



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE IN JAVNO UPRAVO**  
Služba za lokalno samoupravo in upravne enote

Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

T: 01 4788 541

F: 01 4788 757

E: [gp.mpju@gov.si](mailto:gp.mpju@gov.si)

[www.mpju.gov.si](http://www.mpju.gov.si)

**URAD VLADE RS ZA KOMUNICIRANJE**  
**Gregorčičeva 25, Ljubljana**

**Matjaž Kek**

Vodja sektorja za komunikacijske projekte

[gp.ukom@gov.si](mailto:gp.ukom@gov.si)

Številka: 010-17/2013/2

Datum: 11.1.2013

Zadeva: **Predlagam.vladi predlog 4024-473: Postopek za razrešitev župana**

Urad vlade za komuniciranje je Ministrstvu za pravosodje in javno upravo poslal v analizo in odgovor predlog [Predlagamvladi.si](http://Predlagamvladi.si) 4024-473: Postopek za razrešitev župana. Predlog temelji na ugotovitvi, da zakon ne ureja postopka za razrešitev župana na zunanjo pobudo ob utemeljenem sumu storitve kaznivega dejanja, s ciljem izvedbe nadomestnih volitev. Predlagatelj predlaga opredelitev kriterijev za začetek postopka razrešitve župana in smiselno nosilcev državnih funkcij ter javnih uslužbencev (uradnikov).

V skladu s 144. členom Ustave RS nadzorujejo delo organov lokalnih skupnosti državni organi. Nadzorstvo opravljajo različni državni organi (Državni zbor, Vlada, ministrstva, Ustavno sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, redna sodišča, Upravno sodišče, Informacijski pooblaščenec, inšpekcijski organi) kot nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih aktov in posamičnih aktov občinskih organov ter kot nadzorstvo nad zakonitostjo ravnanj župana in občinskega sveta. V skladu z Ustavo RS in Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/96, Mednarodne pogodbe št. 15; v nadaljnjem besedilu: MELLs), ki se kot ratificirana mednarodna pogodba v skladu z 8. členom Ustave RS neposredno uporablja, smejo državni organi izvajati nadzorstvo samo po postopkih in v primerih, ki jih določa zakon. V skladu s to ureditvijo ureja Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 40/12 - ZUJF; v nadaljevanju ZLS) kriterije in ukrepe ministrstev in vlade pri nadzorstvu nad delom organov občinskih organov. Tako 90.b člen ZLS ureja razloge za predčasno razpustitev občinskega sveta in predčasno razrešitev župana, 90. c člen postopek predčasne razpustitve občinskega sveta ali razrešitve župana ter 90. č člen opravljanje nalog občinskih organov do nastopa mandata novih občinskih organov, izvoljenih na predčasnih volitvah občinskega sveta oziroma nadomestnih volitvah župana. Razlog za začetek postopka za predčasno razrešitev župana, ki jo opravi Državni zbor Republike Slovenije, je neizvrševanje odločb ustavnega sodišča ali pravnomočnih odločb sodišča, pristojnega za upravne spore, ki županu nalagajo z ustavo in zakonom skladno ravnanje.

Občinski funkcionarji nimajo imunitete. Zato so kazensko in materialno odgovorni za zakonito opravljanje svoje funkcije. Vendar pa sum ali utemeljen sum storitve kaznivega dejanja glede na

Prosimo, da odgovorite na naslov Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Tržaška 21, 1000 Ljubljana

domnevo nedolžnosti (27. člen Ustave) ne more biti razlog za razrešitev občinskega funkcionarja, torej tudi župana. ZLS pa določa, da občinskemu funkcionarju, torej tudi županu, predčasno preneha mandat, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev.

