



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231
zmos@koper.si
www.zmos.si

Številka: 007-3/2021-1

Datum: 10. 9. 2021

Predlog za normativno ureditev nalog, pomembnih za razvoj mest

(uresničevanje drugega odstavka 141. člena Ustave Republike Slovenije)



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231

zmos@koper.si

www.zmos.si

A. Pravno in dejansko stanje

V skladu z določbo 141. člena Ustave imajo mestne občine kot ustavna kategorija v okviru lokalne samouprave poseben oz. drugačen status, kot ga imajo siceršnje občine.¹

141. člen (mestna občina)

Mesto lahko dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, status mestne občine.

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

Ustavna zasnova mestne občine temelji na predpostavki, da gre v Sloveniji za **dva tipa občin**, navadne in mestne. Mestna občina opravlja naloge kot vsaka občina, poleg tega pa še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (drugi odstavek 141. člena Ustave)² oziroma omogočajo delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta kot urbanistične, komunalne, prometne, prostorske in ureditvene celote in kot središča kulturnih, izobraževalnih, znanstvenih, zdravstvenih, socialnih in drugih ustanov, pomembnih za več občin ali za pokrajino. To izhaja tudi iz 16. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki pravi, da **so mestne občine gospodarska, kulturna in upravna središča širšega območja**. Gre torej za funkcionalno avtonomijo mestnih občin, ki pa ji mora slediti tudi zadosten obseg sredstev, s katerimi bodo mestne občine lahko zagotovile izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog.

Ustava mestnim občinam s tem zagotavlja tiste pristojnosti, ki so nujne za izvrševanje njihove ustavne funkcije, to je skrb oziroma zagotavljanje možnosti za razvoj mesta (na gospodarskem, prometnem, socialnem, kulturnem in drugih področjih). **Če zakonodajalec ne poskrbi za izvedbo določbe 141. člena Ustave na zakonodajni ravni, mestne občine ne morejo izvrševati z Ustavo zagotovljene pristojnosti in tudi ne lokalne samouprave v polnem obsegu.**

Iz navedene ustavne določbe izhaja, da gre za klavzulo o **splošni pristojnosti mestnih občin za naloge, ki se nanašajo na razvoj mest**.³ To pomeni, da bi morali posamezni področni zakoni konkretizirati te naloge oz. razmejiti pristojnosti med državnimi organi in organi mestnih občin na posameznih področjih. Pri tem pa je treba hkrati zagotoviti sredstva in temu ustrezno po potrebi spremeniti sistem financiranja (t.i. načelo sorazmernosti oz. koneksitete) ter omogočiti mestnim občinam neposreden vpogled v evidence nekaterih državnih organov.

¹ Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-183/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94) ocenjuje, da je ta ureditev primerljiva z ureditvijo, ki je pred letom 1955 še gradila na tradiciji lokalne in mestne samouprave v Sloveniji in ki je bila z uvedbo komunalnega sistema prekinjena.

² Ustavno določbo povzema 22. člen ZLS, ki se glasi: »Poleg lokalnih zadev javnega pomena mestna občina na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.«

³ Ta pristojnost nikakor ni fakultativne narave.



Združenje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231

zmos@koper.si

www.zmos.si

Ustava torej zavezuje zakonodajalca, da določi posebne izvirne pristojnosti mestnih občin izven kroga lokalnih zadev, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (prvi odstavek 140. člena Ustave).⁴ Izvirni delokrog mestnih občin se razlikuje od delokroga ostalih občin, saj gre v dejanskem življenju za posebno naravo nalog in problemov mestne občine, ki izhajajo iz njene povezanosti v mestno okolico ter povezanosti preko dnevne migracije prebivalstva.

Ker pa so mestne občine soočene z omejeno rabo javnih virov, je tudi zaradi opisane vloge mestnih občin učinkovitost teh virov nedvomno odvisna od stopnje pritiska zunanjega okolja na javne storitve, ki so organizirane v mestih (pritisk vse večjega števila ljudi na večja mesta skozi naselitev, zaposlitev, koriščenje uslug zdravstva, šolstva, kulture itd.). Gre za znane probleme, kot so npr. problem nezadostnega javnega prevoza v mestih, slabše kakovosti zraka, velike porabe energije, povečanega števila posegov v prostor, zagotavljanja digitalnih tehnologij pri vključevanju širše javnosti, ustreznega vključevanja širše javnosti pri razvoju mesta, priprave na razvoj t. i. pametnih in vključujočih mest, izvajanje celostnih teritorialnih naložb oziroma projektov za trajnostni urbani razvoj itd. Vse to pa pomeni, da morajo mestne občine zaradi povečane frekvence ljudi in povečanega obsega dejavnosti zadovoljevati vedno več potreb, kar povečuje njihovo administrativno, stroškovno, investicijsko in razvojno obremenjenost. Obremenjenost mestnih občin se zato v praksi nujno odraža po eni strani v zmanjšanju zmogljivosti celotne mestne in primestne javne infrastrukture, po drugi strani pa v povečevanju potreb po njenem pogostejšem investicijskem vzdrževanju (dejansko, upoštevajoč anomalije sistema financiranja občin, celo z vedno manjšim obsegom sredstev).

