



PREDLOG
EVA: 2017-3130-0018

Na podlagi drugega odstavka 90.c člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO in 76/16 – odl. US) in 112. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13) je Državni zbor Republike Slovenije na ... seji dne sprejel

SKLEP

o odpravi nezakonitega ravnanja v Občini Kostanjevica na Krki

1. Državni zbor Republike Slovenije ugotavlja, da Občinski svet Občine Kostanjevica na Krki v letu, za katero ni bil sprejet proračun Občine Kostanjevica na Krki, tudi za prihodnje leto ni sprejel v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta.
2. Državni zbor Republike Slovenije v skladu z drugim odstavkom 90.c člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUJFO in 76/16 – odl. US) opozarja Občinski svet Občine Kostanjevica na Krki na njegovo nezakonito ravnanje ter ga poziva, da nezakonitost iz prejšnje točke odpravi tako, da v 30 dneh od prejema tega sklepa sprejme proračuna za leti 2017 in 2018.
3. Če Občinski svet Občine Kostanjevica na Krki ravna v skladu s pozivom iz prejšnje točke, Državni zbor Republike Slovenije postopek o predčasni razpustitvi Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki s sklepom ustavi.

OBRAZLOŽITEV:

1. Pravne podlage

Nadzorstvo zakonitosti nad delovanjem lokalne samouprave izvajajo skladno z zakonodajo, ki ureja delovanje občin, državni organi. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US, v nadaljnjem besedilu: ZLS) v tretjem odstavku 88. člena določa, da državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministristva, vsako na svojem področju.

Če občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja z zakonom določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, mora pristojno ministristvo opozoriti pristojni občinski organ in mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok. Če občina ne ravna v skladu z opozorilom, pristojno ministristvo 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 ministristvo občini naložiti izvedbo naloge z odločbo. Če občina ne izvrši odločbe v določenem v roku, jo izvrši ministristvo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravno izvršbo.

V primerih taksativno naštetih ugotovljenih nezakonitosti, kjer gre za najhujše kršitve, je zakonodajalec omogočil državnim organom, da posežejo po skrajnih ukrepih, ki vodijo ali v predčasno razpustitev občinskega sveta ali predčasno razrešitev župana. ZLS v 90.b členu predvideva, da se občinski svet lahko predčasno razpusti:

- če ne izvršuje odločb ustavnega sodišča, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje;
- če v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta ali
- če se v posameznem koledarskem letu po najmanj trikratnem sklicu sploh ne sestane na sklepčni seji.

Prav tako je zakonodajalec določil možnost predčasne razrešitev župana, če ta ne izvršuje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje. V primeru razpustitve občinskega sveta državni zbor razpiše predčasne volitve v občinski svet, v primeru razrešitve župana pa nadomestne volitve župana. Prvi odstavek 90.c člena ZLS določa, da o razpustitvi občinskega sveta oziroma razrešitvi župana odloča državni zbor na predlog vlade.

Namen zakonske določbe o razpustitvi oziroma razrešitvi občinskih organov je zagotovitev zakonitosti njihovega dela in varovanje lokalne samouprave. Ustavno sodišče Republike Slovenije (odločba št. U-I-186/00-21, z dne 24.10.2003) je v tej zvezi med drugim ugotovilo, da bi morali ukrepi državnega nadzora najprej zagotoviti zakonito delovanje lokalne samouprave z ukrepi nadzora nad akti lokalne skupnosti in predvsem z zagotavljanjem različnih oblik

strokovne pomoči, po najstrožjih ukrepih (razpust občinskega sveta oziroma razrešitev župana) pa bi smeli posegati samo v skrajnih primerih, ko ni mogoče zagotoviti zakonitega delovanja oziroma sploh normalnega delovanja lokalne skupnosti z blažjimi ukrepi, ki ne posegajo v temeljno načelo lokalne samouprave, da občina samostojno, po svojih izvoljenih organih izvršuje svoje funkcije. Za takšne posege je zakon podrobno določil okoliščine, ki upravičujejo najstrožje ukrepanje in jih objektiviziral do takšne mere, da je arbitrarno odločanje onemogočeno.