V luči dejanskih razmer, v katerih je bil predlog za urejanje instituta razrešitve župana podan menimo, da ne gre spreminjati in dopolnjevati razlogov za predčasno razrešitev župana in že urejenega postopka, temveč je treba razmišljati o vzpostavitvi pravne podlage za odpoklic občinskih organov, kot izrazom zagotavljanja politične odgovornosti voljenih občinskih funkcionarjev volivcem. S periodičnostjo volitev je namreč politična odgovornost omejena na redne lokalne volitve, ki so vsake štiri leta.

Primerjalno pravni pregled ureditev lokalne samouprave v državah članicah Evropske unije pokaže, da poznajo sistemi lokalne samouprave tri instrumente, ki imajo za posledico prenehanje mandata župana. Politična odgovornost voljenih občinskih funkcionarjev ima primerjalno pravno gledano različne oblike. Brez dvoma je najpomembnejša njihova odgovornost prebivalcem oziroma volivcem. Odpoklic (ang. *recall*, včasih tudi *recall referendum* ali *representative recall*) je primerjalno pravno postopek, s katerim volivci odstranijo izvoljenega funkcionarja pred iztekom mandata z ljudskim glasovanjem. Odpoklic se opravi z referendumom ali z glasovanjem o nezaupnici. Odpoklic z referendumom je zrcalna slika volitev, nezaupnica pa je lahko z zakonom predvidena posledica zavrnitve politike, programa ali druge odločitve organov samoupravne lokalne skupnosti z odločanjem volivcev na referendumu.

Odpoklic, kjer vnaprej predpisano število volivcev podpiše peticijo, ima svoje korenine v antični demokraciji, danes pa ni pogosta oblika neposredne demokracije. Odpoklic z referendumom ima nekaj temeljnih značilnosti:

- gre za skrajno obliko posega volilnega telesa v legalen mandat izvoljenega funkcionarja, za varovalko prebivalcev pred morebitno zlorabo oblasti,
- najpogosteje imajo pravico do pobude za odpoklic volivci, ki morajo skladno s predpisom zbrati določeno število podpisov za sprožitev referenduma. V posamičnih redkih primerih sta pobudnika lahko tudi župan in/ali predstavniško telo, vendar o odpoklicu odločijo volivci na referendumu.
- za zbiranje vnaprej določenega števila podpore volivcev imajo pobudniki omejen čas, določen z zakonom, ki ureja odpoklic,
- odpoklic se opravi z referendumom, ki je za oblasti zavezujoč (obligatorni referendum). Pri glasovanju tako ne gre zgolj za testiranje ljudske volje, ampak obveznost njene izvršitve.
- razlogi za odpoklic najpogosteje niso vnaprej določeni in praviloma niso pravne narave oziroma so politični. Gre torej za glasovanje o politični zaupnici s posledico prenehanja mandata.
- odpoklic župana z referendumom na lokalni ravni poznajo tako sistemi, kjer župana volijo neposredno kot tudi sistemi, kjer ga izvoli predstavniški organ (posredne volitve).

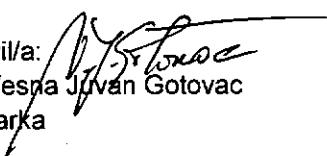
Kadar je župan voljen posredno (z glasovanjem predstavniškega organa, torej sveta ali skupščine lokalne skupnosti), lahko predstavniški organ občine glasuje o zaupnici, ki ima lahko za posledico prenehanje mandata župana (ang. *vote of no/confidence*).

Drugačen pa je instrument, s katerim preneha mandat župana za razliko od odpoklica, kjer gre za politične razloge in ga sprožijo volivci ali predstavniški organ, z aktom državnega organa, izdanega zaradi nedvomno ugotovljenih kršitev zakona oziroma kaznivih dejanj. V tem primeru govorimo o razrešitvi župana (ang. *dismissal*) oziroma razpustitvi predstavniškega organa (ang. *dissolution*, v britanskem pravnem redu pa o *disqualification*). Ti ukrepi so urejeni tudi v slovenskem pravnem redu.

