

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**NADZOR NAD DELOVANJEM LOKALNE
SAMOUPRAVE**

Helena Špan

Ljubljana, december, 2013

**FAKULTETA ZA UPRAVO
UNIVERZA V LJUBLJANI**

DIPLOMSKO DELO

NADZOR NAD DELOVANJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Kandidatka: Helena Špan
Vpisna številka: 04037340
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, december, 2013

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Helena Špan, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037340, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo - predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Marija Topole, diplomirana slovenistka (UN)

Ljubljana, 6. 11. 2013

Podpis avtorice: _____

POVZETEK

V diplomski nalogi je predstavljena aktualna problematika lokalne samouprave, in sicer nadzor nad njenim delovanjem.

Na začetku diplomske naloge so pojasnjeni teoretični pojmi lokalne samouprave, lokalne skupnosti ter pomembno načelo subsidiarnosti. V nadaljevanju so predstavljene občinske pristojnosti, njeno premoženje in financiranje ter proračun. Naslednjo poglavje obravnava občinske organe.

V osrednjem delu je predstavljen nadzor, ki zajema njegovo delitev na notranji nadzor in zunanji nadzor. Notranji nadzor zajema župana, nadzorni odbor in notranjo finančno kontrolo. V poglavju o zunanjem nadzoru ali nadzoru državnih organov so obravnavane institucije, ki izvajajo nadzor nad delom lokalne samouprave, njihove pristojnosti, predmet nadzora, postopki in dejanska vloga institucij pri nadzoru. V okviru naloge sem povzela revizijsko poročilo računskega sodišča, letna poročila drugih organov ter analizirala primere, ki jih obravnavajo nadzorni organi in so povezani z delovanjem občine.

Na koncu diplomske naloge sem povzela pomembnejše ugotovitve.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, občina, občinski organi, nadzor, nadzorni organi, nepravilnosti.

SUMMARY

CONTROL ON THE OPERATION OF LOCAL GOVERNMENT

At this thesis various concepts some problems about local government and about its controlled.

At the beginning of this thesis various concepts, connected with local self-government, a local community and the importance of the principle of subsidiarity.

Below administrative organs of municipalities, their areas of jurisdiction, their property, funding and the municipal budget are defined.

The main part of the thesis is about control and his devision on internal control and external control. Internal control includes mayor, supervisory board and internal financial control. In the chapter on external supervision or control of the state authorities dealth with the institutional that oversee the work of local self-government, their powers, subject to supervision procedures and the actual rule of institutions in supervision. The tasks I summarized the audit report and the Court of Auditors presented a pair of cases handled by supervisory authorities and related to the operation of the municipality. At the end of this thesis the summary the most important findings are given.

Keywords: local self-government, local community, municipality, municipal authorities, control, supervisory authorities, irregularities.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	iv
SUMMARY.....	v
KAZALO PONAZORITEV	ix
KAZALO TABEL.....	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV.....	x
1 UVOD	1
2 LOKALNA SAMOUPRAVA IN LOKALNA SKUPNOST.....	4
2.1 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	4
2.2 SESTAVINE LOKALNE SAMOUPRAVE.....	5
2.3 LOKALNA SKUPNOST.....	6
2.3.1 SODELOVANJE LOKALNE SKUPNOSTI PRI NADZORU.....	6
2.4 NAČELO SUBSIDIARNOSTI.....	8
3 OBČINA	9
3.1 VRSTE OBČIN	9
3.2 PRISTOJNOSTI OBČIN.....	10
3.2.1 IZVIRNE PRISTOJNOSTI	10
3.2.2 PRENESENE PRISTOJNOSTI	11
3.3 PREDPISI OBČINE.....	11
3.4 PREMOŽENJE OBČINE	12
3.5 FINANCIRANJE OBČINE	13
4 OBČINSKI ORGANI	14
4.1 OBČINSKI SVET	14
4.2 ŽUPAN	15
4.3 NADZORNI ODBOR.....	15
4.4 OBČINSKA UPRAVA	15
5 NADZOR NAD DELOM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	16
5.1 NOTRANJI NADZOR.....	16
5.2 ZUNANJI NADZOR.....	16
6 NOTRANJI NADZOR	18
6.1 ŽUPAN	18
6.2 NADZORNI ODBOR.....	18

6.2.1	SESTAVA	18
6.2.2	PRISTOJNOSTI.....	19
6.2.3	NAMEN IN CILJI NADZORA	19
6.2.4	POSTOPEK NADZORA	19
6.2.5	DEJANSKI POMEN NADZORNEGA ODBORA.....	20
6.3	NOTRANJI FINANČNI NADZOR	21
6.3.1	ORGANIZIRANOST NOTRANJE FINANČNE KONTROLE	21
6.3.2	POGOJI ZA USTANOVITEV NOTRANJE KONTROLE	22
6.3.3	IZVAJANJE NOTRANJEGA REVIDIRANJA.....	23
6.3.4	DEJANSKA VLOGA NOTRANJEGA REVIDIRANJA	23
7	DRŽAVNI NADZOR	24
7.1	RAČUNSKO SODIŠČE RS.....	24
7.1.1	VRSTE REVIZIJ RAČUNSKEGA SODIŠČA	25
7.1.2	FAZE REVIZIJSKEGA PROCESA	26
7.1.3	ŠTEVILO REVIZIJ RAČUNSKEGA SODIŠČA RS NA PODROČJU LOKALNIH SKUPNOSTI.....	27
7.1.4	NAJPOGOSTEJŠE UGOTOVITVE RAČUNSKEGA SODIŠČA RS.....	27
7.2	VLADA IN MINISTRSTVA.....	29
7.2.1	VLADA IN NJENE PRISTOJNOSTI	29
7.2.2	MINISTRSTVA.....	29
7.2.3	VLOGA MINISTRSTEV PRI NADZORU	30
7.3	UPRAVNO SODIŠČE.....	32
7.3.1	VLOGA UPRAVNEGA SODIŠČA PRI NADZORU	32
7.3.2	ŠTEVILO UPRAVNIH SPOROV MED LOKALNO SKUPNOSTJO IN NASPROTNO STRANKO.....	32
7.4	USTAVNO SODIŠČE	34
7.4.1	VLOGA USTAVNEGA SODIŠČA PRI NADZORU	34
7.5	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	38
7.6	KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	39
7.6.1	SISTEMSKI NADZOR KOMISIJE NA LOKALNI RAVNI	39
7.7	INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC	40
7.7.1	PRISTOJNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA.....	41
7.7.2	VLOGA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA PRI NADZORU.....	41
7.7.3	ANALIZA ODLOČB IZ PODROČJA LOKALNE SKUPNOSTI.....	42

7.8 VLOGA NEKDANJE SLUŽBE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO.....	43
7.9 INŠPEKCIJSKI NADZOR	44
7.9.1 UPRAVNA INŠPEKCIJA	45
7.9.2 INŠPEKCIJA NA LOKALNI RAVNI.....	46
8 ZAKLJUČEK	47
LITERATURA IN VIRI	51

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Število revizij in revizijskih poročil.....	27
Tabela 2: Število zaključenih in število utemeljenih zadev na področju lokalne samouprave.	38
Tabela 3: Število pritožb za leto 2012 razporejenih po statusu.....	42
Tabela 4: Število pritožb za leto 2011 razporejenih po statusu.....	42
Tabela 5: Število pritožb za leto 2010 razporejenih po statusu.....	43
Tabela 6: Število kršitev v občinah glede na posamezno upravno področje.	45
Tabela 7: Število kršitev v letu 2011 glede na posamezno upravno področje in tip organa.	46

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EU	Evropska unija
MELLS	Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
ZDU	Zakon o državni upravi
ZFO	Zakon o financiranju občin
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZInfP	Zakon o informacijskem pooblaščenju
ZIinPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZJF	Zakon o javnih financah
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZN	Združeni narodi
ZPKor	Zakon o preprečevanju korupcije
ZRacS	Zakon o računskem sodišču
ZSZ	Zakon o stavbnih zemljiščih
ZUS-1	Zakon o upravnem sporu
ZUstS- UPB1	Zakon o ustavnem sodišču
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVRS	Zakon o vladi Republike Slovenije
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic
idr.	in drugo
npr.	na primer
t.i.	tako imenovan

1 UVOD

Nadzor je glede na sedanje krizno stanje v državi zelo aktualen pojem, saj lahko o njem poslušamo vsak dan v medijih ali v pogovoru z znancem in tako dobimo občutek negativnega prizvoka. Ljudje so na splošno vedno bolj nezadovoljni z delovanjem države in občine, s katerima imajo opravka neposredno ali posredno vsak dan od rojstva do konca življenja. To nezadovoljstvo izražajo ljudje z demonstracijami, izgredi. V občinah kot temeljnih oblikah lokalne samouprave ter pri njenih organih namreč prihaja do nepravilnosti, med katerimi je tudi (ne)sprejemanje predpisov, aktov, kar ni ali ki niso v skladu z ustavo in zakonom. Nepravilnosti so pomembne predvsem z vidika nedelovanja nadzora državnih organov.

Iz medijev pogosto zasledimo, da lokalna skupnost sprejme in izvaja predpis, ki ni v skladu z ustavo ali zakonom. Pri tem pa se sprašujemo, kako se lahko takšen predpis izvaja, kdo je odgovoren za nadzor nad izvajanjem teh predpisov, kako učinkovit je nadzor in kakšne so sankcije?

Problem se kaže tudi v nespoštovanju kriterijev za ustanovitev občin; izostanka nadzora na tem delu sicer ne moremo pripisati občinam, kljub temu pa je to dejstvo zelo pomembno za njihovo delovanje oz. možnost samostojnega delovanja. Po ugotovitvah računskega sodišča je namreč veliko občin premajhnih, prezadolženih in finančno nesamostojnih, zato brez finančne pomoči države ne bi mogle zadovoljevati niti glavnih nalog občin. Od osamosvojitve države se je namreč ustanovilo kar 212 občin, večina teh pa ima manj kot 5000 prebivalcev, kar pa bi naj bilo po Zakonu o lokalni samoupravi¹ (13. a člen) prej izjema za ustanovitev občine kot pravilo. Poleg tega se je ustanovilo veliko občin, ki niso izpolnjevale drugih pogojev za ustanovitev občine, določenih z zakonom. To ima za posledico finančno nesamostojnost občine, saj vemo, da je dohodnina tisti vir sredstev, s katerim se pretežno financirajo obvezne naloge občine. Po ugotovitvah računskega sodišča je finančno samostojnih le 48 občin. Teh je v Sloveniji bistveno preveč, saj brez prilagajanja sistema financiranja in dodatnih sredstev iz državnega proračuna občine ne bi mogle izvajati nalog, s katerimi zadovoljujejo interese in potrebe svojih prebivalcev. Poleg tega je zaradi večje razpršenosti občin slabši tudi nadzor nad njimi, saj obstaja manjša preglednost. V diplomski nalogi sem navedla nekaj najpogostejših ugotovitev računskega sodišča pri ugotavljanju nepravilnosti, število zadev, ki jih obravnavata varuh človekovih pravic in informacijska pooblaščenka in se nanašajo na področje lokalnih skupnosti.

Problem je tudi v občinah samih, saj nimajo finančno neodvisnega organa, ki bi pomembno prispeval k zagotavljanju pravilnosti poslovanja občine. Tudi nadzorni odbor, glede na vlogo župana in občinskega sveta, nima pravega položaja, saj njegove člane po ZLS imenuje občinski svet. Občina bi namreč s statutom lahko določila, da predlagatelji

¹ Ur. l. RS, št. 94/2007, 14/2010, 84/2010 (v nadaljevanju: ZLS).

kandidatov za člane nadzornega odbora ne bi bile samo politične stranke, temveč tudi prebivalci preko javnega razpisa (Lavtar, 2005, str. 144).

Cilj, ki sem si ga zadala v tej diplomski nalogi je predvsem ugotoviti kakšen je nadzor nad delom lokalne samouprave, ali kljub veljavni zakonodaji prihaja do nepravilnosti v občinah, ali država postavi jasne meje, do katerih je dovoljeno organom lokalnih skupnosti, da opravljajo svoje naloge, kateri so organi, ki opravljajo nadzor, kakšna je njihova vloga pri nadzoru, ali so določena pravna sredstva, s katerimi ti organi opravljajo nadzor, in kakšen je namen državnega nadzora.

Namen diplomske naloge je predstaviti vrste nadzora, kot so politični, pravni in finančni nadzor, ter organe, ki izvajajo nadzor (župan, nadzorni odbor, pristojno ministrstvo, vlada, računsko sodišče, upravno sodišče, ustavno sodišče, informacijski pooblaščenec, inšpekcije, varuh človekovih pravic). Nepravilnosti do katerih prihaja v občinah (sprejemanje aktov, ki niso v skladu z ustavo, zakoni) kažejo, da je nadzor nad lokalno samoupravo ter njenimi organi v Sloveniji slab, zato je namen to področje podrobneje raziskati ter poiskati rešitve, ki bi izboljšale nadzor.

Tako Ustava RS² (144. člen) kot tudi ZLS (88. člen) določata, da zakonitost dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo državni organi. Podrobneje ureja nadzor nad delom lokalnih skupnosti tudi Zakon o državni upravi³. V zadevah, ki jih na občine prenese država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela. Državni nadzor nad delom organa lokalnih skupnosti izvršujeta vlada in pristojno ministrstvo (ZLS, 88. člen). Ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzora nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo ali zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve ter določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti (ZDU, 64. člen).

Pri državnem nadzoru gre za postavljanje meje, do katere smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svojih nalog. Pri tem pa mora biti vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih skupnosti usmerjen k zagotavljanju skladnosti z ustavo in zakonom (MELLS, 8. člen).

Nadzor je proces, v katerem en subjekt opravlja določeno aktivnost, drugi pa je nadzoru izpostavljen in ga prenaša (Tomić, 1987, str. 9). Nadzor delimo na notranji in zunanji. Notranji se opravlja preko različnih nivojev v sami organizaciji in je predvsem strokovne narave. Zunanji nadzor pa opravljajo posamezni državni organi (ministrstva, računsko sodišče, upravno sodišče, ustavno sodišče, komisija za preprečevanje korupcije, itd.)

Namen državnega nadzora je v prvi vrsti svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Med sredstvi nadzora so

² Ur.l. RS, št.33/1991.

³ Ur.l. RS, št. 113/2005 (v nadaljevanju: ZDU).

določena ne le pravna sredstva odločanja, pač pa tudi druge oblike, ki naj pripomorejo k medsebojnemu informiranju, vzajemnemu sodelovanju in pomoči državnih organov pri delu organov lokalnih skupnosti (Šmidovnik, 1995, str. 206).

Hipoteze, ki sem jih postavila in sem jih tekom diplomske naloge s pomočjo proučevane literature in virov skušala dokazati, so:

1. Področje nadzora nad delovanjem lokalne samouprave je pravno-formalno urejeno, na ravni implementacije pa prihaja do posameznih problemov.
2. Z uspešnim in sprotim nadzorovanjem lokalnih skupnosti ter njenih organov je mogoče preprečiti nepravilnosti, do katerih prihaja v občinah.

Uporabila sem deskriptivno metodo, ki je v diplomski nalogi uporabljena najpogosteje in je tudi najpomembnejša metoda. Proučila sem jo s študijem domače in tuje literature. Pri neempirični metodi raziskovanja so bili ključni interpretacija in analiza vsebine primarnih (predpisi) in sekundarnih virov (strokovna literatura) ter internetni in časopisni članki.

2 LOKALNA SAMOUPRAVA IN LOKALNA SKUPNOST

2.1 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

ZLS določa občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti (1. člen), ki v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni (2. člen).

Pojem lokalne samouprave različno opredelijo različni avtorji. Ta je odvisna predvsem od njihove strokovne in poklicne usmerjenosti.

Vlaj (2006, str. 15) opredeli lokalno samoupravo kot način upravljanja javnih zadev, pri katerem posredno, preko izvoljenih predstavnikov, ali neposredno sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti.

Po Pitamicu (1996, str. 396) bistvo samouprave obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je na teh poslih neposredno zainteresirana.

Bučar (1969, str. 28) pravi, da je samoupraven tisti, ki ima na podlagi lastne moči pravico in možnost odločati o svojih zadevah.

Po MELLSu⁴ (3. člen) lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javni zadev v korist lokalnega prebivalstva. To pravico uresničujejo svet ali skupščine, ki jih sestavljajo člani in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni.

V demokratičnih državah je lokalna samouprava priznana kot pomembna politična vrednota. Da bi lahko šteli državo za demokratično, ne zadostuje, da zagotavlja demokratično odločanje o javnih zadevah na nacionalni ravni, temveč mora pomemben del javnih zadev prepustiti v samoupravno odločanje lokalnim skupnostim. O lokalni samoupravi lahko govorimo takrat, ko država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih zadevah, v katera se sama ne vmešava, ter jim zagotovi sredstva, ki so potrebna za urejanje teh zadev. Lokalne skupnosti imajo na svojem območju določen obseg oblasti, vendar ta oblast ni izvorna, ni vrhovna in neodvisna, saj ima takšno oblast le država (Vlaj, 2006, str. 15–16).

