

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

HELENA MIKLIČ

ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

HELENA MIKLIČ

Mentor: izred. prof. dr. DRAGO ZAJC

ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

KAZALO

1 UVOD	1
1.1 VSEBINSKI OKVIR.....	5
1.2 CILJI, POMEN IN PREDMET PROUČEVANJA	5
1.3 OPREDELITEV HIPOTEZ	6
1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	7
2 RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE OD LETA 1991 DO 1997	8
2.1 GLAVNI EVROPSKI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE	8
2.1.1 FRANCOSKI MODEL.....	8
2.1.2 NEMŠKI MODEL	9
2.1.3 BRITANSKI MODEL	10
2.2 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE 1991	11
2.3 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI 1993	13
2.4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE 1997	15
3 POTEK SPREJEMANJA PREDLOGA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI - ZAKONODAJNI POSTOPEK	18
3.1 PREDLOG ZAKONA V REDNEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU (PO POSLOVNIKU IZ LETA 1993)	18
3.2 STRUKTURA BESEDILA PREDLOGA ZAKONA IZ LETA 1993.....	19
3.2.1 USTAVNA PODLAGA, OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA.....	19
3.2.2 CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA IZ LETA 1993.....	21
3.2.3 OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNOFINANČNA SREDSTVA.....	24
3.2.4 BESEDILO ČLENOV	25
3.2.5 OBRAZLOŽITEV	25
4 PRVA OBRAVNAVA PREDLOGA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI V DRŽAVNEM ZBORU	26
4.1 STALIŠČA POSLANSKIH SKUPIN.....	27
4.2 SPLOŠNA RAZPRAVA	28
4.3 DOPOLNJEVALNI PREDLOGI POSLANCEV	29

5 DRUGA OBRAVNAVA PREDLOGA ZLS V DRŽAVNEM ZBORU... 31	
5.1 RAZPRAVA PO POSAMEZNIH ČLENIH	32
6 TRETJA OBRAVNAVA PREDLOGA ZLS V DRŽAVNEM ZBORU.. 35	
6.1 BESEDILO ČLENOV ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	37
7 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI (1994-2005)	38
7.1 NESPREJETA NOVELA ZLS POSLANCA FRANCA ZAGOŽNA.....	38
7.2 PRVA NOVELA	40
7.3 DRUGA NOVELA	44
7.4 PREDLOG OBVEZNE RAZLAGE 19.ČLENA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI.....	48
7.5 TRETJA NOVELA	53
7.6 ČETRTA NOVELA	55
7.7 PETA NOVELA.....	58
7.8 ŠESTA NOVELA.....	60
7.9 SEDMA NOVELA.....	67
7.10 OSMA NOVELA	73
7.11 DEVETA NOVELA.....	82
8. ZAKLJUČEK.....	93
9. VIRI IN LITERATURA.....	98
9.1 OSTALI VIRI.....	101

1 UVOD

Pojem lokalna samouprava pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec (lokalne) samouprave, njen subjekt; (lokalna) samouprava pa je pravnosistemska institucija, ki opredeljuje položaj (status) lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije (Šmidovnik, 1995: 27). Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva (Vlaj, 2005: 26).

Bistveni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji elementi: teritorialni (lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave npr.občine), funkcionalni (lastno delovno področje), organizacijski (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni (lastna materialna in finančna sredstva), pravni element (lastnost pravne osebe) in lokalna zavest, ki se kaže v občutku pripadnosti in medsebojne solidarnosti prebivalcev lokalne skupnosti in možnosti njihove participacije. Gre torej za samoupravi položaj lokalne skupnosti, ki omogoča prebivalcem lokalne skupnosti, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami (Grad, 1998: 14).

Lokalna samouprava je lahko zgrajena na enem nivoju in obsega ožje lokalne skupnosti, navadno občine ali dveh (ali celo večih) nivojih, kjer pa gre za širše lokalne skupnosti, kot so npr.pokrajine ali okraji.

Cilj lokalne samouprave je čim večja samostojnost samoupravnih skupnosti pri njihovem delu in financiranju nalog. Za kvalitetno in učinkovito delovanje lokalne samouprave je ključna avtonomija enot lokalne samouprave ter njihova finančna samostojnost (Haček, 2003: 219).

Položaj lokalne samouprave se pridobi z aktom države, praviloma z zakonom, pravni temelji pa so ponavadi v ustavi. Če je lokalni samoupravi položaj zagotovljen na ustavni ravni, ga država ne more odvzeti ali ogroziti. Tudi nova slovenska ustava že v uvodnih določbah zagotavlja prebivalcem Republike Slovenije lokalno samoupravo. Nadalje je lokalni samoupravi posvečeno celotno V. poglavje, členi od 138 do 144.

Ustava socialistične republike Slovenije iz leta 1974 je vsebovala določbe o samoupravljanju in njegovem uresničevanju. Kot temeljna teritorialna enota je bila predvidena občina, ki je bila samoupravna in družbenopolitična skupnost. Bila je predvsem oblika integracije različnih oblik samoupravljanja v enotnem sistemu socialističnega samoupravljanja delavskega razreda in vseh delovnih ljudi (Grafenauer, 2000: 324). Ustava je nadalje določila, da delovni ljudje in občani v občini opravljajo vse funkcije oblasti in uresničujejo vse druge skupne interese, razen tistih, ki jih v skladu z ustavo uresničujejo v širših družbenopolitičnih skupnostih (Grafenauer, 2000: 325). Občina je bila pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju, ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, izključene so bile le tiste, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Občina je delovala kot prva stopnja države. Občina v tem smislu ni delovala z namenom opravljanja lokalnih zadev ali zadovoljevanje potreb prebivalstva.

V komunalnem sistemu je občina postala osnovna in družbena gospodarska celica z izjemnimi pooblastili na vseh področjih družbenega življenja (Vlaj, 2004: 41). Občinska skupščina, kot najvišji organ oblasti občine, je bila sestavljena iz: zbora združenega dela, zbora krajevnih skupnosti in družbenopolitičnega zbora; temeljila pa je na tkim. delegatskem sistemu. V občinski upravi pa so prevladovali organi in službe, ki so bili podaljški državnih resorjev. Po tej zasnovi so nastale velike občine, ki so bile po površini in številu prebivalstva nekajkrat večje od povprečne evropske občine (Vlaj, 2005: 28). Krajevne skupnosti so po ustavi predstavljale enega od temeljev socialističnega samoupravljanja, pomenile pa so samoupravno skupnost občanov z statusom pravne osebe.

Tak sistem oz. takšna ureditev se je izkazala za neučinkovito, preživeto, saj občine niso predstavljale lokalnih interesov in zadovoljevale potreb lokalnega prebivalstva in pričakovati je bilo, da bo Slovenija v času tranzicijskega prehoda in preoblikovanja v smeri ostalih evropskih demokratičnih držav, morala uvesti bistvene spremembe na področju lokalne samouprave.

Za Slovenijo so te spremembe pomenile še posebno zahtevno nalogo, saj se v večini primerov nismo mogli zgledovati po sistemih ostalih evropskih držav, saj je pri njih večinoma šlo za združevanje premajhnih občin, v Sloveniji pa je bilo potrebno preoblikovati prevelike občine, ki so bile nedostopne lokalnim prebivalcem.

Strokovne priprave za uvedbo nove lokalne samouprave in za sprejetje novega zakona, ki bi urejal to področje, so potekale od leta 1989 naprej. Odbor Skupščine RS za lokalno samoupravo je kot predlagatelj ta zakon poslal v obravnavo in sprejem Skupščini RS, vendar ga le-ta ni uspela uvrstiti na dnevni red. Obravnaval ga je šele novi državni zbor (1992-1996). Predlog je v obravnavo zboru predložila skupina poslancev in članov Komisije DZ RS za lokalno samoupravo, s prvo-podpisanim dr. Cirilom Ribičičem in tako se je začel postopek sprejemanja zakona.

V Republiki Sloveniji je lokalna samouprava urejena s pravnimi pravili, ki so vsebovani v pravnih predpisih. Pravni viri urejanja področja lokalne samouprave in njenega delovanja so: Ustava RS, *Zakon o lokalni samoupravi* (kot najpomembnejši zakon), Evropska listina lokalne samouprave, *Zakon o financiranju občin*, *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*, *Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij*, *Zakon o lokalnih volitvah*, *Zakon o prevzemu državnih funkcij*, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin, *Zakon o upravi*, statuti občin, poslovniki občinskih svetov in odloki o organizaciji in delovnem področju občinskih uprav itd.

Po sprejetju nove slovenske ustave leta 1991 je bila vzpostavljena parlamentarna demokracija, za Slovenijo pa je to pomenilo tudi začetek vključevanja v evropski prostor modernih demokratičnih držav. Kmalu po osamosvojitvi je Svet Evrope povabil Slovenijo k sodelovanju tudi na področju lokalne samouprave. Naši predstavniki so kot opazovalci že februarja 1992 sodelovali na prvi mednarodni konferenci o uresničevanju Evropske listine o lokalni samoupravi (MELLS) v Barceloni.

Po sprejemu Slovenije v članstvo Sveta Evrope leta 1993 predstavniki lokalnih skupnosti redno sodelujejo pri delu Vodilnega odbora SE za lokalno in regionalno samoupravo. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo pa prav tako redno obvešča generalnega sekretarja SE o zakonskih spremembah in predvidenih dejavnostih na področju lokalne samouprave.

Najpomembnejši pravni dokument Sveta Evrope, Evropsko listino o lokalni samoupravi (MELLS) je Slovenija upoštevala že pri pripravi nove ustave leta 1991. Evropska listina o lokalni samoupravi poda v 3.členu najcelovitejšo definicijo lokalne samouprave: "Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva.

To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni. Te določbe na noben način ne vplivajo na reševanje zadev tudi na zborih državljanov, referendumih ali kakšni drugi obliki neposredne udeležbe državljanov, kjer to dopušča zakon."

Listina pomeni normativno utrditev tistih najmanjših standardov, ki so lahko skupni evropskim državam, pri čemer pa se zaveda, da je lokalna samouprava nastala v Evropi na različen način in ima različno tradicijo, zato ob vsem tem dopušča dokaj velike razlike in odstopa od uveljavljenih pravil. Listina je nastala kot plod evropske (predvsem celinske) demokratične prakse na področju lokalne samouprave, njenega vpliva pa ni mogoče zožiti samo na njeno pravno veljavnost, temveč pomeni podlago za razumevanje pomena lokalne samouprave, tako na političnem kot tudi na strokovnem, teoretičnem področju, ter za njen prihodnji razvoj v Evropi (Grad, 1998: 16).

Vključitev Slovenije v EU pomeni sprejem njenega prava, ta pa prinaša velik vpliv na državo ter regionalne in lokalne ravni oblasti. Na lokalni ravni se politične odločitve in uredbe EU neposredno nanašajo na posameznega državljana in prav na lokalni ravni se vplivi vključitve v EU najbolj čutijo. Ti vplivi in posledice se nanašajo na regionalno gospodarsko politiko, javno preskrbo, javna naročila, javne finance, uporabo okoljskih standardov itd., pomembna pa je tudi uvedba štirih temeljnih svoboščin notranjega trga npr. pravica do pridobitve nepremičnin za državljane EU ali pravica državljanov EU sodelovati na lokalnih volitvah (Vlaj, 2005: 31). Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo, kolikor je mogoče, bližje državljanom. S tega vidika igrajo lokalne in regionalne oblasti osrednjo vlogo, ker so blizu evropskim državljanom in so ključni dejavnik v prihodnji implementaciji iniciativ in predpisov EU (Vlaj, 2005: 27). Lokalna samouprava predstavlja ključni element v političnem sistemu evropske liberalne demokracije (Brezovšek, 2005: 263).

V Evropi imamo dve temeljni konceptiji lokalne samouprave: ena je kontinentalna, ki temelji na načelu decentralizacije, druga pa je britanska, ki šteje lokalno samoupravo za izvirno institucijo. Vendar pa nikjer na svetu ni mogoče izključiti države iz sfere lokalne samouprave. Vse države urejajo svoje sisteme lokalne samouprave z ustavo in z zakoni in v teh zakonih urejajo v bistvu ista vprašanja (Šmidovnik, 1995: 35).

1.1 VSEBINSKI OKVIR

Diplomsko delo je mogoče v grobem razdeliti na tri sklope:

V prvem sklopu je razložen razvoj lokalne samouprave od sprejetja nove slovenske ustave leta 1991, ki je pomenila nov začetek tudi za lokalno samoupravo, nadalje sprejetje *Zakona o lokalni samoupravi* leta 1993, s katerim je bila oblikovana pravna podlaga za organizacijo in delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti, predvsem občin kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnosti. Zakon je bil nadalje dopolnjen z devetimi novelami, prav zadnja deveta je bila sprejeta leta 2005. Za uvajanje in razvoj lokalne samouprave je bila pomembna tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki je v Sloveniji začela veljati leta 1997, pomembno pa je bilo tudi nadaljnje vključevanje Slovenije v evropski prostor.

Drugi sklop je sestavljen iz teoretičnega dela v katerem je opisan (teoretično) postopek sprejemanja zakonov in iz praktičnega dela kjer je natančno predstavljen *Predlog zakona o lokalni samoupravi* po posameznih branjih. Predstavljena so tudi posamezna mnenja navzočih poslancev. Sam *Zakon o lokalni samoupravi* in osem novel je bilo sprejetih po Poslovniku DZ iz leta 1993, ki je bil zelo zakompliciran in neracionalen. DZ je zato 15. julija 2002 sprejel novi Poslovnik DZ, ki je racionaliziral zakonodajni postopek in po katerem se je sprejemala in tudi bila sprejeta zaenkrat zadnja deveta novela *Zakona o lokalni samoupravi*.

V zadnjem delu je predstavljen celoten potek sprejemanja novel k *Zakonu o lokalni samoupravi* od leta 1994 do 2005. Novel je bilo do leta 2005 kar devet in vsaka prinaša bistvene spremembe določb, ki so se v praksi izkazale za neučinkovite.

1.2 CILJI, POMEN IN PREDMET PROUČEVANJA

Lokalna samouprava predstavlja enega od bistvenih področij vzpostavljanja demokratične države. Lahko bi rekli, da predstavlja državo v malem, saj lokalni prebivalci uresničujejo vse lokalne zadeve, ki so v njihovem interesu preko občine. Z uvedbo komunalnega sistema so bile leta 1955 uvedene komune in s tem odpravljene klasične občine kot jih poznajo drugje v Evropi, zato je bilo po sprejetju nove slovenske ustave in z njo ponovnim vzpostavljanjem demokracije še toliko bolj pomembno ponovno vzpostaviti in utrditi lokalno samoupravo.

Prav zato je cilj moje diplomske naloge predstaviti potek sprejemanja *Zakona o lokalni samoupravi* v Državnem zboru RS kot enega izmed mejnikov vzpostavljanja lokalne samouprave v samostojni Sloveniji.

Ker že slovenska ustava v splošnih določbah in naprej v V. poglavju (členi 138-145) govori o uresničevanju lokalne samouprave, je bilo toliko bolj pomembno to področje tudi zakonsko urediti. *Zakon o lokalni samoupravi* je bil tako končno sprejet 21.12.1993 in pomeni uresničevanje načel demokratične in pravne države, utrjevanje demokracije in človekovih pravic. Glede na to, da sestavljavci zakona niso kaj dosti upoštevali mnenja strokovne javnosti, ki so že pred vložitvijo zakona v proceduro sprejemanja opozarjali na bistvene pomanjkljivosti in praznine zakona je bilo pričakovati njegove spremembe in dopolnitve (zadnja sprememba 15.07.2005).

1.3 OPREDELITEV HIPOTEZ

Moje hipoteze na katere sem se opirala pri analizi *Zakona o lokalni samoupravi*, so naslednje:

TEZA I. Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 in sprejetju nove ustave je bilo potrebno področje lokalne samouprave ponovno urediti z pripravo in sprejemom novega zakona.

TEZA II. Reforma slovenske lokalne samouprave je bila dolgoročno zelo zapletena, saj zaradi prevelikih občin, ki jih je bilo potrebno preoblikovati v manjše, učinkovitejše občine, nismo enostavno mogli prevzeti kakšnega od modelov razvitih evropskih držav, pri katerih je šlo v večini primerov za združevanje premajhnih občin v večje, da bi lažje delovale. V Sloveniji pa velik problem predstavlja tudi odsotnost vmesne, tretje teritorialne ravni med lokalno samoupravo in državo, ki je značilnost ostalih sistemov.

TEZA III. Leta 1993 je bil sprejet *Zakon o lokalni samoupravi* in ker se je skozi prakso izkazal za nepopolnega, na nekaterih področjih celo neustavnega, je bil potem devetkrat dopolnjen, zadnja sprememba oz. dopolnitev zakona pa je bila sprejeta leta 2005.

1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Postavljene hipoteze bom preverjala s pomočjo naslednjih raziskovalnih metod:

- deskriptivni pristop s katerim bom opisala potek zakonodajnega postopka v DZ
- analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov literature (časopisni članki, sejni zapisi DZ, dokumenti, mnenja, poročila...)

2 RAZVOJ LOKALNE SAMOUPRAVE OD LETA 1991 DO 1997

2.1 GLAVNI EVROPSKI MODELI LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava ima v Evropi večstoletno tradicijo. Med seboj se modeli lokalne samouprave razlikujejo tako v obsegu, strukturi, nalogah, kot tudi v razmerjih do države. Skupna značilnost je njihova naslonjenost na lastno tradicijo oziroma zgodovinski razvoj. Različni modeli lokalne samouprave se bodo ohranili tudi v prihodnje, saj ni in ne more biti enega samega modela, celo znotraj posameznih (zveznih) držav ne (Vlaj, 2005: 25).

2.1.1 FRANCOSKI MODEL

Francoski model lokalne samouprave je imel največji vpliv na ureditev lokalne samouprave v evropskih deželah, razen v Veliki Britaniji, ki ima čisto svoj model, prevzemali pa so ga tudi na drugih celinah, predvsem tam do koder so segali francoski kontinentalni vplivi. Temelji na teoriji o decentralizaciji, ki je plod francoskih političnih doktrin (Šmidovnik, 1995: 37).

V času francoske revolucije se je zdelo, da se bo razvila močno lokalna samouprava zaradi ideje o naravnih pravicah občine. Kot najvažnejši ukrep francoske revolucije se je nato izkazal ukrep o izenačenju pravnega statusa vseh občin. Od takrat imajo vse francoske občine ne glede na velikost ali obliko, enoten pravni status in enotno ureditev. Francija je tako tipična država z enotipno občino (Šmidovnik, 1995: 38).

Francoska revolucija je zapustila tudi departmaje, ki danes predstavljajo organizacijsko obliko kjer se srečujeta državna uprava in lokalna samouprava.

Za francoske občine velja, da so pristojne za vse kar lahko štejemo kot lokalne zadeve (klavzula o univerzalni pristojnosti v lokalnih zadevah). Ta koncepcija lokalnih zadev in univerzalne pristojnosti občine v lokalnih zadevah sta prešli v vse ureditve lokalne samouprave na evropski celini (Šmidovnik, 1995: 39).

Slovenske občine niso pristojne za izvajanje vseh javnih nalog na svojem področju, pač pa le za zadeve lokalnega pomena, s čimer je slovenska ureditev nedvomno blizu francoskemu zgledu (Haček, 2003).

Francoska ureditev pa ne pozna prenesenih nalog občine. Vse naloge, ki jih država prenese na lokalno skupnost, jih prenese v njihovo izvorno pristojnost.

Francija ima največje število majhnih občin v Evropi in predstavlja klasični primer oblikovanja občin po načelu: eno naselje ena občina. Ta lokalna samouprava je zelo globoko zakoreninjena v dejanskem in političnem življenju države, ker prebivalci teh malih občinah čutijo močno pripadnost svoji občini in pomembno oporo za ali proti državni politiki.

2.1.2 NEMŠKI MODEL

Nemški model lokalne samouprave temelji na ideji decentralizacije, po kateri država zagotavlja prostor lokalni samoupravi, ona ureja sistem lokalne samouprave, jo ustanavlja in razmejuje ter daje jamstvo za obstoj in delovanje.

V osnovi ima tudi ta model dve lokalni skupnosti: občino in okraj, vendar v nekaterih večjih deželah poznajo tudi tretjo raven lokalne samouprave in sicer v okviru državne teritorialne enote vladnega okrožja.

Nemška ureditev pozna tri tipe občin: navadne, samostojne mestne občine in iz okraja izločeno mestno občino.

Obstaja tudi pet glavnih tipov ureditve organov, in sicer: tip prave magistratske ureditve, tip neprave magistratske ureditve, tip poreske županske ureditve, tip južnonemške ureditve z občinskim svetom in tip severnonemške ureditev z občinskim svetom.

Kot za francoske podobno velja tudi za nemške občine, da so majhne in vzpostavljene po načelu eno naselje - ena občina.

Za nemške občine velja, po deželnih zakonih o občinah, načelo univerzalne pristojnosti glede vseh javnih zadev (Šmidovnik, 1995: 49). To pomeni, da so pristojne za izvajanje vseh javnih

nalog na svojem področju, ne samo za lokalne ampak tudi širše, državne zadeve. Pri tem modelu gre za močan pretok državnih nalog na lokalne skupnosti - gre za decentralizacijo.

Širšo lokalno samoupravno skupnost predstavljajo okraji, kjer gre prav tako kot pri francoskem modelu za prepletanje državne uprave in lokalne samouprave.

Nemški model lokalne samouprave je po mnenju teoretikov in pravnikov dober model. Njegova organizacijska in teritorialna struktura omogočata dovolj učinkovito in racionalno delovanje lokalne skupnosti. Te imajo velik pomen in veliko težo v sistemu nemške države - tudi po svoji materialni in finančni plati (Šmidovnik, 1995: 52).

2.1.3 BRITANSKI MODEL

Sistem britanske lokalne samouprave temelji na dveh nivojih: distrikti in mesta kot prvi nivo in grofije, kot drugi nivo. Teža lokalne samouprave temelji na grofijah kot širših lokalnih samoupravnih skupnostih.

Velika Britanija velja v svetu za klasično deželo lokalne samouprave (Šmidovnik, 1995: 59). Njihove lokalne skupnosti so avtonomni subjekti lokalne samouprave, obenem pa so tudi izvršilni organi državne oblasti.

V britanski obliki ni delitve na lokalne in državne in tudi ne na lastne in prenesene naloge; vse njihove zadeve oz. naloge so istovrstne javne naloge, vse temeljijo na zakonih (Šmidovnik, 1995: 59). Tu ne poznajo pravne domene o univerzalni pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, skupnosti si same ne morejo določiti nalog na nobenem področju. Po tako imenovani ultra vires teoriji sme državni organ ali organ lokalne skupnosti storiti le tisto, kar mu je dovoljeno z zakonom.

Vse britanske lokalne skupnosti so iste narave, zato se na lokalnem nivoju ne more vzpostaviti kakršen koli nadzor. Vse povezave med njimi in državo tečejo neposredno med njimi in državnimi ministrstvi.

V britanskem sistemu tudi ne poznajo občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti, kot jo poznajo vsi kontinentalni modeli.

Britanska lokalna samouprava ni bila nikoli urejena kot sistem, zato tudi nikoli ni bila vključena v pravni red države in tako tudi ne uživa nobene ustavnopravne zaščite, kot jo uživajo lokalne skupnosti v drugih evropskih ureditvah.

Bistvo britanske lokalne samouprave je bolj v političnih elementih vladanja v lokalni samoupravi; v pojmu "Local Government" je bolj kot lokalno upravljanje, poudarjena lokalna demokracija (Šmidovnik, 1995: 61).

2.2 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE 1991

Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenila nov začetek tudi za lokalno samoupravo (Šmidovnik, 1995:156). Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, v katerih so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava svoje mesto (Vlaj, 2004:49). Tako je v skladu z 9.členom Ustave prebivalcem Republike Slovenije zagotovljena lokalna samouprava.

Lokalni samoupravi je v Ustavi namenjeno V. poglavje, člani od 138 do 144. V primerjavi z drugimi ustavami gre za obsežno besedilo, ki podrobno ureja nekatera bistvena vprašanja lokalne samouprave z določbami, ki v ustavi sami postavljajo stroge meje sistema lokalne samouprave v slovenski državi (Šmidovnik, 1995:156). Po 138.členu Ustave prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah (občine kot oblika lokalne skupnosti, ki je omenjena v večini nadaljnjih členov) in drugih lokalnih skupnostih.

Občina je samoupravna lokalna skupnost, tak status dobi z ustanovitvijo, ustanovi jo država oz. državni zbor in določi njeno območje z zakonom, po poprej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Ustava postavlja tudi nekatere kriterije za oblikovanje občin in sicer območje občine obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev (člen 139).

V pristojnosti občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine, ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom po predhodnem soglasju in ob zagotovitvi sredstev. V zadevah, ki

jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (člen 140).

Ustava je postavila dokaj ostro ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo, ko je določila, da je občina lokalna skupnost, v kateri se pravilo opravljajo samo naloge lokalne samouprave, država pa lahko nanjo prenese državne naloge samo, če se občina s tem strinja. To torej pomeni, da se država "pogaja" z vsako občino posebej, ali hoče opravljati kakšne državne naloge, kar je dokaj nenavadno in kar ne omogoča racionalnejšega opravljanja državnih nalog ali pa pri prenosu nalog povzroča velike težave (Grafenauer, 2000:355).

Za mesta predvideva ustava možnost, da si lahko ob določenih pogojih, ki jih določa zakon, pridobijo poseben status mestne občine. Mestne občine lahko pridobijo na podlagi zakona določene pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest, pa so sicer v pristojnosti države (člen 141).

Evropska in svetovna težnja je izenačevanje statusa vseh občin, ne pa njihovo razlikovanje npr. v podeželske, mestne, gorske itd. občine. Uvajanje različnih statusov občine slabi lokalno samoupravo kot sistem; zlasti slabi položaj "navadne" občine v razmerju do države, ker ji v prizadevanjih za izboljšanje položaja jemlje najmočnejšega zaveznika, tj. mestno občino; če imajo mestne občine drugačen položaj in drugačne težave, niso pripravljene nastopati skupaj z "navadnimi" občinami nasproti državi (Vlaj, 2004:55).

V ustavi so postavljena tudi nekatera načela za financiranje občin. Občine se financirajo iz lastnih virov. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (člen 142).

V 143.členu so določene širše lokalne samoupravne skupnosti, kot neobvezna institucija, saj se občine samostojno odločijo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državen pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost (vendar mora zagotoviti tudi sredstva) in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti ureja zakon.

Ustava ima tudi nekaj določb o nadzoru državnih organov nad lokalnimi skupnostmi. Po 144.členu opravljajo državni organi nadzor glede zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti.

Na osnovi teh ustavnih izhodišč, ki so bile splošne, je bilo potrebno oblikovati Zakon o lokalni samoupravi, ki bi sistemsko uredil področja delovanja lokalne samouprave. Z zakonom so bila pokrita tudi nekatera področja, ki niso bila urejena z ustavo.

2.3 ZAKON O LOKALNI SAMOUPRAVI 1993

Po osamosvojitvi Slovenije je bilo uvajanje lokalne samouprave eno izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo dotakratne ureditve v smeri "klasične lokalne samouprave" evropskega tipa (Grafenauer, 2000:353).

Z Zakonom o lokalni samoupravi - ZLS in njegovimi devetimi spremembami je bila oblikovana pravna podlaga za organizacijo in delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti, predvsem občin kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnosti.

Strokovna podlaga za pripravo zakona ter njegovih sprememb in dopolnitev so bile primerjalnopravne študije sistemov lokalne samouprave v Evropi, Evropska listina lokalne samouprave, praktične izkušnje delovanja občinskih organov v prvem mandatu in zahteve Ustavnega sodišča Republike Slovenije za uskladitev nekaterih določb zakona z Ustavo oz. dopolnitev zakona z določbami, zaradi katerih posamezna področja, ki so vsebina zakona, niso bila urejena v skladu z Ustavo Republike Slovenije (Juvan-Gotovac, 1999:39).

Ker se šlo za izrazito politično problematiko, za dograjevanje političnega sistema Republike Slovenije, se je zakon oblikoval v parlamentu, kjer naj bi najlažje prišle do izraza in do razčlenitve tiste ideje in vrednote, na katerih temelji nova slovenska ustava. Strokovnim vidikom zakona žal niso namenjali veliko pozornosti in je prav zaradi tega pomanjkljiv.

ZLS uresničuje ustavna načela. Občinam je v izvorno pristojnost dodelil naloge, ki so bistvenega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo racionalneje in učinkoviteje kot z državno oblastjo (Vlaj, 2004:68).

ZLS je za sistem lokalne samouprave temeljnega pomena. Komisija DZ za lokalno samoupravo je v svojih stališčih o uresničevanju ustavne zasnove lokalne samouprave, ki jih je sprejela konec maja 1993, opozorila na zastoj pri uresničevanju ustavne zamisli lokalne samouprave, ki krepi centralistična težnja in otežuje uresničevanje celotnega ustavnega sistema. Komisija se je zavzela za sprejetje ZLS do konca 1993, poudarila pa je pomen sočasnega obravnavanja zakonodaje o državni upravi in javnih financah (Vlaj, 2004:69).

Na podlagi ustave *Zakon o lokalni samoupravi* v splošnih določbah določa nekatera načelna izhodišča za urejanje lokalne samouprave v Sloveniji. Splošne določbe se nanašajo na občine in na pokrajine, kot širše samoupravne lokalne skupnosti (členi 1-11 ZLS).

V teh določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakonom, občine pa se lahko samostojno odločijo, da se bodo povezale v pokrajine in druge širše samoupravne lokalne skupnosti. Pokrajine po določbi zakona urejajo in opravljajo lokalne zadeve širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin (Grad, 1998:104).

Med temeljnimi načeli lokalne samouprave je določena tudi možnost, da lokalne samoupravne skupnosti sodelujejo med seboj na načelih prostovoljnosti in solidarnosti ter da lahko v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne organe, organizacije in službe za opravljanje skupnih zadev. Lahko pa sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav ter z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti (Grad, 1998:104).

V 7.členu ZLS je določeno, da so lokalne samoupravne skupnosti pravne osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.

