



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Številka: 003-01/13-4/ EPA 982-VI
Ljubljana, 19. 3. 2013

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10), pripravila naslednje

P o r o č i l o

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S) – druga obravnava

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 1. seji 18. 3. 2013 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Rihard Braniselj).

Komisija **podpira** predlog zakona.

Komisija je bila seznanjena z mnenji oziroma stališči Vlade, Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije ter Občine Ajdovščina.

Uvodno obrazložitev predloga zakona in dodatna pojasnila glede posameznih rešitev je podal **predstavnik predlagatelja zakona poslanec Državnega zbora Rihard Braniselj**, ki je poudaril, da je cilj zakona zaostritev pogojev za predčasno prenehanje mandata občinskih funkcionarjev ter opredelitev pravne podlage za uresničevanje političnega nadzora občanov nad delom župana oziroma za odpoklic župana. Osnovna ideja je, da nezadovoljni volivci z isto večino, kot so župana izvolili, lahko odpokličejo in izvolijo drugega župana. Predstavnik predlagatelja zakona je podrobneje predstavil predlagan postopek za odpoklic župana, ki se začne s predložitvijo pobude volivca občinskemu svetu, skupaj z overjenimi podpisi 2% volilnih opravičencev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 volivcev in ne več kot 2500 volivcev. Pobude ne bi bilo možno vložiti prej kot leto dni po županskih volitvah. Če pobudnik zbere dovolj podpisov, se nadaljnji postopki izvajajo na podlagi določb tega zakona o naknadnem referendumu o občinskem splošnem aktu. Pobudnik bi moral za razpis referendumu v 35-dnevnem roku zbrati podpise ustreznega števila občanov, odvisno od velikosti občine (najmanj 30% volivcev v občini do 5 tisoč prebivalcev; 25% v občini do 20 tisoč prebivalcev; 20% v občini do 50 tisoč prebivalcev; 15% v občini do 100 tisoč prebivalcev in 10% v občini nad 100 tisoč prebivalcev). Odločitev volivcev

bi bila veljavna, če bi zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Če je župan odpoklican, mu z dnem prejema poročilo občinske volilne komisije predčasno preneha mandat in ne more kandidirati na nadomestnih volitvah za župana. Z dnem predčasnega prenehanja mandata župana preneha funkcija tudi podžupanu oziroma podžupanom, funkcijo župana pa opravlja najstarejši član občinskega sveta. Poudaril je, da bodo vse pripombe preučili in jih upoštevali, saj ne želijo sprejeti protiuustavnih rešitev.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje in javno upravo mag. Vesna Juvan Gotovac je poudarila, da glede na to, Vlada ocenjuje, da je odpoklic župana z referendumom kot institutom, ki temelji na politični odgovornosti lokalnih funkcionarjev volivcem, dopusten, nima zadržkov do predlaganega novega 48. a člena predloga zakona in menijo, da je vsebina primerna za nadaljnjo obravnavo. Vlada pa ima pripombe na 1. člen predloga zakona. Umestitev odpoklica župana med osebne razloge za predčasno prenehanje njegovega mandata je neprimerna in v nasprotju z vsebino 1. člena tega zakona. Vlada izpostavlja tudi ponovno vezanost odstopa kot osebne pravice voljenega lokalnega funkcionarja na ugotovitveni sklep občinskega sveta, kar je Državni zbor leta 2009 zaradi številnih zlorab v praksi oziroma pomanjkljivosti z novelo Zakona o lokalni samoupravi spremenil. Glede na to, da naj bi po predlogu zakona sodišča obveščala občinski svet o obstoju pravnomočnih sodb oziroma obtožnice, se postavlja vprašanje, kako bodo sodišča vedela, da je nekdo član občinskega sveta ali župan v eni od 212 občin, saj je v preteklosti konkreten primer pokazal, da noben predpis sodiščem ne daje pravne podlage, da poročajo drugim organom o pravnomočnih obsodbah, niti nimajo pravice pridobiti podatka, da je nekdo član občinskega sveta ali župan. Gre torej za vprašanje jasnosti in izvršljivosti določbe 4. odstavka spremenjenega 37. a člena zakona. Nadalje je predlagatelj črtal iz veljavnega zakona pravno sredstvo prizadetega funkcionarja zoper ugotovitveni sklep občinskega sveta, ki je bil urejen kot upravni spor, v katerem upravno sodišče (kasacijsko sodišče) v krajših postopkih meritorno odloča.