Država je najbolj samoupravna, saj ni odvisna od kogar koli in ima moč, da vsili svoje odločitve proti komurkoli znotraj nje. Nobena teritorialna skupnost ne more nastati proti volji države. S tem, ko je država postala članica določenih mednarodnih organizacij, kot so OZN⁵, Svet Evrope, Evropska unija, mora sprejemati in uveljavljati skupna pravila. Tudi v razmerju do lokalne samouprave država ni več absolutno suverena, saj jo ratifikacija MELLs zavezuje k spoštovanju skupnih evropskih standardov (Vlaj, 2006, str. 65-66).

⁴ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Ur. l. RS-MP, št. 15/1996 (v nadaljevanju: MELLs).

⁵ Organizacija združenih narodov.

2.2 SESTAVINE LOKALNE SAMOUPRAVE

- Teritorialna sestavina

Bistveno sestavino lokalne skupnosti sestavlja območje občine. Določanje občinskega ozemlja mora izhajati iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev take lokalne skupnosti. Zakonske opredelitve občinskega ozemlja in zakonska merila za določanje območja občine so lahko le splošna in načelna, pri tem pa naj bi zakon s svojimi normami določal le najbolj temeljna merila za oblikovanje teritorialnega obsega občine. Znotraj zakonskih norm pa dajejo dodatna merila za oblikovanje obsega občine tudi ustrezne stroke in življenjske izkušnje. Zelo pomembno za opredelitev in delovanje občine je število prebivalcev, kjer pa je težko postaviti objektivno merilo. Zato danes veljavni zakon določa, da mora imeti občina najmanj 5000 prebivalcev (Vlaj, 2006, str. 136).

- Funkcionalna sestavina

Občina samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki). Ustavna določba je osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države. Občinska pristojnost so vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo le na njene prebivalce. To so tiste zadeve, ki so usmerjene k zagotavljanju normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine, je merilo za določanje izvernih nalog občin, kot so urejanje prostora, komunalne dejavnosti, javne službe, področje cest, šport, kultura, varstvo okolja, socialno skrbstvo (Vlaj, 2006, str. 136–137).

- Organizacijska sestavina

Po ZLS so najpomembnejše pristojnosti odločanja o javnih zadevah dodeljene predstavniškemu organu, torej občinskemu svetu, izvršilno vlogo v občini pa ima župan. Ta je tisti, ki vodi delo občinskega sveta ter sklicuje in vodi njihove seje. Tako so občinski sveti in župan prisiljeni k sodelovanju. Kot občinski organ ZLS predvideva tudi nadzorni odbor, pri tem pa se pojavlja vprašanje nezdržljivosti članstva v nadzornem odboru z delom v občinski upravi, prav tako pa tudi vprašanje pooblastil nadzornega odbora pri opravljanju nadzora in ugotavljanju kršitev (Vlaj, 2006, str. 138).

- Finančno materialna sestavina

Za izvajanje svojih pravic in dolžnosti potrebuje občina materialna in finančna sredstva. V občinskem proračunu, ki ga sprejme občinski svet na predlog župana, se izkazujejo vsi prihodki in izdatki občine. Občina ima v lasti premoženje – nepremičnine in premičnine, denarna sredstva in pravice. S svojim premoženjem mora občina gospodariti kot dober gospodar (ZLS, 51. člen).

- Pravna sestavina

Občina je pravna oseba javnega prava in je vključena v celotni pravni sistem Republike Slovenije.

Pri vseh teh sestavinah gre za njihovo medsebojno odvisnost. Npr. če je občina učinkovita in so prebivalci zadovoljni z njenim delovanjem, bo boljša tudi njihova udeležba v lokalnem javnem življenju.

2.3 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Je nosilka lokalne samouprave. Lokalne skupnosti niso vase zaprte skupnosti, temveč odprte tudi navzven, v širše lokalne skupnosti, državo, Evropo in globalno družbo. Vedno večji pomen pridobiva tudi čezmejno povezovanje in sodelovanje lokalnih skupnosti (Vlaj, 2006, str. 66).

Bistveni element vsake lokalne skupnosti je določeno ozemlje, ki ima ugotovljive teritorialne meje. Imamo skupnosti na zelo majhnem ali na zelo velikem prostoru. Drugi element lokalne skupnosti so ljudje, ki so naseljeni na ozemlju in jih v skupnost povezujejo skupne potrebe, ki so na podeželju drugačne od potreb prebivalcev v mestu. Zadovoljevanje teh potreb zahteva določene dejavnosti, ki so pogoj za nastanek določene organizacijske strukture. V lokalnih skupnostih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tiste splošne razmere, ki omogočajo družbeno življenje na tem območju. To so potrebe po preskrbi z vodo, elektriko, plinom, načrtni rabi prostora, ureditvi kanalizacije, javne razsvetljave in določenih skupnih prevoznih sredstvih. To so t.i. komunalne zadeve (Vlaj, 2006, str. 67).

2.3.1 SODELOVANJE LOKALNE SKUPNOSTI PRI NADZORU

Idealno bi bilo, da bi prebivalci lokalne skupnosti odločitve o lokalnih zadevah sprejemali sami, kar je v sodobnih lokalnih skupnostih nemogoče in je neposredno odločanje v lokalni samoupravi bolj izjema kot pravilo.

V Sloveniji oblike neposredne demokracije določa ZLS v 44. členu. Kot oblike neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju opredeljuje zbor občanov, referendum in ljudsko iniciativo. Glede števila in raznovrstnosti teh oblik se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, kar pa ni mogoče trditi za njihovo uresničevanje v praksi (Kaučič, 2001, str. 61).

Zbor občanov

Zbor občanov se lahko skliče za območje celotne občine, posamezne krajevne skupnosti ali dela krajevne skupnosti. Zbor občanov lahko župan skliče na lastno pobudo, sklicati ga mora, če tako zahteva občinski svet, svet krajevne skupnosti ali najmanj 5 % volivcev v občini oziroma krajevni skupnosti. Na zboru občani obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja. Kakšen je način sklica zbora

občanov, način odločanja in posledično vezanost občinskih organov na te odločitve, predpisujejo statuti občin.

Referendum

Občani lahko odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov, ki jih sprejema občinski svet, razen o proračunu in zaključnem računu ter o splošnih aktih, s katerimi se predpisujejo občinski davki. Referendum lahko razpiše občinski svet na predlog župana ali člana občinskega sveta. Mora ga pa razpisati na zahtevo 5 % volivcev. Opravi se kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo akt občine ali njegove posamezne določbe. Odločitev je sprejeta, če na referendumu zanjo glasuje večina volivcev. Za občinski svet je odločitev na referendumu zavezujoča (Statut občine Laško, 86. –88. člen).

Za Slovenijo velja, da so bili lokalni referendumi izvajani najpogosteje ob ustanavljanju novih občin. Leta 1994 je bilo za prvih 145 ustanovljenih občin izvedenih več kot 300 referendumov, v letu 1997 nadaljnjih 47, v letu 2002 eden za ustanovitev občin, eden pa je bil sklican za priključitev naselja k drugi.

Ljudska iniciativa

Pomembna oblika neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju je ljudska iniciativa. To je pravica določenega števila ali odstotka volivcev, da pisno predlagajo predstavnikiškemu telesu ter drugim organom lokalne skupnosti pravno ureditev nekega vprašanja oziroma sprejetje odločitve, ki jim ustreza. To pomeni, da lahko najmanj 5 % volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskih organov. Naslovljenec je dolžan ljudsko iniciativo obravnavati, ni pa je dolžan sprejeti. Končna odločitev je tako v rokah občinskih organov.

Ljudska iniciativa se v marsičem razlikuje od drugih oblik neposredne demokracije. Pri drugih oblikah dajejo pobudo za sprejem neke odločitve organi lokalne samouprave, pri ljudski iniciativi pa prebivalci sami neposredno sodelujejo pri oblikovanju odločitve, ne sodelujejo pa pri njenem sprejemanju.

Vloga neposredne demokracije

Podatkov o pogostosti sklicevanja zborov občanov v slovenskih občinah ni. Slovenske občine to obliko neposredne demokracije pogosteje uporabljajo ob obravnavi prostorskih aktov. V letu 2006 je bila izvedena anketa na izbranem vzorcu občin, iz katere ni mogoče sklepati, da so zbori občanov pogostejši bodisi v večjih, bodisi v manjših občinah (Lavtar, 2007, str. 30).

Referendum kot oblika neposredne demokracije je precej redko uporabljena oblika, 95,5 % občin v mandatu 2002–2006 ni organiziralo nobenega referenduma, medtem ko jih je kar 86,4 % organiziralo zbere občanov (Lavtar, 2007, str. 26).

Tudi ljudska iniciativa je bila uporabljena predvsem v prvih letih naše samostojnosti (med leti 1992 in 1996 pet predlogov), v zadnjih letih pa le enkrat, leta 2012 (Delo, 2013).

V letu 2012 je prišlo do pogostih vseslovenskih vstaj proti političnim elitam, konec aprila je bila že peta vseslovenska vstaja. Prav tako je prišlo do tako imenovanih mariborskih vstaj, na katerih so protestniki zahtevali odstop župana Franca Kanglerja, ki je to storil in svoj mandat končal 31. 12. 2012.

2.4 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi.⁶

Načelo subsidiarnosti ima različne pomeni. Kot načelo socialne organizacije pomeni, da se država lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast pokazala svojo nezmožnost. Tako je načelo subsidiarnosti najprej načelo omejitve centralne oblasti. Načelo subsidiarnosti nakazuje trend in pušča konkretne pogoje svoje uporabe, ki se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Drugi pomen obuja idejo pomoči kot sestavino ideje intervencije, kjer ne gre za vprašanje, ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč, ali ima dolžnost to storiti.

Načelo subsidiarnosti se je zoperstavilo načelu koncentracije zadev na nacionalni ravni in nadnacionalni ravni ter terja, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih sposobne opravljati. Tako se je sredi 20. stoletja po tem političnem načelu sprožil plaz decentralizacije državnih nalog na lokalne skupnosti. Te so se morale modernizirati, da bi bile sposobne opravljati nove naloge, ki jih dobivajo od države (Vlaj, 2006, str. 70–71).

Pri načelu subsidiarnosti je v žarišču pozornosti državljan s sodobnimi pravicami, svoboščinami in vedno novimi potrebami. V okviru lokalne skupnosti so občani tisti, ki lahko vplivajo na izid volitev lokalnih predstavnikov in tako izrazijo svoj del nadzora nad organi lokalnih skupnosti. Prav tako imajo pravico do neposrednega odločanja v obliki zbora občanov, referendumov in ljudske iniciative, ki se v praksi premalo uresničuje.

⁶ Council of Europe, Definition and limits of the principle of subsidiarity, Local and regional authorities in Europe, No. 55, Council of Europe Press, 1994.

3 OBČINA

Po 139. členu Ustave RS območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se po ustavni določbi ustanovi po poprej opravljenem referendumu, na katerem se ugotovi volja prebivalcev na določenem ozemlju. Zakon tudi določi območje občine. Mesto lahko po postopkih in pogojih, ki jih določa zakon, dobi tudi status mestne občine, kar določa 141. člen Ustave.

Občino je mogoče ustanoviti na območju, ki izpolnjuje večino naslednjih pogojev:

- osnovno šolo,
- primarno zdravstveno varstvo občanov,
- komunalno opremljenost,
- poštne storitve,
- knjižnico in
- prostore za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, 13. člen).

Občina ima najmanj 5000 prebivalcev. Ob ustanovitvi jih ima lahko tudi manj kot 5000, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Izjemoma jih lahko ima tudi manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev, če to narekujejo geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski ali gospodarski razlogi (ZLS, 13. a člen).

Postavljanje pogojev za ustanovitev občine je zelo problematično, saj je težko najti tiste navezne okoliščine, ki bi nekemu območju dajale sposobnost postati občina. Pomembno je, da zakonodajalec pred izvedbo reforme postavi merila za ustanovitev občine v zakonu, saj s tem samega sebe veže k spoštovanju teh meril in zmanjša nevarnost arbitrarnega odločanja (Virant, 2004, str. 167).

3.1 VRSTE OBČIN

Zakon o lokalni samoupravi »pozna« tri vrste občin:

- navadne oziroma vaške

Najstarejša oblika družbenega bivanja na določenem ozemlju so podeželske skupnosti. V času urbanizacije so se vaške skupnosti razkrojile, modernizirale so kmetijsko proizvodnjo, pojavil se je prehod med mesti in podeželjem.

- mestne

Mestna občina je gosto in strnjeno naselje ali več naselij, povezanih v enoten prostorski organizem z mestno okolico, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva (Vlaj, 2006, str. 148).

Mesto dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče na svojem ozemlju. Po Ustavi RS je mestna občina posebna vrsta občine, ki opravlja z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti. Te naloge se nanašajo na razvoj mesta in jih država prenese v izvirno pristojnost mestne občine, se pravi, da jih občina opravlja kot svoje izvirne naloge (ZLS, 16. člen).

- občine s posebnim statusom

Status se lahko podeli občinam, kadar je izražen poseben interes države za ohranitev in razvoj posameznih območij – gorska, obmejna, narodnostno mešana, ekološko degradirana in razvojno šibka območja. Država zagotavlja takšnim občinam posebna sredstva za razvoj. Sicer pa mora pogoje za pridobitev posebnega statusa in funkcije, ki jih taka občina opravlja poleg siceršnjih funkcij občine, predpisati zakon.

3.2 PRISTOJNOSTI OBČIN

Ustavno opredeljena lokalna samouprava pomeni vrednostno usmeritev, konkretno vsebino lokalne samouprave pa dobimo šele z opredelitvijo njenih lastnih zadev, o katerih se v njenem krogu avtonomno odloča. To področje pa je prepuščeno zakonskemu urejanju ter statutom in splošnim pravnim aktom občin, pri čemer morajo biti ti zakoni in akti občin v skladu s temeljno vrednostno usmeritvijo v ustavi (Vlaj, 2006, str. 157).

Po naši zakonodaji občine izvršujejo izvirne in prenesene pristojnosti.

3.2.1 IZVIRNE PRISTOJNOSTI

V izvirno pristojnost občine sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki jih je občina sposobna samostojno urejati in se nanašajo na prebivalce občine.

»Naloge, ki spadajo v izvirno pristojnost, lahko razdelimo v več skupin:

- 1) naloge na področju normativnega urejanja:
 - sprejemanje statuta, odlokov in drugih predpisov občin,
 - sprejem občinskega proračuna in zaključnega računa,
 - sprejem prostorskih načrtov,
 - urejanje upravljanja energetskih in vodovodnih komunalnih objektov,
 - urejanje javnih cest in poti,
 - urejanje občinske javne službe,
 - urejanje delovanja občinske uprave,
 - urejanje načina in pogojev upravljanja premoženja občine,
 - opravljanje drugih lokalnih javnih zadev.
- 2) naloge na področju upravljanja:

- upravljanje z občinskim premoženjem,
- upravljanje lokalne javne službe,
- upravljanje lokalnih javnih cest in poti,
- vodenje javnih podjetij.

3) občina s svojimi sredstvi:

- gradi in vzdržuje lokalne javne ceste in poti,
- pospešuje kulturno, društveno in drugo dejavnost,
- gradi komunalne objekte,
- gradi stanovanja za socialno ogroženo prebivalstvo,
- zagotavlja delovanje javnih služb,
- zagotavlja delovanje občinskega sveta, župana, nadzornega odbora in občinske uprave.

4) občina s svojimi ukrepi:

- omogoča gospodarski razvoj občine,
- pospešuje razvoj športa in rekreacije,
- skrbi za požarno varnost in organizira pomoč,
- skrbi za varstvo zraka, vodnih virov, varstvo pred hrupom ter za zbiranje odpadkov.

5) občina zagotavlja:

- pomoč in reševanje v primeru elementarnih nesreč,
- nadzor nad krajevnimi prireditvami« (Vlaj, 2006, str. 159).

3.2.2 PRENESENE PRISTOJNOSTI

Prenesene naloge so tiste državne naloge, ki jih država zaradi večje racionalnosti prenese na občine, pri tem pa ji mora zagotoviti tudi sredstva za njihovo opravljanje (ZLS, 24. člen). Organi lokalnih skupnosti pa morajo te naloge izvrševati neposredno na podlagi zakona in nimajo pravice sprejemati splošnih aktov, s katerimi bi urejali izvajanje teh nalog. V tem primeru državni organi ne nadzorujejo le zakonitosti, temveč tudi strokovnost in primernost opravljanja nalog. V praksi, v Sloveniji, prenosov državnih pristojnosti na občine še ni bilo.

3.3 PREDPISI OBČINE

Naša zakonodaja določa, da občine odločajo o zadevah s splošnimi in posamičnimi pravnimi akti. Vsi predpisi morajo biti v skladu z ustavo in zakoni.