V splošnih določbah zakona so tudi določbe o mestni občini, o medobčinskem sodelovanju, o financiranju lokalne samouprave, o načinu upravljanja lokalne skupnosti, o imenu in sedežu občine, grbu in zastavi lokalnih skupnosti ipd.

Že v Ustavi je zapisana zahteva o posebnem varstvu narodnih skupnosti, zato tudi zakon predpisuje tako oblikovanje občin, da je v njih zagotovljeno uresničevanje pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti.

V nadaljevanju zakona so še določbe o območjih in delih občin, o nalogah občin, o organih občin, o občinski upravi, premoženju in financiranju občin, občinskih javnih službah, splošnih in posamičnih aktih občine, o pokrajinah, bolj pomembne pa so določbe v poglavju o nadzoru državnih organov in varstvu lokalne samouprave in pravic posameznikov in organizacij.

V 144.členu Ustave je splošno urejen nadzor državnih organov nad delovanjem organov lokalnih skupnosti. *Zakon o lokalni samoupravi* pa naprej določa, da državni nadzor nad delom organov lokalne samouprave izvršujejo vlada in ministrstva. Občina oz. pokrajina tudi lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti državnih predpisov pri Ustavnem sodišču, če meni, da s temi predpisi posega v ustavni položaj in pravice posamezne lokalne skupnosti.

Položaj občine oz. pokrajine je varovan tudi pri odločanju državnega zbora. Ta mora namreč pred izdajo zakona in drugih predpisov, ki se tičejo koristi občin oz. pokrajin, pridobiti njihovo mnenje (člen 94 ZLS).

Po sprejetju Ustave RS, Zakona o lokalni samoupravi in ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, so se pojavile številne pomanjkljivosti v ustavi in samem zakonu (razlike so se pojavile pri zelo pomembnem vprašanju razmejitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, pri vplivu lokalnih skupnosti na državno odločanje, način oblikovanja organov lokalnih skupnosti in celotno področje regionalizma), ki jih je bilo potrebno dopolniti oz. spremeniti z novelami zakona.

2.4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE 1997

Pri pripravi nove slovenske ustave in kasneje pri dopolnitvah in spremembah Zakona o lokalni samoupravi je bila med drugimi mednarodnimi dokumenti upoštevana tudi Evropska listina lokalne samouprave. Države članice Sveta Evrope so jo sprejele v Strasbourgu, 15.10.1985, veljati je začela 1.09.1988, v Sloveniji pa 1.03.1997.

Z njo so države članice Sveta Evrope želele oblikovati podlago za zagotovitev skupnih evropskih standardov za opredelitev in varovanje lokalne samouprave kot posebnega avtonomnega dela javne uprave, ki je državljanom najbližja in jim omogoča najučinkovitejše sodelovanje pri upravljanju javnih zadev (Juvan Gotovac, 2001:11).

Z ratifikacijo se je država Slovenija zavezala spoštovati temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnim samoupravnim skupnostim in njihovim organom brez pridržkov (Juvan Gotovac, 2001:11).¹

Evropska listina je bila upoštevana pri pripravi naših ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave - ustavno zajamčena pravica do lokalne samouprave, demokratično izvoljeni organi lokalnih skupnosti, oblike neposredne udeležbe prebivalcev v lokalnem javnem življenju, avtonomno vzpostavljanje občinske uprave idr. (Vlaj, 2004:91).

Listina je bila eden od dokumentov za pripravo Ustave RS in dopolnitve Zakona o lokalni samoupravi, primerjava med njimi pa pokaže, da je bila večina temeljnih načel listine upoštevana že v ustavnih določbah o lokalni samoupravi (načelo lokalne samouprave, načelo subsidiarnosti, posvetovalni referendum za spreminjanje meja lokalnih oblasti, upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti, finančni viri lokalnih oblasti in pravno varstvo lokalne samouprave), na področjih kjer pa so se pokazale pomanjkljivosti, pa jih je dodatno izpopolnil še Zakon o lokalni samoupravi (načelo subsidiarnosti, način uresničevanja pravic državljanov do lokalne samouprave, posvetovalni referendum za spreminjanje meja lokalnih oblasti, rešitev, da lokalne oblasti same določijo svoje lastne upravne strukture in ustrezne pogoje za opravljanje dela zaposlenih v lokalni upravi, določeni so bili pogoji za delovanje krajevno izvoljenih predstavnikov, upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti, finančni viri lokalnih oblasti, zajamčena pravica lokalnih oblasti do združevanja, zagotovljeno pravno varstvo lokalne samouprave itd.).

Evropska listina lokalne samouprave postavlja pravico do lokalne samouprave kot enega ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev se lahko najbolj neposredno izvršuje na lokalni ravni.

Lokalna samouprava po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

¹ Listina je tako postala del slovenskega notranjega pravnega reda, v skladu s hierarhijo pravnih aktov pa se umešča med ustavo in zakon (Juvan Gotovac, 2001:11).

Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomemben prispevek k izgradnji Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. To terjata obstoj lokalnih oblasti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.

Evropska listina se zavzema za to, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in, kjer je to možno, v ustavah. Lokalne oblasti imajo pravico do sodnega varstva, da zagotovijo pristo izvajanje svojih pooblastil in spoštovanje takih načel lokalne samouprave, kot so zapisana v ustavi ali domači zakonodaji (11.člen). Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (9.člen). Temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti morajo biti določena v ustavi ali v zakonu. Pooblastila morajo biti običajno polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali pokrajinska oblast, razen če zakon tako določa.

Evropska listina lokalne samouprave zagotavlja podlago krajevne demokracije, postavlja vodilna načela za razvoj lokalne samouprave in s tem prispeva k utrjevanju demokracije in človekovih pravic. Učinkovit sistem lokalne demokracije in upoštevanje lokalne avtonomije terjata, da bi morale biti lokalne oblasti zmožne sodelovati pri pripravi notranje politike in zakonodaje, ki zadeva njihovo področje pristojnosti.

3 POTEK SPREJEMANJA PREDLOGA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI - ZAKONODAJNI POSTOPEK

3.1 PREDLOG ZAKONA V REDNEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU (PO POSLOVNIKU IZ LETA 1993)

Predlogi zakonov so se po Poslovniku DZ iz leta 1993 praviloma obravnavali v postopkih, ki so zagotavljali več zaporednih branj, ki so zagotavljali tako splošno razpravo o razlogih in ciljih predloga kot tudi konkretno obravnavo posameznih členov (Zajc, 2000: 146).

Parlamentarni poslovniki so posebni akti, ki uresničujejo načela parlamentarnega sistema razložena v ustavi države. Parlamentarni poslovniki skupaj z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na delovanje parlamenta, posamezni zakoni in nepisanimi pravili, običaji in rutinami sestavljajo parlamentarno pravo države (Zajc, 2000: 136). Poslovniki določajo predvsem zakonodajni postopek in posamezne stopnje obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov in pri tem ločijo med splošno razpravo in obravnavanjem konkretnih določb (Zajc, 2000: 138). Parlamentarni poslovniki naj bi določali proces parlamentarnega odločanja na način, ki naj bi privedel do legitimnih in čim bolj kvalitetnih odločitev (Zajc, 2002:7).

Poslovnik DZ iz leta 1993 je pripomogel k ureditvi odločanja in predvidel model zakonodajnega postopka v enodomnem državnem zboru. Bil je sestavljen iz treh branj, vendar je podobno kot prejšnji skupščinski omogočal bolj ali manj ponavljanje posameznih branj oz. ponavljanje obravnav v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih. Takšen postopek se je razlikoval od racionalno in gospodarno urejenih postopkov v drugih parlamentih. Zaradi njegove neracionalnosti in zapletenosti ga je DZ leta 2002 nadomestil z novim poslovnikom.

Zakon o lokalni samoupravi se je sprejemal po Poslovniku DZ, ki je bil sprejet 5. julija 1993 in je s kasnejšimi dopolnitvami in spremembami veljal do sprejetja novega Poslovnika DZ, ki je bil sprejet 2. aprila 2002 (veljati je začel 15. julija 2002).

Poslovnik DZ, ki je bil sprejet 5. julija 1993, je predstavljal sicer pomemben korak naprej k ureditvi modernega zakonodajnega postopka in v širšem smislu k institucionalizaciji slovenskega parlamenta (Zajc, 2000: 147).

Predlog zakona o lokalni samoupravi je predlagala skupina poslancev in članov Komisije DZ RS za lokalno samoupravo, s prvo-podpisanim dr. Cirilom Ribičičem. Predlagatelji so vložili oz. predlagali sprejem zakona po rednem zakonodajnem postopku. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog akta kratico in predlog ZLS je dobil kratico: EPA 265. Objavljen je bil v Poročevalcu št. 17/1993, stran 11-28.

3.2 STRUKTURA BESEDILA PREDLOGA ZAKONA IZ LETA 1993

3.2.1 USTAVNA PODLAGA, OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

1. Ustava RS v Splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji in določa, da je glavno mesto Slovenije Ljubljana. V V. poglavju pa v sedmih členih govori o uresničevanju lokalne samouprave (člen 138), o občini (člen 139), o delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti (člen 140), o mestni občini (člen 141), o dohodkih občine (člen 142), o širših samoupravnih lokalnih skupnostih (člen 143) in o nadzoru državnih organov (člen 144).

Prebivalci Slovenije po ustavi uresničujemo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (člen 138). Občina je torej postavljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje pa lahko obstajajo tudi ožje (npr. krajevne ali vaške skupnosti, četrti) in širše samoupravne lokalne skupnosti (npr. pokrajine). Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi (2.odst.139.člena).

Nove občine se bodo ustanovile z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje in ime občine (3.odst.139.člena).

Občina je pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Ustava pa tudi določa, da lahko država po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese nanju opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V teh zadevah opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (140.člen).

Glede dohodkov bodoče občine ustava določa, da se občina financira iz lastnih virov. Država pa lahko slabše gospodarsko razvitim občinam, ki ne morejo v celoti zagotoviti izvajanja svojih nalog, zagotovi dodatna sredstva (142.člen).

Naša ustava je sprejela rešitev, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. (143.člen).

Poseben člen ustave govori tudi o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti (144.člen).

Ustavne določbe o lokalni samoupravi so splošne. Že same napovedujejo, da bo posamezna vprašanja, ki so povezana z uvajanjem lokalne samouprave, uredil zakon. Torej potrebno je bilo sprejeti zakon, ki bo sistemsko uredil področje lokalne samouprave.

2. Na našem območju je bila lokalna samouprava uvedena že sredi prejšnjega stoletja-z avstrijskim provizoričnim zakonom o občinah, ki ga je podpisal cesar leta 1849, tik po marčni revoluciji iz leta 1848. Prva občinska zastopstva so bila na podlagi tega zakona na Kranjskem izvoljena leta 1850; leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah. Od takrat naprej lahko sledimo nepretrganemu nizu zakonodajnega urejanja lokalne samouprave vse do leta 1955, ko je bil uveden obstoječi komunalni sistem, za katerega štejemo, da je likvidiral lokalno samoupravo.

V komunalnem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večino nalog je opravljala za državo. Po ustavni presumpciji je bila občina (komuna) pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem področju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je funkcionirala občina kot integralni del države, kot njena prva stopnja.

Po tej koncepciji so nastale velike občine - v povprečju so nekajkrat večje po teritoriju in številu prebivalcev od povprečne evropske občine. Današnja slovenska občina ima v povprečju 31.740 prebivalcev in obsega 321 km². To pomeni, da je naša občina 4,5-krat večja po prebivalstvu in 10-krat večja po površini od npr. novo oblikovane nemške občine. Ker je

Slovenija redkeje naseljena kot Nemčija, bi morala biti - ob uporabi istih kriterijev za oblikovanje - naša občina po prebivalstvu v povprečju manjša od nemške.

Z nekaterimi tujimi zgledi si lahko pomagamo pri preureditvi slovenske upravno - politične ureditve. Vendar je šlo pri večini tujih primerov za združevanje, večanje in opuščanje premajhnih občin, pri nas pa gre za razdelitev prevelikih občin in oblikovanje občinske samouprave.

3. Naše občine so bile s preoblikovanjem v komune odpravljene, lokalne skupnosti s svojimi problemi pa so ostale in se poskušale celo uveljaviti. Praznino, ki je nastala z umikom občine v daljne centre, so zapolnili v lokalnih skupnostih najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti, ki so dobile svojo potrditev v ustavi iz leta 1963, še bolj pa z ustavo iz leta 1974.

V komunalnem sistemu je postala občina osnovna in družbena gospodarska celica z izjemnimi pooblastili na vseh področjih družbenega življenja. Občina je prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb ter je postala transmisija državne uprave. Z odpravo socialističnega sistema ter uvajanjem trga in privatnega podjetništva je pričela sedaj občina - komuna postopoma izgubljati svojo dosedanjo vlogo in številne funkcije, ki so ji bile dodeljene.

Naloge, ki jih je treba opravljati v lokalni skupnosti so nujno javne naloge, ki se na sodobni stopnji družbenega razvoja morajo opravljati; po eni strani zaradi interesov ljudi samih, po drugi strani pa tudi zaradi interesa cele države.

Podeželske krajevne skupnosti so bile učinkovite pri reševanju komunalnih in drugih zadev, ki so tudi tipična vsebina lokalne samouprave in zato so njihova območja lahko opora za razmislek o obsegu bodočih občin.

3.2.2 CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA IZ LETA 1993

Cilji uvedbe lokalne samouprave v Republiki Sloveniji so:

- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave
- primerljivost s sosedi in Evropo
- racionalna in učinkovita lokalna uprava
- enakomernejši razvoj vse skupnosti.

Ta zakon naj bi zavaroval lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi na njeno področje.

Območje občine tvori bistveno sestavino te samoupravne skupnosti. Za lokalno skupnost je navezanost na določen fizični prostor konstitutivna značilnost.

Zakon naj bi nudil s svojimi normami le najbolj temeljne kriterije za oblikovanje teritorialnega obsega občine in zagotavljal potrebno sistemsko enotnost.

V našem zakonu bi bilo utemeljeno določiti neko najmanjše dopustno število prebivalcev občine, pri čemer bi dopustili izjeme od tega pravila, ki bi bile utemeljene iz določenih prostorskih, ekonomskih ali socialnih razlogov. Če bi se naslonili na razmere, ki so obstajale na tem področju v predvojnem obdobju, bi lahko določili minimalno število prebivalcev občine na 3.000. S tem bi zagotovili neko racionalnost v teritorialnem organiziranju, primerljivost s sosednjimi državami, obenem pa izpostavili ponovno kontinuiteto v prostorsko-socialni organiziranosti našega ozemlja.

V občini morajo biti prebivalcem zagotovljeni osnovni pogoji za življenje, kot so: osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina), primarna zdravniška in socialna oskrba, osnovna šola, minimalna komunalna opremljenost in z njo povezane lokalne javne službe, kulturna in športna dejavnost, požarna varnost, civilna zaščita, pošta, banka oz. hranilnica itd.

Lokalne skupnosti so organizirane v občine, mesta in širše lokalne skupnosti. Občina in mesto se lahko zaradi skrbi za posebne pravice in koristi delov občine oz. mesta razdelita na ožje enote (krajevne, vaške skupnosti ali četrti), ki tvorijo po svojem položaju in velikosti naravne medsebojno razmejene enote.

Tipične javne lokalne zadeve so zlasti komunalne zadeve, kot so npr. upravljanje občinskega premoženja, omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine, planiranje razvoja občine, javna snaga, lokalne javne službe, lokalne javne ceste, pokopališka dejavnost, skrb za zelene površine in okolje, dejavnost socialnega varstva itd.

Organi lokalne uprave pa lahko izvajajo tudi državne naloge. Po predhodnem soglasju z občino lahko država z zakonom prenese na občino posamezne naloge iz državne pristojnosti ter sredstva za njihovo opravljanje.

Bodoča občina naj bi imela zlasti naslednje naloge:

- omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine;
- upravljanje občinskega premoženja;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- urejanje komunalnih zadev - javna snaga, urejanje zelenih površin...;
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin.

Mestna občina v okviru svojih pristojnosti opravlja poleg nalog navadne občine še naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta:

- skrbi za smotrni razvoj na območju mesta kot celote;
- določa namembnost mestnega prostora in usklajuje rabo prostora z mejnimi občinami;
- urejuje mestni promet;
- zagotavlja delovanje kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov na območju mesta, ki imajo pomen za širšo samoupravno lokalno skupnost ali za republiko;
- določa posebne davke v skladu z zakonom.

Mesta občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta.

Zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena se občine povezujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine.

S statutom pokrajine občine opredelijo lokalne zadeve širšega pomena, ki jih opravlja pokrajina. Za prenesene lokalne zadeve širšega pomena, za katere je tako določeno v statutu pokrajine, lahko občine dajejo soglasje pri urejanju teh zadev.

Pokrajina opravlja lokalne naloge širšega pomena, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj svojega območja, na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva in gospodarstva na tem območju, na krepitev lokalne samouprave in na izravnavo njihovega razvoja.

Kadar je ustanovljena pokrajina, država v sporazumu z njo prenese na pokrajino določene zadeve iz državne pristojnosti. Te zadeve pa ureja in opravlja pokrajina kot svoje izvirne pristojnosti.

Pristojnosti organov občine, njihovo oblikovanje ter oblike neposredne demokracije v občini je tudi zahtevno vprašanje pri vzpostavitvi lokalne samouprave v naši ureditvi. Organi občine naj bi bili občinski svet, eden ali več občinskih odborov in župan. Manjše občine bi lahko imele tudi skupno občinsko upravo.

Financiranje bodočih občin se naslanja na ustavno določbo (146.člen), po kateri država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in drugimi obveznimi dajatvami. V skladu s tem je potrebno določiti tudi avtonomne vire - davke, s katerimi bo občina lahko financirala izpolnjevanje svojih funkcij.

Občina skrbi za zagotavljanje javnih dobrin v okviru lokalnih javnih služb.

Javne dobrine, ki jih občina obvezno zagotavlja, določa zakon.

Zakon ureja tudi vprašanje nadzora državnih organov, varstva lokalne samouprave in opredeljuje časovni potek aktivnosti, ki so povezane s ponovnim uvajanjem lokalne samouprave.

3.2.3 OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNOFINANČNA SREDSTVA

Finančne posledice uvedbe lokalne samouprave bodo znane šele, ko bo izpeljan celotni ustavni koncept novega organiziranja funkcij državne uprave in na drugi strani lokalne

samouprave. Z gotovostjo pa je mogoče pričakovati, da bo vzpostavitev lokalne samouprave dolgoročno pomenila zmanjševanje stroškov države, saj se te funkcije v veliki meri, glede na obstoječe stanje, prenašajo na neprofesionalne funkcionarje, upravni podsistem lokalne samouprave pa bo zaradi svoje teritorialne in populacijske zoženosti funkcioniral z bistveno manjšimi stroški.

Racionalnost v finančnem pogledu pa je odvisna tudi od racionalnosti v hkratnem pristopu k preoblikovanju državne uprave in lokalne samouprave ter sistema javnih financ. V ta namen je pričakovati, da se Državnemu zboru predložijo v obravnavo istočasno temeljni zakonski predpisi z naštetih področij, ker ni mogoče voditi učinkovite razprave o novih občinah, ne da bi bil znan sistem organiziranja državne uprave na nivoju republike in na nižjih upravnih nivojih (upravnih okrajih).

Teritorialna organizacija je dolžnost države. Pravica državljanov pa je, da si organizirajo lokalno samoupravo. Zato mora država ugotoviti interese teh ljudi na referendumu o novih bodočih občinah in v ta namen zagotoviti tudi potrebna sredstva.

3.2.4 BESEDILO ČLENOV

V skladu s postavljenimi cilji so bili v besedilu *Predloga zakona o lokalni samoupravi* vzpostavljeni posamezni deli (poglavja) zakona. Vseh poglavij je bilo skupaj 12, predlog zakona pa je vseboval 111 členov.

3.2.5 OBRAZLOŽITEV

V obrazložitvi se pojasni vsebina in namen posameznih členov predloga zakona ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev. (člen 115/7 NPoDZ).

Predsednik državnega zbora pošlje predlog zakona poslancem, državnemu svetu in vladi, kadar ta ni predlagateljica zakona. Predlog zakona pošlje predsednik državnega zbora poslancem najmanj 30 dni pred dnem, določenim za sejo zbora, na kateri bo predlog zakona obravnavan (člen 177 PoDZ).

4 PRVA OBRAVNAVA PREDLOGA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI V DRŽAVNEM ZBORU

Po Poslovniku DZ iz leta 1993 se je v prvi obravnavi predloga zakona opravila predstavitev predloga zakona v državnem zboru in razprava o razlogih, ki so zahtevali sprejem zakona ter o načelih in ciljih zakonskega predloga (splošna razprava) (člen 183 PoDZ-1993). V prvi obravnavi ni bilo mogoče dajati amandmajev k posameznim določbam predloga zakona, matično delovno telo pa je predstavilo svoje mnenje o predlogu zakona (člen 183 PoDZ-1993).

Zakon o lokalni samoupravi je po sklepu Odbora Skupščine RS za lokalno samoupravo pripravljala posebna skupina strokovnjakov. Odbor Skupščine RS za lokalno samoupravo je kot predlagatelj ta zakon 29.09.1992 poslal v obravnavo in sprejem Skupščini RS, vendar ga le-ta ni uspela uvrstiti na dnevni red. Obravnaval ga je šele novi državni zbor (mandat 1992-1996).

Prva obravnava *Predloga zakona o lokalni samoupravi* je bila uvrščena na 11. redno sejo DZ, ki je potekala od 26.-30.julija 1993 in 16.-17.septembra 1993. Sejo je vodil podpredsednik DZ dr. Lev Kreft, ki je najprej pojasnil, da je predlog v obravnavo zboru predložila skupina poslancev in članov Komisije DZ RS za lokalno samoupravo, s prvo-podpisanim dr.Cirilom Ribičičem. Podpredsednik DZ dr.Lev Kreft je besedo najprej ponudil poslancu Maksu Sušku, ki je v imenu predlagateljev na kratko predstavil predlog zakona.

Maks Sušek je pojasnil, da so pri oblikovanju predloga upoštevali mnenje strokovnjakov Sveta Evrope, pripombe številnih slovenskih občin in Krajevnih skupnosti. Dejal je, da se predlagatelji zavzemajo za vzpostavitev močne in avtonomne lokalne samouprave, večjo avtonomijo pa naj bi zagotavljal močan materialni položaj posameznih občin. Problem materialnega položaja občin bi se poskušalo rešiti z izdelavo meril, po katerih bi se del dohodnine in nekateri drugi viri prihodkov razporejali med republiko in občinami. To bi se urejalo tudi z izdajo novega zakona o financiranju v javni upravi.

Predlagatelji so se zavzemali za uveljavitev dvostopenjske lokalne samouprave, z vpeljavo pokrajin, katere v 143.členu predvideva tudi slovenska ustava. Z predlaganim zakonom bi

predvsem zavarovali lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi države na njeno področje.

Stališče Komisije za lokalno samoupravo, kot matičnega delovnega telesa je predstavil predsednik komisije dr. Ciril Ribičič: *"Komisija meni, da predlog predstavlja korak pri graditvi demokratične notranje ureditev RS. Komisija podpira oz. se zavzema za neposredne volitve županov, ki pa morajo imeti tudi večinsko podporo v občinskem svetu."* Nadalje izpostavi pomen referendumov za ustanovitev občin; stabilno financiranje občin, predvsem za enotnost davčnega sistema in enakost pravic in obveznosti davkoplačevalcev; podpirajo možnost izstopa občine iz pokrajine-prostovoljnost ob ustanavljanju in kasneje; zavzemajo se za posredne volitve pokrajinskih svetov namesto predlaganih neposrednih in pa za čim hitrejšo oblikovanje novih občin.

Vitodrag Pukl je predstavil mnenje delovnega telesa: *"Delovno telo meni, da reforma občin lahko povzroči stroške družbene režije."* Po njihovem mnenju naj bi se občine ustanovile samo tam, kjer se tako odloči z referendumom in samo, če je ustrezen materialni položaj občin, ki jim zagotavlja normalno funkcioniranje.

4.1 STALIŠČA POSLANSKIH SKUPIN

Po 66.členu Poslovnika DZ iz leta 1993 so imeli za predlagateljem oz. predstavnikom predlagatelja besedo tudi predstavniki poslanskih skupin.

V imenu poslanske skupine Slovenskih krščanskih demokratov je spregovorila poslanka Jana Primožič: *"V poslanski skupini menimo, da gre pri reformi lokalne samouprave za tretji velik proces demokratizacije in centralizacije. Družbeno politične skupnosti pred reformo opravljajo 85% dela za državo kot upravo. Občine so tudi bistveno prevelike, do 5X večje od evropskih in štejejo 31.740 prebivalcev. V naši poslanski skupini se zato zavzemamo za ustanovitev manjših občin, kjer lokalne zadeve ne bi bile potisnjene v ozadje in občine ne bi več opravljale nalog državne uprave (izdajanje raznih dovoljenj, matična služba...). Občani bi imeli več možnosti za odločanje o zadevah s področja njihove lokalne samouprave, občutili bi tudi večjo pripadnost kraju v katerem živijo. Po našem mnenju, bi morala država dajati občinam subvencije za gradnjo cest, šol in podobno. /.../ Občine bi se lahko povezale v zvezo občin, ki bi zastopala njihove interese pri urejanju finančnih zadev."* V stranki SKD se

opredelijo tudi do pokrajin, ki naj bodo skupnosti občin, ne pa neka toga in neracionalna oblika povezovanja.

Anton Peršak predstavnik poslanske skupine Slovenskih demokratov: *"Zakon bi moral dovoliti, da občine same izberejo, da se samoupravno odločijo za tip organizacije uprave in politične organiziranosti v občini. Občinska pristojnost je vse, kar ni državna pristojnost in kar ni z zakonom določeno kot državna pristojnost. O sporu pa bi moralo odločati Ustavno sodišče. Za ustanovitev občin Ustava predvideva en kriterij in to je volja ljudi in le-te se ne sme omejevati z nekimi dodatnimi kriteriji. Prihodnja lokalna samouprava mora biti cenejša in ne sme predstavljati dodatnega obdavčevanja."*

Janez Podobnik je v imenu poslanske skupine SLS poudaril, da reforma predstavlja enega najpomembnejših političnih in družbenih procesov, ki bo na nek način v temelju spremenila profil in podobo slovenske države. Pokrajina po njihovem mnenju predstavlja točko srečanja med interesi lokalne samouprave, občinske uprave in državne uprave. Predstavljati bi morale zaokrožene gospodarske, politične in druge celote in ne samo dogovor večih županov in občinskih svetov oz. občin. Po njihovem mnenju je predlagani 15.člen predstavljal preveč omejitev za občine in bi ga bilo potrebno spremeniti.

Za poslansko skupino LDS je spregovoril Maks Sušek in poudaril samo še pomen uvedbe dvostopenjske lokalne samouprave, ki bi imela bolj definirana načela in naloge, predvsem naloge pokrajin. Lokalna samouprava je lahko enota višjega ranga, lahko relativne oz. fleksibilne enote.

4.2 SPLOŠNA RAZPRAVA

Predstavitvam poslanskih skupin je sledila splošna razprava poslank in poslancev.

Večina poslank in poslancev je razpravljala o dveh vprašanjih: "Kako oz. kdaj ustanoviti nove občine?" in "Ali podaljšati mandat občinskim svetom ali ne?"

Miran Potrč je menil, da je zakon kot nek okvir, ki zagotavlja samoupravnost, demokratičnost, demokratične postopke in način odločanja. Tudi on je izpostavil pomen referendumov in ne volje županov ali občinskih svetov za ustanavljanje pokrajin.

Sašo Lap iz Slovenske nacionalne desnice je spregovoril o viru osnovnih dohodkov občine, ki naj bo davek na premoženje, ki bi pomenil tudi trdno ekonomsko podlago oz. stabilen vir dohodkov. Po njegovem mnenju bi moral biti župan predsednik občinskega sveta, občinsko upravo pa bi vodil tajnik, ki ga na predlog župana imenuje občinski svet.

Poslanka Breda Pečan pa je na koncu razprave poudarila, da bi bilo potrebno 60% ali več dohodnine za to, da bi se občine lahko samostojno financirale.

4.3 DOPOLNJEVALNI PREDLOGI POSLANCEV

Po Poslovniku DZ iz leta 1993 je veljalo, da če je matično delovno telo menilo, da predlog zakona ni ustrezen, ali da morajo biti cilji zakona in temeljne rešitve drugačne, oblikovalo predloge stališč in sklepov, o katerih je razpravljal in odločal državni zbor. K predlogu stališč in sklepov so lahko predlagali poslanci dopolnjevalne ali spreminjevalne predloge. O teh stališčih in sklepih je državni zbor glasoval po postopku, ki je veljal za glasovanje o amandmajih k predlogu zakona. (člen 184 PoDZ-1993).

Predsednik Komisije za lokalno samoupravo, dr.Ciril Ribičič je predstavil mnenje komisije o predlogih, ki so jih vložili posamezni poslanci oz. skupine poslancev.

Komisija je podprla naslednje predloge:

- predlog skupine poslancev, da so prava rešitev za volitve županov, neposredne volitve
- predlog skupine poslancev, da se v zakonu o lokalni samoupravi ne našteva posameznih zakonov, ki naj bi se sprejemali istočasno oz. usklajeno z ZLS
- predlog skupine poslancev, da je bolj demokratično in sprejemljivo, da se občine po odločitvi občinskega sveta združijo v pokrajine tudi na podlagi volje prebivalcev izražene na referendumu
- in pa predlog poslanke Jane Primožič o ustanovitvi zveze občin, ki bi zastopala interese občin pri urejanju finančnih zadev.

Ostale predloge poslancev komisija ni podprla. Svoje ne-strinjanje je izrazila v zvezi z opredelitve novega načina določanja odnosa med državo in občino; z opustitvijo kriterijev za ustanovitev občin; da bi določbe o organih občin ne imele kogentnega značaja, značaja kogentnih norm, ampak samo značaj dispozitivnih norm, to pa bi pomenilo, da bi bile občine

neodvisne od zakonskih določb; opustitvijo določb o financiranju pokrajin; in da bi se poglavje o pokrajini uporabljalo samo, če ustanoviteljice pokrajin (občine) ne bi odločile drugače.