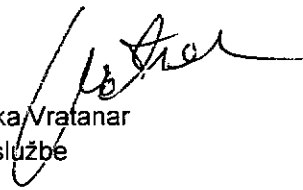
Temeljni pravni akt na področju lokalne samouprave je Evropska listina lokalne samouprave. Na Tretjem vrhu držav članic SE v Varšavi leta 2005 je bila sprejeta odločitev o iskanju novih oblik sodelovanja občanov na lokalni in regionalni ravni. Rezultat tega je Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (v nadaljnjem besedilu: dodatni protokol), ki je namenjen nadaljnjemu utrjevanju vloge sodelovanja prebivalcev pri odločanju na lokalni ravni. Dodatni protokol, ki ga je Slovenija že ratificirala (Uradni list RS, št. 2/11, Mednarodne pogodbe), vsebuje določbe o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti, ukrepih za uresničevanje te pravice, oblasteh, na katere se protokol nanaša, ozemeljski veljavnosti, podpisu in začetku veljavnosti ter odpovedi pogodbenice. Ukrepe za uresničevanje pravice do sodelovanja, opredeljene v 2. členu dodatnega protokola, v Sloveniji večinoma že izvajamo. Ti ukrepi so že zajeti v ZLS (posvetovanja, lokalni referendumi, obravnavanje predlogov za delovanje lokalnih oblasti in lokalnih javnih služb), zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (postopki za dostop do uradnih dokumentov, spodbujanje uporabe komunikacijskih tehnologij – obvezna spletna stran občine) in zakonu, ki ureja volilno pravico (zadovoljevanje potreb ljudi, ki se srečujejo s posebnimi ovirami pri sodelovanju). Vendar pa samo tradicionalne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini ne zagotavljajo uresničevanja pravice »poskušati določiti ali vplivati na izvajanje pooblastil in odgovornost lokalne oblasti« kot pravico sodelovanja občanov na lokalni ravni vsebinsko opredeljuje dodatni protokol. Narava odnosov v lokalni skupnosti temelji na tesni povezanosti ljudi v skupnost ter večjem sodelovanju občanov pri izvajanju lokalne oblasti, zato je pravica do neposrednega odločanja o najpomembnejših vprašanih neločljiv del lokalne samouprave. V lokalni skupnosti je, zaradi manjšega območja in števila prebivalcev ter njihove povezanosti z neposrednimi življenjsko pomembnimi interesi in potrebami, veliko lažje uporabiti različne institute neposrednega odločanja kot v državi. Poleg tega možnost občanov, da neposredno odločajo, tudi povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje v zadevah lokalne samouprave, kar krepi njeno učinkovitost, prispeva pa tudi k večji legitimnosti tako sprejetih odločitev. Posebna vrednost neposrednega odločanja v lokalni samoupravi je ravno v tem, da omogoča polno uveljavitev človekove pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Na lokalni ravni so funkcije političnega odločanja in izvrševanja odločitev bistveno bližje občanom, zato je za uspešno in učinkovito delovanje organov lokalne samouprave ter obenem zagotavljanje kar največjega vpliva državljanov na lokalno samoupravo zelo pomembno učinkovito nadzorstvo volivcev nad delovanjem občinskih organov in lokalne uprave.

Z vidika skladnosti določb ZLS s pravico občanov, da na zakonsko urejen način vplivajo na izvajanje pooblastil in odgovornost občinskih organov in jih učinkovito nadzorujejo, je zahteva za vzpostavitev pravne podlage za uresničevanje političnega nadzorstva občanov, torej članov samoupravne lokalne skupnosti, nad delom župana, upravičena. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, kot ministrstvo, pristojno za sistem lokalne samouprave, bo v letu 2013 pripravilo predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZLS, s katerim bo ta uskladitev opravljena.

S spoštovanjem,

Pripravil/a:   
Mag. Vesna Juvan Gotovac  
Sekretarka



  
Nevenka Vratinar  
Vodja službe