S splošnimi pravnimi akti občina ureja izvirne pristojnosti ter prenesene, če je tako določeno v zakonu. Ti akti so:

- statut občine,
- poslovnik občinskega sveta in nadzornega odbora,
- odloki,
- odredbe, pravilniki, navodila.

Najpomembnejši splošni pravni akt občine je statut. Vsi občinski predpisi morajo biti v skladu s statutom. Statut sprejme svet z dvotretjinsko večino vseh članov (ZLS, 64. člen).

Statut in drugi predpisi občine morajo biti objavljeni (v uradnem glasilu), veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, razen če ni v njih določeno drugače (ZLS, 66. člen).

V poslovniku občinskega sveta so določeni organizacija, način dela občinskega sveta in postopek, po katerem se sprejemajo odloki in drugi splošni akti.

Z odloki, odredbami, pravilniki in navodili urejajo občine izvirne naloge, lahko pa tudi prenesene, če tako določa zakon.

Odlok je splošni akt, ki se najpogosteje uporablja v občini. Z njim občina ustanavlja organe občinske uprave in njeno organizacijo ter javne službe.

V odredbi so vsebovane razmere splošnega pomena in način, kako ravnati v teh razmerah.

Pravilnik je splošni akt, s katerim občina povečuje neposredno uporabnost statuta ali odloka.

Z navodilom občina predpiše postopek ravnanja organov občinske uprave pri izvrševanju določb splošnih aktov.

3.4 PREMOŽENJE OBČINE

Občina skrbi za lokalne zadeve javnega pomena in v okviru tega ureja javne službe ter skrbi za ustvarjanje razmer gospodarskega in družbenega razvoja na lokalni ravni. Za to mora imeti ustrezno pravno podlago, primerna sredstva (premoženje) in načine za opravljanje svojih nalog (Vlaj, 2006, str. 139).

Premoženje občin delimo na dva osnovna sklopa:

- finančno premoženje (denar, pravice, kapitalske naložbe),
- stvarno premoženje (premično in nepremično premoženje).

Za upravljanje občinskega stvarnega premoženja je potrebno upoštevati naslednja načela:

- načelo dobrega gospodarja,
- načelo obnavljanja premoženja,
- načelo omejenega razpolaganja s premoženjem (javna infrastruktura, javno dobro).

3.5 FINANCIRANJE OBČINE

Financiranje občin temelji na načelih lokalne samouprave, predvsem načelu sorazmernosti virov financiranja z nalogami občin in načelu samostojnosti občin pri financiranju občinskih nalog (ZFO-1, 3. člen).

ZLS določa, da se občine financirajo:

- iz lastnih virov,
- iz sredstev države,
- z zadolžitvijo,
- z evropskimi sredstvi.

Lastni viri

Najpomembnejši lastni vir občine so dohodki od davkov (davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin).

Sredstva države

Država dodeli denarna sredstva občinam za izvajanje nujnih nalog, lahko pa jim sredstva zagotavljajo tudi prenesene naloge, ki jih izvajajo občine za državo.

Zadolževanje

Občina se lahko zadolži z izdajo vrednostnih papirjev ali z najetjem posojil znotraj države. Pogoje zadolževanja občin določa Zakon o financiranju občin⁷.

Občina se lahko zadolži samo za financiranje investicij na področju šolstva, stanovanjske gradnje in oskrbe z vodo ter investicij, ki so sofinancirane iz sredstev sklada Evropske unije (ZFO-1, 3. člen).

Občine morajo ministrstvu, pristojnemu za finance, tekoče sporočati podatke o prihodkih in odhodkih ter zadolževanju proračunov. Način in rok za sporočanje podatkov predpiše minister, pristojen za finance. Občini, ki ne sporoča podatkov v roku in na način iz prejšnjega odstavka, se začasno ustavi nakazovanje sredstev za finančno izravnavo (ZFO-UPB1, 27. člen).

⁷ Ur. l. RS, št. 32/2006, (v nadaljevanju: ZFO).

4 OBČINSKI ORGANI

ZLS (28. člen) določa, da so organi občine občinski svet, župan in nadzorni odbor. Prav tako določa zakon tudi, kakšna so njihova medsebojna razmerja.

4.1 OBČINSKI SVET

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (ZLS, 29. člen).

Občinski svet v okviru svojih pristojnosti:

- sprejema statut občine,
- sprejema odloke in druge akte,
- sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine,
- imenuje in razrešuje člane nadzornega sveta ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta,
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če ni z zakonom drugače določeno,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut občine (ZLS, 29. člen).

V okviru svojih nalog ima občinski svet urejevalno, nadzorno, volilno in funkcijo odločanja o konkretnih zadevah.

Občinski svet odloča tudi o na občino prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ (ZLS, 29. člen).

Odločitve občinski svet sprejema na svoji seji in so sprejete takrat, ko je zanje glasovala večina navzočih članov. Seje občinskega sveta sklicuje in vodi župan.

Člane občinskega sveta izvolijo občani neposredno na demokratičnih volitvah. Mandatna doba občinskega sveta traja po zakonu štiri leta. Občinski svet sestavlja od 7 do 45 članov, odvisno od števila prebivalcev v občini.

Članu občinskega sveta, županu in podžupanu preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev,

- če nastopi funkcijo ali začne upravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta, župana in podžupana,
- če odstopi (ZLS, 37. a člen).

4.2 ŽUPAN

Župan je izvršilni organ občine in ima naslednje funkcije:

- predstavniško, v okviru katere predstavlja in zastopa občino,
- predlagalno, kar pomeni, da lahko samo župan predlaga občinski proračun in zaključni račun,
- predstojniško, kar pomeni, da je župan predstojnik občinske uprave in odloča o sporih med njenimi organi,
- izvršilno.

Pristojnosti župana so še:

- predlaga sprejem statuta in odlokov občine,
- vodi seje občinskega sveta,
- je varuh zakonitosti v občini,
- odloča v upravnih postopkih,
- skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih aktov.

Župana volijo volivci s stalnim prebivališčem v občini na neposrednih in tajnih volitvah, in sicer za štiri leta.

4.3 NADZORNI ODBOR

Nadzorni organ je najvišji organ nadzora javne porabe v občini (ZLS, 30. člen).

Več o nadzornem odboru v 6. poglavju o notranjem nadzoru.

4.4 OBČINSKA UPRAVA

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti (ZLS, 49. člen).

Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana občine s splošnim aktom, v katerem so določene njene naloge in notranja organizacija.

Občinsko upravo nadzira župan, njeno delo pa vodi tajnik občine, ki ga imenuje in razrešuje župan.

Občine se lahko odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave.

Občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih prepisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti (ZLS, 50. a člen).

5 NADZOR NAD DELOM LOKALNE SAMOUPRAVE

Nadzor po SSKJ⁸ pomeni sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti.

Nadzor lahko delimo na notranji in zunanji.

5.1 NOTRANJI NADZOR

Notranji nadzor pomeni, da se opravlja znotraj občine. Opravljajo ga:

- župan,
- nadzorni odbor,
- notranja finančna kontrola.

5.2 ZUNANJI NADZOR

Pri zunanji obliki pa nadzor izvršujejo državni organi Republike Slovenije. Ti organi so:

- Računsko sodišče RS,
- Vlada, ministrstva,
- Inšpekcije,
- Upravno sodišče,
- Ustavno sodišče,
- Varuh človekovih pravic,
- Komisija za preprečevanje korupcije,
- Informacijska pooblaščenka.

Glede samih ukrepov razlikujemo dve možnosti, in sicer, da imajo nadzorne oblasti možnost razveljaviti odločitev lokalnih skupnosti, če menijo, da je nezakonita, ali pa te možnosti nimajo, pač pa lahko predlagajo, da to stori sodišče. Notranji in zunanji nadzor lahko potekata komplementarno (Lavtar v Brezovšek, Haček, 2005, str. 135).

Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave se lahko izvaja formalno ali neformalno, vedno pa ima izhodišče v ustavi in zakonu. Formalno nadzorstvo opravljajo državni organi, ti imajo določene pristojnosti in predvidene postopke. Neformalni nadzor pa opravljajo skupine ljudi, katerih kontrolna vloga temelji na življenju v skupnosti (Pečar, 1988, str. 16).

Nadzor lahko delimo tudi na čas, ko je opravljen, in sicer na predhodni ali naknadni. Pri predhodnem nadzoru gre za znamenje nezaupanja v lokalne oblasti, saj pomeni vnaprejšnje preverjanje pravilnosti. Organi, ki izvajajo nadzor, lahko ukrepajo na različne načine. Uvedejo lahkočasne ukrepe, pravico imajo pridobiti ustrezne informacije od

⁸ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

lokalnih skupnosti, hkrati pa lahko sprejmejo določene odločitve s sankcijami (Lavtar v Brezovšek, Haček, 2005, str. 138).

Načelo sorazmernosti je temeljno načelo nadzora, ki pomeni, da mora biti vsak poseg nadzornih organov sorazmeren glede na ugotovljene kršitve oziroma na pomembnost interesov, ki jih ščiti (MELLS, 8. člen).

6 NOTRANJI NADZOR

6.1 ŽUPAN

Kadar župan oceni, da so odločitve občinskega sveta nezakonite ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, lahko zadrži izvajanje le-teh. Župan občinskemu svetu predlaga, da o odločitvah ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost take odločitve. Če je odločitev občinskega sveta ponovno enaka, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču (ZLS, 33. člen).

Ob primeru pravnomočne obsodbe župana Občine Trebnje na pogojno kazen zapora zaradi treh kaznivih dejanj zlorabe uradnega položaja, je Komisija za preprečevanje korupcije opozorila na problem neučinkovitosti državnega nadzora nad delovanjem občinskih organov. Kot problem navaja neobstoje zakonske ureditve, ki bi omogočile razrešitev lokalnih funkcionarjev, s tem pa se dopušča razmah takšnih primerov (Komisija za preprečevanje korupcije, 2012).

6.2 NADZORNI ODBOR

Nadzorni odbor občine nadzira finančno poslovanje občine, in sicer razpolaganje s premoženjem občine, porabo proračunskih sredstev in finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev občine.

V skladu z zakonom o lokalni samoupravi, statutom občine, poslovníkom in drugimi predpisi opravlja nadzorni odbor svoje delo neodvisno od drugih organov.

Delo nadzornega odbora je javno. Pri svojem delu je nadzorni odbor dolžan varovati osebne podatke ter državne, uradne in poslovne skrivnosti, ki so tako opredeljene z zakonom, drugim predpisom ali z aktom občinskega sveta (ZLS, 32. člen).

V Občini Trebnje je tako kot pravnomočno obsojen župan sporen tudi način sestave nadzornega odbora občine. Ker je nadzorni odbor, kot sem že prej omenila, najvišji organ nadzora porabe javnega denarja, je smotrno, da ga vodi opozicijska stranka, predvsem pa za to usposobljena oseba. V Občini Trebnje so župan Kastelic in njegovi privrženci DROT, kot zmagovalca zadnjih volitev, izključili iz vseh odborov in komisij. To pomeni, da župan ne želi sodelovati s tistimi, ki jim občani trenutno najbolj zaupajo. Poleg tega občani niso zadovoljni z delom sedanjega nadzornega odbora, ki ga vodi g. Ratajč, saj od leta 2010 niso bili seznanjeni niti z enim poročilom nadzornega odbora (Dolenjski list, 2012).

6.2.1 SESTAVA

Občinski svet v statutu določi število članov nadzornega odbora, način imenovanja in pogoje za članstvo v nadzornem odboru. Člane nadzornega odbora je občinski svet dolžan imenovati najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji.

Člani nadzornega odbora opravljajo svojo nalogo nepoklicno, pri tem pa ne more biti hkrati član občinskega sveta, župan, podžupan, član svetov ožjih delov občine, tajnik občine itd ...

Vsak član nadzornega odbora ima pravico zahtevati in dobiti podatke od občine, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog.

6.2.2 PRISTOJNOSTI

V skladu z zakonom in statutom občine ima nadzorni odbor naslednje pristojnosti:

- nadzira razpolaganje z občinskim premoženjem,
- nadzira namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzira finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev,
- po zaključnem računu poda poročilo o poslovanju občine v preteklem letu,
- sprejema poslovniki,
- v primeru ugotovljene nepravilnosti pri razpolaganju s premoženjem, finančnem poslovanju ali porabi proračunskih sredstev obvesti pristojni organ o svojih ugotovitvah in predloži v sprejem ustrezne sklepe.

6.2.3 NAMEN IN CILJI NADZORA

ZLS v 32. členu določa, da »nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in premoženjem ter ocenjuje učinkovitost ter gospodarnost uporabe občinskih proračunskih sredstev.«

»Namen in cilji nadzora so:

- preveriti skladnost finančnega poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti ter transparentnost poslovanja,
- preveriti skladnost finančnega poslovanja s proračunom organa za leto, za katero se opravlja nadzor,
- preveriti popolnost in zakonitost prejemkov in izdatkov,
- ugotoviti pravilnost vodenja poslovnih knjig,
- poročati o ugotovljenih nepravilnostih,
- dati poročila in predloge za nadaljnje poslovanje organa« (Pravilnik o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine, 7. člen).

Kadar gre za hujšo kršitev predpisov ali večjo nepravilnost, nadzorni odbor o tem obvesti pristojno ministrstvo in računsko sodišče, v primeru prekrška ali kaznivega dejanja pa obvesti pristojni organ pregona.

6.2.4 POSTOPEK NADZORA

Postopek nadzora nadzornega odbora vključuje naslednje sestavine:

- oblikovanje letnega programa nadzora,
- oblikovanje navodil za izvedbo nadzora,
- sprejemanje postopkovnih sklepov,
- oblike posameznih opravil nadzora,
- poročilo,
- vključitev in oblike dela izvedencev,
- način obravnave ugovorov, mnenj in pripomb,
- obveščanje in druge postopkovne določbe.

Poročilo

Nadzorni odbor pripravi o izvedbi nalog nadzora ter o svojih ugotovitvah in mnenjih v postopku nadzora osnutek poročila.

Osnutek vsebuje naslov, povzetek, osnovne podatke o nadzoru (ime nadzornega odbora, ime organa, v katerem se opravlja nadzor, predmet in datum nadzora), uvod (osnovni podatki o nadzorovanem organu, pravna podlaga za izvedbo nadzora, datum in številka sklepa o izvedbi nadzora, namen in cilji nadzora), ugotovitveni del o razkritih napakah oziroma nepravilnostih pri nadzoru. »V ugotovitvenem delu se ocenjuje zakonitost in pravilnost poslovanja z občinskimi javnimi sredstvi ter učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih proračunskih sredstev« (Pravilnik o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine, 9. člen).

Osnutek poročila pošlje nadzorni odbor v pregled pristojnemu organu, ta pa v določenem roku odgovori na posamezne navedbe. Nadzorovani organ o svojih ugotovitvah napiše odzivno poročilo. Na osnovi osnutka in odzivnega poročila pripravi nadzorni odbor poročilo s priporočili in predlogi. Poročilo mora vsebovati enake sestavine kot osnutek poročila, poleg tega mora vsebovati še priporočila in predloge.

6.2.5 DEJANSKI POMEN NADZORNEGA ODBORA

Zakonsko je nadzorni odbor kot najvišji organ nadzora javne porabe v občini dobro zastavljen. Določena je njegova sestava, pristojnosti, namen in cilji ter postopek nadzora. Dejansko pa prihaja do pomanjkljivosti določb. Ena izmed njih je, da člane nadzornih odborov imenuje občinski svet, zato ti člani niso profesionalni nadzorniki. Njihov mandat je vezan na mandat občinskega sveta. Posledično njihov nadzor ni učinkovit, poleg tega porabijo več časa za opravljanje nalog. Prav tako nadzorni odbor nima instrumenta, ki bi mu bil vir neodvisnih in pravih informacij.

Poleg tega prihaja tudi do problema nezdržljivosti funkcij, saj člani nadzornih odborov opravljajo funkcijo tudi drugje. Npr. Štefan Kadoič, predsednik Nadzornega odbora Mestne občine Kranj, je bil hkrati član in podpredsednik Krajevne skupnosti Primskovo. Iz funkcije je bil razrešen s strani sveta na predlog nadzornega odbora (Lex localis, 2007, str. 2).

V slovenski literaturi ni napisanega nič konkretnega o učinkovitosti nadzornega odbora, prav tako ni javno dostopnih podatkov o ugotovitvah proračunske inšpekcije o nadzorih na občinah ali njihovih gospodarskih in negospodarskih javnih službah.

6.3 NOTRANJI FINANČNI NADZOR

Občine za zagotavljanje večje učinkovitosti poslovanja uvajajo notranji finančni nadzor, ki je eden od elementov, s katerim zagotavlja gospodarno uporabo lokalnega javnega denarja.

Finančni nadzor je sistem notranjih kontrol in notranje revizije. Sistem notranjih kontrol je celoten sestav računovodskih in drugih kontrol.

Sistem notranjih kontrol zagotavlja:

- poslovanje po zakonih, drugih predpisih in navodilih vodstva,
- pospeševanje gospodarnega, učinkovitega in uspešnega poslovanja,
- varovanje sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab in drugih nepravilnosti,
- razvijanje in ohranjanje zanesljivih računovodskih in drugih podatkov ter pravilno prikazovanje le-teh (Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah, 2. člen).

Notranje revidiranje izvajajo notranji revizorji v skladu s kodeksom poklicne etike ter s standardi notranjega revidiranja, ki jih izda minister, pristojen za finance (ZJF-UPB4, 100. člen).

6.3.1 ORGANIZIRANOST NOTRANJE FINANČNE KONTROLE

Pri organiziranju notranje finančne kontrole mora župan zagotoviti:

- da je finančno poslovanje zakonito, učinkovito in varno,
- da so evidence premoženja pregledne in pravilne,
- da ne prihaja do zlorab, napak in prevar,
- da je zagotovljen nadzor nad finančnim poslovanjem,
- da se tekoče poroča o stanju sredstev občine,
- pregled nad realizacijo prejemkov in izdatkov,
- pregled stanja in zapadlosti prevzetih obveznosti (Privar, 2012, str. 20).

Župan mora pri organiziranju notranje finančne kontrole upoštevati naslednja načela:

- »sistem notranje kontrole, vsi postopki ter poslovni dogodki morajo biti dokumentirani, dokumentacija pa dostopna,
- posle in poslovne dogodkeodobrijo ali izvajajo upravni delavci v skladu s pristojnostmi,
- dolžnosti in odgovornosti za odobravanje, izvajanje, evidentiranje in pregledovanje poslov in poslovnih dogodkov morajo biti določene za posamezne delavce,

- posli in poslovni dogodki morajo biti takoj evidentirani in razvrščeni, kar velja za celoten proces in vključuje:
 - o začetek posla oziroma poslovnega dogodka in pooblastilo za izvedbo,
 - o vse stopnje izvajanja postopka,
 - o dokončno razvrstitev v knjigovodskih evidencah,
- za dodelitev, pregled in odobritev posameznega delavca se zahteva:
 - o seznanitev z obveznostmi javne predložitve računov z odgovornostmi in dolžnostmi, ki so dodeljene vsakemu upravnemu delavcu,
 - o sistematično pregledovanje dela vsakega delavca v potrebnem obsegu in po vrstah nalog,
 - o odobritev dela v odločilnih fazah, da se zagotovi načrtovani potek dela,
- dodelitev, pregled in odobritev dela posameznega delavca zahteva:
 - o spremljanje izvajanja odobrenih postopkov in zahtev,
 - o odkrivanje in odpravljanje napak, nesporazumov in neustreznega načina dela,
 - o preprečevanje pojavljanja in ponavljanja nepravilnih dejanj,
 - o preverjanje učinkovitosti in uspešnosti dela,
- dostop do sredstev in evidenc mora biti omejen na pooblašcene osebe, ki so odgovorne za njihovo skrbništvo in uporabo« (Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah, 8. člen).

6.3.2 POGOJI ZA USTANOVITEV NOTRANJE KONTROLE

Pogoji so:

- občinam, ki imajo do 15.000 prebivalcev, ni potrebno ustanoviti notranje revizijske službe,
- občinam, ki imajo več kot 15.000 prebivalcev in manj kot 20.000 prebivalcev, ni potrebno ustanoviti notranje revizijske službe, vendar pa morajo imeti notranje revidiranje zagotovljeno na naslednji način:
 - o zaposleno morajo imeti najmanj eno osebo,
 - o uporabljati morajo storitve za izvajanje finančnega nadzora zaposlenih iz druge občine,
 - o najeti morajo zunanjšega izvajalca,
- občine, ki imajo več kot 20.000 prebivalcev, imajo notranjo revizijsko službo, v kateri je stalno zaposlena najmanj ena oseba,

Občine, ki imajo do 20.000 prebivalcev lahko organizirajo skupne notranje revizijske službe, organizirane pri eni občini, zaposleni v tej občini pa opravljajo naloge notranje kontrole pri različnih občinah (Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah, 13. člen).

6.3.3 IZVAJANJE NOTRANJEGA REVIDIRANJA

Notranje revidiranje se izvaja v skladu z načrti revizij, ki so lahko letni in dolgoročni. Letni načrt je načrt izvedbe revizij za prihodnje proračunsko leto, dolgoročni pa se uporablja do 5 let.

Vodja notranje revizijske službe izdaja načrte revizij, potrjuje pa jih župan. Revidiranje opravljajo notranji revizorji, ki izdelujejo poročila na podlagi predpisov. Naloge izvajajo redno.

Notranji revizorji imajo pravico do vpogleda podatkov, ki jih potrebujejo za učinkovito izvedbo. O svojih ugotovitvah notranji revizor poroča županu občine.

V primeru ugotovljenih napak pri reviziji mora župan izvesti potrebne ukrepe za njihovo odpravo.

6.3.4 DEJANSKA VLOGA NOTRANJEGA REVIDIRANJA

Iz poročil SIGME⁹, revizijskih poročil Računskega sodišča RS in podatkov Urada RS za nadzor proračuna je bilo ugotovljeno, da se sistem notranjega nadzora javnih financ, kot je bil predpisan v zakonodaji, v praksi ni izvajal zaradi pomanjkanja ustreznega znanja odgovornih oseb. Vlada RS je zato leta 2005 sprejela Strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ v RS za obdobje od 2005 do 2008, v kateri je bil posebej izpostavljen problem slabe pokritosti funkcije notranjega revidiranja v občinah, saj je v tistem obdobju notranje-revizijsko službo zagotavljalo le 38 občin od skupaj 194. Od sprejema Strategije razvoja notranjega nadzora javnih financ v RS je minilo že osem let, vendar ta problem še vedno ostaja in se odraža v majhnem številu notranje-revizijskih služb, njihovi usposobljenosti ter kadrovski podhranjenosti. Zakonsko obvezo notranjega revidiranja tako občine zagotavljajo z najemom zunanjega izvajalca notranjega revidiranja. Skleпам, da so prednosti najema zunanjega izvajalca notranjega revidiranja predvsem nižji stroški in lažje zagotavljanje nepristranskosti in neodvisnosti delovanja.

Z vidika zakonske obveze o zagotavljanju notranje revizije se občine delijo na tiste, ki so notranjo revizijo primorane zagotavljati vsako leto, ter tiste, ki so jo dolžne zagotavljati enkrat v treh letih. Raziskava, ki je bila izvedena v letu 2009, je pokazala, da je 65 anketiranih občin zadostilo tej zadevi, 24 anketiranih občin teh obveznosti ni izpolnilo, od tega 11 občin ni nikoli imelo notranje revizije. Kot razloge, zakaj občine niso izvajale notranje revizije, so največkrat navajale velike stroške, da je bila revizija naročena, vendar se ni izvedla do konca, da ni bila potrebna, ker je revizijo opravilo Računsko sodišče RS. Poleg tega je večina anketiranih občin, ki so izvedle notranjo revizijo, navedla, da so za notranjo revizijo najele zunanjega izvajalca (Adlešič, 2010, str. 69).

⁹ angl. Support of Improvement in Governance and Management in CEES.

7 DRŽAVNI NADZOR

Pri državnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi gre za sistem pravil, s katerimi država postavlja meje, do kot smejo organi lokalnih skupnosti pri opravljanju svoji nalog, določa mehanizem organov, ki izvajajo nadzor, ter določa instrumentarij pravnih sredstev, s katerimi morajo ti organi posredovati in biti pri tem čim bolj učinkoviti (Šmidovnik, 1997, str. 7).

Državni organi v skladu z ustavo nadzorujejo zakonitost poslovanja občinskih organov.

Za delo lokalnih oblasti so potrebni različni nadzori, od katerih ima vsak svoj utemeljeni razlog (*raison d'etre*), cilje in probleme. Gre za pravni, politični in finančni nadzor, ki sem jih razvrstila v poglavje o notranjem in zunanjem nadzoru.

Nadzor nad izvirnimi nalogami

Kadar gre za opravljanje izvirnih nalog, je nadzor države omejen izključno na nadzor zakonitosti izvrševanja izvirnih pristojnosti. Tako smejo sodišča in drugi državni organi presojeti le, ali so splošni in individualni akti v skladu z ustavo in zakoni ali niso.

Nadzor nad prenesenimi nalogami

Pri nadzoru nad prenesenimi nalogami je pomembno dvoje dejstev: v primeru prenosa državnih nalog lokalnim skupnostim mora država po načelu koneksitete zagotoviti pogoje za njihovo izvrševanje (finančna sredstva, prostori, oprema, usposobljeno uradništvo), organi lokalnih skupnosti pa morajo te naloge izvrševati neposredno na podlagi zakona in nimajo pravice sprejemati splošnih aktov, s katerimi bi urejali izvajanje teh nalog. V tem primeru državni organi ne nadzorujejo le zakonitosti, temveč tudi strokovnost in primernost opravljanja nalog (Lavtar v Brezovšek in Haček, 2005, str. 133-134).

7.1 RAČUNSKO SODIŠČE RS

Računsko sodišče RS je organ posebne vrste, ker opravlja take naloge, ki jih ne moremo razvrstiti v nobeno od treh klasičnih vej oblasti, zakonodajno, izvršilno in sodno. Po Ustavi RS je računsko sodišče najvišji organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS. Pri svojem delu je računsko sodišče neodvisno in vezano le na Ustavo in zakon (Rakar, 2010, str. 10).

Aktov, s katerimi računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali pred drugimi državnimi organi.

Računsko sodišče revidira:

- poslovanje uporabnikov javnih sredstev,
- pravilnost in smotrnost poslovanja,
- akt o preteklem in akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev (ZRacS-1, 20. člen).

Uporabniki javnih sredstev so:

- pravna oseba javnega prava,
- pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja:
 - o da je prejela pomoč iz proračuna lokalne skupnosti, državnega proračuna ali iz proračuna Evropske unije,
 - o da izvaja javno službo na podlagi koncesije,
 - o da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri je država ali lokalna skupnost večinska lastnica
- fizična oseba, če zanjo velja:
 - o da je prejela pomoč iz proračuna lokalne skupnosti, državnega proračuna ali iz proračuna Evropske unije (Rakar, 2010, str. 21).

Poslovanje uporabnika javnih sredstev je sestavljeno iz:

- poslovanja v ožjem pomenu, pri katerem gre za dejanja uporabnikov, ki vplivajo na njegove prejemke, izdatke, prihodke ali odhodke ter na obveznosti do virov sredstev
- poslovanja v širšem pomenu, pri katerem gre za dejanja uporabnika, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, dolga in okolja ter zagotavljanje javnih dobrin (ZRacS-1, 20. člen).

Računsko sodišče ima tri člane, in sicer predsednika ter dva namestnika, ki jih imenuje državni zbor na predlog predsednika države. Vsi trije člani sestavljajo senat računskega sodišča in imajo status funkcionarja.

7.1.1 VRSTE REVIZIJ RAČUNSKEGA SODIŠČA

Revizije računovodskih izkazov

Pri reviziji računovodskih izkazov gre za zbiranje dokazov o uradnih trditvah v računovodskih izkazih revidiranja. Poteka v dveh delih, in sicer v prvem delu se opravi splošen pregled revidiranja in oceni delovanje notranjih kontrol, v drugem delu pa se pripravi načrt preizkusa podatkov, izkazanih v računovodskih izkazih. Ti preizkusi se opravljajo s pomočjo tehnik opazovanja, poizvedovanja, izračunavanja, pregledovanja in preučevanja dokazov (Rakar, 2010, str. 29).

Revizijski cilji pri tem so popolnost, točnost, obstoj, pravice in dolžnosti, časovna razmejitev, vrednotenje ter predstavitev in razkritje.

Revizije pravilnosti poslovanja

Namen revizije pravilnosti poslovanja je ugotavljanje ali revidiranec upošteva zakone, predpise in druge pravilnike. Lahko se povezuje z revizijami računovodskih izkazov. Revizor si mora za odkrivanje napak, nepravilnosti in nezakonitih dejanj pripraviti primerne postopke, ki mu bodo v pomoč (Rakar, 2010, str. 37).

Revizije smotrnosti poslovanja

Bistvo revizije poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti in o uspešnosti poslovanja. Proces ali program, za katerega menimo, da izpolnjuje te tri pogoje, lahko štejemo kot smotrni (Rakar, 2010, str. 47).

7.1.2 FAZE REVIZIJSKEGA PROCESA

Predrevizijska poizvedba

Zakon o računskem sodišču (26. člen) določa, da se lahko pred uvedbo revizije od uporabnika javnih sredstev zahtevajo vsa obvestila, knjigovodske listine ter druga dokumentacija, ki je potrebna za izvedbo revizije.

Revizijski postopek

Revizijski postopek je sestavljen iz treh faz, in sicer iz faze načrtovanja revizije, izvajanja revizije ter poročanja o ugotovitvah revizije.

Revizijski postopek se začne z izdajo sklepa o izvedbi revizije, ki mora biti vročen vsem revidirancem in ga izda vrhovni državni revizor na podlagi programa dela računskega sodišča. Po pravnomočnosti sklepa o izvedbi revizije se na spletnih straneh računskega sodišča pojavi informacija, da se je revizija pričela. Zoper sklep o izvedbi revizije je dopusten ugovor pri računskem sodišču, ki mora biti vložen v roku 8 dni. Senat računskega sodišča lahko odloča o ugovoru zoper sklep tako, da ga zavrže, zavrne ali sprejeme kot utemeljenega (Rakar, 2010, str. 57–60).

Fazi načrtovanja revizije sledi faza izvajanja revizije. V fazi izvajanja revizije je potrebno pridobiti ustrezne revizijske dokaze, na katerih bo temeljilo revizijsko mnenje. Izvajanje revizije obsega pregled sistemov in podsistemov poslovanja, pregled knjigovodskih listin in drugih dokumentov, pregled prostorov, objektov in naprav ter druga revizijska dejanja (Rakar, 2010, str. 61).

Fazi izvajanja revizije sledi faza poročanja o ugotovitvah revizije, kjer se izda osnutek revizijskega poročila, sledi predlog revizijskega poročila in končno revizijsko poročilo. V končnem revizijskem poročilu računsko sodišče poda mnenje o poslovanju revidiranca. Revizijsko poročilo izda predsednik in se objavi na spletnih straneh računskega sodišča (Rakar, 2010, str. 63-70).

Porevizijski postopek

Porevizijski postopek začne teči, ko so bile uporabniku javnih sredstev razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti. Revidiranec mora računskemu sodišču predložiti odzivno poročilo, v katerem poroča o odpravljanju razkritih nepravilnosti oziroma nesmotrnosti, v roku od 30 do 90 dni od vročitve (Rakar, 2010, str. 70).

7.1.3 ŠTEVILO REVIZIJ RAČUNSKEGA SODIŠČA RS NA PODROČJU LOKALNIH SKUPNOSTI

O nadzoru računskega sodišča nad porabo javnih sredstev v občinah je bila izvedena raziskava, ki je zajela celotno obdobje delovanja računskega sodišča od leta 1995 do konca leta 2008. Ugotovili so, da računsko sodišče ne zagotavlja zadovoljivega in ustreznega obsega revidiranja v vseh slovenskih občinah. Kar 41 % občin Računsko sodišče RS do konca leta 2008 še ni revidiralo, kar je zaskrbljujoče. Raziskava je pokazala, da obstajajo razlike v številu opravljenih revizij med mestnimi, srednjimi in malimi občinami. Najbolj pogosto je računsko sodišče revidiralo mestne občine (trikrat in večkrat v proučevanem obdobju). Vzrok za to naj bi bil predvsem v tem, da večje občine razpolagajo z večjimi proračunskimi sredstvi in premoženjem kot srednje in male občine. Vsaj enkrat je bilo do konca leta 2008 revidiranih 84 % od skupaj 86 srednjih občin, ki imajo več kot 5.000 prebivalcev. Najslabše pa je zagotovljeno revidiranje malih občin z manj kot 5.000 prebivalci, saj 64 % od skupaj 113 malih občin računsko sodišče še nikoli ni revidiralo (Štefe, 2010, str. 11–15).

Iz letnega poročila računskega sodišča za leto 2012 izhaja, da je računsko sodišče v letu 2012 izvedlo 34 revizij na področju lokalne skupnosti. S tega področja je izdalo 14 revizijskih poročil. V 11 primerih je bil cilj izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine, v 3 primerih pa je bil revizijski cilj izreči mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja občine. V enajstih poročilih je bilo izrečeno negativno mnenje, v treh pa mnenje s pridržkom (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2012, str. 66).

Tabela 1: Število revizij in revizijskih poročil

Leto	Število revizij	Število revizijskih poročil
2012	34	14
2011	24	5
2010	20	6

Vir: Letno poročilo Računskega sodišča RS (2010-2012).