Opisane značilnosti mestnih občin, njihova velikost, gospodarska struktura, razvojne možnosti in podobno pa povečujejo tudi njihovo odgovornost, ki bi se **morala odražati v večjih pooblastilih in širšem delokrogu.**

B. Stanje na področju financiranja mestnih občin

Sistem financiranja občin ne odraža ustavne ureditve in obstoja dveh tipov občin ter je v odnosu do mestnih občin in njihovega specifičnega položaja nepravičen. Mestne občine zagotavljajo širši nabor javnih storitev (za širši krog ljudi) in se pri tem soočajo z višjimi stroški, ki pa zaradi instituta povprečnine niso ustrezno povrnjeni. Dejstvo je, da **morajo mestne občine s sorazmerno manj sredstvi zagotavljati nesorazmerno večji obseg storitev.**

Temu pritrjujejo tudi različne analize in študije. Zgovorna je analiza⁵ iz leta 2019 o finančnih učinkih povečanja plač v javnem sektorju na proračune občin. Z uporabo Informacijskega sistema za posredovanje in analizo podatkov o plačah, drugih izplačilih in številu zaposlenih v javnem sektorju (ISPAP) je bila ocena finančnega učinka višjih plač javnih uslužbencev na vse občine 19,6 milijona evrov. Od tega je **več kot polovica tega zneska, natančneje 54 % oziroma 10,7 milijona evrov, odpadla na**

⁴ Noben organ državne oblasti ne sme opuščati dejavnosti, ki jih mora opraviti znotraj svojega delokroga (podobno Ustavno sodišče v zadevi št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003).

⁵ Analiza ocene finančnega učinka na proračune občin kot posledica spremenjenih izhodiščnih plačnih razredov delovnih mest in nazivov, ki so bili dogovorjeni z aneksi h kolektivnim pogodbam v decembru 2018 (tabelarični prikaz rezultatov), datirana 14. 6. 2019.



11 mestnih občin, ki predstavljajo 5 % števila vseh občin v Sloveniji. 34 % tega zneska odpade na druge občine s sedeži upravnih enot, to je na 47 občin oziroma na 22 % vseh občin. Ostalih zgolj 12 % finančnega učinka se razporedi med preostalih 154 občin oziroma med 73 % vseh občin.

Na podlagi finančnih analiz stroškov po občinah za obdobje 2010-2016⁶ je bilo ugotovljeno, da so večje oziroma mestne občine po eni strani od 5 do 36 % bolj obremenjene, kot pa druge občine, po drugi strani pa so njihovi **izkazani stroški le 70 % pokriti z dodeljeno primerno porabo**. Finančni razkorak zaradi višjih stroškov izvajanja nalog na občana in nižje primerne porabe na občana od povprečja vseh občin znaša **172 evrov na prebivalca**, kar pomeni glede na število prebivalstva mestnih občin preko 120 milijonov evrov.

Nedavna študija »*Fiskalna kapaciteta občin*«⁷ je prišla do primerljivih zaključkov. Študija ugotavlja, da je bila v obdobju 2016-2018 primerna poraba na občana v **majhnih občinah za 166,8 EUR višja kot v mestnih občinah. Stopnja pokritosti dejanskih stroškov zakonskih nalog je pri majhnih občinah 97,3 %, pri mestnih pa samo 70,4 %** (v letu 2018 celo samo 68,5 %).

Navedeno jasno dokazuje neustreznost sistema financiranja občin, ki bi moral upoštevati ustavni in dejanski položaj mestnih občin ter slednje obravnavati ločeno. Pri zasledovanju bolj pravičnega sistema financiranja za mestne občine pa je treba poudariti konsistentno stališče županov mestnih občin, da nujna korekcija financiranja za mestne občine ne sme povzročiti negativnih posledic za preostale občine.

C. Ustavnosodna praksa

Mestna občina se ustanovi zato, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnosti.⁸

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi št. **U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996** (Uradni list RS, št. 44/96) ugotovilo neskladnost Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95 in 44/1996-ZPDF) z Ustavo, **ker zakonodajalec ni upošteval**

⁶ Brezovnik et al.: *Analiza sistema financiranja občinskih nalog s predlogom metodologije za določitev povprečnine: zaključno poročilo*, Pravna fakulteta, Maribor 2018. Nekaj poudarkov iz analize:

- V letih 2010-2016 so bili tekoči odhodki občin v povprečju 639 evrov na prebivalca, **odhodki mestnih občin pa 689 evrov** na prebivalca.
- Mestne občine imajo na prebivalca višje stroške predvsem pri naslednjih programih – kultura, 79,2 % višji stroški od povprečja vseh občin; prostorsko načrtovanje, 33 % višji stroški; okolje, 12,9 % višji stroški; socialna varnost, 10,6 % višji stroški.
- Analiza je nadalje ugotovila, izjemno razliko med mestnimi in drugimi občinami pri pokritosti stroškov, kjer so občine v povprečju prejele 3,3 % manj sredstev, kot so imele realiziranih stroškov (96,7 % pokritost), medtem ko so **mestne občine prejele kar 30 % manj sredstev (zgolj 70 % pokritost dejanskih stroškov)**.
- Mestne občine imajo torej za **50 evrov na prebivalca višje stroške** od povprečja občin, ob tem pa **primerno porabo na prebivalca za 122 evrov nižjo**, kar pomeni **razkorak -172 evrov na prebivalca**. Če ta razkorak množimo s številom prebivalstva mestnih občin, je razlika **preko 120 milijonov evrov** v škodo mestnih občin.

