



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo pri izvajanju nadzora nad delom občin



2023



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo pri izvajanju nadzora nad delom občin

Številka: 324-8/2022/29

Ljubljana, 21. decembra 2023

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za javno upravo** (v nadaljevanju: MJU) **v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.**

Po mnenju računskega sodišča je bilo MJU **delno učinkovito** pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Glede vzpostavitve organizacijskih pogojev za izvajanje nadzora nad delom občin je MJU način oziroma postopek izvajanja nadzora določilo le za del nekaterih nalog nadzora nad delom občin, ki jih izvaja notranja organizacijska enota, ki je sistemsko pristojna za lokalno samoupravo. Tako glede na notranjo organizacijo MJU ni zagotovljeno, da se bodo za vsa področja, na katerih naloge opravljajo tudi občine, naloge nadzora izvajale in da se bo pri tem ravnalo na enak način. Strokovna pomoč občinam pa je kot ena izmed oblik izvajanja nadzora nad delom občin v širšem smislu predvidena na ravni celotnega MJU, ni pa določen način njenega izvajanja. MJU ni posebej opredelilo nalog, aktov oziroma ravnanj občin, za nadzor nad katerimi je pristojno, oziroma med njimi ni identificiralo oziroma opredelilo tistih, nad katerimi je z vidika tveganj oziroma drugih okoliščin nadzor najpomembnejše oziroma najsmotrnejše izvajati. MJU je v zvezi s postopki nadzora, ki so se začeli še v obdobju od leta 2013 do leta 2018 in se nadaljevali tudi v letu 2021, pripravilo načrt opravljanja nadzorov iz leta 2013, kasneje pa za potrebe aktivnosti v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin v letu 2021 ni pripravljalo dokumentov, ki bi glede na razpoložljive vire in oceno tveganj vnaprej opredeljevali načrtovane aktivnosti na področju nadzora nad delom občin.

MJU nima v celoti vzpostavljenega podrobnejšega pregleda nad posameznimi nalogami, povezanimi z nadzorom nad delom občin oziroma s postopki nadzora nad delom občin, ki jih je izvajalo v letu 2021.

Notranje organizacijske enote MJU so v smislu nadzora občinam v letu 2021 v največji meri nudile strokovno pomoč (priprava strokovnih mnenj, pojasnil in odgovorov o konkretnih vprašanjih, organizacija izobraževanja za občine) in ažurno odgovarjale na zaprosila za strokovno pomoč. Na področju javnega naročanja so občinam spletno dostopna tudi izvedena spletna izobraževanja in že zavzeta stališča MJU. Postopke nadzora nad delom občin v ožjem smislu je v okviru MJU vodila le notranja organizacijska enota, pristojna za področje lokalne samouprave. Na tem področju je MJU v letu 2021 glede 44 občin še vedno nadaljevalo s postopki za usklajevanje temeljnih občinskih aktov z zakonodajo na podlagi opozoril, ki so bila izdana v postopkih nadzora, začelih v obdobju od leta 2013 do leta 2018. Drugih sistematičnih nadzorov občin pa MJU ni izvajalo, temveč so se nadzori

izvajali po potrebi, na podlagi zunanje pobude. Po podatkih MJU v letu 2021 niso bili izvedeni nadzori nad posamičnimi akti občin in nad opravljanjem nalog iz občinske pristojnosti na podlagi 90.a člena Zakona o lokalni samoupravi.

MJU je v letu 2021 na podlagi spremljanja aktivnosti občin v zvezi z izvedenimi nadzori v obdobju od leta 2013 do leta 2018 pripravilo poročilo o stanju usklajenosti predpisov občin, s katerim pa Vlada Republike Slovenije, ministrstva in občine oziroma njihova reprezentativna združenja niso bili seznanjeni. O preostalih aktivnostih v zvezi z izvajanjem nadzorov nad delom občin MJU ni pripravljalo poročil oziroma drugih dokumentov, prav tako pa ni izkazalo, da bi v zvezi s tem na drug način obveščalo relevantne deležnike na področju lokalne samouprave. MJU v letu 2021 ni spremljalo, kako se v Zakonu o lokalni samoupravi in Zakonu o državni upravi opredeljen sistem nadzora nad delom občin izvaja v praksi, oziroma v zvezi s tem ni izvajalo analiz, na podlagi katerih bi bilo mogoče sprejemati zaključke glede potreb po morebitnih spremembah tega sistema. MJU ni sistematično sodelovalo z drugimi ministrstvi v zvezi z nadzorom nad delom občin v smislu delitve dobrih praks, ugotovljenih na podlagi lastnih izvedenih aktivnosti, predvsem v smislu aktivnosti za poenotenje izvrševanja sistema nadzora nad delom občin.

Računsko sodišče je MJU podalo **priporočila** za izboljšanje učinkovitosti poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je MJU med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejelo ustrezne popravilne ukrepe za odpravo razkritih nesmotrnosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih nesmotrnosti v prihodnje.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidiranca	8
1.3 Omejitve revizije	10
1.4 Predstavitev področja in predmeta revizije	10
1.4.1 Zakaj je nadzor nad lokalno samoupravo potreben	10
1.4.2 Normativna ureditev sistema nadzora ministrstev nad lokalno samoupravo oziroma občinami v Sloveniji	11
1.4.2.1 Ustavna ureditev	11
1.4.2.2 Evropska listina lokalne samouprave	13
1.4.2.3 Zakonska ureditev	15
1.4.2.4 Nadzor v zadevah iz občinske izvirne pristojnosti	17
1.4.2.5 Razrešitev župana in razpustitev občinskega sveta	21
1.4.2.6 Sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovna pomoč organom občin	23
1.4.3 Dolgoročni pogled na sistem nadzora nad delom občin	23
1.5 Revizijski pristop	25
2. Ugotovitve	26
2.1 Vzpostavitev organizacijskih pogojev za izvajanje nadzora nad delom občin na svojem področju	26
2.1.1 Opredelitev nalog s svojega področja	26
2.1.2 Določitev izvajanja posamezne naloge	27
2.1.3 Načrtovanje izvajanja nadzora	32
2.1.4 Opredelitev kadrovskih virov	34
2.2 Izvajanje nadzora nad delom občin	35
2.2.1 Vzpostavitev pregleda nad izvedenimi nadzori	35
2.2.2 Izvajanje nadzora	38
2.3 Spremljanje in poročanje	45
2.3.1 Poročanje	46
2.3.2 Spremljanje delovanja sistema	48
3. Mnenje	52
4. Priporočila	54

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Ministrstva za javno upravo v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 9. 6. 2022.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o učinkovitosti poslovanja MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja.

Predmet in obseg revizije je bilo poslovanje MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si glede na cilj revizije zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bilo poslovanje MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin, učinkovito**. Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali je MJU vzpostavilo organizacijske pogoje za izvajanje nadzora nad delom občin;
- ali je MJU izvajalo nadzor nad delom občin na svojem področju;
- ali MJU spremlja in poroča o izvajanju nadzora nad delom občin, o sistemu nadzora ter sodeluje z relevantnimi deležniki, med katere spadajo – Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), ministrstva, občine in njihova združenja.

Mnenje o učinkovitosti poslovanja MJU smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljena v nadaljevanju poročila (povezava s točkami 2.1, 2.2 in 2.3). Poslovanje MJU smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, kot neučinkovito, če njegovo poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, v vseh ostalih primerih pa smo poslovanje MJU ocenili kot delno učinkovito.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-8/2022/4.

⁴ Uradni list RS, št. 122/22.

1.2 Predstavitev revidiranca

MJU je v skladu z določilom 34.a člena Zakona o državni upravi⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo, ki je splošno pristojno za področje lokalne samouprave. Poleg tega je pristojno tudi za opravljanje upravnih nalog na drugih področjih, na katerih oziroma v zvezi s katerimi svoje delo opravljajo tudi občine, in sicer na področjih:

- javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja, sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju,
- systemskega urejanja upravnega postopka in upravnih taks, upravnega poslovanja, dostopa do informacij javnega značaja,
- kakovosti javne uprave, boljše zakonodaje, odprave administrativnih ovir,
- volilne in referendumске zakonodaje,
- delovanja nevladnih organizacij,
- javnih naročil in
- systemskega urejanja ravnanja s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo delo MJU organizirano v:

- 5 direktoratih: direktoratu za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, direktoratu za javni sektor, direktoratu za stvarno premoženje, direktoratu za javno naročanje in direktoratu za informatiko,
- 4 službah: službi za upravne enote, službi za mednarodno sodelovanje, službi za notranjo revizijo, službi za odnose z javnostmi,
- kabinetu ministra in
- sekretariatu.

Področje lokalne samouprave je pogosto predmet organizacijskih sprememb v smislu pristojnosti javne uprave.

MJU je za področje lokalne samouprave pristojno od leta 2014 dalje, pred tem pa:

- v obdobju od leta 1993 do leta 2001 nobeno od ministrstev ni bilo splošno pristojno za lokalno samoupravo, za opravljanje nalog na področju lokalne samouprave pa je bila ustanovljena samostojna vladna služba, Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave⁶ oziroma kasneje Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo⁷;

⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21.

⁶ Sklep o ustanovitvi Službe Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 72/93).

⁷ Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo (Uradni list RS, št. 68/96 in 69/00).

- je leta 2001 naloge Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo prevzelo Ministrstvo za notranje zadeve⁸, ki je bilo za opravljanje nalog na področju lokalne samouprave⁹ pristojno do leta 2004¹⁰;
- je bila v obdobju od leta 2005 do 2012 za področje lokalne samouprave spet ustanovljena Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko¹¹, ki jo je do julija 2011 vodil minister brez resorja, odgovoren za lokalno samoupravo in regionalno politiko;
- je v letu 2012 področje lokalne samouprave prešlo v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo¹², nato pa v letu 2013 v pristojnost Ministrstva za notranje zadeve¹³;
- od leta 2014 je za področje lokalne samouprave pristojno MJU.

V okviru MJU je bila na podlagi 18. člena Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih¹⁴ do konca leta 2020 kot ena od samostojnih služb izven direktoratsv ustanovljena služba za lokalno samoupravo, ki je bila kot samostojna organizacijska enota organizacijsko umeščena neposredno pod ministra. S spremembo te uredbe konec leta 2020 pa je bil znotraj MJU oblikovan nov direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, ki je prevzel naloge te in naloge več drugih samostojnih služb izven direktoratsv¹⁵. Za področje lokalne samouprave je bil v okviru tega direktoratsv oblikovan sektor za lokalno samoupravo, ki tako z uvedbo navedene organizacijske spremembe ni bil več umeščen neposredno pod ministra.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MJU:

- Boštjan Koritnik, minister, do 1. 6. 2022;
- Sanja Ajanović Hovnik, ministrica, od 1. 6. 2022 do 9. 10. 2023;
- Klemen Boštjančič, minister za finance, ki opravlja funkcijo ministra za javno upravo, od 9. 10. 2023 do 7. 12. 2023;
- mag. Franc Props, minister, od 7. 12. 2023.

⁸ 6. in 18. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 30/01).

⁹ 34. člen ZDU-1 (Uradni list RS, št. 52/02).

¹⁰ 3. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1C; Uradni list RS, št. 123/04).

¹¹ Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Uradni list RS, št. 7/05, 122/05 in 53/11).

¹² 4. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) in 9. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F; Uradni list RS, št. 21/12).

¹³ 3. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/13) in 5. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1G; Uradni list RS, št. 47/13).

¹⁴ Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 – popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10, 42/10, 82/10, 17/11, 14/12, 17/12, 23/12, 98/12, 16/13, 18/13, 36/13, 51/13, 59/13, 14/14, 28/14, 43/14, 76/14, 91/14, 36/15, 57/15, 4/16, 44/16, 58/16, 84/16, 8/17, 40/17, 41/17, 11/19, 25/19, 54/19, 67/19, 89/20, 104/20, 118/20, 168/20, 31/21, 54/21 in 203/21.

¹⁵ Uredba o spremembah Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 168/20).

1.3 Omejitve revizije

V nadaljevanju predstavljamo omejitve, ki so vplivale na izvedbo revizije poslovanja MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin. V reviziji smo preverili, kako je MJU poslovalo v zvezi z vzpostavitvijo organizacijskih pogojev za izvajanje nadzora, izvajanjem nadzora nad delom občin na svojem področju in v zvezi s spremljanjem delovanja sistema nadzora ministrstev nad občinami, ki ga opredeljujeta Zakon o lokalni samoupravi¹⁶ (v nadaljevanju: ZLS) in ZDU-1 (povezava s točko 1.4.2.3), nismo pa preverjali drugih oblik izvajanja nadzora v širšem pomenu, ki jih morebiti v zvezi z delom občin prav tako izvaja MJU oziroma organi v njegovi sestavi (na primer inšpekcijski nadzor¹⁷), ter spremljanja delovanja sistema nadzora v tem delu oziroma v delu, ki se nanaša na druge oblike državnega nadzora nad občinami.

1.4 Predstavitev področja in predmeta revizije

1.4.1 Zakaj je nadzor nad lokalno samoupravo potreben

Lokalna samouprava kot del državne ureditve predstavlja raven oziroma obliko oblasti, ki je najbližja njenim prebivalcem. V sodobnih državnih ureditvah lokalna samouprava pomeni, da država naloge, ki so po svoji naravi lokalne, zaupa v izvajanje izvoljenim telesom v lokalnih skupnostih tako, da ti skrbijo zanje neposredno in na lastno odgovornost, brez navodil ali ukazov višjih oblasti.

Eden bistvenih elementov lokalne samouprave je torej pravica oziroma dolžnost opravljanja z zakonom določenih nalog. Kljub tej samostojnosti pa mora izvajanje nalog občin ostati v ustavnih in zakonskih okvirih, saj so občine podrejene pravnemu redu, ki se mora na območju celotne države uporabljati enotno. Življenje v državi tudi zahteva in vsaka država si prizadeva za to, da se pri najpomembnejših "družbenih" funkcijah zagotovijo enaki oziroma podobni standardi na njenem celotnem ozemlju¹⁸. Obstoje ustreznega nadzora je potreben za zagotavljanje skladnosti z načeli pravne države in opredeljenimi vlogami različnih javnih organov ter za varstvo pravic državljanov in učinkovito upravljanje javne lastnine¹⁹. Zaradi navedenega mora država zagotavljati od lokalne samouprave ločen nadzor nad delom lokalnih skupnosti²⁰. Tak nadzor v praksi predstavlja nadzor ministrstev, organov v njihovi sestavi, upravnih enot pa tudi drugih državnih organov (Računsko sodišče Republike Slovenije, Komisija za preprečevanje korupcije, Informacijski pooblaščenec). V tej

¹⁶ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

¹⁷ Tako predmet nadzora ni bil nadzor, ki ga nad pravilnostjo izvajanja upravnih postopkov in upravnega poslovanja izvaja Upravna inšpekcija.

¹⁸ Božo Grafenauer, Lokalna samouprava na Slovenskem, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2000, str. 67.

¹⁹ Priporočilo CM/Rec(2019)3 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o nadzoru dejavnosti lokalnih organov z dne 4. 4. 2019, [URL: <https://coe.int/en/web/good-governance/-/supervision-of-local-authorities-activities>], 18. 9. 2023.

²⁰ Nadzor države je treba ločiti od nadzora, ki se izvaja znotraj same lokalne samouprave (na primer nadzor občinskega sveta nad županom kot izvrševalcem proračuna, nadzor nadzornega odbora nad poslovanjem občine, možnost zadržanja odločitev občinskega sveta oziroma pristojnosti za začetek postopka pred upravnim sodiščem, ki jo ima župan).

reviziji se osredotočamo na nadzor, ki ga morajo nad izvajanjem zadev iz pristojnosti lokalnih skupnosti izvajati ministrstva, kar podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

Nadzor ministrstev nad občinami ni oziroma ne sme biti primerljiv nadzoru, ki ga MJU opravlja nad svojimi organi v sestavi (hierarhičen nadzor), saj bi to pomenilo poseg v ustavno zagotovljen koncept lokalne samouprave, kar bi jo v tem smislu tudi izvotlilo. Nadzor tako ne sme zmanjševati ne svobode odločanja ne učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih zadev²¹. Ureditev nadzora države nad delom lokalnih skupnosti naj bi bila taka, da po eni strani zagotavlja učinkovit (upravni) nadzor nad delom lokalnih skupnosti, obenem pa spoštuje njihovo pravico do samouprave. Državni nadzor v zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne samouprave (izvirne naloge) naj bi bil zato omejen na preverjanje zakonitosti delovanja lokalne samouprave, za razliko od nadzora nad izvajanjem nalog, ki jih država prenese v izvajanje lokalnim skupnostim (prenesene naloge), kjer pa država lahko preverja tudi primernost in strokovnost delovanja (saj neposredno zagotavlja tudi finančna sredstva).

V teoriji je tudi jasno zastopano stališče, da naj bi pri izvornih nalogah občin država nadzor v prvi vrsti zagotavljala predvsem kot svetovanje, pomoč ter krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti²², šele po tem pa z bolj klasičnimi oblikami nadzora in z mehanizmi, ki naj zagotovijo njegovo učinkovitost. Ker pa ravno tu lahko pride do posega v pravico do samouprave, je potrebno, da so izvajalci nadzora, subjekti nadzora, primeri, v katerih se nadzor lahko izvaja, ter postopki za njegovo izvajanje natančno predpisani.

1.4.2 Normativna ureditev sistema nadzora ministrstev nad lokalno samoupravo oziroma občinami v Sloveniji

1.4.2.1 Ustavna ureditev

Ustava Republike Slovenije²³ (v nadaljevanju: ustava) v 138. členu prebivalcem Republike Slovenije zagotavlja možnost uresničevanja lokalne samouprave. Ta določba se trenutno odraža v 212 občinah, v pristojnost katerih spadajo lokalne zadeve, ki jih občine kot osebe javnega prava lahko urejajo samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (izvirne naloge). Občine so tako odgovorne med drugim za zadovoljevanje lokalnih potreb, izvajanje lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb ter skrb za z njimi povezano infrastrukturo. Iz navedenega je razvidno, da so naloge občin v prvi vrsti povezane z zagotavljanjem storitev, ki jih prebivalci dnevno koristimo in zato tudi najhitreje občutimo, če se ne izvajajo, kot bi se morale. Občine so zaradi navedenih značilnosti kot lokalna samouprava v več vidikih ločene od države (opravljajo zadeve lokalnega pomena, imajo

²¹ Stane Vlaj, Komentar Ustave Republike Slovenije, 2002, Komentar k 144. členu, [URL: <https://e-kurs.si/komentar/opredelitev-29/>], 10. 5. 2023.

²² Dr. Janez Šmidovnik, Lokalna samouprava, Ljubljana, 1995, str. 206.

²³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

lastne vire financiranja, njihove organe pa volijo občani posamezne občine), a vseeno predstavljajo del oblasti.

Občine za izvajanje nalog sprejemajo splošne pravne akte, posamične pravne akte in izvajajo materialna dejanja, pri čemer pa niso povsem samostojne. Občina sicer ne potrebuje posebnega zakonskega pooblastila za normativno urejanje pravnih razmerij, ki se nanašajo na lokalne zadeve, ki so v njeni izvorni pristojnosti, pri čemer pa določbe njenih predpisov ne smejo biti v nasprotju z zakoni²⁴. Ustava v četrtem odstavku 153. člena namreč določa, da morajo biti vsi podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni, vsi posamični akti organov lokalnih skupnosti pa morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu²⁵. Iz sodne prakse Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) izhaja tudi, da avtonomnost občine pri izvrševanju izvirnih pristojnosti ne pomeni, da je občina popolnoma samostojna pri njihovem izvrševanju ter da vsako zakonodajno urejanje načina izvrševanja izvirnih pristojnosti občin še ne pomeni nedopustnega posega v zagotovljeno lokalno samoupravo. Z zakonom ni nedopustno poseči tudi v način izvajanja izvirnih pristojnosti občin, če se s tem ne poseže v ustavno zagotovljeno jedro lokalne samouprave tako, da občine svojih izvirnih pristojnosti ne bi mogle več učinkovito izvrševati²⁶. Navedeno velja še posebej v primerih, ko gre za pristojnosti, ki presegajo zgolj lokalni pomen²⁷. Država mora namreč zagotoviti, da se storitve, ki naj bi bile zagotovljene vsem, zagotavljajo vsaj v osnovi primerljivo na celotnem območju države. Navedeno je najbolj vidno na področju gospodarskih javnih služb, kjer država predpiše nalogo, ki jo občina mora izvajati (pogosto tudi na podlagi direktiv Evropske unije), pogosto pa jo tudi bolj natančno konkretizira s podzakonskim predpisom. Ustavno sodišče je v zvezi s tem že zavzelo stališče, da so občine vezane tudi na določila podzakonskih predpisov, ki zgolj natančneje opredeljujejo obveznosti, ki jih lokalnim skupnostim nalaga zakonodaja²⁸.

