Številka: 06000-4/2020/3

Datum: 19. 11. 2020

**DRUGO POROČILO MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO O OPRAVLJENIH STROKOVNIH NADZORIH OBČINSKIH SPLOŠNIH AKTOV S STANJEM NA DAN 31. 8. 2020**

**I. Uvod**

Poročilo zajema nadzor občinskih splošnih aktov, ki ga je Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) opravilo v obdobju med 2013 in 2017. V januarju 2018 je MJU zaključilo z operativnim nadzorom občinskih splošnih aktov, rezultate nadzora pa spremlja še naprej, saj vse občine še niso uskladile svojih splošnih aktov z zakoni. Nadzor je obsegal pregled treh temeljnih predpisov občine: statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora občine. MJU je po opravljenem pregledu vsaki občini izdalo pisno opozorilo z rokom za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. V letih 2013 in 2014 je bil nadzor opravljen v 47 občinah, leta 2015 v 50 občinah, leta 2016 v 45 občinah in v letu 2017 v
70 občinah. Učinki opravljenih nadzorov so skladnost občinskih predpisov s področno zakonodajo, zmanjšanje administrativnih bremen ter boljši predpisi. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) se je prvič seznanila s Poročilom Ministrstva za javno upravo o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih predpisov od leta 2013 do leta 2017 s stanjem na dan 31. 1. 2018 na 174. redni seji dne
29. 3. 2018.

MJU je občinam, ki svoje obveznosti po obravnavi omenjenega poročila na Vladi RS še niso izpolnile, poleti 2017 poslalo pisno urgenco s pozivom, naj ugotovljene nepravilnosti čimprej odpravijo in MJU o tem obvestijo. Z na novo konstituiranimi organi po rednih lokalnih volitvah 2018 so posamezne občine izpolnile določene obveznosti v zvezi z usklajenostjo občinskih splošnih aktov z zakonom. Na dan
31. 1. 2020 je tako splošne akte v celoti uskladilo 134 občin, delno 41 občin (usklajen vsaj eden od treh predpisov), v 37 občinah je bil postopek usklajevanja v teku. MJU je posamezne občine s pisno urgenco junija in julija letos ponovno pozvalo k uskladitvi občinskih splošnih aktov z zakonom. Na dan
31. 8. 2020 je tako splošne akte uskladilo 152 občin, v 39 občinah so splošni akti deloma usklajeni (usklajen najmanj en od treh predpisov), v 21 občinah pa splošni akti še niso usklajeni z zakonom ali pa je postopek usklajevanja še v teku. Primerjava podatkov v časovnih presekih kaže, da se je od posameznega opravljenega nadzora z leti večal tudi odstotek občin, ki so svoje splošne akte že uskladile z zakonom.

**II. Pravne podlage in obseg nadzora**

**1. Pravne podlage**

Pravne podlage za nadzor zakonitosti občinskih predpisov so 64. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. [113/05](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2005-01-5007) – uradno prečiščeno besedilo, [89/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4388) – odl. US, [126/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6415) – ZUP-E, [48/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-2380),
[8/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0251) – ZUP-G, [8/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0268) – ZVRS-F, [21/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-0815), [47/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-1783), [12/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0304), [90/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-3646) in [51/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2246)), 88.a člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. [94/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-4692) – uradno prečiščeno besedilo, [76/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-3347), [79/09](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-3437), [51/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-2763), [40/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-1700) – ZUJF, [14/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0505) – ZUUJFO, [11/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0457) – ZSPDSLS-1, [30/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-1356), [61/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0901) – ZIUZEOP-A in [80/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-1195) – ZIUOOPE, 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](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-02-0052), 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.

MJU je v okviru strokovne pomoči občinam izvedlo sistematične preglede splošnih občinskih aktov, kar vključuje delovni svetovalni razgovor s predstavniki občinskih organov in občinskih uprav. Vsebina delovnega pogovora na občini je obsegala teme, kot so: predhodna seznanitev z oceno zakonitosti pregledanih občinskih predpisov in morebitnimi opozorili, opis razmerja med občinskimi organi (župan, občinski svet, nadzorni odbor, volilna komisija), poizvedba o organiziranosti občinske uprave (zagotavljanje javnih služb, prekrškovni organi, zunanje storitve), pregled organizacije in vsebina sodelovanja z drugimi občinami in združenji občin (ZOS, SOS, ZMOS, javna infrastruktura, skupne občinske uprave), možne oblike sodelovanja občanov pri sprejemanju predpisov ter poizvedba o zagotavljanju informacij javnega značaja (ureditev spletne strani občine, javno glasilo, objava proračuna, dostopnost občinskih predpisov).