7.1.4 NAJPOGOSTEJŠE UGOTOVITVE RAČUNSKEGA SODIŠČA RS

Revizijska poročila, izdana v letu 2012, so zajela pravilnost poslovanja ter pravilnost in smotrnost dela poslovanja občin. V revizijskih poročilih so izpostavljene najpogostejše nepravilnosti, ki jih je ugotovilo Računsko sodišče RS pri delovanju občin, in te so:

- nepravilnosti, v Občini Postojna, pri podelitvi koncesij za opravljanje lokalne gospodarske javne službe ter nepravilnosti pri ustanovitvi osebe zasebnega prava,
- glede koncesije je računsko sodišče v reviziji ugotovilo nepravilnosti pri pripravi razpisne dokumentacije ter pri določanju vsebine koncesijske pogodbe, občina namreč meril za izbor koncesionarja, pogojev, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, plačila ter časa trajanja koncesije ni določila v skladu z Odlokom o koncesiji za opravljanje lokalne gospodarske javne službe,

- Občina Postojna je ravnala nepravilno tudi pri nakazilu sredstev, pri prenosu zemljišč ter izdaji soglasja k zadolžitvi tej gospodarski družbi,
- izmed nepravilnosti v Občini Kočevje posebej izpostavljajo sklenitev dveh »in-house« pogodb za izvedbo investicij, pri katerih niso bili izpolnjeni pogoji v skladu z določili Zakona o javnem naročanju (8. točka prvega odstavka 17. člena), saj občina ni imela nadzora nad poslovanjem javnega podjetja,
- Občina Šentjur je na kar 54 proračunskih postavkah izvršila za 1.475.445 evrov več plačil, kot so znašala načrtovana sredstva, in da je v letu 2010 prevzela za 1.516.701 evrov več obveznosti, kot je imela načrtovanih sredstev.

V letu 2012 je računsko sodišče zaključilo z izvajanjem nekaterih prečnih revizij, ki omogočajo preveritev ožjega dela poslovanja občin, ugotavljanje dobrih praks ter morebitnih pomanjkljivosti zakonodaje. V prečno revizijo občin so bile vključene mestne občine Ljubljana, Murska Sobota in Nova Gorica. V vseh treh občinah so bile ugotovljene podobne nepravilnosti:

- občine nimajo popolne evidence o zemljiščih v skupni lasti,
- zemljišča, ki so bila predmet menjave ali prodaje, občine niso vključile v letne načrte razpolaganja,
- pogosto tudi vrednost zemljišč pred odsvojitvijo ni bila ocenjena, ali pa so bile cenitve starejše od šestih mesecev,
- v primerih prodaje zemljišč, ko se gradnja ni začela v roku, ki je bil določen kot bistvena sestavina pogodbe, pa se občina na zamudo ni odzvala na zakonsko predviden način,
- nepravilnosti je računsko sodišče ugotovilo tudi pri preveritvi odhodkov za delo občinskih svetov, občine namreč izplačujejo sredstva za namene, ki niso povezani z delom občinskega sveta in sicer za opremo za piknik, avtobusne prevoze, individualne tečaje tujih jezikov itd. (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2012, str. 67-68).

Na podlagi izvedene raziskave in letnih poročil Računskega sodišča RS sklepam, da ima Računsko sodišče kot eden izmed organov nadzora nad porabo javnih sredstev pomembno vlogo pri odkrivanju nepravilnosti v občinah. Pomanjkljivost dela Računskega sodišča RS vidim v tem, da ne izvaja revizij nad malimi občinami, saj je teh v Sloveniji že več kot polovica vseh ustanovljenih, vse te pa prav tako razpolagajo s finančnimi sredstvi, s katerimi se zadovoljujejo potrebe in interesi prebivalcev. Ni pa krivda samo na strani Računskega sodišča, temveč tudi na strani države, ki nima strategije, ki bi določala jasne cilje na področju občin in na ta način dopušča, da je manjših občin vedno več, te pa brez dodatnega financiranja iz državnega proračuna ne morejo izvajati vseh nalog. Zaradi večjega števila občin je tudi preglednost nad njimi manjša.

7.2 VLADA IN MINISTRSTVA

7.2.1 VLADA IN NJENE PRISTOJNOSTI

Vlada Republike Slovenije je najvišji organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS (ZVRS-UPB1, 1. člen).

Vlada opravlja tri funkcije:

- politično-predlagalno,
- politično-izvršilno,
- upravno.

V okviru politično-predlagalne funkcije vlada predlaga državnemu zboru v sprejem politične odločitve, kot so zakoni, državni proračun, nacionalni programi in drugi splošni akti.

V okviru politično-izvršilne funkcije vlada na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov določa, usmerja in usklajuje izvedbo državne politike.

V okviru upravne funkcije vlada usmerja državno upravo preko ministrstev.

Vlada tudi skrbi za izvedbo zakonov in drugih predpisov, uresničuje pravice in dolžnosti, ki se nanašajo na državo kot ustanoviteljico zavodov in gospodarskih družb, upravlja s premoženjem države, pripravo proračunskega memoranduma ter zastopa državo kot pravno osebo.

Vlado sestavljajo predsednik vlade ter ministri in ministrice, ki so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru.

7.2.2 MINISTRSTVA

Ministrstvo je najvišji organ, pristojen za določeno področje državne uprave, katerega delo vodi minister.

Vlada RS ima dvanajst ministrstev in sicer:

1. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
2. Ministrstvo za finance,
3. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo,
4. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor,
5. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport,
6. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje,
7. Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo,
8. Ministrstvo za obrambo,
9. Ministrstvo za pravosodje,

10. Ministrstvo za kulturo,
11. Ministrstvo za zdravje,
12. Ministrstvo za zunanje zadeve (Vlada RS).

7.2.3 VLOGA MINISTRSTEV PRI NADZORU

V Republiki Sloveniji velja razpršena oblika nadzora, saj lokalne skupnosti nadzira več ministrstev, ki so zadolžena za nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov (odločbe, sklepi) lokalnih skupnosti.

Izvajanje nalog iz izvirne pristojnosti je dolžnost občin, zato pristojna ministrstva nadzorujejo tudi, ali občina sploh izvaja te naloge, ki jih določa zakon, oziroma ali jih izvaja v skladu z zakonom. Ministrstva izvajajo nadzorstvo tudi nad izvajanjem tistih nalog iz izvirne pristojnosti, ki jih občina določi za svojo pristojnost. To so predvsem izbirne gospodarske javne službe, pospeševalne naloge itd. Takšne naloge mora občina opravljati v skladu z zakonom (Lavtar v Brezovšek, Haček, 2005, str. 145–146).

Če ministrstvo ugotovi, da določen akt iz izvirne pristojnosti ni izdan v skladu z ustavo ali zakonom, mora na to opozoriti občinski organ in mu predlagati rešitve. Če občinski organ ne uskladi akta z ustrezno zakonodajo, ministrstvo predlaga vladi, da naj zahteva postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti. Vlada lahko na predlog ministrstva predlaga sodišču, da zadrži izvrševanje predpisa ali akta občine, če bi njegova izvršitev povzročila škodljive posledice za ljudi, večjo gospodarsko škodo ali kršitev pravic in svoboščin občanov (ZLS, 88. a člen).

Če ministrstvo ugotovi, da kateri od občinskih organov ravna v nasprotju z zakonom ali drugim predpisom, je dolžno na to opozoriti občinski organ in mu predlagati ustrezne rešitve.

Ministrstva v zadevah iz prenesene pristojnosti odločajo o pritožbah zoper odločbe prve stopnje, ki jih izdajajo občinski organi ter nadzorujejo strokovnost in primernost dela občinskih organov.

Če občinski organ ne izvrši nalog v skladu z navodili ministrstva, lahko ministrstvo na stroške občine opravi državno nalogo v primeru, če bi zaradi neizvajanja te naloge nastale posledice, ki so škodljive za ljudi, okolje in premoženje.

Če občinski organ kljub opozorilom ne opravi prenesenih zadev, ali jih ne izvrši pravilno in v določenem roku, lahko ministrstvo predlaga vladi, naj začne postopek za odvzem prenesenih nalog in jih prenese na upravno enoto (Privar, 2012, str.40).

Primer: Ministrstvo o sporni nabavi mariborskih radarjev

Ministrstvo za finance je v novem dopisu Mestni občini Maribor potrdilo navedbe o resnih kršitvah zakonodaje pri celotnem poslu nabave radarjev. Ministrstvo se je o spornem projektu izreklo že prvič, ko so na pobudo informacijske pooblaščenke pregledali pogodbo med mariborsko občino in dobaviteljem Iskra Sistemi ter v njej ugotovili nepravilnosti.

Na ministrstvu namreč ugotavljajo, da sta obravnavanje in odločanje o investiciji potekala na strokovno pomanjkljivih izhodiščih. Občina pri tem ni pripravila ustreznih investicijskih dokumentov, projekt ni bil vključen v pripravo občinskih proračunov, pri čemer gre za kršitev Zakona o javnih financah in pristojne vladne uredbe.

Občina ne bi smela podpisati pogodbe s podjetjem Iskra Sistemi, ki je postavilo radarje, ampak bi morala razpis razveljaviti. Zakonodaja namreč določa, da bi se morala občina pogajati z vsemi tremi podjetji, vendar tega ni storila.

Po mnenju ministrstva bi morala občina, zaradi spremembe predmeta investicije, znova pripraviti investicijsko dokumentacijo in objaviti nov razpis. (Povzeto po: Delo, 2012)

Primer: Ministrstvo o subvencijah v kmetijstvu

Združenje občin Slovenije je na Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano naslovilo eno od vprašanj občine članice, ki jo je zanimalo, če lahko objavi razpis za subvencije v kmetijstvu za preteklo leto. V celoti so namreč želeli razdeliti sredstva za sofinanciranje že realizirane investicije v opremo za predelavo mesa in mleka ter nakup kmetijske mehanizacije, opremo hlevov in posodobitve skladišč.

V odgovoru je ministrstvo opozorilo na to, da namerava občina podpreti dve vsebini, ki se ne obravnavata po enaki pravni podlagi Evropske unije. Podpora predelavi in trženju sodi pod pravila, ki veljajo za gospodarstvo, kar sodi pod Ministrstvo RS za finance. Področje sofinanciranja nakupa kmetijske mehanizacije, opreme hlevov in posodobitve skladišč pa sodi v sklop tako imenovanih skupinskih izjem v kmetijstvu. (Povzeto po: Združenje občin Slovenije, 2012)

Iz navedenih primerov, ki jih v praksi najdemo vedno več, je razvidno, da ministrstva opozarjajo občine na nepravilnosti, jim dajejo predloge in svetujejo. Vendar to za učinkovit nadzor ni dovolj. V Sloveniji je občin bistveno preveč, nad njimi imajo ministrstva težji pregled. Zakon namreč ne razlikuje med velikimi, srednjimi in malimi občinami, temveč vsem nalaga enake obveznosti. Poleg tega ministrstva nimajo točnih podatkov, ker veliko občin evidenc ne vodi pravilno in niti ne vedo natančno, v kakšnem stanju so občine. Tudi ni z zakonom določenih sankcij, s katerimi bi se sankcioniralo občinske organe, ki pogosto delajo na lastno pest. Tako so v sistemu, ki ga imamo, volivci edini, ki presodijo, ali je občinsko delovanje dobro ali tako slabo, da je potrebna zamenjava občinske oblasti.

7.3 UPRAVNO SODIŠČE

7.3.1 VLOGA UPRAVNEGA SODIŠČA PRI NADZORU

Glede na obseg presoje v upravnem sporu obstajata dve možnosti, in sicer kasacijski spor ter spor polne jurisdikcije. V upravnem sporu se praviloma vodi kasacijski spor, drugi pa le izjemoma.

Kasacijski spor pomeni, da če sodišče ugotovi, da je izpodbijani pravni akt nezakonit, potem upravni akt odpravi in vrne zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu, ki je ta akt izdal. Sodišče ne odloči samo, ker bi s tem poseglo v drugo vejo oblasti (izvršilno), lahko pa poda smernice za vodenje postopka.

Spor polne jurisdikcije pa pomeni, da sodišče samo odloči meritorno o pravici ali obveznosti in to izjemoma:

- če je upravni organ posegel v pravice in svoboščine stranke,
- kadar gre za molk organa (molk organa pomeni po ZUS-1 tudi, če v treh letih zadeva ni dokončno odločena),
- če je bil v teh zadevah že sprožen upravni spor, vendar upravni organ ni upošteval usmeritev sodišča,
- če bi z vrnitvijo v ponovno odločanje zaradi zamude nastopila nepopravljiva škoda.

Upravno sodišče izvršuje nadzor nad zakonitostjo upravnih aktov, ki sodijo v pristojnost lokalnih skupnosti. Če sodišče ugotovi, da je upravni akt nezakonit, ga vrne občinskemu organu, ki ga je izdal, in ga usmeri v to, kako naj popravi ta akt in pravilno vodi postopek (Privar, 2012, str. 46).

Upravno sodišče odloča o tožbi zoper ugotovitev občinskega sveta o prenehanju mandatne dobe članu občinskega sveta, županu ali podžupanu.

7.3.2 ŠTEVILO UPRAVNIH SPOROV MED LOKALNO SKUPNOSTJO IN NASPROTNO STRANKO

Število upravnih sporov med lokalno samoupravo in nasprotno stranko (lahko tudi med dvema občinama), ki jih je obravnavalo Upravno sodišče RS, med letoma 2003 in 2012 je bilo 103. Največje število upravnih sporov je bilo v letu 2010, kar 26. Kar v 38 primerih se ugotovi stranki, v 4 primerih se ji delno ugotovi (Upravno sodišče, pravna praksa).

Upravno sodišče RS opravlja pomembno vlogo pri nadzoru nad zakonitostjo upravnih aktov, ki sodijo v pristojnost lokalnih skupnosti. Največji problem, s kateri se ubadajo Upravno sodišče RS ter ostala sodišča, so sodni zaostanki. Ne glede na to, da sodišče ugotovi stranki, je stranka utrpela posledice, če do končne odločitve pride šele po parih letih. Računsko sodišče je v revizijskem poročilo navedlo ukrepe, ki prispevajo k povečanju števila sodnih zaostankov. Ti so predvsem; velike spremembe na področju

pravosodja, ki se odražajo predvsem v velikem številu novih in spremenjenih predpisov, te spremembe zahtevajo dodatno delo za učenje in usposabljanje, podaljšujejo čas reševanja, v preteklosti podzakonski akti tudi niso bili pripravljene sočasno z zakoni. Možne rešitve, s katerimi bi zmanjšali problem, so zagotavljanje dodatnih človeških virov predvsem tistim sodiščem, ki so najbolj obremenjena s številom pomembnejših zadev, z usposabljanjem, s pogostejšim izvajanjem nadzorov ministra ter predsednikov višjih sodišč nad nižjimi sodišči (Povzeto po: Revizijsko poročilo, 2011).

Primer: Izdaja sklepa stvarno nepristojnega organa

V zadevi oprostitve plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča je na prvi stopnji z izpodbijano odločbo odločil župan, čeprav po določbah ZLS in ZSZ ni bil stvarno pristojen za odločanje.

Župan Občine Piran je s sklepom odločil, da se zavrne vloga tožeče stranke za podaljšanje oprostitve plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za stanovanjski objekt. Tožeča stranka je bila namreč s sklepom dne 9. 2. 2009 oproščena plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za obdobje petih let, ki se je izteklo dne 30. 4. 2010. Na podlagi 3. odstavka 59. člena Zakona o stavbnih zemljiščih začne teči 5-letna upravičenost za oprostitvev plačila nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča od dneva vselitve v stanovanje. Ker je 5-letni rok od vselitve tožeče stranke že potekel, zakonodaja pa ne predvideva možnosti podaljšanja oprostitve plačila, tožeča stranka ne izpolnjuje pogojev za podaljšanje oprostitve.

Navedeni sklep tožeča stranka s tožbo izpodbija, in sicer iz razloga nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in nepravilne uporabe materialnega prava. Tožena stranka predlaga sodišču, da tožbo kot neutemeljeno zavrne.

Tožba je utemeljena.

V upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava. Na drugi stopnji pa odloča župan, če ni z zakonom drugače določeno. »Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 18/84 do 44/97 – ZSZ) v 2. odstavku 62. člena določa, da nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča določi zavezancu iz 1. odstavka občinski upravni organ, pristojen za družbene prihodke. Odlok o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v Občini Piran (Uradne objave Primorskih novic št. 48/03, 10/04, 45/05, 6/07, 52/07, 28/08, 01/09, 30/09 in 08/10) sicer v 3. odstavku 15. člena določa, da o oprostitvi letnega plačila nadomestila na podlagi zahtevka zavezanca v primerih iz 3. odstavka tega člena odloča župan Občine Piran na predlog občinskega organa pristojnega za odmero nadomestila. Navedeno določilo Odloka pa je neskladno s citiranimi zakonskimi določbami ZLS in ZSZ, zato je sodišče pri odločanju o zadevi neposredno uporabilo zakon, ki ureja to področje odločanja. V tej upravni zadevi je na prvi stopnji z izpodbijano odločbo odločil župan, čeprav po citiranih določbah ZLS in ZSZ ni bil stvarno pristojen za odločanje« (Upravno sodišče - sodna praksa, 2010). Kar pomeni, da je izpodbijano odločbo izdal stvarno nepristojen organ. Izdaja odločbe po

stvarno nepristojnem organu je bistvena pomanjkljivost, zaradi katere presoja pravilnosti uporabe materialnih in procesnih predpisov ni mogoča.