V ta namen pa mora država zagotoviti ustrezen nadzor. Pri tem pa seveda tako z zakonodajnimi kot tudi z nadzorstvenimi posegi ne sme iti tako daleč, da bi posegla v pravice lokalne samouprave. Iz prakse ustavnega sodišča izhaja, da bi morali ukrepi državnega nadzora najprej zagotoviti zakonito delovanje lokalne samouprave z ukrepi nadzora nad akti lokalne skupnosti in predvsem z zagotavljanjem različnih oblik strokovne pomoči, po najstrožjih ukrepah (kot sta razpust občinskega

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/97). Ustavno sodišče je v zadevi navedlo tudi, da zakonodajalec lahko ob urejanju posameznih področij začrta izvorni delokrog občine in s tem konkretizira nedoločen ustavnopravni pojem lokalne zadeve, pri tem pa ne sme ravnati arbitrarno oziroma ne sme poseči v pravico lokalnih skupnosti, da samostojno odločajo o lokalnih javnih zadevah. Če zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa občine ne smejo preseči tega pooblastila.

²⁵ Iz stališč teorije izhaja, da je izraz zakoniti predpis iz četrtega odstavka 153. člena ustave treba razlagati restriktivno. Zakoniti predpis, ki nima oblike zakona, je na primer uredba z zakonsko močjo (108. člen ustave), mednarodna pogodba, ki jo je ratificirala vlada, ali pa zakonodajni akt Evropske unije, ki se uporablja neposredno oziroma neposredno pravno učinkuje. Za zakoniti predpis bi bilo mogoče šteti tudi splošni akt lokalne skupnosti, izdan v okviru izvirnih pristojnosti občine, ter odločbo ustavnega sodišča, ko to na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) določi način izvršitve svoje odločbe (Lovro Šturm, Komentar Ustave Republike Slovenije, 2002, Komentar k 153. členu; Rajko Pirnat, Komentar Ustave Republike Slovenije, 2019, Komentar k 153. členu, [URL: <https://e-kurs.si/cleni/153-clen/>], 10. 5. 2023).

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-88/10 z dne 22. 11. 2012, odločba Ustavnega sodišča št. U-I-96/11 z dne 13. 6. 2013.

²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-88/10 z dne 22. 11. 2012.

sveta oziroma razrešitev župana) pa bi se smelo posegati samo v skrajnih primerih, ko ni mogoče zagotoviti zakonitega delovanja oziroma normalnega delovanja lokalne skupnosti z blažjimi ukrepi, ki ne posegajo v temeljno načelo lokalne samouprave, da občina samostojno, po svojih izvoljenih organih izvršuje svoje funkcije²⁹.

Ustava tako v okviru določb o lokalni samoupravi določa tudi, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti (144. člen ustave). V primeru nalog iz prenesene pristojnosti pa mora država izvajati tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela občinskih organov (tretji odstavek 140. člena ustave). Ureditev te materije že v sami ustavi je pomembno sporočilo o pomenu, ki ga ima lokalna samouprava v Republiki Sloveniji³⁰. Iz navedenih široko zasnovanih določb ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da jih konkretizira in vzpostavi sistem nadzora nad lokalno samoupravo, ki bo omogočal učinkovito izvajanje nadzora nad zakonitostjo brez prekomernega poseganja v ustavno zagotovljeno samoupravo.

1.4.2.2 Evropska listina lokalne samouprave

Zakonodajalec je pri urejanju področja lokalne samouprave vezan tudi na Evropsko listino lokalne samouprave³¹ (v nadaljevanju: MELLS), ki je z ratifikacijo postala del pravnega reda Republike Slovenije, leta 2011 pa je bil ratificiran tudi Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti³² (v nadaljevanju: dodatni protokol k MELLS).

MELLS v 4. členu določa, da imajo lokalne oblasti v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti ali ni v pristojnosti kakšne druge oblasti, in da naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, pri čemer bi morala biti dodelitev naloge drugi oblasti utemeljena z obsegom in naravo take naloge in zahtevami za učinkovitost in gospodarnost. Določa tudi, da morajo biti pooblastila, dana lokalnim oblastem, polna in izključna, lokalnim oblastem pa je, kolikor je mogoče, treba pustiti svobodo odločanja pri prilagajanju njihovega izvajanja krajevnim razmeram.

Navedeno odražajo tudi določbe MELLS o nadzoru nad delom lokalnih oblasti, pri čemer v 8. členu opredeljujejo 2 osnovni načeli opravljanja upravnega nadzora nad lokalnimi skupnostmi:

- načelo zakonitosti: v skladu s tem načelom se upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon, in je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli; le v primeru izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti, se upravni nadzor lahko izvaja tudi glede primernosti

²⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-186/00 z dne 24. 10. 2003.

³⁰ Primerjalnopravno gledano, veliko držav te materije ne ureja v ustavi, na primer Španija, Slovaška, Grčija, Portugalska, Hrvaška; Analysis of administrative supervision of municipalities, [URL: [https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final\(2\).pdf?_cf_chl_tk=VeLm6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA](https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final(2).pdf?_cf_chl_tk=VeLm6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA)], 11. 9. 2023.

³¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

³² Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 2/11).

izvajanja nalog; navedeno pomeni, da je za nadzor potrebna zadostna pravna podlaga in izključuje možnost ad hoc nadzornih postopkov, ki ne bi bili predhodno predvideni z zakonom³³;

- načelo sorazmernosti: v skladu s tem načelom naj se upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

Zakonodajalec je na navedene določbe ustave in MELLs vezan pri vzpostavljanju oziroma podrobnejši opredelitvi nadzora v zakonih. Ustavno sodišče je v zvezi s tem zavzelo stališče, da mora zakonodajalec glede na navedene določbe ustave in MELLs pri predpisovanju vrste državnega nadzora, načinov izvajanja nadzora in določanju ukrepov nadzora (pravnih in drugih sredstev, ki jih imajo organi nadzora na razpolago za učinkovito posredovanje) nad zakonitostjo dela organov lokalne skupnosti paziti, da so zagotovljeni takšni ukrepi, ki omogočajo, da so posledice izrečenega ukrepa sorazmerne s posledicami ugotovljenih nezakonitosti organov lokalnih skupnosti³⁴. Po stališču ustavnega sodišča določba 144. člena ustave zakonodajalcu omogoča, da z zakonom predpiše nadzor aktov in nadzor organov ter vse oblike nadzora, vsi ukrepi pa morajo upoštevati namen nadzora, to je zagotovitev delovanja lokalne samouprave v skladu z ustavo in zakonom. To pomeni, da zlasti ukrepi državnega nadzora nad organi ne smejo biti uporabljeni za politično reševanje konfliktov v lokalni skupnosti in morajo biti skladni z načelom sorazmernosti³⁵.

V okviru Sveta Evrope je bil leta 1994 ustanovljen Kongres lokalnih in regionalnih oblasti (v nadaljevanju: kongres), katerega naloga je krepitev regionalne in lokalne demokracije v državah članicah in ocenjevanje, kako se MELLs uresničuje v praksi. Deluje v smeri vzpodbujanja svetovanja in političnega dialoga med državami in lokalnimi oblastmi prek sodelovanja z Odborom ministrov Sveta Evrope. Kongres med drugim pripravlja tudi poročila o stanju lokalne in regionalne demokracije v vsaki posamezni državi članici Sveta Evrope ter pri tem zlasti ocenjuje aplikacijo in izvajanje določb MELLs. Tako je na primer v poročilu o ponavljajočih se problematikah pri apliciranju MELLs v obdobju od leta 2017 do leta 2020³⁶ v zvezi z izvajanjem nadzora med drugim izpostavljeno, da se v zadnjem času ponovno pojavljajo tendence po večji centralizaciji, kar se v nekaterih primerih kaže tudi v obliki nadzora nad delom občin, ki ni v sorazmerju z interesi, ki naj bi se varovali (tretji odstavek 8. člena MELLs).

³³ Obrazložitevno poročilo k Evropski listini lokalne samouprave z dne 15. 10. 1985, [URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca437>], 16. 9. 2023.

³⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-186/00 z dne 24. 10. 2003.

³⁵ Tako kot opomba 34.

³⁶ [URL: <https://rm.coe.int/recurring-issues-2017-2020-rapporteurs-stewart-dickson-united-kingdom-/1680a28a72>], 11. 9. 2023.

Poročila kongresa o stanju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji so bila pripravljena v letih 2001³⁷, 2011³⁸ in 2018³⁹.

V poročilu iz leta 2001 je bilo navedeno, da ureditev, ki po eni strani določa, da nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujejo vlada in ministrstva, nato pa je nadzor določen kot pristojnost več ministrstev, vsakega na svojem področju, ustvarja določeno zmedo in ni dovolj celovita. Ministrstva imajo lahko tudi različna stališča do nekaterih tem, ki so v pristojnosti več kot enega od njih. Vlada bi morala izvajati nadzor le prek enega organa, pri katerem bi morale biti združene posebnosti in različna znanja različnih ministrstev. To priporočilo v zakonodaji ni bilo upoštevano. V poročilu iz leta 2001 je bilo izpostavljeno tudi, da (takrat veljavna) ureditev glede možnosti razrešitve župana in razpustitve občinskega sveta ni sprejemljiva z vidika zagotovljene pravice do lokalne samouprave; po spremembi teh določb ZLS⁴⁰ v poročilu iz leta 2011 ni več ugotovitev, da bi bila tudi nova ureditev nesprejemljiva. V zadnjem poročilu v letu 2018 pa je ugotovljeno, da se načeloma MELLs uresničuje ustrezno, pri čemer se ugotovitve niso nanašale na nadzor nad delom občin.

1.4.2.3 Zakonska ureditev

V nadaljevanju na kratko povzemamo ključne dogodke v razvoju zakonskega urejanja sistema nadzora nad lokalno samoupravo:

- v pravnem redu Republike Slovenije se je sistem nadzora nad lokalno samoupravo prvič zakonsko konkretiziral skupaj z reformo lokalne samouprave s sprejemom in uveljavitvijo prvega ZLS⁴¹ leta 1993, ki je ob uveljavitvi nadzor urejal zgolj v nekaj splošnih določbah (v 88. do 90. členu ZLS); te so predvidevale nadzor vlade in ministrstev nad zakonitostjo dela organov občin (v primeru prenesenih nalog tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo), nadzor nad odloki, ki urejajo zadeve iz prenesene pristojnosti države (skupaj z možnostjo zadržanja ter predložitve ustavnemu sodišču), ter nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog oziroma nalog na podlagi javnih pooblastil (skupaj z možnostjo ukrepanja na stroške občine, če ta v roku ne bi izpolnila naloge);
- v novembru 1994 je začel veljati Zakon o upravi⁴², ki je nadzor ministrstev nad lokalno samoupravo uredil veliko podrobneje kot takrat veljavni ZLS, saj je jasno določal, da morajo

³⁷ Poročilo o lokalni in regionalni demokraciji v Sloveniji, 30. 5. 2001 (Report on Local and Regional Democracy in Slovenia - CG (8) 6 Part II), [URL: <https://rm.coe.int/report-on-local-and-regional-democracy-in-slovenia-29-31-may-2001-/168071a0e3>], 29. 5. 2023.

³⁸ Lokalna in regionalna demokracija v Sloveniji, 18. 10. 2011 (Local and Regional Democracy in Slovenia), [URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-slovenia-projet-de-recommandation-expo/1680718c83>], 29. 5. 2023.

³⁹ Lokalna demokracija v Sloveniji, 6. 11. 2018 (Local Democracy in Slovenia), [URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e600f>], 29. 5. 2023.

⁴⁰ Določbe so bile spremenjene z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS-M; Uradni list RS, št. 72/05).

⁴¹ Uradni list RS, št. 72/93.

⁴² Uradni list RS, št. 67/94, 20/95 – odl. US, 29/95 – ZPDF, 80/99 – ZUP, 52/02 – ZDU-1 in 56/02 – ZIN.

ministrstva pri nadzoru nad organi lokalnih skupnosti nadzorovati zakonitost splošnih in posamičnih aktov ter obveznost ukrepanja ministrstva v primeru, da uprava lokalne skupnosti ne ravna skladno z zakonom, podrobno je urejal tudi nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog ter s tem povezane ukrepe in dolžnost nadomestnega opravljanja izvirmih nalog pod določenimi pogoji; ta ureditev se do danes ni bistveno spremenila;

- leta 1998 je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J)⁴³ v delu, ki ureja nadzor državnih organov, prišlo do uveljavitve 3 novih členov, ki so dotedanjo ureditev bistveno dopolnili oziroma približali ureditvi v takrat veljavnem Zakonu o upravi; tako je bil med drugim predviden nadzor področnih ministrstev nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin, podrobneje je bilo urejeno ukrepanje ministrstva v primeru ugotovljene neskladnosti z ustavo oziroma zakonom ter možnost nadomestnega ukrepanja države v nujnih primerih, bistvena sprememba pa je bila vzpostavitev možnosti razpustitve občinskega sveta oziroma razrešitve župana;
- leta 2002 je začel veljati ZDU-1, ki je določbe v zvezi z nadzorom glede na Zakon o upravi nekoliko podrobneje opredelil; tako je bila na primer določena jasna dolžnost (in ne možnost) državne uprave (ministrstev), da nudijo strokovno pomoč občinam, ukrepanje v primeru neskladja akta lokalne samouprave z ustavo ali zakonom pa je bilo urejeno podrobneje (določeno je bilo, da mnenje o neskladnosti občinskega akta z ustavo oziroma zakonom oblikuje pristojno ministrstvo, predpisana je bila obveznost ministrstva, da ob opozorilu o neskladnosti občini določi ustrezen rok za uskladitev);
- leta 2003 je ustavno sodišče z Odločbo št. U-I-186/00 razveljavilo 90.b člen takratnega ZLS, ki je urejal razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana, in sicer zaradi njegove nedoločnosti in nejasnosti, ki je po mnenju ustavnega sodišča dopuščala različno rabo in arbitrarnost pri odločanju; iz odločbe izhaja, da niso bile natančno določene okoliščine, zaradi katerih je ukrepa mogoče izreči, odločitev o razpustitvi oziroma razrešitvi je bila prepuščena prosti odločitvi Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), ni bilo določeno, kako nadzirani organi sodelujejo v postopku ter kakšna pravna sredstva imajo na razpolago; ustavno sodišče je v isti odločbi opozorilo tudi na neopredeljenost razmerij med ukrepi, ki jih predvidevajo 33., 88.a, 90.a in 90.b člen ZLS, ter s tem povezano tveganje za nesorazmerno ukrepanje;
- leta 2005 je bil tudi zaradi razveljavitve 90.b člena ZLS sprejet ZLS-M, ki je črtal 90. člen (urejal je ukrepanje v primeru neizpolnjevanja prenesenih nalog), spremenil dotedanji 90.a člen (vzpostavil nadzor nad izvajanjem izvirmih nalog in ukrepe ministrstva) ter dodal nove 90.b, 90.c in 90.č člen ZLS, s katerimi je podrobneje uredil postopek razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana.

Trenutno je nadzor ministrstev nad lokalno samoupravo sistemsko urejen v 2 zakonih, in sicer ZLS ter ZDU-1, področno pa zgolj v posameznih zakonih (na primer Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti⁴⁴). Podzakonski predpisi, ki bi ta 2 zakona konkretizirali, niso predvideni in tudi niso bili sprejeti. Oba zakona v okviru določb o nadzoru urejata več oblik nadzora, pri čemer je način izvajanja posamezne oblike nadzora urejen splošno in večinoma enotno. Ureditev v 2 zakonih in določene

⁴³ Uradni list RS, št. 74/98.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 62/16.

razlike so v veliki meri posledica reforme lokalne samouprave ob hkratnem vzpostavljanju sistema državne uprave ter večkratnega in delnega spreminjanja relevantnih določb, kar je bila v delu posledica tudi ugotovljenih neskladnosti z ustavo.

ZLS kot temeljni predpis na področju lokalne samouprave nadzor državnih organov ureja v X. poglavju (od 88. do 90.č člena ZLS). ZDU-1 pa pristojnosti državnih organov v zvezi z nadzorom nad občinami ureja v poglavju o razmerjih državne uprave do organov lokalnih skupnosti (od 64. do 71. člena ZDU-1). Pri tem oba zakona navedeno materijo urejata na podoben način, in sicer tako, da za pristojne za izvedbo nadzora določata vsa ministrstva (vsako na svojem področju) ter da praviloma⁴⁵ ločujeta obseg nadzora glede na to, ali gre izvirno ali preneseno nalogo.

Prenesene naloge so naloge, ki jih v izvajanje občini oziroma občinam prenese država iz svoje pristojnosti. Institut prenesenih nalog ni zaživel, saj se v praksi praktično ne uporablja⁴⁶, zato določb glede nadzora nad njihovim izvajanjem v nadaljevanju ne predstavljamo podrobneje oziroma jih predstavljamo zgolj po potrebi, in sicer za predstavitev razlike od ureditve nadzora nad izvajanjem izvirnih nalog, pri čemer je takšen nadzor bistveno manj obsežen (tako morajo na primer ministrstva pri nadzoru nad prenesenimi nalogami poleg nadzora nad zakonitostjo izvajati tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela občin – drugi odstavek 88. člena ZLS). Nadzor v zadevah iz občinske izvirne pristojnosti pa podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

1.4.2.4 Nadzor v zadevah iz občinske izvirne pristojnosti

Izvirne naloge občin (zadeve iz pristojnosti občin) so lokalne zadeve javnega pomena v smislu 21. člena ZLS in se med drugim nanašajo na upravljanje občinskega premoženja, načrtovanje prostorskega razvoja, urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe.

1.4.2.4.1 Nadzor nad splošnimi in posamičnimi akti

Tako ZLS kot ZDU-1 določata, da ministrstva, vsako na svojem področju, nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz svoje pristojnosti (prvi odstavek 88.a člena ZLS in prvi odstavek 64. člena ZDU-1).

Za nadzor nad zakonitostjo aktov občin so torej pristojna vsa ministrstva, in sicer na področjih, na katerih občine izvajajo svoje naloge⁴⁷. Pristojnost področnega ministrstva za izvajanje nadzora po eni strani zagotavlja najbolj strokovno obravnavo, po drugi strani pa predpostavlja tudi zagotovljenost ustreznih kadrovske in finančnih virov, ki izvajanje nadzora omogočajo na vsakem posameznem ministrstvu. Tveganje pri takšni ureditvi pa predstavljajo dokaj splošna določenost področij, na

⁴⁵ Izjemo na primer predstavljata instituta razpustitve občinskega sveta in razrešitve župana.

⁴⁶ Po navedbah v Strategiji razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (v nadaljevanju: strategija 2016–2020) preneseno nalogo predstavlja urejanje vojnih grobišč v skladu s 15. členom Zakona o vojnih grobiščih (Uradni list RS, št. 65/03, 72/09 in 32/17).

⁴⁷ Primerjalnopravno je ta pristojnost pogosto zaupana le 1 oziroma 2 ministrstvom (na primer Hrvaška, Italija, Latvija, Poljska), v nekaterih ureditvah pa drugim subjektom (na primer posebnim predstavnikom vlade); Analysis of administrative supervision of municipalities, [URL: [https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final%20\(2\).pdf?_cf_chl_tk=VeI_m6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA](https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final%20(2).pdf?_cf_chl_tk=VeI_m6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA)], 11. 9. 2023.

katerih ministrstva opravljajo svoje naloge (zaradi katere bi na primer lahko prišlo do tega, da se nadzor ne izvaja, da prihaja do podvajanja nadzora ali da bi prišlo do več nasprotujočih si mnenj posameznih ministrstev v posameznih zadevah), ter tudi relativno pogoste reorganizacije državne uprave v smislu spreminjanja ministrstev in njihove pristojnosti (povezava s točko 1.2).

Področja dela so za vsako posamezno ministrstvo določena v ZDU-1, pri čemer pa so na posameznih mestih določena bolj splošno oziroma na drugačen način, kot so opredeljene naloge občin v področnih predpisih. Tako zgolj na podlagi ZDU-1 ni mogoče v vsakem primeru povsem brez dvoma ugotoviti, katero ministrstvo je (izključno) pristojno za nadzor nad posamezno nalogo občine. Področni zakoni oziroma predpisi praviloma tudi ne določajo, katero ministrstvo je pristojno za nadzor zakonitosti splošnih in posamičnih aktov občin, ki jih v zvezi z nalogami iz tega zakona sprejemajo občine⁴⁸. ZDU-1 in ZLS posebnih določb glede reševanja vprašanja pristojnosti med 2 ali več ministrstvi ne vsebujeta, zato bo v tem primeru v poštev prišla splošna določba ZDU-1, da v primeru spora med ministrstvoma o spornem vprašanju odloči vlada (drugi odstavek 61. člena ZDU-1).

