

# POROČILO MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO O OPRAVLJENIH STROKOVNIH NADZORIH OBČINSKIH PREDPISOV OD LETA 2013 DO LETA 2017

## Povzetek

- Ministrstvo za javno upravo je januarja 2018 zaključilo realizacijo leta 2013 sprejetega načrta izvedbe sistematičnega nadzora občinskih splošnih aktov v vseh 212 občinah.
- Nadzor je obsegal pregled najmanj treh temeljnih predpisov občine ter še štirih drugih predpisov. Ministrstvo za javno upravo je po pregledu izdalo pisno opozorilo z rokom za odpravo ugotovljenih neskladij.
- V letih 2013 in 2014 je bil nadzor opravljen v 47 občinah, leta 2015 v 50 občinah, leta 2016 pa v 45 občinah. V letu 2017 je bil nadzor opravljen v 70 občinah, od katerih jih je do 31. 1. 2018 osem predpise v celoti uskladilo, sedem pa delno.
- Učinki opravljenih nadzorov so boljši predpisi, skladnost občinskih predpisov s sistemsko zakonodajo in zmanjšanje administrativnih bremen.

## I. UVOD

### 1. Pravne podlage

Pravne podlage za načrtovane naloge nadzora zakonitosti občinskih predpisov so 64. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16), 88. a člen Zakona o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 76/16 – Odl. US, v nadaljevanju ZLS), ki določa, da nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju in 8. člen Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96, v nadaljevanju MELLs), ki določa upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti. Namen državnega nadzorstva je predvsem svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje in zagotavljanje zakonitosti dela občinskih organov. Dodaten namen je tudi zajemanje podatkov, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag za spremembe in dopolnitve zakonodaje s področja lokalne samouprave (Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o financiranju občin, Zakona o občinskem redarstvu itd.) ter izvajanje Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU) izvaja v okviru izvajanja strokovne pomoči občinam sistematične preglede splošnih občinskih aktov, ki vključuje delovni svetovalni razgovor s predstavniki občinskih organov in občinskih uprav. Vsebina delovnega pogovora na občini tako obsega naslednje teme:

- seznanitev z oceno zakonitosti pregledanih občinskih predpisov in morebitnimi opozorili;
- razmerja med občinskimi organi (župan, občinski svet, nadzorni odbor, volilna komisija);
- organiziranost občinske uprave (zagotavljanje javnih služb, prekrškovni organi, zunanje storitve);
- organizacija in vsebina sodelovanja z drugimi občinami in združenji občin (ZOS, SOS, ZMOS; javna infrastruktura, skupne občinske uprave);
- sodelovanje občanov (javnosti) pri sprejemanju predpisov (obvezno po zakonu, urejeno s poslovníkom);
- zagotavljanje informacij javnega značaja (ureditev spletne strani, javno glasilo, objava proračuna, uradne objave).

### 2. Obseg nadzora

Postopek nadzorstva, ki ga MJU izvede v posamezni občini, obsega:

- napoved nadzora,
- predhodni pregled:
  - statuta občine,
  - poslovníka občinskega sveta,
  - poslovníka nadzornega odbora,
  - pravilnika o plačah in plačilih za opravljanje funkcije občinskih funkcionarjev in izplačilih na drugih podlagah članom delovnih teles občinskega sveta, članom drugih občinskih organov in članom svetov krajevnih skupnosti ter o povračilih stroškov v občini,
  - odloka o volilnih enotah (volilne enote, volilni organi),

- odloka o ožjih delih občin,
- pravil za izvolitev predstavnikov lokalnih skupnosti v državni svet,
- delovno svetovalni obisk na sedežu občine,
- izdajo pisnega opozorila in določitev roka za odpravo neskladnosti določb občinskih predpisov z ustavo in zakoni.

MJU ocenjuje našete občinske akte tudi z upoštevanjem nekaterih drugih predpisov, ki veljajo tudi za občine:

- Zakona o zavodih (ustanoviteljska razmerja),
- Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (pristojnost sprejemanja letnih programov razpolaganja s stvarnim premoženjem občine),
- Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (obvezna vzpostavitev in objava predlogov predpisov in programov na spletni strani občine),
- Zakona o samopriskevku (določbe statuta o razpisu občinskega samopriskevka),
- Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti,
- Uredbe o upravnem poslovanju, ki urejajo hrambo dokumentov in
- Resolucije o normativni dejavnosti.