2. Ugotovljena nezakonitost v Občini Kostanjevica na Krki in njene posledice

Po ugotovitvah Ministrstva za finance Občina Kostanjevica na Krki v mesecu maju 2017 še vedno nima sprejetih in potrjenih proračunskih dokumentov za 2016, kar je v neskladju s predpisi, ki urejajo javne finance. Tudi proračun za tekoče leto 2017 ni sprejet. Ministrstvo za finance ugotavlja, da Občinski svet Občine Kostanjevica na Krki v letu 2016 ni sprejel proračuna za leto 2016, ampak je občina celo leto poslovala na podlagi sklepov o začasnem financiranju (Uradni list RS, št. 104/15, 23/16 in 62/16). Občinski svet prav tako ni sprejel v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna za leto 2017, ki ga je v obravnavo in sprejem v prvi obravnavi posredoval župan na nadaljevanju 12. redne seje občinskega sveta dne 1. 12. 2106. Sklep o začasnem financiranju Občine Kostanjevica na Krki je veljal za obdobje januar – marec 2017 (Uradni list RS, št. 86/17).

Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance sta vsako na svojem delovnem področju dlje časa aktivno spremljali razmere in dogajanja v Občini Kostanjevica na Krki. Problematika je sicer večplastna in vsebinsko raznovrstna, posebna pozornost pa je bila namenjena postopku sprejemanja proračuna občine, saj se oba najbolj odgovorna organa občine, župan in občinski svet, ne dogovorita o pričakovanem in zakonitem postopku za sprejem potrebnih proračunskih dokumentov. Občina Kostanjevica na Krki v mesecu maju 2017 nima sprejetih in potrjenih proračunskih dokumentov za 2016, kar je v neskladju s predpisi, ki urejajo javne finance. Proračun za tekoče leto 2017 prav tako ni sprejet. Iz listinskih dokazov, ki jih je v marcu 2017 Ministrstvo za javno upravo, zahtevalo in pridobilo od obeh občinskih organov, je bilo ugotovljeno, da je župan predlagal proračun za 2016, ki je bil uvrščen na dnevni red dveh rednih in dveh izrednih sej občinskega sveta v obdobju med decembrom 2015 in novembrom 2016, ter predlog proračunov za 2017 in 2018, ki je bil uvrščen na dnevni red dveh sej občinskega sveta v obdobju med novembrom 2016 in februarjem 2017. Iz posredovane dokumentacije izhaja, da je župan ravnal v skladu z zakonom in da odgovornost za nesprejem proračuna nosi občinski svet.

Občina je brez sprejetega proračuna v razvojnem nazadovanju, saj ne more izvajati novih investicij, ne more se zadolževati in kandidirati na razpisih za evropska sredstva ali na državnih razpisih, saj ne more zagotavljati lastne udeležbe. Hkrati je onemogočeno ali zelo oteženo financiranje programov javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, in nevladnih organizacij, ki izvajajo storitve za prebivalce. Težave z rednim poslovanjem imajo izvajalci občinskih javnih služb, saj so financirani iz občinskega proračuna. V obdobju, ko ni sprejetega proračuna, se v skladu s četrtem odstavkom 148. člena Ustave Republike Slovenije upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, financirajo po dvanajstih iz zadnjega sprejetega proračuna - v konkretnem primeru na podlagi proračuna, sprejetega za proračunsko leto 2015.