ZLS in ZDU-1 ne vsebujeta določb, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti minimalne zahteve glede obsega in predmeta nadzora nad splošnimi in posamičnimi akti občin. Način odločanja o izvedbi nadzora v smislu izvedbe, področja in števila aktov je tako v celoti prepuščen posameznemu ministrstvu. Ob tem je treba izpostaviti, da je pri 212 občinah število aktov, nad katerimi naj bi ministrstva izvajala nadzor, zelo veliko. Učinkovit nadzor v tem smislu zahteva dobro oceno tveganja, ki pa potrebuje dobre vstopne podatke. Pri tem način, kako se ministrstvo seznanja z akti organov občin, ni določen (brez seznanitve z aktom ministrstvo namreč ne more nadzorovati njegove skladnosti z ustavo ali zakonom), kar pomeni, da je v praksi prepuščen odločitvi posameznega ministrstva, ki pa bo pretežno pogojena z drugimi (bolj natančno opredeljenimi zadolžitvami) ter razpoložljivimi (predvsem kadrovskimi) viri⁴⁹. ZLS le glede odlokov, s katerimi občine urejajo zadeve iz prenesene pristojnosti države, določa obveznost občin, da jih brez odlašanja, najpozneje pa hkrati z objavo, predložijo vladi oziroma ustreznemu ministrstvu⁵⁰. Pri tem pa izpostavljamo, da je bil po obdobju, na katero se nanaša revizija, v letu 2022 sprejet Zakon o debirokratizaciji⁵¹, s katerim so bile Zakonu o Uradnem listu Republike Slovenije⁵² dodane določbe o vzpostavitvi novega registra pravnih aktov

⁴⁸ Izjemo predstavlja na primer Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti, ki v tretjem odstavku 55. člena v povezavi s tretjim odstavkom 6. člena določa, da ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, izvaja nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja s tem zakonom.

⁴⁹ Primerjalnopravno je pogosta rešitev, da morajo lokalne skupnosti osnutke oziroma sprejete akte posredovati pristojnemu nadzornemu organu, ki se mora izreči o njegovi zakonitosti (Albanija, Bolgarija, Hrvaška, Grčija, Italija, Poljska); Analysis of administrative supervision of municipalities, [URL: [https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final\(2\).pdf?_cf_chl_tk=VeI_m6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA](https://www.tfma.eu/files/files/TFMA_summary_administrative%20supervision%20of%20municipalities_final(2).pdf?_cf_chl_tk=VeI_m6w.yBTTExaYGYHdmEVf5A1tYFjgMoBwzKliEbY-1694435717-0-gaNycGzNDJA)], 11. 9. 2023.

⁵⁰ Vlada je v letu 2003 državnemu zboru predložila v obravnavo predlog novega Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: predlog ZLS-1; EVA: 2003-1711-00881), ki je kot eno od novosti predvideval, da lokalne skupnosti tudi predpise, s katerimi urejajo zadeve iz svoje pristojnosti, najkasneje hkrati z objavo predložijo pristojnemu ministrstvu, kar bi omogočilo svetovalni nadzor še pred uveljavitvijo predpisa, pa tudi možnost, da ministrstvo predlaga vladi uvedbo postopka zadržanja veljavnosti predpisa v nujnih primerih, vendar pa predlog v nadaljevanju postopka ni bil sprejet.

⁵¹ Uradni list RS, št. 3/22.

⁵² Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 109/09, 38/10 – ZUKN, 60/17 – ZPVPJN-B in 3/22 – ZDeb.

lokalnih skupnosti, ki bo vseboval podatke o predpisih in drugih aktih lokalnih skupnosti, objavljenih v uradnem listu ali drugem uradnem glasilu v skladu s statutom lokalne skupnosti. V skladu z Uredbo o registru pravnih aktov lokalnih skupnosti⁵³, ki je določila tudi obveznosti lokalnih skupnosti o pošiljanju podatkov v zvezi s tem, naj bi bil register vzpostavljen do 1. 6. 2024.

V skladu z določili ZLS in ZDU-1 mora ministrstvo organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, opozoriti in mu predlagati ustrezne rešitve (tretji odstavek 88. člena ZLS), pri čemer ZDU-1 določa tudi, da mu mora določiti ustrezen rok za uskladitev (drugi odstavek 64. člena ZDU-1). Na tem mestu je treba opozoriti na pomembno podrobnost, in sicer iz predstavljenih določb izhaja, da so ministrstva pristojna za nadzor nad skladnostjo splošnih in posamičnih aktov občin z ustavo in zakoni⁵⁴, v primeru nadzora nad občinsko upravo pa tudi za nadzor nad skladnostjo ravnanja občinske uprave z drugimi predpisi (povezava s točko 1.4.2.4.2). V obeh primerih ministrstvo poda opozorilo s predlogi ukrepov, a se tu v primeru neskladja s podzakonskimi predpisi njegove možnosti oziroma obveznosti končajo. Ministrstva torej v zvezi z akti občin in ravnanji občinske uprave, ki so v neskladju z podzakonskimi predpisi, nimajo učinkovitih ukrepov. Ureditev je navsezadnje skladna s 160. členom ustave, na podlagi katerega ustavno sodišče ni pristojno za odločanje o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti s podzakonskimi akti, po drugi strani pa sistemu nadzora nad delom občin odvzema potencialno dodano vrednost. Pri tem je treba izpostaviti, da MELLs določa, da je nadzor praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli in torej dopušča tudi izjeme, ki pa jih je seveda treba obravnavati ozko. Nezmožnost ukrepanja v primeru neskladnosti s podzakonskimi predpisi lahko namreč pomembno vpliva na učinkovitost nadzora (ni preventive), in sicer predvsem v primerih, ko je pomemben del naloge občin predmet urejanja podzakonskega predpisa. Takšno je predvsem področje varstva okolja, kjer so pravila številnih direktiv Evropske unije izvedena s podzakonskimi predpisi⁵⁵.

ZLS in ZDU-1 izvedbo nadzora kot tudi pristojnost za ukrepanje v primeru neskladnosti akta občine z ustavo oziroma zakonom nalagata neposredno področnemu ministrstvu. Pri tem je določeno, da za ukrepanje ministrstva zadošča že mnenje, da je podana neskladnost med aktom občine in ustavo oziroma zakonom. Zakona ne določata oblike in vsebine tega mnenja oziroma obveznosti priprave ter objave kakršnegakoli akta v zvezi s tem. Da pa se razumeti, da se mnenje lahko nanaša na posamezne dele akta občine in ne nujno na celoten akt. Ministrstvo občini v zvezi z neskladnostjo ne izda kakšnega posebnega pravnega akta (na primer odločbe), saj zakona govorita zgolj o opozorilu, za katerega pa posebna oblika ni predpisana. Glede na določila ZLS in ZDU-1 pa mora biti to opozorilo naslovljeno na organ, ki je akt izdal, vsebovati mora opozorilo (o obstoju neskladnosti), predlog ustrezne rešitve ter ustrezen rok za uskladitev.

⁵³ Uradni list RS, št. 103/22.

⁵⁴ Načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi, ki urejajo zadeve iz izvirne pristojnosti občine, ne smejo biti v neskladju z zakoni (tretji odstavek 153. člena ustave). Pravnih razmerij torej občine ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami. Če zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa občine ne smejo preseči tega pooblastila. Takšno stališče je ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-151/11 z dne 5. 7. 2012).

⁵⁵ Povezava z Odklonilnim ločenim mnenjem sodnika dr. Rajka Kneza k Sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-18/17 z dne 14. 10. 2021.

ZLS in ZDU-1 nimata posebnih določb glede možnosti odziva občine na opozorilo ministrstva (na primer da občina poda odgovor glede mnenja ministrstva, da je določen akt občine v neskladju z ustavo ali zakonom, ali glede predloga ustrezne rešitve ter roka za njeno izvedbo). Zakona le glede splošnih aktov (ZDU-1 govori o predpisu) jasneje določata posledice neupoštevanja opozoril ministrstva. Če organ občine (v roku, ki ga mora določati opozorilo) ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo oziroma zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom (četrti odstavek 88.a člena ZLS in tretji odstavek 64. člena ZDU-1).

ZLS določa tudi, da na predlog ministrstva vlada ustavnemu sodišču, če so podani določeni pogoji⁵⁶, predlaga tudi, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine⁵⁷ (peti odstavek 88.a člena ZLS).

V primeru ugotovljenih nezakonitosti posamičnih aktov nadaljnji postopek nadzora v ZLS in ZDU-1 ni predviden in ravnanje ministrstva ni urejeno. V skladu z 69. členom ZLS o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče.

Glede posamičnih aktov je v Zakonu o splošnem upravnem postopku⁵⁸ (v nadaljevanju: ZUP) v določenih primerih predvideno, da lahko ministrstva po uradni dolžnosti odločajo o posamičnih aktih občin v postopkih o izrednih pravnih sredstvih⁵⁹, prav tako ZUP in Zakon o upravnem sporu⁶⁰ (v nadaljevanju: ZUS-1) določata pristojnost državnega tožilca in državnega odvetnika, da kot varuha javnih koristi vlagata pravna sredstva zoper (med drugim tudi) posamične akte občin⁶¹. Ni pa jasno določena ali predvidena kakršnakoli povezava teh postopkov s postopki izvajanja nadzora nad delom občin (na primer da ministrstvo v primeru, ko občina ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, v postopku nadzora preveri pogoje za uvedbo postopka z izrednimi pravnimi sredstvi ali da ob določenih pogojih ministrstvo ali vlada o kršitvah obvestiti državno odvetništvo ali tožilstvo⁶²),

⁵⁶ Če ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z izvršitvijo splošnega akta lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

⁵⁷ Možnost, pogoje in postopek zadržanja izvršitve predpisa v primeru, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice, prav tako določa tudi 39. člen Zakona o ustavnem sodišču.

⁵⁸ Uradni list, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

⁵⁹ ZUP ureja več vrst izrednih pravnih sredstev, v zvezi s katerimi lahko ob izpolnitvi predpisanih pogojev o odločbah, ki jih v upravnem postopku izda organ samoupravne lokalne skupnosti v upravnih zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti, odloča ministrstvo, v delovno področje katerega sodi zadeva po vsebini, oziroma organ, pristojen za nadzorstvo nad organom, ki je odločbo izdal: odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (274. člen in drugi odstavek 276. člena ZUP), izredna razveljavitev (278. člen ZUP) in ničnost odločbe (279. člen in tretji odstavek 280. člena ZUP).

⁶⁰ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

⁶¹ V upravnih postopkih sta upravičena zastopati javne koristi državni tožilec in državni pravobranilec, ki kot varuha javne koristi lahko zoper odločbe, izdane v upravnem postopku, vlagata pritožbe (tretji in četrti odstavek 229. člena ZUP), predlagata obnovo postopka (peti odstavek 261. člena ZUP) in zahtevata odločanje o drugih izrednih pravnih sredstvih (275. in 280. člen ZUP); državno pravobranilstvo je tudi zastopnik javnega interesa v upravnem sporu in mora na zahtevo vlade v posamezni zadevi vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1).

⁶² Predlog ZLS-1, ki ga je konec leta 2003 pripravila in v obravnavo državnemu zboru predložila vlada, je kot eno od novosti na primer predvideval, da mora ministrstvo v primeru, če občina ne uskladi svojega posamičnega akta z zakonom, o tem obvestiti ministrstvo, pristojno za upravni nadzor, oziroma, če ne gre za upravni pravni akt, predlagati državnemu pravobranilcu, da začne ustrezen postopek pred sodiščem. Predlog ZLS-1 je vlada kasneje umaknila iz nadaljnje obravnave.

zaradi česar obstaja možnost, da ministrstvo postopka ne bo nadaljevalo z uporabo možnosti, ki jih dajeja ZUP in ZUS-1, kar postavlja pod vprašaj smiselnost izvajanja takšnega nadzora.

1.4.2.4.2 Nadzor nad občinsko upravo

ZLS določa, da mora ministrstvo opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, ter mu predlagati ustrezne ukrepe (tretji odstavek 88.a člena ZLS). Gre torej za dokaj splošno določbo, saj ravnanja občinske uprave, glede katerih naj bi se izvajal nadzor, niso podrobneje določena. Občinska uprava je po 49. členu ZLS med drugim pristojna za opravljanje upravnih, strokovnih, pospeševalnih in razvojnih nalog ter nalog v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Ministrstvo opozori organ občine (v praksi bo to najverjetneje župan občine, saj mora po ZLS voditi in nadzirati njeno delo) ne samo v primeru ugotovitve neskladja z ustavo ali zakonom, ampak tudi v primeru ugotovitve neskladja s katerimkoli drugim predpisom. Če občina ne ravna v skladu s predlaganimi ukrepi, nadaljnja ravnanja ministrstva niso predvidena (povezava s točko 1.4.2.4.1).

1.4.2.4.3 Nadzor nad izvajanjem nalog občine in nadomestna izpolnitev nalog

ZLS v prvem odstavku 90.a člena določa, da mora pristojno ministrstvo, če občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja z zakonom določene naloge iz svoje izvirne pristojnosti, opozoriti pristojni občinski organ ter mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok. Če občina ne ravna v skladu z opozorilom in predlogom ter pristojno ministrstvo ugotovi, da občina ne zagotavlja skupnih potreb in interesov svojih prebivalcev in bi utegnile nastati škodljive posledice za življenje ali zdravje ljudi, za naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje (torej če bi bila zagotovitev izvrševanja teh nalog nujna), mora pristojno ministrstvo občini naložiti izvedbo naloge z odločbo. Če občina ne izvrši odločbe v določenem roku, jo izvrši ministrstvo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravno izvršbo (drugi odstavek 90.a člena ZLS).

1.4.2.5 Razrešitev župana in razpustitev občinskega sveta

ZLS predvideva tudi možnost izvedbe postopka za razrešitev župana in razpustitev občinskega sveta. Pogoje, deležnike ter postopek za predčasno razpustitev občinskega sveta in predčasno razrešitev župana prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Pogoji, deležniki in postopek za predčasno razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana

	Razpustitev občinskega sveta	Razrešitev župana
Pogoj(i)	ne izvršuje odločb ustavnega sodišča, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje	ne izvršuje odločb ustavnega sodišča, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje
	v letu, za katero ni bil sprejet proračun, tudi za prihodnje leto ne sprejme v skladu z zakonom predloženega in pripravljenega proračuna, ki bi lahko začel veljati ob začetku leta	ne izvršuje pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki mu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje
	se v posameznem koledarskem letu po najmanj 3-kratnem sklicu sploh ne sestane na sklepčni seji	
Predlagatelj		vlada
Odločevalec		državni zbor
Postopek	<ol style="list-style-type: none"> vlada poda predlog za razpustitev oziroma razrešitev državnemu zboru državni zbor opozori občinski svet oziroma župana na njegovo nezakonito ravnanje in mu poda predlog in rok za odpravo nezakonitosti v primeru, da občinski svet oziroma župan ravna v skladu z opozorilom, državni zbor postopek s sklepom ustavi v primeru, da občinski svet oziroma župan ne ravna v skladu z opozorilom in državni zbor ugotovi, da razlogi niso odpravljeni in da so bili uporabljeni vsi milejši zakoniti ukrepi in je predčasna razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana v danem primeru primeren in nujen ukrep za zagotovitev lokalne samouprave v občini, državni zbor izda sklep o razpustitvi občinskega sveta oziroma razrešitvi župana 	
Pravno varstvo	občinski svet oziroma župan lahko v 30. dneh po prejemu vloži zahtevo za presojo ustavnosti sklepa državnega zbora	

Vir: 90.b in 90.c člen ZLS.

Tako razrešitev župana kot tudi razpustitev občinskega sveta predstavljata skrajni ukrep⁶³, saj pomembno posegata v bistvo lokalne samouprave, ki se nanaša tudi na pravico do volitev župana in občinskih svetnikov.

Iz razlogov za razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana izhaja, da gre za instituta, ki nista nujno povezana oziroma predvidena kot nadaljevanje postopkov nadzora, ki jih izvaja posamezno ministrstvo. Vlada lahko razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana državnemu zboru predlaga ob vsakokratnem obstoju predpisanih pogojev ne glede na morebitne prej izvedene postopke nadzora, ki jih predvideva ZLS. ZLS v primeru teh 2 institutov tudi ne ureja vloge ministrstev, ki sicer opravljajo nadzor nad delom občin, in ne določa, kdo lahko prične postopek za razpustitev in razrešitev, kdo je zadolžen za ugotavljanje razlogov za razpustitev občinskega sveta in razrešitev župana, prav tako pa ni določen postopek ugotavljanja teh razlogov (na primer kako se

⁶³ Glej tudi Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/00 z dne 24. 10. 2003.

postopek začne, kako se zbira dokaze, nista določena morebiti rok, v katerem je treba podati predlog, in oblika predloga za razpustitev oziroma razrešitev).

1.4.2.6 Sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovna pomoč organom občin

Tako ZLS kot tudi ZDU-1 določata, da mora posamezno ministrstvo zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin (drugi odstavek 88.a člena ZLS in 69. člen ZDU-1).

Z vidika koncepta lokalne samouprave gre za pomemben institut, saj v okviru nadzora nad zakonitostjo ustvarja podlago, ki omogoča še večje spoštovanje načela sorazmernosti iz MELLs. Ustvarja namreč dolžnost ministrstev, da občinam zagotovijo ustrezno pomoč in tako že vnaprej preprečijo sprejem z zakonom oziroma ustavo nezakonitega akta oziroma nezakonito ravnanje.

ZLS in ZDU-1 pojmov sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovna pomoč sicer podrobneje ne opredeljujeta, niti ni določen način oziroma obseg njihovega izvajanja. Tako na primer ni določen obseg strokovne pomoči, ki jo mora nuditi ministrstvo, ko se na primer občina nanj obrne s prošnjo. Način uporabe teh institutov bo tako v praksi odvisen predvsem od proaktivnosti občin ter posameznega ministrstva (ministrstvo lahko pomoč nudi po potrebi, na primer na podlagi vprašanj, ali pa proaktivno, na primer z organizacijo izobraževanj, objavo pogostih vprašanj in odgovorov na spletni strani).

1.4.3 Dolgoročni pogled na sistem nadzora nad delom občin

Prvi dolgoročni dokument načrtovanja na področju lokalne samouprave v smislu strategije je bil sprejet šele leta 2001 (Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave). Prva strategija za področje lokalne samouprave pa je bila sprejeta šele 29. 9. 2016⁶⁴. Veljavne strategije, ki bi celostno obravnavala lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji, pa trenutno ni. Posledično tudi ni strateškega pogleda na način izvajanja nadzora nad delom občin v smislu zelenega razvoja lokalne samouprave, ki bi lahko posameznemu ministrstvu služil kot orientacija za izvedbo nadzora v praksi. Navedeno je vsaj v delu lahko tudi posledica dejstva, da je bilo področje lokalne samouprave predmet večkratnih sprememb v smislu organizacije pristojnosti državne uprave za to področje (povezava s točko 1.2). Tudi sicer strategija 2016–2020 nadzora nad delom lokalnih skupnosti ne omenja niti v smislu cilja niti v smislu ukrepa za njegovo dosego, čeprav se 1 izmed 6 ciljev strategije nanaša na krepitev učinkovitosti pri delovanju lokalne samouprave, njegov podcilj pa na dvig upravljalvske sposobnosti občinskih uprav in delovanja organov občin (k temu bi po naši oceni lahko pripomogel predvsem nadzor v obliki strokovne pomoči).

⁶⁴ Strategija 2016–2020, [URL: http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/103_redna_seja_vlade_rs_58704/], 7. 7. 2023.