Poslanci so nato odločali o posameznih predlogih. Z 36 glasovi ZA in 34 glasovi PROTI (VSEH: 71), so sprejeli predlog o opustitvi kriterijev za ustanovitev občin. Prav tako so z 40 glasovi ZA in 32 glasovi PROTI (VSEH: 73), sprejeli predlog, za opredelitev novega načina določanja odnosa med državo in občino (glede zadev in pristojnosti). Z 40 glasovi ZA in 30 glasovi PROTI (VSEH:70), so poslanci sprejeli predlog za neposredne volitve županov.

Sprejet je bil predlog, da bi določbe o organih občin ne imele kogentnega značaja, značaja kogentnih norm, ampak samo značaj dispozitivnih norm, to pa bi pomenilo, da bi bile občine neodvisne od zakonskih določb in to z 37 glasovi ZA in 32 glasovi PROTI (VSEH:73).

Sprejet je bil predlog o opustitvi določb o financiranju pokrajin z 41 glasovi ZA in 25 glasovi PROTI (VSEH: 68). Z 39 glasovi ZA in 23 glasovi PROTI (VSEH: 59) je bil sprejet predlog, da je bolj demokratično in sprejemljivo, da se občine po odločitvi občinskega sveta združijo v pokrajine tudi na podlagi volje prebivalcev izražene na referendumu. Sprejet je bil predlog, da se podaljša mandat občinskim svetom in županom najdlje do decembra 1994, z 41 glasovi ZA in 26 glasovi PROTI (VSEH: 72). Poslanci so sprejeli predlog kolegice poslanke Jane Primožič o ustanovitvi zveze občin, ZA je glasovalo 40 poslancev, PROTI pa 11 poslancev (VSEH: 70).

Predlog poslanke Brede Pečan o stabilnem izvirnem financiranju je bil sprejet z 46 glasovi ZA in 8 glasovi PROTI (VSEH: 67); predlog za prenos družbenega premoženja, ki je bil v lasti ali upravljanju občin in skupnosti občin v državno last pa je bil kot zadnji sprejet z 40 glasovi ZA in 21 glasovi PROTI (VSEH: 72).

Predlog skupine poslancev, naj župana na prvih volitvah izvolijo občinski sveti pa je bil zavrnjen z 37 glasovi PROTI in 30 glasovi ZA (VSEH: 71).

Po Poslovniku DZ iz leta 1993 je Državni zbor ob koncu prve obravnave:

- odločil, da se opravi druga obravnava predloga zakona v predloženem besedilu,

- sprejel stališča in sklepe, ki naj bi jih predlagatelj upošteval pri pripravi predloga zakona za drugo obravnavo, ali
- odločil, da se zakon ne sprejme. (člen 185 PoDZ-1993).

Državni zbor je s tem zaključili prvo obravnavo in sprejel, da naj predlog zakona o lokalni samoupravi z vsemi sprejetimi dopolnili na prvi obravnavi za drugo obravnavo pripravi predlagatelj zakona.

Po Poslovniku DZ iz leta 1993 (187.člen) je pred začetkom druge obravnave predlagatelj zakona lahko dopolnil predlog zakona na podlagi stališč in sklepov, ki so bili sprejeti pri prvi obravnavi predloga zakona.

5 DRUGA OBRAVNAVA PREDLOGA ZLS V DRŽAVNEM ZBORU

Po Poslovniku DZ iz leta 1993 je v drugi obravnavi razpravljala državni zbor po vrstnem redu posebej o vsakem členu predloga zakona in nato še o naslovu zakona. Ko je državni zbor končal razpravo o posameznem členu predloga zakona, so poslanci o njem glasovali. Na koncu so poslanci glasovali še o naslovu zakona. V drugi obravnavi se je opravila splošna razprava o predlogu zakona samo, če je to zahtevalo najmanj 10 poslancev (člen 188 PoDZ-1993).

V drugi obravnavi predloga zakona so lahko njegove spremembe in dopolnitve po Poslovniku DZ iz leta 1993, predlagali poslanci, matično delovno telo in predlagatelj z amandmaji. Vlada je lahko predlagala amandma, tudi kadar ni bila sama predlagateljica zakona. Amandma je moral biti predložen poslancem 15 dni pred dnem, določenim za sejo državnega zbora, na kateri se je obravnaval predlog zakona, h kateremu so se predlagali amandmaji. Amandma je moral biti predložen v pisni obliki in moral biti obrazložen. Predlagatelj amandmaja je lahko na seji amandma tudi ustno obrazloži. Predlagatelj zakona je lahko povedal mnenje o vsakem amandmaju. Vlada je lahko podala mnenje k amandmaju, tudi kadar ni bila sama predlagateljica zakona. O amandmaju je podalo mnenje matično delovno telo. To mnenje je bilo sestavni del poročila, ki ga je o predlogu zakona podalo matično delovno telo na seji državnega zbora. To poročilo je vsebovalo tudi stališče Sekretariata za zakonodajo in pravne

zadeve, če je ta podal mnenje v razpravi o amandmaju v matičnem delovnem telesu. (člen 190 PoDZ-1993).

Druga obravnava Predloga zakona o lokalni samoupravi je bila uvrščena na 15. redno sejo DZ, ki je potekala 2.,3.,6. in 7.12.1993. Sejo je vodil podpredsednik DZ dr. Lev Kreft.

V začetku je dr.Ciril Ribičič na kratko pojasnil, da se Komisija RS za lokalno samoupravo zavzema za oblikovanje občin kot temeljnih lokalnih skupnosti, ki bodo avtonomne, vplivne, vzpostavljene z *Zakonom o lokalni samoupravi* na način, ki jim bo zagotavljal avtonomijo in omejitev državnega poseganja v njihovo avtonomno sfero. Komisija se je zavzemala za dvonivojsko lokalno samoupravo, s pokrajinami kot širšimi lokalnimi skupnostmi, vendar v mejah kot jih določa ustava.

5.1 RAZPRAVA PO POSAMEZNIH ČLENIH

Nato so poslanke in poslanci prešli na odločanje o amandmajih k posameznim členom.

Posamezne skupine poslancev so predlagale amandmaje k členom: 1.,2., 3., 4., 5., 6., 7., 8., 10., 11., 12., 14., 15., 17., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34., 35., 36., 37., 39., 40., 42., 43., 44., 45., 47., 48., 52., 53., 54., 55., 57., 59., 66., 73., 74., 75., 77., 78., 79., 80., 88., 91., 96., 97., 98., 99. in k 101. členu.

Komisija RS za lokalno samoupravo je predlagala amandmaje k naslednjim členom: 1., 14., 15., 22., 27., 28., 30., 46., 49., 54., 57., 61., 66., 73., 74., 76., 77., 78., 85., 87., 90. in k 94. členu.

O vsakem amandmaju k predlogu zakona so glasovali poslanci posebej. Če je predlagani amandma narekoval spremembo, dopolnitev ali črtanje kakega drugega člena oziroma posameznih določb zakona, se je takoj po sprejetju takega amandmaja razpravljalo in odločalo še o drugih povezanih amandmajih. Če je bilo k členu zakonskega predloga predlaganih več amandmajev, so poslanci najprej glasovali o amandmaju, ki je najbolj odstopal od vsebine člena v zakonskem predlogu, in nato po tem kriteriju o drugih amandmajih. Če je bil predlagan amandma k amandmaju, so poslanci najprej glasovali o amandmaju, ki je bil dan k amandmaju (člen 192 PoDZ).

Po dolgi razpravi poslank in poslancev o posameznih predlaganih amandmajih je sledilo glasovanje o vsakem amandmaju posebej. Večino predlaganih amandmajev skupin poslancev, so poslanke in poslanci zavrnili.

Sprejeli so amandmaje Komisije RS za lokalno samoupravo k členom: 1, 14, 15, 22, 27, 28, 30, 46, 49 (člen 49 se tako črta), 61, 66, 74, 76, 77, 78, 85 (sprejme se nov 85.a člen), 90 in 94.

Sprejeli so tudi naslednje amandmaje skupine poslancev k členom: 12 (tako se je člen 12 črtal), 17 (v člen se je vstavila besedica "lahko"), 19 (v členu se beseda "na referendumu" zamenja z besedo "na zborih krajanov"), 22 (načelo subsidiarnosti), 23, 30, 40 (sprejme se novi 40.a člen), 42 (neposredne volitve župana), 52 (dodajo se novi odstavki), 53, 54, 73 in 80.

Med razpravo sta največkrat svoje mnenje izrazila dr.Ciril Ribičič, predsednik Komisije RS za lokalno samoupravo in poslanka Breda Pečan.

Pri 22.členu, ki je govoril o pristojnostih in nalogah občine, je poslanka Breda Pečan izrazila mnenje, da pri tem členu ne gre samo za naloge občine, ampak gre za pravice prebivalcev določenega območja zaokroženega v občino; gre za pravice prebivalcev in naloge občine, da te pravice in interese izvršuje; bistvo člena je, da je naštetu, kaj morejo in smejo prebivalci na določenem območju, kot svojo izvirno pravico izvrševati preko institucij, ki ji pa rečemo občina.

Pri 53.členu, ki je govoril o financiranju občin je poslanka poudarila, da če občini zmanjka lastnih sredstev in če ji zmanjka 95%, je država dolžna dopolniti manjkajoča sredstva do 100% nekega povprečja, po nekih kriterijih, ki morajo biti sprejeti in jih bo občina morala izpolnjevati.

Dolga in burna razprava je potekala okoli 97.člena, ki je govoril o časovnem poteku referendumov za določitev območij občin in mest.

Dr.Dimitrij Rupel je prikazal dve rešitvi oz. dve možnosti rešitve problema: *"Ustavno oz. zakonito in ustavno je, da bi bile lokalne volitve aprila 1994, to je zakonita in ustavna zahteva*

oz. rešitev; ustavno pa je tudi, da se izvede lokalna samouprava. Torej dve rešitvi sta: da se izvede lokalna samouprava in se z volitvami počaka, torej da se podaljša mandat obstoječim skupščinam ali pa, da so volitve aprila 1994 v stare občine in da se lokalna samouprava uvaja postopoma. "

Dr. Ciril Ribičič je poudaril, da obstajajo štiri rešitve: *"Prva je ta, da so lokalne volitve v dosedanje občine in trinajst mesecev za referendum. Druga rešitev so volitve v nove občine po odložitvi enega leta, v katerem bi bila uvedena lokalna samouprava. Tretja rešitev, ki je hibrid med obema, pa zahteva podaljšanje mandata in vzporedno pripravo in sprejem ustavnega zakona. Podaljševanje mandata z navadnim zakonom je zelo sporno, če ne obstojajo neke posebne, izredne razmere. Obstaja pa tudi četrta rešitev in sicer spomladi izvedeni referendumi in z njimi podaljševanje mandata."* Izrazil je tudi zaskrbljenost, da upada neka zagnanost za oblikovanje novih manjših občin.

Na koncu so se poslanke in poslanci le zedinili in sprejeli amandma Jožeta Školča, ki se glasi: *"V občinah kjer se občani na zborih krajanov v krajevnih skupnostih skladno z zakonom o referendumu za ustanovitev občin odločijo, da izvedejo referendum o oblikovanju novih občin do 31. marca 1994, se izvedejo volitve občinskih svetov in županov do 31. decembra 1994. V drugih občinah se izvedejo volitve aprila 1994, referendumi o oblikovanju novih občin pa najkasneje do 31. marca 1996."*

Člen 194 Poslovnika Državnega zbora iz leta 1993 je določal, da če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k besedilu zakonskega predloga, se je lahko opravila tretja obravnava po preteku 7 dni od dne, ko so poslanci dobili besedilo zakonskega predloga s sprejetimi amandmaji.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je pripravil za tretjo obravnavo predloga zakona celovito besedilo predloga zakona s sprejetimi amandmaji in z obrazložitvijo sprememb v besedilu členov, ki so bili predloženi za drugo obravnavo. To nalogo je lahko državni zbor naložil predlagatelju zakona (člen 195 PoDZ-1993).

Poslanke in poslanci so z 48 glasovi ZA in 11 PROTI (VSEH:63) sprejeli sklep, da predlog zakona za tretjo obravnavo pripravi predlagatelj. Na koncu druge obravnave so poslanke in poslanci z večino glasov sprejeli še tri sklepe.

Poslanec Feri Horvat je predlagal sklep: *"Vlada naj pospeši pripravo in čimprej predloži Državnemu zboru v obravnavo predlog zakona o sistemu financiranja javne porabe in predlog zakonodaje o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja."*

Poslanec Jožef Školč je predlagal: *"Vlada naj do tretje obravnave predloga zakona o lokalni samoupravi pripravi predlog zakona o položaju mesta Ljubljane kot glavnega mesta Republike Slovenije, v kolikor je to potrebno."*

Poslanka Jana Primožič pa sklep: *"Vlada naj do februarja 1994 pripravi in pošlje Državnemu zboru v obravnavo zakon o financiranju javne porabe in zakon o finančni izravnavi."*

6 TRETJA OBRAVNAVA PREDLOGA ZLS V DRŽAVNEM ZBORU

V tretji obravnavi je po Poslovniku DZ iz leta 1993 razpravljala državni zbor o zakonskem predlogu v celoti. Obravnavna posameznih členov predloga zakona je bila mogoča le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji. V tretji obravnavi je podalo mnenje k zakonskemu predlogu matično delovno telo. (člen 196 PoDZ-1993).

Tretja obravnavna *Predloga zakona o lokalni samoupravi* je bila uvrščena na 16. redno sejo DZ, ki je potekala 17.,18.,20.,21.,22. in 23.12.1993. Sejo je vodil podpredsednik DZ Vladimir Topler.

Tudi v tretji obravnavi je bilo vloženih kar precej amandmajev. Skupine poslancev so vložile amandmaje k členom: 40., 42., 53., 72. in k 96.členu; komisija RS za lokalno samoupravo k členom: 13., 14., 21., 26., 53., 79. in k 96.členu; Vlada RS pa je vložila amandma k 52.členu predloga zakona.

Najdlje je razprava tekla okoli člena 96., h kateremu je bilo vloženih kar 5 amandmajev. Šlo je za najbolj sporen člen zakona, ki je govoril o časovnem poteku referendumov za določitev območij občin in mest.

Poslanec Anton Peršak je spregovoril o tem členu takole: *"/Ustavni zakon za izvedbo ustave omenja občine samo v enem členu, ki pravi, dokler država ne prevzame državnih funkcij, ki*

jih je doslej opravljala občina, opravljajo te funkcije organi občine./.../ Temeljni pogoji za to, da v Republiki Sloveniji občine začnejo delovati kot lokalne samoupravne skupnosti so: ločitev državne uprave od lokalne samouprave oz. prevzem državnih zadev od občin. Nadalje ustrežna zakonska ureditev lokalne samouprave in izvolitev organov občine, kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti. /.../ Predlog, po katerem bi morali biti referendumski izvedeni do 30. aprila 1994 po vsej Sloveniji, v celotnih sedanjih občinah, volitve pa do 30. junija tega leta, je po mojem mnenju neuresničljiv in povrh manj skladen z ustavnim zakonom. Od 30. aprila do 30. junija ne bo mogoče opraviti vsega, kar je do volitev še potrebno opraviti. To je pa: razpisati in organizirati eventualne popravne referendumne, sprejeti zakon o območjih občin, ki je po ustavi obvezen in razpisati in opraviti volitve. To pomeni, da ta predlog nujno pomeni dejansko podaljšanje mandata sedanjim občinskim skupščinam najmanj za štiri, pet, mogoče več mesecev. /.../ Ustava pove, da je za ustanovitev občine potreben referendum."

Dr. Ciril Ribičič pa takole: *"Protiustavno je podaljševanje mandata zlasti občinskim svetom, ki sploh ne delujejo, in protiustavna je rešitev, da bi lahko izvolili nove občinske svete in župane v dosedanjih občinah."* Poudaril je, da *"tukaj ne gre za volitve v stare občine. Te občine bodo teritorialno v dosedanjem okviru, bodo pa istočasno dobile nove organe in novo racionalnejšo organiziranost."*

Na koncu razprave je Žarko Pregelj podal še mnenje sekretariata: *"Nove občine niso tiste občine, ki so bile ustanovljene z zakonom, ki jih je opredeljeval kot temeljne družbeno - politične skupnosti z državnimi pristojnostmi. /.../ V novi Ustavi ni nikjer zapisano, da je občina družbeno - politična skupnost."*

Poslanke in poslanci so izglasovali amandmaje k členom: 13., 14., 21., 26., 40., 42., 52., 53., 72., 79. in k členu 96.

Ko je bila končana razprava o predlogu zakona in razprava ter glasovanje o amandmajih, je državni zbor glasoval o zakonskem predlogu v celoti. Državni zbor je lahko sklenil, da se o zakonskem predlogu v celoti glasuje na podlagi celovitega besedila predloga zakona, v katerem so tudi sprejeti amandmaji. To besedilo je pripravil sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. Zakon je bil sprejet, če je bilo število glasov, oddanih "za", večje od števila glasov, oddanih "proti", kadar ni bilo z ustavo ali z zakonom predpisana drugačna večina za sprejem zakona (člen 198 PoDZ-1993).

Zakon o lokalni samoupravi v celoti je bil na koncu sprejet z 42 glasovi ZA in 19 PROTI (VSEH:58).

Sprejeta sta bila tudi sklepa poslanca Antona Peršaka, ki se glasita: *"Državni zbor naj spodbudi občinske skupščine, da povprašajo ljudi ali želijo iti v oblikovanje novih občin."* In sklep: *"Vlada naj v roku prevzame upravne zadeve oz. državne zadeve v občinah."*

Zakon o lokalni samoupravi z oznako ZLS je bil objavljen v Uradne listu RS št.72/1993 stran 3765 in je začel veljati petnajsti dan po objavi.

6.1 BESEDILO ČLENOV ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon je prinesel končno ureditev tega pomembnega položaja na moderen način, ki ustreza vsem demokratično urejenim državam in tako pretrgal zadnjo vez s prejšnjim komunističnim obdobjem in uskladi lokalno samoupravo z novim pravnim in upravnim redom. Tekst *Zakona o lokalni samoupravi* je bil skladno z načeli nomotehnike po poglavjih razdeljen takole:

1. SPLOŠNE DOLOČBE od člena 1 do 11,
2. OBMOČJE IN DELI OBČIN od člena 12 do 19,
3. NALOGE OBČINE od člena 20 do 27,
4. ORGANI OBČINE od člena 28 do 48,
5. OBČINSKA UPRAVA od člena 49 do 50,
6. PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE od člena 51 do 60,
7. OBČINSKE JAVNE SLUŽBE od člena 61 do 63,
8. SPLOŠNI IN POSAMIČNI AKTI OBČINE od člena 64 do 71,
9. POKRAJINA od člena 72 do 87,
10. NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV od člena 88 do 90,
11. VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE IN PRAVIC POSAMEZNIKOV TER ORGANIZACIJ od člena 91 do 94,
12. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE od člena 95 do 102.

7 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI (1994-2005)

Zakon o lokalni samoupravi se je čez čas in skozi prakso pokazal za neučinkovitega, pokazale so se številne pomanjkljivosti, kot na primer protiustavni kriteriji za ustanovitev občin, pomanjkljivo opredeljeno področje razmerij med občinskimi funkcionarji (njihove pristojnosti, področja delovanja, imenovanja, plače...), zakon ni dovolj podrobno opredelil inšpekcijski nadzor v občinah, članstva v nadzornem odboru, v zakonu so manjkale jasne zakonske norme na področju razdelitve skupnega premoženja občin, zakon ni predvideval posebnega romskega predstavnika v nekaterih občinskih svetih itd., na katere pa so opozarjali strokovnjaki že pred samim sprejemom, vendar so bili preslišani. Na nekaterih področjih se je celo spuščal v take podrobnosti, da je bilo omejeno ne pa olajšano delovanje občin. Od leta 1994 do 2005 je bilo sprejetih 9 novel, ki so vsaka na svoj način spremenile vsebino zakona. V nadaljevanju naloge so predstavljene posamezne novele, zakaj je do njih prišlo in kakšne spremembe oz. dopolnitve zakona so prinesle.

7.1 NESPREJETA NOVELA ZLS POSLANCA FRANCA ZAGOŽNA

Poslanec dr.Franc Zagožen je vložil *Predlog zakona* zaradi neustavnosti 95.člena *Zakona o lokalni samoupravi*, kot je bilo kasneje ugotovljeno in razveljavljeno tudi s strani Ustavnega sodišča. Sporni 95.člen je govoril o volitvah v občine, ki niso bile ustanovljene v skladu s 139.členom Ustave RS.

Državni zbor je *Predlog zakona* o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi skladno s Poslovníkom DZ iz leta 1993 po hitrem postopku obravnaval na 17. redni seji, ki je potekala od 25.-28.1.1994 in od 1.-9.2.1994.

Podpredsednik DZ Vladimir Topler je besedo najprej dal predlagatelju zakona, dr.Francu Zagožnu. Dr.Franc Zagožen, je pojasnil, "*da je predlog zakona vložil pred odločitvijo Ustavnega sodišča in preden je bila vložena pritožba na Ustavno sodišče zaradi 95.člena zakona o lokalni samoupravi. Ustavno sodišče je potrdilo neustavnost prvega odstavka 95.člena. /.../ Rešitve, ki so ponujene v predlaganem zakonu so, menim, v skladu z ustavo, saj bi omogočile ustanovitev novih občin do pomladi leta 1994, torej letos spomladi do konca*

aprila in volitve občinskih svetov in županov do junija, tako da bi bil pravzaprav rok od poteka mandatov sedanjim občinskim skupščinam do izvolitve novih organov lokalne samouprave samo dva meseca. Podobna rešitev je že uzakonjena v Zakonu o lokalnih volitvah, kjer se v 24. in 25. členu predvideva dvomesečni rok za primer predčasnih volitev, če iz tega ali drugega razloga občinski organi, občinski svet izgubi mandat."

Po besedi predstavnikov poslanskih skupin je sledila splošna razprava. Kot prvi je svoje mnenje izrazil poslanec Anton Peršak, ki je menil: *"da je ta zakon poskušal narediti pravzaprav natančno tisto, kar je storila odločba Ustavnega sodišča, razveljaviti oz. spremeniti prvi odstavek določbe prvega odstavka 95.člena in pripeljati do tega, kar je zdaj z odločbo Ustavnega sodišča določeno, da se mora začeti reforma v vseh krajevnih skupnostih v Slovenji sočasno, v prvem krogu, da se prvi krog mora hkrati na nek način zaključiti in da so šele potem možne volitve. /.../ Sedaj se hoče z navadnim zakonom podaljšati mandate organom t.im. družbeno političnim skupnostim, to se pravi uvesti nek notranji konflikt...To se pravi, ker gre za podaljšanje mandata organom, ki so bili v enem ustavnem sistemu določeni, pa mislim, da je drugi razlog, zakaj se to da storiti samo z ustavnim zakonom."*

Tudi poslanec Žarko Pregelj je nastopil ostro, saj je menil: *"da to pomeni podaljšati mandat sedanjim občinskim delegatom, ki so bili v resnici izvoljeni na podlagi samoupravne zakonodaje. To se lahko naredi zgolj s spremembo ustave, oz. z ustavnim zakonom. Problematično je, da je ustavni zakon o začetku veljavnosti nove ustave povedal rok, do katerega je potrebno to narediti. /.../ Nova zakonodaja na podlagi ustave zahteva referendum in samo to je naša zahteva. Da se opravijo referendumi in potem v najkrajših rokih volitve."*

Poslanka Jana Primožič: *"V obrazložitvi, navajam, na stani 10 piše: Ustava uvaja lokalno samoupravo kot enega od temeljev državne ureditve prehoda iz prejšnjega komunalnega sistema na novo. Na ustavno koncipirani sistem lokalne samouprave ustavodajalec ni uredil z ustavnim zakonom za izvedbo ustave. Glede na to okoliščino Ustavno sodišče meni, da je kljub vsemu ustavno dopustno, ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin, urediti ta prehod tudi tako, da se z navadnim zakonom za sorazmerno kratko časovno obdobje podaljša mandat organov v obstoječih občinah."*

Po prvi obravnavi je stališče podalo matično delovno telo, Komisija za lokalno samoupravo: *"Komisija DZ za lokalno samoupravo je kot matično delovno telo na 25.seji 1.2.1994 sprejela*

naslednje poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, hitri postopek: Komisija meni, da je z razveljavitvijo prvega odstavka 95.člena ZLS, Uradni list Republike Slovenije št. 72/93, na podlagi odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U1 13/94, z dnem 21.1.1994, potrebno zagotoviti nadaljnje izvajanje Zakona o lokalni samoupravi, izvedbo referendumov za ustanovitev občin in lokalnih volitev v letu 1994 s sprejetjem ustreznih rešitev glede načina podaljšanja mandatne dobe občinskim skupščinam in skupščinam posebnih družbeno-političnih skupnosti."

Komisija DZ za lokalno samoupravo je državnemu zboru predložila predlog oz. sklep, naj se postopek vodi do konca, na koncu pa se **predlog zakona ne sprejme**.

Poslanec dr.Lev Kreft je nato predlagal sklep, da se zakon v prvi obravnavi ne sprejme in poslanci so z 45 glasovi ZA in 32 PROTI (VSEH: 72), sklep izglasovali.

7.2 PRVA NOVELA

Do predloga prve novele je pripeljala odločba Ustavnega sodišča o razveljavitvi 13.člena Zakona o lokalni samoupravi, ki je določal kriterije za ustanovitev občin. Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave je predlagala sprejem novih dveh členov 13. in 13.a. (novi pogoji za ustanovitev občin), da bi se v Sloveniji lahko ustanovile občine kot temeljne oblike lokalne samouprave, ki bi bile sposobne zadovoljevati skupne interese njihovih prebivalcev.

Na 15. izredni seji, ki je potekala od 14.-29.9.1994 so poslanke in poslanci obravnavali predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi - hitri postopek (po Poslovniku DZ iz leta 1993). Predlog zakona je v obravnavo zboru predložila Vlada Republike Slovenije.

Kadar so to zahtevale izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, je bilo mogoče sprejeti zakon po hitrem postopku. Predlog, naj se zakon sprejme po hitrem postopku, je dal predlagatelj zakona. Tak predlog je moral biti posebej obrazložen (člen 201 PoDZ-1993).

Če je državni zbor sklenil, da bo odločal o zakonu po hitrem postopku, je lahko združil vse tri obravnave predloga zakona na isti seji, tako da se je hkrati opravila splošna razprava, razprava

in glasovanje o členih ter razprava in glasovanje o zakonskem predlogu v celoti. Po hitrem postopku niso veljali roki, ki so bili določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku (člen 203 PoDZ-1993).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, hitri postopek je dobil kratico: EPA 771. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ, št. 32/1994, na strani 2.

Podpredsednik DZ Miroslav Mozetič je dal besedo najprej predstavniku Vlade, mag. Stanetu Vlaju: *"Vlada Republike Slovenije je pripravila te Spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi na podlagi odločb Ustavnega sodišča, zlasti tistih utemeljitev, ki govorijo, kaj je ustavni koncept občine, potem lokalne samoupravne skupnosti, tudi na podlagi izidov referendumov, ki so pokazali, da je potrebno oblikovati jasnejše kriterije za ustanovitev občin, zato je ob razveljavljenem členu 13., ki ga je črtalo Ustavno sodišče, Vlada predlagala in se predlaga, da se doda nov 13. člen, ki predvideva 8 pogojev. /.../ Vlada tudi predlaga, da se v Zakonu o lokalni samoupravi za 13. členom doda novi 13.a člen, ki določa spodnji prag števila prebivalcev. Torej, da ima občina najmanj 5.000 prebivalcev z možnimi izjemami zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov, pa lahko tudi manj kot 5.000 prebivalcev. /.../ Vlada Republike Slovenije je tudi z nekaterimi spremembami členov Zakona o lokalni samoupravi olajšala postopek za izločitev posameznega naselja iz občine in priključitev v drugo občino, tako da je omejila uporabo referenduma. V takem primeru se referendum izvede v naselju, ki se želi izločiti iz občine in priključiti drugi občini in tudi olajšalo nastanek novih občin v prihodnje, kadar bi naselja ali več naselij želelo ustanoviti novo občino, da se v takem primeru izvede referendum v tem naselju ali naseljih in je prišlo do ustanovitve občine, če preostali del občine izpolnjuje pogoje za nove občine. /.../ Na številne pobude in zahteve smo pripravili tudi po letu 1952 manjkajočo pravno definicijo mesta, tako da se predlaga za 15. členom 15.a člen, ki definira mesto kot večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij in da ima mesto več kot 3.000 prebivalcev. /.../ Zelo pomembno je, da smo v spremembah in dopolnitvah opredelili kriterije za mestno občino, to, kar ste spoštovani menili, da bi lahko uredil zakon o mestnih občinah. /.../ Mi smo v 16. členu zaostriili pogoje za pridobitev statusa mestne občine tako, da naj bi mesto imelo najmanj 20 tisoč prebivalcev in najmanj 20 tisoč delovnih mest, od tega*

najmanj polovica v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in da je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja."

Predlagatelji zakona so v Poročevalcu DZ št.32/1994 zapisali, da bi s spremembami in dopolnitvami zakona zagotovili skladnost oblikovanja območja občin z vsebino ustavne koncepcije občine. Občina kot temeljna samoupravna skupnost mora biti življenjska skupnost, za katero je značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje zavest o pripadnosti občini, v kateri gre za uresničevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev. Da bo bodoča občina lahko izpolnjevala svoje funkcije, mora imeti določeno število prebivalcev in mora biti gospodarsko močna, da bo sposobna pretežno z lastnimi sredstvi samostojno opravljati lokalne zadeve.

