in drugih nalog, ki so pomembne za razvoj in dobrobit lokalne skupnosti. Prebivalci občine so tudi prek davkov in drugih prihodkov finančno vključeni v delovanje lokalne samouprave), na prostorsko načrtovanje (oblikovanje občinskih prostorskih načrtov, ki določajo namembnost zemljišč, gradnjo, varstvo okolja in urejanje prometa), na ohranjanje lokalne identitete in kulture (organizacija lokalnih prireditev, podpora kulturnim dejavnostim, skrb za dediščino in lokalne posebnosti) in na sodelovanje s prebivalci (spodbujanje sodelovanja s prebivalci pri odločanju o lokalnih zadevah, kar se lahko izraža skozi različne oblike participacije, javne razprave in dialoga z občani). Lokalna samouprava pospešuje razvoj demokracije na lokalni ravni, skrbi za izvajanje lokalnih storitev, spoštuje delovanje državne oblasti na lokalnem nivoju in jih v okviru prenesenih nalog izvaja tudi sama. V skladu z ustavnim konceptom lokalne samouprave prebivalci določenega območja, povezani s skupnimi potrebami in skupnimi interesi, zadovoljujejo lokalne javne potrebe v občini kot temeljni samoupravni lokalni skupnosti.

Moderna slovenska lokalna samouprava in z njo Zakon o lokalni samoupravi,⁷ ki je bil v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 31. decembra 1993, veljati pa je začel s 15. januarjem 1994, praznujeta tri desetletja svojega obstoja. To je vsekakor primerna priložnost za izdajo komentarja zakona, ki ureja temelje sistema slovenske lokalne samouprave. Ne glede na dejstvo, da je od uveljavitve reforme lokalne samouprave minilo že trideset let, gre šele za prvo izdajo komentarja k temu zakonu. Za to verjetno obstaja več razlogov, ki avtorjem niso znani, se pa držimo reka »bolje pozno kot nikoli«. Za posameznika je trideset let obdobje, ki lahko označuje prehod v odraslost ali kak drug pomemben življenjski mejnik ali prelomnico. To je lahko tudi čas, ko človek doseže določene karijerne in osebne cilje, za skupnost pa takšno obdobje zajema gospodarski razvoj, infrastrukturne spremembe, povečanje prebivalstva, pa tudi spremembe v družbenem in kulturnem okolju; gre tudi za generacijske premike, socialne in politične spremembe ter spremembe v lokalnem okolju. Vse to se je gotovo zgodilo tudi v slovenski lokalni sa-

7 Za podroben pregled priprav za uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji in Zakona o lokalni samoupravi glej Vljaj (1998), *Lokalna samouprava*, FDV, Ljubljana, str. 46–107.

moupravi, na ravni občin, ne pa tudi na ravni (še vedno neustanovljenih) pokrajin. Izid komentarja predstavlja pomemben prispevek k lažjemu, enotnejšemu delovanju slovenske lokalne samouprave, k večji pravni varnosti in celovitemu pravnemu urejanju tega področja v Republiki Sloveniji. Komentar, četudi prvi pred in po reformi lokalne samouprave leta 1994, predstavlja pomemben korak k utrditvi njenega pravnega položaja v slovenskem pravnem redu, njegov izid pa sovpada z že omenjeno 30-letnico ureditve lokalne samouprave na zakonodajni ravni.

Veseli smo, da sta se Uradni list Republike Slovenije in Založba Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani kot založnika – s finančno podporo Ministrstva za javno upravo in Združenja mestnih občin Slovenije kot partnerjev – po svojih najboljših močeh odzvala na ta častitljiv jubilej in tako prispevala k obeležitvi pomembnega mejnika v razvoju slovenske lokalne samouprave. Leto izida komentarja namreč sovpada tudi z obletnico uveljavitve drugih ključnih sistemskih predpisov s področja lokalne samouprave. Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o lokalnih volitvah sta bila sicer sprejeta že decembra 1993, Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij in Zakon o financiranju občin pa v letu 1994, ko so bile izvedene tudi prve redne lokalne volitve. Namen komentarja Zakona o lokalni samoupravi je nuditi strokovno pomoč oziroma pripomoček pri razumevanju in samem delovanju slovenske lokalne samouprave. Ena od osnovnih nalog komentarja je razlaga določb Zakona o lokalni samoupravi; komentar zato ponuja podrobnejše in praktične razlage posameznih členov zakona ter pomaga bralcem, da bolje razumejo zakonodajo. Komentar ob posameznih členih vključuje pravno analizo zakona, kjer avtorji razpravljajo o pravnih vidikih in implikacijah posameznih določb. Praktični vidik komentarja vključuje tudi nasvete in smernice za izvajanje zakona v praksi, kar je še posebej koristno za tiste, ki se ukvarjajo z izvrševanjem zakonodaje na lokalni ravni, vključno z občinskimi uradniki, pravniki, lokalnimi politiki in drugimi zainteresiranimi deležniki. Komentar ob več členih vključuje tudi najbolj relevantne sklice na sodno prakso in konkretne primere, ki pojasnjujejo, kako so bile določbe Zakona o lokalni samoupravi razlagane in uporabljene v preteklih primerih. Namen komentarja je torej v veliki meri olajšati uporabo zakona v praksi in je lahko pomembno orodje tudi za vse, ki delujejo v pravosodnem sistemu, lokalni samoupravi, pravnem svetovanju in drugih področjih, kjer je razumevanje in pravilna uporaba zakonodaje ključnega pomena. Čeprav komentar obravnava zahtevno tematiko slovenske lokalne samouprave, poskuša na čim bolj razumljiv način predstaviti obsežno teorijo in sodno prakso, ki se je v treh desetletjih oblikovala v povezavi s praktičnimi izzivi uporabe Zakona o lokalni samoupravi.