⁷ Izr. prof. dr. Vladimir Prebilič: *Fiskalna kapaciteta občin. Zaključno poročilo raziskovalnega projekta št. V5-1941*, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, 2020.

⁸ Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-183/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94).



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231

zmos@koper.si

www.zmos.si

posebnega, z Ustavo in zakonom določenega statusa mestnih občin. Tedaj je Ustavno sodišče naložilo Državnemu zboru Republike Slovenije, da v roku devetih mesecev odpravi to neustavnost.

Odl US št. U-I-98/95, 19. točka obrazložitve:

Mestne občine imajo po Ustavi torej drugačen položaj kot ostale občine. Naloge iz drugega odstavka 141. člena Ustave so izvirne, ne pa prenesene naloge (občina jih opravlja "kot svoje"). Obseg nalog, ki so pomembne za razvoj mest, ni odvisen od proste presoje zakonodajalca, čeprav je njihov obseg potrebno določiti z zakonom. Ustava zavezuje zakonodajalca, da z zakonom uresniči določbo o posebnih izvirnih pristojnostih mestnih občin.

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-98/95 posebej poudarilo še, da se določitev posebnih pristojnosti mestnih občin ne nanaša zgolj na upravne naloge, vendar pa tudi slednje lahko spadajo v krog nalog iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest.

Ustavno sodišče je v citirani zadevi odločilo tudi, da so na stanovanjskem področju določene naloge, ki so po naravi take, da sodijo v skladu s 141. členom Ustave v pristojnost mestnih občin. V primeru kompetenčnega spora med Mestno občino Ljubljana in državo (zadeva št. P-2/17 z dne 5. 7. 2018) pa je presodilo, da je za vodenje registra upravnikov stavb pristojna upravna enota kot dekoncentrirana enota države, na območju mestne občine pa je to izvirna pristojnost mestne občine.

D. Zakonodajni predlogi

Zakonodajalec je v preteklosti poskušal z zakonom udejanjiti določbo 141. člena Ustave, a ti poskusi niso uspeli. Tako je bil npr. v letu 1996 v zakonodajni postopek vložen **predlog Zakona o mestnih občinah** (EPA: 1402; Poročevalec Državnega zbora RS, št. 7/1996 z dne 7. 3. 1996), ki naj bi mestnim občinam omogočil celovit in uravnotežen razvoj, a ga je predlagatelj kasneje umaknil. Postopek je bil končan, ker je Vlada RS zagotovila, da bo najkasneje v začetku meseca oktobra 1997 sama vložila v zakonodajni postopek nov predlog zakona o mestnih občinah, potem ko bo v sodelovanju z resornimi ministrstvi ugotovila, katere naloge so v izvirni pristojnosti mestnih občin.

Podoben poskus, opredeliti naloge mestnih občin, ki se nanašajo na razvoj mest, je bil s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J), ki ga je v zakonodajni postopek vložila Vlada RS. Predlagatelj zakona je takrat v prehodnih določbah predloga zakona predvidel celo neposredni prevzem opravljanja nalog, če v roku enega leta ne bi bila izvedena uskladitev področnih zakonov s predvidenimi nalogami mestnih občin, ki se tičejo razvoja mest. Sprejeti Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (ZLS-J, Uradni list RS, št. 74/98) je v 43. členu določil, da mora zakonodajalec zakone, ki urejajo naloge, ki se nanašajo na razvoj mest, uskladiti s tem zakonom do 1. 1. 2000.

Možnosti za uresničitev zahteve Ustavnega sodišča je torej več, saj gre lahko bodisi za sprejem posebnega zakona o mestnih občinah bodisi za sprejem oz. spremembe in dopolnitve področnih



zakonov. Ena od možnosti je tudi, da se v predlogu zakona o pokrajinah predvidi poglavje o tem. Mestne občine bi opravljale za svoje območje skoraj vse naloge iz delokroga pokrajine, razen nekaterih, tipično državnih nalog (kot so npr. naloge s področja upravnih notranjih zadev ipd.).

V vseh primerih je treba predhodno nujno opraviti analizo področnih zakonov in oceniti, ali so v njih zajete tudi naloge, ki so pomembne za razvoj mest in bi jih bilo mogoče prenesti v izvirno pristojnost mestnih občin.

Poleg navedenega **bo treba v prihodnje bolj dosledno, pri vsakem predlogu zakona posebej, presoditi, ali vsebuje morda naloge, ki so po naravi take, da sodijo v skladu s 141. členom Ustave v pristojnost mestnih občin.**

Vsekakor pa je na posameznih področjih mogoča tudi paralelna pristojnost organa državne uprave in mestne občine, kot je to v primeru pristojnosti za vodenje registra upravnikov stavb, kar bi lahko bil zakonodajni vzorec tudi pri drugih nalogah (izdaja dovoljenj za posege v prostor, urejanje primestnega prometa, zagotavljanje socialnih storitev itd.).