Na vrsti je bila predstavitev stališč poslanskih skupin. Za poslansko skupino Slovenske nacionalne stranke je mnenje predstavil Zmago Jelinčič: *"Strinjamo se z izjemami, ki dovoljujejo manjše občine na kritičnih področjih. Zato vemo, da je potrebno na določenih območjih imeti manjše občine. Recimo ob mejah, kjer je vprašljivost slovenskega ozemlja zelo velika, in kjer bi lahko zaradi prevelike občine prišlo do raznih dogovorov o odstopanju določenih slovenskih ozemelj Hrvatom, kar se je na primer dogajalo oz. se dogaja v občini Ljutomer."*

Ker ni bilo več stališč poslanskih skupin je bila na vrsti razprava poslank in poslancev. Anton Peršak je povedal, *"da status mesta v današnjih časih ne prinaša nekih pravic ali ne vem česa, je pa v veliki meri za prebivalce tistih mest simbolnega pomena in ne bi bilo po mojem mnenju prav, da bi sedaj nekemu eventualno status mesta vzeli, ki ga je nekdo imel recimo v trinajstem, štirinajstem stoletju."*

Po krajši razpravi poslancev so prešli na obravnavo zakona po posameznih členih.

Predlagani so bili amandmaji poslancev k členom: 1., 2., 2.a., 2.c., 2.č., 2.d., 3. in členu 4.; komisija DZ za lokalno samoupravo pa je predlagala amandma k 3.členu.

Poslanke in poslanci so sprejeli amandmaje k členom: 1., 2., 2.c., 2.č., 2.d., 3. (s tem se je 3.člen črtal) in 4.

Mag. Stane Vlaj je v teku obravnave večkrat pojasnil stališča Vlade: *"Sistem je potrebno postaviti tako, da bi ustvarili močne občine, ki bi bile sposobne na eni strani uresničevati lokalne zadeve javnega pomena, kar je temeljna vsebina in originalni delokrog, na drugi strani naloge, ki jih bo področna zakonodaja prenašala in zahtevala, da se opravljajo v bodočih občinah, na tretji strani, kar je pa nov moment in bi rekel, da je vplival na to, da so se posamezni resorji, posamezna ministrstva zavzela tudi za večje občine, za kriterij 5000 prebivalcev."*

Benjamin Henigman je zbranim poslancem prikazal model ureditve v Avstriji: *"Če primerjamo Zakon o lokalni samoupravi s sedanjo razdelitvijo oz. če želimo uveljaviti to voljo ljudi, na katero smo se tako in se še zgovarjamo in če upoštevamo, bom rekel konfiguracijo terena naše države, potem je gotovo 3000 prebivalcev tista meja, ki omogoča direktnejše odločanje in formiranje občin. /.../ Mislim oz. menim, da je nižji kriterij večja garancija, da se bodo ljudje lažje odločali za občino. /.../ Avstrijski model, kjer je država približno 7 krat večja. Ima 8 milijonov prebivalcev in ima približno 2400 občin. Od teh 2400 občin pa jih je 92% manjših, ima manj prebivalcev kot 5000, 82% teh občin ima manj prebivalcev kot 3000, kar 49% občin pa ima celo manj prebivalcev kot 1500. Potrebno je povedati, da 45% prebivalcev živi v občinah, ki so manjše, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev, 55% prebivalcev pa živi v občinah, večjih od 5000."*

Po številnih prekinitvah seje, so poslanci na koncu le sprejeli tudi naslov zakona. S tem je bila končana druga obravnava. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je za tretjo obravnavo pripravil čistopis zakona.

Tudi za tretjo obravnavo so bili predlagani amandmaji poslancev k členom: 1., 3., 7. in k členu 8. Poslanke in poslanci so sprejeli amandmaje k členom: 1. (črta se del besedila), 3. (redakcijske narave), uvede se nov člen 7.a. in k 8. členu.

Miran Potrč je pred končnim glasovanjem o predlogu zakona še enkrat nagovoril poslance: *"Sprejete spremembe in dopolnitve zakona v ničemer ne razrešujejo temeljnega ustavno-pravnega vprašanja, po kakšnem postopku ugotavljati voljo prebivalcev na določenem območju, brez česar Državni zbor po Ustavi z zakonom občine ne more ustanoviti. /.../ Ponavljam stališče Združene liste in tudi svoje, da brez ugotavljanja in spoštovanja volje prebivalcev na določenem območju ne bom sodeloval pri končnem sprejemu zakona, s*

katerim bi državni zbor proti volji prebivalcev teritorialno na novo razdelil državo. To namreč ne bi bila samouprava, ampak prisilna uprava nad teritorialno samoupravo in ljudmi tistih strank, ki se bodo tako odločile."

Podpredsednik Vladimir Topler je po končani razpravi dal na glasovanje predlog zakona v celoti in **poslanke in poslanci so 16.09.1994 z 41 glasovi ZA in 13 PROTI (VSEH: 57), zakon o spremembah in dopolnitvah izglasovali.**

Na koncu je bil na glasovanje dan še sklep: *"Državni zbor Republike Slovenije nalaga Vladi Republike Slovenije, da najpozneje 14 dni pred začetkom volilne kampanje za občinske svete in župane pojasni volivcem bistvo sprememb pristojnosti občin, županov in predvidenih bodočih relacij država-občina. Brošura naj bo kratka in razumljiva. Dostavljena naj bo vsakemu gospodinjstvu Republike Slovenije."* Tudi ta sklep so poslanci sprejeli.

Bistvo te prve novele oz. dopolnitve zakona o lokalni samoupravi je v opredelitvi pogojev za ustanovitev občine. Novost je tudi, da je novela uvedla najmanjše število prebivalcev, ki jih občina mora imeti (5000); opredelila je tudi referendum, ki mora biti izveden pred določitvijo območja občine. Na novo je tudi definirala mesto in mestno občino. Z novelo je bilo tudi določeno, da organizacijo pokrajin ureja poseben zakon.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 57/29.9.1994 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.3 DRUGA NOVELA

Predlog druge novele so vzpodbudile težave, ki so se pojavile ob začetku delovanja občinskih svetov in županov. Gre predvsem za pomanjkljivosti v zakonu na področju razmerij med županom in občinskim svetom, županom in odborom sveta, razmerje med občinskim svetom in upravnimi enotami in pomanjkljivosti na področju nezdržljivosti funkcij župana in drugih funkcionarjev.

Na 24. izredni seji, ki je potekala 18.1., 26.1. in od 21.-28.2.1995, je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (po Poslovniku DZ iz leta 1993) - hitri postopek, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, hitri postopek je dobil kratico: EPA 1005. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 6/1995, stran 9-15.

Predsednik DZ Jožef Školč, ki je vodil to izredno sejo je besedo najprej namenil predstavniku predlagateljev, ministru Kovačiču, ki je podal nekaj uvodnih izhodišč v zvezi z predlogom zakona: *"Kot vemo je bil Zakon o lokalni samoupravi sprejet 21.12.1993. Vemo, da ta zakon v bistvu določa temelje lokalne samoupravne skupnosti (če potegnemo zelo kratko genezo, vemo, da smo imeli 62 komun, sedaj pa 147, 6.000 naselij, 1200 krajevnih skupnosti) in v bistvu uvajamo tretjo vejo fundamentalnih standardov evropske parlamentarne demokracije: prva so človekove pravice, druga princip delitve oblasti in tretja uvajanje lokalne samouprave. V bistvu je s 1.1.1995 stekel dvojni proces, kot vemo: 1. proces uvajanja lokalne samouprave oz. koncipiranje in konstituiranje novih občin, in, kot drugo, hkrati preobrazba državne uprave - predvsem v kontekstu 1. člena zakona o upravi, s katerim je vse upravne funkcije prevzela država. Pri reformi lokalne samouprave gre v bistvu za tri sestavine, in sicer prva je teritorialna, druga je funkcionalna in tretja organizacijska. /.../ Pri tem predlogu gre za 12 vsebinskih sklopov: prvo je sklop teritorialnih sprememb, drugo, da občina opravlja tudi določene statistične, evidenčne in analitične funkcije, tretje, da se občini lahko dodeli poseben status, četrto, kar je izjemno pomembno, pristojnosti sveta, peto komisije in odbori, šesto pristojnosti župana in podžupana, sedmo pristojnosti predsednika sveta, osmo nezdružljivost funkcij, deveto občinska uprava, deseto, prenos pristojnosti oz. status predpisov prejšnjih občin, enajsto ustanoviteljske pravice in dvanajsto, plače."*

Predlagatelji so v Poročevalcu DZ zapisali, da so razlogi za sprejem zakona tudi zato, ker začetek delovanja občinskih svetov in županov spremljajo težave, ki so tudi posledica tega, da v zakonu o lokalni samoupravi nekaj vprašanj ni urejenih ali pa so posamezni členi zakona nedorečeni. To zlasti velja za razmerje županov do občinskih svetov in županov do odborov sveta, za vprašanje nezdružljivosti funkcije župana in drugih funkcionarjev, vključno načelnikov upravnih enot in predstojnikov notranjih organizacijskih enot, ter zaposlenih v občinski upravi s članstvom v občinskem svetu ter za razmerja občinskih svetov do upravnih enot.

Breda Pečan je predstavila mnenje Komisije DZ za lokalno samoupravo, ki je kot matično delovno telo obravnavalo ta zakon: *"Komisija je opravila splošno obravnavo k Predlogu*

zakona in sprejela dva sklepa. Prvič tega, da meni, da je zakon primeren za obravnavo na seji Državnega zbora in tudi predlaga Državnemu zboru, da ga po razpravi sprejme. In tudi, kot je bilo že izglasovano, da podpira hitri postopek glede na to, da je v veljavnem Zakonu o lokalni samoupravi nekaj nedorečenosti in nenatančnosti ter da to omogoča različna tolmačenja in onemogoča usklajeno in nemoteno delovanje in sodelovanje županov in občinskih oz. mestnih svetov pa tudi pravočasno pripravo in sprejem statutov v občini."

Seja se je nadaljevala s krajšo razpravo predstavnikov poslanskih skupin in malo daljšo razpravo posameznih poslancev. Maks Sušek je predstavil svoje mnenje o predlogu zakona: *"Mnenja sem, da se pri sprejemanju tega popravka ne bi smeli preveč oddaljiti od samega namena, in ta je: urediti osnovna razmerja med občinskim svetom in županom (kar je pravzaprav bistveni spor), bolje definirati krovna izhodišča za spreminjanje teritorijev in občin, določiti realnejše roke za sprejem statutov, organizacije in delitve premoženja ter definirati združljivost ali nezdružljivost funkcij članov občinskega sveta, župana, podžupana in članov nadzornega odbora občine ter verjetno tudi, tako kot je tudi predvideno v samem popravku, bolj definirati samo relacijo župana in pa občinske uprave."*

Poslanec Jožef Kopše: *" /.../ Vendarle je župan tisti, ki vodi občino in ima svet. Že sama beseda svet pove, da je to posvetovalni organ, v določeni meri tudi zakonodajni organ za občino, ima določene pristojnosti. In te pristojnosti morajo biti ločene. Sedaj pa nekateri poskušajo narediti ene svoje vrste samoupravni sistem znotraj te lokalne samouprave, kjer bi spet prišlo do stanja, da ne bi vedeli, ali je to župan tisti, ki je odgovoren za določeno stvar ali zaslužen, ali je to sveti tisti, ki je odgovoren ali zaslužen, ali celo predsednik sveta odgovoren ali zaslužen. Te razmejitve morajo biti popolnoma točne. "*

Franc Horvat: *"Podpiram predlog za to, da se pospeši ustanavljanje pokrajin, kajti prepričan sem in iz prakse se kaže, da je vsaj z gospodarskega vidika škodljivo, da smo pokrajine nekako pustili oz. da organiziranje pokrajin zaostaja. In to bi argumentiral z dvema argumentoma: 1. nujno so potrebne pokrajine za tiste naloge, ki presegajo možnosti posamezne občine. Gre predvsem za področje načrtovanja razvoja, načrtovanja prostora, infrastrukture, ekologije in podobnega. In pa 2. za področje gospodarskih odnosov s tujino, predvsem z obmejnimi regijami."*

Po končani razpravi poslank in poslancev so prešli na drugo obravnavo predloga zakona, razprava in odločanje o posameznih vloženi amandmajih. Amandmaji so bili vloženi k členom: 2., 3., 4., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 18., 19., 20., 21., 23., 25. in členu 26.

Sprejeti so bili amandmaji k členom: 2., 3., 4. (člen se je v celoti spremenil), 7., 10., 11., 12., 13., 14., 16., 18. (člen se črta), 19., 20., 21., 23. in členu 26. Poslanke in poslanci so sprejeli tudi vse tiste člene, h katerim niso bili vloženi amandmaji. Sprejeli so tudi naslov zakona in s tem se je zaključila druga obravnavo.

Čistopis predloga zakona je za tretjo obravnavo pripravil Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve.

Tudi v tretji obravnavi predloga zakona so poslanci in poslanke vložili amandmaje k členom: 2., 3., 4., 7., 10., 11., 12., 14., 16., 18., 19. in k členu 25.

Sprejeti so bili amandmaji k členom: 2., 4., 7., 10., 14., 16., 19. in k členu 25.

Kratka razprava je med poslanci potekala okoli sprejema amandmaja k 14. členu.

Miran Potrč: *"Prvo, na kar bi rad opozoril, je dejstvo, da smo nezdržljivost opravljanja funkcij občinskega svetnika, župana in podžupana uvedli potem, ko smo volitve že opravili. /.../ In drugi problem, o katerem bi jaz rekel: če bodo posledica tega kakršnekoli nove volitve, potem jaz mislim, da je to z vidika zapravljanja tudi državnega denarja, in vidika tudi zafrkavanja ljudi, ki niso posebej navdušujoče vsi šli na lokalne volitve, da najbrž še enkrat sedaj zahtevati, da gredo voliti, nima smisla."*

Dr. Lev Kreft: *"Naš sekretariat želim vprašati: Ali so pristojnosti, ki smo jih spremenili nebitvene in nekonceptualne, kar pomeni, da jih lahko spreminjamo vsak mesec in, ali nezdržljivost prav tako niso v nobeni zvezi s temeljnimi vsebinskimi rešitvami zakona in jih zato tudi lahko spreminjamo med mandatom vsak mesec ali vsak teden, če nam bo tako ustrezalo? To sprašujem sekretariat, ne predlagatelja. Za predlagatelja sem si na jasnem, da je prepričan, da se lahko z lokalno samoupravo dela iz tedna v teden kar si pač kdo zaželi. In hkrati sprašujem, mislim, na vprašanje, na katerega sekretariat ni odgovoril, ko je zakon*

pregledoval, ne prej ne zdaj, to pa je: ali to pomeni, da sprejemamo zakon z retroaktivnim učinkom, ki zaradi tega ni v skladu z ustavo? Sprašujem torej, ali pri vprašanju pristojnosti in nezdružljivosti spreminjamo zakon tako, da sprejemamo retroaktivni učinek zakona na že opravljene volitve, na že predpostavljene pristojnosti, na že konstituirane organe? Kajti, če gre za to, je seveda zakon, ki ga sprejemamo zamen."

Na koncu je dal predsednik DZ Jožef Školč na glasovanje še predlog zakona v celoti. **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah je bil 28.02.1995 z 33 glasovi ZA in 19 PROTI (VSEH: 49) sprejet.**

Sprejet je bil tudi sklep poslanca Ferija Horvata, ki se glasi: *"Državni zbor nalaga Vladi Republike Slovenije, da do 20.marca 1995 predloži poročilo o poteku reorganizacije državne uprave z že izvedenimi in predvidenimi ukrepi na področju organizacije in sistematizacije."*

Bistvo sprejete druge novele je, da je določila pogoje za združevanje ali razdelitev občin; opredelila je pristojnosti in odgovornosti župana, podžupana, članov občinskega sveta; status župana, podžupana in članov občinskega sveta; opredelila je kdaj poteče oz. preneha mandat članom občinskega sveta; opredelila je združljivost in nezdružljivost posameznih funkcij; pogoje za ustanovitev pokrajin in določbe o sprejemanju občinskega poslovnika.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 14/10.3.1995 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.4 PREDLOG OBVEZNE RAZLAGE 19.ČLENA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zaradi različnih tolmačenj, ki so se pojavila v javnosti, predvsem v novo ustanovljenih občinah v zvezi z statusom krajevne skupnosti je poslanka Breda Pečan vložila predlog za obvezno razlago 19.člena. Pri 19.členu je bila dvomljiva vsebina, saj se ni vedelo, kaj je Državni zbor mislil, ko je predpisal, da občina določi status krajevne skupnosti kot pravne osebe.

Na 33. redni seji, ki je potekala od 20.-23.junija in od 18.-21.julija 1995, je Državni zbor RS obravnaval predlog za sprejem obvezne razlage 19.člena zakona o lokalni samoupravi po Poslovniku DZ iz leta 1993, ki ga je v odločanje predložila poslanka Brada Pečan.

Predlog za sprejem obvezne razlage zakona je lahko podal vsakdo, kdor je imel pravico predlagati zakon. Predlog iz prejšnjega odstavka tega člena je moral vsebovati naslov zakona, označitev člena, za katerega se je zahtevala obvezna razlaga, razloge zanjo in predlog besedila obvezne razlage (člen 208 PoDZ-1993).

Predlog je poslal predlagatelj predsedniku državnega zbora. Ta je poslal predlog matičnemu delovnemu telesu, sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve ter vladi (člen 209 PoDZ-1993).

Na podlagi mnenja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve in poročila matičnega delovnega telesa je državni zbor odločil, ali predlog za obvezno razlago sprejme (člen 210 PoDZ-1993).

Če je državni zbor sprejel predlog za obvezno razlago zakona, je naložil sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve, da je pripravil končno besedilo obvezne razlage (člen 211 PoDZ-1993).

O obvezni razlagi zakona je državni zbor razpravljal in glasoval. Na seji državnega zbora je lahko povedal mnenje o besedilu obvezne razlage tudi predlagatelj zakona, na katerega se je nanašala obvezna razlaga. Besedilo obvezne razlage je bilo sprejeto, če je zanj glasovala večina poslancev, ki je bila določena za sprejem zakona, na katerega se je nanašala obvezna razlaga (člen 212 PoDZ-1993).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog akta kratico in predlog za sprejem obvezne razlage 19.člena zakona o lokalni samoupravi je dobil kratico: EPA 1088. Predlog obvezne razlage je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 18/1995, stran 11.

Podpredsednik DZ Vladimir Topler, ki je vodil to redno sejo je besedo najprej namenil predlagateljici obvezne razlage, poslanki Bredi Pečan.

Breda Pečan je zbranim obrazložila namen vloženega predloga: *"Obvezno razlago sem predlagala Državnemu zboru v sprejem zato, ker se je v javnosti, zlasti pa v novoustanovljenih občinah pojavilo več strokovnih mnenj v zvezi s tem, ali je krajevna skupnost lahko pravna oseba ali ne. Glede na to, kaj je zapisano v 19.členu zakona o lokalni samoupravi, sem domnevala, da je situacija taka, ker se pojavljajo v zvezi s tem 19.členom različna mnenja, da bi bilo smiselno in tudi zaradi dela v občinah zelo utemeljeno, če bi Državni zbor kot zakonodajno telo, ki je edino poklicano za to, da daje izvirna tolmačenja k zakonu, ki jih je sam sprejel, da pove, kaj je bilo pravzaprav mišljeno pri dikciji, da občina določi pravni status krajevne skupnosti."*

Maks Sušek je v imenu Komisije za lokalno samoupravo, ki je kot matično delovno telo obravnavala predlog pojasnil, da je komisija sprejela sklep, da je obvezna razlaga potrebna.

Za predstavnika Vlade RS je spregovoril minister Boštjan Kovačič: *"Mi ocenjujemo, da je krajevna skupnost tako pomembna, vitalna, življenjska situacija, s katero se ni za igrati in teh krajevnih skupnosti je v Sloveniji 1203, da so te institucije odigrale izjemno pomembno vlogo v vzpostavljanju vitalne infrastrukture, da poznajo institut samoprispevka. Samoprispevek je bil pač tisti, ki je bogatil infrastrukturo v posameznih sredinah. /.../ Mislim, da krajevne skupnosti, in tudi po naši strokovni oceni, preko 100 statutov, ki smo jih do sedaj pregledali, so v glavnem vključili ta institut krajevne skupnosti kot pravne osebe, jasno, z omejeno pravno sposobnostjo, s specialno sposobnostjo v okviru, kakor jih določa posamezni statut."*

Besedo je nato podpredsednik DZ Vladimir Topler namenil predstavnikom poslanskih skupin. Za Slovenske krščanske demokrate je spregovorila Jana Primožič: *".../ Zato bi podala samo nekaj utemeljitev, zakaj krajevna skupnost ne more biti pravna oseba, in sicer iz prispevka profesorja doktorja Šmidovnika v strokovni reviji Pravna praksa. In sicer sledeče. Krajevne skupnosti so kljub navedeni novi ureditvi slej ko prej koristna institucija, zlasti v občinah z večjim teritorialnim obsegom. Vendar pa morajo biti odnosi med občino in krajevnimi skupnostmi urejeni tako, da ne bodo razbijali občine same. S predlagano razlago zakona bi pokvarili institucije krajevne skupnosti same po sebi in jo onesposobili za uporabo v koristne namene, za katere se je izkazala v dosedanji praksi. Logično je, da občine ne bi bile pripravljene ustanavljati krajevne skupnosti s položajem, ki bi ogrožal oz. razbijal občine same."*

Splošna razprava je potekala veliko bolj burno. Miroslav Mozetič: *"/.../ Trdim, moje stališče je tako in me bo težko kdo prepričal, da je s tem, če damo krajevnim skupnostim status pravne osebe znotraj občine kot temeljne lokalne skupnosti, da bo to zagotovljen nek vitalni in ne vem kakšen interes, ki ga je politično prej razlagal gospod minister. Prej obratno in to se tudi dogaja, da praktično postajajo občine, ki so na novo nastale, ne tiste, ki so ostale v prejšnjih centrih oz. tam, kjer so že bile občinske stavbe, postajajo občine najemniki, gostje ali pa nekaj, bom rekel ne bodi jih treba znotraj krajevnih skupnosti. /.../ S tem, ko bodo imele krajevne skupnosti status pravne osebe, bodo samostojno lahko nastopale. Vse je treba rešiti, kaj je s proračuni krajevnih skupnosti in z javnimi financami in z vsemi temi zadevami in zadolževanjem in vsem po vrsti, kar velja za občino."*

Poslanka Jana Primožič: *"Opredelitev krajevne skupnosti kot pravne osebe pomeni poslovanje v svojem imenu in za svoj račun, seveda s svojim žiro računom, samostojno zadolževanje, ki ni limitirano nikjer, niti v zakonu o financiranju občin; sklepanje pogodb, posredovanje in razpolaganje z lastnino. Vse lepo in prav, vendar v načelu to pomeni, da s podelitvijo statusa pravne osebe krajevnim skupnostim res delamo občine v občini. Namesto, da bi omogočili krajevnim skupnostim, da se samostojno oblikujejo, mogoče tudi večje krajevne skupnosti kot občine, s popolno finančno in pravno samostojnostjo, delamo neke krajevne skupnosti, ki v naš pravni in zakonodajni sistem vnašajo samo zmedo."*

Lojze Janko je pojasnil stališče Službe Vlade za zakonodajo: *"Služba Vlade za zakonodajo je izhajala iz stališča, da je v zakonodaji občina opredeljena kot temeljna lokalna samoupravna skupnost. Torej podtemeljnih ali subtemeljnih skupnosti kot samostojnih pravnih oseb z vsemi pravicami, obveznostmi in odgovornostmi ni, vendar je po drugi strani res in je dejstvo, da vse te krajevne skupnosti, ki obstajajo so pravne osebe. /.../ Mi smo menili, da bi bilo bolje, in to kot neka razmišljanja v sistemu čez par let, da bi bil status krajevnih skupnosti takšen, da bi lahko v imenu in za račun občine določene zadeve urejali, skratka, vse tiste zadeve, ki bi jih jim občina prepustila."*

Zoran Madon: *"/.../ Če bo krajevna skupnost pravna oseba, se pravi, da nastopa samostojno v pravnem prometu in bo tudi samostojna in najemala kredite in poslovala in tako naprej. Nihče, ki bo dal kredit krajevni skupnosti, ne bo vprašal, kaj piše v statutu občine. Krajevna skupnost bo kredit najela kot pravna oseba, ampak na koncu, s čim ga bo vračala? Krajevna skupnost premoženja kot takega, ali pa tudi če bo kot pravna oseba, prej ali slej se pravna"*

kontinuiteta konča na občini. In kredit bo morala vračati občina. Zato bo to dejansko povzročilo mnoge spore."

Proti koncu razprave se je še enkrat oglasila poslanka Jana Primožič: *"Še enkrat opozarjam na to, da dati popolno samostojnost, brez odgovornosti, ki ni opredeljena v nobenem zakonu, ni prav. Ustvarjamo namreč spet novo finančno anarhijo. Nikjer ne piše, za koliko se lahko krajevna skupnost kot pravna oseba zadolži, kakšne pristojnosti oz. odgovornosti ima. Občinski svet je brez nadzora, omejitve ima lahko samo v tem, da tej krajevni skupnosti ne daje nobenih sredstev."*

Mag. Stane Vlaj je še pojasnil: *".../doslej smo pregledali 100 statuten novih občin. V teh 100 statutih novih občin je 7 primerov, da so ukinili krajevne skupnosti in namesto njih vpeljali vaške skupnosti. To so zlasti manjše občine. Naše stališče, strokovno in v službi je bilo, da je v procesu uresničevanja lokalne samouprave, v skladu z ustavnim načelom avtonomije, notranja členitev občine prepuščena njej sami, ker je občina sistemsko definirana kot samoupravna lokalna skupnost, je glede vprašanj, ki zadevajo samo prebivalce občine, tudi sama svoj zakonodajalec."*

Podpredsednik Vladimir Topler je nato na glasovanje dal sklep: *"Državni zbor RS sprejema predlog za obvezno razlago 19.člena zakona o lokalni samoupravi."* **Poslanke in poslanci so predlog z 34 glasovi ZA in 15 PROTI (VSEH: 53) sprejeli.**

Na koncu je bil sprejet tudi predlog: *"Državni zbor nalaga Sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve, da pripravi končno besedilo obvezne razlage, pri čemer naj upošteva spreminjevalni predlog Komisije za lokalno samoupravo."*; sprejet je bil z 34 glasovi ZA in 7 PROTI (VSEH: 52).

Obvezna razlaga 19. člena zakona o lokalni samoupravi se je torej glasila: *"Pravni status ožjih delov občine (krajevnih, vaških ali četrtnih skupnosti) obsega njihovo pravno samostojnost in njihova pravna upravičenja oz. pravice in pooblastila v pravnem prometu, ki jih določa statut občine in so odvisna od nalog, ki jih v skladu s statutom občine ožji deli občine opravljajo samostojno. V tem okviru je možno, da se kot pravni status določi "status pravne osebe" oz. "status osebe javnega prava"."*

7.5 TRETJA NOVELA

Zaradi pomanjkljivosti *Zakona o lokalni samoupravi*, ki so se pojavila na področju inšpekcijskega nadzorstva v občinah je Vlada Republike Slovenije predlagala tretjo novelo. V izvorno pristojnost občine sodi tudi področje nadzora, predvsem sprejemanje predpisov in drugih občinskih aktov in ukrepov, vendar pa po *Zakonu o lokalni samoupravi* ni instrumentov za učinkovit nadzor nad izvajanjem teh predpisov in ukrepov. To pomanjkljivost je bilo potrebno dopolniti z novelo zakona. Skrajšani postopek za sprejem novele zakona je bil predlagan zato, ker je šlo za manj zahtevno dopolnitev zakona.

Na 4. redni seji, ki je potekala od 22.-30.aprila in od 6.-21.maja 1997, je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije.

Skrajšani postopek za sprejem zakona:

Državni zbor je lahko na obrazložen predlog predlagatelja, s katerim je soglašalo matično delovno telo po poprejšnjem mnenju Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve, odločil, da se na isti seji opravi vse tri obravnave predloga zakona po določbah poslovnika po skrajšanem postopku, kadar je šlo za:

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakonov;
- prenehanje veljavnosti posameznih zakonov ali njihovih posameznih določb;
- manj zahtevne uskladitve z drugimi zakoni;
- spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi z odločbami ustavnega sodišča.

V skrajšanem postopku za sprejem zakona so se amandmaji lahko vlagali samo k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona (člen 204.a PoDZ-1994).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek je dobil kratico: EPA 1545. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 25/1996, stran 23 in št. 26/1996, stran 5.

Predsednik DZ Janez Podobnik, ki je vodil to redno sejo je besedo najprej namenil predstavniku predlagateljev zakona, ministru Božu Grafenauerju.

Minister Božo Grafenauer je pojasnil: *"Gre za predlog, ki ga je Vlada Republike Slovenije vložila že 24. junija 1996. V zakonu se predlaga dopolnitev z novim, to je 50.a členom, ki daje zakonsko podlago za ustanovitev občinske inšpekcije oz. za upravljanje inšpekcijskega nadzorstva nad izvrševanjem predpisov, ki jih v okviru svoje izvirne pristojnosti sprejemajo občine. To nadzorstvo bi opravljali občinski inšpektorji, kot delavci s posebnimi pooblastili. Pri predlaganem besedilu 50.a člena, po predlaganem besedilu tega člena morajo inšpektorji izpolnjevati pogoje, kot so sicer predpisani za inšpektorje z Zakonom o upravi, pa tudi njihova pooblastila, dolžnosti in odgovornosti so enaka, kot jih imajo inšpektorji po Zakonu o upravi. Predlagana norma tako predstavlja, predvsem formalno pravno podlago za upravljanje inšpekcijskega nadzorstva, tudi nad uresničevanjem oziroma izvrševanjem občinskih predpisov. Pri tem pa se položaj inšpektorjev, ki bodo opravljali naloge tega nadzorstva, veže na določila, ki opredeljujejo sicer veljavni pravno-normirani sistem inšpekcijskega nadzorstva v državi. Jasno je, da je za učinkovito upravljanje zadev lokalnega pomena, ki jih občina ureja s svojimi predpisi, potrebno zagotoviti nadzorstvo nad izvajanjem teh predpisov, neizvajanje pa seveda tudi ustrezno sankcionirati."*

Besedo je nato dobil predstavnik Komisije DZ za lokalno samoupravo, ki je predlog obravnavala kot matično delovno telo. Vili Trofenik: *"Komisija za lokalno samoupravo je obravnavala Predlog zakona o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi in ugotovila, da je stanje na področju nadzora nad izvajanjem predpisov, ki so v pristojnosti lokalnih skupnosti, nevzdržno in je sprejetje takega zakona nujno potrebno, da se uredi življenje in delo v lokalni skupnosti. Komisija tudi podpira skrajšani postopek."*

Ker nihče ni želel več razpravljati in ker ni bilo vloženega nobenega amandmaja, so poslanke in poslanci glasovali o vseh členih skupaj.