Ustava v prvem odstavku 148. člena določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki lokalne skupnosti za financiranje javne porabe zajeti v njenem proračunu. ZLS pa v prvem odstavku 57. člena določa, da morajo biti prihodki in izdatki za posamezne namene financiranja javne porabe občine zajeti v proračunu občine, ki ga ta sprejme v skladu z zakonom. Zakonska obveznost občine je torej, da v proračunu predvidi vse odhodke, ki izhajajo iz prevzetih obveznosti oziroma iz dolgoročnih obveznosti, ki zapadejo v proračunskem letu. To velja tudi za obveznosti,

sprejete v času začasnega financiranja. Peti odstavek 57. člena ZLS določa, da se ob nepravčasno sprejetem proračunu javna poraba občine začasno financira po proračunu za prejšnje leto. To pa lahko pomeni samo v okviru tam določenih namenov in v okviru tam predvidenih sredstev za posamezne namene.

Nesprejem proračuna je ena najhujših kršitev zakonodaje, ki ureja lokalno samoupravo, saj povzroča nezmožnost urejanja lastnih zadev v občini, zato zakon v takih okoliščinah predvideva skrajni ukrep predčasne razpustitve občinskega sveta. V skladu z Zakonom o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617 (v nadaljnjem besedilu: ZJF)) se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če z zakonom ni drugače določeno.

Finančna sestavina lokalne samouprave je poleg pravne, organizacijske, teritorialne in funkcionalne ena od njenih temeljnih sestavin, brez katere ni lokalne samouprave. V skladu s 142. členom Ustave Republike Slovenije se občina financira iz lastnih virov. Država občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Načela financiranja lokalnih skupnosti so zapisana v 9. členu MELLIS (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96)):

- upravičenost občin do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo,
- načelo sorazmernosti finančnih virov z nalogami,
- načelo, da občine v okviru zakona določajo višino vsaj dela finančnih virov, ki praviloma izvirajo iz krajevnih davkov in prispevkov,
- načelo elastičnosti sistema financiranja, ki naj zagotavlja raznovrstnost in prilagodljivost virov financiranja, ki naj v kar največji meri sledijo gibanju stroškov,
- načelo določitve postopkov za finančno izravnano in drugih ukrepov za popravilo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov,
- načelo sodelovanja občin pri določanju prerazporejenih virov,
- pravico do zadolževanja na domačem trgu kapitala ter
- načelo neomejevanja samostojnosti, ki prepoveduje posege v pravico občin, da samostojno odločajo v okviru svojih pooblastil.

Financiranje javnih zadev je neločljivo povezano z nalogami in pristojnostmi, z zakonom in z občinskimi predpisi določenimi pooblastili oziroma pravicami in obveznostmi občinskih oblasti. Finančni sistem mora torej zagotoviti učinkovitost opravljanja občinskih nalog, pri čemer mora zagotavljati dovolj različnih in po vsebini ustreznih davčnih in nedavčnih virov. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v obrazložitvi odločbe št. U-I-43/99 (Uradni list RS, št. 59/99) poudarilo, da iz ustavne zasnove občine izhaja, da naj bo občina sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in, da je zakonodajalčeva dolžnost urediti sistem financiranja občin tako, da materialna podlaga ustreza nalogam, ki jih občina opravlja v okviru svojega delokroga, to pa je tudi predpogoj, da lahko prebivalci občine uresničujejo lokalno samoupravo. Obvezne naloge občin so tiste, katerih stroški se upoštevajo za ugotovitev primerne porabe občine, in se nanašajo na:

- zagotavljanje javnih služb in izvajanje javnih programov na področjih:
 - predšolske vzgoje,
 - osnovnega šolstva in športa,

- primarnega zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja,
- socialnega varstva,
- kulture;
- zagotavljanje lokalnih gospodarskih javnih služb;
- urejanje občinske prometne infrastrukture in zagotavljanje varnosti prometa na občinskih cestah;
- požarno varstvo ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- prostorske ureditve občinskega pomena, varstvo okolja in ohranjanje narave;
- plačila stanarin in stanovanjskih stroškov;
- delovanje občinskih organov ter opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog, pa tudi nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb;
- opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom.