Predsednik Združenja občin Slovenije Robert Smrdelj je predstavil skupno stališče obeh reprezentativnih združenj občin, ki podpirata pravno ureditev odpoklica župana, vendar na transparenten način z ustreznimi varovalkami, ki bodo preprečevale zlorabe in omogočale korektno in nepopulistično delo občinskih organov brez pritiska vsakodnevnih groženj po referendumih: ustrezen odstotek volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic; ustrezen odstotek volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referenduma ter primeren kvorum udeležbe na referendumu. Po mnenju obeh reprezentativnih združenj občin bi morali dati občanom tudi možnost istočasnega odpoklica občinskega sveta (strošek je enak) in v primeru razpusta izvesti volitve novega župana in občinskega sveta. Velika večina občinske politike je v občinskem svetu in zato bi v primeru odpoklica obeh občinskih organov preprečili morebitne zlorabe, ko skuša en del občinske politike manipulirati z drugim delom. Na ta način bi zagotovili večje ravnotežje, poleg tega bi imele pobude manjšo politično konotacijo oziroma bi pobude imele možnost za uspeh le v primeru večjega nezadovoljstva volivk in volivcev. V primeru pobud za odpoklic, ki izhajajo iz civilnodružbenih gibanj, bi bilo to še posebej primerno, na kar kaže tudi primer Mestne občine Maribor.

Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije predlagata, da referendum za odpoklic župana ne bi mogli izvesti tudi zadnje leto pred rednimi lokalnimi

volitvami. Nadalje predlagata ostrejšje pogoje za vložitev pobude za vložitev zahteve za razpis referendumu (podprta z najmanj 5% volivcev, vendar ne manj kot 30 in ne več kot 5000), saj se v manjših občinah lahko hitro zbere 2% podpisov volivcev. V zvezi z veljavnostjo odločitve volivcev predlagata rešitev iz Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-T), ki jo je predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora (prvopodpisani Jani Möderndorfer). To zagotavlja večjo kredibilnost referendumu. Prav tako predlagata, da v kolikor občinska volilna komisija ugotovi, da je odpoklic veljaven, začne takoj s postopki za predčasne volitve, obenem pa predlagata črtanje določila, ki odpoklicanemu županu prepoveduje kandidiranje na nadomestnih volitvah za župana, saj o tem odločajo volivci na nadomestnih volitvah. .

Komisija podpira zakonsko ureditev odpoklica župana z referendumom kot institutom, ki temelji na odgovornosti lokalnih funkcionarjev volivcem, vendar se pridružuje stališču obeh reprezentativnih združenj občin, da je treba določiti ostrejšje pogoje za začetek postopka in za samo veljavnost referendumu, s čimer zagotovimo na eni strani večjo kredibilnost referendumu in na drugi strani stabilnost sistema lokalne samouprave ter preprečimo morebitne zlorabe v politične namene. Komisija se strinja z obema reprezentativnima združenjema občin, da morebitne zlorabe lahko preprečimo z ustreznim odstotkom volivcev, ki dajo pobudo za odpoklic, ustreznim odstotkom volivcev, ki lahko zahtevajo razpis referendumu ter primernim kvorumom udeležbe na referendumu.

Komisija podpira predlog Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, da bi zakon uredil istočasni odpoklic župana in občinskega sveta, s čimer bi preprečili morebitne zlorabe, ko skuša en del občinske politike pritiskati na drug del. Komisija opozarja, da moramo biti pri določanju pogojev za odpoklic previdni, saj se nam lahko zgodi, da se bomo v prihodnje soočali s pomanjkanjem kandidatov za občinske funkcije, ker se nihče ne bo želel izpostavljati in opravljati te funkcije ob vedenju, da je lahko na dokaj enostaven način odpoklican.

Ob upoštevanju stroškov izvedbe referendumu, dolgotrajnosti postopka od vložitve pobude do izvedbe referendumu (nekaj mesecev) in posledično negotovem vmesnem obdobju, bi bilo treba določiti ustrezno število podpisov za vložitev pobude za vložitev zahteve za razpis referendumu, da se izognemo situacijam, ko bi hitro zbrali ustrezno število podpisov in izvedli referendum, ki pa ne bi uspel. Komisija tudi opozarja, da ni jasno, kolikokrat v mandatu je možno razpisati referendum, poleg tega ne bi smeli dopustiti, da bi zakon omogočil izvajanje pritiska nad občinskimi organi z vsakodnevnimi grožnjami po referendumu.