MJU opozori občine tudi na uskladitev občinskih predpisov s tremi zakoni, ki sicer ne sodijo v pristojnost MJU, so pa zaradi svoje vsebine tesno povezani s temeljnimi predpisi občine, katerih skladnost z državnimi predpisi spremlja MJU. Gre za :

- Zakon o romski skupnosti (posebno delovno telo za področje Romov),
- Zakon o javnih financah (sestava in vsebina proračuna občine oziroma odloka o občinskem proračunu) in
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (konflikt interesov in nezdružljivost).

V teh primerih MJU zgolj občine opozori, da preverijo skladnost vsebin občinskih temeljnih aktov z navedenimi predpisi ter da se pri tem po strokovno pomoč obrnejo na državne organe, pristojne za vsebino navedenih predpisov.

### **3. Akt, ki ga izda Ministrstvo za javno upravo**

Po opravljenem strokovnem nadzoru MJU izda pisno opozorilo. To ni odločba v upravnem postopku, ker MJU nadzora ne izvaja v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku niti v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, pač pa na podlagi 88. a člena Zakona o lokalni samoupravi in 64. člena Zakona o državni upravi. S pisnim opozorilom MJU opozori na konkretna neskladja pregledanih občinskih aktov z ustavo in zakoni ter določi (šestmesečni) rok, v katerem naj občina uskladi akte.