V letu 2021 prav tako ni bilo veljavne strategije na področju javne uprave. Do leta 2020 je veljala Strategija razvoja javne uprave 2015–2020⁶⁵, katere strateški cilji in z njimi povezani ukrepi so bili v več primerih vsaj posredno povezani s področjem nadzora nad delom občin, in sicer gre za naslednje cilje:

- učinkovita organiziranost, pri katerem sta bila za izboljšanje organizacije javne uprave predvidena povezava centralnih in strateških funkcij, ki jih opravlja več organov (ministrstev, vladnih služb), med drugim na področju delovanja lokalne samouprave, in ustanovitev upravnih okrajev kot enotne regijske strukture organiziranosti uprave, ki bo delovala povezano in zagotavljala kakovostne storitve (navzven kot upravne storitve in navznoter kot podporne storitve upravnim organom na lokalni ravni), kar je mogoče razumeti tudi kot nudenje strokovne pomoči organom občin;
- izboljšanje zakonodajnega okolja, v okviru katerega je z nadzorom nad splošnimi akti občin mogoče povezati težnjo po pospežitvi dejavnosti za krepitev podpore in ozaveščenosti zaposlenih o pomenu priprave boljše zakonodaje kot vrednote v javni upravi ter za izboljšanje sodelovanja z ustreznimi deležniki, med katerimi so za krepitev sooblikovanja predpisov oziroma evidentiranje potreb deležnikov pri pripravi predpisov izrecno navedene samoupravne lokalne skupnosti in njihova reprezentativna združenja;
- odprto in transparentno delovanje z ničelno toleranco do kršitev integritete v javnem sektorju, v okviru katerega je med drugim izpostavljeno, da je ciljno stanje vzpostaviti sistem, v katerem organi delujejo transparentno in odprto, kjer se predpisi sprejemajo po transparentnem postopku, kjer se pogodbe sklepajo transparentno in kjer je javnost seznanjena s porabo javnih sredstev, kot ukrep pa je predvideno, da ministrstva na spletu objavijo zbirke podatkov v strojno berljivih in odprtih formatih na portalu odprtih podatkov;
- enotna kontaktna točka, katere ciljno stanje je bil opredeljen enotno organiziran in brezplačno delujoč državni spletni servis, ki bo državljanom, tujcem, poslovnim subjektom, nevladnim organizacijam ter tudi javnim uslužbencem omogočal enostaven in hiter dostop do celostnih, posodobljenih in verodostojnih informacij o postopkih v zvezi z državo.

Z dokumentom, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, ali oziroma v kakšni meri in kako so bili navedeni cilji uresničeni, nismo seznanjeni.

⁶⁵ [URL:

1.5 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja MJU v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021, smo pridobili na podlagi naslednjih metod in tehnik dela:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije;
- proučevanje dokumentacije MJU, ki se nanaša na vzpostavitev notranjega sistema za izvajanje nadzora nad delom občin, izvajanje nadzora nad delom občin na področju MJU in spremljanje in poročanje o izvajanju nadzora nad delom občin, o sistemu nadzora ter sodelovanje z relevantnimi deležniki;
- proučevanje člankov in literature s področja revizije;
- proučevanje drugih javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- metoda intervjuja (razgovori s predstavniki revidiranca, predstavniki reprezentativnih združenj občin oziroma strokovnjaki s področja lokalne samouprave);
- proučevanje podatkov in odgovorov drugih ministrstev na vprašalnike s področja revizije;
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil.

Upoštevali smo poslovanje MJU v obdobju od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 ter tudi dejanja in aktivnosti MJU pred letom 2021, ki so vplivala na izvajanje nadzora nad delom občin (na primer pretekli izvedeni nadzori, analize in druge aktivnosti, na podlagi katerih MJU je oziroma bi lahko izvajalo nadzor nad delom občin v smislu načrtovanja, izvajanja oziroma spremljanja ter poročanja).

2. Ugotovitve

2.1 Vzpostavitev organizacijskih pogojev za izvajanje nadzora nad delom občin na svojem področju

Šteli smo, da je bilo MJU pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje nadzora nad delom občin učinkovito, če je:

- v lastnih aktih oziroma dokumentih določilo oziroma opredelilo⁶⁶:
 - aktivnosti oziroma zadolžitve občin s svojega področja, nad katerimi mora izvajati nadzor, in svoje naloge v zvezi z nadzorom nad delom občin na svojem področju;
 - način izvajanja posamezne naloge, povezane z nadzorom nad delom občin (na primer nadzor nad splošnimi akti, nadzor nad izvajanjem nalog občin, nudenje strokovne pomoči), tako da je vsaj okvirno določen postopek izvajanja posamezne naloge (na primer način določitve predmeta in subjekta nadzora, obseg nadzora, potek nadzora, končni rezultat nadzora);
 - kadrovske vire za izvedbo nalog v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin;
- izvrševanje svojih pristojnosti načrtovalo tako, da je glede na svoje naloge na področju izvajanja nadzora nad delom občin opredelilo vire in glede na razpoložljive vire določilo prioritete pri izvajanju nadzora nad delom občin.

2.1.1 Opredelitev nalog s svojega področja

Vsako ministrstvo bi za učinkovito izvajanje nadzora moralo identificirati ključna področja delovanja občin (akti, naloge, ravnanja), nad katerimi je pristojno opravljati nadzor in ki jih je z vidika tveganj oziroma drugih okoliščin najpomembnejše oziroma najbolj smotrno nadzorovati. Takšen pregled po naši oceni lahko pripomore k lažji oceni tveganj kot načinu odločanja o izvedbi nadzora (nekatera področja oziroma pristojnosti občin so lahko pomembnejše od ostalih in zato bolj nujne z vidika prioritete pri izvajanju nadzora, viri za izvajanje tega pa so omejeni) in s tem boljšemu načrtovanju izvajanja nadzora (povezava s točko 2.1.3). Navedeno je pomembno predvsem iz razloga, da zakonodaja občinam nalaga zelo veliko nalog na zelo raznovrstnih področjih. Občinske naloge so splošno oziroma primeroma navedene v ZLS, sicer pa so posamezne občinske naloge določene s področnimi predpisi. Pri tem so naloge občin v teh področnih predpisih v posameznih primerih bolj natančno opredeljene kot v drugih. Navedeno pa glede na določbe ZLS in ZDU-1 o izvajanju nadzora vpliva tudi na obseg nadzora, ki ga je na posameznem področju upravičeno izvajati posamezno ministrstvo. MJU je v skladu z določili ZDU-1 ministrstvo, ki je splošno pristojno za področje lokalne samouprave, pristojno pa je tudi za opravljanje nalog na več drugih področjih, na katerih svoje delo

⁶⁶ Dopuščamo možnost, da naloge in način njihovega izvajanja niso določno pisno opredeljeni, a je poznavanje nalog in načina njihovega opravljanja razvidno iz dokumentacije oziroma drugih dokazov ministrstva (na primer iz dokumentacije je razvidno, da ministrstvo na enak način obravnava (sprejema, evidentira, vsebinsko rešuje) prošnje občin za strokovno pomoč).

opravljajo tudi občine (na primer na področju javnih naročil, systemskega urejanja ravnanja s stvarnim premoženjem, v pristojnost MJU pa spada tudi zakon, ki ureja zavode). Gre za področja, ki so materialno pomembna, saj vsaj posredno urejajo tudi ravnanje z občinskim premoženjem in posledično občinam v zvezi s tem nalagajo veliko obveznosti.

Delovna področja ministrstev določata Zakon o Vladi Republike Slovenije⁶⁷ v 8. členu, ki določa, kateri ministri so v vladi, in ZDU-1 v 4. poglavju, ki določa ministrstva in njihova delovna področja. MJU ima tudi pripravljen in na svojih spletnih straneh objavljen seznam zakonskih in podzakonskih predpisov, za katere je ministrstvo pristojno (zavihek Zakonodaja).

Iz obrazložitve posebnega dela Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2021⁶⁸ izhaja, da MJU v okviru podprograma 060101 – Podpora lokalni samoupravi ter koordinacija državne in lokalne ravni pri zagotavljanju strokovne pomoči občinam namenja sredstva tudi za nadgradnjo in posodobitev internetnih priročnikov, med drugim tudi kataloga pristojnosti občin. V vzpostavljenem Katalogu pristojnosti slovenskih občin⁶⁹ je po različnih področjih in predpisih narejen pregled pristojnosti organov občin, posebej za občinski svet, župana, občinsko upravo in druge organe oziroma telesa v občini. Iz kataloga sicer ni razvidno, za katera področja oziroma pristojnosti občin je z vidika nadzora pristojno posamezno ministrstvo, bi pa glede na vzpostavljeno vsebino ob že pripravljenem seznamu predpisov, za katere je MJU pristojno, ta MJU lahko služil kot pripomoček za opredelitev področij delovanja občin (akti, naloge, ravnanja), ki jih je glede na svoje pristojnosti upravičeno oziroma dolžno nadzorovati MJU.

2.1.1.a Iz predloženih oziroma javno dostopnih dokumentov je razvidno, da ima MJU vzpostavljen pregled nad zakonskimi in podzakonskimi predpisi, za katere je pristojno. MJU pa ni posebej opredelilo nalog, aktov oziroma ravnanj občin, za nadzor nad katerimi je pristojno, oziroma izmed njih ni identificiralo oziroma opredelilo tistih, nad katerimi je z vidika tveganj oziroma drugih okoliščin nadzor najpomembneje oziroma najbolj smotrno izvajati. MJU bi si pri tem lahko pomagalo z že vzpostavljenim katalogom pristojnosti slovenskih občin, v katerem so pristojnosti organov občin podane posebej za občinski svet, župana, občinsko upravo in druge organe oziroma telesa v občini.

2.1.2 Določitev izvajanja posamezne naloge

Ministrstva bi za učinkovito izvajanje nadzora morala imeti (na primer z internim aktom, dokumentom) vsaj okvirno določen tudi način izvajanja svojih nalog v zvezi z nadzorom nad delom občin (na primer glede nadzora nad splošnimi akti, nudenjem strokovne pomoči), saj se s tem zagotavljata enotno ravnanje celotnega ministrstva ter enakopravna obravnava nadzorovanih subjektov.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

⁶⁸ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/seznami/zakljucni-racun-proracuna-republike-slovenije/zakljucni-racun-proracuna-republike-slovenije-za-leto-2021/>], 25. 10. 2023.

⁶⁹ [URL: <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=c6c26383-9df0-4f89-8f05-67d774f72bab>], 24. 10. 2023.

MJU nima posebnega akta oziroma drugega dokumenta, ki bi na ravni ministrstva določal naloge v zvezi z nadzorom občin in način njihovega izvajanja. Način izvajanja nalog nadzora je v aktih MJU urejen le parcialno, in sicer glede posameznih nalog nadzora oziroma izvajanja teh nalog v posameznih notranjih organizacijskih enotah (v nadaljevanju: NOE) MJU.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest

Način organizacije dela MJU določa Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za javno upravo⁷⁰ (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji).

Akt o notranji organizaciji⁷¹ v 3. členu ponavlja določbo 34.a člena ZDU-1 o tem, na katerih področjih MJU opravlja naloge, v nadaljevanju pa določa tudi delovna področja oziroma naloge, ki jih opravljajo posamezne NOE ministrstva. Akt o notranji organizaciji v letu 2021 izvajanja nadzora nad delom občin in posameznih postopkov oziroma nalog, povezanih z nadzorom nad delom občin v ožjem smislu (na primer nadzor nad akti, nadzor nad delom občinske uprave, nadzor nad izvajanjem nalog), ni določal med nalogami nobene od posameznih NOE. Kot naloge več različnih NOE pa je predvideval aktivnosti, ki jih je mogoče opredeliti kot nudenje strokovne pomoči občinam na posameznih področjih.

Tako je akt o notranji organizaciji določal (8. člen, točka 4.1.), da sektor za lokalno samoupravo, oblikovan v okviru direktorata za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem (do 14. 1. 2021 pa so bile enake naloge določene kot naloge službe za lokalno samoupravo):

- usmerja in svetuje občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja systemske zakonodaje o lokalni samoupravi;
- daje strokovno pomoč lokalnim skupnostim in sodeluje z združenji samoupravnih lokalnih skupnosti;
- vzpostavlja baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za potrebe lokalnih skupnosti.

Pri tem so bile med nalogami, ki jih opravlja sektor za lokalno samoupravo (oziroma do 14. 1. 2021 služba za lokalno samoupravo), določene tudi druge systemske naloge na področju lokalne samouprave:

- priprava systemskih predpisov ter usklajevanje dela z ministrstvi in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi systemskih rešitev in področne zakonodaje s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- zagotavljanje izvajanja MELLS in zakonodaje s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti;

⁷⁰ Čistopis Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za javno upravo, št. 100-365/2015/456 z dne 13. 1. 2022, ki vsebuje Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest št. 0100 - 51/2014/1 z dne 23. 12. 2014 in vse spremembe tega akta do vključno 23. 12. 2021.

⁷¹ V letu 2021 je bil akt spremenjen, ko je naloge službe za lokalno samoupravo prevzel direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, v okviru katerega je bil za področje lokalne samouprave oblikovan sektor za lokalno samoupravo (povezava s točko 2.1).

- v sodelovanju z ministrstvom, pristojnim za finance, spremljanje učinkov sistema financiranja lokalnih skupnosti, delovanja sistema primerne porabe in učinkov korekcijskih faktorjev ter seznama obveznih nalog občin, ki se upoštevajo pri izračunu primerne porabe;
- opravljanje drugih nalog s področja lokalne samouprave.

Aktivnosti oziroma naloge, ki jih je mogoče opredeliti kot nudenje strokovne pomoči občinam v smislu določb ZLS in ZDU-1⁷², pa akt o notranji organizaciji predvideva tudi med nalogami drugih NOE in tako med drugim določa, da:

- sektor za transparentnost, integriteto in politični sistem v okviru direktorata za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem (8. člen, točka 4.4.) tolmači in pripravlja pravna mnenja, analize in poročila o transparentnem delovanju organov, dostopu do informacij javnega značaja, proaktivnem razširjanju informacij javnega značaja ter s področja integritete in preprečevanja korupcije ter volilne zakonodaje;
- direktorat za javni sektor pripravlja stališča, pripombe in mnenja v zvezi z izvajanjem zakonov in podzakonskih predpisov s področja direktorata (12. člen, točka 8), v okviru direktorata pa med drugim:
 - sektor za organizacijo javnega sektorja ter uslužbenki sistem (12. člen, točka 8.2.):
 - sodeluje z lokalnimi skupnostmi ter svetuje lokalnim skupnostim pri pripravi aktov na področju njihove notranje organizacije in uslužbenkih zadev;
 - koordinira delo državnih organov, lokalnih skupnosti in subjektov javnega sektorja pri izvajanju organizacijskih in uslužbenkih predpisov in kolektivnih pogodb in jim zagotavlja strokovno pomoč;
 - usmerja izvajanje podzakonskih predpisov ter kolektivnih pogodb s področja plač v javnem sektorju in povračil stroškov in drugih prejemkov iz delovnega razmerja v upravah lokalnih skupnosti;
 - sektor za splošni upravni postopek in upravno poslovanje (12. člen, točka 8.6.) pripravlja pravna mnenja in stališča za organe samoupravnih lokalnih skupnosti o izvrševanju pravil splošnega in posebnih upravnih postopkov, upravnih taks in upravnega poslovanja;
- v okviru direktorata za stvarno premoženje sektor za sistemsko urejanje (14. člen, točka 10.3.) pripravlja neobvezna pravna mnenja glede razlag določb zakonov, podzakonskih aktov, strateških aktov ter drugih splošnih aktov v zvezi z ravnanjem s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti;
- direktorat za javno naročanje tolmači zakonodajo o vprašanih s področja javnega naročanja (15. člen, točka 11), v okviru direktorata pa sektor za sistem javnega naročanja in sektor za e - poslovanje, svetovanje in analitiko pripravljata mnenja o vprašanih z delovnega področja sektorja in odgovore naročnikom v zvezi s tolmačenjem predpisov s področja javnega naročanja (15. člen, točki 11. 1. in 11.2.).

⁷² Pri nekaterih NOE je kot naloga izrecno specificirana strokovna pomoč lokalnim skupnostim, pri drugih pa je kot naloga strokovna pomoč, svetovanje oziroma priprava mnenj na posameznem področju določena le splošno.

Popisa aktivnosti sektorja za lokalno samoupravo

Način oziroma postopek izvajanja nadzora nad delom občin je določen za del nalog, ki jih izvaja NOE, sektor za lokalno samoupravo, ki je pristojna za lokalno samoupravo, in sicer z 2 popisoma aktivnosti oziroma poslovnih procesov v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin:

- Popis aktivnosti Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin (v nadaljevanju: popis aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin) in
- Popis aktivnosti Priprava sklepa o predčasni razpustitvi občinskega sveta ali predčasni razrešitvi župana (v nadaljevanju: popis aktivnosti za nadzor nad organi občin).

Popisa sta bila pripravljena v letu 2013 in se od takrat nista spreminjala oziroma dopolnjevala. Popisa aktivnosti v posameznih rubrikah obrazca predvidevata določitev podrobnejšega vsebinskega in postopkovnega opisa aktivnosti, ki sestavljajo proces, ter odgovornih za njihovo izvedbo (za odobritev oziroma potrjevanje procesa oziroma posameznih aktivnosti, ki ga sestavljajo)⁷³.

Iz popisa aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin izhaja, da predvideva opravljanje nadzora na podlagi 88. in 88.a člena ZLS, in sicer le nad statuti občin, poslovnik občinskih svetov ter drugimi predpisi občin in posamičnimi akti občin (imenovanje podžupana, imenovanje nadzornega odbora, imenovanje direktorja občinske uprave), ki so izdani na podlagi ZLS, ne pa tudi nad akti, izdanimi na podlagi drugih zakonov, ki sodijo v pristojnost MJU. Za druge NOE (pristojne na primer za stvarno premoženje, javno naročanje in podobno) enak popis aktivnosti ni bil sprejet.

MJU je v zvezi s tem navedlo, da ZLS kot sistemski zakon sodi v delovno področje sektorja za lokalno samoupravo, zato ta opravlja nadzor nad določbami ZLS, ki urejajo sprejetje splošnih aktov občine (statut, poslovnik občinskega sveta, poslovnik nadzornega odbora).

Popis aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin predvideva naslednji potek postopka nadzora:

1. začetek postopka z lastno aktivnostjo (redni pregledi splošnih aktov ciljnih občin) ali pa na podlagi obvestil organov občin, predstavnikov organov občin, občinske uprave ali občanov (po uradni dolžnosti, na zahtevo);
2. pregled akta in strokovna ocena ter izdelava mnenja o skladnosti akta z ustavo in veljavnimi zakoni;
3. v odvisnosti od ocene se izda enega od naslednjih izhodnih dokumentov, ki ju odobri in podpiše vodja službe za lokalno samoupravo kot NOE:
 - obvestilo občini o skladnosti akta ali
 - opozorilo občini, da akt ni skladen z ustavo in veljavnimi zakoni;

⁷³ Povsem splošno določata tudi cilje aktivnosti, in sicer kot cilj določata odpravo nezakonitega stanja v občini oziroma zakonitost občinskih splošnih in posamičnih aktov, pravno varnost in enakost občanov pred zakonom.

4. če občinski organ v roku iz opozorila ne opravi uskladitve akta s priporočili v opozorilu, se izda ponoven poziv županu, da poda odgovor ali pojasnilo o tem (poziv prav tako odobri in podpiše vodja službe za lokalno samoupravo kot NOE);
5. ugotovitev, da občina ni uskladila akta z ustavo in zakonom ter priprava predlogov, ki ju odobri in podpiše minister:
 - predlog vladi za začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta z ustavo in zakonom ter morebitno začasno zadržanje izvrševanja akta⁷⁴ oziroma
 - predlog vladi, da v zvezi z nezakonitim posamičnim aktom pooblasti državno odvetništvo, da zaradi varovanja javnega interesa vložijo tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: upravno sodišče);
6. izdelava predloga gradiva za odločanje vlade in posredovanje gradiva v postopek.

V popisu aktivnosti za nadzor nad organi občin pa so predvidene aktivnosti za primer, ko so izpolnjeni pogoji po 90.b. členu ZLS za razpustitev občinskega sveta oziroma predčasno razrešitev župana. Iz popisa je mogoče razbrati, da v postopku predvideva:

1. da služba za lokalno samoupravo odpre novo zadevo v sistemu informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP), ker je končni sklep pravni akt državnega zbora;
2. da MJU v sodelovanju s pristojnim ministrstvom ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za predčasno razpustitev občinskega sveta v skladu z ZLS oziroma da v sodelovanju s pristojnim ministrstvom in ustavnim ali upravnim sodiščem ugotovi, da so izpolnjeni pogoji po ZLS za predčasno razrešitev župana;
3. da MJU ukrep občini najprej napove in od občine zahteva pisna dokazila, da je bila nezakonitost odpravljena;
4. da MJU v primeru, da odprava nezakonitosti ni izkazana, predlaga vladi sprejem sklepa o odpravi nezakonitega stanja v občini.