Predlog zakona je bil z 52 glasovi ZA (VSEH: 53) sprejet. Prav tako je bil tudi sprejet naslov zakona.

Tudi tretja obravnava je potekala brez zapletov in brez razpravljavcev, tako, da je bil **predlog zakona o dopolnitvi ZLS 30.04.1997 z 56 glasovi poslancev (VSEH: 55) soglasno sprejet.**

Ta tretja novela je opredelila nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti na enak način, kot to velja za državno inšpekcijo.

Zakon o dopolnitvi zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 26/16.5.1997 in je začel veljati petnajsti dan po objavi.

7.6 ČETRТА NOVELA

Ob izvajanju določb *Zakona o lokalni samoupravi* so se pokazale nekatere slabosti in pravne praznine, ki jih je bilo potrebno v postopku sistema lokalne samouprave odpraviti. Najnujnejše spremembe in dopolnitve zakona so poleg uskladitve določb zakona z zahtevami Ustavnega sodišča (9., 16. in deli 18. in 19. člena so bili v neskladju z ustavo) še na področju nadzornega odbora. Pomanjkljivosti so se pojavile tudi pri izvajanju določb o občinski upravi, predvsem o vodenju, organizaciji in samem statusu občinske uprave. Četrta novela je bila predlagana za sprejem po skrajšanem postopku, saj je Ustavno sodišče določilo časovne roke (1 leto za določbe o statusnopravnih značilnostih krajevnih skupnosti in 6 mesecev pred razpisom naslednjih lokalnih volitev za določbe o imenu in sedežu občine) v katerih je bilo potrebno nepravilnosti odpraviti.

Na 7. redni seji, ki je potekala od 28.-30.oktobra in od 18.-21.novembra in 12.12.1997 in pa 4.2.1998, je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek je dobil kratico: EPA 231-II. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 35/1997, stran 7.

Podpredsednik Miroslav Luci je besedo najprej dal predstavniku predlagateljev, ministru za področje lokalne samouprave, mag.Božu Grafenauerju: *"Predlagane spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi vsebujejo določbe, ki pomenijo odpravo neskladnosti Zakona o lokalni samoupravi z Ustavo; to je neskladnosti, ki jih je v svojih odločbah*

ugotovilo Ustavno sodišče. Vsebujejo pa tudi nekatere druge manjše spremembe in dopolnitve, ki ne posegajo v bistvene konceptualne rešitve zakona. /.../ Predlagana novela Zakona o lokalni samoupravi vsebuje nujne spremembe in dopolnitve predvsem na treh področjih: Prvič; določbe, ki urejajo kriterije za določitev imena in sedeža občine, so nujne zaradi potekajočega postopka uskladitve zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij z odločbo ustavnega sodišča. Ime in sedež občine sta konstitutivna elementa ustanovitvenega akta, to je zakona o ustanovitvi občine ter o določitvi njenega območja, o katerih se izvede predhodni referendum. /.../ Druga skupina sprememb. To so določbe o ožjih delih občine, ki opredeljujejo možne oblike notranje členitve občin, njihovo organizacijo, organe ter pravni status. Ožji deli občin so po predlaganih določbah oblika dekoncentracije izvajanja občinskih nalog ter so normativno, teritorialno, organizacijsko in premoženjsko ter finančno del občine. Koncretne odločitve so seveda prepuščene občini ter ureditvi v občinskem statutu. Vendar je z zakonom predpisana obvezna vsebina statuta občine v primeru, da le-ta podeli svojim delom status pravne osebe. Določbe so naravnane na varovanje udeležencev pravnega prometa, če v njem sodelujejo deli občine. Tretjič. Nujne so bile tudi določbe sprememb in dopolnitev zakona, ki občinam omogočajo ustanovitev organov skupne občinske uprave."

Na vrsti je bila razprava poslanskih skupin. Kot prvi se je prijavil predstavnik poslanske skupine Združene liste socialnih demokratov. Aurelio Juri: "/.../ Gre predvsem za to, da poiščemo in ponudimo primerne odgovore na situacije kakršne so. Permanentni in težko rešljivi konflikti oziroma kompetenčni spori znotraj občin, zlasti med župani in občinskimi sveti, prepočasnost reševanja zapletov v odnosih med občinami, ki so nastale iz prejšnjih komun, recimo ob urejevanju premoženjsko-pravnih razmerij oziroma tako imenovanih delitvenih premoženjskih bilanc ali upravljavskih pravic. Negativni učinki, ki jih na kakovost storitev, ki sta jih država in občina dolžni zagotavljati občankam in občanom, producirajo napetosti in nesporazumi med občinami, na eni, ter upravnimi enotami in drugimi državnimi organi na drugi strani. Neracionalnosti, zastoji in neučinkovitosti pri reševanju zadev na področjih kot so upravljanje s kmetijskimi zemljišči in gozdovi, varovanje okolja in načrtovanje prostora, urejanje prometa in še in še bi pri tem lahko našteali. Predlagani zakon navedenih vprašanj ne razrešuje. Ponuja le neke manjše, pa ne zato nepomembne popravke, ki pa žal ne segajo v bistvo slabosti veljavne ureditve. "

Ker ni bilo več razpravljavcev, se je zaključila prva obravnava predloga zakona.

Po prekinitvi so poslanke in poslanci prešli na glasovanje o vloženi amandmaji.

Amandmaji so bili vloženi k členom: 1., 2., 3., 4., 5., 12., 13. in k členu 18. Sprejeti so bili vsi amandmaji k navedenim členom, vsi členi h katerim niso bili vloženi amandmaji in naslov zakona.

Daljša razprava je potekala samo okoli 12.člena, ki je govoril o občinski upravi, odnosu med županom, občinsko upravo in tajnikom občine.

Poslanec Samo Bevk: *"Glede na številne zaplete, na relaciji med županom in občinskim svetom, smo predlagali, da bi se izognili enemu od potencialnih zapletov, ki nastanejo in nastajajo v praksi v slovenskih občinah in tako dali pravico županu, ki je neposredno izvoljen, na neposrednih volitvah, da tudi sam odloča o imenovanju in razreševanju tajnika."*

Poslanec Aurelio Juri: *"Že v osnovni dikciji je opredeljeno, da je tajnik občinske uprave imenovan s strani občinskega sveta, to pomeni ob vsakem mandatu, občinski svet že ob sedanjih ureditvah imenuje občinskega tajnika, da pri tem v kolikor do takega imenovanja ne pride, mu pravice iz delovnega razmerja ne prenehajo in kot zaposlen v občinski upravi in najvišji zaposlen v občinski upravi, ohrani ustrezno mesto, ampak ne v vlogi tajnika občine."*

Poslanec Rudolf Petan: *"/.../ Poleg tega, če mi obvezno predpišemo tajnika, z obvezno izobrazbo potem bi vas spomnil na to, da bo zelo težko za te manjše občine, pa ni treba, da so manjši kraji, lahko so tudi malo večji kraji, dobiti človeka s tako izobrazbo, ki bo pripravljen biti tajnik občine. Bomo pa imeli take ljudi, ki so v tistem kraju in bodo pripravljeni za določeno delo pogodbeno tudi to delo opraviti, vsekakor kvalificirano."*

Tudi v tretji obravnavi predloga zakona so bili vloženi amandmaji in sicer k členom: 5. in 18. členu predloga zakona. Sprejet je bil amandma k 18.členu poslanskih skupin LDS, SLS in Demokratične stranke upokoencev.

Zbor je z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sprejel zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi. **Sprejet je bil 30.10.1997 z 52 glasovi ZA in 1 PROTI (VSEH: 53).**

V odločanje je bil predložen tudi sklep, ki se glasi: "*Državni zbor RS poziva Vlado Republike Slovenije, da napovedane spremembe in dopolnitve zakona o lokalni samoupravi ter zahtevane spremembe in dopolnitve zakona o financiranju občin predloži Državnemu zboru na način in v terminu, ki bosta omogočila redni postopek ter sprejem in uveljavitev sprememb in dopolnitev obeh zakonov pred naslednjimi lokalnimi volitvami, decembra 1998. Sočasno naj Vlada republike Slovenije predloži tudi zakon o pokrajinah.*" Tudi ta sklep je bil brez razprave z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sprejet.

Četrta novela je določila kriterije za določanje imena in sedeža občine, določila je pravno podlago za ustanovitev organov občinske uprave ter skupnih organov občinske uprave, natančneje je razmejila pristojnosti med občinskimi organi pri odločanju o razpolaganju s premoženjem. Zakon je tudi dopolnjen z določbami, ki na novo urejajo celotno področje členitve občin na dele občin oz. daje občinam možnost, da z razdelitvijo svojega območja na krajevne, vaške ali četrtne skupnosti izvedejo tudi dekoncentracijo nalog ter v skladu z načelom decentralizacije približajo odločanje o lokalnih javnih zadevah občanom. Nove določbe natančno opredeljujejo pravni status delov občin, ki imajo pravno subjektiviteto, določajo njihovo zastopanje, način financiranja ter odgovornost za obveznosti.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 70/14.11.1997 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.7 PETA NOVELA

Zakon o lokalni samoupravi opredeljuje organizacijske in vsebinske vidike delovanja občine, pri tem pa so se v praksi pokazale nekatere nedorečenosti. Zaradi takih nedorečenosti se pogosto pojavi napačno ali pa celo neustavno delovanje. Ena od takih nepravilnosti je tudi razlaga 32.a. člena ZLS, ki v tretjem odstavku pušča odprto vprašanje o tem, kdo vse ne sme biti član nadzornega odbora Občine. Ta predlagana sprememba pomeni uskladitev določbe 32.a. člena ZLS z Ustavo RS in osnovnimi načeli demokratične družbe.

Na 19. izredni seji, ki je potekala od 20. januarja 1998, je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembi zakona o lokalni samoupravi - hitri postopek (po Poslovniku DZ iz leta 1993), ki ga je v odločanje predložil poslanec Miroslav Mozetič.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembi zakona o lokalni samoupravi - hitri postopek je dobil kratico: EPA 324-II. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 61/1997, stran 5 in popravek v št. 10/1998 stran 39.

Ker je bil predlagatelj poslanec Miroslav Mozetič odsoten je podpredsednik DZ Andrej Gerenčer dal besedo predstavniku Komisije DZ za lokalno samoupravo, ki je predlog zakona obravnavala kot matično delovno telo. Vili Trofenik: *"Komisija je obravnavala predlog zakona, ki ga je vložil poslanec Mozetič in je ob obravnavi sprejela tudi kritična mnenja sekretariata za zakonodajo in jih v soglasju s predlagateljem zakona povzela kot dva lastna amandmaja. V kratkem, poleg tega, kar je napisano, še samo, da izpostavimo, da komisija podpira predloženi zakon in tudi hitri postopek."*

Ker ni bilo drugih razpravljavcev so poslanke in poslanci prešli na drugo obravnavo predloga zakona in to je obravnava in glasovanje o posameznih vloženi amandmajih.

Amandmaji so bili vloženi k členom: 1., 1.a.(amandma za nov člen) in k členu 2. Sprejeta sta bila vložena amandmaja k členu 1. in 2.

Krajša razprava je tekla okoli uvedbe novega člena 1.a, kjer je dr.Ciril Ribičič na kratko pojasnil svoje mnenje. Dr.Ciril Ribičič: *"Mi ta trenutek v Republiki Sloveniji pri nobenem referendumu nimamo predpisane absolutne večine, večine vseh volilnih upravičencev. Zadnji takšen primer je bil plebiscit za osamosvojitve Slovenije za samostojno in neodvisno Slovenijo. Najstrožja določba se nanaša na ustavne spremembe, in tam je določeno, da na referendumu odločajo z večino tistih, ki so na referendum prišli, vendar jih mora priti na referendum več kot polovica od vseh. Ta določba je precej strožja, ker zahteva odločitev večine. Smo tudi poznali v prejšnji ureditvi recimo za samoprispevek takšno strogo večino. Ampak v okviru sedanje veljavne ustavne ureditve bi ta rešitev odstopala in bi pomenila, da za neke odločilne zadeve, o državnih zadevah, o ustavnih spremembah itd. se odloča z milejšo, z manj strogo večino, kot pa je večina, ki je predvidena v tem amandmaju."*

Po sprejetju naslova zakona so poslanci prešli na tretjo obravnavo.

Tudi v tretji obravnavi je bil predložen amandma desetih poslancev s prvopodpisanim Hermanom Tomažičem in sicer k 1.členu. Herman Tomažič je pojasnil vložitev amandmaja: "*Mandat nadzornega odbora v občini nima mandata po zdajšnji veljavni zakonodaji, ampak se ga je možno razrešiti samo na njegov predlog ali v skladu z določili 37.a člena, ki pa ne predvideva razrešitev nadzornega odbora v celoti. Zato menim, da bi moral biti mandat nadzornega odbora vezan na mandat občinskega sveta s povsem enako opredelitvijo, kot to določa 41. člen zakona za občinski svet.*" Tudi ta amandma je bil po glasovanju sprejet.

Na koncu je ostalo samo še glasovanje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS v celoti in le-ta je bil 28.01.1998 izglasovan z 49 glasovi ZA in 2 PROTI (VSEH: 53).

Zakon o spremembi zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 10/12.2.1998 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.8 ŠESTA NOVELA

Vlada RS je predlagala šesto novelo zakona zaradi določb veljavnega *Zakona o lokalni samoupravi*, ki so v praksi povzročala nepotrebne težave in jih je bilo potrebno spremeniti, pretežno pa je šlo tudi za določbe, ki jih je bilo težko izvajati, saj vsebinsko niso bile v skladu z naravo izvajanja lokalne oblasti in vsebino lokalnih javnih zadev. Šlo je za pomanjkljivosti na področju razmejitve pristojnosti med občinskim svetom in županom, določbe s katerim je občinam dana možnost, da s prostovoljnim povezovanjem in sodelovanjem skupno izvajajo določene javne zadeve lokalnega pomena so presplošne, nepopolne so določbe o urejanju posebnega statusa mestnih občin, presplošna je ureditev oblik neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju o lokalnih javnih zadevah itd. Vse to je pripeljalo do obsežnih sprememb in dopolnitev določb veljavnega *Zakona o lokalni samoupravi*, ki pa v velikem delu spreminjajo nekatere njegove sistemske rešitve.

Na 10. redni seji, ki je potekala od 23.-30.7.1998, od 24.-30.9.1998, od 12.-25.11.1998, 23.12.1998 in od 13.-27.1.1999, je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi

je dobil kratico: EPA 345-II. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 61/1997, stran 9; št. 42/1998, stran 11 in št. 47/1998 stran 19.

Predlagatelji so v Poročevalcu DZ zapisali, da predlog temelji na ugotovitvi, da v lokalnih skupnostih ni ne potrebe ne nujnosti za strogo ločitev med "zakonodajno oblastjo" in "izvršilno oblastjo", da mora izvajanje lokalne oblasti temeljiti na skupni odgovornosti obeh občinskih organov za izvajanje javnih zadev lokalnega pomena ter da soodvisnost obeh organov pomeni večjo učinkovitost njunega delovanja. Glede nalog tajnika pojasnjujejo, da so to zahtevne strokovne naloge vodenja občinske uprave in zato zakon zanj predpisuje minimalno stopnjo potrebne izobrazbe, ki bo občini zagotovila, da bo njena uprava strokovno in dobro vodena. Dopolnitev zakona v zvezi z lokalnimi referendummi je nujna, ker je zaradi odsotnosti teh določb izvajanje referendumov v praksi zelo zapleteno ali celo nemogoče, to pa je v nasprotju s pravico občanov do referendumskega odločanja o lokalni samoupravi. S predlaganimi določbami je področje neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini urejeno tako, da bo vsem državljanom zagotovljena enakost pravice sodelovanja v vseh oblikah neposrednega odločanja v občini. Nadzor nad zakonitostjo dela občinskih organov, ki ga izvajajo ministrstva oz. upravne enote, pa v zadevah iz izvirne pristojnosti občin ne pomeni, da ima nadzorni organ pravico izdati akt, s katerim razveljavi ali spremeni odločitev občinskega organa, temveč mora organ občine opozoriti, da obravnavani akt, ki ga je izdal, ni v skladu z ustavo in zakonom ter mu predlagati ustreznost rešitev. Predlagane določbe omogočajo Državnemu zboru, da na predlog Vlade v najhujših primerih nezakonitega delovanja občinskih organov oz. v primeru, ko ti ne izvršujejo svojih nalog, ki bi jih v skladu z zakonom morali, razpusti občinski svet, razreši župana, postavi začasnega upravitelja občine in razpiše predčasne volitve.

Podpredsednik DZ Andrej Gerenčer je besedo dal najprej predstavniku predlagateljev, ministru Božu Grafenaureju: *"Državni zbor Republike Slovenije je na 7. redni seji dne 30.10.1997 sprejel sklep, s katerim je zadalžil vlado, da pripravi predlog sistemskih sprememb in dopolnitev zakona o lokalni samoupravi, kar je bilo v predvidenem roku opravljeno. /.../ Področje lokalne samouprave ima tri vidike: teritorialnega, organizacijskega in materialnega. Po mnenju stroke je organizacijski, vsebinski, materialni pomembnejši od teritorialnega. /.../ Zakon, ki ga je vlada sprejela 4. decembra 1997, je bil tudi v obravnavi v vseh slovenskih občinah, vse v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi, od katerih so mnoge posredovale svoje pripombe, stališča in mnenja. V skladu s predlaganimi spremembami naj bi*

delo občinskega sveta vodil župan. /.../ Vsebina delovanja občinskih organov ni izvrševanje oblasti, ker lokalna samouprava nima atributov oblasti, kot so značilni za državo. Načelo delitve oblasti, ki velja že kar precej časa, je temeljna značilnost države kot oblastne organizacije. Predstavniški organ, občinski svet je organ demokratičnega odločanja, ni pa organ, ki bi imel attribute oblasti, kot to velja za zakonodajni organ v državi, ker sicer ne bi šlo za samoupravne lokalne skupnosti, ampak za toliko pravnih enot, torej toliko držav, kot bi bilo občin. Če povežemo lokalno samoupravo s sistemom oblasti, lahko poenostavljeno rečemo, da lahko njeno delovanje uvrstimo v okvir izvajanja zakonodaje. To je izvršilnega dela oblasti, pogojno, zato ni potrebe za ločitev med zakonodajno oblastjo in izvršilno oblastjo. /.../ Za uspešno delovanje lokalne samouprave je zato ustrezno čim tesnejše povezovanje in sodelovanje občinskih organov in niti v teoriji, niti v glavnem v svetu ni sistema zavor in ravnotežje, kot velja za delitev oblasti in ta sistem ni uveden v samoupravni lokalni skupnosti. Soodvisnost občinskega sveta in župana pomeni večjo učinkovitost opravljanja javnih zadev lokalnega pomena. V Evropi v glavnem ni sistemov, v katerih bi bili ti dve funkciji, se pravi funkcija občinskega sveta in funkcija izvrševanja (župana) tako ostro ločeni, kot sta pri nas. V preteklosti so bile naše občine organizirane kot države. Imele so kot država tri zборе, kot na republiškem nivoju takrat, imele so izvršni svet in celo sodnike so volili v občinskih skupščinah. /.../ Zato je naša ideja, da se predpiše možnost izbire županov, ali bo opravljal funkcijo profesionalno ali neprofesionalno, da pa se hkrati predpiše, kakšna je nagrada za profesionalno in za neprofesionalno opravljanje funkcije. V tem primeru bo seveda nagrada v manjši občini manjša, nižja, v večji višja."

Mnenje Komisije DZ za lokalno samoupravo, ki je predlog obravnavala kot matično delovno telo je predstavil Vili Trofenik: *"Komisija predlaga predlagatelju zakona, naj preuči pripombe in predloge, ki so jih na predlog zakona zlasti podale občine na podlagi 94. člena, to se pravi bogate javne razprave in se nanašajo na opredelitev državnih nalog, ki jih kot svoje na podlagi 22. člena Zakona o lokalni samoupravi opravljajo mestne občine. Pri tem naj predlagatelj upošteva ugotovitve Inštituta za javno upravo pravne fakultete v Ljubljani. Večinsko je bilo mnenje na podlagi javne razprave v občinah za ohranitev 30. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki omogoča, da občinski svet imenuje člane delovnih komisij in odborov ne samo izmed članov, ampak tudi druge občane. /.../ Občinski svet ni organ lokalne skupnosti, pač pa je njegovo predstavniško telo oziroma organ demokratičnega odločanja, prek katerega imajo občani neposreden vpliv na dvigovanje organov in prek katerega uresničujejo svojo pravico do lokalne samouprave. Komisija podpira predlagano zakonsko*

ureditev, da župan opravlja funkcijo vodenja občinskega sveta, vendar je bilo večinsko stališče komisije, da je v tem primeru predsedujoči župan brez pravice glasovanja. Nadalje je komisija zavzela stališče, da je treba zagotoviti, da se lahko na občine prenesejo kot izvirne pristojnosti tudi naloge upravne narave s področja trgovine in gostinstva, urejanja prostora in graditve objektov, odmere in izterjave občinskih pristojbin, prometa, inšpekcijskega nadzora ter varovanja naravne in kulturne dediščine. Na mestno občino pa naj bi se prenesle še pristojnosti s področja prostorskega načrtovanja, tudi za potrebe republiškega prostorskega plana, ter pristojnosti s področja poklicnega, srednješolskega in visokošolskega izobraževanja, bolnišničnega sistema, geodezije in evidence občanov."

Sledila je razprava poslanskih skupin. V imenu poslanske skupine Združene liste je spregovoril poslanec Aurelio Juri: *"Predlagamo, da se ustanovitev nove občine na osnovi izločitve iz prejšnje občine ali priključitve k sosednji občini dopusti le ob pogoju urejenih premoženjsko-pravnih razmerij na prizadetem območju. Da se na občino kot izvirne prenesejo pristojnosti oz. naloge, tudi upravne naloge, s področja trgovine in gostinstva, urejanja prostora in graditve objektov, odmere in izterjave občinskih pristojbin, prometa, inšpekcijskega nadzora, varovanja naravne in kulturne dediščine ter na mestno občino še naloge s področja prostorskega načrtovanja, tudi za potrebe republiškega prostorskega plana, evidence občanov, poklicnega, srednjega in visokega izobraževanja ter bolnišničnega sistema in geodezije."*

Seja se je nadaljevala z razpravo poslank in poslancev. Pavel Rupar: *"/.../ Osebno se bom vedno zavzemal za sistem, ki ga imajo trenutno v Franciji. Namreč, volilni sistem v Franciji daje možnost kandidature vsem političnim strankam. Nosilec posamezne liste v občini je hkrati tudi kandidat za župana. V drugi krog volitev gresta samo tisti dve listi, s tistima nosilcema, ki sta najboljša. To se pravi, vse ostale eliminirajo, ampak obe novi stranki se lahko pogajata s tistimi, ki so odpadle, in župan v drugem krogu vedno dobi več kot polovico svetnikov v občinski svet. Ampak v tem sistemu ni več glavna politična stranka, pač pa svetniki, ki so v Franciji tretirani kot svetovalci, ne kot politične osebe, tako kot je to pri nas. Tam, v Franciji, se pod župana v glavnem vpišejo imena in priimki in skoraj vedno tudi poklic, ki ga opravlja posamezni svetnik, zato ker ljudje želijo vedeti, kaj bo posamezni svetnik županu lahko svetoval oziroma kako mu bo lahko pomagal. S tem se politika do neke mere odpravi, se pa da največjo možnost oziroma se s tem sistemom zagotovi strokovnost. To je pa tudi cilj lokalne samouprave."*

Zoran Lešnik: *"Zame osebno, se mi zdi nelogično to, kar je zapisano v statutu, da statuti določajo, ali bo nekdo od županov ali podžupanov opravljal funkcijo poklicno ali nepoklicno. Ker je tako določilo, se dogaja to, kar se sedaj dogaja. Da je recimo v eni občini, ki ima, bom zaokrožil, 15, 20 ali celo več tisoč občanov, opravlja župan svoje delo nepoklicno. V občini z manj kot 5 tisoč občani pa opravlja to delo poklicno."*

Sledile so številne replike poslancev, na koncu pa se je podpredsednik DZ Andrej Gerenčer odločil, da se glasuje o dveh sklepih. In sicer prvi je: *"Komisija meni, da je predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, prva obravnava primerna podlaga za drugo obravnavo."* Drugi sklep pa: *"Predlagatelj naj pripravi predlog zakona za drugo obravnavo."* Oba sklepa sta bila z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sprejeta.

Sledila je druga obravnava predloga zakona in odločanje o posameznih vloženi amandmajih.

Vloženi so bili amandmaji k členom: 2., 4., 4.a.(novi člen), 4.b.(novi člen), 6., 6.a., 6.b., 7., 8.a., 9., 10., 11., 12., 14., 17., 18., 18.a., 18.b.(novi člen), 19., 22., 23., 27., 28., 29., 31., 33., 33.a. in členu 34.a. Poslanke in poslanci pa sprejeli amandmaje k členom: 2., 4., 4.a., 6., 6.a., 6.b., 7., 8.a., 10., 12., 14., 17., 18., 18.a., 18.b., 19., 22., 23., 27., 28., 29., 31., 33., 33.a. in členu 34.a.

Razprava poslancev je potekala okoli sprejetja 9.člena, ki govori o županih. Poslanec Ivan Kebrič: *"Predlagana rešitev, ki poskuša mimo teh principov ustoličiti župana kot središčno oblast v samoupravni lokalni skupnosti, ni sprejemljiva niti iz političnih še manj pa iz strokovnih razlogov. /.../ Predlagane spremembe koncentrirajo oblast v samoupravnih lokalnih skupnostih na osebo župana, s takšno ureditvijo, ko bi župan ostal izvršna oblast in istočasno predsedoval občinskemu svetu, ga vodil in imel druge pomembne pristojnosti v občinskem svetu, ali mestnem svetu, se bi do temelja porušilo dosedanje ravnovesje med odločujočimi dejavniki v samoupravni lokalni skupnosti. Če se želi župana preseliti v občinski svet je potrebno spremeniti način njegove izvolitve. Potrebno ga je izvoliti na način in po postopku, kot se volijo člani občinskega sveta. S članstvom v občinskem svetu pa bi mu seveda prenehala funkcija izvršnega poslovanja."*

Miroslav Mozetič: *"Najboljša rešitev po moje bi bila to, da bi določbe tako postavili, da se župan izvoli izmed članov in da ga voli občinski svet, potem naj ga tudi sklicuje in vodi"*

občinski svet, sicer pa naj bo ta razmejitev med županom in predsednikom občinskega sveta taka, kot je bila do sedaj. To pa ne pomeni, da ni treba dati večjih pristojnosti županu."

Dr. Ciril Ribičič: *"Temeljni problem je konflikt, so blokade in so zastoji v tistih občinah, v katerih občinski svet obvladuje druga večina, kot je tista večina, ki je izvolila župana. To je možno na sistemski ravni razrešiti na ta način, kot predlaga gospod Mozetič, s posrednimi volitvami županov. Vendar pa imamo v svetu tudi sisteme, kjer se ob neposrednih volitvah županov tudi zagotavlja potrebna večina v občinskem svetu. Eden od takih sistemov je italijanski model, ki je bil predlagan skupaj z neposrednimi volitvami."*

Na koncu ta sporni 9.člen ni bil sprejet.

Glasovanje se je nadaljevalo o členih h katerim niso bili vloženi amandmaji; vsi ti so bili sprejeti, prav tako je bil sprejet tudi naslov zakona.

Poslanska skupina slovenskih krščanskih demokratov je predlagala dodatni sklep, predlog sklepa o ustanovitvi ministrstva za lokalno samoupravo: *"Vlada naj preuči možnost, da se za vprašanje lokalne samouprave ustanovi ministrstvo in opredeli njegove pristojnosti in pooblastila."* Predlog sklepa je bil z enim glasom večine sprejet.

Vlada Republike Slovenije je pripravila predlog zakona za tretjo obravnavo.

Tretja obravnava se je začela z uvodnim govorom predstavnika predlagateljev, mag.Boža Grafenauerja: *"Navedel bi nekatere pomembnejše rešitve, ki jih vsebuje zakon. Ureja postopek prenosa posameznih nalog iz državne pristojnosti v izvajanje občinam. Opredeljuje pristojnosti mestnih občin, ki se nanašajo na razvoj mest in določa rok, v katerem je potrebno s tem uskladiti posamezne zakone. Vsebuje evropsko primerljive rešitve glede medsebojno povezanosti in soodvisnosti med občinskim svetom in županom. Ureja oblike neposrednega sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini. Vsebuje določila, ki zagotavljajo izvedbo razdelitve premoženja med novo nastalimi občinami. Jasneje opredeljuje državno nadzorstvo nad zakonitostjo delovanja občinskih organov. Vsebuje določila o plačah občinskih funkcionarjev z ustrežno višino in razmerji itd."*

Tudi v tretji obravnavi so bili vloženi amandmaji k členom: 7., 14.a., 15., 17., 19., 31., 35., 37., 39., 41., 42. in k členu 44., sprejeti pa so bili amandmaji k členom: 7., 14.a., 15., 19., 31., 35., 39., 41. in členu 42.

Sledilo je še glasovanje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS v celoti.
Sprejet je bil 30.09.1998 z 42 glasovi ZA in 8 PROTI (VSEH: 54).

Komisija je predlagala državnemu zboru, da sprejme še naslednja sklepa. Prvi sklep: *"Državni zbor poziva vlado Republike Slovenije, da v šestih mesecih po uveljavitvi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi pripravi predloge sprememb ustreznih zakonov za prenos nalog iz državnega pristojnosti v pristojnost mestnih občin in občin na podlagi kriterijev in pogojev, določenih z zakoni in v skladu s stališči vlade."* Drugi sklep: *"Državni zbor priporoča vladi Republike Slovenije, da do 31. marca 1999 pripravi predlog akta, s katerim bo državni zbor v skladu s 15.a členom zakona o lokalni samoupravi ugotovil, katera naselja v Republiki Sloveniji že imajo status mesta v skladu s predpisi, veljavnimi v času podelitve tega statusa."*

Prvi sklep je bil sprejet, drugi sklep pa je bil najprej dopolnjen (...poleg tega pa naj predlog akta uredi tudi njihove pristojnosti) in potem sprejet z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev.