E. Določbe področnih zakonov o nalogah mestnih občin

Nekateri področni zakoni sicer že določajo posebne naloge mestnih občin, vendar pa, gledano v celoti, namen 141. člena Ustave in referenčna odločba Ustavnega sodišča iz leta 1996 še zdaleč nista dosežena oziroma udejanjena. Pristojnosti mestnih občin so naslednje:

1. Stanovanjski zakon (SZ-1), 161. čl., drugi odstavek:

»Kataster stavb in centralni register stanovanj vodi Geodetska uprava Republike Slovenije v skladu z določili zakona, ki ureja evidentiranje nepremičnin. Register stanovanj vodi občina, na območju katere se stanovanje nahaja, registre upravnikov stavb vodi upravna enota, na območju katere je stanovanje oziroma večstanovanjska stavba, oziroma organ mestne občine (v nadaljnjem besedilu: pristojni organ).«

2. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanju (ZOFVI), 41. čl., tretji odstavek:

»Javno gimnazijo ustanavlja država, lahko pa tudi mestna občina v soglasju z državo.«

3. Zakon o občinskem redarstvu (ZORed), 2. čl., prvi odstavek:

»Mestna občina ustanovi mestno redarstvo, občina pa lahko ustanovi občinsko redarstvo (v nadaljnjem besedilu: občinsko redarstvo) z odlokom, ki ga na predlog županje ali župana (v nadaljnjem besedilu: župan) sprejme občinski svet.«



4. Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK), 14. čl., drugi odstavek:

»Lokalnim skupnostim, razen mestnim občinam, ni treba sprejeti lokalnega programa za kulturo, če opredelijo javni interes na področju kulture, prioritete, ukrepe ter cilje in kazalce za njihovo doseganje v drugem dokumentu razvojnega načrtovanja lokalne skupnosti.«

5. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), 38. čl., prvi odstavek in 106. čl., peti odstavek:

»Program varstva okolja in operativne programe za svoje območje sprejme mestna občina, lahko pa tudi občina ali širša samoupravna lokalna skupnost, ob smiselni uporabi določb 35., 36. in 37. člena tega zakona.«

»Poročilo o stanju okolja najmanj vsako četrto leto za svoje območje pripravi in javno objavi tudi mestna občina, lahko pa tudi občina ali širša samoupravna lokalna skupnost ob smiselni uporabi določb 107. člena tega zakona.«

6. Zakon o prevozi v cestnem prometu (ZPCP-2), 53. čl., šesti odstavek in 111. čl., drugi odstavek:

»Mestni linijski prevoz potnikov v mestnih občinah, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev, se obvezno opravlja kot lokalna gospodarska javna služba.«

»V mestnih občinah morajo biti avtobusne postaje vzpostavljene, v drugih občinah pa jo lahko občina vzpostavi, če to zahtevajo potrebe uporabnikov prevoza.«

7. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2),⁹ 70. čl., osmi odstavek in 75. čl., tretji odstavek:

»Ne glede na četrty odstavek tega člena lahko mestne občine določijo prednostna območja za gospodarski razvoj in večja nakupovalna središča v občinskem prostorskem planu.«

»Sprejetje občinskega prostorskega plana je obvezno le za mestne občine, kadar za regijo, v kateri so, ni sprejet regionalni prostorski plan oziroma se ni začel postopek njegove priprave. V takem primeru mestna občina v občinskem prostorskem planu lahko načrtuje tudi okvirna območja za dolgoročni razvoj naselij.«

8. Zakon o žičniških napravah za prevoz oseb (ZŽNPO), 21. čl., drugi odstavek:

»Koncesijo za žičniško napravo, ki leži na območju mestne občine, podeli mestna občina.«

⁹ Na podlagi ZUreP-2 se pripravlja Strategija prostorskega razvoja Slovenije (66. člen). V osnutku dokumenta, ki je bil v javni obravnavi, so mestne občine določene kot nosilke urbanega razvoja na širših mestnih območjih. Slednja so definirana kot funkcionalno povezano gravitacijsko območje enega ali več središč, ki lahko sega na ozemlje več lokalnih skupnosti, ki obkrožajo mestno občino.



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231
E
zmos@koper.si
W
www.zmos.si

F. Predlogi za nove naloge mestnih občin

Strokovna služba Zdrúženja mestnih občin Slovenije je po posvetovanju in na podlagi predlogov mestnih uprav ter lastnih naziranj, upoštevajoč tako ustavni okvir kot tudi potrebe mestnih občin na področju razvoja mest ter hkrati njihovo upravno zmogljivost, pripravila nabor nalog, ki bi morale preiti v pristojnost mestnih občin. Med poglavitnimi nalogami, ki so pomembne za razvoj mest, so:

- razvojne naloge, nanašajoče se na povezanost in usklajenost urbanega in regionalnega razvoja,
- izdaja gradbenih dovoljenj,
- izdaja dovoljenj v zvezi s shodi in prireditvami,
- razširitev izvajanja mestnega linijskega prevoza potnikov na območje celotne mestne občine,
- izvajanje avtotaksi prevozov v obliki gospodarske javne službe,
- zagotavljanje institucionalnega varstva za starejše (preko javnega zavoda ali koncesije),
- dajanje soglasij na programske dokumente za izvajanje evropske kohezijske politike v zvezi z izvajanjem ukrepov trajnostnega urbanega razvoja,
- odločanje o razlastitvah v upravnem postopku na prvi stopnji.