Popis aktivnosti za nadzor nad organi občin v postopkih predvideva tudi sodelovanje ministrstev, ki ugotovijo kršitev na svojem delovnem področju ter jih skupaj z MJU in vlado določa za nosilce, odgovorne za izvedbo aktivnosti, oziroma v postopku predčasne razrešitve župana predvideva tudi sodelovanje ustavnega sodišča in upravnega sodišča s pridobitvijo njunih mnenj⁷⁵. MJU je navedlo, da je sodelovanje ministrstev predvideno za primer razpustitve občinskega sveta na podlagi druge alineje prvega odstavka 90.b člena ZLS (ker občinski svet 2 leti zapored ni sprejel občinskega proračuna), ko MJU v postopku glede ugotovitve obstoja pogojev za razpustitev sodeluje z Ministrstvom za finance, ki so mu občine dolžne poročati o sprejemu proračuna.

⁷⁴ V popisu aktivnosti je navedeno, da na predlog MJU vlada ustavnemu sodišču predlaga, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine v enakih primerih, kot je to določeno v 88.a členu ZLS: če ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z izvršitvijo akta lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

⁷⁵ Določeno je, da se pridobijo mnenje pristojnega ministrstva, ki dokazuje ugotovljeno kršitev zakona, in listinski dokazi, iz katerih se ugotovi odgovornost občinskega organa, zaradi katerega se je kršitev zgodila, sledita pa pregled listinskih dokazov in priprava kronologije dogajanja, oziroma je določeno, da se pridobijo mnenja pristojnega ministrstva ali ustavnega ali upravnega sodišča, da župan ne izvršuje odločb.

Popis aktivnosti za nadzor nad organi občin tako predvideva, da ima MJU nekakšno koordinacijsko vlogo pri vodenju postopkov nadzora in da v njem sodelujejo tudi nekateri organi, za katere to (vsaj na predvideni način) s predpisi ni določeno. Navedeno je ob relativno splošni ureditvi postopka v ZLS oziroma ZDU-1 sicer primerno z vidika večje učinkovitosti izvajanja nadzora, a se, ker gre zgolj za interni dokument, pri katerem navedeni organi niso sodelovali oziroma niso v zvezi z njim pristopili k sodelovanju na način, kot ga ta predvideva, ter ki jih ne zavezuje, postavlja vprašanje njegove uporabnosti oziroma izvršljivosti v praksi. Ocenjujemo, da bi bilo tovrstno ravnanje smiselno urediti vsaj v dokumentu, ki bi ga pripravili oziroma se z njim strinjali vsi relevantni deležniki.

Načrt izvajanja strokovne pomoči občinam sektorja za lokalno samoupravo

MJU (služba za lokalno samoupravo) je v začetku leta 2013 pripravilo tudi Načrt izvajanja strokovne pomoči občinam⁷⁶ (v nadaljevanju: načrt), ki po vsebini predstavlja načrt za izvedbo nadzorov splošnih aktov občin (povezava s točko 2.2.2). MJU je na podlagi načrta v obdobju od leta 2013 do leta 2018 opravljalo postopke sistematičnih strokovnih nadzorov s pregledom temeljnih splošnih aktov (statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora) v vseh 212 občinah, glede 44 občin pa so ti postopki tudi v letu 2021 še vedno v potekali, saj občine svojih aktov še niso uskladile z izdanimi opozorili MJU.

Načrt je v delu dodatno določil tudi postopek izvedbe nadzora (povezava s točko 2.2.2).

2.1.2.a Način izvajanja nalog nadzora je v aktih MJU urejen le parcialno, in sicer glede posameznih nalog nadzora oziroma izvajanja teh nalog v posameznih NOE. MJU na ravni ministrstva nima sprejetih internih aktov ali drugih dokumentov, ki bi urejali naloge in način izvajanja nadzora nad delom občin enotno za vsa področja, za katera je pristojno. MJU izvajanja nadzora nad delom občin v ožjem smislu (na primer nadzor nad akti, nadzor nad delom občinske uprave, nadzor nad izvajanjem nalog) tudi ni določilo med nalogami posameznih NOE. S svojimi dokumenti je MJU določilo način oziroma postopek izvajanja nadzora le za del nekaterih nalog nadzora, ki jih določata ZDU-1 in ZLS in ki jih izvaja NOE, ki je sistemsko pristojna za lokalno samoupravo. Tako glede na notranjo organizacijo MJU ni zagotovljeno, da se bodo za vsa področja, na katerih naloge opravljajo tudi občine, naloge nadzora (na primer nadzor nad zakonitostjo splošnih aktov, ki nimajo podlage zgolj v ZLS) izvajale in da se bo pri tem ravnalo na enak način. Strokovna pomoč občinam kot ena izmed oblik izvajanja nadzora nad delom občin v širšem smislu pa je kot ena izmed nalog, ki jih opravljajo različne NOE MJU, sicer predvidena v aktu o notranji organizaciji, a pri tem ni določen način njenega izvajanja.

2.1.3 Načrtovanje izvajanja nadzora

Zakonodaja ne vsebuje določil glede pogostosti, predmeta, obsega in načina izvajanja nadzora ministrstev. Ob odsotnosti podzakonske konkretizacije je učinkovita poraba razpoložljivih virov glede na preostale naloge zato prepuščena odgovornosti vsakega posameznega ministrstva. Ministrstvo bi zato moralo na podlagi ugotovljenih razpoložljivih virov (na primer kadrovskih in časovnih) in ocene tveganj (podlago za to lahko na primer predstavljajo spremljanje delovanja občin, ugotovitve preteklih nadzorov, prejeta opozorila, pomembnost področja) načrtovati svoje prihodnje

⁷⁶ Z dne 9. 1. 2013.

aktivnosti na področju izvajanja nadzora nad delom občin. V primeru obstoja dolgoročnih dokumentov načrtovanja (na primer na področju lokalne samouprave oziroma javne uprave) pa bi se za načrtovanje nadzorov morali upoštevati tudi v takšnih dokumentih opredeljeni cilji, če bi izvedba nadzorov lahko prispevala k njihovem doseganju.

MJU v letu 2021 ni imelo dokumenta, v katerem bi bili vsaj splošno opredeljeni načrti MJU v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin na področjih, za katera je pristojno. MJU (služba za lokalno samoupravo) je v začetku leta 2013 pripravilo načrt (povezava s točko 2.1.2), in sicer za potrebe konkretnega večletnega projekta izvajanja nadzora nad zakonitostjo temeljnih predpisov občin (statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora).

MJU je navedlo, da se je v letu 2013 odločilo za tako obliko sistematičnega nadzora zaradi dolgotrajne odsotnosti nadzora nad zakonitostjo aktov občin. Ker so za nadzor v skladu s predpisi pristojna le ministrstva, vladne službe pa ne, je namreč v obdobju, ko je bila služba za lokalno samoupravo samostojna vladna služba, pristojna za sistem lokalne samouprave (do leta 2000 in med letoma 2004 in 2008), ta opravljala le svetovalne obiske. Prav tako se nadzori niso opravljali v obdobju, ko je bila služba umeščena v organizacijsko strukturo Ministrstva za pravosodje in javno upravo. V načrtu je navedeno, da je namen načrtovanih postopkov nadzorov v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov občin, dodatno pa tudi zajemanje podatkov, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag načrtovanih sprememb in dopolnitev zakonov s področja lokalne samouprave ter za vodenje in koordinacijo priprave oziroma za pripravo dolgoročne strategije razvoja lokalne samouprave.

MJU je v načrtu poimensko določilo 7 zaposlenih, ki bodo strokovni nadzor opravljali, ter tudi določilo, da se pripravi seznam naključno izbranih občin po statističnih regijah, velikosti oziroma številu prebivalcev, datumu ustanovitve ter frekvenci korespondence med MJU in občino. Načrt je predvideval, da bi v 3 mesecih z obiski 3 občin na teden lahko pregledali 36 občin oziroma 17 % vseh občin, MJU pa je postopke enakih strokovnih nadzorov nato v obdobju od leta 2013 do leta 2018 začelo v vseh 212 občinah. Glede 44 občin so ti postopki tudi v letu 2021 še vedno potekali, saj občine svojih aktov še niso uskladile z izdanimi opozorili MJU.

MJU kasneje načrta ni dopolnjevalo oziroma ni pripravilo kakršnegakoli novega dokumenta (na primer smernic, metodologije), s katerim bi opredelilo vire za izvajanje nadzora in (glede na razpoložljive vire ter ugotovljena tveganja – povezava s točkama 2.1.1 in 2.1.4) s tem tudi svoje prihodnje aktivnosti v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin. Na ravni MJU oziroma za druge NOE, ki so prav tako pristojne za posamezna področja dela občin (na primer javno naročanje, stvarno premoženje), pa se takšni dokumenti niso pripravljali.

2.1.3.a MJU je v zvezi s postopki sistematičnih pregledov splošnih aktov občin (statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora), ki so glede 44 občin v letu 2021 še vedno potekali, zgolj v letu 2013 pripravilo načrt opravljanja nadzorov, s katerim so bili opredeljeni viri za opravljanje nadzorov, vsebina in obseg predvidenih nadzorov. Kasneje pa MJU ni pripravljalo dokumentov, ki bi glede na razpoložljive vire in druge dejavnike opredeljevali načrtovane aktivnosti na področju izvajanja nadzora nad delom občin, kar pomeni, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajanje nadzorov ni temeljilo na oceni tveganj, ki bi upoštevala tudi razpoložljive vire.

Ukrep MJU

MJU je 6. 12. 2023 pripravilo načrt aktivnosti z določitvijo nosilcev (odgovornih oseb), iz katerega izhaja, da bo MJU v decembru 2023 in januarju 2024 pripravilo analizo izvedenega strokovnega nadzora v letih 2021, 2022 in 2023 (s podatki o opravljenih strokovnih pojasnilih, opravljenih izobraževanjih in usposabljanjih občin in opravljenih strokovnih nadzorih občinskih predpisov) ter na podlagi analize pripravilo oceno tveganj. Prav tako bo pripravilo vzorec načrta aktivnosti za izvedbo nadzora za vse NOE MJU, ki bo vključeval pripravo ocene na področjih, na katerih naloge opravljajo tudi občine, popis vrste postopkov nadzora nad delom občin, identifikacijo ključnih področij, na katerih je nadzor najbolj smotrno opravljati, določitev načina izvajanja nadzora nad posameznimi nalogami (popis poslovnega procesa) in opredelitev kadrovskega virov za izvedbo nadzora nad delom občin.

2.1.4 Opredelitev kadrovskega virov

Ministrstvo bi moralo imeti pregled nad kadrovskimi viri, usposobljenimi za izvajanje posameznih oblik izvajanja nadzora nad delom občin po posameznih področjih svojih pristojnosti. Na tak način bi lažje zagotovilo neprekinjeno izvajanje nadzora, predvsem pa bi (glede na oceno tveganj) bolj natančno ugotavljalo zadostnost kadrovskega virov in posledično tudi boljše načrtovalo izvajanje nadzora nad delom občin (povezava s točko 2.1.3).

MJU v svojih aktih oziroma dokumentih ni opredelilo obstoječih oziroma potrebnih kadrovskega virov za izvajanje nadzora nad delom občin. V sistemizaciji delovnih mest, ki je priloga akta o notranji organizaciji, so za posamezno delovno mesto podani opisi delovnih nalog, vendar pa so ti opisi zelo splošni ter ne predvidevajo nalog v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin oziroma se nanj ne nanašajo neposredno (le na primer pri opisu posameznih delovnih mest v direktoratu za stvarno premoženje je med nalogami navedena samostojna priprava neobveznih pravnih mnenj glede razlag določb zakona, podzakonskih aktov, strateških aktov ter drugih splošnih aktov v zvezi z ravnanjem s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti). MJU je navedlo, da javni uslužbenci za opravljanje teh nalog s strani predstojnika niso posebej imenovani kot odgovorne osebe, zaposleni te naloge opravljajo v sklopu vseh drugih rednih delovnih nalog, v praksi pa so naloge razdeljene med zaposlene v posameznem sektorju in direktoratu tako, da dodeljevanje nalog poteka s strani vodje, ki skrbi, da so njegovi sodelavci enakomerno obremenjeni, kar izhaja tudi iz dokumentacije o postopkih izvajanja nadzorov, ki jo je v postopku revizije predložilo MJU (na primer, v načrtu je bilo poimensko določenih 7 zaposlenih, ki bodo strokovni nadzor opravljali, ob prejemu zaprosila za mnenje se to dodeli v reševanju določenemu javnemu uslužbencu ob uporabi določil Uredbe o upravnem poslovanju⁷⁷).

⁷⁷ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20 in 172/21.

2.1.4.a MJU v svojih aktih ali dokumentih ni opredelilo obstoječih oziroma potrebnih kadrovskih virov za izvajanje nadzora nad delom občin. Zaposleni te naloge opravljajo v sklopu vseh drugih rednih delovnih nalog, naloge pa med zaposlene v posameznem sektorju in direktoratu razdeli vodja sproti.

2.2 Izvajanje nadzora nad delom občin

Šteli smo, da je bilo MJU pri izvajanju nadzora nad delom občin v letu 2021 učinkovito, če je:

- imelo vzpostavljen pregled nad nalogami oziroma postopki, povezanimi z nadzorom nad delom občin, ki jih je opravljalo v letu 2021;
- izvajalo različne vrste postopkov za izvajanje nadzora nad delom občin na svojem področju tako, da je izvajalo pristojnosti, ki mu jih za ta namen dajejo predpisi, v čim večji možni meri ter je pri tem predvsem:
 - na podlagi opredeljenih prioritet izvajalo nadzor nad sprejetimi akti občin tako, da je ukrepalo v primeru zaznanih oziroma ugotovljenih neskladnosti ter pri tem ravnalo zakonito, enakopravno ter sorazmerno z varovanimi interesi (brez neutemeljenega poseganja v pravico do lokalne samouprave);
 - nudilo strokovno pomoč organom občin na svojem področju tako, da je na prejeta zaprosila za mnenja odgovarjalo ažurno⁷⁸ oziroma v razumnem roku.

2.2.1 Vzpostavitev pregleda nad izvedenimi nadzori

Pregled nad posameznimi izvedenimi postopki ter ugotovitvami v njih omogoča boljše spremljanje izvajanja morebitnih načrtov nadzorov in opravljenih nalog nadzora ter analizo rezultatov in učinkov nadzorov. Obenem lahko služi kot podlaga za pripravo ocene tveganj, ki lahko ob upoštevanju virov za izvedbo nadzora služi kot pomoč pri pripravi načrta izvajanja nadzorov v prihodnje. V zvezi s tem je pomemben sistem evidentiranja dokumentov, ki bi moral omogočati pregledno sprejemanje, sledenje in upravljanje z dokumenti.

MJU je do 31. 12. 2022 dokumente v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin vodilo v informacijskem sistemu za upravljanje z dokumentarnim gradivom Lotus Notes SPIS⁷⁹. Sektor za lokalno samoupravo ima poleg tega vzpostavljeno dodatno interno evidenco (centralni seznam uskladitev občinskih splošnih aktov), v kateri po posameznih občinah vodi podatke o uskladitvi občinskih splošnih aktov oziroma realizaciji zahtev in priporočil, podanih v postopkih sistematičnih nadzorov nekaterih splošnih aktov občin, ki so bili začeti v obdobju od leta 2013 do leta 2018 (v nadaljevanju: evidenca o uskladitvi). Poleg tega MJU nima vzpostavljene kakšne druge interne evidence oziroma drugih dokumentov v zvezi s pregledom nad izvajanjem nalog nadzora nad delom občin. Tako na primer nima posebne evidence oziroma ne vodi posebej podatkov v zvezi z nujenjem

⁷⁸ Za ažurno odgovarjanje štejeemo odgovor v 15 dneh v smislu drugega odstavka 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju.

⁷⁹ MJU je navedlo, da od 1. 11. 2023 v ta namen uporablja aplikacijo KR PAN.

strokovne pomoči občinam (prošnja za pomoč in odgovor MJU oziroma izvedena izobraževanja), v zvezi s pobudami za izvedbo postopkov nadzorov v občinah, v zvezi s postopki nadzora zakonitosti splošnih in posamičnih aktov občin, v zvezi z nepravilnostmi, ki so bile ugotovljene v takih postopkih, ter v zvezi z začetimi oziroma izvedenimi postopki za razrešitev župana in za razpustitev občinskega sveta.

MJU je navedlo, da se gradiva (torej tudi tista, povezana z izvajanjem nadzora) dokumentirajo in razvrščajo skladno s III. poglavjem Uredbe o upravnem poslovanju. Ta med drugim predvideva razvrščanje na podlagi klasifikacijskih znakov iz načrta klasifikacijskih znakov, ki ustreza vsebini celotne zadeve. V Načrtu klasifikacijskih znakov MJU, ki je bil veljaven v letu 2021, so predvideni klasifikacijski znaki, ki jih je mogoče neposredno povezati z nalogami nadzora nad delom občin (na primer 050 – Ustavo-sodna presoja⁸⁰, 037 – Strokovna pomoč občinam⁸¹).

Ugotovili smo, da so se v praksi dokumenti v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin razvrščali med večje število različnih zadev, predvidenih v načrtu klasifikacijskih znakov, v okviru katerih pa so se vodili tudi dokumenti, ki niso bili povezani z izvajanjem nadzora nad delom občin. Tako je na primer iz dokumentov o posameznih zadevah v zvezi z izvajanjem nadzora, ki jih je v okviru revizije predložilo MJU, razvidno, da se je postopek razpustitve občinskega sveta in večina strokovnih mnenj, ki jih je občinam podal sektor za lokalno samoupravo, vodila pod skupnim nazivom zadeve 032 – Organizacija občinskih in pokrajinskih organov⁸², postopek nadzora nad splošnim aktom občine, začet na podlagi zaprosila javnega zavoda, se je vodil pod številko 1002 – Operativno urejanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja", strokovna mnenja drugih NOE so se vodila pod različnimi drugimi številkami⁸³, postopki sistematičnega izvajanja nadzora nad splošnimi akti občin pa pod številko zadeve 037 – Strokovna pomoč občinam.

Na to, da podrobnejši pregled nad izvedenimi nadzori oziroma s tem povezanimi aktivnostmi v letu 2021 ni bil v celoti vzpostavljen, kaže tudi to, da je MJU glede aktivnosti, ki jih je izvajalo v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin v letu 2021, v okviru revizije podalo pojasnila in pripravilo sezname izvedenih aktivnosti v letu 2021, in sicer seznam postopkov oziroma poslanih opozoril občinam v letu 2021, ki se nanašajo na preglede občinskih splošnih aktov⁸⁴ (v nadaljevanju: seznam postopkov oziroma poslanih opozoril občinam v letu 2021), ter sezname pojasnil oziroma strokovnih

⁸⁰ Splošno o ustavno-sodni presoji, posamezni postopki pred ustavnim sodiščem in podobno.

⁸¹ Obiski, posvetovanja, delavnice, delovni razgovori in podobno.

⁸² Izjema so mnenja, povezana z volitvami ali referendumi, ki se vodijo pod nazivoma 041 – Volitve in 042 – Referendumi in druge oblike osebnega izjavljanja.

⁸³ Na primer strokovna mnenja, ki jih je podal direktorat za stvarno premoženje, so se vodila pod nazivom zadeve 007 – ZSPDLS-1 – Tolmačenja in pojasnila v letu 2021, strokovna mnenja, ki jih je podal direktorat za javni sektor, pod več različnimi nazivi zadev, na primer 021 – Upravni postopek in 1002 – Operativno urejanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, direktorat za javno naročanje pa je za vsako podano mnenje odprl novo zadevo pod številko 430 – Javna naročila za potrebe organa.

⁸⁴ Seznam postopkov oziroma poslanih opozoril občinam v letu 2021 v okviru sistematičnih pregledov občinskih splošnih aktov, ki jih je MJU začelo v letu 2013 (spremljanje rezultatov teh nadzorov v letu 2021), z dne 30. 6. 2023.

mnenj, ki so jih posamezne NOE MJU podale občinam v letu 2021⁸⁵, pri čemer pa se ti podatki niso izkazali za povsem točne oziroma usklajene, saj:

- so bile v sezname strokovnih mnenj na primer vključene zadeve, ki niso povezane z izvajanjem nadzora nad delom občin (na primer odločitve komisije za pritožbe iz delovnega razmerja, obveščanje občin o opravljenih strokovnih izpitih njihovih zaposlenih);
- nekateri primeri v sezname niso bili vključeni (na primer MJU je pojasnilo, da v letu 2021 ni imelo nobenega primera, ki bi se nanašal na razpustitev občinskega sveta, vendar pa se je kasneje izkazalo, da je tak primer oziroma postopek v letu 2021 obstajal);
- iz seznama postopkov oziroma poslanih opozoril občinam v letu 2021 izhaja, da je v letu 2021 potekalo 14 postopkov v zvezi z občinami, ki svojih aktov niso uskladile v skladu z opozorili MJU, iz predloženega izpisa iz evidence o uskladitvi, ki jo o tem dodatno vodilo MJU, pa izhaja, da je bilo v letu 2021 odprtih 44 postopkov zoper občine, ki z izdanimi opozorili MJU še niso uskladile svojega statuta, poslovnika občinskega sveta ali poslovnika nadzornega odbora oziroma so jih uskladile le delno (ne v celoti ali pa so uskladile le posamezne od teh splošnih aktov).