Šesta novela vsebuje spremembe določb o sodelovanju občin, opredeli dodatne naloge mestne občine (urejanje javnega primestnega prometa, geodetska služba...), ureja prenos nalog iz državne pristojnosti na občine, opredeli predlaganje odlokov in drugih aktov občine; dopolni določbe o županu in podžupanu, opredeli delo občinskih svetov; nova je določba o zboru občanov in referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine (razen o proračunu in zaključnem računu občine); o pravici glasovanja na referendumu; določi pogoje delitve premoženja pri razdelitvi občin; nova je določba, da lahko več občin skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje; občine se lahko povezujejo v skupnosti, zveze ali združenja občin; nove so določbe o nadzoru nad delovanjem občinskih organov; določi pogoje pod katerimi lahko DZ na predlog Vlade razpusti občinski svet; spremembe se pojavijo tudi pri plačah; v končnih določbah pa so opredeljene še pravice tajnikov občin, ki jim z uveljavitvijo zakona preneha funkcija.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 74/3.11.1998 in je začel veljati petnajsti dan po objavi.

7.9 SEDMA NOVELA

Sedmo novelo je poslanec Herman Tomažič predlagal zaradi pomanjkanja jasnih zakonskih norm in nejasnih pravil glede upravljanja in gospodarjenja razdelitve skupnega premoženja občin. Prepustitev vprašanja delitve in upravljanja s skupnim premoženjem zgolj dogovarjanju je resno ogrožalo ustavno in zakonsko določene funkcije občine. Zaradi tega je vse več javnih podjetij, ki so zagotavljala občinske javne službe poslovalo z izgubo, občine pa niso imele možnosti sprejeti kakršnekoli ukrepe za sanacijo stanja in preprečitve nadaljnega propadanja javnih služb. Pomanjkljivosti so se pokazale tudi pri izvajanju določb člena 32.a., ki ne določa roka v katerem bi moral občinski svet imenovati člane nadzornega odbora.

Na 20. redni seji, ki je potekala od 22.-30.3.2000 je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi - hitri postopek, ki ga je v odločanje predložil poslanec Herman Tomažič. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, hitri postopek, je dobil kratico: EPA 844-II. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 80/1999, stran 3.

Predlagatelj je v Poročevalcu DZ zapisal, da med že nastalimi in drastično se večajočimi škodljivimi posledicami trenutnega stanja ni največje dejstvo, da vse več javnih podjetij, ki zagotavljajo občinske javne službe, posluje z izgubo, ter da občine nimajo možnosti sprejeti kakršnekoli ukrepe za sanacijo stanja in preprečitve nadaljnega propadanja javnih služb. Katastrofalne posledice se že kažejo v povsem konkretnih fizičnih dejstvih, kot so izpadi vode iz vodovodnega omrežja, nezadostna pokritost vodovodnega omrežja s kanalizacijo, črna odlagališča odpadkov, naraščanje emisij dušikovih in žveplovih oksidov, kar se kaže na bližajoče se ekološke, zdravstvene in humanitarne katastrofe v vrsti občin. Ob izvajanju določb *zakona o lokalni samoupravi* se kažejo še nekatere slabosti in pravne praznine, ki jih je potrebno odpraviti. Ena izmed takih slabosti se je pokazala ob izvajanju določb 32.a člena, ki ne določa roka, v katerem bi moral občinski svet imenovati člane nadzornega odbora. Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini in kot tak tretji najpomembnejši organ občine. V praksi se temu zaradi različnih vzrokov pogosto ugovarja, in sicer tudi z ne-imenovanjem članov nadzornega odbora. Znan je primer občine, kjer občinski

svet še vedno ni imenoval članov nadzornega odbora, čeprav je od volitev oz. od prve seje novo izvoljenega sveta minilo že skoraj leto dni.

Seji DZ je predsedoval podpredsednik DZ Andrej Gerenčer, ki je besedo najprej ponudil predlagatelju. Predlagatelj Herman Tomažič je na začetku pojasnil pomen predloga zakona: *"Gre za spremembe v treh zadevah. Prva je v vprašanju delitve premoženja občin. Tu se še vedno pojavlja preveč zapletena procedura, v kateri občini ne uspejo same dokončati teh postopkov, zato je v Predlogu spremembe zakona opredeljen natančnejši postopek, hitrejše reševanje tega problema in seveda končna odločitev, kako se naj ta zadeva konča v zvezi z delitvijo premoženja. Gre seveda predvsem za škodo, ki nastaja na skupnih zadevah tam, kjer so se razdelile občine v več občin, predvsem pri zavodih, skladih in pa seveda pri javnih podjetjih, ki so bila v večji občini skupna zadeva. Drugo področje je bilo vprašanje nadzornih odborov v občinah, kjer sedanji zakon ni dovolj natančno opredeljeval, v kakšnem času morajo biti nadzorni odbori imenovani, in v tej spremembi zakona je torej predviden rok, v katerem se mora nadzorni odbor kot sestavni oziroma eden najpomembnejših delov občine konstituirati. No, in tretja zadeva pri kateri gre za predlog za ponovno presojo tako imenovane šeste in sedme skupine županov oziroma njihovih osebnih dohodkov. Ta pobuda je bila medijsko tudi najbolj odmevna, ker pač, ko gre za vprašanje osebnih dohodkov oziroma plač, je taka pobuda seveda deležna velike pozornosti."*

Mnenje Komisije DZ za lokalno samoupravo, ki je predlog obravnavala kot matično delovno telo je podal Vili Trofenik: *".../ Člani komisije so v razpravi bili enotnega mnenja, da je noveliranje določb Zakona o lokalni samoupravi, ki se nanašajo na delitvene bilance, nujno in potrebno. Predlagali so, da naj vlada pripravi sprejemljivejše rešitve za občine v obliki amandmajev k predlogu zakona ter hkrati novelira tudi 21.a člen Zakona o lokalni samoupravi, ker ministrstvo za notranje zadeve občinam ne omogoča več dostopa do določenih statističnih in evidenčnih podatkov, kar neposredno onemogoča izvajanje nekaterih nalog občinske uprave iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Komisija za lokalno samoupravo je sprejela sklep, da državnemu zboru Republike Slovenije po opravljeni obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi po hitrem postopku predlaga, da zakon sprejme oziroma predlog zakona, skupaj z amandmaji vlade in amandmaji komisije."*

Sledile so razprave predstavnikov poslanskih skupin. Miroslav Luci: *"Poslanska skupina Socialdemokratske stranke vsekakor podpira te dopolnitve zakona o lokalni samoupravi in seveda tudi podpira hitri postopek. Vsi trije sklopi vprašanj, ki so - prvi sklop, ki se tiče delitvenih bilanc in delitve premoženja že od 1994. leta, od 1995. leta daje precej dela tistim občinam, ki so se delile. Kriteriji niso izdelani, državni zbor je ustanovil občine, vendar še do danes, od 1995. leta, ni bilo razdeljeno premoženje. To ovira delo občin, delo lokalnih skupnosti, tako tistih matičnih in tudi tistih, ki so se razdelila. /.../ Drugi sklop je tisti, ki govori o občinskih svetih in o imenovanju najvišjega organa nadzora javne porabe v občini - nadzornem odboru. Izredno pomembna funkcija, izredno pomemben organ, ki v bistvu nadzira, kako se sredstva davkoplačevalcev, torej javna sredstva, delijo in razpolagajo, in seveda sledi tudi - nadzorni odbor mora deliti tudi s tistimi, ki sredstva uporabljajo, torej poslovanje teh zavodov oziroma teh podjetij. Zato je tudi pomembno, da se nadzorni odbori čim prej ustanovijo. Kar se tiče tretjega sklopa vprašanja, pa je vprašanje plač županov. Vsekakor bi bilo treba to tudi nekako urediti, urediti v tem smislu, vsaj moje mnenje je tako, da župani majhnih občin imajo majhne občinske uprave in zato predvidevamo, da tudi nekoliko več obveznosti. Zato bi mogoče treba korigirati tudi njihove plače - tisti najnižji, vsaj najnižji del. Kajti, če vzamemo večje občine, mestne občine, kjer je občinska uprava velika, kjer je v občinski upravi 150, 100 ali 50 ljudi, je vsekakor delo župana bolj vodstveno, bolj organizacijsko, bolj usmerjevanje, vse operativne zadeve pa rešujejo službe, oddelki, ki jih je včasih v nekaterih občinah tudi po deset s predstojniki oddelkov. V manjših občinah seveda to breme pada večinoma na župane in tajnika, zato predvidevamo, da bi treba tudi te plače pri teh manjših občinah za župane korigirati."*

Sledila je razprava posameznih poslank in poslancev. Franci Rokavec: *"Sprememba zakona o lokalni samoupravi se mi zdi logična v besedilu in v kontekstu, ki opredeljuje predvsem plače županov manjših občin. Namreč, dejstvo je, da se v malih občinah cela vrsta funkcij združuje. Na način, kot smo ga pa uvedli s spremembo zakona o lokalni samoupravi in tudi o nagrajevanju županov, pa smo dobesedno župane manjših občin degradirali. V drugem delu Predloga sprememb zakona se pa nikakor ne morem strinjati s predlogi sprememb in dopolnitev, kar se tiče premoženjske delitvene bilance. Tudi ta predlog predlagateljev, kakor tudi amandmaji vlade, po moji oceni ne zadoščajo odločbi ustavnega sodišča z 10. junija 1999. Pomenil pa bi nadaljnjo nerazvitost primestnih območij oziroma še dodatno favoriziranje mestnih občin. /.../ Pri spremembi in dopolnitvi zakona mi dovolite, da opozorim še na dve nelogičnosti, ki sta se pojavili v zakonu. Prvič. Pri 1. členu mislim, da je treba jasno*

opozoriti, da sedanja določba v drugem odstavku 30. člena Zakona o lokalni samoupravi nikakor ni sprejemljiva in ne odraža funkcije lokalne samouprave. Mislim, da je nesprejemljivo, da v državnem zboru kopiramo oblikovanje delovnih teles na področju občine oziroma občinskih svetov - kopiramo različico državnega zbora. /.../ Še na eno zadevo bi opozoril, to je predvsem problem, ki se je pojavil v 47.b členu Zakona o lokalni samoupravi. Namreč, mislim, da je nesprejemljiva določba, da je potrebno, da referendum za uvedbo samoprispevka na določenem območju - ali lokalne skupnosti ali občine - uspe le v primeru, če se za to odloči več kot polovico vseh občanov. Namreč, vsi občani so povabljeni na referendum, tako kot pri vsakem drugem referendumu in tukaj je treba omogočiti večino tistih, ki se opredelijo."

Poslanec Jože Avšič: *"Pridružujem se številnim pred-govornikom, ki pravijo, da prvi in drugi sklop ciljev tega zakona ni v bistvu sporen in da je treba urediti zadeve v zvezi z delitvenimi bilancami, v zvezi z nalogami občinskega sveta in pa nadzornega odbora. Polemično pa nastaja, seveda, vprašanje okoli plač županov. Sem eden od tistih poslancev, ki je vseskozi nasprotoval preveliki drobitvi občin na številne male pod 5 tisoč oziroma pod tiste, ki nimajo z zakonom zagotovljenih pogojev za delovanje. /.../ Občina se dogovori v statutu oziroma občinski svet določi, ali mora biti župan profesionalec ali ne, ali mu dovoljuje neprofesionalno vlogo ali pa tudi sam tako odloči, če tudi bi statut nekaj predvidel. Ampak to je stvar opredelitve samega župana - če se župan opredeli, kar je po tem zakonu možno, da funkcijo opravlja profesionalno, potem jo opravlja pač profesionalno, tako smo mi sprejeli v tem državnem zboru, zakon."*

Ker ni bilo več razpravljavcev, je podpredsednik DZ Andrej Gerenčer zaključil prvo obravnavo in poslanke in poslanci so prešli na drugo obravnavo predloga zakona, to je k razpravi in glasovanju o posameznih vloženi amandmajih.

Vloženi so bili amandmaji k členom: novi aa.1., novi a.1., 1., 1.a., 2., 3., 4., 4.a., 5., 5.a. in k členu 6. Sprejeti so bili : novi aa.1., novi a.1., 1.(člen se spremeni), 1.a., 2.(člen je v celoti spremenjen), 3., 4.(člen je črtan), 4.a., 5.(člen se črta), 5.a. in amandma k členu 6.

Krajša razprava se je razvila okoli sprejemanja amandmaja za novi aa.1.člen, ki govori o glavnem mestu Republike Slovenije. Dr.Ciril Ribičič: *"Rad bi opozoril spoštovane kolegice in kolege, da smo o podobnem amandmaju že odločali pri prejšnjih Spremembah zakona o*

lokalni samoupravi in da takrat ni bilo nobenih pomislekov ali ugovorov o tem, da v ta zakon ne bi mogli vključiti tudi funkcij glavnega mesta. Drugo, kar bi rad opozoril, je to, da marsikje v svetu so te stvari urejene precej drugače, tudi v sosednjih državah. Za primer lahko vzamemo sosednjo Avstrijo ali sosednjo Hrvaško. V obeh teh primerih imata ti dve državi posebne zakone o glavnem mestu. To so zakoni, ki so zelo obsežni in po svojem obsegu se lahko primerjajo z Zakonom o lokalni samoupravi. Skratka, gre za to, da je glavno mesto izvzeto iz sistema lokalne samouprave, iz sistema financiranja lokalne samouprave in še česa drugega."

Aurelio Juri: " /.../ Ta amandma samo določa, da se država in mestna občina Ljubljana s sporazumom dogovorita, kako bosta vodili skupno in složno zadeve dalje, in to na tistih področjih, ki so tu navedeni. Jaz bi jih enkrat rad na glas prebral. Poglejte: urejanje posameznih urbanih predelov za zagotovitev ustreznih pogojev delovanja državnih organov in institucij državnega oziroma nacionalnega pomena ter tujih državnih, meddržavnih in mednarodnih organov in institucij, ki se nahajajo v glavnem mestu. Drugo - urejanje medsebojnih obveznosti na področju protokolarnih zadev. Tretje - prilagajanje režima prometa za potrebe državnih organov. Četrto - sprejemanje tujih državljanov in predstavnikov glavnih mest drugih držav. Petič - sodelovanje z glavnimi mesti drugih držav. Te stvari je treba urediti s sporazumom zaradi tega, da bi v bodoče mestna občina Ljubljana in glavno mesto Republike Slovenije seveda vodili neko dogovorjeno politiko izvrševanja obveznosti itn."

Roman Jakič: " /.../ Zakon o glavnem mestu Republike Slovenije je nujen, seveda ker tega nismo tisti - ki se zavzemamo za tak zakon o glavnem mestu bo sprejet - ki smo želeli, da se dopolni Zakon o lokalni samoupravi s posebnim statusom, s posebnim poglavjem, ki govori o nalogah glavnega mesta, smo seveda samo želeli pravno urediti položaj glavnega mesta, ki sedaj pravno ni urejen."

Zbor je soglasno sprejel vse preostale člene predloga zakona h katerim niso bili vloženi amandmaji. Z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev je DZ sprejel tudi naslov predloga zakona.

Vili Trofenik je na začetku tretje obravnave predstavil mnenje Komisije DZ za lokalno samoupravo: *" /.../ Čimprejšnji sprejem zakona je potreben predvsem zaradi zagotovitve*

pogojev za hitrejšo razrešitev vprašanj razdelitve skupnega premoženja občin ter pogojev začasnega upravljanja s še nerazdeljenim skupnim premoženjem, javnimi podjetji, zavodi in skladi v občinah. Komisija je med drugim menila, da temelji urejanje vprašanj in gospodarjenja s skupnim premoženjem zgolj na dogovarjanju in zahtevi po doseganju soglasij občin, ki je zlasti v primeru mestnih občin pogosto neuspešno, tako da prihaja do nenadomestljive škode oziroma propadanja premoženja in kršenja uresničevanja ustavne pravice ljudi do lokalne samouprave. Dovolite, da na koncu poudarim, da gre za tri bistvene vsebinske sklope, ki jih rešujemo s to novelo Spremembe zakona o lokalni samoupravi: delitev skupnega premoženja, jasna opredelitev kvoruma oziroma načina odločanja v občinskih svetih in pridobivanja potrebnih evidenc. Te so nujno potrebne za delovanje občin in ki so zaradi stališča - glede na podlagi zakona o varovanju osebnih podatkov je bilo ugotovljeno, da občine od lanskega leta od julija nimajo več dostopnih nujno potrebnih osebnih podatkov, ki so potrebni, da bi lahko funkcionirale zlasti na finančnem področju."

V tretji obravnavi so poslanci prejeli na klop amandmaje k členoma: 5.a. in 6. Sprejeta sta bila oba amandmaja in ker sekretariat ni imel pripomb glede skladnosti, so poslanke in poslanci prešli na odločanje o zakonu v celoti.

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS je bil 20.07.2000 z 52 glasovi ZA in 5 PROTI (VSEH:60) sprejet.

Bistvo sedme novele je, da se uredijo pogoji, ki bodo zagotovili čim hitrejšo razrešitev vprašanj razdelitve skupnega premoženja občin ter pogoje začasnega gospodarjenja in upravljanja z nerazdeljenim skupnim premoženjem, javnimi podjetji, zavodi in skladi; novela predvideva za delitev premoženja tudi postopek arbitraže; nove pa so tudi določbe o pridobivanju osebnih podatkov, ki jih občina potrebuje za izvajanje svojih nalog; člani nadzornega odbora pa morajo biti imenovani v 45 dneh po prvi seji občinskega sveta.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, hitri postopek je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 70/8.8.2000 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.10 OSMA NOVELA

V letu 2000 so analize pokazale, da se pri delovanju občin še vedno pojavljajo problemi, ki občine ovirajo pri učinkovitejšem organiziranju dela in zagotavljanju zakonitosti delovanja, odpravi pa se jih lahko samo z ustreznimi spremembami in dopolnitvami *Zakona o lokalni samoupravi*. Z ZLS ni zagotovljeno normalno delovanje občinskih uprav. Dejstvo, da ima 50% občin v RS manj kot 5000 prebivalcev, s proračuni, ki ne omogočajo organizacije občinske uprave, kot jo predpisuje zakon in zahteva načelo zakonitosti dela uprave, se odraža v njihovem delu. Ustavno sodišče je z določbo tudi odločilo, da je ZLS v neskladju z Ustavo, saj ne zagotavlja pravice do posebnega predstavnika avtohtone romske skupnosti, ki živi na območju občine, v občinskem svetu. Zakon je v sprejem predlagan po skrajšanem postopku zaradi rokov za zagotovitev pravice avtohtone skupnosti Romov do njihovega predstavnika v občinskem svetu (1 leto za uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča) in pa zaradi določb, ki so povezane z uskladitvijo ZLS z zakonom o lokalnih volitvah in morajo biti vse sprejete in uveljavljene pred rokom za razpis rednih lokalnih volitev v letu 2002.

Na 16. redni seji, ki je potekala 21.5.2002 je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije.

Predlagatelj zakona je lahko predlagal po Poslovniku DZ iz leta 1993, da je državni zbor lahko obravnaval predlog zakona v skrajšanem postopku, če je šlo za :

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona;
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb;
- manj zahtevne uskladitve z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije;
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. z odločbo ustavnega sodišča.

V skrajšanem postopku obravnave predloga zakona se ni opravila splošna razprava na podlagi 122.člena poslovnika, druga in tretja obravnava pa sta se opravili na isti seji. Druga obravnava se je v tem primeru začela z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah Poslovnika DZ iz leta 1993 o drugi obravnavi. Amandmaji so se lahko vlagali na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona (člen 142 PoDZ-2002).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je določil za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek, je dobil kratico: EPA 456-III. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 21/2002, stran 25 in št. 37/2002, stran 63.

Predlagatelj je v Poročevalcu DZ zapisal, da je Ustavno sodišče v svoji odločbi U-I-416/98-38 ugotovilo, da je *zakon o lokalni samoupravi* v neskladju z ustavo, ker ne določa kriterijev avtohtonosti romskih skupnosti, ki bi jih občine morale spoštovati zaradi uveljavitve pravice do posebnega predstavnika avtohtone romske skupnosti, ki živi na območju občine, v občinskem svetu, ker ne določa roka, v katerem so občine dolžne realizirati določbo petega odstavka 39.člena zakona, oz. časovnega obdobja, v katerem so dolžne sprejeti odločitve v zvezi z uresničevanjem navedene zakonske določbe. Zakon o lokalni samoupravi lahko določa roke, v katerih je treba zagotoviti romski skupnosti, ki je v občini avtohtono naseljena, pravico do predstavnika v občinskem svetu. Sprejem zakona je nujen tudi zaradi ureditve nejasnega trajanja mandatov občinskih funkcionarjev v mestni občini Koper, ki so posledica eno leto kasneje opravljenih rednih lokalnih volitev v tej občini. Predlagane spremembe in dopolnitve zakona, ki se nanašajo na ustanavljanje, naloge ter pravno subjektiviteto zvez občin in združenj občin, temeljijo na načelu prostovoljnega sodelovanja občin, ki je eno temeljnih načel Evropske listine lokalne samouprave. S predlaganim zakonom je določeno, da lahko pridobi lastnost osebe javnega prava vsako združenje občin. Če združenje izpolni z zakonom predpisane pogoje, pa lahko pridobi status reprezentativnega združenja.

Podpredsednica DZ Irma Pavlinič Krebs je besedo na začetku seje ponudila predstavniku predlagateljev zakona. Uvodno predstavitev v imenu Vlade Republike Slovenije je podal dr.Rado Bohinc, minister za notranje zadeve: *"Skrajšani postopek predlagamo zaradi uskladitve z odločbo Ustavnega sodišča, ki se nanaša na pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, hkrati pa s tem zakonom, s temi spremembami usklajujemo Zakon o lokalni samoupravi z Zakonom o lokalnih volitvah in tudi z Evropsko listino o lokalni samoupravi. Rad bi povedal še to, da je zakon močno povezan tudi z letošnjimi lokalnimi volitvami, ker urejamo nekatera s tem povezana vprašanja. /.../ Prva novost, ki se uvaja, so tako imenovane zveze občin. Zaradi opravljanja lokalnih zadev javnega pomena je možno združevanje, poslej tudi združevanje sredstev ter skupno upravljanje različnih izvajalskih organizacijskih oblik. Zveza ni nova oblika lokalne skupnosti, ampak je le pravna oseba javnega prava, preko katere se usklajujejo skupni interesi občin, ki se v zvezo povežejo. Drugo vprašanje je*

vprašanje reprezentativnih združenj. Namesto tako imenovanega nacionalnega združenja uvajamo status reprezentativnega združenja za povezovanje občin zaradi skupnih interesov. /.../ Naslednje je povezano s statusom oziroma mandatom občinskih funkcionarjev. V primeru nadomestnih ali predčasnih volitev opredelitev, ki se predlaga, je, da preneha mandat s pretekom mandatov vsem drugim funkcionarjem slovenskih občin, kar pomeni, da se lokalne volitve izvedejo vsake štiri leta za vse občine istočasno. /.../ Naslednja novost se nanaša na povezanost tega zakona z Zakonom o državni upravi. Želimo vključiti nekaj določb, ki povezujejo občinske uprave v sistem javne uprave. Izrecno je zapisano, da upravne naloge občin izvaja občinska uprava, ki jo usmerja in nadzira župan, delo te uprave pa vodi tajnik, s čimer je jasneje izvedena ta razmejitev, ki je v praksi v marsikateri občini doslej povzročala probleme. /.../ Naslednja novost se povezuje z občinsko inšpekcijo. Predvsem gre za uskladitev ureditve delovanja občinske inšpekcije s prav tako v proceduro predloženim, v tretje branje, Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, ki se nanaša v svojem delu tudi na delovanje občinskih inšpekcij. /.../ Predlagana je ureditev, po kateri bi se osnovna plača poslovnih organov omejila z ravno plačo župana. Pri čemer pa, kot verjetno veste, je odbor za notranjo politiko sprejel tudi amandma, ki spreminja količnike in obračun plač županov. "

Poročilo odbora za notranjo politiko, ki je obravnaval predlog zakona kot matično delovno telo je predstavil Maksimiljan Lavrinc: " /.../ O vseh treh ključnih vprašanjih in pa seveda o vprašanju glede plač je bila razprava bogata, kot sem povedal, vendar na koncu, da tako rečem, je odbor z glasovanjem sprejel večinsko mnenje in tako predlaga, da se sprejme zakon po skrajšanem postopku, ker se seveda zanj še posebej mudi in drugo, da se sprejmejo vsi amandmaji, ki jih je odbor podprl oziroma sam oblikoval."

Sledila je razprava predstavnikov poslanskih skupin. Majda Zupan, Nova Slovenija: "/.../ Zavedamo se, da je pomembno podpirati in spodbujati organiziranje občin v zveze, ki bi predstavljale lokalne skupnosti v odnosu do države in zastopale njihove interese ter združenja, ki naj bi bile zlasti mesto usklajevanja interesov občin v zvezi s sistemskimi zadevami, zakonodajo, financami in podobno. Združenje naj bi temeljilo na načelu prostovoljnega sodelovanja, ki je eno od temeljnih načel Evropske listine lokalne samouprave. V Sloveniji imamo trenutno skupnost občin, ki združuje 117 občin, in združenje občin s 50 članicami. Predlagatelj želi doseči ključno spremembo na področju povezovanja, da se začenjajo ustanavljati večji sistemi, ki bi omogočali tudi upravljanje investicij in kadrov in možnost povezovanje občin, kar lahko pomeni tudi eno od možnih oblik prikritega

vzpostavljanja pogojev za kasnejše povezovanje občin v pokrajine. Glede predhodnega soglasja občin k predlogom zakonov oziroma drugim aktom predlog zakona dodaja, da je treba predhodno zagotoviti ustrezno sodelovanje z reprezentativnimi združenji občin. Predlog je precej pomanjkljiv, saj zavezuje le državni zbor in ne določa, v kateri fazi zakonodajnega postopka sodelujejo občine, na primer v vseh fazah, in ne določa konkretno, kako sodelujejo pri tem združenja občin, na primer da se na seje državnih organov, ki obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov, vabijo predstavniki združenja občin. Glede uskladitve zakona z odločbo Ustavnega sodišča v zvezi z uresničevanjem ustavnih pravic državljanov, konkretno gre za uveljavitev pravic do predstavnika romske skupnosti v občinskem svetu, seveda v tistih občinah, kjer živijo takšne avtohtone skupnosti, pa menimo, da je potrebno nujno upoštevati število in organiziranost takšnih skupnosti. Predlagane spremembe v samem predlogu v zvezi z občinsko upravo slabijo vlogo in pristojnosti župana in povečujejo možnost konflikta med njim in tajnikom. Tu mislimo na sistematizacijo delovnih mest v občinski upravi, ki jih po novem določa župan samo na predlog tajnika. Občine, ki so bile povabljeni, da dajo mnenje k predlogu, bi sicer želele, da bi širše posegli v spremembe in dopolnitve tega zakona, tudi na področju plač. Velik problem je porušenos plač županov v občinah in njihovo razmerje med najmanjšo in najvišjo, o čemer se strinja tudi vlada. Najnižja plača župana bo v občini, ki ima manj kot 3.000 prebivalcev, 259.000,00 tolarjev, medtem ko je najvišja plača, ljubljanske županje, 845.000,00 tolarjev bruto. Porušeno je tudi razmerje med plačami županov in direktorji občinskih uprav. Pri tridesetih odstotkih občin imajo direktorji višje plače kot župani. Veljavni Zakon o lokalni samoupravi ureja plače občinskih funkcionarjev s prehodno določbo začasno do sistemske ureditve plač. "

Franc Sušnik, Socialdemokratska stranka: *"V poslanski skupini se ne strinjamo s podano oceno in razlogi za sprejem zakona, kot so navedeni v zakonskem predlogu. Sporna in nesprejemljiva je trditev, da so občine z manj kot 5.000 prebivalci ekonomsko odvisne. Dejstvo je namreč, da več kot 80% občin prejema finančno izravnavo in da ta podatek in to dejstvo zahteva korenito spremembo načina financiranja občin in je s tega vidika navajanje 5.000 prebivalcev kot mejnega števila oziroma pogoja za doseganje ekonomske neodvisnosti v popolnem neskladju z dejanskim stanjem. V celoti se strinjamo z rešitvijo, da sta tako Skupnost občin Slovenije kot Združenje občin Slovenije reprezentativni združenji, da kot taki imata status reprezentativnega združenja. Nasprotujemo pa določbi, ki odreja, da mora združenje izpolnjevati vse v zakonu predpisane kriterije, predvsem glede števila prebivalcev po preteku določenega roka. Mnenja smo, da zakonska novela vprašanje Romov rešuje sila*

površinsko, površno in brez ustreznih argumentov. Predlog zakona ne opredeljuje kriterijev in postopka za ugotavljanje avtohtone naseljenosti romske skupnosti. S tem, ko našteva občine, kjer živijo Romi, enostavno določi za te občine tudi obveznost, da zagotovijo njihovo predstavništvo. Pri tem ne ugotavlja dejstva, ampak upošteva samo kriterij, vzet iz podatkov urada za narodnosti. Vsi pa vemo, da so Romi sila fleksibilna skupnost, ki se lahko danes nahaja tu, drugič tam in tega kriterija v zakonu ni. Nasprotujemo poskusu, da bi z enostavnim navajanjem občin, ker naj bi Romi živeli, le-te tudi zavezali, da zagotovijo oziroma prevzamejo tudi obveznosti zagotovitve predstavništva Romov v občinskem svetu. V celoti pa podpiramo namero, da se uredi dodatno financiranje občin za urejanje razmer, povezanih z odpravljanjem razlik med Romi in ostalimi prebivalci. /.../ Odločno nasprotujemo tudi izraženi nameri glede zmanjšanja vloge župana v občinah. Mnenja smo, da je potrebno razmerje med županom in tajnikom oziroma razmejitev predstojniške funkcije v občinski upravi celovito urediti v okviru novega Zakona o lokalni samoupravi, upoštevajoč vse specifičnosti lokalnih skupnosti."