»Glede na navedeno je sodišče v skladu s 1. točko 1. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 119/08-odl.US, 107/09-odl.US in 62/10 – ZUS-1) tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo v skladu s 3. odstavkom istega člena vrnilo pristojnemu organu v ponoven postopek« (Upravno sodišče-sodna praksa, 2010). (Povzeto po: Upravno sodišče - sodna praksa, 2010)

7.4 USTAVNO SODIŠČE

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V razmerju do drugih državnih organov je neodvisen in samostojen državni organ (ZUstS-UPB1, 1. člen). »Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo dajati ustavnemu sodišču na njegovo zahtevo v vpogled podatke, spise in druge listine, sodišča pa tudi pravno pomoč« (ZUstS-UPB1, 5. člen).

7.4.1 VLOGA USTAVNEGA SODIŠČA PRI NADZORU

Ustavna pritožba

Ustavno pritožbo se po prvem odstavku 50. člena ZUstS vložijo zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe.

Vložiti jo je mogoče potem, ko so bila v zadevi izčrpana vsa pravna sredstva, in sicer v roku 60 dni od dneva vročitve posamičnega akta. Vložiti jo je potrebno v pisni obliki ali na obrazcu za vložitev ustavne pritožbe, objavljen na spletni strani Ustavnega sodišča. Ustavne pritožbe ni mogoče vložiti v primeru, če z aktom niso bile kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine s hujšimi posledicami za pritožnika (Ustavno sodišče RS, 2011).

»Ustavna pritožba vsebuje podatke o:

- izpodbijanem posamičnem aktu,
- navedbi organa, ki je akt izdal, njegovo opravilno številko in datum izdaje akta,
- človekovih pravicah ali temeljnih svoboščinah, ki bi naj bile kršene, z navedbo razlogov, s katerimi so utemeljene kršitve,
- datum vročitve izpodbijanega posamičnega akta pritožniku,
- polnem osebnem imenu in stalnem ali začasnem prebivališču pritožnika, če gre za fizično osebo,
- imenu in sedežu pravne osebe,
- osebnem imenu, nazivu, ali funkciji zastopnika pravne osebe,
- drugi podatki določeni s Poslovníkom ustavnega sodišča« (Privar, 2012, str. 34).

K ustavni pritožbi je potrebno predložiti kopijo izpodbijanega posamičnega akta, vse druge akte, izdane v postopku, ter listine, ki dokazujejo, da se kršijo človekove pravice.

Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrže:

- če je vložena prepozno,
- če jo je vložila oseba, ki do tega ni upravičena,
- če niso bila izrabljena vsa pravna sredstva,
- če pomanjkljive pritožbe pritožnik ne dopolni v skladu s pozivom (ZUstS, 55. člen).

O sprejeti ustavni pritožbi sodišče obvesti organ, ki je izdal izpodbijani akt.

Ustavni sodnik lahko z razporedom dela od organa, ki je izdal posamični pravni akt, ki se izpodbija, zahteva podatke in pojasnila, ki so potrebni pri odločanju.

Ustavno sodišče sprejeto ustavno pritožbo obravnava na nejavni seji, lahko pa tudi na javni seji.

Postopek odločanja o ustavni pritožbi se ustavi, če pritožnik ustavno pritožbo umakne. »Ustavno sodišče z odločbo ustavno pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali pa ji ugodi in posamični akt deloma ali v celoti odpravi ali razveljavi in vrne zadevo organu, ki je pristojen za odločanje« (ZUstS, 59. člen).

Če izpodbijani posamični akt temelji na predpisu ali splošnem aktu, ki je bil izdan za izvrševanje javnih pooblastil in je v nasprotju z ustavo ali zakonom, sodišče začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti.

Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov presoja ustavnost in zakonitost zakonov, predpisov, splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ter skladnost zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami (Privar, 2012, str. 35).

Zahtevo za uvedbo postopka lahko vložijo:

- državni zbor,
- najmanj tretjina poslancev državnega zbora,
- državni svet,
- vlada,
- sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče,
- varuh človekovih pravic,
- reprezentativni sindikati (ZUstS, 23. člen).

Vsak, ki izkaže pravni interes, lahko začne postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov. O pravnem interesu govorimo takrat, ko nek predpis ali pravni akt posega v pravice, pravne interese ali položaj posameznika.

Ustavno sodišče lahko pobudo zavrne, zavrže ali sprejme. Če jo zavrne, pomeni, da ni utemeljena ter da od odločitve sodišča ni mogoče pričakovati rešitve pravnega vprašanja. Pobudo zavrže, če niso izpolnjeni določeni pogoji. Če pa sodišče pobudo sprejme, potem nadaljuje z odločanjem.

O sprejetju ali zavrnitvi ustavno sodišče odloča s sklepom. Sklep sprejme z večino glasov navzočih sodnikov.

Postopek za preizkus pobude oziroma postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti lahko sodišče ustavi, če vlagatelj še pred sprejetjem odločitve pobudo umakne ali ne da zahtevanih podatkov v določenem roku.

Ko je obravnava končana, sodišče ugotovi, ali je določen predpis v skladu z ustavo in zakoni ali ne. Če predpis ni v skladu z ustavo in zakoni, ga sodišče razveljavi ali odpravi. Kadar je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti, predpis odpravi, drugače ga razveljavi.

Ustavno sodišče je leta 2012 rešilo 336 zadev, 81 odločb in 255 sklepov. 26 zadev se je nanašalo na lokalno skupnost. Od tega je izdalo 9 sklepov in 17 odločb. Ustavnost in zakonitost je Ustavno sodišče presojalo na naslednjih področjih; prostorska ureditev, kategorizacija cest, izredna seja občinskega sveta, sprejem statuta, grb občine (Ustavno sodišče RS, 2011).

Izmed številnih zadev, ki jih je obravnavalo Ustavno sodišče, sem v diplomski nalogi analizirala tri primere (v nadaljevanju).

Primer 1: Povzetek sklepa Ustavnega sodišča o razveljavitvi občinskega Odloka o avto-taxi prevozih

Občina Hoče-Slivnica je dala pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti 3. člena Odloka o avto-taxi prevozih.

Pobudnica je izpodbijala 3. člen Odloka o avto-taxi prevozih, ki ga je izdal Mestni svet Mestne občine Maribor, po katerem lahko dovoljenje za opravljanje avto-taxi prevozov pridobijo le pravne osebe s sedežem v občini Maribor ali podjetniki s stalnim prebivališčem v občini, če izpolnijo pogoje, predpisane z zakonom in z izpodbijanem odlokom. Odlok naj bi podjetnikom zunaj sedeža Mestne občine Maribor omejeval pravico izvajanja gospodarske dejavnosti in s tem kršil 74. člen Ustave. Kršil naj bi tudi 2. Člen in tretjo alinejo 5. Člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence.

Ker pobudnica, po mnenju ustavnega sodišča, ne izkazuje pravnega interesa, je njeno pobudo za oceno ustavnosti zavrglo. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi sodnikov proti enemu, dr. Ribičič je namreč podal odklonilno mnenje. (Povzeto po: Ustavno sodišče RS, 2002).

Primer 2: Povzetek odločbe ustavnega sodišča o razveljavitvi občinskega Odloka o merilih in kriterijih za določanje višine priključnin na vodovodno in kanalizacijsko omrežje

Računsko sodišče je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka Mestne občine Maribor o merilih in kriterijih za določanje višine priključnin na vodovodno in kanalizacijsko omrežje.

Mestna občina Maribor je sprejela Odlok o merilih in kriterijih za določanje višine priključnin na vodovodno in kanalizacijsko omrežje. Ob reviziji poslovanja pa je bilo ugotovljeno, da dve javni podjetji zaračunavata investitorjem gradenj priključnino za priključitev na vodovodno in kanalizacijsko omrežje, tako zbrana sredstva pa kasneje nakazujeta na transakcijski račun Mestne občine Maribor. Pri tem pa za uvedbo priključnine Mestne občine Maribor naj ne bi imela zakonske podlage, prav tako naj bi odlok bil v neskladju z 59. členom Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in nasl. – v nadaljevanju ZGJS), s 143. členom Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02) in s 53. členom Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93).

Računsko sodišče opozarja, da Zakon o urejanju prostora v drugem odstavku 143. Člena določa, da občina glede na plačilo komunalnega prispevka zavezancu jamči, da mu je omogočen priključek na lokalno komunalno infrastrukturo, da bo ta v določen roku zgrajena in opremljena in bo posameznik lahko nanjo svoj objekt priključil. Zato naj bi šlo pri priključnini za podvajanje plačil. To naj bi bilo v neskladju s 147. Členom Ustave, saj za uvedbo take dajatve Mestna občina Maribor nima zakonske podlage.

Z ugotovitvijo računskega sodišča se je strinjalo Ministrstvo za okolje in prostor, prav tako pa tudi Ministrstvo za finance.

Ustavno sodišče je tako izpodbijani Odlok razveljavilo. (Povzeto po: Ustavno sodišče RS, 2007).

Primer 3: Prepoved pasjega laježa

Občina Log-Dragomer je sprejela Odlok o javnem redu in miru, s katerim so prepovedali pasji lajež in oglašanje drugih živali med 22. in 6. uro zjutraj, saj s tem motijo spanec občanov. Za nespoštovanje določil odloka so določili sto evrov kazni. Menim, da je odlok, skregan z zdravo pametjo, saj gre pri oglašanju živali za »zakon narave« in je nemogoče povsem utišati živali čez noč.

Ustavno sodišče je zavrglo zahtevo Sindikata občinskih redarjev Slovenije za presojo ustavnosti in zakonitosti Odloka o javnem redu in miru Občine Log – Dragomer.

Ministrstvo za notranje zadeve je Občini Log-Dragomer naložilo, da mora uskladiti občinski odlok o varstvu javnega reda in miru z zakonom o javnem redu in miru, kar pa ne velja za

prepoved nočnega oglašanja živali. Župan občine namreč meni, da ta člen ni v pristojnosti notranjega ministrstva, zato se vanj ne more vtikati (Povzeto po: Delo, 2012).

7.5 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93 in 15/94) določa, da je pri obravnavanju aktov in dejanj organov lokalne skupnosti varuh dolžan upoštevati posebnosti njihovega položaja, zlasti način sprejemanja odločitev.

Varuh človekovih pravic lahko:

- naslovi organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ti pa so jih dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh,
- obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v RS,
- vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka,
- predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivili ugotovljeno nepravilnost.

Če organ ne predloži poročila o upoštevanju predlogov varuha ali njegove predloge upošteva le delno, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno objavi (2. odstavek 40. člena ZVarCP).

Tabela 2 prikazuje število zaključenih zadev Varuha varuha človekovih pravic po letih ter število utemeljenih zadev na področju lokalne samouprave. Utemeljena zadeva pomeni, da gre v zadevi za kršitev pravic ali drugo nepravilnost v vseh navedbah pobude.

Tabela 2: Število zaključenih in število utemeljenih zadev na področju lokalne samouprave.

Leto	2008	2009	2010	2011
Število zaključenih zadev	26	23	13	10
Število utemeljenih zadev		9	4	3

Vir: Letno poročilo Varuha človekovih pravic (2008-2011).

Varuh človekovih pravic je v zadnjih letih pri svojem delovanju večkrat zaznal neodzivnost županov na poizvedbe o urejanju romskih naselij v Občini Novo mesto, v Občini Škocjan ter v Občini Grosuplje.

Naloga pravne in komunalne ureditve romskih naselij v marsičem presega sposobnost nekaterih občin. Vzroki za neučinkovitost občin po mnenju Varuha človekovih pravic so:

- volja; odpor občanov in njihova nenaklonjenost do legalizacije obstoječih romskih naselij, lokalne oblasti zato v skrbi za svoj obstoj pogosto zanemarjajo dejavno reševanje urejanja romskih naselij,

- znanje, legalizacija in komunalna ureditev romskih naselij je vsebinsko zahteven projekt, za katerega ni strokovno podkovanega kadra,
- moč; občine za projekt legalizacije nimajo dovolj denarja,
- neodgovornost; občine za prepočasne postopke legalizacije ne dobijo nobenih sankcij.

Varuh človekovih pravic je zato Vladi RS leta 2011 večkrat predlagal, da se sama vključi v postopke legalizacije romskih naselij. Vlada RS je njegov predlog zavrnila, saj je po njenem mnenju občina tista, ki mora prva pristopiti k prostorski ureditvi romskih naselij (Povzeto po: Varuh človekovih pravic, 2011).

7.6 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju komisija) je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih (ZInPK, 5. člen).

Komisija navodil ali usmeritev za delo ne dobiva s strani vlade ali državnega zbora, čeprav je del javnega sektorja. Pri svojem delovanju je vezana na ustavo in zakon. Komisija ni organ za odkrivanje in pregon v predkazenskem ali kazenskem postopku, ima pa določena izvršilna, nadzorstvena in preiskovalna pooblastila.

Vodstvo komisije imenuje predsednik države za dobo šestih let po predhodnem mnenju posebne izbirne komisije, v katero so vključeni predstavniki vseh treh vej oblasti in civilne družbe (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011–2012).

Komisija je bila ustanovljena na podlagi Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor) ter Konvencije ZN proti korupciji, ki od držav članic priporoča ustanovitev neodvisnega organa za omejevanje korupcije (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011–2012).

S 5. junijem 2010 je vstopil v veljavo Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZInPK), s čimer je nehal veljati ZPKor. Novi zakon je ohranil ime komisije, vendar je razširil njene naloge in pristojnosti ter uvedel od politike bolj neodvisen sistem imenovanja vodstva komisije (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011–2012).

7.6.1 SISTEMSKI NADZOR KOMISIJE NA LOKALNI RAVNI

Naloge komisije za preprečevanje korupcije so dobro zamišljene in zastavljene, vendar je pot do obsodbe storilcev velikega gospodarskega kriminala precej dolga.

V letnem poročilu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2012 podatki komisije, drugih nadzornih organov, medijev ter drugih javnih virov kažejo, da je na lokalni in državni ravni vse več odlokov, ki predstavljajo sistem tveganja za korupcijo. Tudi ko ne

gre za korupcijo v pravem pomenu, jo ljudje doživljajo kot neučinkovitost države in lokalne skupnosti. To zmanjšuje raven javnega zaupanja v pravno državo, pravne predpise ter javne institucije (Poročilo o delu komisije, 2012).

Posamična obravnava prijav korupcije, odkrivanje prekrškov in kaznivih dejanj niso dovolj učinkoviti pri preprečevanju in obvladovanju sistemske korupcije. Zato je komisija leta 2011 začela z razvojem metodologije razvoja sistemske korupcije, saj je le "sistemski pristop tisti, ki lahko klasične nadzorne ukrepe poveže v učinkovito institucionalno omrežje javne kontrole in preprečevanja korupcije" (KPK vestnik 15, str. 5). Za testiranje te metodologije si je komisija za izvedbo prvega takšnega nadzora izbrala Občino Kamnik. Občinska uprava in župan Občine Kamnik, Marjan Šarec, so se na nadzor komisije odzvali pozitivno ter nadzorni skupini zagotavljali nemoteno izvajanje nadzora ter dostop do podatkov in gradiv. Komisija si je pri razvoju metodologije pomagala z izkušnjami in strokovno pomočjo Računskega sodišča RS ter drugih državnih organov. Komisija želi s sistemskimi nadzori na lokalni ravni:

- povečati transparentnost postopkov in odgovornost organov občine pri obravnavi in sprejemanju predpisov, kot tudi pri odločanju o drugih zadevah občine, ki se nanašajo na institute, ki jih določa ZIntPK,
- javnim uslužbencem in javnim funkcionarjem na lokalni ravni okrepiti znanje in poklicno integriteto, da bi bili učinkovitejši in uspešnejši pri uresničevanju nalog in izvajanju ukrepov, ki jih določa ZIntPK v zvezi s preprečevanjem in razkrivanjem koruptivnih, neetičnih in nezakonitih ravnanj (KPK vestnik 15, 2012, str. 5).