Zahvala gre prvenstveno vsem avtorjem, ki so prispevali svoje znanje, čas in trud, da je nastalo delo v obliki komentarjev k posameznim členom. Najlepša hvala tudi recenzentoma za njuni recenziji. Posebna zahvala gre založnikoma za možnost, da je komentar ugledal luč sveta, ter partnerjema, ki sta podprla njegovo izdajo. Če po Brandeisovo sprejmemo lokalno samoupravo kot »temeljni družbeni laboratorij demokracije«, je lahko komentar zakona ob dinamičnih, kompleksnih in hitro spreminjajočih se potrebah in izzivih lokalne skupnosti nujen vzvod za ohranjanje njene stabilnosti in kontinuitete. Komentar zakona tako postane orodje, s katerim razkrivamo skrite vzorce, oblikujemo dialog, utiramo pot za trajnostno in uspešno skupnost – orodje, ki postane povezava med besedilom zakonodaje in življenjem ljudi. Tudi na ta način lahko odkrito gledamo v oči ljudi, jih poslušamo, razumemo njihova srca in pogumno uresničujemo naše in njihove potrebe. Naj bo ta komentar odsev modrosti, sočutja in strasti do vseh ravni lokalne samouprave. Skozi dialog, razumevanje in predanost lahko lokalno samoupravo izoblikujemo v prostor, kjer se srečujejo in uresničujejo potrebe vseh – najsibo na lokalni ali katerikoli drugi ravni.

Dr. Mirko Pečarič
dekan Fakultete za upravo

Dr. Nejc Brezovar
urednik

(So)avtorji komentarjev k posameznim členom

Uvodno besedilo:	doc. dr. Nejc Brezovar, prof. dr. Mirko Pečarič
Doc. dr. Nejc Brezovar	2, 9, 10, 12–13a, 15a, 16, 28a, 30–32a, 38–41, 48a
Izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik	5, 88–89, 91, 94
Zasl. prof. dr. Igor Kaučič	11, 14b, 44–48a, 96
Dr. Roman Lavtar	8, 17–19č, 26–28, 29, 33–37b, 42, 52–57, 86, 90a–90č
Prof. dr. Mirko Pečarič	21a, 61–71
Zasl. prof. dr. Ciril Ribičič	1
Dr. Miloš Senčur	7, 15b, 20, 21, 22–25, 28, 29, 33–37b, 42, 51–51c, 59, 86a, 100
Doc. dr. Dušan Štrus	6, 13a, 49–50c
Doc. dr. Bruna Žuber	92, 93
Stvarno kazalo:	asist. Maša Bahovec

Seznam uporabljenih kratic in okrajšav

DVK	Državna volilna komisija
Državni zbor	Državni zbor Republike Slovenije
Državni svet	Državni svet Republike Slovenije
EU	Evropska unija
KMVVI	Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja
MA	Materialni akti
MELLS	Evropska listina lokalne samouprave
MOL	Mestna občina Ljubljana
OdlUS	Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije
Računsko sodišče	Računsko sodišče Republike Slovenije
GDPR	Splošna uredba EU o varstvu podatkov
UPB	Uradno prečiščeno besedilo
Upravno sodišče	Upravno sodišče Republike Slovenije
Ustava	Ustava Republike Slovenije
Ustavno sodišče	Ustavno sodišče Republike Slovenije
Vlada	Vlada Republike Slovenije
VSRS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
SZ-1	Stanovanjski zakon
ZDSve	Zakon o državnem svetu
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZFO-1	Zakon o financiranju občin
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJZP	Zakon o javno zasebnem partnerstvu
ZLNDL	Zakonom o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZPUODO	Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij

Seznam uporabljenih kratic in okrajšav

ZRacS-1	Zakon o računskem sodišču
ZRLI	Zakon o referendumu in ljudski iniciativi
ZS	Zakon o sodiščih
ZSam-1	Zakon o samoprispevku
ZSKZ	Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije
ZSNS	Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih
ZSPDSLS-1	Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti
ZUpr	Zakon o upravi
ZUODNO	Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor