

Lokalna samouprava u Sloveniji

Daria Dubajić*

UDK 352/353(497.4)
Stručni rad (professional paper)
Primljeno: 12. 11. 2009.
Prihvaćeno: 11. 6. 2010.

U radu se analiziraju komponente lokalne samouprave u Republici Sloveniji: teritorijalna organizacija, lokalni poslovi, neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, lokalna tijela i izborni sustav, financiranje lokalnih jedinica te centralno-lokalni odnosi. Svaka od njih prikazana je odvojeno. Kratak osvrt daje se i o pojedinim elementima sustava pokrajinske samouprave, koji još uvijek nije zaživio. Sustav lokalne samouprave u Republici Sloveniji uspostavljen je donošenjem Ustava 1991.¹ Teritorijalne, organizacijske i funkcionalne odrednice lokalne samouprave te pravni status samoupravnih lokalnih jedinica uređuje Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1993.² Posebni zakoni reguliraju određene aspekte lokalne samouprave (lokalne izbore, sustav financiranja lokalne samouprave i dr.).

* Daria Dubajić, znanstvena novakinja na znanstvenom projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education, and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)

¹ Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije (slovenske službene novine; UL) 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

² Zakon o lokalnoj samoupravi, UL 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 9/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 59/99, 70/00, 87/01, 51/02, 108/03, 72/05, 14/07, 60/07, 76/08, 100/08, 79/09.

Ključne riječi: lokalna samouprava – Slovenija, teritorijalna organizacija, lokalni poslovi, lokalni izbori, financiranje lokalne samouprave, centralno-lokalni odnosi

1. Teritorijalni ustroj

Republika Slovenija unitarna je država površine 20.273 km² sa 2.010,377 stanovnika,³ što je svrstava u malu europsku državu. Osnovne jedinice lokalne samouprave⁴ su općine (*občina*). Općina je prema Ustavu samoupravna lokalna zajednica; njezino područje može obuhvaćati jedno ili više naselja koja su povezana zajedničkim potrebama i interesima lokalnog stanovništva.⁵ Prema Zakonu, općine moraju imati najmanje 5.000 stanovnika, no postoje i dvije iznimke. Status općine može steći i područje koje ima i manje stanovnika (ali ne manje od 2.000), i to zbog zemljopisnih, pograničnih, nacionalnih, povijesnih ili ekonomskih razloga. Takvih je gotovo polovina (Lavtar, 2007: 220), što znači da je iznimka postala gotovo pravilo. Ujedno, općina može imati manje od 5.000 stanovnika ako se udružuje u novu općinu s jednom ili više drugih općina.

Drugi tip lokalnih jedinica su gradske općine (*mestna občina*). Prema odredbi Ustava, grad (*mesto*) može dobiti status gradske općine prema postupku i uvjetima koje propiše Zakon.⁶ Tako Zakon u čl. 16. određuje da se na području grada može osnovati gradska općina radi jedinstvenog prostornog i urbanističkog uređenja, zadovoljavanja komunalnih potreba i planiranja razvoja. Gradska općina obuhvaća naselje ili više njih koja su povezana u jedinstvenu prostornu cjelinu te gradsku okolicu koja je s gra-

³ <http://www.stat.si> – službena web stranica slovenskog zavoda za statistiku.

⁴ Lokalna samouprava je pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog pučanstva, bitnim dijelom javnih poslova. Navedenu definiciju lokalne samouprave iz čl. 3/1. Europske povelje o lokalnoj samoupravi prihvaća i Republika Slovenija.

⁵ Po prethodno provedenom lokalnom savjetodavnom referendumu za osnivanje općina i gradskih općina (koji predviđa Zakon, a propisuje Zakon o referendumu za ustanovitev občin, UL 5/94) osnivanje, područje, nazivi i sjedišta općina i gradskih općina i promjenu njihova područja uređuje Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, UL 108/06 – pročišćeni tekst.

⁶ Zakon u čl. 15.a. definira grad (*mesto*) kao veće urbano naselje koje se po svojoj veličini, gustoći stanovništva, naseljenosti, gospodarskoj strukturi i povijesnom razvoju razlikuje od drugih naselja i ima više od 3.000 stanovnika.

dom povezana dnevnim migracijama stanovništva. Grad mora ispuniti i dodatne uvjete za stjecanje statusa gradske općine: mora biti zemljopisno, gospodarsko i kulturno središte svoga gravitacijskog područja i imati najmanje 20.000 stanovnika. Zanimljivo je istaknuti da kumulativnu pretpostavku za stjecanje statusa gradske općine čini i postojanje barem 15.000 aktivnih radnih mjesta u gradu, od čega najmanje polovina mora biti u tercijarnim i kvartarnim djelatnostima.

Slovenski parlament može, ako je u posebnom državnom interesu očuvanje naseljenosti ili razvoj određenog područja, posebnim zakonom određenim općinama dodijeliti poseban status.

Prema tome može se zaključiti da Slovenija ima formalno politipsku lokalnu samoupravu.