Na podlagi testnega vprašalnika, v nadzoru pridobljenega gradiva in na podlagi revizijskih poročil ter opravljenih pogovorov v Občini Kamnik je komisija prišla do ugotovitev, med katerimi še posebej izpostavlja:

- zastarele ali neuporabne predpise, v katerih je preveč nejasnosti, nedorečenosti in ohlapnosti, kar predstavlja večje tveganje za različne zlorabe, korupcijo ter druga nezakonita in neetična ravnanja,
- neodzivnost in neuskkljenost ministrstev in njihovih strateških služb pri zagotavljanju strokovne pomoči in nadzora na področju lokalne samouprave,
- neravnovesje med organi in funkcijami znotraj lokalne samouprave, to področje je slabo urejeno, ponekod pretirano politično. Pomanjkanje integritete pri posameznih javnih funkcionarjih in pomanjkanje mehanizmov za uveljavljanje njihove odgovornosti zelo slabo vplivajo na zaupanje ljudi v državno in lokalno oblast, javne institucije in pravno državo,
- zloraba politične in poslovne diskrecije pri različnih odločitvah in imenovanjih v državnih ter lokalnih organih upravljanja, v javnih zavodih, podjetjih in drugih javnih subjektih države in lokalne samouprave (KPK vestnik 24, 2013, str. 3).

7.7 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

Leta 2005 je bil z Zakonom o Informacijskem pooblaščenču ustanovljen Informacijski pooblaščenec kot nov samostojen državni organ. Informacijski pooblaščenec je po statusu

funkcionar in je imenovan za dobo petih let. Njegova pooblastila izhajajo iz Zakona o varstvu osebnih podatkov ter Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.

7.7.1 PRISTOJNOSTI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Informacijski pooblaščenec ima na podlagi Zakona o informacijskem pooblaščenju pristojnosti, da odloča o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače krtil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja. Informacijski pooblaščenec v okviru postopka na drugi stopnji izvaja tudi nadzor nad spoštovanjem zakona, s katerim je urejen dostop do informacij javnega značaja. Kot pritožbeni organ izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije. Odloča tudi o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi njegovi zahtevi glede njegove pravice do seznanitve z zahtevanimi podatki, do seznamov, izpisov, potrdil, vpogledov, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, s katerim je urejeno varstvo osebnih podatkov (ZInfP, 2. člen).

Informacijski pooblaščenec lahko poleg tega pri Ustavnem sodišču vložijo zahtevo za presojo ustavnosti zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.

7.7.2 VLOGA INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA PRI NADZORU

Pooblastila Informacijskega pooblaščenca na področju varstva osebnih podatkov

Pooblastila Informacijskega pooblaščenca s področja varstva osebnih podatkov izhajajo predvsem iz ZVOP-1, ki določa, da Informacijski pooblaščenec izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb ZVOP-1, kar pomeni, da obravnava prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge, v katerih je izražen sum kršitve zakona. Odreja tudi inšpekcijske ukrepe iz 58. člena ZVOP-1 ter opravlja preventivni inšpekcijski nadzor pri upravljavcih osebnih podatkov s področja javnega in zasebnega sektorja (Informacijski pooblaščenec, 2008).

Na podlagi 28. člena ZVOP-1 vodi in vzdržuje register zbirk osebnih podatkov in skrbi, da je register ažuren ter javno dostopen preko svetovnega spleta.

Pristojnost Informacijskega pooblaščenca na področju varstva osebnih podatkov je, da omogoča vpogled in prepis podatkov iz registra zbirk osebnih podatkov, vodi postopke o prekrških s področja osebnih podatkov ter odloča o ugovoru posameznika zoper obdelavo osebnih podatkov na podlagi četrtega odstavka 9. člena in tretjega odstavka 10. člena ZVOP-1.

Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na področju dostopa do informacij javnega značaja

Informacijski pooblaščenec ima na področju dostopa do informacij javnega značaja pristojnosti pritožbenega organa, ki se vodi po Zakonu o splošnem upravnem postopku. Informacijski pooblaščenec prosilec za informacije pomaga:

- kadar organ zavrne zahtevo za dostop,
- kadar organ izda zavrnilno odločbo,
- kadar gre za molk organa (ni odločil v dvajsetih delovnih dneh od vročitve odločbe ter ni odločil po petdesetih delovnih dneh od izdaje sklepa o izrednem podaljšanju roka),
- kadar organ ne posreduje informacij v obliki, ki jo je zahteval prosilec.

7.7.3 ANALIZA ODLOČB IZ PODROČJA LOKALNE SKUPNOSTI

Da bi ugotovila, koliko pritožb iz področja lokalne skupnosti prejme informacijska pooblaščenka, sem analizirala odločbe za leto 2012, 2011, 2010. Število pritožb na ta organ se z leti povečuje. Vzrok za to je predvsem višja raven zavedanja posameznikov o pomenu pravice dostopa do informacij javnega značaja in do varstva osebnih podatkov. Vedno večji "apetit" po obdelavi osebnih podatkov pa imajo tudi upravljavci zbirk osebnih podatkov tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju.

Pritožbe prosilcev so se nanašala predvsem na naslednja področja; pridobitev podatkov o urejanju sejnih sob v občini, kršitev postopka, javna naročila, poslovna skrivnost, dokumente v zvezi s projektom rekonstrukcije v osnovni šoli itd ...

Tabela 3: Število pritožb za leto 2012 razporejenih po statusu.

Število pritožb 2012, status	Odobreno	Delno odobreno	Zavrjneno	Vrnjeno v ponovno odločanje
39	8	11	17	3

Vir: povzeto po Informacijski pooblaščenec (2012).

Tabela 4: Število pritožb za leto 2011 razporejenih po statusu.

Število pritožb 2011, status	Odobreno	Delno odobreno	Zavrjneno	Ničnost
32	17	5	9	1

Vir: povzeto po Informacijski pooblaščenec (2011).

Tabela 5: Število pritožb za leto 2010 razporejenih po statusu.

Število pritožb 2010, status	Odobreno	Delno odobreno	Zavrnjeno	Vrnjeno v ponovno odločanje
29	8	8	12	1

Vir: povzeto po Informacijski pooblaščenec (2010).

Tudi Informacijski pooblaščenec ima pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem občin, prav iz vidika razkrivanja podatkov. Če se namreč razpolaga z denarjem davkoplačevalcev, je prav, da javnost ali vsak posameznik ve, za kaj se ta denar porablja, ali so bile izbrane ponudbe, ki so cenovno ugodne ali ne.

7.8 VLOGA NEKDANJE SLUŽBE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO

Služba je zajemala naslednja delovna področja:

- Področje lokalne samouprave,
- Področje regionalnega razvoja,
- Področje evropske kohezijske politike,
- Področje evropskega teritorialnega sodelovanja.

Ker se diplomska naloga nanaša na lokalno samoupravo, je predstavljeno predvsem to področje.

Področje lokalne samouprave:

- je pripravljalo sistemske predpise s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti,
- je usklajevalo delo z ministrstvi in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti,
- je zagotavljalo izvajanje Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti,
- je usmerjalo in svetovalo občinskim organom pri zagotavljanju zakonitosti njihovega dela s področja sistemske zakonodaje o lokalni samoupravi,
- je pripravljalo sistemske analize lokalne samouprave,
- je dajalo strokovno pomoč lokalnim skupnostim in sodelovalo z združenji samoupravnih lokalnih skupnosti,
- je sodelovalo v Vodilnem odboru za lokalno in regionalno demokracijo pri Svetu Evrope, z delegacijo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope in z delegacijo Odbora regij pri EU ter sodelovalo z organizacijami, ustanovami in drugimi institucijami v tujih državah s področja organizacije lokalne samouprave in njenega uresničevanja,

- je vzpostavljalo baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za potrebe lokalnih skupnosti in
- je opravljalo druge naloge s področja lokalne samouprave (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2012).

V skladu z določili Zakona o Vladi Republike Slovenije se je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 10. 2. 2012, ukinila.

Delovno področje evropske kohezijske politike in regionalnega razvoja prevzema Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, delovno področje lokalne samouprave pa prehaja v resorno pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko je nudila strokovno pomoč občinam. Občine so lahko službi zastavljale vprašanja, ki so obravnavala področja organov in nalog občin, ožjih delov občin, premoženje, financiranje in občinski proračun, občinsko upravo, splošne in posamične akte občin, nadzor državnih organov in varstvo lokalne samouprave in pravic posameznikov (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2012).

7.9 INŠPEKCIJSKI NADZOR

Pomembno nalogo pri izvajanju sprejetega pravnega reda predstavlja inšpekcijski nadzor. Stopnja spoštovanja pravnih predpisov je zelo odvisna od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov. Zakon o inšpekcijskem nadzoru¹⁰ je vsem državnim inšpekcijskim organom zagotovil enake možnosti ukrepanja z vsemi pooblastili za zagotavljanje učinkovitega nadzora nad izvajanjem predpisov, za katere so pristojni (Kladošek, 2002, str. 31).

Inšpekcije se organizirajo za posamezno upravno področje ter delujejo v inšpektoratih, ki imajo status organa v sestavi ministrstva. Če v inšpektoratih deluje več inšpekcij, se oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote. Inšpekcija lahko izjemoma deluje v organu v sestavi ministrstva, ki ni inšpektorat, če to določa poseben zakon (ZIN, 8. člen).

Zakon o inšpekcijskem nadzoru velja za državne in občinske inšpekcije. ZIN velja le za zunanje oblike nadzora, kar pomeni nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov vseh, ki niso člani uprave. Notranji nadzor pa pomeni, da uradniki nadzirajo uradnike. Med notranje oblike nadzora se uvrščajo upravna inšpekcija, inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, proračunska inšpekcija in druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti (ZIN, 3. člen, Jerovšek in Kovač, 2007, str. 159).

Na področju inšpekcijskega nadzora še vedno obstaja veliko evropskih predpisov-direktiv, ki jih je potrebno prenesti v pravni red Slovenije (ZIN, 2. člen).

¹⁰ Ur. l. RS, št. 43/2007, v nadaljevanju ZIN.

7.9.1 UPRAVNA INŠPEKCIJA

Leta 2009 je bil kot organ v sestavi Ministrstva za javno upravo (sedaj Ministrstva za pravosodje in javno upravo) ustanovljen Inšpektorat za javno upravo (v nadaljevanju inšpektorat). V inšpektoratu poleg ostalih inšpekcij deluje tudi Upravna inšpekcija, ki upravlja inšpekcijske naloge v okviru nadzorov nad izvajanjem prepisov, ki urejajo upravne postopke, nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju¹¹ ter nad izvajanjem določb Zakona o dostopu do informacij javnega značaja¹² (Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2011, str. 3).

Tabela 6: Število kršitev v občinah glede na posamezno upravno področje.

Leto	ZUP	UUP	ZDIJZ	Skupaj
2011	182	314	441	937
2010	264	187	9	460
2009				69

Vir: Poročilo o delu upravne inšpekcije (2009-2011).

V letu 2011 so bili na podlagi prejetih pobud za inšpekcijski nadzor opravljeni nadzori v naslednjih občinah: Mestna občina Ljubljana, Mestna občina Maribor, Občina Cerklje ob Kopru, Občina Hodoš, Občina Lovrenca na Pohorju, Občina Luče, Občina Ormož, Občina Piran, Občina Radovljica, Občina Ribnica, Občina Šentjur in Občina Tolmin (Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2011, str. 10).

Izvedeni so bili inšpekcijski pregledi katalogov informacij javnega značaja vseh občin. Posledica tega je zato večje število ugotovljenih kršitev na področju ZDIJZ.

- Pregled kršitev ZUP: izdelovanje odločb, izdelovanje zapisnikov, poslovanje z vlogo, spoštovanje rokov za odločanje, vročanje dokumentov, poslovanje s pritožbami, določbe o pristojnosti, vabljenje strank, izdajanje potrdil, kršitev temeljnih načel, zastopanje strank, izmenjava podatkov, izredna pravna sredstva.
- Pregled kršitev UUP: evidentiranje prejetih dokumentov, evidentiranje lastnih in izhodnih dokumentov, pisarniške odredbe za odpremo dokumentov, napake pri uporabi ovoja zadeve, poslovanje s tekočo zbirko, odgovarjanje na dopise, poslovanje s prejemno štampljko, oblikovne značilnosti dokumentov, evidentiranje dokumentov prejetih po elektronski pošti, izdajanje pooblastil po UUP, objava seznama uradnih oseb.
- Pregled kršitev ZDIJZ: ne objavi kataloga IJZ, pomanjkljiva vsebina, ne predloži letnega poročila v roku (Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2011, str. 10).

¹¹ Ur. l. RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07 popr.), 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 – v nadaljevanju: UUP.

¹² Ur. l. RS, št. 51/06 – UPB2 in 117/06 – v nadaljevanju: ZDIJZ.

Tabela 7 prikazuje število kršitev občine v letu 2011. V primerjavi z drugimi organi naredijo občine največ kršitev na področju ZUP, UUP in ZDIJZ, število teh pa z leti narašča.

Tabela 7: Število kršitev v letu 2011 glede na posamezno upravno področje in tip organa.

Organ	ZUP	UUP	ZDIJZ	Skupaj
Občine	182	314	441	937
Organi v sestavi	115	56	0	171
Ministrstva	32	26	3	61
Nosilci javnih pooblastil	22	26	1	49
Upravne enote	43	5	0	48
Skupaj	394	427	445	1266

Vir: Poročilo o delu upravne inšpekcije (2011).

7.9.2 INŠPEKCIJA NA LOKALNI RAVNI

Inšpektorji na lokalni ravni – občinski inšpektorji imajo precej široka pooblastila. Določbe ZIN veljajo zanje enako kot za ostale inšpektorje na državni ravni. Njihove naloge nadzora koordinirajo predpisi občin, usmeritve župana in direktorja občinske uprave. Med naloge občinskih inšpektorjev tako sodi nadzor nad:

- spoštovanjem predpisa o plakatiranju,
- varstvom okolja pri odkrivanju škodljivih pojavov in njihovih povzročiteljih,
- saniranjem divjih odlagališč,
- svetovanjem občanom,
- ločenim zbiranjem odpadkov,
- izvajanjem zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti,
- izvajanjem delovanja občinske zimske službe in opozarjanje lastnikov parcel ob pločnikih na sprotno čiščenje snega,
- podajanje predlogov sodniku za prekrške (Brejč, 1999, str. 9).

V poštev pride celotni ZIN tudi glede organizacije, delovanja in pravil občinskih inšpektorjev, izključeno je le tretje poglavje, ki zajema organizacijo inšpekcij v inšpektoratih, ki imajo status organa v sestavi ministrstva.

Če inšpektor pri nadzoru ugotovi kršite s področja drugih inšpekcij, o tem sestavi zapisnik in ga pošlje pristojni inšpekciji. Poznamo tri vrste inšpekcij, in sicer stvarno, krajevno in personalno. Stvarna in krajevna pristojnost se nanašata na organ, personalna pa na inšpektorje kot posameznike.

8 ZAKLJUČEK

Lokalno samoupravo torej opredelimo kot način upravljanja javnih zadev, pri katerem posredno in neposredno sodelujejo prebivalci.

Nosilka lokalne samouprave je lokalna skupnost, ki jo sestavljajo določeno ozemlje, prebivalci ter njihovi interesi in dejavnosti, s katerimi zadovoljujejo potrebe.

Kot temeljne oblike lokalne skupnosti se v Republiki Sloveniji ustanavljajo občine. Te so treh vrst, in sicer navadne, mestne ter občine s posebnim statusom.

Po zakonodaji občine izvršujejo izvirne in prenesene pristojnosti. V izvirno pristojnost sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki jih je občina zmožna sama urejati. Med te naloge štejemo sprejem nekaterih predpisov (statuta, odlokov), urejanje javnih cest in poti, urejanje občinske javne službe, upravljanje s premoženjem občine itd ... Prenesene naloge pa so tiste naloge, ki jih država zaradi večje racionalnosti prenese na občine, pri tem pa ji zagotovi tudi pogoje za njihovo izvrševanje.

Občine odločajo o zadevah s splošnimi in posamičnimi pravnimi akti. Najpomembnejši splošni pravni akt je statut.

Občine za izvrševanje nalog potrebujejo občinske organe. To so občinski svet, župan in nadzorni odbor. Občinski svet je najvišji organ občine z urejevalno volilno, nadzorno in funkcijo odločanja o konkretnih zadevah. Župan je izvršilni organ občine z naslednjimi funkcijami: predstavniško, predlagalno, predstojniško in izvršilno. Župana volijo volivci na neposrednih in tajnih volitvah za dobo štirih let.

Da se v občinah zagotovita zakonitost in gospodarnost, je v občini potreben nadzor nad njenim delovanjem oziroma nad delovanjem občinskih organov. Obstaja več načinov delitve nadzora. Lahko ga delimo na politični, pravni in finančni nadzor ali na notranji in zunanji. V diplomski nalogi je zaradi lažje umestitve in predstavitve nadzor razdeljen na notranji in zunanji. Notranji se izvaja znotraj občine, izvajajo ga župan, nadzorni odbor in notranja finančna kontrola. Zunanji nadzor pa izvajajo državni organi, kot so vlada in ministrstva, inšpekcije, Računsko sodišče RS, Upravno sodišče, Ustavno sodišče RS, Informacijski pooblaščenec, Varuh človekovih pravic, Komisija za preprečevanje korupcije, pomembno vlogo pa ima tudi neposredna demokracija, ki se v dandanašnjih časih premalo izvaja.