## **II. PREGLED OPRAVLJENIH STROKOVNIH NADZOROV IN USKLADITEV OBČINSKIH PREDPISOV OD LETA 2013 DO LETA 2017**

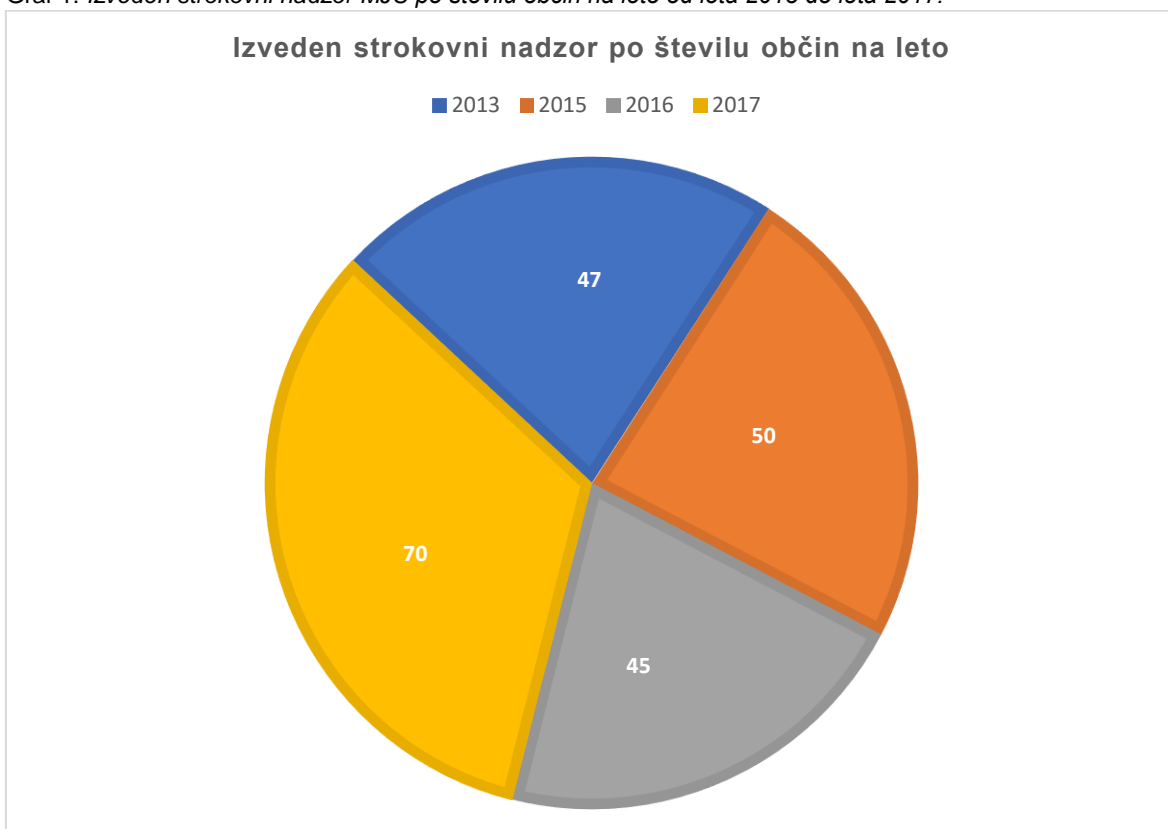
### **1. Pravne podlage**

V skladu s 64. členom Zakona o državni upravi, nadzorstvo nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti opravljajo samo ministrstva, vladne službe pa ne. Zato je Služba za lokalno samoupravo do leta 2000, ko je bila samostojna vladna služba, opravljala le svetovalne obiske, ni pa izdajala pisnih opozoril, ker za to ni imela pravne podlage. Iz istega razloga teh nalog ni opravljala med letoma 2004 in 2008, ko je bila služba organizirana znotraj Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). V času, ko je bila služba umeščena v Ministrstvo za notranje zadeve, je opravila manjši del strokovnih pregledov. V obdobju, ko je bila umeščena v Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (MPJU), pa te dejavnosti služba ni opravljala.

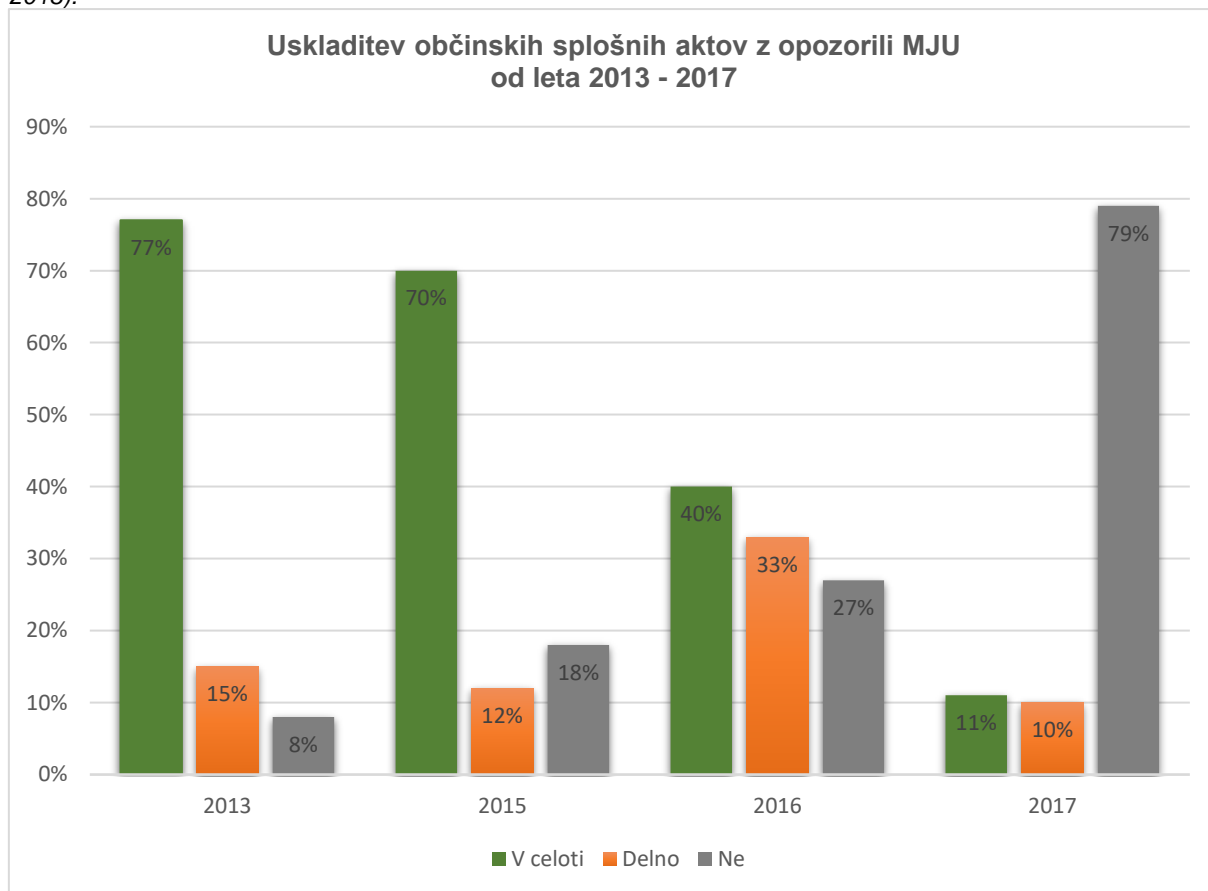
Dolgoletna odsotnost tovrstnega nadzora se kaže v pogostih napakah občinskih predpisov, ki so posledica tako napačne uporabe zakonov kot tudi neažuriranih predpisov zaradi sprememb področne zakonodaje ali pravnih praznin. Da bi stanje uredili, je bil v letu 2013 sprejet načrt za sistematično izvedbo strokovnih nadzorov občinskih predpisov v vseh 212 občinah. V letu 2013 (in deloma v začetku leta 2014) je MJU