Komisija opozarja, da predlagatelj ni obrazložil, zakaj se je odločil v primeru odstopa funkcionarja (zadnja alineja spremenjenega 37. a člena) predlagati rešitev, ki se je v praksi zaradi zlorab izkazala za pomanjkljivo in je bila zato leta 2009 spremenjena tako, da odstop funkcionarja ni bil več vezan na ugotovitev občinskega sveta, ampak občinskemu svetniku preneha mandat z dnem, ko poda odstopno izjavo županu oziroma županu, ko o svojem odstopu pisno obvesti občinski svet in občinsko volilno komisijo. Komisija zato predlaga, da v nadaljnji obravnavi predloga zakona vsebina tretjega in četrtega odstavka veljavnega 37. a člena Zakona o lokalni samoupravi ustrezno vnese v 1. člen predloga zakona.

Ob obravnavi tega predloga zakona komisija daje v primeru naslednjih novel Zakona o lokalni samoupravi v razmislek predlog o podaljšanju mandata župana (npr. na 6 let) ter morebiti omejitev na dva mandata.

Komisija podpira konkretne pripombe Združenja občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije in predlaga matičnemu odboru Državnega zbora, da jih v nadaljnji obravnavi preuči in povzame kot svoje:

K 1. členu:

V spremenjenem 37. a členu se črtata tretja in peta alineja.

Obrazložitev:

Komisija nasprotuje predlogu da bi voljenemu občinskemu funkcionarju zaradi pravnomočne obtožbe prenehal mandat, saj je to v nasprotju z 27. členom Ustave. Komisija se tudi strinja s stališčem Skupnosti občin Slovenije in Združenja občin Slovenije, ki nasprotujeta predlagani rešitvi, da bi mandat prenehal občinskemu funkcionarju zaradi pravnomočne sodbe zaradi kaznivega dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, saj gre v teh primerih lahko za nenamerne napake ali neprevidnosti odgovorne osebe, kar pa ne more biti razlog za predčasno prenehanje mandata.

K 2. členu:

1. V prvem odstavku novega 48. a člena se na koncu črta pika in doda besedilo »ter najmanj eno leto pred rednimi lokalnimi volitvami.«

Obrazložitev:

Možnost izvedbe referendumov za odpoklic je treba časovno še bolj omejiti, saj bodo v nasprotnem primeru občinski funkcionarji praktično cel mandat pod pritiski groženj po vložitvi zahteve za razpis referendumov.

2. Tretji odstavek novega 48. a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Pobudo volivcev za vložitev zahteve za razpis referendumov o odpoklicu župana lahko pri občinskem svetu vložijo vsaki volivec, mora pa biti podprta z overjenimi podpisi najmanj 5 odstotkov volivcev v občini, vendar ne manj kot 30 volivcev in ne več kot 5000 volivcev, na seznamu, ki mora ob vsakem osebnem podpisu vsebovati ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča podpisnika«

Obrazložitev:

V izogib zlorabam je treba vstopne pogoje zaostri, saj je 2% podpisov volivcev možno hitro zbrati, še posebej v manjših okoljih. V vsakem primeru mora biti pobuda podprta z overjenimi podpisi.

3. Osmi odstavek novega 48. a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Župan se odpokliče, če na referendumu za odpoklic glasuje večina volivcev, ki so glasovali, in če se je referendumu udeležilo najmanj 90 odstotkov volivcev, ki so se udeležili volitev, na katerih je bil župan izvoljen.«

Obrazložitev:

Po predlogu zakona bi bil odpoklic veljaven oziroma uspešen, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. To bi pomenilo, da bi lahko odpoklicalo župana manj volivcev kot ga je izvolilo, kar pa se ne bi smelo dopustiti. Zato se v zvezi z veljavnostjo odločitve volivcev na referendumu komisija strinja z obema reprezentativnima združenjema občin za dvig kvoruma na delež volivcev, ki je funkcionarja izvolilo, oziroma podpira rešitev iz Predloga zakona (ZLS-T), ki jo je predložila skupina poslancev s prvopodpisanim Janijem Möderdorferjem.

4. Deveti in deseti odstavek se nadomestita z naslednjim besedilom:

»Če je na podlagi ugotovitve občinske volilne komisija odpoklic veljaven, začne občinska volilna komisija takoj s postopki za predčasne volitve«

Obrazložitev:

Predlaga se črtanje določila, da odpoklican župan ne more kandidirati na nadomestnih volitvah. Komisija meni, da omejevanje kandidiranja odpoklicanemu funkcionarju na nadomestnih volitvah nima ustavne podlage, poleg tega naj volivci odločijo, ali bodo odpoklicanemu funkcionarju dali podporo ali ne. Predlaga se tudi črtanje določbe, da istočasno s prenehanjem mandata župana preneha mandat podžupanu ter da imenuje občinski svet občinskega svetnika, ki do izvolitve novega župana začasno opravlja funkcijo župana. Komisija ne vidi razloga, da bi zaradi odpoklica župana istočasno prenehala funkcija tudi podžupanu.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Jernej Verbič.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.