Župan je tisti, ki oceni, ali so odločitve sveta občine zakonite ali v nasprotju s statutom ali z drugim splošnim aktom občine. V primeru kršitve lahko zadrži izvajanje le-teh.

Nadzorni odbor nadzira finančno poslovanje občine, in sicer razpolaganje z njenim premoženjem in porabo proračunskih sredstev. Število članov nadzornega odbora določi občinski svet v statutu. Namen in cilji nadzora so preveriti skladnost finančnega poslovanja z zakoni, preveriti popolnost in zakonitost prejemkov in izdatkov, poročati o

ugotovljenih nepravilnostih itd ... V primeru hujše kršitve mora nadzorni odbor o tem obvestiti pristojno ministrstvo in računsko sodišče.

Za zagotavljanje večje učinkovitosti poslovanja uvajajo občine notranji finančni nadzor. Finančni nadzor je sistem notranjih kontrol in notranje revizije. Za ustanovitev notranje kontrole mora občina izpolnjevati določene pogoje. Revidiranje opravljajo notranji revizorji, ki izdelujejo poročila na podlagi predpisov. O ugotovitvah notranji revizorji poročajo županu občine. Problem je v tem, da premalo občin izvaja notranjo revizijo, za kar naj bi bil vzrok pomanjkanje finančnih sredstev. Zakonsko obvezo zato del občin zagotavlja z najemom zunanjega izvajalca.

Nadzor nad izvajanjem izvirnih in prenesenih nalog opravljajo državni organi. Kadar gre za opravljanje izvirnih nalog, je nadzor države omejen izključno na nadzor zakonitosti. Pri nadzoru nad prenesenimi nalogami državni organi ne nadzorujejo le zakonitosti, temveč tudi strokovnost in primernost opravljanja nalog.

Računsko sodišče je najvišji organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS. Njegova naloga je, da preverja pravilnost poslovanja uporabnikov javnih sredstev in njegove akte. Najpomembnejša pristojnost računskega sodišča je revizijska pristojnost. Ko se računsko sodišče odloča, katere revizije bo izvajalo, mora upoštevati predloge javnosti, medijev, občanov in anonimne predloge. V postopku revizije sodišče pregleduje dokumente in druge listine poslovanja, prostore in objekte revidiranja. Na koncu revizije računsko sodišče izda poročilo. Če so bile pri poslovanje revidiranja ugotovljene kršitve, se začne porevizija, kjer sodišče poda oceno, ali so bile opravljene nepravilnosti poslovanja ali ne. Pomanjkljivost delovanja računskega sodišča je v tem, da ne zagotavlja ustreznega obsega revidiranja v vseh občinah.

V okviru diplomske naloge sem predelala revizijsko poročilo za leto 2012, v katerem je Računsko sodišče RS izvedlo 34 revizij na področju lokalnih skupnosti. V enajstih revizijskih poročilih od skupno 14 je bilo izrečeno negativno mnenje, v treh pa mnenje s pridržkom.

Kadar ministrstvo ugotovi, da določen akt ni izdan v skladu z ustavo ali zakonom, mora na to opozoriti občinski organ in mu predlagati rešitve. Vlada lahko na predlog ministrstva predlaga sodišču, da zadrži izvrševanje predpisa ali akta občine, če bi njegova izvršitev povzročila škodljive posledice za ljudi. Ministrstva tako svetujejo občinam, jim dajejo predloge, vendar to ni dovolj. V velikih primerih ministrstva in občine druga na drugo prelagajo naloge in na koncu nihče ne naredi ničesar.

Poleg naštetih državnih organov opravlja nadzor tudi Upravno sodišče RS. V devetih letih je prišlo do 103 upravnih sporov med občino in nasprotno stranko, kar 26 jih je bilo v letu 2010. Problemi sodišč so še vedno sodni zaostanki, kar je posledica tako pomanjkanja kadrov kot tudi pogoste spremembe zakonodaje.

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Med njegovimi nalogami je, da preverja, če so vsi zakoni in podzakonski predpisi v skladu z ustavo in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

V okviru nadzora ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah posameznikov ali pravnih oseb, odloča v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov ter o sporih glede pristojnosti med lokalnimi skupnostmi ter državnimi organi in lokalnimi skupnostmi.

Eden izmed organov nadzora je tudi Varuh človekovih pravic. Ta ima pravico, da naslovi organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ti pa so jih dolžni obravnavati. Predlaga tudi uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivili ugotovljeno nepravilnost. Z leti se število zadev na področju lokalne skupnosti zmanjšuje, bolj pogosta pa je na področju šolstva in zdravstva.

Pomembno vlogo pri nadzoru ima Komisija za preprečevanje korupcije, ki je pri svojem delu vezana na ustavo in zakon. Komisija je samostojen in neodvisen državni organ, ki izvaja nadzor in preiskuje primere sumov korupcije in drugih kršitev.

Leta 2005 je bil z zakonom ustanovljen Informacijski pooblaščenec kot nov samostojen državni organ. Po statusu je informacijski pooblaščenec funkcionar in je imenovan za dobo 5 let. Njegova pooblastila izhajajo iz Zakona o varstvu osebnih podatkov ter Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Število pobud pri Informacijskem pooblaščenču se z leti povečuje. Vzrok tega je predvsem večje zavedanje posameznikov o pomenu pravice do dostopa informacij javnega značaja kot tudi večji apetiti upravljavcev zbirk osebnih podatkov.

Vlogo pri izvajanju sprejetega pravnega reda predstavlja inšpekcijski nadzor. Inšpekcije se organizirajo za posamezno upravno področje ter delujejo v inšpektoratih. Pri delu, ki ga opravljajo, imajo inšpektorji široka pooblastila. Pregledajo lahko prostore, objekte, dokumentacijo, poslovanje, itd ...

V Sloveniji so na voljo tudi neposredne oblike demokracije, ki so: zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa. V praksi se te oblike premalo uresničujejo.

Na začetku diplomske naloge sem predpostavila, da je področje nadzora nad delom lokalne samouprave pravno-formalno urejeno, na ravni implementacije pa prihaja do posameznih problemov. To hipotezo lahko na podlagi pregledanega revizijskega poročila računskega sodišča, na podlagi predpisov občine, ki po mnenju Ustavnega sodišča niso v skladu z ustavo in zakoni, ter na podlagi ugotovljenih nepravilnosti, ki so jih ugotovili drugi nadzorni organi pri delu občinskih organov, *potrdimo*.

Potrdimo lahko tudi hipotezo, da bi z uspešnim in sprotnim nadzorovanjem lokalnih skupnosti ter njenih organov lahko preprečili nepravilnosti, do katerih prihaja v občinah.

Uspešnost bi lahko zagotovili s tem, da bi zakonsko uredili razrešitev lokalnih funkcionarjev. Po sedanji zakonodaji lahko župana razreši in občinski svet lahko razpusti le državni zbor na predlog vlade. Občinski svet in župan bi morala delovati v razmerju nadrejenosti/podrejenosti. Župan bi bil neposredno odgovoren občinskemu svetu, ki bi ga lahko razrešil in obratno. Tako sta občinski svet in župan odgovorna le zakonodajnemu organu ne pa tudi drug drugemu, kar bi bilo bolj smiselno. Za župana bi lahko imenovali občinski svetniki enega izmed svojih članov. Člani nadzornega odbora ne bi bili več imenovani s strani občinskega sveta, temveč bi jih volili prebivalci. Kandidati bi morali imeti za nadzor ustrezno izobrazbo in izkušnje iz tega področja. Tako bi bili člani nadzornega odbora samostojni in njihov mandat ne bi bil več vezan na mandat občinskega sveta. S »sprotnim« nadzorom pa je mišljen predvsem nadzor Računskega sodišča RS, ki v vseh letih še ni revidiralo skoraj polovice občin.

Poleg tega bi morali občani pogosteje uporabljati instrumente demokratičnega nadzora, kot je ljudska iniciativa, za kar potrebujejo nekaj organizacije, strokovnega znanja in finančna sredstva, ki pogosto predstavljajo razlog, da do naštetih oblik ne prihaja.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne publikacije

1. Adlešič, Mirjana (2010). *Notranja revizija v lokalni samoupravi-analiza stanja v slovenskih občinah*. Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
2. Bučar, France (1969). *Uvod v javno upravo*. ČZ Uradni list SRS, Ljubljana.
3. Jerovšek, Tone, Kovač Polonca (2007). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
4. Lavtar, Roman (2007). *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis), Maribor.
5. Pečar, Janez (1988). *Formalno nadzorstvo*. ČZ Uradni list, Ljubljana.
6. Privar, Ines (2012). *Nadzor nad delom občinskih organov*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
7. Rakar, Katja (2010). *Revizije računskega sodišča*. Verlag dashöfer, Ljubljana.
8. Šmidovnik, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
9. Tomić, R.Z. (1987). *Upravna kontrola uprave, doktorski rad*. Pravna fakulteta, Beograd.
10. Virant, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. Vlaj, Stane (2006). *Lokalna samouprava. Teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
12. Vlaj, Stane, (2006). *Teorija javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
13. (1994): *Definition and limits of the principle of subsidiarity, Local and regional authorities in Europe*. No. 55, Council of Europe.

Članek v reviji

1. Pitamic, Leonid (1996). *Država*. Cankarjeva založba, zbirka Pravna obzorja, št. 6, str. 396.
2. Šmidovnik, Janez (1997). *Državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi*. Pravna praksa, št. 12, str. 7.
3. Štefe, Erna (2010). *Nadzor Računskega sodišča RS nad porabo javnih sredstev v občinah*. Revizor XXI (1/10), str. 7-17.

Prispevek oz. poglavje v knjigi, zborniku

1. Brejc, Miha (1999). *Občinske inšpekcijske službe*. V: Vlaj, Stane (ur.): *Občinske inšpekcije*. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana, str. 9-17.
2. Kaučič, Igor (2001). *Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju*. V: Vlaj, Stane (ur.): *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
3. Kladovšek, Roman (2002). *Nova ureditev inšpekcijskega nadzora*. V: (2002) IX. Dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov, Portorož.

4. Lavtar, Roman (2005). *Nadzor nad delovanjem lokalne samouprave*. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 130-149.
5. Vlaj, Stane (1999). Vrste nadzora lokalnih skupnosti. V: Vlaj, Stane (ur.): *Občinske inšpekcije*. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana, str. 35-40.

Predpisi

1. (2001). Navodilo o oblikah in izvajanju notranjega finančnega nadzora v občinah. Ur. list RS, št. 9/01, 33/02.
2. (2009). Pravilnik o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine. Ur. list RS, št. 23/09.
3. (2006). Statut občine Laško. Ur. list RS, št. 64/2006.
4. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
5. (2002). Zakon o državni upravi. (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 61/04, 97/04, 123/04, 24/05, 93/05, 113/05, 48/09.
6. (2006). Zakon o financiranju občin. (ZFO-1). Ur. list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.
7. (2005). Zakon o informacijskem pooblaščenju. (ZInfP). Ur. list RS, št. 113/05, 14/10.
8. (2007). Zakon o inšpekcijskem nadzoru. (ZIN-UPB1). Ur. list RS, št. 43/2007.
9. (2011). Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (ZInPK-UPB2). Ur. list RS, št. 69/2011.
10. (1999). Zakon o javnih financah. (ZJF). Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09, 107/10, 11/11.
11. (1993). Zakon o lokalni samoupravi. (ZLS). Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 100/05, 60/07, 94/07, 76/08, 79/09, 51/10.
12. (2004). Zakon o preprečevanju korupcije. (ZPKor). Ur. list RS, št. 2/04, 92/05, 97/05, 100/05, 20/06, 33/07.
13. (2001). Zakon o računskem sodišču. (ZRacS-1). Ur. list RS, št. 11/2001.
14. (1996). Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. (MELLS). Ur. l. RS-MP, št. 15/1996
15. (2006). Zakon o upravnem sporu. (ZUS-1). Ur. list RS, št. 105/06, 62/10.
16. (1994). Zakon o Ustavnem sodišču. (ZUstS). Ur. list RS, št. 15/94, 51/07, 64/07.
17. (1993). Zakon o varuhu človekovih pravic. (ZVarCP). Ur. list RS, št. 71/93, 15/94, 56/02, 109/12.
18. (1993). Zakon o vladi. (ZVRS-UPB1). Ur. list RS, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00, 123/04, 24/05, 109/08.

Internetni viri

1. Delo (2011). *S pasjim laježem do ustavnih sodnikov*. Privzeto 16. 3. 2013 iz: <http://www.delo.si/novice/slovenija/s-pasjim-lajezem-do-ustavnih-sodnikov.html>.

2. Delo (2012). *O nepravilnostih pri nabavi mariborskih radarjev*. Privzeto 28.2.2013 iz: <http://www.delo.si/novice/slovenija/nov-dopis-mom-o-nepravilnostih-pri-nabavi-mariborskih-radarjev.html>.
3. Delo (2013). *Demokratski nadzor*. Privzeto 16. 6. 2013 iz: http://www.delo.si/revolt/politici_sistem/demokratski-nadzor.html.
4. Cajtnj (2012). *Tudi Dolenjski list ugotavlja, da je nekaj hudo narobe z delom NO občine Trebnje*. Privzeto 14. 10. 2013 iz: <http://www.cajtnj.com/n/politika/tudi-dolenjski-list-ugotavlja-da-je-nekaj-hudo-narobe-delom-no-obcine-trebnje/3165>.
5. Komisija za preprečevanje korupcije (2011-2012). Privzeto 13. 6. 2013 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/08/2010/nacelno-mnenje-stevilka-223>.
6. Komisija za preprečevanje korupcije (2011-2012). Privzeto 27. 9. 2013 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/07/2012/ravnanje-zupana-obcine-trebnje-je-nedopustno>.
7. Komisija za preprečevanje korupcije (2011-2012). Privzeto 8. 6. 2013 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik>.
8. Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije (2012). Privzeto 10.8.2013 iz: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>.
9. Letno poročilo računskega sodišča (1995-2013). Privzeto 13. 9. 2013 iz: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K90C814F2D512227EC1257155004C0A0F>.
10. Letno poročilo Varuha človekovih pravic (1995-2012). Privzeto 11. 9. 2013 iz: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/>.
11. Poročilo o delu upravne inšpekcije (2012). Privzeto 23. 6. 2013 iz: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/IJU/Letno_porocilo_UI_2011.PDF.
12. Posebno poročilo o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije (2012). Privzeto 21.4.2013 iz: http://www.varuhrs.si/fileadmin/user_upload/pdf/posebna_porocila/POSEBNO_POROCILO_ROMI_-_maj_2012_-_za_splet.pdf.
13. Informacijski pooblaščenec. *Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na podlagi Zakona o varstvu osebnih podatkov*. Privzeto 16. 10. 2013 iz: <https://www.ip-rs.si/pristojnosti/varstvo-osebni-podatkov/>.
14. Informacijski pooblaščenec. *Odločbe-informacije javnega značaja*. Privzeto 14.6. 2013 iz: <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/odločbe-informacije-javnega-znacaja/>.
15. Revizijsko poročilo (2011). Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana. Privzeto 25. 10. 2012. iz: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE45553097D85EDBDC12576540019F937/\\$file/VOC_Lasko.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE45553097D85EDBDC12576540019F937/$file/VOC_Lasko.pdf).
16. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2012): Privzeto 13.5 2013 iz: http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/.
17. Upravno sodišče Republike Slovenije (2010). *Sodna praksa*. Privzeto 7.2.2013 iz: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2010040815259298/.
18. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2002). Privzeto 16.11.2012 iz: <http://odlocitve.us-rs.si/urs/ur-odl.nsf/o/93C2E39FCC44EFF3C12571720028F846>.
19. Ustavno sodišče Republike Slovenije (2007). Privzeto 16.11.2012 iz: <http://odlocitve.us-rs.si/urs/ur->

odl.nsf/bcaf0777a0b458cac12579c30036ecff/ff11e839fd8841f2c12572e5003d24d5?OpenDocument.

20. Združenje občin Slovenije (2012). Privzeto 13. 5. 2012 iz:
[http://www.zdruzenjeobcin.si/e_files/datoteke/25/SUBVENCIIJE%20V%20KMETIJSTVU%20ZA%20PRETEKLO%20LETO%20\(ODG.%20MKO\).pdf](http://www.zdruzenjeobcin.si/e_files/datoteke/25/SUBVENCIIJE%20V%20KMETIJSTVU%20ZA%20PRETEKLO%20LETO%20(ODG.%20MKO).pdf).
21. Vlada Republike Slovenije (2010). *Organiziranost in pristojnosti*. Privzeto 8.11.2012 iz:
http://www.vlada.si/o_vladi/organiziranost_in_pristojnosti/.