opravilo nadzor v 47 občinah, v letu 2015 v 50 občinah, v letu 2016 v 45 občinah in v letu 2017 v 70 občinah, kar prikazuje graf 1. V letu 2014 MJU strokovnih nadzorov zaradi rednih lokalnih volitev ni izvajalo. Učinek nadzora je povsem zadovoljiv, v večini občin, v katerih je bil opravljen nadzor med letoma 2013 in 2016, so občine v celoti ali deloma uskladile predpise. V letu 2017 (izvedba nadzorov po programu za leto 2017 je bila podaljšana še v januar 2018) pa je od pregledanih 70 občin do 31. 1. 2018 osem občin v celoti in sedem občin že deloma uskladilo predpise. Preostale občine predpisov še niso uskladile, kar prikazuje graf 2, medtem ko grafični prikaz pregledanih občin v Republiki Sloveniji v letih od 2013 do 2017 prikazuje slika 1.

Graf 1: Izveden strokovni nadzor MJU po številu občin na leto od leta 2013 do leta 2017.



Graf 2: Uskladitev občinskih splošnih aktov z opozorili MJU od leta 2013 do leta 2017 (stanje na dan 31. 1. 2018).



## 2. Ugotovitve najpogostejših napak v predpisih

### a Statuti občin

Statuti občin so običajno v neskladju z ustavo in zakoni iz naslednjih razlogov:

- prepisovanje obveznih določb zakona, ki se uporabljajo neposredno in niso vsebina statuta (neskladnost zaradi spreminjanja zakonov),
- pomanjkljiva konkretizacija okvirnih določb zakona (pravne praznine),
- neupoštevanje razvoja pravne ureditve delovanja organov javne uprave (dostop do informacij, sodelovanje javnosti, integriteta).

### b Poslovniki občinskih svetov

Poslovniki občinskih svetov so običajno v neskladju z zakonom iz naslednjih razlogov:

- prepisovanje obveznih določb iz zakonov in iz statutih (neskladnost zaradi spreminjanja zakonov, podvajanje določb že vsebovanih v statutu),
- pomanjkljiva konkretizacija okvirnih določb iz zakonov in statutih (pravne praznine),
- neusklajeno oziroma napačno določanje določb o dostopu do informacij javnega značaja (izkazovanje pravnega interesa stranke), (ne)sodelovanje javnosti že v prvi fazi priprave predpisov in (ne)objava vseh predlogov predpisov, napačno določanje pristojnosti posameznih organov občine (župan, občinski svet in nadzorni odbor), (ne)upoštevanje določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

### c Poslovniki nadzornih odborov

Poslovniki nadzornih odborov so običajno v neskladju z zakonom iz naslednjih razlogov:

- poslovnik nadzornega odbora ni objavljen v občinskem uradnem glasilu,

- neuskladenosti poslovnikov nadzornih odborov z določbami Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine,
- prepisovanje določb iz zakonov, statuta (neskladnost zaradi spreminjanja zakonov, podvajanje določb že vsebovanih v statutu ali v pravilniku),
- pomanjkljiva konkretizacija postopkov nadzora, določb o delu nadzornega odbora (pravne praznine),
- napačno določanje pristojnosti o delu nadzornega odbora (pregled celotnih proračunov občine oziroma javnih podjetij, zavodov in podobno) ter organov občine do nadzornega odbora (nalaganje dela nadzornemu odboru s strani župana in občinskega sveta), neupoštevanje določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (izogibanje konfliktu interesov),
- podajanje informacij javnega značaja (poročilo s priporočili in predlogi kot dokončni akt nadzornega odbora).