**2. Obseg nadzora**

Postopek nadzorstva nad zakonitostjo splošnih aktov občine je MJU izvedlo na podlagi delovnih procesov ki jih razdelimo v tri dele. Prvi del obsega napoved nadzora na določeni občini in predhodni pregled statuta občine, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora občine. V določenih primerih tudi pregled 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) in odloka o ožjih delih občine in pravil za izvolitev predstavnikov lokalnih skupnosti v državni svet. Drugi del je bil izveden kot delovno svetovalni obisk na sedežu nadzorovane občine. Tretji del pa je obsegal izdajo pisnega opozorila in določitev roka za odpravo neskladnosti določb občinskih predpisov z ustavo in zakoni.

MJU je ocenjevalo skladnost občinskih splošnih aktov tudi z drugimi področnimi zakoni, ki veljajo za občine. To so Zakon o zavodih, npr. glede ustanoviteljskih razmerij, Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti npr. glede pristojnosti sprejemanja letnih programov razpolaganja s stvarnim premoženjem občine, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, glede obvezne vzpostavitve in objave predlogov predpisov in programov na spletni strani občine in Zakon o samoprispevku, v delu, kjer ureja določbe statuta o razpisu občinskega samoprispevka. Poleg tega so bile občine opozorjene na določbe Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti, na Uredbo o upravnem poslovanju, ki ureja hrambo dokumentov ter na Resolucijo o normativni dejavnosti, ki določa obveznost sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov.

MJU je opozorilo 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 (glede posebnega delovnega telesa 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 je MJU ob ugotovitvi nepravilnosti občine izdalo zgolj opozorilo, da preverijo vsebinsko ustreznost občinskih temeljnih aktov z navedenimi zakoni ter da se pri tem po strokovno pomoč obrnejo na državne organe, pristojne za vsebino navedenih predpisov.

**3. Opozorilo, ki ga izda Ministrstvo za javno upravo**

Po opravljenem strokovnem nadzoru je MJU na podlagi 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi in
64. člena Zakona o državni upravi vsaki občini izdalo pisno opozorilo. S pisnim opozorilom je MJU opozorilo na konkretna neskladja pregledanih občinskih aktov z ustavo in zakoni ter določilo šestmesečni rok, v katerem naj občina uskladi akte.

**III. Pregled opravljenih strokovnih nadzorov in uskladitev občinskih predpisov od leta 2013 do leta 2020**

**1. Pregled dosedanjih aktivnosti MJU**

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 do leta 2008 sistematičnega nadzora nad predpisi s področja lokalne samouprave ni izvajalo nobeno ministrstvo. Državni organ, pristojen za sistem lokalne samouprave, je bila do leta 2000 Služba za lokalno samoupravo kot samostojna vladna služba. Ta je opravljala le svetovalne obiske, ni pa izdajala pisnih opozoril, ker za to ni imela pravne podlage. Iz istega razloga teh nalog med letoma 2004 in 2008 ni opravljala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). V času, ko je bila pristojnost nad sistemom lokalne samouprave umeščena v Ministrstvo za notranje zadeve, je to opravilo manjši del strokovnih pregledov,  v krajšem obdobju, ko je to pristojnost opravljalo Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (MPJU), pa se nadzorov ni izvajalo.

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.

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

Potek pregledanih predpisov po občinah je bil v vseh letih nadzorov sorazmerno usklajen in je v posameznem letu opravljenega nadzora potekal tako v manjših, srednjih kot v mestnih občinah. Pri tem je bil v posameznem letu nadzora izbor občin razpršen po celotnem območju države. V volilnem letu 2014 MJU strokovnih nadzorov ni opravljalo.