Ukupan broj općina u Sloveniji je 210. Površinom najveća općina ima 563,7 km², a najmanja 6,9 km²; brojem stanovnika najveća općina ima ih 29.902, a najmanja 343 (Lavtar, 2007: 220). Nadalje, 110 slovenskih općina (52,4% njih) ima u prosjeku manje od 5.000 stanovnika; oko 22% općina (njih 47) ima između 5.000 i 10.000 stanovnika; nešto manje od 25% općina (njih 51) ima između 10.000 i 100.000 stanovnika. Prosječna slovenska općina ima površinu 106 km² i 10.326 stanovnika (Antić, 2002: 72). Od ukupno 11 gradskih općina najveća od njih prema broju stanovnika (glavni grad Ljubljana) ima ih 276.000, a najmanja 12.779. Najveća gradska općina zauzima 311,2 km², a najmanja 83,5 km²; prosječna gradska općina ima 184 km² i 63.000 stanovnika. Prema tome, u Sloveniji su općine u prosjeku srednje veličine, a gradske općine velike jedinice.

Slovenski sustav lokalne samouprave je jednostupanjski, a čine ga općine i gradske općine kao osnovne lokalne jedinice. Izmjenama Ustava iz 2006. predviđeno je osnivanje pokrajina kao širih lokalnih samoupravnih zajednica koje obavljaju poslove od šireg značenja (koje preuzimaju od općina i gradskih općina ako ti poslovi prelaze njihov financijski kapacitet), poslova zakonom utvrđenog regionalnog značenja i prenesene poslove iz državne nadležnosti za obavljanje kojih im država mora osigurati sredstva. Pokrajine još uvijek nisu osnovane jer do danas predstavljaju kamen spoticanja u konfrontaciji centralističkih i regionalističkih političkih struja⁷ i unatoč

⁷ Služba Vlade za lokalnu samoupravu i regionalnu politiku na sjednici 17. travnja 2008. donijela je zaključak o podnošenju prijedloga Državnom zboru za raspisivanje savjetodavnog referenduma na 13 (12 + 1) područja koja bi trebala postati pokrajinama, uz grad Ljubljanu koji bi dobio status samostalne pokrajine sa svim pokrajinskim nadležnostima, v. <http://www.svlr.gov.si/>. Vlaj pak navodi da većina stručnjaka smatra kako bi podjela na osam regija bila najučinkovitija za optimalno obavljanje autonomnih zadaća (Vlaj, 2007: 57).

donesenim prijedlozima zakona koji reguliraju materiju organizacije, djelokruga, financiranja pokrajinske samouprave te izbore za pokrajinska tijela, prave političke volje za oživotvorenjem pokrajinske samouprave, čini se, još uvijek nedostaje. No, pokrajine su postale obvezatan drugi stupanj u sustavu lokalne samouprave izmjenom čl. 143. Ustava, koji je do tada nastanak pokrajina činio ovisnim isključivo o dobrovoljnom sporazumu općina o njihovu povezivanju u pokrajinu koji bi tada bio temelj za donošenje organskog zakona o osnutku pokrajine. Spomenuti prijedlozi zakona koji se odnose na pokrajine izrađeni su bez prethodnog sporazuma općina, ali uz osigurano njihovo sudjelovanje.⁸

2. Lokalni poslovi

Ustav u čl. 140. određuje da u nadležnost općine spadaju lokalni poslovi koje je općina sposobna obavljati samostalno i koji su od interesa za njezine stanovnike.⁹ Zakon u čl. 21. navodi da su izvorne ovlasti općine samostalno obavljati lokalne poslove (*zadeve*) od javnog značenja, a te poslove određuje zakon ili općina sama donošenjem općeg akta. Budući da je Slovenija ratificirala Povelju u cijelosti, njezin sustav lokalne samouprave poznaje načelo supsidijarnosti kao temeljno načelo pri raspodjeli poslova lokalnog značenja.

⁸ Za sada su pripremljeni sljedeći prijedlozi zakona: o pokrajinama, prijenosu poslova u nadležnost pokrajine, o financiranju pokrajina, o izborima u pokrajinama i o izbornim jedinicama za izbore u prva pokrajinska vijeća. Međutim, navedeni prijedlozi nisu usvojeni u slovenskom parlamentu. Vlada je na sjednici 10. srpnja 2008. utvrdila sljedeće prijedloge zakona: o osnivanju pokrajina, prijenosu poslova u nadležnost pokrajine te o financiranju pokrajina, v. <http://www.svlr.gov.si>. Prema prijedlogu Zakona o osnivanju pokrajina, područje pokrajine je zemljopisna jedinica koja je povezana urbanističkim, infrastrukturnim i prirodnim sustavima i interesima stanovnika za rješavanje poslova šireg lokalnog i regionalnog značenja, koje je pokrajina kao samoupravna lokalna zajednica sposobna obavljati. Predlaže se osnivanje trinaest pokrajina (Celjska, Dolenjsko-belokranjska, Gorenjska, Južnoprimorska, Koruška, Kamniško-posavska, Unutrašnje-dolenjska, Srednjoštajerska, Pomurska, Posavska, Savinjsko-šaleška, Sjevernoprimorska i Istočnoštajerska). Tijela pokrajinske samouprave čini bi pokrajinsko vijeće i predsjednik pokrajine, a na čelu pokrajinske uprave bio bi direktor kojeg bi imenovao predsjednik pokrajine na temelju javnog natječaja.

⁹ Također, Zakon u čl. 13. određuje da se smatra da je općina sposobna na svojem području zadovoljavati potrebe i obavljati poslove od lokalnog interesa ako ima osnovnu školu, primarnu zdravstvenu zaštitu, komunalnu opremljenost (vodoopskrba i odvodnja, električna energija), poštanske usluge, opću i školsku knjižnicu te prostorije za upravnu djelatnost lokalne jedinice.

Poslovi iz samoupravnog djelokruga općina i gradskih općina ne razlikuju se. Oni su određeni Zakonom ili općim aktom lokalne jedinice, a Zakon ih navodi egzemplifikativno. Iz toga slijedi da je pri dodjeli lokalnih poslova primijenjena opća klauzula.¹⁰ Tako općina za zadovoljavanje lokalnih potreba obavlja naročito ove poslove:

- prostornog planiranja;
- stvaranja uvjeta za izgradnju objekata za stanovanje i gospodarenje stambenim zemljištem;
- uređivanja i upravljanja javnim službama;
- pomaganja rada službi i ustanova za socijalnu skrb, predškolski odgoj i osnovno obrazovanje;
- brige o zaštiti prirode i okoliša, stvaranja uvjeta za gospodarski razvitak;
- građenja objekata komunalne infrastrukture,
- poticanja odgojno-obrazovnih i informacijsko-dokumentacijskih djelatnosti na svom području;
- pomaganja knjižnica, financiranja i nadzora nad kulturno-umjetničkim i sportskim aktivnostima i priredbama;
- građenja lokalnih cesta i reguliranja prometa na svom području;
- pružanja protupožarne zaštite i pomoći u slučaju elementarnih nepogoda;
- podjeljivanja novčane pomoći i simboličnih nagrada u posebnim prilikama (npr. važnim obljetnicama);
- brige za javni red i sigurnost;
- organiziranja pogrebnih poslova;
- propisivanja prekršaja i prekršajnih sankcija za povredu lokalnih akata;
- uređivanja drugih lokalnih poslova javnoga značenja.

¹⁰ Ipak, postavlja se pitanje je li ovdje presumpcija uvijek na strani općina i gradskih općina budući da ni Ustav ni Zakon ne sadržavaju formulu da općine obavljaju poslove koji nisu Ustavom ili zakonom izričito stavljeni u nadležnost viših razina vlasti (u ovom slučaju samo središnje države). No, uzevši u obzir činjenicu da općine mogu svojim općim aktom odrediti lokalne poslove od javnog značenja i da je lista tih poslova otvorena formulacijom »ureja druge lokalne zadeve javnoga pomena«, samoupravni djelokrug time je definiran općom klauzulom, v. čl. 21. Zakona.

Ako uži dijelovi općine imaju izabrana tijela mjesne samouprave, na njih općina svojim statutom i posebnom odlukom može prenijeti obavljanje poslova vezanih za lokalne javne službe, održavanje mjesnih cesta, upravljanje mjesnom imovinom od interesa za mjesno stanovništvo, kao i pospešivanje kulturnih i drugih društvenih djelatnosti.

Poslove iz prenesenog djelokruga mogu obavljati i općine i gradske općine pod jednakim uvjetima. Prema Ustavu i čl. 24. Zakona, država može na općinu zakonskim putem prenijeti pojedinačne poslove iz svoje nadležnosti (do 2006. državi je za to bila potrebna prethodna suglasnost općine) ako je racionalnije i učinkovitije da ih ona obavlja, a država za tu svrhu osigura dovoljno sredstava.¹¹ Posebni zakon kojim se povjeravaju pojedini poslovi određuje hoće li se oni povjeriti svim općinama, samo gradskim općinama, općinama na određenom području ili samo jednoj konkretnoj općini. Dodatno, gradska općina pojedinačne poslove iz državne nadležnosti pod zakonskim uvjetima može obavljati kao svoje (dakle kao poslove iz samoupravnog djelokruga), i to one koji se odnose na razvoj grada, kao što su utvrđivanje mreža srednjih i viših škola i organizacija zdravstvenih službi na svom području, izdavanje akata u području prostornog uređenja i gradnje, određivanje radnog vremena ugostiteljskih objekata i dr. (Antić, 2002: 73). Također, gradska općina koja je povezana s pokrajinom može obavljati upravne funkcije pokrajine ako općine donesu takvu odluku (odredba čl. 23. Zakona koja će prestati važiti danom stupanja na snagu Zakona o osnivanju pokrajina, v. i bilješku 9).

Budući da Zakon propisuje određenost lokalnih poslova zakonom ili općim aktom lokalne jedinice, on dakle razlikuje poslove obligatornog samoupravnog i poslove fakultativnog djelokruga.

3. Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o lokalnim poslovima

Zakon poznaje institut neposrednog odlučivanja građana. U čl. 11/3. spominje se nekoliko oblika neposrednog sudjelovanja u odlučivanju stanovnika s prebivalištem u lokalnoj jedinici (*občanov*) koji se ponavljaju u čl.

¹¹ Ako općina nije zadovoljna visinom dodijeljenih sredstava, može pokrenuti arbitražni postupak u kojem će stranke biti predstavnici Vlade i jednak broj predstavnika općine. Ako spor nije moguće riješiti pred arbitražom, Vrhovni sud meritorno odlučuje u upravnom sporu.

44. i dalje razrađuju u čl. 45–48. Zakona: zbor građana (*zbori občanov*), referendum, savjetodavni referendum (čl. 46.b.) i građanska inicijativa (*ljudska inicijativa*).