### 3. Učinki nadzora

Učinki nadzora so boljši predpisi, skladnost občinskih predpisov s sistemsko zakonodajo in zmanjšanje administrativnih bremen. Vsem občinam, v katerih je bil nadzor opravljen med letoma 2013 do 2017, so bila izdana pisna opozorila. Uspešno končan postopek nadzorstva pomeni, da so usklajeni in v uradnih glasilih občin objavljeni statut občine, poslovnik občinskega sveta in poslovnik nadzornega odbora. Posamezna občina je opravila uskladitev vseh treh predpisov občine v povprečju v dvanajstih mesecih. Takšen rok je sprejemljiv, če upoštevamo, da občinski svet sprejema statut občine z dvotretjinsko večino glasov vseh članov in poslovnik občinskega sveta z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov.

Pripravo z zakonodajo skladnih občinskih predpisov spremljajo odgovorni sodelavci MJU. V letu 2016 je ministrstvo vzpostavilo centralni seznam vseh uskladitev občinskih predpisov. Le redke občine ne pričnejo z uskladitvami navedenih občinskih predpisov, če občina tudi po enem letu ne uspe uskladiti svojih predpisov, jo MJU na to ponovno opozori. Že omenjena 64. člena Zakona o državni upravi in 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi sicer določata, da mora ministrstvo v primeru, če organ lokalne skupnosti v roku, ki ga določi državni organ, ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom. Vendar je MJU na zaprosilo večjega števila občin rok za uskladitev občinskih predpisov podaljšalo, kar pomeni, da še niso izpolnjeni pogoji za oblikovanje predloga vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem. Za uskladitev občinskih predpisov organi občine potrebujejo več časa. Ne gre prezreti dejstva, da je sprememba statuta občine potrebna 2/3 večina vseh članov občinskega sveta, za spremembo poslovnika občinskega sveta pa 2/3 večina prisotnih članov občinskega sveta. Skupno gre za 25 občin, ki v letih od 2013 do 2016 še niso uskladile svojih predpisov. MJU sproti spremlja napredek. Prikaz pregleda stanja usklajenih predpisov po letih na presečne datume je v Grafu 3.

### 4. Druge ugotovitve in priporočila občinam

Predstavniki ministrstva na delovnih obiskih predstavnike občine opozorijo, da je **občinski proračun** najpomembnejši programski akt občine in da se njegova vsebina neposredno ali posredno nanaša na prav vse prebivalce. V skladu z načelom transparentnosti in v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja mora biti proračun enostavno dostopen tako v času priprave, kot po njegovem sprejemu na občinskem svetu. Predstavnike občin tudi opozorijo, da nekatere mednarodne organizacije ocenjujejo javne oblasti tudi na podlagi enostavne javne dostopnosti njihovih proračunskih dokumentov ter transparentnosti delovanja lokalnih oblasti navzven do svojih prebivalcev. Opomnijo jih na javno objavo pomembnejših vsebin občine na spletnih straneh (vključno s temeljnimi občinskimi splošnimi akti) ter enostavnost in preglednost dokumentov oziroma informacij, ki se tičejo lokalnega prebivalstva. V razgovoru s predstavniki občin iščejo morebitne primere dobrih praks na njihovem območju, ki so lahko pozneje uporabni za širšo promocijo in predstavitev na ravni države. Opogumljajo jih k prostovoljnemu povezovanju na medobčinski ravni (tudi s povezovanjem in izvajanjem njihovih nalog v skupnih občinskih upravah), kar je v skladu z izvajanjem in izpolnjevanjem zastavljenih ciljev Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020.