Vse te naloge se v pogojih, ko ni sprejetega proračuna, izvajajo v okrnjenem obsegu in pomenijo razvojno nazadovanje in s tem ogrožanje lokalne samouprave. Ne gre spregledati, da je bila Občina Kostanjevica na Krki prisiljena ustaviti ali ne začeti 32 projektov, predvidenih v Načrtu razvojnih programov, ki so bili sestavni del predloga proračuna za leto 2016. Za leto 2016 je bila skupna vrednost projektov 3.073.786 evrov.

Med prej navedenimi projekti so štiri nakupi nujne opreme v sklopu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v skupni višini 202.601 evrov, projekti financiranja cestne in druge infrastrukture v skupni višini 1.432.648 evrov, sredstva za zmanjševanje onesnaženja okolja, zbiranja in ravnanja z odpadki (sanitarna deponija in deponija CEROD) v skupni višini 118.619 evrov, 277.606 evrov ni bilo namenjenih načrtovanemu prostorskemu načrtovanju, 315.006 evrov za oskrbo s pitno vodo, 11.869 evrov za gradnjo in obnovo pokopališč. V letu 2016 ni bilo izvedenih za 15.000 evrov investicijskega vzdrževanja Zdravstvene postaje Kostanjevica, 10.210 evrov pa je bilo načrtovanih in neoprabljenih za manjše investicije v Valvasorjevo knjižnico. 13.368 evrov je bilo v letu 2016 načrtovanih v obnovo Stražnega stolpa v sklopu vzdrževanja kulturne dediščine ter 25.413 evrov v obnovo in nakup stanovanjskih prostorov v sklopu spodbujanja stanovanjske gradnje.

Poleg prej navedenega občina ni izvedla načrtovane investicije v Osnovno šolo Jožeta Gorjupa v Kostanjevici na Krki v višini 327.744 evrov ter energetske sanacije v isti šoli v višini 16.340 evrov. Dne 27. 3. 2017 je ravnateljica osnovne šole Melita Skušek, sicer tudi članica Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki, Ministrstvo za javno upravo pisno opozorila na nevdržno stanje, v katerem se je znašla osnovna šola, ki ima v sestavi tudi vrtec. Opozorila je, da je zavod že drugo leto na začasnem financiranju in da s težavo zagotavlja sredstva za redno delovanje, še posebej plačevanje materialnih stroškov in plač zaposlenih v vrtcu. Šola ima vse pripravljeno za prijavo na razpis za energetsko sanacijo šole, vendar prijave zaradi nesprejetja občinskega proračuna že drugo leto ne more oddati, saj ne izpolnjuje nujnega pogoja.

3. Izvedeni ukrepi Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance

Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance sta vsako na svojem delovnem področju od pozne pomladi 2016 dalje aktivno spremljali razmere in dogajanja v Občini Kostanjevica na Krki. Posebej pereča je bila problematika nesprejemanja proračuna občine, saj se oba najbolj odgovorna organa občine, župan in občinski svet, nista bila sposobna dogovoriti o pričakovanem in zakonitem postopku za sprejem potrebnih proračunskih dokumentov. V nadaljevanju je opisano sosledje dogodkov, v katere sta bili v zvezi z neuspešnim sprejemanjem občinskega proračuna posredno ali neposredno vključeni navedeni ministristvi:

15.12.2015 Ministrstvo za javno upravo prejme prvi dopis svetniške skupine Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki.