Na zboru građana općine ili dijela općine njezini stanovnici mogu oblikovati svoja stajališta, izražavati mišljenja, davati inicijative i prijedloge, donositi odluke i obavljati pojedinačne poslove, sve u skladu sa zakonom i statutom općine. Ako je određeno zakonom ili statutom ili ako to zahtijeva najmanje 5% birača na području općine ili njezina užeg dijela, župan je dužan sazvati zbor građana, a može to učiniti i na vlastitu inicijativu ili inicijativu općinskog vijeća ili vijeća užeg dijela općine. Statutom općine propisani su, između ostalih uvjeta za valjano sazivanje zbora građana, i uvjeti i slučajevi u kojima će oblikovana stajališta odnosno donesene odluke na zboru građana obvezivati tijela lokalne jedinice.

Lokalni referendum raspisuje općinsko vijeće na prijedlog župana ili člana općinskog vijeća, a dužan je to učiniti ako tako određuje zakon, statut općine ili to zahtijeva 5% stanovnika općine (tj. svojim potpisima u određenom roku podrži prijedlog za raspisivanje referenduma, koji može inicirati svaki stanovnik općine, lokalna politička stranka ili vijeće užeg dijela općine te koji mora biti u skladu s Ustavom i zakonit). Akt o raspisivanju referenduma objavljuje se kao što se objavljuje i opći akt općine. Ako zakonom nije drukčije određeno, pravo glasovanja na referendumu imaju svi stanovnici općine koji imaju aktivno i pasivno biračko pravo za tijela lokalne jedinice. Postupak provođenja referenduma propisuje statut općine, a provodi ga lokalni izborni odbor koji provodi i lokalne izbore. O prigovoru glede nepravilnosti rada izbornog odbora odlučuje općinsko izorno povjerenstvo (*občinska volilna komisija*). Na referendumu birači odlučuju o pitanjima koja čine sadržaj općih akata (osim o pitanjima proračuna, završnog računa i općih akata kojima se propisuju općinski porezi i drugi prihodi) tako da potvrde ili odbiju doneseni opći akt ili njegove pojedinačne odredbe (što referendumu daje obilježje *post festum* odlučivanja).¹² Od dana donošenja općeg akta do dana stavljanja prijedloga za raspisivanje referenduma ne smije proći više od petnaest dana, a objava općeg akta i

¹² Čl. 46. Zakona propisuje da, ako je tako određeno posebnim zakonom, stanovnici općine mogu na referendumu odlučivati i o drugim pitanjima, u kojem slučaju se na provedbu referenduma, ako što drugo nije predviđeno tim zakonom, primjenjuju odredbe Zakona o referendumu in o ljudski inicijativi (UL 26/07 – pročišćeni tekst). Čl. 56. propisuje da referendumski postupak u lokalnoj jedinici obavljaju tijela koja provode lokalne izbore. Troškovi provođenja referenduma financiraju se iz proračuna lokalne jedinice, a propisana je i nadležnost Upravnog suda za donošenje odluke o zaštiti izbornog prava na lokalnom referendumu.

njegovo stupanje na snagu odgađaju se do utvrđivanja odluke donesene na referendumu, koji se raspisuje u daljnjem roku od petnaest dana od stavljanja prijedloga. Ta odluka obvezuje općinsko vijeće do kraja njegova mandata, ako je izglasana većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. U slučaju da birači potvrde opći akt odnosno njegove pojedinačne odredbe, objavljuje ga župan zajedno s referendumskom odlukom, a ako odbiju opći akt ili njegove pojedinačne odredbe, on se neće objaviti sve dok se ne izmijeni u skladu s referendumskom odlukom.

Savjetodavni referendum o pitanju (pitanjima) iz svoje nadležnosti može raspisati općinsko vijeće za područje čitave općine ili njezina užeg dijela kako bi utvrdilo volju svojih *občanov*. No, odluka izglasana na takvom referendumu nije obvezatna za vijeće.

Postoji i referendum za osnivanje nove općine odnosno promjenu područja postojeće općine koji raspisuje državni parlament (*Državni zbor*).¹³ Lokalni savjetodavni referendumima za promjenu područja lokalnih jedinica raspisuje se u slučajevima: udruživanja dviju ili više susjednih općina u novu općinu, ako se za to odlučila većina birača u tim općinama; podjele jedne općine na dvije ili više općina, ako svaka od njih ispunjava uvjete za nastanak općine¹⁴ i ako je za to glasovala većina birača općine; za osnivanje nove općine od naselja ili više naselja jedne općine koja se izdvajaju iz postojeće općine, ako za to glasuje većina birača s područja tih naselja i ako ta naselja ispunjavaju uvjete za nastanak općine; za priključenje dijela općine susjednoj općini, ako tako odluči većina glasača tog dijela općine i ako preostali dio još uvijek ispunjava uvjete za nastanak općine.

Građanska inicijativa u Sloveniji utjelovljena je u mogućnosti birača da zahtijevaju donošenje ili ukidanje nekog općega akta ili druge odluke koji su u nadležnosti općinskog vijeća ili drugog lokalnog tijela. Oni to mogu učiniti tako da njih najmanje 5% potpiše takav zahtjev, o kojem je dužno odlučiti lokalno tijelo o aktu kojeg je riječ. Odluku je dužno donijeti u roku koji je određen statutom općine, odnosno najkasnije u roku tri mjeseca od zaprimanja zahtjeva.