Tudi evidenca o uskladitvi se ni vodila povsem ažurno, saj iz izpisov evidence izhaja, da se v letu 2021 v njej niso povsem natančno in posodobljeno vodili podatki o vseh opozorilih MJU občinam oziroma vseh poročilih občin MJU (v izpisu evidence iz avgusta 2021 ni nekaterih podatkov, na primer o datumih poslanih opozoril MJU občinam, o prejetih odgovorih občin, o sprejetih aktih občin, ki bi glede na datume nastanka teh dokumentov pred oziroma v letu 2021 v njej morali biti navedeni).

2.2.1.a MJU nima v celoti vzpostavljenega jasnega pregleda nad posameznimi izvedenimi nalogami, povezanimi z nadzorom nad delom občin oziroma s postopki nadzora nad delom občin, ki jih je izvajalo v letu 2021. Navedeno vpliva na učinkovitost izvajanja nalog na področju izvajanja nadzora nad delom občin, saj jasen sistem evidentiranja oziroma dokumentiranja omogoča pregled nad že izvedenimi aktivnostmi, sledljivost ter možnost učinkovitega preverjanja ravnanja občin v skladu z opozorili ministrstva. Prav tako jasen pregled nad izvedenimi nalogami omogoča MJU, da bolj sistematično spremlja in analizira rezultate nadzorov ter tako bolje razume, kje so potrebne izboljšave ali dodatna strokovna pomoč občinam.

⁸⁵ Seznam pojasnil in strokovnih mnenj, ki jih je v letu 2021 pripravila služba za lokalno samoupravo v okviru direktorata za lokalno samoupravo in nevladne organizacije, z dne 30. 6. 2023 in 4 seznamami pojasnil in strokovnih mnenj, ki so jih v letu 2021 pripravili direktorat za javno naročanje, direktorat za stvarno premoženje, direktorat za javni sektor ter sektor za transparentnost in politični sistem v okviru direktorata za lokalno samoupravo in nevladne organizacije, z dne 2. 8. 2023.

Ukrep MJU

MJU je 6. 12. 2023 pripravilo načrt aktivnosti, iz katerega izhaja, da bo MJU začelo aktivnosti za vzpostavitev spremljanja izvedenih postopkov in nalog nadzora v vseh NOE MJU. Prav tako je navedlo, da bo pripravilo analizo izvedenega strokovnega nadzora v letih 2021, 2022 in 2023. MJU je predložilo delovodnik zadev za tiste zadeve, ki so bile v pristojnem reševanju sektorja za lokalno samoupravo, na podlagi delovodnika pa je za to NOE že pripravilo in predložilo tudi analizo izvedenih aktivnosti v letih 2021, 2022 in 2023 s podatki o podanih strokovnih pojasnilih občinam, posameznikom in državnim organom, o opravljenih izobraževanjih in usposabljanjih občin in opravljenih strokovnih nadzorih občinskih predpisov.

2.2.2 Izvajanje nadzora

Iz dokumentacije, pridobljene v reviziji, izhaja, da je NOE, pristojna za lokalno samoupravo, v letu 2021 vodila postopke nadzorov splošnih aktov občin (predvsem je nadaljevala z aktivnostmi v postopkih sistematičnih strokovnih nadzorov, ki so se začeli v obdobju od leta 2013 do leta 2018, pri tistih občinah, ki svojih aktov še niso uskladile z izdanimi opozorili MJU), vodila postopek razpustitve občinskega sveta občine ter nudila strokovno pomoč občinam s pripravo pojasnil in strokovnih mnenj. Ostale NOE, pristojne za področja, na katerih naloge opravljajo tudi občine, postopkov nadzora nad delom občin v ožjem smislu (na primer nadzor splošnih aktov občin) niso vodile ter so občinam v letu 2021 predvsem dajale strokovno pomoč, tako da so pripravljale strokovna mnenja in odgovore o konkretnih vprašanjih. Po podatkih MJU v letu 2021 niso bili izvedeni nadzori nad posamičnimi akti občin in niso bili izvedeni postopki nadzora nad opravljanjem nalog iz občinske pristojnosti na podlagi 90.a člena ZLS.

MJU je v zvezi s tem navedlo, da posamezna delovna področja ministrstva (kot na primer javna naročila, razpolaganje s stvarnim premoženjem, delovnopravna zakonodaja), ki k enakemu ravnanju zavezujejo občine, po vsebini niso ne splošni ne posamični akti občin, temveč akti poslovanja občin. Nadzorni oziroma prekrškovni organ je v javno-naročniških postopkih Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, glede ravnanja s stvarnim premoženjem pa stvarno pristojna sodišča, če gre za izpodbijanje pravnih poslov. Prav tako ostale NOE ministrstva, kot na primer direktorat za javni sektor, nimajo nadzorne funkcije ter izvrševanje predpisov iz njihovega delovnega področja oziroma strokovne nadzore opravlja pristojni inšpektorat v sestavi ministrstva.

Sektor za lokalno samoupravo kot ena izmed NOE MJU ima v svojih aktih predvideno izvajanje nadzora le nad zakonitostjo aktov, ki jih občine izdajajo na podlagi ZLS (popis aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin). Tudi na področjih, za katera iz akta o notranji organizaciji izhaja, da jih vsebinsko pokrivajo druge NOE, pa predpisi predvidevajo oziroma občine v praksi sprejemajo splošne in posamične akte. Veljavna zakonodaja ne določa, da se nad tovrstnimi akti nadzor ne opravlja.

Nadzor nad splošnimi akti

Sistematični pregledi občinskih aktov

V letu 2021 je MJU (sektor za lokalno samoupravo) predvsem nadaljevalo z nekaterimi aktivnostmi v postopkih sistematičnih strokovnih nadzorov, ki jih je v obdobju od leta 2013 do leta 2018 začelo

v vseh 212 občinah in so obsegali pregled temeljnih splošnih aktov občin (statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora). Glede 44 občin so ti postopki v letu 2021 namreč še vedno v potekali, saj občine svojih aktov niso uskladile z izdanimi opozorili MJU.

MJU je nadzor v obdobju od leta 2013 do leta 2018 opravilo na podlagi načrta (povezava s točko 2.1.2), iz katerega izhaja, da:

- je predmet nadzora pregled 3 temeljnih predpisov občin, in sicer statuta, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora, poleg tega pa še pregledi odloka o ustanovitvi in delovnem področju organov občinske uprave ter pravilnika o plačah in drugih prejemkih občinskih funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta, nadzornega odbora in članov drugih organov in o povračilu stroškov;
- so bili za pregled 3 temeljnih predpisov pripravljene tudi obrazci oziroma predloge za opravljanje pregleda⁸⁶, v katerih so bili navedeni določeni členi posameznih predpisov, glede katerih bo preverjena usklajenost⁸⁷;
- se za posamezen razgovor pripravi vodnik za razgovor (oblikovan kot vprašalnik, v katerega se vpisujejo zbrani podatki in ugotovitve);
- bo pregled izvedlo 7 zaposlenih, posamezen postopek nadzora pa vodi zaposleni, ki je opravil predhodni pregled aktov (posamezno občino pa obiščeta 2 zaposlena);
- se izvede nadzor 36 naključno izbranih občin, in sicer v obdobju 3 mesecev; MJU pa je enake strokovne nadzore nato v obdobju od leta 2013 do leta 2018 izvedlo v vseh 212 občinah;
- načrt dodatno določa tudi postopek izvedbe nadzora (povezava s točko 2.1.2) in predvideva:
 - napoved strokovnega nadzora izbrani občini in uskladitev termina obiska;
 - pregled aktov in ugotovitve o njihovi skladnosti z ustavo in zakonom;
 - izvedbo obiska na sedežu občine, za kar je bil pripravljen dokument Vodnik za razgovor s povzetkom tem za razgovor;
 - pripravo obvestila o ugotovitvah in pisno seznanitev občine z ugotovitvami in/ali opozorilo o ugotovitvah neskladja občinskih aktov z zakonodajo;
 - pripravo zbirnega poročila in analize izvedenih strokovnih svetovanj.

Iz dokumentacije o izvedenih postopkih nadzora, ki so v letu 2021 še vedno potekali oziroma še niso bili zaključeni, izhaja, da so bili vsebinsko v vseh primerih opravljeni pregledi statuta občine, poslovnika občinskega sveta in poslovnika nadzornega odbora, pregled drugih v načrtu predvidenih splošnih aktov občine pa ne, razen v 1 primeru (kjer so med ugotovitvami v opozorilu MJU navedene

⁸⁶ Obrazci za pregled: Usklajevanje statutov občin, Usklajevanje poslovnikov občinskih svetov občin in Usklajevanje poslovnikov nadzornega odbora občin.

⁸⁷ Kot podlaga za presojo so bile predvidene nekatere določbe ustave ter več zakonov (na primer ZLS, zakoni, ki urejajo oziroma so urejali ravnanje s stvarnim premoženjem občin, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20), Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.), Zakon o samoprispevku (Uradni list RS, št. 87/01), Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO in 207/21)), med drugim tudi zakoni, ki ne sodijo v področje dela MJU, glede poslovnika nadzornega odbora pa tudi določbe Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora (Uradni list RS, št. 23/09), ki je podzakonski predpis.

tudi ugotovitve glede skladnosti odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave). V 1 primeru je MJU v opozorilu podalo občini tudi ugotovitve glede neskladnosti odloka, ki je urejal krajevne skupnosti. Iz opozoril MJU izhaja, da je v nekaterih primerih poleg nadzora nad splošnimi akti pregledalo tudi organiziranost občine (v 2 primerih opozorilo vsebuje tudi ugotovitev, da občina nima imenovanega podžupana občine, v 1 primeru pa ugotovitev, da občina nima tajnika občinske uprave, z zahtevo, da se postopek njegove zaposlitve takoj začne in se nato o tem MJU mesečno obvešča).

Iz dokumentov, ki jih je MJU predložilo o posameznih izvedenih postopkih nadzora, ni povsem jasno razvidno, v kakšnem obsegu so bili splošni akti pregledani in ali so bili uporabljeni predvideni obrazci za opravljanje pregledov (v opozorilih MJU občinam so kot podlaga za presojo sicer navedeni tudi Zakon o javnih financah, Zakon o samopriskrbi, Zakon o financiranju občin, Zakon o javno zasebnem partnerstvu⁸⁸ in nekateri predpisi, ki jih obrazci niso predvidevali). Ugotovitve v opozorilih so obsežne ter so v nekaterih primerih strukturirane premalo pregledno, na primer tako, da so za posamezen splošni akt po posameznih členih skupaj navedene vse predlagane spremembe členov, pri tem pa pri predlogih sprememb niso vedno navedeni zakoni, s katerimi so si določbe v nasprotju, ali ni točno navedeno, zakaj določba vsebinsko ni usklajena z zakonom (naveden je člen zakona), v nekaterih primerih so predlagane spremembe, ki bi sicer lahko olajšale poslovanje občine, pa niso v nasprotju z zakonom, oziroma spremembe, ki niso tako bistvene za zakonitost poslovanja občine.

MJU je postopke nadzorov v prvem delu (do vključno opozorila za uskladitev z zakoni) večinoma vodilo tako, kot je predvidelo v načrtu in tudi v popisu aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin (v 2 pregledanih primerih pa smo ugotovili, da MJU občini ni posredovalo opozorila, temveč samo dopis o ugotovitvah pregleda kot strokovno pomoč občini, brez določenega roka za odpravo nepravilnosti). V vseh izmed preverjenih primerov pa se MJU po izdanih opozorilih v primeru prekoračenja postavljenih rokov na to ni takoj odzvalo. Iz predloženih dokumentov izhaja, da je MJU nove dopise oziroma opozorila poslalo skupaj več občinam naenkrat v letih 2017, 2020 in 2021⁸⁹; pri tem je v primerih nekaterih občin od prvega opozorila do novega dopisa oziroma opozorila minilo leto oziroma v 1 primeru celo več let, posameznim občinam pa je bilo tako poslanih do 5 dodatnih dopisov oziroma opozoril (več jih je bilo poslanih v postopkih, ki so bili časovno začeti prej), pri čemer v vseh tudi niso bili določeni novi roki za odpravo nepravilnosti. V večini primerov so občine (župani) stanje, kjer nepravilnosti niso bile odpravljene, opravičevale z dejstvom, da pripravljenih predlogov predpisov občinski svet ne sprejme oziroma za sprejem ni mogoče doseči zadostne večine, vendar pa MJU opozoril ni naslovilo tudi na člane občinskih svetov. MJU v nobenem primeru vladi ni predlagalo začetkov postopkov pred ustavnim sodiščem, kar je sicer v skladu s namenom, ki je bil opredeljen v načrtu (namen načrtovanih postopkov nadzorov je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov občin)⁹⁰.

V primeru izvedbe tovrstnih obsežnejših, sistematičnih nadzorov, ki zajemajo pregled večjega števila občin, bi bilo smiselno, da bi se ti vodili na podlagi vnaprej dogovorjenih postopkov, ki bi zagotavljali

⁸⁸ Uradni list RS, št. 127/06.

⁸⁹ Avgusta 2017, junija in julija 2020, novembra 2021.

⁹⁰ Z namenom celovite predstavitve dejanskega stanja navajamo, da je MJU v pregledanih primerih nove dopise oziroma opozorila občinam poslalo tudi v letu 2023, saj te še vedno niso ravnale skladno z njegovimi opozorili.

tudi naknadno primerljivost (na primer z obrazci, s katerimi bi se opredelilo, v kakšni vsebini bo nadzor izveden, in ki bi se jih lahko sproti, glede na ugotovljene nepravilnosti in druga ugotovljena tveganja, tudi dopolnjevalo). Tudi v opozorilu občinam bi bilo smiselno, da bi bila ločeno navedena opozorila, ki so pomembnejša in bi lahko bila podlaga za postopke pred ustavnim sodiščem. To bi omogočalo lažje preverjanje v postopku izvedbe nadzora, primerljivost oziroma enotno obravnavo, v nadaljevanju pa bi omogočalo tudi lažje sledenje odpravi nepravilnosti in odločanje za postopke ustavne presoje ter pripravo analiz za poročila oziroma oceno tveganj za načrtovanje nadaljnjih postopkov izvajanja nadzora. Glede na ugotovljeno dejansko stanje pa ocenjujemo tudi, da bi bilo smiselno ob načrtovanju in izvedbi sistematičnih nadzorov upoštevati dejstvo, da so v smislu posledic za zagotavljanje obveznosti občin nekatere neskladnosti občinskih aktov z zakonodajo lahko pomembnejše od drugih, posledično pa vsake neskladnosti v primeru neuskladitve tudi ni smiselno izpodbijati pred ustavnim sodiščem. Tako bi se na primer v postopek, ki ga predvideva popis aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin, lahko dodal korak, da se v primeru, ko občina ne ravna v skladu z opozorilom MJU, za nadaljnje korake presoja razlog neizpolnitve in njene posledice.

Drugi nadzori nad splošnimi akti občin

MJU drugih sistematičnih nadzorov nad splošnimi akti občin v letu 2021 ni izvajalo, prav tako pa v reviziji zaradi nevzpostavljenega podrobnejšega pregleda nad izvedenimi postopki nadzora (povezava s točko 2.2.1) ni moglo predložiti točnih podatkov oziroma seznama vseh drugih morebiti izvedenih postopkov nadzora nad splošnimi akti občin.

Iz dokumentacije, ki jo je MJU predložilo v reviziji, je razvidno, da je v letu 2021 izvajalo vsaj še 1 postopek nadzora nad splošnimi akti občin, in sicer glede skladnosti odloka o ustanovitvi javnega zavoda z ZLS v zvezi z vprašanjem, kateri organ občine je pristojen za izvajanje ustanoviteljskih pravic občine v javnem zavodu. Postopek je bil v tem primeru začel na podlagi zaprosila javnega zavoda za mnenje, na podlagi katerega je MJU najprej podalo mnenje o tem, katere določbe odloka je treba uskladiti z zakonom, po tem, ko od občine ni prejelo nobene povratne informacije, pa je občini izreklo opozorilo na podlagi 88.a člena ZLS in županu občine predlagalo ukrepanje s podajo predloga za spremembo splošnega akta na prvi naslednji seji občinskega sveta. Na podlagi opozorila MJU je občina v letu 2021 sprejela predlagano spremembo odloka o ustanovitvi javnega zavoda, v zvezi s katerim je bilo izrečeno opozorilo, na smiselno enak način pa je spremenila tudi odloka o ustanovitvi 2 drugih javnih zavodov, glede na to pa izvedbo nadzora ocenjujemo kot učinkovito.

Postopek razpustitve občinskega sveta občine

MJU je v letu 2021 vodilo postopek v zvezi z razpustitvijo občinskega sveta občine. MJU je postopek vodilo v skladu s popisom aktivnosti glede razrešitve občinskega sveta, pri čemer se je dodatno angažiralo še s posredovanjem za odpravo nesoglasij med županom in občinskim svetom. Postopek je bil po opozorilu MJU občini in dodatnem posredovanju MJU s sklicem mediacijskega sestanka rešen tako, da je bilo nezakonito stanje odpravljeno ter se je občinski svet sestal na sklepčni seji.

Iz dokumentacije, ki jo je MJU o tem predložilo, izhaja, da:

- je MJU 22. 1. 2021 prejelo predlog župana za uvedbo postopkov za predčasno razpustitev občinskega sveta iz razloga, da se občinski svet v času od decembra 2020 dalje 4-krat zaporedoma ni uspel sestati na sklepčni seji;

- je MJU 27. 1. 2021 prejelo dopis svetniške skupine z odzivom na predlog župana; v dopisu svetniki opisujejo razloge za nastalo situacijo, nesoglasja glede zasnove investicije v gradnjo vrtca ter navajajo kršitve župana pri vodenju in poteku sej občinskega sveta (nespoštovanje določb statuta in poslovnika), med drugim neupoštevanje predlogov svetnikov za uvrstitve posameznih točk na dnevni red sej in neizvrševanje sklepov občinskega sveta;
- je MJU 25. 1. 2021 in 9. 2. 2021 župana pozvalo k dopolnitvi predloga s predložitvijo dodatnih dokazil, dne 10. 2. 2021 in 19. 2. 2012 pa je dopis z odgovori na vprašanja poslalo tudi skupini svetnikov;
- je MJU 15. 2. 2021 županu in občinskemu svetu poslalo opozorilo, v katerem je ugotovilo, da so podani pogoji za razpustitev občinskega sveta, in župana pozvalo, da v roku 8 dni skliče sejo občinskega sveta, člane občinskega sveta pa, da se sestanejo na sklepni sej ter MJU o tem obvestijo;
- je MJU je z istim dopisom občino opozorilo na kršitve določb ZLS glede uvrščanja točk, ki so jih predlagali člani občinskega sveta, na dnevni red sej ter v zvezi s tem na neskladje določb poslovnika občinskega sveta z ZLS ter predlagalo, da oba organa občine nemudoma pristopita k uskladitvi te poslovniške določbe z zakonom; dodatno pa je opozorilo tudi, da po opravljenem nadzoru v obdobju od leta 2013 do leta 2018 občina teh določb še vedno ni uskladila z zakonom;
- je MJU sklicalo tudi mediacijski sestanek z županom, direktorico občinske uprave in člani svetniške skupine občinskega sveta; iz zapisnika sestanka z dne 23. 2. 2021 izhaja, da so bile na njem predstavljene ugotovitve MJU ter podana pojasnila MJU glede pravne ureditve delovanja organov občine in razmerij med njimi, sicer pa je bil sestanek namenjen iskanju skupnih točk ter rešitev za premostitev nesoglasij;
- se je občinski svet 25. 2. 2021 in 10. 3. 2021 sestal na sklepni sejah ter sprejel tudi 2 sklepa po priporočilih mediacije.