- Julij 2016 Do konca meseca julija 2016 prejme Ministrstvo za javno upravo iz občine 25 dopisov z različno vsebino, ki kažejo na popolnoma porušene odnose med županom in občinskim svetom.
- 24.8.2016 Ministrstvo za javno upravo skliče v Ljubljani sestanek, ki se ga udeležijo predstavniki občinskega sveta, podžupan (po navedbah podžupana je bil župan v času sestanka na daljši bolniški) in direktorica občinske uprave. Na njem poskušajo predstavniki ministrstva zagnati proces iskanja skupnih točk in iskanja možnosti dogovora za sprejem proračuna kot temeljnega razvojnega akta občine. Sestanek je zaključen brez dogovora in zavez obeh strani.
- December 2016 Do konca 2016 je Ministrstvo za javno upravo od svetniške skupine prejelo še 160 različnih dopisov.
Ministrstvo za javno upravo je v letu 2016 na prošnjo občinskih organov podalo 8 pisnih strokovnih pojasnil.
- 5.12.2016 Ministrstvo za javno upravo pošlje organoma občine poziv k ukrepanju (štev. 032-357/2015-207) z zahtevo za odpravo nezakonitega stanja in takojšen sprejem proračuna 2016. Na poziv se odzove le župan s pojasnilom, da je storil vse, kar je bilo v njegovi moči, da sprejem proračuna za 2016 ni več relevanten in da je že pripravil predloga proračuna za proračunski leti 2017 in 2018, ki pa sta bila s strani občinskega sveta brez vsebinskih pripomb zavrnjena.
- 6.3.2017 Ministrstvo za javno upravo zaprosi Ministrstvo za finance za uradno stališče (štev. 032-357/2015/205), ali so glede na okoliščine v občini izpolnjeni pogoji iz Zakona o lokalni samoupravi za začetek postopka predčasne razpustitve občinskega sveta.
- 13.3.2017 Ministrstvo za finance sporoči (štev. 032-10/2016/4), da so izpolnjeni pogoji iz Zakona o lokalni samoupravi za začetek postopka predčasne razpustitve občinskega sveta.
- 15.3.2017 Ministrstvo za javno upravo od župana in članov občinskega sveta (štev. 032-357/2015/207) zahteva dokumentacijo v zvezi s postopki sprejemanja proračuna 2016.
- 6.4.2017 Ministrstvo za javno upravo napove delovni obisk na sedežu Občine Kostanjevica na Krki (štev. 032-357/2015/221), na katerega povabi župana, članice in člane občinskega sveta in direktorico občinske uprave.
- 12.4.2017 Delovni obisk predstavnikov Ministrstva za javno upravo na sedežu občine, na katerem predstavniki Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance obvestijo predstavnike občine, da začenjajo s postopkom za razpustitev občinskega sveta; delovni obisk služi še zadnjemu preverjanju ugotovitev iz pregleda dokumentacije v zvezi s sprejemanjem proračuna občine. Poziv predstavnikov Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance za še en poskus sklenitve dogovora o proračunih 2017 in 2018 člani občinskega sveta zavrnejo.
- 10.5.2017 Direktorica občinske uprave Občine Kostanjevica na Krki po naročilu župana obvesti Ministrstvo za javno upravo, da so nepreklicno odstopile vse članice Nadzornega odbora Občine Kostanjevica na Krki. V priloženi skupinski odstopni izjavi so svoj odstop utemeljile z nedelovanjem lokalne samouprave, s čimer se

škoduje občanom, ter z medsebojnim prelaganjem odgovornosti in neresnostjo občinske uprave, občinskih svetnikov in župana pri opravljanju njihovih funkcij.

V okviru svoje pristojnosti je Ministrstvo za javno upravo z namenom, da se odpravijo nepravilnosti in s tem posledično tudi nezakonitost, izvedlo več aktivnosti po tem, ko je 15.12.2015 prejelo prvi dopis svetniške skupine Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki. V juliju 2016 je Ministrstvo za javno upravo prejelo iz občine 25 dopisov, ki so kazali na popolnoma porušene odnose med županom in občinskim svetom. Ministrstvo za javno upravo je dne 24. 8. 2016 sklicalo v Ljubljani sestanek, ki so se ga udeležili predstavniki občinskega sveta, podžupan in direktorica občinske uprave, s katerim je poskušalo začeti proces iskanja skupnih točk namesto tistih vsebin, ki razdvajajo občinske funkcionarje. Do konca 2016 je Ministrstvo za javno upravo od svetniške skupine prejelo še 160 različnih dopisov. Ministrstvo za javno upravo je v letu 2016 na prošnjo občinskih organov podalo 8 pisnih strokovnih pojasnil.