¹³ Takav referendum uređen je Zakonom o referendumu i provodi ga Državno izborno povjerenstvo, kao i općinsko, ako ga na to ovlasti DIP. Pravo glasa na referendumskom području ima svaka osoba koja ima pravo glasa na lokalnom referendumu.

¹⁴ Uvjeti su najmanje 5.000 stanovnika (iznimno i manje) i postojanje osnovne škole, doma zdravlja, trgovine namirnicama, objekata komunalne infrastrukture, poštanskog ureda, banke, knjižnice i prostora za rad općinske uprave. Mnoge slovenske općine ne udovoljavaju tim uvjetima.

4. Tijela jedinica lokalne samouprave i lokalni izborni sustav

4.1. Predstavničko tijelo

Najvažnije i najviše tijelo lokalne samouprave je općinsko vijeće (*občinski svet*, vijeće). Vijeće odlučuje o svim poslovima koji čine prava i dužnosti (*pravic in dolžnosti*) općine: usvaja opće akte (statut i poslovnik – dvo-trećinskom većinom; proračun, zaključni račun i druge odluke),¹⁵ donosi prostorne i ine planove razvoja općine, imenuje i razrješuje članove nadzornog odbora i vlastitih odbora i povjerenstava, nadzire rad župana, podžupana i općinske uprave u vezi s izvršavanjem odluka općinskog vijeća, imenuje i razrješuje članove vijeća za zaštitu korisnika javnih dobara; ako zakonom nije drukčije propisano, imenuje općinsku izbornu komisiju, odlučuje o stjecanju i otuđivanju općinske imovine i donosi odluke o poslovima prenesenim iz državne nadležnosti. Vijećnika u vijeću ima 7–45, ovisno o veličini općine; tako se u općini s manje od 3.000 stanovnika bira njih 7–11. Najveće općine, s više od 100.000 stanovnika, imaju 36–45 vijećnika. Vijećnici primaju dnevnice za sudjelovanje na sjednicama vijeća. Vijeće može djelovati na sjednicama kojima prisustvuje većina svih njegovih članova i donositi odluke ako za njih glasa većina prisutnih vijećnika. Vijeće kao svoja radna tijela može osnivati odbore i povjerenstva¹⁶ koji izvršavaju njegove odluke i mogu mu, kao i svaki vijećnik, davati prijedloge svih odluka, osim onih koje općinsko vijeće donosi na prijedlog župana (odluke financijske prirode). Kao savjetodavna tijela vijeća mogu se pojaviti tijela mjesne samouprave – mjesni i seoski odbori ili odbori

¹⁵ Statut propisuje osnovna načela za organizaciju i rad općine, osnivanje i djelokrug općinskih tijela (izuzev upravnih tijela i službi), oblike neposrednog sudjelovanja građana i druga pitanja od značenja za lokalnu zajednicu koja određuje zakon. Općina uređuje poslove iz svoje nadležnosti donošenjem odluka, odredbama, pravilnicima i naputcima. Poslove iz prenesenog djelokruga općina uređuje odlukama i drugim propisima određenima zakonom. Pojedinačnim aktima općina odlučuje o upravnim stvarima iz izvornog (općinska uprava u prvom, župan u drugom stupnju, ako zakonom nije drukčije određeno) i prenesenog djelokruga (o pritužbama glede oduka općine o poslovima iz prenesenog djelokruga odlučuje nadležno tijelo državne uprave, ako zakonom nije drukčije određeno). O zakonitosti konačnih pojedinačnih akata odlučuje nadležni sud u upravnom sporu. Te se odredbe Zakona primjenjuju i na opće i pojedinačne akte pokrajina, ako poslovi iz prenesenog djelokruga i izvršavanje javnih ovlasti nisu određeni posebnim zakonom.

¹⁶ Npr. povjerenstvo za mandate, izbore i imenovanja (koje je pak obvezno u općinskom vijeću). Predsjedavajući odbora i povjerenstava biraju se iz redova vijećnika, a njihovi članovi mogu biti ili vijećnici ili stanovnici općine (kojih može biti najviše 50% ukupnog broja članova). Dužnost člana odbora/povjerenstva nespojiva je s dužnošću člana nadzornog odbora ili sa službovanjem u općinskoj upravi.

naselja, koji mogu, ako je tako predviđeno statutom općine, imati ulogu obvezatnog predlagatelja odnosno savjetodavca vijeća glede odluka koje se tiču mjesne samouprave.