Miran Potrč, Združena lista socialnih demokratov: "/.../ Naj v zvezi s tem omenim naš pogled predvsem na vprašanje obveznosti po 65. členu Ustave, kjer nam tudi Ustavno sodišče nalaga ureditev položaja in posebnih pravic Romov. Ne trdimo, da so predlagane rešitve idealne, vendar z dopolnitvami, ki predpostavljajo interes društvene organizacije Romov v posamezni lokalni skupnosti, ki izrazijo svoj interes, da želijo sodelovati pri upravljanju lokalnih javnih zadev v občini, zagotavlja tudi njihov odnos do tega, da želijo svojega predstavnika v lokalni skupnosti imeti."

Sledila je kratka razprava poslank in poslancev. Alojz Sok: "Povedal vam bom kaj je dr. Bučar včeraj zapisal v časopisu Večer. Nekako dr. France Bučar velja za očeta slovenske ustave in tukaj piše: "Naša vlada", moralo bi se zraven seveda napisati "in parlamentarna večina", nikakor ni pripravljena izvršiti ustavne ureditve lokalne samouprave. Posebej se upira uveljavitvi položaja občine, kot je določen z ustavo, iz vztraja pri občini, ki je neke vrste hibrid med samoupravnostjo in upravno enoto." In potem pravi - "tipična zapuščina Kardeljeve komune." In potem še naprej: "V nobenem primeru ni pripravljena upoštevati zahtev zainteresiranega prebivalstva in postavlja lastne kriterije za ustanovitev in delovanje občine."

Poslanke in poslanci so kmalu prešli na drugo obravnavo predloga zakona, odločanje o posameznih vloženi amandmajih.

Z amandmajem se je lahko predlagala sprememba ali dopolnitev posameznega člena ali naslova zakona. Z amandmaji so se lahko predlagali tudi novi členi, ki so vsebovali rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona, oz. črtanjem posameznega člena (člen 129 PoDZ-2002).

Pri predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona se je amandmaje lahko vlagalo le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona (člen 132 Po DZ-2002).

Vloženi so bili amandmaji k členom: 1., 3., 5., 6., 8., 10., 11., 12., 13., 14., 15. in k členu 16. Sprejeti pa so bili amandmaji k členom: 3., 5., 10., 11., 12., 13., 14., 15. in k členu 16. Okoli 11.člena in vloženi amandmajih se je razvila krajša razprava.

Cveta Zalokar Oražem: "Kar se tiče reprezentativnosti, se mi zdi korektno in prav, da jo v zakonu uvajamo. Reprezentativnost pomeni, da so dani kriteriji in merila, koliko mora neko združenje imeti članstva, da postane tisto, kar ta zakon tudi na novo prinaša, sogovornik državi, in to z zakonom predpisan sogovornik državi, in da postane združenje relevantno za udeležbo v mednarodnem merilu. Govorimo pa samo za tisto zadevo, ki se tiče, bom rekla, obveznosti države Slovenije v Svetu Evrope in pa v Evropski uniji./.../ Večina evropskih držav ima samo eno združenje."

Dr.Rado Bohinc: "/.../ Vlada je imela kot izhodišče pri oblikovanju svojega amandmaja predvsem to, da obe združenji, ki delujeta ta trenutek v Sloveniji, pridobita status reprezentativnosti. Zato smo postavili v amandmaju, kot veste, kriterij 150.000 prebivalcev in 1/5. Manjše združenje, podeželsko združenje, kot je rekel spoštovani kolega poslanec, vključuje 180.000 prebivalstva in 41 občin in pokriva oba ta kriterija."

In pa okoli sprejemanja amandmajev k členu 14, ki govori o romskem predstavniku v občinskih svetih. Bogdan Barovič: *".../ Poglejte, v 14. členu predloga, ki ga obravnavamo, piše, da "so določene občine dolžne zagotoviti pravico v teh občinah romskim skupnostim do enega predstavnika v občinskem svetu." Prvič, povedal sem, da nasprotujem temu zaradi tega, ker niso ostali Slovenci na volitvah v občinske svete v enakopravnem položaju. Drugič,*

povedal sem, da 65. člen poznam, da govori, da te pravice določa zakon, ampak zakon je pod Ustavo oziroma Ustava je nad zakonom. 43. člen Ustave pa za vse državljane Republike Slovenije jasno govori, da imajo pravico voliti in biti voljeni. "

Janez Janša: " Pred nekaj meseci sem postavil vprašanje Vladi, kako je s posebnim zakonom o Romih, ki ga terja Ustava. Tega zakona tudi po enajstih letih še nismo dočakali. Odgovorov na moje poslansko vprašanje: Vlada je odgovorila približno tako, kot so odgovarjali v italijanskem parlamentu na zahtevo slovenske manjšine po posebnem zaščitnem zakonu. V italijanskem parlamentu so nekateri dolgo časa odgovarjali, češ ne potrebujete posebnega zaščitnega zakona, ker je to v različnih zakonih urejeno. Vlada je tudi na moje vprašanje odgovorila, češ ne potrebujemo posebnega zakona o statusu Romov, ker je to urejeno v različnih zakonih. Eden od teh zakonov, kjer naj bi se urejala volilna pravica za lokalne skupnosti, je pred nami. Vendar pa vlada ponuja, po mojem mnenju povsem nesprejemljivo rešitev. V členu, v katerem opredeljuje to pravico, enostavno našteje nekaj občin, kjer naj bi po nekih, ne vem kakšnih podatkih, bilo toliko pripadnikov romske skupnosti, da bi že zadostili nekemu kriteriju po predstavniku občinskih svetov. Prvič, v tem naštevanju manjkajo občine, ki imajo bistveno več pripadnikov romske skupnosti od nekaterih občin, ki so naštete, in obratno."

Anton Anderlič: "Mi moramo zagotoviti po odločbi Ustavnega sodišča, da tam, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnosti, zagotovimo tej skupnosti najmanj enega predstavnika v občinskem svetu. Kako bo to izpeljano naprej, bo urejal Zakon o volitvah v lokalnih skupnostih. /.../ Interes družbe in te države je in mora biti, da Rome pritegne v lokalnih skupnostih k reševanju njihovih problemov, jih integrira v skupnost, in zagotovo ne more biti nevarnosti, da bi en Rom v kateremkoli občinskem svetu predstavljal kakršnokoli nevarnost."

Janko Veber: "Življenjske navade Romov so drugačne kot pač ostalih prebivalcev v posamezni občini. Ta drugačnost se običajno pokaže celo v tem, da tudi posamezne družine v romskem naselju ne želijo živeti v neposredni bližini ena z drugo, ampak si poiščejo novo lokacijo in tam ustvarijo pravzaprav svojo: ali družino in pač tiste, s katerimi bi lahko skupaj živeli ali pa želijo skupaj živeti, se tam združijo. Skratka, gre za veliko število lokacij. Vse te lokacije so običajno na državni zemlji, ki jo občina lahko samo odkupi od države. Ne dobi je zastonj. Država se pa popolnoma umika s tem, ko prelaga na lokalne skupnosti to problematiko Romov. Za vsa ta naselja je treba seveda pripeljati vodo, elektriko, kanalizacijo in seveda tudi izvesti ustrezne prostorske akte, v katerih bomo opredelili, da je tam sploh

možna pozidava. Treba bo plačati spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč, treba bo opraviti vse ceno, ki so pač potrebne za to, da sploh lahko odkupiš od države, po kakšni ceni boš odkupil pravzaprav to zemljišče. Skratka, izredno dragi postopki, ki se jih nalaga občinam. Seveda, ko imaš mogoče neko lokacijo celo že dorečeno, je treba potem pristopiti k temu, da se to komunalno opremi. /.../ Predstavnik, ki je v občinskem svetu, je lahko odločilen. Odločilni glas za to, da se nekaj zgodi ali pa se ne zgodi v občini. Vedno je en glas, velikokrat tudi v parlamentu že o marsičem odločal in tudi v občinskem svetu se to lahko enako zgodi. Tisti hip, ko predstavnik romske skupnosti v občinskem svetu je, bo zagotovo poskušal uveljaviti tudi tisti cilj, zaradi katerega je pravzaprav prišel v občinski svet. Obveznosti bodo zagotovo nastale. Če občinam nalagamo dodatne obveznosti in je verjetno in povsem logično treba omogočiti, da te obveznosti tudi izpeljejo. "

Dr.Rado Bohinc: "/.../ Država mora, tako je bilo enotno stališče vlade, zagotoviti, da se te pravice uresničujejo in ne na način, da takšno odločitev o tem, ali bo pravica ali ne z različnim upoštevanjem kriterijev, da bo ta odločitev prepuščena občini. Zato je v besedilu, ki ga predlagamo, naštetih 20 občin, za katere obstaja po tem predlogu zakonska obveznost, da realizirajo to pravico. Po stališču vlade edino na takšen način zagotovimo dovolj visoko stopnjo trdnosti pravnega varstva romskih pravic, kot to izhaja iz mednarodnih dokumentov, pa tudi iz intence, iz obrazložitve Ustavnega sodišča."

Janko Veber: "Dejstvo, ki bo sledilo sprejemu tega zakona, da te občine, ki so tukaj navedene, prevzamejo odgovornost reševanja problematike romske skupnosti, bo imelo za posledico zagotovo tudi to, da vse ostale občine, torej tam nekje blizu stopetdeset občin bo napotilo svoje Rome v te občine, ker bodo enostavno rekli, mi pa nismo pristojni za reševanje vaše problematike in bo v teh občinah prišlo do koncentracije romskih skupnosti. Še večje, kot je že danes. Čakati na to, da se bo zgodila romska skupnost v občini, ki tukaj ni navedena, je sicer lepo, vendar opozarjam na problem, da do tega ne bo prihajalo, ker bodo vse ostale občine elegantno reševale ta problem s tem, da jih bodo napotile v te občine, ki so zapisane v zakonu."

Krajša razprava je tekla tudi okoli člena 15, ki govori o volitvah v občini Koper. Dorijan Maršič: "/.../ Volitev v Kopru ni bilo, Ustavno sodišče je z odločbo ustavilo že začeta volilna opravila, s tem podaljšalo mandat tedanji županji in občinskemu svetu, podaljšanje mandata pa se jim je zdela manjša pravna škoda kot izvedba volitev. In nazadnje, na podlagi ustavne

pravice do volitev organov lokalne skupnosti je državni zbor leta 1999 sprejel Zakon o razpisu rednih lokalnih volitev v mestni občini Koper, na podlagi katerega je predsednik državnega zbora razpisal volitve v občinski svet in za župana. /.../ In sicer jaz mislim, da je treba upoštevati tudi naslednje, da prvo je treba, mislim da poskrbeti za to, da se mestna občina Koper že enkrat utiri, in to po mojem čim prej, v sistem volitev v državi. Da se, glede tudi po stroškovni plati volitve lahko opravijo letos, in to hkrati z volitvami za predsednika države, in s tem seveda prispevamo k zmanjšanju stroškov za volitve, in pa da se v bistvu s tem, ko se ta izrednost stanja v Kopru z letošnjimi volitvami nekako odpravi, se tudi izognemo izpostavljanju novega precedensa s tistim, kot sem že omenil, krajšim mandatom do leta 2006."

Aurelio Juri: " Gre preprosto za to, da predlagamo rešitev, kakršna se nam je zdela korektna, ker sledi predvsem načelu zaupanja v pravo. Glede odločbe Ustavnega sodišča je treba včasih tudi prebrati, ne samo sodbe oziroma sklepa, temveč tudi obrazložitev. Odločba sloni na treh ugotovitvah: da je mestna občina Koper domnevno neustavna, ker ima preveč naselij, ker ima preveč teritorija in kjer sobivata urbano in ruralno okolje. Pogoji za izvršitev odločbe ustavnega sodišča so dani takrat, ko bo podana ustrezna kvalificirana pobuda in ko bo ugotovljena ustrezna podpora tistih, ki sooblikujejo lokalno samoupravo, torej prebivalcev. "

Sprejeti so bili tudi ostali člani h katerim niso bili vloženi amandmaji in naslov predloga zakona.

Po končani drugi obravnavi se je pripravil pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Če so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, se je po končani drugi obravnavi pripravilo in pravno tehnično uredilo besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev (člen 137 PoDZ-2002).

V tretji obravnavi je državni zbor razpravljal o predlogu zakona v celoti in o njem glasoval. Obravnava posameznih členov predloga zakona se je opravila le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji (člen 140 PoDZ-2002).

V tretji obravnavi so bili amandmaji vloženi k členom: 11., 12., 13., 14. in členu 16. Sprejeti je bil le amandma k 12.členu.

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS v celoti je bil 30.05.2002 sprejet z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev (43 glasov ZA, 9 PROTI, 54 VSEH).

Sprejeta sta bila tudi dva dodatna sklepa: 1. "*Državni zbor Republike Slovenije poziva Vlado Republike Slovenije, da pripravi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o financiranju občin, v katerem naj se uredi problematika financiranja občin z vidika zagotavljanja posebnega položaja in posebnih pravic romskih skupnosti*" in 2. "*Vlada naj prouči možnost zagotavljanja dodatnih sredstev občinam, ki so navedena v 14.členu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, za reševanje romske problematike v proračunu za leto 2003.*"

Osma novela vnaša novosti na področju prenehanja mandata župana, mandatov občinskih svetov in županov, nova je določba, da upravne naloge občine izvaja občinska uprava in določbe o sami občinski upravi, nove so določbe o ustanavljanju zvez občin, lahko se ustanovi tudi združenje občin, ki je pravna oseba javnega prava; na novo so opredeljene plače podžupana in članov občinskega sveta, zagotavljanje pravice romskega predstavnika v občinskem svetu določenih občin, urejene pa so tudi volitve v občini Koper.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 51/11.6.2002 in je začel veljati naslednji dan po objavi.

7.11 DEVETA NOVELA

Zaradi številnih noveliranj *Zakona o lokalni samoupravi* je le-ta postal nepregleden in na nekaterih mestih neusklajen z drugimi sistemskimi zakoni, ki urejajo posamezne segmente lokalne samouprave. Zakon je bilo zato potrebno natančneje opredeliti in notranje uskladiti. Še vedno pa so se pojavile pomanjkljivosti na področju pogojev in postopka za spremembo območja občine oz. za ustanovitev nove občine ter določitev razlogov in postopka za predčasno razrešitev občinskega sveta ali župana (z odločbo Ustavnega sodišča razveljavljen člen 90.b. ZLS). Dopolniti oz. spremeniti je bilo potrebno tudi določbe, ki so pomenile oviro za nemoteno delovanje občin, njihovo povezovanje za skupno opravljanje nalog in združevanje zaradi varstva interesov lokalne samouprave.

Na 8. redni seji, ki je potekala 11. julija 2005 je Državni zbor RS obravnaval predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek, ki ga je v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije. Obravnavanje in sprejemanje zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS je potekalo po novem Poslovniku DZ, ki je začel veljati 15. julija 2002.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve določi za predlog zakona kratico in predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek, je dobil kratico: EPA 248-IV. Predlog zakona je bil objavljen v Poročevalcu DZ št. 33/2005, stran 7 in št. 50/2005, stran 23.

Predlagatelj je v Poročevalcu DZ zapisal, da je ureditev postopka za spreminjanje območja občine v predlogu zakona celovito urejena in zato poseben zakon, ki bi urejal ustanovitev nove občine ali spreminjanje meja občin, ni potreben. Občine opravljajo lokalne javne zadeve na svojem območju v korist svojega prebivalstva. Zato je nujno, da imajo pri odločanju o spremembah svojega območja pravico soodločati. Postopek mora torej biti v skladu z odgovornostjo občinskih organov za lokalno skupnost in za zadovoljevanje potreb in interesov svojih prebivalcev. Postopek je bilo treba oblikovati v skladu z določbo 139.člena ustave, ki določa, da se območje občine določi z zakonom in da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Predlog natančno določa možne razloge za razpustitev občinskega sveta in razloge za razrešitev župana. Ugotovitev razlogov za razpustitev občinskega sveta oz. razrešitev župana je posledica ugotovitev ministrstev in vlade o nezakonitem delu enega od občinskih organov. V skladu s predlogom državni zbor ne more odločiti preden ne pozove občinskega sveta oz. župana, da sam odpravi ugotovljene nezakonnosti, ter če ne ugotovi, da je ukrep razpustitve oz. razrešitve sorazmeren. Zoper sklep državnega zbora je mogoče vložiti zahtevo za presojo ustavnosti. Če je ta vložena, je občinski svet razpuščen oz. župan razrešen z dnem objave odločitve ustavnega sodišča. S predlogom je določeno, da imenuje župan podžupana izmed izvoljenih članov občinskega sveta. Župan lahko podžupana tudi razreši. S takšno ureditvijo bo preprečen vpliv problematike kohabitacije med občinskim svetom in županom na kontinuirano opravljanje županske funkcije, ki jo zahteva uresničevanje lokalne samouprave. Vsebina predloga zakona so tudi spremembe in dopolnitve, ki so nujne zaradi uskladitve zakona z novejšimi zakoni, ki urejajo javne finance in financiranje občin ter pooblastila in

organizacijo izvajanja upravnih nalog kakor tudi z zakoni, ki določajo pristojnosti občin oz. državne pristojnosti, ki jih kot svoje opravljajo mestne občine.

Ker je predlog v odločanje predložila Vlada Republike Slovenije je njen predstavnik prvi dobil besedo. Dr.Ivan Žagar: *"Predlagani zakon razveljavlja Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij in ureja pogoje in postopke za spreminjanje območij občin in ustanavljanje novih občin. V skladu s predlaganimi spremembami bo mogoče izjemoma ustanoviti občino z manj kot 5 tisoč prebivalci, če bodo izpolnjeni pogoji za izjemo, vendar pa ne občine z manj kot 2 tisoč prebivalci. Postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine začne državni zbor na predlog z Ustavo določenih predlagateljev zakona ali občinskega sveta. Pred sprejemom zakona, s katerim se uveljavi sprememba oz. ustanovi občina, bo izveden predhodni referendum. /.../ Drugič. Predlagani zakon kot skrajni ukrepi za zagotovitev in zakonitost dela občinskih organov in varstvo lokalne samouprave na novo določa razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana. /.../ Novost zakona je tudi, da podžupana izmed izvoljenih članov občinskega sveta imenuje župan, župan lahko podžupana tudi razreši. S takšno ureditvijo bo preprečen vpliv problematike kohabitacije med občinskim svetom in županom na kontinuirano opravljanje županske funkcije, ki jo zahteva uresničevanje lokalne samouprave."*

Podpredsednik DZ dr.Marko Pavliha je dal besedo predstavniku Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je predlog zakona obravnaval kot matično delovno telo. Pavel Rupar: *"Predsednik državnega zbora je predlog zakona predhodno poslal v mnenje občinam, k temu pa so dodali svoja mnenja tudi skupnost občin Slovenije in združenje občin Slovenije in Državni svet. Odbor se je seznanil tudi z mnenjem zakonodajno-pravne službe, ki je opozorila zlasti na ustavni določbi, na podlagi katerih naj bi zakon uredil sodno varstvo v predhodnem postopku ustanavljanja občin. Na proučitev, ali se z novimi določbami v predlogu zakona ustrezno in v zadostni meri ureja postopek ustanavljanja občin in sprejemanje njihovih območij ter na ureditev statusa mesta in njegovih pravnih posledic. /.../ Kriteriji za ustanavljanje novih občin, predvsem predlaganemu kriteriju 2000 prebivalcev kot spodnji meji števila prebivalcev, ko se lahko ustanovi občina, in kriteriju najmanj 2000 prebivalcev v primeru, ko bi območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjevalo katerega izmed izjemnih pogojev za njeno ustanovitev. /.../ Predlog zakona se praktično ne spušča pod kriteriji 2000 prebivalcev, vemo pa, da so se ustanovljale občine tudi pod 1000 oziroma pod 500 prebivalci. Dejstvo je, da je v praksi veliko občin s tem številom*

prebivalcem zelo uspešnih, delujejo dobro in predstavljajo izjemno pomemben razvojni element. Poleg tega zakon ohranja tudi druge kriterije, ki jih bo potrebno upoštevati ob določanju za nove občine. Nadalje se je odbor ukvarjal tudi s kriterijem za ustanavljanje mestnih občin, potem z rokom za začetek in zaključek postopka ustanavljanja občin, zagotavljanje oziroma zagotovitev večje finančne samostojnosti krajevnih skupnosti oziroma njihovih ožjih delov, načinom imenovanja podžupana, določitev razlogov in postopka predčasne razpustitve občinskega sveta oziroma razrešitve župana. Državnemu zboru predlagam, da podpre predlagane rešitve, torej rešitve odbora in sprejme predlog novele zakona."

V Poročilu delovnega telesa, odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, so zapisali tudi mnenja občin: *Občine v svojih mnenjih, razen občine Idrija in občine Radovljica, predlogu zakona ne nasprotujejo. Občina Radovljica, ki so se ji pridružile v mnenju še občine Jesenice, Krško, Litija, Piran in Trbovlje, pa je podala predlog, da naj bi vlada pripravila novo besedilo predloga zakona in v njem omilila določbe oz. kriterije za pridobitev statusa mestne občine ter poenostavila postopek za pridobitev tega statusa. Tudi Mestna občina Maribor je v svojem mnenju izpostavila zahtevo, da naj bi zakon podrobneje opredelil status mestnih občin in njihove funkcije, hkrati pa je izrazila pomisleke glede kriterijev za določitev reprezentativnosti združenj občin in predlaganih rešitev glede predčasne razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana. V pripombah Skupnosti občin Slovenije in Združenj občin Slovenije pa so podani predvsem predlogi rešitev v zvezi s predčasno razpustitvijo občinskega sveta in razrešitvijo župana ter v zvezi z določitvijo novih razmerij plač županov in plačnih razmerij v lokalnih skupnostih nasploh (Poročevalec DZ, 2005:24).*

V Poročilu je zapisano tudi mnenje Državnega sveta: *Odbor se je seznanil tudi z mnenjem Državnega sveta Republike Slovenije, ki je podprl predlog zakona. Državni svet ugotavlja, da so poleg števila prebivalcev pomembni tudi vsebinski pogoji (npr. ekonomska moč) za ustanavljanje občin. Po njegovem mnenju je velik interes za ustanavljanje novih občin tudi posledica nizke stopnje participacije občanov pri soodločanju o investicijah v lokalno infrastrukturo, ki so zlasti v razvojno bolj ogroženih območjih za občane življenjskega pomena (npr. cesta, komunalna infrastruktura) in neustreznega sistema financiranja občin (Poročevalec DZ, 2005:25).*

Sledila je predstavitev stališč poslanskih skupin. Bojan Kontič, Socialni demokrati: *"/.../ Naj navedem nekaj razlogov, ki nas preprečujejo, da zakona, kot je sedaj predlagan, ne podpremo. Predlog sprošča ustanavljanje novih občin in nagovarja vse zainteresirane lokalne skupnosti, ki štejejo več kot 2.000 prebivalcev, da ustanovijo svojo občino, in to kadarkoli bodo čutili to potrebno. Mi smo s svojim amandmajem želeli udejaniti pravilo, da je število 5.000 kriterij, ki ga je potrebno izpolniti pri ustanavljanju novih občin, brez izjem. Nasprotujemo namreč nadaljnjemu drobljenju Slovenije na nove občine, hkrati pa ni želje oziroma še vedno niso ustvarjeni zakonski pogoji za ustanavljanje pokrajin, tako imenovano drugostopenjsko lokalno samoupravo."*

Martin Mikolič, Nova Slovenija: *"Zakon o lokalni samoupravi vlada spreminja in dopolnjuje na tistih segmentih, ki so se pokazale kot problematični v sedanji praksi ali pa niso bili dovolj jasno dorečeni. V ta okvir spadata ureditev pogojev in postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine. Glede na to, da sedaj ta zakon ureja postopek za spreminjanje območja občine, poseben zakon, ki bi to urejal, ni več potreben. V zvezi s spremembo območij občin, predvsem pa za ustanovitev novih občin, se je v zakonu dodatno opredelila omejitev, ki se nanaša na izjeme pri neizpolnjevanju pogojev za ustanovitev občine. Predlagani zakon na novo predpisuje tudi skrajne ukrepe zoper občinske organe, ki svojih nalog ne opravljajo oziroma jih opravljajo nezakonito. Predlagane ureditve vsebujejo razloge, postopek in pravno varstvo v primeru razpustitve ali razrešitve občinskih organov. Ustavno sodišče je namreč zakonodajalcu naložilo, da ukrep predčasne razpustitve občinskega sveta in predčasno razrešitev župana opredeli kot skrajno sredstvo ter natančneje opredeli postopek oziroma natančno opredeli postopek. Zato je predlog vlade tudi temu primeren in ga v Novi Sloveniji podpiramo in govori o tem, da so razlogi za razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana le takšna ravnanja, ki posegajo v temeljne vrednote ustave, ustavne ureditve, in ravnanja, ki pomenijo oviranje uresničevanja lokalne samouprave."*

Mihael Prevc, Slovenska ljudska stranka: *"S predlaganimi spremembami in dopolnitvami Zakona o lokalni samoupravi bo omogočena ureditev perečih vprašanj, ki so se izkazala kot problem pri urejanju lokalne samouprave in delovanju občin. V ta okvir sprememb in dopolnitev spadata ureditev pogojev in postopka za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine ter določitev razlogov in postopka za predčasno razpustitev občinskega sveta ali razrešitev župana kot skrajnega ukrepa za zagotovitev zakonitosti dela*

občinskih organov in varstvo lokalne samouprave. Dopolniti in spremeniti je bilo treba tudi določbe, ki pomenijo oviro za nemoteno delovanje občin, njihovo povezovanje za skupno opravljanje nalog in združevanje zaradi varstva interesov lokalne samouprave. Poleg poenostavljenega postopka za ustanovitev občin in spremembo njihovih območij je tudi jasno opredeljen kriterij izjeme pri določitvi pogojev za ustanovitev občin pod izjemnimi pogoji. Tako bo pod izjemnimi in izpolnjenimi pogoji mogoče ustanoviti občino z manj kot 5 tisoč prebivalci, vendar ne manj kot 2 tisoč. Zakon obravnava tudi vprašanje razrešitve občinskih svetov oziroma županov, in sicer v primeru grobe kršitve odločbe Ustavnega sodišča oziroma zakonodaje. Določeni so točni kriteriji za razrešitev tako občinskega sveta kot župana. Precejšnje število občin v Republiki Sloveniji nima podžupana, zaradi česar je potrebno zagotoviti pogoje za imenovanje le-teh. V skladu z novim zakonom podžupana med izvoljenimi člani občinskega sveta imenuje župan, ki ga lahko tudi razreši. Predlagani zakon jasno opredeljuje postopke za pridobivanje podatkov, potrebnih za delovanje oziroma obveščenost občin in informiranost v delu, ko je nosilec določenega postopka država. /.../ Zveze občin tako lahko postanejo pravne osebe s svojim računom in je tako izboljšana institucionalna oblika za učinkovitejše izvajanje razvojnih projektov občin na nivoju regij. Plače in dodatki direktorjev javnih podjetij so po višini omejene s plačo župana oziroma župana ene izmed soustanoviteljic, ki mu pripada najvišja plača. Novost v zakonu je tudi zagotovljena udeležba narodnih skupnosti v občinskih svetih, ne glede na velikost občine, spremenjeni pa so tudi pogoji za pridobitev statusa reprezentativnosti. Omenjeni status lahko pridobi novoustanovljeno združenje občin, v katerem je včlanjenih več kot 30% občin."

Poslanec italijanske narodne skupnosti Roberto Battelli: "Značilnost lokalne samouprave pri nas je odsotnost jasnih kriterijev za ustanavljanje občin. /.../ Občina je osnovna celica države na nek način za mnoge stvari, ne samo za namembnost in spreminjanje namembnosti zemljišč, ampak za osnovne šole, za knjižnice in za vrsto nekaterih drugih stvari. Torej v primeru narodne skupnosti ne gre samo za zastopstvo v občinskih svetih in tako naprej, ne nazadnje mi smo zastopani povsod, ampak vladi vozijo mimo in utečeni so mehanizmi, kako se potem v stvarnosti pravzaprav vsi ti instituti zastopstva pravzaprav izniči. V primeru narodne skupnosti gre, kar zadeva lokalno samoupravo, za ohranjanje tiste osnove, na kateri se sploh lahko potem pogovarjamo o izvajanju pravic. "

Pavel Rupar, Slovenska demokratska stranka: "/.../ Ustanavljanje novih občin je pravzaprav poprava krivic, ki smo jih marsikateremu storili v preteklosti, torej jih je ta državni zbor s

kupčkanjem, z barantanjem, morda tudi z dogovarjanjem, in ustanavljal občine tam, kjer pravzaprav ni bilo pogojev za njihovo ustanovitev. In seveda naredilo tako imenovane, vsaj po mojem, napol legitimne občine. Vendar te funkcionirajo. So ustanovljene, zakon, ki smo ga pa sedaj oblikovali, pa delno popravlja oziroma daje legitimnost tem občinam. "

Cvetka Zalokar Oražem, Liberalna demokracija Slovenije: *"V poslanskem klubu LDS menimo, da bi bil čas, da bi končali z reformiranjem občin, njihovo neprestano delitvijo in se posvetili povezovanju ter nadgradnji lokalne samouprave, to je regionalizaciji. Zato menimo, da je še posebej slaba rešitev in sporočilo spremembe zakona, da se odpira neprestano, neomejena, stalna možnost ustanavljanja novih občin, kar bo tudi po opozorilih zakonodajno-pravne službe lahko povzročilo v praksi veliko zadreg, saj bo na primer nova občina že ustanovljena, potem pa celotno mandatno obdobje ne bo delovala, saj bo čakala na razpis volitev. Ob tem se razgrajuje tudi uveljavljeno načelo omejitve na 5.000 prebivalcev, saj se skozi izjeme ta znižuje na 2.000, zato po našem mnenju lahko v naslednjih letih ponovno pričakujemo ustanovitev več desetih novih občin in seveda s tem tudi znanih zgodb o prepirih pri delitvi premoženja, zastojih pri razvojnih projektih, pravljanju po sodiščih o nasledstvu in tako dalje. /.../ Situacija bo takšna, da bodo neurbana, vaška okolja ustanavljala nove in nove občine, urbana, mestna okolja pa ne dobijo možnosti za ustanovitev novih mestnih občin in razvoj. V spremembah zakona se določajo tudi razlogi in postopek za razrešitev občinskih svetov in županov. Pri tem je treba poudariti, da bodo župani sankcionirani nesorazmerno ostreje in dosledneje v primerjavi z vsemi drugimi funkcionarji, saj, na primer, kljub neizvrševanju odločb Ustavnega sodišča v Sloveniji ni bil razrešen še nihče."*

Poslanke in poslanci so nato prešli na razpravo o posameznih členih in vloženi amandmajih. Amandmaji so bili vloženi k članom: 2., 5., 15., 29. in k členu 34. Krajša razprava je tekla okoli amandmajev k 5.členu.