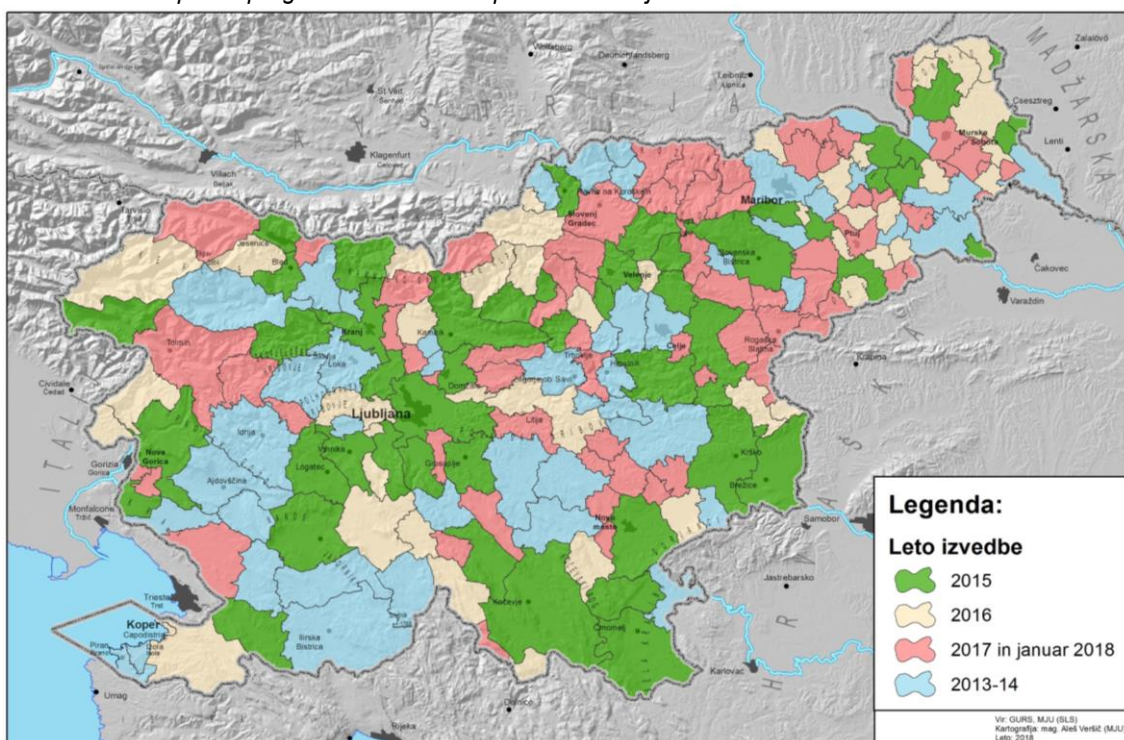
Pri strokovnem nadzoru je posebna pozornost namenjena še postopku priprave občinskih predpisov, transparentnosti, zakonodajni sledi, vključevanju javnosti v pripravo predpisov in o obveznosti občin pri urejanju spletnih strani. Pri pripravi občinskih predpisov morajo občine upoštevati Resolucijo o normativni dejavnosti, integriteto in transparentnost priprave občinskih predpisov, izvajanje Priporočil za zagotavljanje

zakonodajne sledi na lokalni ravni in dokument Sveta Evrope Smernice za sodelovanje javnosti pri odločanju. Občine pri  **vključevanju prebivalcev v pripravo predpisov**  uporabljajo Smernice za vključevanje javnosti v odločanje v občinah ter o obveznosti občin glede vsebin spletnih strani. Smernice za vključevanje javnosti so bile pripravljene z namenom, da občinam služijo kot temeljno orodje za učinkovitejše vključevanje občanov in občanov pri sprejemanju vseh pomembnih odločitev v občini. Vključevanje občanov v procese odločanja občini ne prinaša le boljših ukrepov ali sprememb, ker so občani najboljši vir informacij, ampak pripomore tudi k lažjemu uvajanju sprejetih ukrepov ali sprememb, hkrati pa povečuje zaupanje občanov v delo občine. Smernice enostavno, hitro in pregledno ponujajo ključne korake ter odgovore na vprašanja, ki se pojavijo med posvetovanji, pa naj gre za odločanje o odloku, strategiji razvoja občine, prostorskem načrtu ali proračunu, ne glede na velikost občine. Vloga javnosti je namreč neprecenljiva, tako v postopku zgodnje priprave predpisa kot tudi pozneje, ko je osnutek predpisa v javni razpravi.

Za zagotavljanje  **zakonodajne sledi**  pri pripravi predpisov občine uporabljajo Priporočila za zagotavljanje zakonodajne sledi na lokalni ravni. Priporočila so uporabna navodila na področju zagotavljanja večje transparentnosti v postopku sprejemanja občinskih predpisov, ki omogočajo vpogled v celoten proces sprejemanja predpisa. Pomembno je namreč zavedanje občanov, da imajo pravico vedeti, kdo vse vpliva na predpise.

Ministrstvo za javno upravo je o vseh navedenih temah v letu 2017 pripravilo dva seminarja za občinske javne uslužbence, na spletni strani pa ažurno objavlja izročke seminarjev in uporabne priročnike.

Slika 1: Grafični prikaz pregledanih občin v Republiki Sloveniji v letih od 2013 do 2017.



Graf 3: Grafični prikaz uskladitev občinskih splošnih aktov od leta 2013 do 2017.