4.2. Izvršno tijelo

Izvršnu vlast vrši župan kao neposredno izabrani politički čelnik općine. On je predstavnik i zastupnik općine i općinskog vijeća. Svoju dužnost obavlja počasno (tada prima naknadu u visini 50% plaće koju bi primao da dužnost obavljaju profesionalno). No župan može odlučiti obavljati dužnost profesionalno (tada prima plaću određenu zakonom koji uređuje plaće u javnom sektoru). Dužnost župana nespojiva je s obavljanjem dužnosti u državnoj upravi, s obavljanjem funkcije člana općinskog vijeća, nadzornog odbora ili sa službom u općinskoj upravi. Župan saziva i vodi sjednice vijeća najmanje četiri puta godišnje ili ako to pismeno zahtijeva najmanje ½ vijećnika, u kojem slučaju se sjednica mora održati u roku petnaest dana od predaje tog zahtjeva.¹⁷ Župan na sjednicama nema pravo glasa, no ima pravo predlagati vijeću proračun i završni račun proračuna općine i druge odluke iz nadležnosti vijeća te je odgovoran za njihovo izvršenje i objavu kao i objavu statuta i ostalih općih akata. Ako se zbog iznenadne ugroženosti sigurnosti lokalnog stanovništva i imovine vijeće ne može pravovremeno sastati, župan ima ovlast donijeti privremene nužne mjere koje je dužan podnijeti na odobrenje vijeću na prvoj idućoj redovitoj sjednici. Podžupan je županov zamjenik i pomoćnik kojeg ovaj imenuje i razrješuje iz reda vijećnika. Svaka općina ima najmanje jednog podžupana, dakle može ih biti i više.¹⁸

4.3. Lokalni izborni sustav

Vijećnike i župana biraju *občani* na neposrednim i tajnim izborima temeljem općeg i jednakog biračkog prava na mandat od četiri godine.¹⁹

¹⁷ U slučaju da župan ne sazove sjednicu općinskog vijeća u roku sedam dana od dana predaje zahtjeva, to mogu učiniti vijećnici koji su predali zahtjev (čl. 35. Zakona).

¹⁸ O tijelima mjesne samouprave v. čl. 18–19.č Zakona. Općinsko vijeće može statutom odlučiti o osnivanju mjesne i seoske zajednice ili zajednice gradskih četvrti kao užeg područja općine, pri čemu se prethodno mora utvrditi volja *občanov* o tom pitanju (na referendumu ili mjesnom zboru) te voditi računa o zemljopisnim, povijesnim, gospodarskim, kulturnim, upravnim i ostalim obilježjima tog područja.

¹⁹ Zakon koji uređuje izbore za općinska vijeća i izbor župana je Zakon o lokalnih volitvah, UL, 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 54/04, 72/05, 121/05, 60/07 i 45/08.

Redoviti izbori za vijeće i župana održavaju se istovremeno, a raspisuje ih Državni zbor Republike Slovenije.

Aktivno i pasivno biračko pravo za vijećnike imaju svi slovenski državljani s navršenih osamnaest godina života, kao i državljani drugih država članica EU sa stalnim prebivalištem u Republici Sloveniji, pod uvjetom da imaju stalno prebivalište na području dotične općine.²⁰ Stranci nedržavljanji zemalja članica EU sa stalnim prebivalištem u Sloveniji imaju samo aktivno biračko pravo. Ako se u općini bira 7-11 vijećnika, birači glasuju za pojedinačnog člana vijeća.²¹ Primjenjuje se većinski sustav te su izabrani oni kandidati koji su dobili najveći broj glasova. U općinama u kojima se bira više od 11 vijećnika birači glasuju za jednu od lista kandidata koje mogu biti nezavisne ili predložene od neke političke stranke. Primjenjuje se proporcionalni, D'Hondtov sustav. Svaki birač može na listi za koju glasuje dati tzv. preferencijalni glas i pojedinačnom (jednom) kandidatu.

Pasivno biračko pravo za župana imaju samo državljani Republike Slovenije s navršenih osamnaest godina života. Aktivno biračko pravo imaju sve osobe koje ga imaju i za izbor vijećnika. Birači neposredno biraju župana, glasovanjem za jednog od predloženih kandidata. Izabran je kandidat koji dobije većinu glasova. Ako ni jedan kandidat ne dobije tu većinu, održava se drugi krug izbora u koji ulaze dva kandidata s najvećim brojem glasova. Drugi krug izbora za župana, koji raspisuje DIP, mora se održati najkasnije u roku 21 dan od održanog prvog kruga.

4.4. Upravna tijela

Upravna tijela lokalnih jedinica u Sloveniji (*obćinska uprava*) obavljaju stručne, administrativne, analitičke i razvojne poslove za potrebe općin-

²⁰ Na područjima na kojima žive talijanska odnosno mađarska nacionalna manjina pripadnici njihove narodne zajednice biraju, po većinskom načelu, najmanje jednog predstavnika u općinsko vijeće, a statutom općine može se urediti neposredno predstavljanje tih zajednica i u drugim općinskim tijelima. Pravo birati jednog predstavnika u općinsko vijeće, također po većinskom načelu, vrijedi i za pripadnike autohtono naseljene romske zajednice u općini u kojoj obitava. U čl. 39. st. 6. Zakona poimenično su navedene općine u kojima žive pripadnici romske zajednice i one su dužne osigurati im ostvarenje tog prava.