Dne 5. 12. 2016 je Ministrstvo za javno upravo poslalo organoma občine poziv k ukrepanju z zahtevo za odpravo nezakonitega stanja in takojšen sprejem proračuna. Na poziv se je odzval le župan s pojasnilom, da je storil vse, kar je bilo v njegovi moči, da sprejem proračuna za 2016 ni več relevanten in da je že pripravil predloga proračuna za proračunski leti 2017 in 2018, ki pa sta bila s strani občinskega sveta brez vsebinskih pripomb zavrnjena. Dne 6. 3. 2017 je Ministrstvo za javno upravo zaprosilo Ministrstvo za finance za uradno stališče, ali so glede na okoliščine v občini izpolnjeni pogoji iz Zakona o lokalni samoupravi za začetek postopka predčasne razpustitve občinskega sveta. V marcu 2017 je prejelo uradno pisno stališče Ministrstva za finance, da so izpolnjeni pogoji za začetek postopka za predčasno razpustitev občinskega sveta.

Ministrstvo za javno upravo je z dopisom dne 15. 3. 2017 oba pristojna organa občine, župana in občinski svet, seznanilo, da tako Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za finance aktivno spremljata nastale zaplete v zvezi s sprejemanjem proračunov občine, nepravilnosti in posledično nezakonito stanje v Občini Kostanjevica na Krki in da skladno s pooblastili obe ministrstvi menita, da so podani formalni razlogi iz prvega odstavka 90.b člena ZLS za predčasno razpustitev občinskega sveta. Ker na podlagi poznanih stališč župana in občinskega sveta do nastale problematike Ministrstvo za javno upravo ni moglo nedvomno ugotoviti, kateri organ je povzročil nezakonito stanje v občini Kostanjevica na Krki, sta bila oba organa zaprosena, da se v roku desetih dni od prejema dopisa z vsemi relevantnimi listinskimi dokazili izjasnita o dejstvih, ki sta jih vsak v okviru svojih pristojnosti izvedla za odpravo nezakonitega stanja v Občini Kostanjevica na Krki.

Iz listinskih dokazov, ki jih je v marcu 2017 zahtevalo od obeh organov občine, je Ministrstvo za javno upravo ugotovilo, da je župan predlagal proračun za 2016, ki je bil predlagan na dnevni red dveh rednih in dveh izrednih sej občinskega sveta v obdobju med decembrom 2015 in novembrom 2016 ter predlog proračunov za 2017 in 2018, ki je bil predlagan na dnevnem redu dveh sej občinskega sveta v obdobju med novembrom 2016 in februarjem 2017. Iz preučene dokumentacije je razvidno, da je župan ravnal v skladu z zakonom in da odgovornost za nesprejem proračuna nosi občinski svet.

Po pregledu s strani obeh organov pridobljene dokumentacije so predstavniki Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance dne 12. 4. 2017 v prostorih občine opravili razgovor z županom, podžupanom, direktorico občinske uprave in občinskimi svetniki glede ugotovljenega nezakonitega stanja v Občini Kostanjevica na Krki zaradi nesprejetega proračuna za leto 2016 in za leti 2017 in 2018. Sestanek je potekal v duhu medsebojnih obtožb za odgovornost pri nesprejetju proračunskih dokumentov. Predstavniki obeh ministrstev so predstavnike občine obvestili, da začenejo s postopkom za razpustitev občinskega sveta, delovni obisk pa je služil še zadnjemu preverjanju ugotovitev iz pregleda dokumentacije v zvezi s sprejemanjem proračuna občine.