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



Učinek nadzora je bil zadovoljiv. V večini občin, v katerih je bil nadzor opravljen med letoma 2013 in 2016, so občine v celoti ali deloma uskladile predpise. V letu 2017 (izvedba nadzorov je bila po programu za leto 2017 podaljšana še v januar 2018), pa je od pregledanih 70 občin do 31. 1. 2018 osem občin v celoti uskladilo predpise, sedem občin pa deloma. Uskladitev splošnih aktov z opozorili MJU na dan
31. 1. 2018 prikazuje Graf 2.

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

Z leti od posameznega opravljenega nadzora se veča tudi odstotek občin, ki so svoje predpise uskladile. Tako je v primerjavi s stanjem na dan 31. 1. 2018 iz Grafa 2, razviden zelo opazen porast usklajenosti predpisov s stanjem na dan 31. 1. 2020, kot prikazuje Graf 3. V primerjavi s stanjem z dne 31. 1. 2018 se je na dan 31. 1. 2020 zvišal odstotek uskladitev splošnih aktov po posameznih letih in znižal odstotek v celoti neusklajenih aktov občin, npr. iz leta 2017 iz predhodno 79 % na 31 %.

Graf 3: *Uskladitev občinskih splošnih aktov z opozorili MJU* *od leta 2013 do leta 2020 (stanje na dan 31. 1. 2020).*

Še večja razlika se pokaže pri uskladitvah občinskih splošnih aktov, če premerjamo stanje z dne
31. 1. 2018 iz Grafa 2 z zadnjim stanjem z dne 31. 8. 2020, iz Grafa 4. Razvidno je, da se je v vseh letih pomembno zvišal odstotek usklajenih predpisov ter da je neusklajenih predpisov sorazmerno malo, kar je temeljni namen opravljenih nadzorov.

Graf 4: *Uskladitev občinskih splošnih aktov z opozorili MJU* *od leta 2013 do leta 2020 (stanje na dan 31. 8. 2020).*

Število vseh občin z usklajenimi splošnimi akti prikazuje Graf 5. Iz grafa je razvidno, da je do dne
31. 8. 2020 od 212 slovenskih občin splošne akte uskladilo 152 občin, v 39 občinah so splošni akti deloma usklajeni (usklajen najmanj en od treh splošnih aktov), v 21 občinah pa splošni akti še niso usklajeni.

Graf 5: *Uskladitev vseh občinskih splošnih aktov z opozorili MJU* *od leta 2013 do leta 2020 po številu občin (stanje na dan 31. 8. 2020).*

**2. Najpogosteje ugotovljene napake**

Pri pregledu statutov občin je MJU ugotovilo, da so statuti občin običajno v neskladju z ustavo in zakoni zaradi sprememb zakonov, ki jim niso sledile spremembe občinskih aktov. Velikokrat se namreč v statute prepisujejo določbe zakona, ki se uporabljajo neposredno, zato pride do neskladnosti statuta z zakonom. V statutih je pomanjkljiva tudi konkretizacija določb zakona, kar ima za posledico pravne praznine. Poleg tega se pri sprejemanju ali dopolnitvah statuta občine ne upošteva razvoja pravne ureditve delovanja organov javne uprave, npr. dostop do informacij, sodelovanje javnosti, integriteta ipd. MJU je bilo posebej pozorno na morebitno neskladje pri tistih določbah ZLS, ki se neposredno uporabljajo: občinski referendum (48. člen), določbe o nadzornem odboru (32. in 32.a člen), podžupan (33.a člen), sklepčnost in odločanje občinskega sveta (35., 36. in 64. člen), nezdružljivost občinskih funkcionarjev (37.a in 37.b člen). MJU je preverjalo tudi skladnost določb statuta s 154. členom Ustave RS, ki ureja določitev uradnega glasila občine.