²¹ Ako se bira najviše sedam članova u općinsko vijeće, mogu se birati u općini kao jednoj izbornoj jedinici. Inače, izbornu jedincu čini dio ili cijela mjesna, seoska ili gradska zajednica ili više njih ili jedno ili više naselja / dio naselja tako da se jedan član vijeća bira na približno jedan broj stanovnika. V. čl. 19-23. Zakona o lokalnih volitvah.

skog vijeća, općinskih dužnosnika i građana.²² Osniva ih vijeće na prijedlog župana donošenjem općeg akta kojim su propisani unutarnji ustroj i djelokrug općinske uprave te potreban stupanj obrazovanja općinskih službenika.²³ Čelnik uprave je općinski tajnik (može imati i naziv *direktor / direktorica uprave*) sa statusom službenika (taj status uređuje Zakon o javnim službenicima). Svako tijelo uprave ima svog predstojnika i zaposlenike koji odgovaraju neposredno općinskom tajniku i posredno županu. Općinskog tajnika imenuje i razrješava župan koji ujedno i usmjerava i nadzire cjelokupnu upravu. Župan također donosi odluke u sporovima o nadležnosti između dvaju ili više tijela uprave te detaljnije propise koji uređuju unutarnji ustroj i sistematizaciju radnih mjesta u upravnim tijelima. Za obavljanje nadzora nad provođenjem općih akata i izvođenjem upravnih poslova iz samoupravnog djelokruga općine, unutar njezine uprave može se osnovati općinska inspekcija, a njezin rad i djelokrug uređeni su zakonom kojim je uređen inspekcijski nadzor. Ako općina smatra da je obavljanje pojedinog posla iz njezina samoupravnog djelokruga učinkovitije i svrhovitije prepustiti nekom drugom pravnom subjektu, ona može svojom odlukom javnu ovlast za obavljanje tog posla dodijeliti javnom trgovačkom društvu, javnoj ustanovi, agenciji ili fondu te drugoj pravnoj osobi ili pojedincu, pri čemu se ovlaštenik može odabrati na javnom natječaju ako je tom odlukom predviđena mogućnost kandidiranja za dobivanje te ovlasti. Glede javnih službi kojih su korisnici građani, općina obavlja javne službe određene zakonom kao i one koje sama odluči obavljati (obvezatne i fakultativne lokalne javne službe), i to neposredno u okviru općinske uprave ili pak osnivanjem javnih ustanova i trgovačkih društava, davanjem koncesija i ulaganjem vlastitog kapitala u djelatnost osoba privatnog prava.²⁴

Fakultativno tijelo općine je i općinsko pravobraniteljstvo (*općinsko pravobraniteljstvo*). Dvije ili više općina mogu ga i zajedno osnovati. Pravobraniteljstvo zastupa općine i općinska tijela pred sudovima i drugim državnim

²² Općina može za drugu općinu obavljati jedino stručne i tehničke poslove, s time da se dvije ili više općina mogu sporazumjeti o zajedničkom obavljanju pojedinih poslova općinske uprave tako da osnuju zajedničko tijelo ili službu ili više njih koja/koje tako postaju korisnicima općinskog proračuna one općine u kojoj imaju sjedište.

²³ Prema odredbi čl. 49.d/2. Zakona, pri odlučivanju o obrazovanju treba voditi računa da su općinski tajnik i predstojnik zajedničkog upravnog tijela ovlašteni na odlučivanje u upravnim stvarima ako ispunjavaju zakonske uvjete.

²⁴ I radi učinkovitijeg i ekonomičnijeg obavljanja lokalnih javnih službi, dvije ili više općina mogu osnovati zajednički javni zavod ili javno trgovačko društvo.

tijelima, a ako ga općina na to ovlasti, može zastupati i pravne osobe koje je općina osnovala.²⁵

5. Financiranje lokalne samouprave

Sustav financiranja slovenskih lokalnih jedinica uređen je odredbama Ustava, Zakona, Zakona o financiranju općina²⁶ te Zakona o samodoprinosu. Navedeni propisi predviđaju samostalno financiranje općina (iz vlastitih izvora); za gospodarski slabije općine, koje vlastitim sredstvima ne mogu u cijelosti osigurati obavljanje lokalnih poslova, propisana je pomoć države u obliku dodatnih sredstava (*finančna izravnava*). Zakon o financiranju općina, između ostalih, poznaje sljedeće pojmove sustava financiranja: *dobodnina* (porez na dohodak), *solidarnostna izravnava* i *finančna izravnava*.²⁷

Prihodi iz kojih se financira obavljanje lokalnih poslova javnoga značenja mogu se podijeliti na:

1. Vlastite prihode: vlastite porezne prihode koje čine: porez na nekretnine, porez na plovila, porez na promet nekretnina, porez na nasljedstva i darove, porez na dobitke od igara na sreću i drugi porezi, ako je tako uređeno zakonom koji uređuje te poreze; drugi vlastiti izvori – samodoprinos (*samopríspevek*),²⁸ takse (za korište-

²⁵ O nadzornom odboru općine kao posebnom tijelu v. *infra*.

²⁶ Zakon o financiranju občin, UL 123/06, 57/08. Čl. 3. navodi načela financiranja općina: načelo lokalne samouprave, razmjernosti izvora financiranja i poslova (naloga) općina, samostalnosti općina u financiranju općinskih poslova te načelo proračunskog financiranja (svi prihodi i rashodi općine moraju biti predviđeni općinskim proračunom). Za financiranje poslova iz prenesenog djelokruga sredstva općini osigurava država, u razmjeru s vrstom i opsegom prenesenih poslova.