V konkretnem primeru je MJU mediacijski sestanek izvedlo, čeprav ga popis aktivnosti za nadzor nad organi občin izrecno ni predvideval. Po naši oceni izvedba tovrstne aktivnosti predstavlja primer dobre prakse posredovanja med organi občine. Ocenjujemo, da bi bilo primerno, da jo ministrstvo vključi v popis aktivnosti z namenom izvedbe tudi v drugih podobnih primerih.

Nudenje strokovne pomoči

MJU je občinam oziroma njihovim organom v letu 2021 svetovalo, jih izobraževalo oziroma jim nudilo strokovno pomoč. V zvezi s tem je za potrebe revizije pripravilo sezname pojasnil oziroma strokovnih mnenj, iz katerih izhaja, da so strokovno pomoč občinam v letu 2021 nudile različne NOE MJU, in sicer: direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem (v okviru direktorata sektor za lokalno samoupravo in sektor za transparentnost, integriteto in politični sistem; skupaj 162 pojasnil oziroma strokovnih mnenj), direktorat za javni sektor (130 pojasnil oziroma strokovnih mnenj), direktorat za stvarno premoženje (24 pojasnil oziroma strokovnih mnenj) in direktorat za javno naročanje (17 pisnih strokovnih mnenj). MJU je navedlo še, da direktorat za javno naročanje občinam odgovarja tudi na vprašanja, postavljena prek spletnega obrazca, v okviru enote za pomoč uporabnikom (tako imenovani help-desk) in telefonsko v okviru svetovanja, ki ga direktorat nudi 2-krat tedensko.

Pri preveritvi vzorca 98 pisnih pojasnil oziroma strokovnih mnenj smo ugotovili, da po vsebini v vseh pregledanih primerih ne gre za strokovna mnenja oziroma pojasnila, podana v okviru izvajanja

strokovne pomoči občinam, kar kaže na ne povsem vzpostavljen pregled nad izvedenimi nadzori (povezava s točko 2.2.1). Iz predložene dokumentacije izhaja, da:

- je šlo v 63 primerih za svetovanje občinam oziroma njihovim organom;
- je bilo v 6 primerih zaprosilo za mnenje odstopljeno v reševanje drugemu pristojnemu ministrstvu;
- je v 1 primeru MJU občini odgovorilo, da za odgovor vsebinsko ni pristojno, ter jo napotilo na drugo pristojno ministrstvo oziroma druge pristojne organe; v 1 primeru na zaprosilo ni odgovorilo, ker je odgovor že podalo drugo ministrstvo; v 1 primeru je od občine zahtevalo dodatne dokumente, drugega morebitnega vsebinskega odgovora pa ni predložilo;
- je v 3 primerih MJU odgovorilo na pobudo za izvedbo nadzora;
- je v 3 primerih šlo za splošna pojasnila MJU in ne svetovanje v zvezi z izvajanjem nalog občin (na primer pojasnilo v zvezi s sprejemanjem daril zaradi spremembe zakonodaje);
- v 20 primerih vsebinsko ni šlo za svetovanje, ampak različne druge prejete dokumente oziroma pripravljene odgovore MJU (na primer pobuda združenja občin za pripravo nove zakonodaje, priprava gradiva za odgovor na poslansko vprašanje glede sprememb ureditve pristojnosti občin, pobude in vprašanja Državnega sveta Republike Slovenije, obvestilo občine o izvedbi referendumu in volitev v krajevno skupnost, obvestilo občini o uspešnosti pri opravljanju strokovnega izpita, odločitev komisije za pritožbe iz delovnega razmerja, odgovor na ugovor v inšpekcijskem postopku, vprašanje MJU drugemu ministrstvu na podlagi vprašanja občine).

Tabela 2 prikazuje podatke o preverjenih dokumentih po posameznih direktoratih.

Tabela 2 Podatki o preverjenih dokumentih po posameznih direktoratih.

Vsebina zadeve	Direktorat za LS ¹⁾	Direktorat za JS ²⁾	Direktorat za SP ³⁾	Direktorat za JN ⁴⁾	Skupaj
Svetovanje	32	17	8	6	63
Odstop	4	2	/	/	6
Ni vsebinskega odgovora	2	1			3
Odgovor na pobudo	2	/	1	/	3
Splošna pojasnila	/	3	/	/	3
Ni svetovanje	6	14	/	/	20
Skupaj	46	37	9	6	98

Opomba: ¹⁾ Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem.

²⁾ Direktorat za javni sektor.

³⁾ Direktorat za stvarno premoženje.

⁴⁾ Direktorat za javno naročanje.

Vir: podatki MJU.

MJU je odgovorilo na vsa prejeta zaprosila za mnenje. V vseh preverjenih primerih (glede katerih je predložilo ustrezno dokumentacijo) je na zaprosila odgovorilo v 15 dneh oziroma v razumnem roku,

pri čemer izpostavljamo, da je v več primerih vsebinske odgovore podalo hitro, kar ocenjujemo kot učinkovito.

MJU strokovno pomoč občinam nudi tudi v obliki izobraževanj oziroma strokovnih posvetov, med drugim glede rednih lokalnih volitev, vloge in položaja različnih občinskih organov občine, delovanja občinskih uprav in dvojezičnosti. V letu 2021 je MJU organiziralo tudi izobraževanja za občine, in sicer spletni seminar o delovanju skupnih občinskih uprav⁹¹, posvet o dvojezičnosti v občinah in seminar za člane nadzornih odborov občin. Prav tako je v letu 2021 direktorat za javno naročanje izvedel 2 spletni izobraževanja za naročnike. MJU je prav tako navedlo, da so vsa spletna izobraževanja za področje javnega naročanja dostopna tudi naknadno na portalu e-JN⁹², na katerem so dostopna tudi že zavzeta stališča MJU na področju javnega naročanja.

Zaradi celovitega prikaza v nadaljevanju predstavljamo tudi nekatere aktivnosti v zvezi z nadzorom nad delom občin, ki jih je MJU izvedlo po obdobju, na katero se nanaša revizija, oziroma jih izvaja v povezavi z izvedenimi rednimi lokalnimi volitvami (smotrnosti predstavljenih ravnanj v reviziji nismo presojali, ker so bila izvedena po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, oziroma po uvedbi revizije). MJU je tako v letih 2022 in 2023:

- izvedlo oziroma organiziralo strokovne posvete v zvezi z rednimi lokalnimi volitvami⁹³, regijske seminarje v zvezi z vlogo in položajem nadzornega odbora občine⁹⁴ in regijske seminarje v zvezi z vlogo in položajem občinskega sveta⁹⁵;
- izvedlo oziroma organiziralo strokovne posvete v zvezi z delovanjem skupnih občinskih uprav⁹⁶ in dvojezičnostjo v občinah⁹⁷;
- nadaljevalo z izvajanjem nadzorne funkcije nad spoštovanjem določb ZLS glede imenovanja direktorjev občinskih uprav tistih občin, ki z imenovanjem v preteklih letih niso bile uspešne⁹⁸;
- zbiral podatke o opravljanju funkcije župana in podžupana⁹⁹;

⁹¹ Spletni seminar je bil izveden 5. 2. 2021 v sodelovanju z Upravno akademijo.

⁹² [URL: <https://ejn.gov.si/sistem/usmeritve-in-navodila/staliska-ministrstva.html>], 26. 10. 2023.

⁹³ Na primer 24. 11. 2022 na daljavo izveden strokovni posvet za direktorje občinskih uprav oziroma tajnike občin o izvedbi konstitutivne seje občinskega sveta in 31. 8. 2022 organiziran strokovni posvet za predsednike in tajnike občinskih volilnih komisij glede aktivnosti za brezhibno izvedbo rednih lokalnih volitev. Iz predloženih dokazil izhaja, da je strokovne posvete o izvedbi konstitutivne seje občinskega sveta MJU izvedlo tudi po opravljenih lokalnih volitvah v letu 2018.

⁹⁴ Aprila 2023 je bilo izvedenih 5 regijskih seminarjev za člane nadzornih odborov.

⁹⁵ Marca 2023 je MJU v sodelovanju z reprezentativnimi združenji občin organiziralo in z Ministrstvom za finance izvedlo 8 regijskih seminarjev za novoizvoljene člane občinskih svetov z namenom predstavitve ključnih pristojnosti občinskega sveta ter vloge in položaja članov občinskega sveta pri sprejemanju najpomembnejših odločitev iz pristojnosti občin. Iz predloženih dokazil izhaja, da je seminarje za člane novoizvoljenih občinskih svetov MJU izvedlo tudi po opravljenih lokalnih volitvah v letu 2018.

⁹⁶ Februarja 2023 z namenom predstavitve izkušenj in trendov delovanja skupnih občinskih uprav.

⁹⁷ 20. 9. 2023 je potekal 8. posvet o izvajanju dvojezičnosti v 9 občinah, kjer bivata italijanska in madžarska narodna skupnost.

⁹⁸ Junija 2023 je MJU opozorilo glede obveznosti imenovanja direktorja občinske uprave poslalo 12 občinam, o teku postopka pa je obvestilo tudi Inšpektorat za javni sektor.

⁹⁹ Februarja 2023 je MJU poslalo poziv vsem občinam glede predložitve podatkov o številu podžupanov in načinu opravljanja funkcije županov in podžupanov občine.

- organiziralo in izvedlo strokovni posvet o sodelovanju prebivalcev v občinah¹⁰⁰.

2.2.2.a NOE MJU so občinam v letu 2021 v največji meri nudile strokovno pomoč, tako da so pripravljale strokovna mnenja, pojasnila in odgovore o konkretnih vprašanih ter organizirale izobraževanja za občine. Na zaprosila za strokovno pomoč je MJU odgovarjalo ažurno. Na področju javnega naročanja so občinam spletno dostopna tudi izvedena spletna izobraževanja in že zavzeta stališča MJU. Na drugih področjih (na primer stvarno premoženje in lokalna samouprava) tovrstno nudenje strokovne pomoči (v smislu enotnega spletnega mesta, na katerem bi bila dostopna zavzeta stališča) ni bilo vzpostavljeno. Po naši oceni bi bilo smiselno zagotoviti takšno dostopnost do bistvenih oziroma sistemskih stališč tudi na drugih področjih delovanja MJU, ki so relevantna za občine, saj se tako zagotavlja hitro in enostavno seznanjanje celotne lokalne samouprave in drugih deležnikov z aktualnimi stališči, olajšuje usklajevanje med ministrstvi, zagotavlja se tudi transparentnost ter zmanjšuje možnost neenakopravne obravnave.

Postopke nadzora nad delom občin v ožjem smislu je v okviru MJU vodila le NOE, pristojna za področje lokalne samouprave. Na področju lokalne samouprave je MJU v letu 2021 še vedno nadaljevalo s postopki za usklajevanje temeljnih občinskih aktov z zakonodajo na podlagi opozoril, ki so bila izdana v postopkih nadzora, začelih v obdobju od leta 2013 do leta 2018. Drugih sistematičnih nadzorov občin pa MJU ni izvajalo, temveč so se nadzori izvajali po potrebi, na podlagi zunanje pobude (na primer ob pozivu za razpustitev občinskega sveta oziroma pri nudenju strokovne pomoči po prejemu zaprosila za mnenje glede zakonitosti splošnega akta občine). Po podatkih MJU v letu 2021 niso bili izvedeni nadzori nad posamičnimi akti občin in nad opravljanjem nalog iz občinske pristojnosti na podlagi 90.a člena ZLS.

2.3 Spremljanje in poročanje

Šteli smo, da je bilo MJU pri spremljanju in poročanju o izvajanju nadzora nad delom občin in o sistemu nadzora ter pri sodelovanju z relevantnimi deležniki učinkovito, če je:

- pripravljalo poročila oziroma druge dokumente, v katerih so bili predstavljeni njegova aktivnost, rezultati in morebitni zaključki v zvezi z izvedenimi nadzori, ter je s tem seznanjalo vlado ter druge relevantne deležnike (na primer posamezna ministrstva, nadzirane občine, reprezentativna združenja občin);
- spremljalo, kako sistem izvajanja nadzora ministrstev nad delom občin deluje v praksi, ugotavljalo, ali v zvezi s tem obstajajo kakšne pomanjkljivosti, nanje opozarjalo ter predlagalo morebitne izboljšave (v smislu sprememb obstoječih oziroma sprejema novih pravnih podlag, delitve dobrih praks).

¹⁰⁰ 13. 6. 2023 (v sodelovanju s predstavniki drugih organov in nevladnega sektorja) z namenom predstavitve sodelovanja občanov z občinami na splošno, sodelovanja pri pripravi predpisov, zakonodajne sledi in participativnega proračuna.

2.3.1 Poročanje

Kot že predstavljeno, veljavna zakonska ureditev ne predvideva aktivnosti, ki naj jih ministrstvo izvede, ko je sam nadzor opravljen (na primer vodenje relevantnih podatkov in priprava letnih poročil ali poročil na podlagi posameznega nadzora). Tako niti ZLS niti ZDU-1 ministrstvom neposredno ne nalagata dolžnosti poročanja o izvedenih nadzorih, ZDU-1 pa na splošno v 57. členu določa, da ministrstva poročajo vladi o svojem delu, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejela, ter o njihovih učinkih.

Poročanje o izvedenih nadzorih nad delom občin oziroma s tem povezanih aktivnostih ministrstva je smiselno, ker lahko prispeva k večji transparentnosti dela ministrstva, omogoča spremljanje izvajanja nadzora in njegovih učinkov, prek tega pa po eni strani omogoča lažje ugotavljanje morebitnih pomanjkljivosti v načinu izvajanja ter pravočasno ukrepanje, po drugi strani pa boljše ugotavljanje tveganj v poslovanju občin in s tem učinkovitejše načrtovanje ter izvedbo novih nadzorov.

Seznanjanje drugih ministrstev s tako pripravljenimi poročili omogoča lažje poenotenje prakse glede načina izvajanja nadzora, seznanjanje občin oziroma njihovih reprezentativnih združenj pa pripomore k zavedanju, da se nadzor izvaja, ter k seznanjanju z relevantnimi stališči ministrstva in tako deluje preventivno.

V tem smislu bi poročilo moralo naslovnikom nuditi informacije, ki bi prispevale k zmanjševanju tveganj za neskladno ravnanje. Tako bi bilo na primer smiselno, da poročilo o izvedenem nadzoru, katerega naslovnik so občine, vsebuje navedbo ugotovljenih neskladnosti v smislu predstavitve stališča ministrstva in priporočila glede načina zagotovitve skladnosti. V primeru drugih naslovnikov (na primer vlada oziroma ministrstva) pa bi bilo smiselno, da se poročilo nanaša na ugotovitve v zvezi z načinom izvajanja nadzora (v okviru veljavnih zakonskih določb) glede na razpoložljive vire, čas trajanja, doseganje morebitnih ciljev, zadanih v načrtu, in podajo morebitnih predlogov za izboljšanje oziroma spremembe, ki jih je pokazala praksa.

Z vidika spremljanja delovanja sistema, spremljanja tekočih nadzorov, njihove evalvacije in načrtovanja morebitnih novih oziroma drugih nadzorov so poleg aktualnih pomembna tudi morebitna pretekla poročila v zvezi z izvedenimi aktivnostmi na področju nadzora nad delom občin.

V zvezi z izvedenim nadzorom v obdobju od leta 2013 do leta 2018 je MJU načrtovalo izdelavo poročil oziroma drugih dokumentov, katerih namen je bil tudi širša uporaba za področje lokalne samouprave. Tako je načrt v postopku sistematičnih strokovnih nadzorov, ki jih je MJU začelo v obdobju od leta 2013 do leta 2018 in je z njimi nadaljevalo tudi v letu 2021, predvideval izdelavo zbirnega poročila in analize izvedenih svetovanj, prav tako pa je določal, da naj bi bil namen nadzorov tudi zajemanje podatkov, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag načrtovanih sprememb in dopolnitev zakonov s področja lokalne samouprave ter za vodenje in koordinacijo priprave oziroma za pripravo dolgoročne strategije razvoja lokalne samouprave.

MJU je navedlo, da je v zvezi z izvedenim nadzorom v obdobju od leta 2013 do leta 2018 preliminarne ugotovitve nadzora občinam predstavilo na 1. kongresu slovenskih občin v letu 2017, sicer pa je na

podlagi spremljanja aktivnosti občin na podlagi izvedenih nadzorov v obdobju od leta 2013 do leta 2018 pripravilo tudi 3 poročila, in sicer:

- marca 2018 Poročilo Ministrstva za javno upravo o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih predpisov od leta 2013 do leta 2017¹⁰¹ (v nadaljevanju: poročilo 2018), s katerim se je vlada seznanila 29. 3. 2018¹⁰²;
- novembra 2020 Poročilo Ministrstva za javno upravo o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih predpisov od leta 2013 do leta 2017¹⁰³ po stanju na dan 31. 8. 2020 (v nadaljevanju: poročilo 2020), s katerim se je vlada seznanila 19. 11. 2020;
- oktobra 2021 Tretje poročilo Ministrstva za javno upravo o opravljenih strokovnih nadzorih občinskih splošnih aktov s stanjem na dan 31. 8. 2021 (v nadaljevanju: poročilo 2021)¹⁰⁴.

Poročilo 2018 in poročilo 2020 sta bila poslana vsem občinam oziroma njihovim reprezentativnim združenjem ter vsem ministrstvom, poročilo 2021 pa ima status internega dokumenta. V posameznem poročilu je za posamezno obdobje oziroma posamezen dan predstavljeno stanje oziroma učinki izvedenega nadzora v obdobju od leta 2013 do leta 2018 (v smislu stanja usklajenosti splošnih aktov občin), sicer pa so v vseh poročilih predstavljene pravne podlage za izvedbo nadzora, postopek izvedbe nadzora, splošno so predstavljene tiste ugotovljene neskladnosti, ki jih je MJU ugotovilo najpogosteje (tako je na primer navedeno, da statuti občin pogosto pomanjkljivo konkretizirajo okvirne določbe zakona, statut ne upošteva razvoja pravne ureditve delovanja organov javne uprave), povzeta pa so tudi nekatera priporočila, ki so jih predstavniki MJU v okviru nadzora podali občinam (na primer pomembnost javne objave in enostavne dostopnosti temeljnih pravnih in proračunskih aktov, poslovnik občinskega sveta po spremembi zakona ni bil usklajen s spremembo). V poročilih niso predstavljene posamezne pomembnejše ugotovljene neskladnosti in stališče MJU v zvezi z njimi, prav tako pa tudi ne predlogi, ki jih je MJU dalo občinam za njihovo odpravo. Poročila ne vsebujejo vsebin, ki so predvidene z načrtom za izvedbo nadzorov in v skladu s katerimi naj bi bil namen nadzorov tudi zajemanje podatkov, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag načrtovanih sprememb in dopolnitev zakonov s področja lokalne samouprave ter za vodenje in koordinacijo priprave oziroma za pripravo dolgoročne strategije razvoja lokalne samouprave. MJU je v vseh poročilih podalo oceno, da je bil učinek nadzora zadovoljiv, kar je utemeljeno z navedbo števila občin, ki so svoje akte uskladile z opozorili MJU, ne pa tudi v smislu učinka glede na porabljene vire (čas, denar, kadre). MJU ni opredelilo pomanjkljivosti izvedenega nadzora oziroma izboljšav (na primer v smislu izvedbe nadzora ali sprememb sistema), s katerimi bi ta bil še bolj učinkovit.

Iz poročil glede nadaljnjih aktivnosti in spremljanja nadaljevanja nadzorov, izvedenih v obdobju od leta 2013 do leta 2018, izhaja, da bo MJU tudi v prihodnje spremljalo napredek občin pri odpravi neskladja med občinskim predpisom in zakonom, v poročilu 2021 pa je navedeno tudi, da ima MJU pred rednimi lokalnimi volitvami v letu 2022 namen izvesti posamezne aktivnosti za spodbujanje

¹⁰¹ Iz poročila izhaja, da je bila po programu za leto 2017 izvedba nadzorov podaljšana še v januar 2018.

¹⁰² Sklep št. 06000-1/2018/3 z dne 29.3. 2018.

¹⁰³ Tako kot opomba 101.

¹⁰⁴ Brez številke.

posameznih občin, ki doslej niso bile pripravljene slediti uskladitvam MJU, da aktivno pristopijo k uskladitvam predpisov, pri čemer pa te aktivnosti niso predstavljene.

MJU o drugih izvedenih aktivnostih, povezanih z izvajanjem nadzora nad delom občin v letu 2021, ni pripravljalo poročil oziroma drugih dokumentov, ki bi se nanašali na njegove aktivnosti v zvezi z izvajanjem nadzorov nad delom občin, prav tako pa ni izkazalo, da bi v zvezi s tem na drug način obveščalo relevantne deležnike na področju lokalne samouprave.