4. Test sorazmernosti

Ustavno sodišče Republike Slovenije je z odločbo št. U-I-186/00-21, z dne 24. oktobra 2003, ugotovilo, da naj bi bil najstrožji poseg v lokalno samoupravo, kot je predčasna razpustitev občinskega sveta (ali razrešitev župana) kot ukrep državnega organa dopusten le izjemoma, kot skrajno sredstvo, pri čemer mora biti v zakonu natančno določen postopek. Zakon mora podrobno določiti okoliščine, zaradi katerih se lahko uporabi ukrep predčasne razrešitve občinskega sveta, z upoštevanjem načela sorazmernosti, ki mora biti upoštevano tudi v konkretnem postopku nadzora. Prav tako mora biti zagotovljeno pravno varstvo zoper izrečene ukrepe. Nadalje je ugotovilo, da morajo ukrepi državnega nadzora najprej zagotoviti zakonito delovanje lokalne samouprave z ukrepi nadzora nad akti lokalne skupnosti in predvsem z zagotavljanjem različnih oblik strokovne pomoči, po najstrožjih ukrepih (razpust občinskega sveta oziroma razrešitev župana) pa bi smeli posegati samo v skrajnih primerih, ko ni mogoče zagotoviti zakonitega delovanja oziroma sploh normalnega delovanja lokalne skupnosti z blažjimi ukrepi, ki ne posegajo v temeljno načelo lokalne samouprave, da občina samostojno, po svojih izvoljenih organih izvršuje svoje funkcije. Za takšne posege pa mora zakon podrobno določiti okoliščine, ki bi upravičevale najstrožje ukrepanje in jih tudi objektivizirati do takšne mere, da je arbitrarno odločanje onemogočeno. Tudi v skladu s stališči Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope je navedene ukrepe dopustno uporabiti omejeno, pod strogimi pogoji in kot skrajni ukrep za zagotovitev delovanja lokalnih oblasti v skladu z ustavnimi načeli in zakoni. Zakonodajalca je ustavno sodišče zavezalo, da oba ukrepa opredeli kot izjemna in kot skrajno sredstvo ter pri tem natančno določi postopek in zapisalo, da mora zakon določiti okoliščine, zaradi katerih se lahko uporabi ukrep razrešitve oziroma razpusta z upoštevanjem načela sorazmernosti, ki mora biti upoštevan tudi v konkretnem postopku nadzora. Prav tako mora biti zagotovljeno pravno varstvo zoper izrečene ukrepe.

ZLS zato taksativno določa primere, v katerih je mogoče uporabiti skrajni ukrep predčasne razpustitve občinskega sveta. Eden od teh razlogov je tudi, ko občinski svet v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta (druga alineja prvega odstavka 90.b člena ZLS). Ureditev zagotavlja tudi izvajanje nalog in pristojnosti občinskih organov v vmesnem času, do predčasnih volitev. V primeru razpustitve sveta sprejema nujne ukrepe in njegove pristojnosti župan, vendar jih je dolžan predložiti v potrditev novoizvoljenemu svetu (prvi odstavek 90.č člena ZLS). Poleg tega je zakonodajalec zagotovil tudi pravno varstvo, saj četrti odstavek 90.c člena ZLS določa, da lahko občinski svet v tridesetih dneh po prejemu sklepa o predčasni razpustitvi vloži zahtevo za presojo ustavnosti sklepa državnega zbora. Če zahteva ni vložena v roku oziroma, če ji ni ugodeno, je občinski svet razpuščen oziroma župan razrešen z dnem objave odločitve državnega zbora oziroma ustavnega sodišča.

Predlog ukrepa v konkretnem primeru, to je predčasna razpustitev občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki, je zato pravno utemeljen, hkrati pa sorazmeren z vidika ogrožene lokalne samouprave. Hkrati z drugimi sredstvi in akti državnih organov ni mogoče nadomestiti odločitve občinskega sveta, da sprejme splošni akt, kar občinski proračun po svoji naravi je. Pri pripravi in sprejemanju občinskega proračuna imata ključno odgovornost župan kot predlagatelj in občinski svet, ki proračun sprejme. 13. člen ZJF nalaga županu izključno odgovornost, da pripravi in predlaga proračun. Župan predloži občinskemu svetu:

- predlog občinskega proračuna z obrazložitvami;
- program prodaje občinskega finančnega in stvarnega premoženja za prihodnje leto, ki je potrebna zaradi zagotavljanja prejemkov proračuna, z obrazložitvami;
- predloge finančnih načrtov za prihodnje leto javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je občina, z obrazložitvami in
- predloge predpisov občine, ki so potrebni za izvršitev predloga občinskega proračuna.