V nadaljevanju je seznam predpisov z obrazloženimi predlogi njihovih sprememb oz. dopolnitev.

1. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2)

Določbe tega zakona se spremenijo in dopolnijo na več mestih zakona na način, da:

1. se regionalna politika poleg že navedenih dokumentov v zakonu izvaja in načrtuje tudi s prostorskimi akti,
2. so središča razvojnih regij iz 6. člena mestne občine,¹⁰
3. predhodno soglasje iz 6.a člena o vsebini in izvajanju programov EU, ki vplivajo na izvajanje ukrepov trajnostnega urbanega razvoja, daje tudi reprezentativno združenje mestnih občin
4. mestne občine postanejo organ, ki ima z zakonom določene posebne naloge na področju regionalne politike,
5. je obvezni član razvojnega sveta regije tudi predstavnik mestne občine,
6. mestne občine sodelujejo pri upravljanju javnega sklada, namenjenega spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in razvoja podeželja iz 10. člena in
7. dejavnost regionalnih razvojnih agencij postane javna služba na področju regionalnega razvoja.

¹⁰ Kot je to npr. določeno v 70. členu Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17), ki opredeljuje namen in vsebino regionalnega prostorskega plana. Ta namreč določa, da se v regionalnem prostorskem planu obvezno uskladijo in določijo zasnove prostorskih ureditev lokalnega pomena, ki segajo na območje več občin ali vplivajo na razvoj več občin, pri čemer pa lahko mestne občine določijo prednostna območja za gospodarski razvoj in večja nakupovalna središča v občinskem prostorskem planu.



Združenje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231
E
zmos@koper.si
W
www.zmos.si

Obrazložitev:

Predlogi v veliki meri temeljijo na Odloku o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (Uradni list RS, št. 76/04, 33/07 – ZPNačrt in 61/17 – ZUreP-2), saj ne more biti skladnega regionalnega razvoja brez policentričnega urbanega sistema in razvoja širših mestnih območij (glej tudi opombo št. 9), povezanega in usklajenega z regionalnim prostorskim razvojem. Rdeča nit strategije je zato spodbujanje razvoja središč nacionalnega in regionalnega pomena kot središč regionalnih območij. Za skladen prostorski razvoj Slovenije se spodbuja razvoj policentričnega urbanega sistema, ki ga tvori dvostopenjsko strukturirano omrežje središč nacionalnega in regionalnega pomena, na katerega se, s primerno delitvijo funkcij in medsebojnimi prometnimi povezavami, navezuje omrežje drugih središč.

Mestne občine v okviru evropske kohezijske politike (EKP) uspešno izvajajo ukrepe trajnostnega urbanega razvoja z mehanizmom celostnih teritorialnih naložb (CTN), pri čemer ni ustrezno, da v potrjevanje programiranja tega dela EKP niso vključene kot poseben deležnik. Zato je predlagano, da bi mestne občine dale predhodno soglasje o vsebini in izvajanju programov EU v tistem delu, ki vplivajo na porabo evropskih sredstev za področje trajnostnega urbanega razvoja, in sicer preko njihovega reprezentativnega združenja.

V izvajanju EKP ima področje trajnostnega urbanega razvoja posebno mesto. Države članice so poseben položaj urbanega razvoja potrdile v Leipziški listini o trajnostnih evropskih mestih in v t. i. Dogovoru iz Amsterdama o uvedbi Urbane agende EU, nedavno pa je bil pomen urbanega razvoja ponovno potrjen s sprejetjem Nove leipziške listine in Teritorialne agende EU 2030. Specifična vloga urbanega razvoja je razvidna tudi iz dejstva, da je za ta namen predvidena obvezna alokacija sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Položaj urbanega v okviru programiranja EKP je uzakonjen z Delegirano uredbo Komisije (EU) št. 240/2014 z dne 7. januarja 2014 o Evropskem kodeksu dobre prakse za partnerstvo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki med partnerji posebej izpostavlja združenja oziroma lokalne organe, ki predstavljajo največja mesta in urbana območja.