2.3.1.a MJU je v letu 2021 na podlagi spremljanja aktivnosti občin v zvezi z izvedenimi nadzori v obdobju od leta 2013 do leta 2018 pripravilo poročilo o stanju usklajenosti predpisov občin, s katerim pa vlada, ministrstva in občine oziroma njihova reprezentativna združenja (za razliko od poročila 2018 in poročila 2020) niso bili seznanjeni. O preostalih aktivnostih v zvezi z izvajanjem nadzorov nad delom občin ni pripravljalo poročil oziroma drugih dokumentov, prav tako pa ni izkazalo, da bi v zvezi s tem na drug način obveščalo relevantne deležnike na področju lokalne samouprave. Glede na pomen lokalne samouprave tako z vidika materialnih sredstev kot tudi nalog, ki jih morajo občine zagotavljati, bi pričakovali, da bo MJU nadzoru nad delom občin večjo pozornost namenjalo tudi v obliki poročanja, saj se s tem zagotavlja transparentnost, možnost naknadne evalvacije ter možnost, da se deležniki (predvsem občine) seznanijo s stališči in izkušnjami ministrstva, kar prispeva k izmenjavi najboljših praks in izboljšanju sistema lokalne samouprave na nacionalni ravni.

2.3.2 Spremljanje delovanja sistema

Skladno z ZDU-1 je državna uprava pristojna za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, ratificiranih mednarodnih pogodb, državnega proračuna, podzakonskih predpisov in drugih aktov vlade (prvi odstavek 9. člena ZDU-1). Državna uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države (prvi odstavek 11. člena ZDU-1). Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote (prvi odstavek 14. člena ZDU-1). Ministrstva morajo o svojem delu poročati vladi, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejela, ter o njihovih učinkih (prvi odstavek 57. člena ZDU-1), prav tako pa lahko dajejo vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njihovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora (prvi odstavek 58. člena ZDU-1). Ministrstva morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih, pri čemer v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev, ustanavljajo skupna delovna telesa, za obravnavo posameznih vprašanj pa oblikujejo skupne delovne skupine ali organizirajo druge oblike medsebojnega sodelovanja (59. člen ZDU-1).

Zakonodaja izrecno ne določa ministrstva, ki bi bilo pristojno za spremljanje delovanja sistema nadzora nad delom občin. ZDU-1 pa v 34.a členu določa, da MJU med drugim opravlja naloge na področju lokalne samouprave in javne uprave, sistemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja ter boljše zakonodaje.

Glede trenutno veljavnega sistema nadzora nad delom občin, kot ga urejata ZLS in ZDU-1, ocenjujemo, da ta sam po sebi v celoti ne vzpostavlja pogojev za učinkovito izvajanje nadzora ministrstev nad delom občin oziroma je velik del glede organizacije ter samega izvajanja prepuščen izvajalcu nadzora, torej posameznemu ministrstvu.

Določbe zakonov (ZLS in ZDU-1), ki urejajo sistem nadzora, so tako glede predmeta, pogostosti, obsega in načina izvajanja nadzora splošne. Omenjena zakona tudi ne predvidevata njihove konkretizacije (ni predviden podzakonski predpis ali drug akt ministrstva, ki bi podrobneje določil navedene elemente). Prav tako ni predpisano pripravljane poročil oziroma aktov s podobno vsebino v zvezi z izvedenimi nadzori. Zakona v okviru določb o izvajanju nadzora tudi ne določata jasno ministrstva, ki je pristojno za sistematično spremljanje delovanja sistema nadzora nad delom lokalnih skupnosti in za podajanje predlogov v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti¹⁰⁵. Organizacija glede izvajanja in samo izvajanje nadzora sta tako skoraj povsem odvisna od vsakega posameznega ministrstva, ki pa k takim aktivnostim ni izrecno zavezano. Posledično se nadzor lahko ne izvaja, se ne izvaja enotno oziroma vsaj primerljivo oziroma se ne osredotoča na področja, kjer zaščita javnega interesa prinaša največ dodane vrednosti¹⁰⁶.

Ministrstva lahko zadostijo zakonskim obveznostim glede izvajanja nadzora že s pasivnim ravnanjem, torej zgolj z odzivanjem na opozorila, prošnje in pobude zunanjih deležnikov (na primer mediji, posamezniki, druga ministrstva). Navedeno velja tudi na področju nadzora, ki se izvaja kot strokovna pomoč organom občin, kar je problematično predvsem z vidika, da lahko strokovna pomoč pri uporabi zakonodaje in poročanje o tem ostalim deležnikom (predvsem občinam) pripomoreta k poenotenju njene uporabe in preventivni funkciji. Preventivna funkcija nadzora je še posebej pomembna na področjih, ki so za vsakdanje življenje zelo pomembna in podrobneje normirana s podzakonskimi predpisi (na primer področje gospodarskih javnih služb varstva okolja), saj učinkovitih ukrepov v primeru neskladnosti občinskih aktov s podzakonskimi predpisi v smislu ustavne presoje glede na trenutno prakso ustavnega sodišča ni¹⁰⁷. Spodbujanje proaktivnega izvajanja nadzora je pomembno tudi, ker pripomore k pravočasnemu zaznavanju morebitnih pomanjkljivosti v delovanju lokalne samouprave in k pravočasnemu sprejemanju ustreznih ukrepov za zagotovitev neprekinjenega zagotavljanja storitev občanom.

Veljavna zakonska ureditev prav tako ne predvideva aktivnosti, ki se izvedejo, ko je nadzor opravljen (na primer ni urejeno ravnanje posameznega ministrstva po tem, ko to izvede nadzor nad zakonitostjo določenih splošnih oziroma posamičnih aktov občin). Zakonodaja ministrstvom v celoti prepušča odločitev, kaj bodo naredila z rezultati aktivnosti, ki so jih izvedla v zvezi z nadzorom. Tako na primer ni predvideno poročanje o izvedenih nadzorih. Navedeno pa je pomembno, ker poročanje pripomore k transparentnosti delovanja ministrstev, deluje preventivno (občine se lahko prek poročil seznanijo s stališči, ki jih je ministrstvo zavzelo v nadzoru), omogoča preglednost in boljše načrtovanje ter lažje ugotavljanje morebitnih pomanjkljivosti v delovanju sistema izvajanja nadzora nad delom občin.

¹⁰⁵ ZDU-1 v 34.a členu sicer med nalogami MJU določa tudi opravljanje nalog na področju lokalne samouprave.

¹⁰⁶ Že v več revizijah smo ugotovili, da posamezna ministrstva ne spremljajo, kako občine izvajajo izvirne naloge na njihovem področju, in v zvezi s tem podali več priporočil, na primer: revizijsko poročilo Vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in nadzor nad njunim izvajanjem, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2023/PPDej/PPDej_SP17-21_Revizijsko_P.pdf], 12. 9. 2023; revizijsko poročilo Izvajanje nalog občin na področju kulture, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinkovitost-izvajanja-obveznih-nalog-obcin-na-podrocju-kulture-2636/?no_cache=1&tab=%23tabs-4429#tabs-4429], 12. 9. 2023.

¹⁰⁷ Na primer Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-18/17.

V postopku proučevanja področja revizije smo za mnenje o sistemu nadzora nad delom občin vprašali tudi nekatera druga ministrstva, ki so v zvezi s tem izpostavila, da:

- vlada ni najprimernejši organ za podajo predloga za razpustitev občinskega sveta oziroma razrešitev župana, saj se takemu predlogu zaradi tega pogosto pripisuje politična odločitev, posledično pa ga vlada podaja redko;
- ministrstva težko spremljajo razvoj svojega področja, saj niso pristojna za spremljanje kakovosti izvajanja nalog občin;
- bi bilo treba za učinkovitejše izvajanje nadzora nad delom občin dopolniti ZLS oziroma ZDU-1 z dodatnimi ukrepi za primer, da občina ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva.

Ocenjujemo, da bi MJU glede na svoje pristojnosti moralo spremljati oziroma biti pozorno na to, kako v predpisih vzpostavljen sistem izvajanja nadzora nad delom občin deluje v praksi, pri tem pa bi moralo sodelovati z drugimi ministrstvi, izvajati analize ter v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti (lahko jih ugotovi samo ali v sodelovanju z drugimi deležniki) nanje opozoriti relevantne deležnike (predvsem vlado) in v primeru pristojnosti tudi predlagati potrebne ukrepe. Spremljanje delovanja sistema namreč omogoča pravočasno zaznavo morebitnih pomanjkljivosti ter sprejemanje ukrepov, ki lahko zagotovijo bolj učinkovito izvajanje nadzora nad delom občin.

MJU v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravljalo dokumentov, iz katerih bi izhajalo, da izvaja aktivnosti, povezane s spremljanjem delovanja sistema nadzora nad delom občin. Prav tako ni izvajalo tovrstnih aktivnosti v zvezi z lastnimi aktivnostmi na tem področju in ni ugotavljalo, ali trenutno vzpostavljen sistem nadzora, kot ga predvideva veljavna zakonodaja, oziroma njegovi lastni dokumenti potrebujejo kakšne spremembe. V zvezi s spremljanjem sistema, kot ga ureja zakonodaja, je navedlo, da ne spremlja, kako druga ministrstva izvajajo nadzor nad delom občin, saj za to ni zakonske podlage. MJU v zvezi z delovanjem sistema nadzora nad delom občin prav tako ni sprejemalo z lastnim sistemom nadzora povezanih ugotovitev, jih ni delilo z relevantnimi deležniki¹⁰⁸ in ni pripravljalo predlogov sprememb trenutne ureditve. MJU je v načrtu sicer predvidelo, da je namen nadzorov tudi zajemanje podatkov, stališč in predlogov občin za pripravo strokovnih podlag načrtovanih sprememb in dopolnitev zakonov s področja lokalne samouprave ter za vodenje in koordinacijo priprave oziroma za pripravo dolgoročne strategije razvoja lokalne samouprave, a teh aktivnosti ni izkazalo oziroma v zvezi s tem ni sprejelo zaključkov. Tako MJU na primer z drugimi ministrstvi ni delilo dobrih praks na podlagi nadzora v obdobju od leta 2013 do leta 2018 oziroma ni izvedlo aktivnosti, s katerimi bi se te dobre prakse razširile na vsa ministrstva, ki so pristojna za izvajanje nadzora nad delom občin, prav tako pa ni pripravilo predlogov sprememb relevantne zakonodaje oziroma podalo ugotovitev, da je ni treba spreminjati.

MJU je glede veljavnega sistema nadzora v okviru revizije navedlo, da je trenutna zakonska ureditev jasna in ne potrebuje sprememb. MJU je prav tako zavzelo stališče, da so v obeh zakonih (ZLS in ZDU-1) predvideni ukrepi učinkoviti. Na vprašanje glede smiselnosti uvedbe ukrepov oziroma sprememb,

¹⁰⁸ MJU je sicer 19. 6. 2020 sprejelo sklep št. 032-187/2018/12, s katerim je ustanovilo delovno skupino za lokalno samoupravo, ki obravnava vprašanja s področja lokalne samouprave pri oblikovanju politik MJU in drugih državnih organov na področju lokalne samouprave, in vanjo poleg svojih predstavnikov imenovalo tudi predstavnike reprezentativnih združenj občin, a se ta z vprašanji, povezanimi z izvajanjem nadzora nad delom občin v letu 2021, ni ukvarjala.

ki bi zagotovile večjo učinkovitost, pa ni podalo neposrednega odgovora, temveč je odgovorilo, da je postopni način odprave nepravilnosti posameznih občinskih aktov z vidika pravne varnosti občin kot suverenih lokalnih oblasti sorazmeren oziroma skladen z ustavo in temeljnimi določbami MELLS. MJU meni, da podrobnejša ureditev nadzora ministrstev nad delom občin ni smiselna, saj da mora biti vsebina, ki jo odražajo nadzorna ravnanja, urejena v zakonu in ne podzakonskem predpisu. MJU je navedlo tudi, da jih na potrebo po spremembi veljavne ureditve sistema nadzora nad delom občin ni opozoril noben deležnik (na primer občine, reprezentativna združenja občin, fizične osebe, ustavno sodišče, druga ministrstva oziroma organi v njihovi sestavi).

MJU svojih navedb ni podkrepilo z analizami ali podobnimi dokumenti, ki bi na primer izhajali iz prakse opravljenih nadzorov (z vidika ministrstev oziroma občin). MJU glede na navedeno ni zaznalo oziroma kot problematične ni prepoznalo problematike učinkovitega nadzora nad skladnostjo aktov občin s podzakonskimi predpisi. Navedba, da podrobnejša ureditev nadzora ministrstev nad delom občin ni smiselna, pa ni skladna s prakso MJU, ki je določene vidike nadzora (za potrebe konkretnega nadzora) uredilo z lastnimi dokumenti.

2.3.2.a MJU ni spremljalo, kako se v ZLS in ZDU-1 opredeljen sistem nadzora nad delom občin izvaja v praksi, oziroma v zvezi s tem ni izvajalo analiz, na podlagi katerih bi bilo mogoče sprejemati zaključke glede potreb po morebitnih spremembah tega sistema. MJU ni sistematično sodelovalo z drugimi ministrstvi v zvezi z nadzorom nad delom občin v smislu delitve dobrih praks, ugotovljenih na podlagi lastnih izvedenih aktivnosti, predvsem v smislu aktivnosti za poenotenje izvrševanja sistema nadzora nad delom občin.

Ukrep MJU

MJU je 6. 12. 2023 pripravilo načrt, iz katerega izhaja, da bo MJU v okviru aktivnosti za vzpostavitev periodičnega spremljanja preostalih ministrstev v marcu 2024 pripravilo predlog vladnega gradiva s predlogom sklepov, s katerimi vlada sprejema usmeritve o izvajanju državnega nadzora ministrstev nad delom občin, pooblašča MJU, da opravlja koordinacijsko vlogo pri spremljanju postopkov nadzora drugih ministrstev, in zavezuje ministrstva, da MJU 1-krat na 2 leti poročajo o izvajanju državnega nadzora ministrstev nad delom občin. MJU bo prav tako pripravilo dokument z usmeritvami za izvajanje državnega nadzora ministrstev nad delom občin.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za javno upravo** v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Menimo, da je bilo MJU **delno učinkovito** pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021.

Način izvajanja nadzora nad delom občin je v dokumentih MJU urejen parcialno. S svojimi dokumenti je MJU namreč določilo način oziroma postopek izvajanja nadzora le za del nekaterih nalog nadzora nad delom občin, ki jih izvaja notranja organizacijska enota, ki je sistemsko pristojna za lokalno samoupravo. Tako glede na notranjo organizacijo MJU ni zagotovljeno, da se bodo za vsa področja, na katerih naloge opravljajo tudi občine, naloge nadzora izvajale in da se bo pri tem ravnalo na enak način. Strokovna pomoč občinam pa je kot ena izmed oblik izvajanja nadzora nad delom občin v širšem smislu predvidena na ravni celotnega ministrstva, ni pa določen način njenega izvajanja. MJU ima vzpostavljen pregled nad zakonskimi in podzakonskimi predpisi, za katere je pristojno, ni pa posebej opredelilo nalog, aktov oziroma ravnanj občin, za nadzor nad katerimi je pristojno, oziroma med njimi ni identificiralo oziroma opredelilo tistih, nad katerimi je z vidika tveganj oziroma drugih okoliščin nadzor najpomembneje oziroma najsmotrnejše izvajati. MJU je v zvezi s postopki, ki so se nadaljevali še v letu 2021 na podlagi postopkov nadzora, začelih v obdobju od leta 2013 do leta 2018, v načrtu opravljanja nadzorov iz leta 2013 opredelilo vire za opravljanje nadzorov, vsebino in obseg predvidenih nadzorov. Kasneje pa za potrebe aktivnosti v zvezi z izvajanjem nadzora nad delom občin v letu 2021 ni pripravljalo dokumentov, ki bi glede na razpoložljive vire in oceno tveganj vnaprej opredeljevali načrtovane aktivnosti na področju nadzora nad delom občin, kar pomeni, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, aktivnosti MJU glede izvajanja nadzora niso temeljile na oceni tveganj, ki bi upoštevala tudi razpoložljive vire.

MJU nima v celoti vzpostavljenega podrobnejšega pregleda nad posameznimi nalogami, povezanimi z nadzorom nad delom občin oziroma s postopki nadzora nad delom občin, ki jih je izvajalo v letu 2021.

Notranje organizacijske enote MJU so v smislu nadzora občinam v letu 2021 v največji meri nudile strokovno pomoč, tako da so pripravljale strokovna mnenja, pojasnila in odgovore o konkretnih vprašanih ter organizirale izobraževanja za občine. MJU je na zaprosila za strokovno pomoč odgovarjalo ažurno. Na področju javnega naročanja so občinam spletno dostopna tudi izvedena spletna izobraževanja in že zavzeta stališča MJU. Na drugih področjih (na primer stvarno premoženje in lokalna samouprava) tovrstno nudenje strokovne pomoči (v smislu enotnega spletnega mesta, na katerem bi bila dostopna zavzeta stališča) ni bilo vzpostavljeno.

Postopke nadzora nad delom občin v ožjem smislu je v okviru MJU vodila le notranja organizacijska enota, pristojna za področje lokalne samouprave. Na področju lokalne samouprave je MJU v letu 2021 glede 44 občin še vedno nadaljevalo s postopki za usklajevanje temeljnih občinskih aktov z zakonodajo na podlagi opozoril, ki so bila izdana v postopkih nadzora, začelih v obdobju od leta 2013 do leta 2018. Drugih sistematičnih nadzorov občin pa MJU ni izvajalo, temveč so se nadzori izvajali po potrebi, na podlagi zunanje pobude, na primer v 1 primeru ob pozivu za razpustitev občinskega sveta oziroma v 1 primeru pri nudenju strokovne pomoči po prejemu zaprosila za mnenje glede zakonitosti splošnega akta občine. Po podatkih MJU v letu 2021 niso bili izvedeni nadzori nad

posamičnimi akti občin in nad opravljanjem nalog iz občinske pristojnosti na podlagi 90.a člena Zakona o lokalni samoupravi.

MJU je v letu 2021 na podlagi spremljanja aktivnosti občin v zvezi z izvedenimi nadzori v obdobju od leta 2013 do leta 2018 pripravilo poročilo o stanju usklajenosti predpisov občin, s katerim pa Vlada Republike Slovenije, ministrstva in občine oziroma njihova reprezentativna združenja (za razliko od poročila iz leta 2018 in poročila iz leta 2020) niso bili seznanjeni. O preostalih aktivnostih v zvezi z izvajanjem nadzorov nad delom občin MJU ni pripravljalo poročil oziroma drugih dokumentov, prav tako pa ni izkazalo, da bi v zvezi s tem na drug način obveščalo relevantne deležnike na področju lokalne samouprave. MJU v letu 2021 ni spremljalo, kako se v Zakonu o lokalni samoupravi in Zakonu o državni upravi opredeljen sistem nadzora nad delom občin izvaja v praksi, oziroma v zvezi s tem ni izvajalo analiz, na podlagi katerih bi bilo mogoče sprejemati zaključke glede potreb po morebitnih spremembah tega sistema. MJU ni sistematično sodelovalo z drugimi ministrstvi v zvezi z nadzorom nad delom občin v smislu delitve dobrih praks, ugotovljenih na podlagi lastnih izvedenih aktivnosti, predvsem v smislu aktivnosti za poenotenje izvrševanja sistema nadzora nad delom občin.

4. Priporočila

Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj:

- pripravi dokument, ki bo na ravni ministrstva uredil (tudi v smislu pristojnosti) oziroma poenotil postopke izvajanja nadzora nad delom občin, predvsem v delu, ki se nanaša na nadzor nad zakonitostjo aktov občin (v smislu popisa aktivnosti za nadzor nad zakonitostjo aktov občin);
- popis aktivnosti za nadzor nad organi občin dopolni tako, da bo eden izmed postopkovnih korakov tudi razmislek o možnosti izvedbe mediacijskega sestanka z udeleženiimi organi občin;
- z namenom poenotenja izvajanja nadzora nad delom občin, kot ga opredeljujeta Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o državni upravi, v sodelovanju z drugimi relevantnimi ministrstvi, ob upoštevanju lastnih ugotovitev o dobri praksi, pristopi k pripravi dokumenta z usmeritvami o izvajanju nadzora ministrstev nad delom občin.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za javno upravo;
2. Boštjanu Koritniku;
3. Sanji Ajanović Hovnik;
4. Klemnu Boštjančiču;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si