Pri pregledu poslovnikov občinskih svetov je MJU ugotovilo, da so občinski sveti pri sprejemanju poslovnikov vanj prepisovali določbe zakona, po spremembi teh določba zakona pa niso uskladili poslovnika. Pri tem gre tako za neusklajenost zaradi spreminjanja zakonov, kot tudi podvajanje določb, ki so že vsebovane v zakonu ali statutu občine. Ugotovljeno je bilo tudi, da je v poslovnikih občinskih svetov pomanjkljiva konkretizacija določb iz zakona in statuta, kar ima za posledico pravne praznine ter da se neusklajeno oz. napačno določa določbe o dostopu do informacij javnega značaja, glede zahteve za izkazovanje pravnega interesa stranke. Nadalje, poslovniki niso vsebovali določb o sodelovanju javnosti že v prvi fazi priprave predpisov, vsi predlogi splošnih aktov v času priprave niso bili objavljeni, včasih pa so bili napačno določene pristojnosti posameznih organov občine (župana, občinskega sveta in nadzornega odbora). Posebna ugotovitev MJU se je velikokrat nanašala tudi na (ne)upoštevanje določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

Pri pregledu poslovnikov nadzornih odborov občin je MJU ugotovilo, da so le-ti običajno v neskladju z ustavo in zakoni ter da poslovnik nadzornega odbora ni objavljen v občinskem uradnem glasilu in da so neusklajeni oz. v njih niso upoštevane določbe iz Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine. MJU je še ugotovilo, da se v poslovnik prepisujejo določbe iz zakonov in statuta, kar posledično pomeni neskladnost zaradi spreminjanja zakonov in podvajanje določb že vsebovanih v statutu ali v pravilniku. V velikem številu pregledanih poslovnikov nadzornih odborov je bilo ugotovljeno, da je v njih pomanjkljiva konkretizacija postopkov nadzora ter določb o delu nadzornega odbora (pravne praznine),nadalje napačno določanje pristojnosti o delu nadzornega odbora (kot npr. zadolžitve za pregled celotnih proračunov občine oz. javnih podjetij, zavodov in podobno) ter organov občine do nadzornega odbora, npr. nalaganje dela nadzornemu odboru s strani župana in občinskega sveta. Podobno kot pri poslovnikih občinskih svetov, se je posebna ugotovitev MJU nanašala na neupoštevanje določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, med drugim glede izogibanja konfliktu interesov terna podajanje informacij javnega značaja, predvsem v smislu poročila s priporočili in predlogi kot dokončnega akta nadzornega odbora.

**3. Učinki nadzora**

Učinki nadzora so skladnost občinskih predpisov s področno zakonodajo, boljši predpisi in zmanjšanje administrativnih bremen. Vsem občinam, v katerih je bil nadzor opravljen med letoma 2013 do 2017, so bila izdana pisna opozorila, nekaterim občinam tudi večkrat. 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 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 javni uslužbenci MJU, o tem se vodi poseben seznam. Če občine tudi po enem letu niso uspele uskladiti svojih predpisov, jih je MJU na to ponovno opozorilo. To je MJU storilo poleti 2017 in ponovno s pisno urgenco junija in julija leta 2020. MJU bo tudi v prihodnje spremljalo napredek občin pri odpravi neskladja med občinskim predpisom in zakonom.

**4. Druge ugotovitve in priporočila občinam**

Predstavniki MJU so na delovnih obiskih predstavnike občin opozorili, da je občinski proračun najpomembnejši programski akt občine in da se njegova vsebina neposredno ali posredno nanaša na prav vse prebivalce te občine. 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. Predstavniki občin so bili seznanjeni in opozorjeni, 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. Opomnjeni so bili glede javne objave 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 so skupaj iskali morebitne primere dobrih praks na njihovem območju, ki so uporabni za širšo promocijo in predstavitev na ravni države. Predstavniki MJU so jih opogumljali k prostovoljnemu povezovanju na medobčinski ravni tudi s povezovanjem in izvajanjem njihovih nalog v skupnih občinskih upravah.

Pri strokovnem nadzoru je bila 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 obveznostih občin glede vsebin spletnih strani. Smernice za vključevanje javnosti so bile pripravljene, da občinam služijo kot temeljno orodje za učinkovitejše vključevanje občank in občanov pri sprejemanju vseh pomembnejših 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. MJU je o vseh navedenih temah že v letu 2017 pripravilo dva seminarja za občinske javne uslužbence, na spletni strani pa ažurno objavlja izročke seminarjev in uporabne priročnike. V letu 2020 zaradi omejitev, ki jih prinaša epidemija
SARS-Cov-2 (COVID-19), izobraževalnih vsebin ni izvajalo.