2. Gradbeni zakon (GZ)

Prvi odstavek 7. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Za izdajo dovoljenj po tem zakonu je pristojna upravna enota, na območju katere je objekt, za katerega je predpisana pridobitev gradbenega dovoljenja, oziroma organ mestne občine, če gre za objekt na njenem območju.«

Prvi odstavek 8. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega zakona, ki se nanašajo na gradnjo, za katero je predpisano gradbeno dovoljenje, opravljajo državni gradbeni inšpektorji ali inšpektorice oziroma inšpektorji mestnih občin (v nadaljnjem besedilu: gradbeni inšpektorji).«

Prvi odstavek 47. člena se spremeni tako, da se glasi:



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231

E
zmos@koper.si

W
www.zmos.si

»(1) Zoper odločbo, ki jo v postopku izdaje gradbenega dovoljenja izda upravna enota oziroma organ mestne občine, je dovoljena pritožba v osmih dneh od njene vročitve. Zoper odločbo, ki jo izda ministrstvo, ni dovoljena pritožba, je pa dovoljen upravni spor.«

Obrazložitev:

Izdajanje gradbenih dovoljenj je po sedanji ureditvi v državni pristojnosti, gre pa za izvrševanje tako Gradbenega zakona kot občinskih predpisov (občinskih prostorskih načrtov). Upravni organ lahko o zahtevi stranke za izdajo gradbenega dovoljenja odloči le, če iz prostorskega akta izhaja, da je določena vrsta posega v prostor dopustna in če so predpisani merila in pogoji za njeno izvedbo. Področje prostorsko gradbenih zadev in razmerij v zvezi z njimi je gotovo posebnega pomena za razvoj mest, zato bi glede na določbo 141. člena Ustave morale te zadeve soditi v izvirno pristojnost mestne občine. Mestne občine so tudi po svojih kapacitetah sposobne opravljati te naloge, nadzor nad njihovim delom pa v skladu z določbami ZLS opravljajo pristojna ministrstva. Nadzor nad dokončnimi posamičnimi akti pa je že sicer po Ustavi zagotovljen v upravnem sporu.

Razvoj mestne občine je neločljivo povezan z gradbenimi posegi oziroma izvajanji občinskih prostorskih aktov. Mestne občine so sprejele trajnostne urbane strategije kot temeljne dokumente, s katerimi so določene potrebe in ukrepi za razvoj mest in primestnih območij. Gre za ukrepe za izboljšanje urbanega okolja, oživitvev mest, sanacijo in dekontaminacijo degradiranih zemljišč, zmanjšanje onesnaženosti zraka in podobno.

Na podlagi trajnostnih urbanih strategij oz. skozi instrumente t. i. urbane preнове mestne občine med drugim skrbijo tudi za uresničevanje širših javnih koristi, ki zadevajo širši krog ljudi. Proces terja kompleksno obravnavo prostora in poseben občutek za poseg v obstoječe, vsekakor živo stanje. Posledice, do katerih prihaja, namreč niso le gradbeno-tehnične narave, pač pa širše družbene, kajti gre za spreminjanje identitete ljudi in prostora.

3. Zakon o javnih zbiranjih (ZJZ)

Prvi odstavek 8. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Za odločanje na prvi stopnji je po tem zakonu pristojna upravna enota, na območju katere se organizira shod oziroma prireditvev, oziroma organ mestne občine na svojem območju (v nadaljnjem besedilu: pristojni organ).«

Prvi odstavek 21.a člena se spremeni tako, da se glasi:

»Dovoljenje za prireditvev na javni cesti, ki poteka na območju dveh ali več upravnih enot, izda upravna enota, na območju katere se bo prireditvev pričela, oziroma organ mestne občine na svojem območju. Upravne enote, na območju katerih poteka prireditvev, in organi mestnih občin si morajo v postopkih izdaje dovoljenja nuditi medsebojno pravno pomoč.«



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231

zmos@koper.si

www.zmos.si

Obrazložitev:

Upravne naloge na področju javnega zbiranja se izvajajo na podlagi zakona, ki določa pogoje oziroma ureja način uresničevanja ustavne pravice do mirnega zbiranja in javnih zborovanj na javnih shodih in javnih prireditvah. Gre za naloge, ki niso lokalna javna zadeva, zato tudi ne spadajo v izvirno pristojnost občine, temveč so naloge državne značaja.

So pa te naloge povezane z organizacijo oz. izvajanjem kulturnih, športnih, zabavnih, izobraževalnih, verskih ali drugih aktivnosti in s tem tudi z razvojem mest. Izvajanje teh aktivnosti oziroma dogajanje vpliva namreč na atraktivnost mesta, na to, kako ga dojemajo prebivalci in obiskovalci, vpliva pa tudi na gospodarski razvoj in socialno tkivo mesta. ZJZ v 13. členu določa, da je dovoljenje za shode in prireditve potrebno, če gre za (1) prireditev na javni cesti, če to predstavlja izredno uporabo ceste, (2) mednarodno športno prireditev in člansko tekmovanje v kolektivnih športih, če na njem sodeluje vsaj en klub prve državne lige, (3) prireditev, na kateri se uporablja odprt ogenj oziroma predmeti ali naprave, zaradi katerih je lahko ogroženo življenje ali zdravje ljudi ali premoženje in (4) prireditev, na kateri se pričakuje več kot 3000 udeležencev.

Ker je izdaja takega dovoljenja nedvomno povezana z razvojem mesta, je predlog, da odločanje o tem za območje mestne občine preide v pristojnost mestne občine, utemeljen.

4. Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2)

V 53. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Mestni linijski prevoz potnikov se opravlja znotraj mestne občine. Mestni linijski prevoz potnikov se opravlja tudi znotraj naselja občine oziroma meja občine, le izjemoma in v manjšem obsegu pa lahko tudi s sosednjimi naselji oziroma občinami in mestnimi občinami, če je to potrebno zaradi dnevne migracije ljudi v večje mesto in če občina ali mestna občina za to pridobi dovoljenje organa JPP.«

V 56. členu se doda nov 6. odstavek, ki se glasi:

»(6) Mestna občina lahko opravljanje dejavnosti avtotaksi prevozov zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarsko javno službo.«

Obrazložitev:

Z vidika mestnih občin je problematično, da je pristojnost za urejanje primestnega prometa v pristojnosti države, saj gre za dnevno povezanost mesta s primestjem. Za razvoj mest, izvajanje trajnostne prometne politike, načrtovanje parkirišč in celovitega sistema parkiranja, učinkovit razvoj in delovanje mestnega prometa je ključno, da dobijo mestne občine večje pristojnosti pri javnem linijskem prevozu potnikov na svojem območju (medkrajevni avtobusni promet). V sedanjem sistemu, ko država izvaja to gospodarsko javno službo, mestna občina ne more biti učinkovita s svojimi ukrepi, še zlasti to velja za tiste mestne občine, ki imajo tudi velik del podeželja.



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231

zmos@koper.si

www.zmos.si

Z možnostjo opredelitve avtotaksi dejavnosti kot gospodarske javne službe se lahko učinkovito uredi razmere na tem področju, v nasprotnem primeru pa mestna občina ne more prevzeti odgovornosti za organizacijo in delovanje te dejavnosti. ZPCP je za dejavnost mestnega prevoza oseb v linijskem prometu določil, da se ta dejavnost v mestnih občinah, ki imajo več kot stotisoč prebivalcev izvaja kot obvezna lokalna gospodarska javna služba, v mestnih občinah z manj prebivalci pa kot izbirna lokalna gospodarska javna služba. Za dejavnost avtotaksi prevozov pa tega ni določil.

Na podlagi ZPCP je opravljanje avto-taksi prevozov torej lokalna zadeva, ki pa se ne izvaja na način, ki velja za gospodarske javne službe. Sistem javnih služb na področju gospodarskih dejavnosti je uredil Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Gospodarske javne službe so dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne dobrine kot proizvodi ali storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje je v javnem interesu (to je tedaj, ko je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb). Po določbi 2. člena ZGJS se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Člen 3 ZGJS razlikuje med obveznimi in izbirnimi javnimi službami, glede na obveznost zagotavljanja te službe. Dejavnosti, ki z zakonom niso opredeljene kot obvezne gospodarske javne službe, se lahko določijo kot izbirne.

S predlagano dopolnitvijo bo mestnim občinam omogočeno, da se bodo tako glede izvajanja mestnega prevoza oseb v linijskem prometu kot tudi glede avtotaksi prevozov same odločale o tem, ali se bosta dejavnosti opravljali kot javna služba, ali pa bosta prepuščeni tržnemu načinu.

5. Zakon o socialnem varstvu (ZSV)

Drugi odstavek 43. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Občina zagotavlja mrežo javne službe za pomoč družini na domu, mestna občina pa tudi za institucionalno varstvo iz 16. člena tega zakona, ki se nanaša na domove za starejše, na svojem območju.«

Prvi odstavek 44. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Koncesijo za opravljanje javne službe iz prvega odstavka 43. člena tega zakona podeli na podlagi mnenja socialne zbornice ali strokovnega sveta za socialno varstvo ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, oziroma pristojni organ mestne občine, ko gre za institucionalno varstvo iz 16. člena tega zakona, ki se nanaša na domove za starejše.«

Tretji odstavek 44. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Koncedent je v primeru iz prvega odstavka tega člena država oziroma mestna občina, v primeru iz drugega odstavka pa občina.«

Obrazložitev:



Združenje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231
E
zmos@koper.si
W
www.zmos.si

Zagotavljanje varstva in oskrbe starejših je eno izmed področij, ki v okviru socialnih politik zavzema vse vidnejše mesto. Razlog je predvsem v demografskih gibanjih oziroma naraščajočem deležu starejše populacije, saj se pričakovana življenjska doba podaljšuje. Večja zgoščenost prebivalstva oz. gostota poselitve in zato večje ter obsežnejše potrebe prebivalstva oz. uporabnikov so zlasti v mestnih občinah, kjer naj bi bila dostopnost in izbira med različnimi oblikami socialnega varstva pestrejša. Pri tem pa je pomembno še, da je eden od ciljev zagotavljanja oskrbe starejših tudi spodbujanje izvajanja tovrstnih storitev v domačem okolju.

Glede na navedeno je v interesu mestnih občin, da se po eni strani poveča število prostih mest v domovih za starejše in s tem dostopnost teh storitev za čim širši krog občanov, po drugi strani pa zagotovi uravnoteženo in cenovno primerljivo zagotavljanje teh storitev (praksa namreč kaže, da so zasebni domovi tudi do ene tretjine dražji od javnih).

6. Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2)

196. člen se spremeni tako, da se glasi:

»O razlastitvah prednostno odločajo v upravnem postopku na prvi stopnji upravne enote oziroma organi mestnih občin (v nadaljnjem besedilu tega poglavja: upravni organ) in na drugi stopnji ministrstvo, razen če je z zakonom določeno drugače.«

Obrazložitev:

Razlastitev v javno korist je povezana s posegi v prostor, praviloma za gradnjo in prevzem objektov in omrežij gospodarske javne infrastrukture in družbene infrastrukture ter grajenega javnega dobra, pa tudi za gradnjo neprofitnih stanovanj. Razlastitveni upravičenec je bodisi samoupravna lokalna skupnost bodisi država.

Gradnja omrežij lokalne gospodarske in družbene javne infrastrukture pomembno prispeva k občinskemu razvoju. Razlastitveni postopki so sicer zelo redki in pridejo izjemoma v poštev, so pa z vidika razvoja mest pomembni in mestne občine so jih sposobne izvajati zakonito, učinkovito in uspešno.

7. Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID)

V 5. členu se doda nov šesti odstavek, ki se glasi:

»(6) Ne glede na tretji odstavek tega člena lahko pooblaščen inženir s področja geodezije opravlja poklicne naloge s svojega strokovnega področja na podlagi delovnega razmerja kot javni uslužbenec, v imenu in za račun mestne občine, v kateri je zaposlen.«

Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti v tretjem odstavku 5. člena dovoljuje pooblaščenim arhitektom in inženirjem opravljanje nalog tudi na podlagi delovnega razmerja (v imenu in za račun organa oziroma pravne osebe javnega prava, v kateri so zaposleni), razen ko gre za pooblaščene inženirje s področja geodezije (četrti alineja tretjega odstavka 5. člena). Ni pa za slednje ovir, če svoje



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231
E
zmos@koper.si
W
www.zmos.si

poklicne naloge opravljajo bodisi kot samostojni podjetniki posamezniki bodisi na podlagi delovnega razmerja pri fizični osebi ali pravni osebi zasebnega prava.

Geodetska dejavnost sodi v eno tistih področij, ki so pomembna za izvajanje številnih nalog občin (prostorsko načrtovanje in podobno), še posebej nalog, ki se tičejo razvoja mest.

8. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)

Prvi odstavek 178.a člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Overitev opravi uradna oseba upravne enote ne glede na bivališče ali sedež osebe, ki to zahteva, oziroma uradna oseba organa mestne občine.«

Obrazložitev:

Na področju overjanja podpisov, prepisov in kopij veljavna ureditev omogoča strankam, da za potrebe upravnih postopkov te storitve pridobijo bodisi pri upravnih enotah bodisi pri notarjih. Ocenjujemo, da je upravna overitev primerna tudi za potrebe upravnih postopkov, ki jih vodijo organi mestnih občin, saj bo bistveno poenostavila postopke, strankam pa olajšala dostop do storitev. Pravna varnost ne bo zmanjšana, saj se z upravno overitvijo ne potrjuje resničnosti podatkov v listini, ki se overja.

G. Predlog spremembe financiranja mestnih občin

Hkrati s prenosom novih nalog v pristojnost mestnih občin zaradi uresničitve 141. člena Ustave Republike Slovenije je potrebno prilagoditi sistem financiranja mestnih občin.¹¹

Po prevzemu novih nalog bo razkorak med obsegom storitev, ki jih nudijo mestne občine v primerjavi z ostalimi občinami, oziroma pri stroških za njihovo izvajanje tolikšen, da bo **nujna diferenciacija mestnih občin v okviru sistema financiranja občin**.

Kot najbolj primerna rešitev se kaže vzpostavitev vzporednosti, tj. ločenega izračunavanja povprečnih stroškov za izvajanje zakonskih nalog za občine in za mestne občine.

Alternativna rešitev, ki bi pomenila manjšo spremembo sistema financiranja občin, je ustrezen pribitek oziroma povečanje primerne porabe za mestne občine v obsegu, ki bi zagotavljal pokritje stroškov tudi za naloge, ki jih izvajajo na podlagi 141. člena Ustave.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča U-I-97/05, 7. 7. 2005, 10. točka: »Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, ter načine in sredstva za njihovo uresničevanje in potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Da bi se izognili tveganju, da bi lokalni organi ostali brez sredstev za opravljanje nalog, ki jim jih nalaga zakon, morajo biti finančna sredstva, ki jim pripadajo, določena ob istem času kot njihove pristojnosti.«



Zdrúženje mestnih občin Slovenije
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T
+386 5 6646 231
E
zmos@koper.si
W
www.zmos.si

H. Izvedba predloga za normativno ureditev nalog, pomembnih za razvoj mest

V Zdrúženju mestnih občin Slovenije za izvedbo tega predloga, ki bo pomenil doslednejšo vzpostavitev lokalne samouprave na ustavno skladen način, predlagamo **pripravo Zakona o mestnih občinah**, s katerim bi po zgledu Zakona o finančni razbremenitvi občin¹² posegli v področne zakone in spremenili sistem financiranja občin ter končno uresničili odločbo Ustavnega sodišče št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996.

¹² Uradni list RS, št. 189/20.