Župan predloži predlog občinskega proračuna za prihodnje leto oziroma sprememb občinskega proračuna občinskemu svetu v 30 dneh po predložitvi državnega proračuna oziroma sprememb proračuna Državnemu zboru (28. člen ZJF). Prvi odstavek 29. člena ZJF nalaga občinskemu svetu obveznost, da mora sprejeti proračun v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun. Župan je torej izključni predlagatelj proračuna, tega za razliko od večine splošnih aktov ne more predlagati član ali več članov občinskega sveta. Proračun po postopku, ki ga določi s svojim poslovnikom, sprejme občinski svet.

Gre torej za izključni pristojnosti občinskih organov, da predlagata in sprejmeta občinski splošni akt, zato v tem primeru nadomestna izvršitev, ki jo sicer omogoča 90.a člen ZLS, ni mogoča. V prej navedenem členu je določeno, da v kolikor občina ne ravna v skladu z opozorilom in predlogom za odpravo nepravilnosti v predpisanem roku 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. V danem primeru z upravno odločbo kot individualnim aktom državnega organa ni mogoče nadomestiti neobstoja splošnega akta iz občinske pristojnosti.

V skladu s tretjim odstavkom 90.c člena ZLS sta pristojni ministrstvi za finance in lokalno samoupravo uporabili vse milejše zakonite ukrepe, kot so opisani v 3. točki te obrazložitve. Poleg pisnih strokovnih pojasnil v prvi polovici leta 2016, poskusa uskladitve stališč med županom in člani občinskega sveta na sestanku na ministrstvu, pristojnem za lokalno samoupravo, avgusta 2016 in pisnega opozorila s pozivom za odpravo nezakonitosti iz decembra 2016, sta marca 2017 občinski svet in župana ponovno izrecno opozorili, da bosta v primeru vztrajanja pri nezakonitosti začeli s postopkom predčasne razpustitve občinskega sveta. Nazadnje sta aprila 2017 izvedli še sestanek na sedežu občine s ponovno napovedjo začetka omenjenega postopka in s pozivom, da imata organa še možnost odpraviti nezakonitost s sprejemom proračunov za leti 2017 in 2018.

5. Predlagani ukrepi

Državni zbor Republike Slovenije pričakuje, da se bodo zapletli v zvezi s sprejemanjem proračuna občine in posledično nezakonito stanje v Občini Kostanjevica na Krki nadaljevali tudi v letu 2017 in 2018. Zato je predčasna razpustitev Občinskega sveta Občine Kostanjevica na Krki, kot jo določa 90.b člen ZLS, v danem primeru pravno utemeljen ter vsebinsko primeren in nujen ukrep za zagotovitev lokalne samouprave v občini, saj ni mogoče zagotoviti zakonitega delovanja oziroma sploh normalnega delovanja lokalne skupnosti z blažjimi ukrepi, ki ne posegajo v temeljno načelo lokalne samouprave, da občina samostojno, po svojih izvoljenih organih izvršuje svoje funkcije.

Zato v skladu z drugim odstavkom 90.c člena ZLS Državni zbor Republike Slovenije opozarja Občinski svet Občine Kostanjevica na Krki na njegovo nezakonito ravnanje ter ga poziva, da v 30 dneh sprejme proračuna za leti 2017 in 2018. Rok 30 dni od prejema sklepa je ustrezen, saj omogoča sklic seje občinskega sveta v poslovnih rokih in odločanje občinskega sveta.

Če bo občinski svet ravnal v skladu z opozorilom, bo državni zbor postopek o predčasni razpustitvi občinskega sveta s sklepom ustavil.