Cvetka Zalokar Oražem: *".../ Ob tem bi seveda rada rekla, da je večje število slovenskih mest zaprosilo Vlado za mnenje oziroma za to, da bi v sklopu tega zakona odprli tudi člen, ki govori o kriterijih za ustanavljanje mestnih občin. To so mesta, ki imajo več tisočletno tradicijo, kot so recimo Piran, Radovljica, Škofja Loka in podobno. To so mesta, ki jih ne moremo zbrisati in ki jim pa zdaj v tej novi državi ne dajemo mestnih pravic oziroma pravic mestnih občin, čeprav to ni nekaj posebnega, ne prinaša nekih koristi, ima pa seveda nek velik simboličen pomen. /.../ To je, po moji oceni, neka izjemno mestom in urbanim okoljem*

nenaklonjena politika, ki se nam bo na dolgi rok maščevala. Kolegi in kolegice, to ni način, s katerim mislimo, da bomo v Sloveniji vzpostavili večjo regionalno enakopravnost, pač pa si sami sebi kopljemo jamo, kajti zatiranje teh okolij, ki so propulzivna, mestna okolja so pomembna za nadaljnji razvoj, so nosilci v posameznih okoljih določenih večjih zadev in projektov, ker imajo tudi kadre in druge resurse in njihova slabitev pomeni slabitev vseh in ne samo teh okolij. Na račun tega ne bo prišlo do bolj enakomerne razvitosti med vaškim in mestnim področjem, pač pa so to drugi vzvodi, ki jih žal v tej državi ne znamo izpostaviti."

Sašo Peče: "V okviru poslanske skupine Slovenske nacionalne stranke ocenjujemo oziroma izhajamo iz odločbe Ustavnega sodišča, ki je bila spisana ob takratnih referendumih v povezavi z volilnimi sistemi in z izvedbo volitev. Tako kot smo vedno do sedaj ob obravnavi najsi bo Zakona o volitvah v lokalne skupnosti, volitvah v državni zbor izhajali iz enostavnega dejstva, da je potrebno spoštovati volivke in volivce vsaj v tolikšni meri, da se v volilnem letu ne sme spreminjati zakonodaja, ki aktivno vpliva na izvedbo volitev, ne samo zaradi političnih strank, predvsem in pa le zaradi volivk in volivcev. Postaviti jih v obdobju dveh mesecev, enega meseca ali pa navsezadnje tudi osem mescev pred dnevom volitev v neko novo stanje, ki odraža neko popolnoma drugačno sliko, in ustanovitev nove lokalne skupnosti tik pred zdajci, tik pred volitvami je neodgovorno s strani vlade in pa tistih poslancev, ki tovrstne zamisli seveda podpirajo."

Dr. Pavel Gantar: "Dejstvo je, da ta zakon v bistvu spušča in sprošča zavoro za ustanavljanje novih jasno manjših občin, kajti teritorij Slovenije, tak kot je, več občin pomeni manjše občine, in to po teritoriju in po številu prebivalcev Sam menim, da lokalna skupnost mora obstajati kot družbeno teritorialna soodvisnost in da so nekoč veljala pravila in da so to teritorialnost v lokalni skupnosti določali predvsem prostorski in geografski fizični elementi, danes pa čedalje bolj določajo gospodarski in družbeno tehnološki, da je razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij razširil obseg človekove in družbene teritorialnosti, da bi torej lokalne skupnosti glede na pragove zadovoljevanja potreb morale kvečjemu biti večje, ne pa manjše. /.../ Sam pa menim, da občina s 5.000, 6.000 prebivalci v nekem centralnem območju Slovenije, ki je močno povezana in soodvisna od drugih krajev in območij in od širšega okolja, nima možnosti in priložnosti za realen obstoj in ne bi smela obstajati. Ti kriteriji, ki so se sedaj realno znižali na 2.000, tako jih moramo brati, nam pravzaprav stanje ne izboljšujejo, ampak poslabšujejo, kar je bilo že prej problem tega zakona."

Razprava se je razvila okoli amandmajev k 15.členu. Bojan Kontič: *"S tem amandmajem želimo ohraniti sedanjo ureditev, ko podžupana izvoli izmed svojih predstavnikov, iz svojih vrst, na predlog župana, občinski svet. Predlog, ki pa je sedaj v zakonu predlagan, pa to zadevo ureja na način, da podžupana imenuje sam župan. Edina obveza je, da je član sveta oz. da je članica sveta. "*

Dr. Ivan Žagar: *"K temu bi najprej povedal to, da v tem trenutku 11 občin sploh še nima podžupanov in da je bil namen tega predloga, da zagotovimo nemoteno delovanje občin. Mi smo imeli kar nekaj težav, ko se je zgodilo, da župana ni iz takšnega ali drugačnega razloga občina imela in so potem bili spori od sodišč in kakorkoli še hočete. In seveda kar zadeva občinski svet se jemlje ta pravica in kmalu dobi župan to pravico, da si imenuje podžupana, ampak izmed svetnikov občinskega sveta. Še vedno je to svetnik. In to je izvoljen svetnik na volitvah. Kar zadeva pa osnovne pravice občinskega sveta oziroma mestnih svetov, še vedno ostaja v celoti in seveda v teh temeljnih programskih dokumentih, kot so, recimo, proračun občine, še vedno odloča občinski svet."*

Mihael Prevc: *"Moram reči, da so se s to spremembo, ki jo prinaša ta zakon, se pravi, da župan lahko sam direktno imenuje podžupana izmed članov občinskega sveta, strinjali. Predvsem zaradi zelo slabih izkušenj, ki jih imajo na tem področju. Dejstvo je, če bi takšna sprememba, ki se nekje nakazuje sedaj s to spremembo zakona, bila nekje uvedena že prej, potem v Mariboru, kar smo slišali prej, kjer podžupana nimajo, ne bi že tri leta kršili zakona. /.../ Dejstvo pa je, da ob takšni politiki do sedaj so mnogi župani imenovali podžupane predvsem zaradi iskanja nekega političnega miru. Potem se je seveda dogajalo, da je župan imenoval praktično iz vsake opozicijske stranke po enega podžupana, da je seveda imel predvsem politični mir. Da župan lahko svojega podžupana zaposli, mu pa mora še kako zaupati. To se pravi, resnično mora sam izbrati podžupana po svoji volji, da drug drugemu zaupata, da mu ta podžupan ni vsiljen, tako kot se mnogokrat dogaja, da sta nekje ne nazadnje na isti valovni dolžini, in da seveda lahko delata. Vsaj tako se dogaja v manjših občinah. Zato se seveda še kako strinjam s to spremembo, ki jo prinaša ta novela zakona."*

Bojan Kontič: *"Župan naj ima možnost imenovati takega oziroma tistega podžupana, da bo od njega imel korist. Napaka ne gre za korist župana, gre za korist lokalne skupnost, tako bi pač naj bilo. Podžupan proračun isto stane, ne glede na to, kdo ga imenuje. Imenovanje zgolj*

zaradi tega, da ga imamo, je pa seveda zelo sporno. Županu so podžupani vsiljeni. Ni mogoče, ne po sedanji, ne po novi ureditvi, če je župan načelen in na izsiljevanje ne pristane."

In tudi okoli amandmajev k členu 29. Cvetka Zalokar Oražem: "Jaz mislim, da je ena od najbolj nevarnih rešitev, ki jih prinaša sprememba Zakona o lokalni samoupravi skrita prav v vprašanju predčasne razrešitve župana. Govorimo o funkciji, o kateri večkrat zelo kritično razmišljamo in večkrat je bilo tudi rečeno, da župani so zaščiteni kot medvedi, pravzaprav jim nihče nič ne more. Prvo, kar je, kar se tiče razlogov za razrešitev, so ti razlogi raztegljivi, interpretirani lahko na zelo različne načine. Gre za razloge, kot so neizvrševanje odločb Ustavnega sodišča in pravnomočnih odločb sodišča, in pod drugo alinejo, če pravosodni organ pravnomočno odloči nezakonito razpolaganje z občinskim premoženjem. Seveda sedaj nikjer v tej drugi alineji ni napisanega nobenega limita, kakšno je sedaj to negativno razpolaganje. Seveda mi imamo lahko negativno razpolaganje v višini nekaj tisoč tolarjev, nekaj sto tisoč tolarjev, milijonov ali pa milijard. In to verjamem, da se lahko reče, da nezakonito je vsako razpolaganje, vendar se mi zdi, da je ta zadeva preveč raztegljiva. Glede na to, da razrešitev predlaga vlada, o njej pa odloča državni zbor, kar sta po moji oceni dva izrazito politično pogojena organa in sta nekako odvisna od aktualne večine, tako ali drugače, to lahko postaja na določeni točki zelo nevarno. Moja ocena je, da bi morali absolutno razrešitev in postopek razrešitve peljati skozi sodno vejo oblasti. Takšen je bil tudi prvotni predlog, ki ga je predlagala vlada in ga je v kasnejših variantah spremenila in to pristojnost določila, na predlog vlade odloča o tem državni zbor. /.../ Še enkrat pa pravim, da se mi zdi, da bodo župani najbolj sankcionirani funkcionarji v tej državi, nihče od drugih funkcionarjev zaradi neizvrševanja odločb ustavnega sodišča ali zaradi nezakonitega razpolaganja nima napisano, da bo avtomatsko oziroma se začne postopek razrešitve. /.../ Mislim, da moramo takšne stvari, tako hude posege v neposredno izvoljene funkcije, kot je županska, ki je neposredno izvoljena, absolutno vezati na obliko sodne veje oblasti."

Breda Pečan: "Podpiram amandma k 29. členu, ki ga je vložila moja poslanska skupina, predvsem zaradi tega, ker pri županu ni naveden razlog, zaradi katerega občinski svet, to je ta druga alineja prvega odstavka, ne sprejme proračuna. Zgodi se lahko, da občinski svet ne more odločati o sprejemu proračuna, če ga župan sploh ne predlaga. In to, kot je meni znano, se je v teh zadnjih 10 letih kar dostikrat zgodilo. Se pravi, smiselno bi bilo, da je sankcioniran tudi župan, ki občinskemu svetu na primer ne predlaga proračuna za leto, v katerem bi moral

biti proračun sprejet. Isto velja tudi za to, da župan s svojim posamičnim aktom krši človekove pravice in svoboščine. Namreč, ni samo občinski svet tisti, ki jih lahko krši, ampak tudi sam župan, zato menim, da sta to lahko dva tehtna razloga, zakaj bi bilo potrebno tudi razmisliti o razrešitvi župana v takem primeru."

Franci Rokavec: *"Mislim, da je potrebnih nekaj pojasnil k tema dvema amandmajema, ki jima Vlada seveda nasprotuje. Prvič. Pogledajte, Ustavno sodišče je v izreku svoje odločbe o razveljavitvi 90.b člena leta 2003 jasno zapisalo dve zelo pomembni dejstvi. Namreč prvo, da "so določbe v obstoječem 90.b členu nedoločne, nejasne, postopek nadzora in izrekanja ukrepov ni natančno predviden, prav tako pa tudi ni zagotovljeno ustrezno pravno varstvo." Menim, da so s spremembami zakona te določbe jasno zapisane, za občinski svet in za župana. /.../ Poleg tega je pa Ustavno sodišče povedalo, da se ukrepa razrešitve občinskega sveta oziroma razrešitve župana lahko zakonodajalec posluži kot skrajno sredstvo samo takrat, ko je dejansko onemogočeno delovanje lokalne samouprave. "*

V drugi obravnavi so poslanke in poslanci odločali o posameznih vloženi amandmajih in sprejet je bil samo amandma k 5.členu.

V tretji obravnavi je bil vložen amandma poslanskih skupin SDS, NSi, SLS in DeSUS k 5. členu, ki je bil sprejet.

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS je bil 15.07.2005 v celoti z 44 glasovi ZA in 11 PROTI (VSEH: 61) sprejet.

Deveta novela je prinesla novosti na področju sprememb območij občin, saj mora po novem Državni zbor ta postopek končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je določen kot rok za razpis rednih volitev v občinske svete; za ustanovitev nove občine se razpiše referendum; nove so določbe, ki govorijo o ustanovitvi občinske volilne komisije; podžupana imenuje župan izmed izvoljenih članov občinskega sveta, lahko pa ga tudi razreši, za reprezentativno se šteje združenje v katerega je včlanjenih najmanj 30% občin; nove so določbe o razlogih za predčasno razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, skrajšani postopek, je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 72/29.7.2005 in je začel veljati petnajsti dan po objavi.

8. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem analizirala *Zakon o lokalni samoupravi*, skozi naslednje hipoteze:

TEZA I., ki se je skozi nalogo izkazala za pravilno se je glasila: Po osamosvojitvi Slovenije leta 1991 in sprejetju nove ustave je bilo potrebno področje lokalne samouprave ponovno urediti z pripravo in sprejemom novega zakona.

Slovenija je z osamosvojitvijo zapustila svoje korenine socialističnega sistema in postala demokratična država, s tem pa se je zavezala tudi k spoštovanjem temeljnih človekovih pravic, ki veljajo v sodobnem, razvitem svetu. Sprejetje nove Slovenske Ustave je za slovensko lokalno samoupravo pomenilo novo oživitev, saj je le-ta opredeljena že v splošnih določbah, nadalje pa jo je do potankosti razdelal novi *Zakon o lokalni samoupravi*.

TEZA II., ki se je izkazala za pravilno se je glasila: Reforma slovenske lokalne samouprave je bila dolgoročno zelo zapletena, saj zaradi prevelikih občin, ki jih je bilo potrebno preoblikovati v manjše učinkovitejše občine, nismo enostavno mogli prevzeti kakšnega od modelov razvitih evropskih držav, pri katerih je šlo v večini primerov za združevanje premajhnih občin v večje, da bi lažje delovale. V Sloveniji pa velik problem predstavlja tudi odsotnost vmesne, tretje teritorialne ravni med lokalno samoupravo in državo, ki je značilnost ostalih sistemov.

Tudi po 12ih letih izvajanja *Zakona o lokalni samoupravi* in kljub devetim novelam zakona se še vedno pojavljajo pomanjkljivosti, ki jih je potrebno popraviti in reforma slovenske lokalne samouprave še zdaleč ni končana. V večini evropskih držav so uvedli vmesno, tretjo raven lokalne samouprave, ki je razbremenila delovanje občin, po drugi strani pa lokalne prebivalce še bolj približala državi. V Sloveniji še vedno nismo uvedli te tretje ravni in še vedno ostajamo pri dvo-tirnem upravnem sistemu, kateremu se ostali svet izogiba, pa čeprav že sam *Zakon o lokalni samoupravi* govori o uvajanju pokrajin in katera področja delovanja naj bi pokrivala. Slovenski sistem se razlikuje od ostalih razvitih evropskih držav tudi pri sistemu prenosa državnih pristojnosti na občine, saj mora država za vsak prenos za dovoljenje vprašati vsako občino posebej. Takega sistema v razvitem svet prav tako ne poznajo.

TEZA III., ki se je prav tako izkazala za pravilno se je glasila: Leta 1993 je bil sprejet *Zakon o lokalni samoupravi* in ker se je skozi prakso izkazal za nepopolnega, na nekaterih področjih celo neustavnega je bil potem devetkrat dopolnjen, zadnja sprememba oz. dopolnitev zakona pa je bila sprejeta leta 2005.

Že pred vložitvijo *Zakona o lokalni samoupravi* v proceduro sprejemanja zakona v Državnem zboru so strokovnjaki iz področja lokalne samouprave opozarjali, da zakon ni popoln, da vsebuje preveč pravnih praznin, da je na nekaterih področjih v neskladju z Ustavo RS, na nekaterih področjih pa celo preveč omejuje delovanje občin. Tudi med samo proceduro sprejemanja zakona so poslanci opozarjali na neustavne določbe in vsebine, ki so bile preohlapne ali pa preširoke. Večina opozoril je bilo preslišanih in v toku 12ih let po sprejemu zakona je bil le-ta dopolnjen kar z devetimi novelami. Prvih osem novel je tako zmešalo vsebino zakona, da je postal le-ta nepregleden in na nekaterih mestih neuskkljen z drugimi sistemskimi zakoni, ki urejajo posamezne segmente lokalne samouprave. Tako, da je zaenkrat zadnja, deveta novela predvsem notranje uskladila zakon in pa tudi uvedla nekaj manjših sprememb. Vse novele so med drugimi dopolnitvami na novo uredila področja oz. določbe, ki so bile razveljavljene z odločbami Ustavnega sodišča.

Zakon o lokalni samoupravi ima do danes za seboj dolgo zgodovino nastajanja in spreminjanja ter dopolnjevanja. Težave so ga začele spremljati že v času nastajanja, saj ga je pripravljala že posebna skupina strokovnjakov Odbora Skupščine RS za lokalno samoupravo, vendar pa ni bilo primerne trenutka za uvrstitev zakona na dnevni red Skupščine RS. Zakon je obravnaval šele novi državni zbor z mandatno dobo 1992-1996.

Kot predlagatelji zakona so bili podpisani skupina poslancev in članov Komisije DZ RS za lokalno samoupravo, najbolj pa sta pri zagovarjanju predloga zakona izstopala dr. Ciril Ribičič in Maks Sušek. Predlagatelji naj bi pri oblikovanju predloga upoštevali mnenje strokovnjakov Sveta Evrope in pripombe številnih Slovenskih občin in Krajevnih skupnosti. Vseeno je bil zakon preveč ohlapen, nepopoln in celo na nekaterih korakih neustaven.

Predlog Zakona se je sprejemal po rednem zakonodajnem postopku, po Poslovniku DZ iz leta 1993, ki je določal obvezna tri branja. Zaradi neracionalnosti (ponavljanje posameznih razprav) je bil zakonodajni postopek tudi v primeru sprejemanja tega zakona in njegovih novel precej dolg in zapleten. V posameznih branjih so bili sprejeti številni amandmaji. Na

koncu pa je bil zakon v celoti le sprejet z visoko podporo poslank in poslancev, saj je bil **sprejet z 42 glasovi ZA in 19 PROTI (VSEH NAVZOČIH:58)**.

Prvih osem novel ZLS sprejetih od leta 1994 do 2002 se je tako kot zakon sprejemalo po Poslovniku DZ iz leta 1993, po katerem je bil zakonodajni postopek neracionalno dolg (predvideval je obvezna tri branja), naloge in odgovornosti posameznih udeležencev pa so bile v njem neustrezno opredeljene. Neracionalna ureditev poteka in vodenja sej je omogočala izredno dolga zasedanja, posledično pa so bile sprejete odločitve pogosto slabše in jih je bilo potrebno pogosto spreminjati in dopolnjevati (tudi za ZLS velja enako) (Zajc, 2002:8).

Zaenkrat zadnja deveta novela ZLS je bila sprejeta leta 2005 in se je sprejemala po novem Poslovniku DZ iz leta 2002. Poslovnik DZ iz leta 2002 je uveljavil večjo racionalnost glede skrajšanega zakonodajnega postopka. Pri skrajšanem postopku se ne opravi prva obravnava v skladu s 122. členom, druga in tretja pa se opravita na isti seji (Zajc, 2002:13).²

Vendar pa to sprejetje zakona še zdaleč ni pomenilo konca reforme slovenske lokalne samouprave. Zakon je vzorčni primer nenehnega in obsežnega spreminjanja in dopolnjevanja naših zakonodajnih aktov, kar je značilnost držav v tranziciji. Številne novele, dopolnitve in spremembe pa še vedno (2006) niso uspele vzpostaviti tretje, vmesne teritorialne ravni, ki je vezni člen med državo in lokalno samoupravo in je tako pomembna za lažje zadovoljevanje lokalnih interesov, sodelovanje na mednarodni ravni itd. Predvidena je vzpostavitev pokrajin, vendar pa je pot do njih še zelo dolga, saj se je v 12ih letih od sprejema zakona leta 1993 do danes premalo spremenilo. Še vedno je premalo zanimanja glavnih akterjev, ki bi lahko sprožili in pospešili nastajanje te vmesne ravni.

Tudi ostala področja, ki jih pokriva ZLS še vedno niso v celoti vzpostavljena ali pokrita, nekatere določbe občine še vedno ne izvajajo in vse to nam kaže, da zakon predvideva premalo ukrepov oz. sankcij, ali pa jih celo sploh ne predvideva, za kaznovanje kršilcev določb zakona.

² Novi Poslovnik DZ je preuredil delovanje državnega zbora in sam zakonodajni postopek uredil tako, da je postal bolj racionalen in ekonomičen, hkrati pa tudi pregleden in predvidljiv. S tem je postal veliko bolj primerljiv s poslovniki parlamentov z daljšo in neprekinjeno tradicijo (Zajc, 2002:21).

Verjetno se bo zakon v toku časa, predvsem zaradi uvajanja pokrajin in medregionalnega povezovanja moral še nekajkrat spremeniti, zaenkrat pa upam, da bodo vse sprejete novele pripomogle k večji participaciji lokalnega prebivalstva in k učinkovitejšemu delovanju slovenskih občin.

Za konec je v tabeli povzet *Zakon o lokalni samoupravi* in vseh devet novel, datum njihovega sprejetja, predlagatelji, način sprejemanja in na kratko povzete spremembe oz. dopolnitve, ki so jih posamezne novele prinesle.

Tabela 8.1: Zakon o lokalni samoupravi in njegove spremembe in dopolnitve do leta 2005

	Datum sprejetja	Predlagatelj	Način sprejemanja	Sprejete novosti
ZLS	21.12.1993	Skupina poslancev in članov Komisije RS za LS	Redni zakonodajni postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Uredi področje lokalne samouprave po demokratičnih načelih
Prva novela	16.09.1994	Vlada RS	Hitri postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Opredeljeni pogoji za ustanovitev občin; definiranje mesta in mestne občine
Druga novela	28.02.1995	Vlada RS	Hitri postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Opredelila je pristojnosti, status in trajanje mandata glavnih občinskih funkcionarjev; pogoje za ustavitev pokrajin
Obvezna razlaga 19.člena ZLS	10.03.1995	Poslanka Breda Pečan	Obvezna razlaga po Poslovniku DZ iz leta 1993	Uredi pravni status ožjih delov občine
Tretja novela	30.04.1997	Vlada RS	Skrajšani postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Uredi nadzor nad delom občinskih organov
Četrta novela	30.10.1997	Vlada RS	Skrajšani postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Opredeli razdelitev občin, pravni status teh delov, zastopanje, financiranje itd.
Peta novela	28.01.1998	Poslanec Miroslav Mozetič	Hitri postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Spremeni 32.a člen ZLS-članstvo v nadzornem odboru občine
Šesta novela	30.09.1998	Vlada RS	Hitri postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Prenos nalog iz države na občine; delitev premoženja med občinami; skupni javni zavod oz. podjetje; opredeli pravice tajnikov občine
Sedma novela	20.07.2000	Poslanec Herman Tomažič	Hitri postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Opredeljeni pogoji za razdelitev premoženja med občinami; nove določbe o članih nadzornega odbora občine
Osma novela	30.05.2002	Vlada RS	Skrajšani postopek po Poslovniku DZ iz leta 1993	Prenehanje mandatov občinskih funkcionarjev; zagotovljena pravica Romskega predstavnika v OS; urejene volitve v občini Koper
Deveta novela	15.07.2005	Vlada RS	Skrajšani postopek po novem Poslovniku DZ iz leta 2002	Spremembe območij občin; določbe o položaju podžupana;

9. VIRI IN LITERATURA

Brezovšek, Marjan (1997): Transition and the establishment of local self-government in Slovenia. V: Kropivnik, Samo: Conflict and consensus; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Brezovšek, Marjan (2001): Ob desetletnici slovenske ustave (in težnjah po njenem spreminjanju). V: Zajc, Drago (ur.), Slovenska država ob deseti obletnici; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Brezovšek, Marjan (2005): Problemi in perspektive lokalne demokracije v Slovenije. V: Brezovšek, Marjan (ur.), Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Council of Europe (1998): Structure and operation of local and regional democracy: Slovenia: situation in 1997; 2nd ed; Strasbourg: Council of Europe

Ebert Friedrich (2001): Local self government and decentralisation in South-East Europe: proceedings of workshop held in Zagreb; Zagreb: Stiftung

Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija (organizacija in volitve); Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije

Grafenauer, Božo (2000): Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture; Maribor: Pravna fakulteta

Haček, Miro (2001): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji; V: Zajc, Drago (ur.), Slovenska država ob deseti obletnici; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Haček, Miro (2003): Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji; V: Brezovšek, Marjan (ur.), Globalizacija in državna uprava; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Haček, Miro (2003): Participacija enot lokalne samouprave v globalnem svetu; V: Brezovšek, Marjan (ur.), Globalizacija in državna uprava; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Jaag, Tobias (1993): Local self-government; V: Javna uprava, letnik 29, številka 1-2; Ljubljana: Inštitut za javno upravo

Kandeva, Emilia (2001): Stabilization of local governments; Budapest: Local government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute

Lavtar, Roman (2003): Globalizacija in lokalna samouprava; V: Brezovšek, Marjan (ur.), Globalizacija in državna uprava; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

MacNaughton, Neil (1998): Local and regional government in Britain; London: Hodder & Stoughton

Munteanu, Igor (2002): Developing new rules in the old environment; Budapest: Local government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute

Peter, John (2001): Local Governance in Western Europe; London, Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd.

Šmidovnik, Janez (1990): Lokalna skupnost in lokalno samoupravna občina; V: Teorija in praksa, letnik 27, številka 3-4; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Šmidovnik, Janez (1990): Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi; V: Teorija in praksa, letnik 27, številka 10-11; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava; Ljubljana: Cankarjeva založba

Šmidovnik, Janez (1997): Local government and state administration; V: Fink-Hafner Danica, Making new nation; Dartmouth, cop.

Trpin, Gorazd (2003): Local government reform in Slovenia: from socialist self-management to local self-government; V: Baldersheim Herald, Local democracy in post-communist Europe; Opladen: Leske + Budrich

Ustava RS (1999); Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije

Vlaj, Stane (1999): Predpisi o lokalni samoupravi; Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije

Vlaj, Stane (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa; Ljubljana: Fakulteta za upravo

Vlaj, Stane (2001): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi; Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli

Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti; Ljubljana: Visoka upravna šola

Vlaj, Stane (2001): Local self-government of the Republic of Slovenia: development, actual status, further development; V: Seminar for the representatives of local Communities from SE European countries; Ljubljana: Visoka upravna šola

Vlaj, Stane (2005): Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V: Brezovšek, Marjan (ur.), Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji; Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Vlaj, Stane (2005): Local self-government in Slovenia: centralism or decenralisation; V: IFIMES; Ljubljana: International Institute for Middle-East and Balkan Studies

Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

Zajc, Drago (2002): Procesi institucionalizacije in modernizacije slovenskega parlamenta; četrto (končno) poročilo, Ljubljana: FDV, Inštitut za družbene vede

Zajc, Drago (2004): Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Liberalna akademija

9.1 OSTALI VIRI

Evropska listina o lokalni samoupravi: Uradni list republike Slovenije, MP 15/96, 19.10.1996, stran 285

Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, poročilo Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj: Poročevalec DZ št.50/2005, stran 23-49 (02.07.2005)

Poslovnik Državnega zbora (1993): Uradni list RS št.40/93, stran 2051 (17.07.1993)

Poslovnik Državnega zbora (1994): Uradni list RS št.80/94, stran 4571 (23.12.1994)

Poslovnik Državnega zbora (2002): Uradni list RS št.35/2002, stran 3329 (19.04.2002)

Predlog Zakona o lokalni samoupravi: Poročevalec DZ, št.17/1993 stran 11 in 31/1993 stran 7

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (prva novela): Poročevalec DZ, št.32/1994 stran 2

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (druga novela): Poročevalec DZ, št.6/1995 stran 9

Predlog zakona o dopolnitvi ZLS (tretja novela): Poročevalec DZ, št.25/1996 stran 23 in 26/1996 stran 5

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (četrti novela): Poročevalec DZ, št.35/1997 stran 7

Predlog zakona o spremembi ZLS (peta novela): Poročevalec DZ, št.61/1997 stran 5

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (šesta novela): Poročevalec DZ, št.61/1997 stran 9, št.42/1998 stran 11 in št.47/1998 stran 19

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (sedma novela): Poročevalec DZ, št.80/1999 stran 3

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (osma novela): Poročevalec DZ, št.21/2002 stran 25 in št.37/2002 stran 63

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS (deveta novela): Poročevalec DZ, št.33/2005 stran 7 in 50/2005 stran 23

Sejni zapisi Državnega zbora, Arhiv 1993-1995

Spletna stran Državnega zbora, dostopno na: <http://www.dz-rs.si/> (april, maj 2006)

Spletna stran Uradnega lista RS, dostopno na: <http://www.uradni-list.si/> (april, maj 2006)

Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št.72/1993

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (prva novela): Uradni list RS,

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (druga novela): Uradni list RS, št.14/1995

Zakon o dopolnitvi ZLS (tretja novela): Uradni list RS, št.26/1997

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (četrti novela): Uradni list RS, št.70/1997

Zakon o spremembi ZLS (peta novela): Uradni list RS, št.10/1998

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (šesta novela): Uradni list RS, št.74/1998

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (sedma novela): Uradni list RS, št.70/2000

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (osma novela): Uradni list RS, št.51/2002

Zakon o spremembah in dopolnitvah ZLS (deveta novela): Uradni list RS, št.72/2005