²⁷ Zakon o financiranju občin, čl. 2. Solidarnostna izravnava odnosno dodatna solidarnostna izravnava su prihodi općine iz poreza na dohodak, na koje općina ima pravo, ako su njezinim zakonom određeni prihodi od poreza na dohodak manji od primjerenog opsega sredstava za financiranje primjerene potrošnje, odnosno od njezine primjerene potrošnje. Finančna izravnava su sredstva koja se u pojedinoj proračunskoj godini dodjeljuju općini iz državnog proračuna ako općina s prihodima određenim zakonom ne može financirati svoju primjerenu potrošnju. Prema čl. 6. st. 3. Zakona o financiranju općina, općinama pripadaju prihodi 54% poreza na dohodak uplaćenog u prethodnoj godini, uvećani za stopu inflacije za godinu prije godine i godinu za koju se računa primjerena potrošnja općina.

²⁸ Zakon o samopríspevku (ZSam-1), UL 87/01, regulira vremenski ograničeno (najdulje u trajanju pet godina) dobrovoljno, namjenski novčano davanje za određenu zajedničku mjesnu potrebu, koje plaćaju *občani* po prethodno donesenoj odluci na lokalnom

nje javnih površina, oglašivanje i parkiranje na javnim mjestima, korištenje javnim prostorom za kampiranje i dr.), globe, davanja od koncesija, naplate za usluge lokalnih javnih službi i drugi prihodi određeni zakonom ili propisom na temelju zakona; prihodi od stvarne i financijske imovine općine koju čine naročito zakupnine i najamnine od zemljišta i objekata u općinskom vlasništvu, vrijednosni papiri i druga (kupljena) prava, prihodi od renti, dobiti javnih trgovačkih društava i ulaganja kapitala.

2. Dotacije i transfere iz državnog proračuna i kohezijskih fondova EU; sufinanciranje – središnja država iz svoga proračuna sufinancira: općinske investicije u lokalnu javnu infrastrukturu (do 100% učinjenih troškova bez poreza na dodanu vrijednost), koje su predviđene razvojnim programom općinskog proračuna; obavljanje posebnih poslova i programa koji su od šireg javnog interesa; zajedničko obavljanje poslova općinske uprave dviju ili više općina pri čemu se općini koja ih obavlja osiguravaju sredstva u visini 50% njezinih rashoda realiziranih u prethodnoj godini; sufinanciranje ostvarivanja prava talijanske i mađarske nacionalne manjine i romske etničke skupine. Za prvu i drugu navedenu svrhu općini se iz državnog proračuna osiguravaju i sredstva predviđena europskom kohezijskom politikom;²⁹
3. Općina se može i zadužiti u skladu sa zakonom koji uređuje javne financije. U najveći opseg mogućeg iznosa zaduženja općine uračunava se zaduživanje za izvršavanje općinskog proračuna, zaduživanje u vezi s upravljanjem dugom općinskog proračuna, izdana jamstva posrednim proračunskim korisnicima općinskog proračuna i javnim trgovačkim društvima kojih je osnivač općina te financijski zajmovi i blagajnički krediti neposrednih korisnika općinskog proračuna. Općina se u tekućoj proračunskoj godini može zadužiti ako otplata obveze s naslova kredita (glavnica i kamate), financijskih zajmova i rata blagajničkih kredita te mogućih obveza s naslova izdanih jamstava za ispunjenje obveza posrednih

referendumu. Pravo glasovanja na referendumu ima osoba koja je starija od 15 godina, ima prebivalište u općini za koju će se prikupljati samodoprinos i ako njezini oporezivi prihodi prelaze 25% prosječne godišnje plaće u Republici Sloveniji. Tako slovenske općine samodoprinosima (djelomično) financiraju izgradnju ili rekonstrukciju lokalne javne, komunalne i prometne infrastrukture, u cijelom području općine ili u naselju ili dijelu naselja, najčešće vodovode, domove zdravlja i škole.

²⁹ Više na <http://www.svlr.gov.si>

proračunskih korisnika i javnih trgovačkih društava kojih je osnivač općina u pojedinačnoj godini ne prelazi 8% realiziranih prihoda iz bilance prihoda i rashoda općinskog proračuna u godini koja prethodi godini zaduživanja, umanjenih za primljene donacije, transferne prihode iz državnog proračuna za investicije i primljena sredstva iz proračuna EU. Općina može izdavati jamstva za obveze s naslova zaduživanja posrednih proračunskih korisnika i javnih trgovačkih društava kojih je osnivač pod uvjetima i u opsegu koje određuje odluka kojom se donosi općinski proračun i ako te osobe imaju osigurana sredstva za servisiranje duga iz izvanproračunskih izvora. Općina ne smije na sebe preuzeti dug.³⁰

Zakonitost proračuna općine i svakog općeg i posebnog akta donesenog za njegovu provedbu nadzire Ministarstvo financija. Nadzor nad namjenskim trošenjem sredstava za sufinanciranje obavljaju neposredni korisnici državnog proračuna i proračunska inspekcija pri Ministarstvu financija. Prema Zakonu, Revizijski sud (*Računsko sodišče*) kontrolira poslovanje općine i pravnih osoba kojih je općina osnivač.

Nadzorni odbor prema Zakonu predstavlja najviše tijelo nadzora javne potrošnje u općini. Njegove članove imenuje vijeće najkasnije 45 dana nakon svoje konstituirajuće sjednice, a njegovo ustrojstvo, način rad, postupci i dr. određuju se statutom općine. Dužnost člana Odbora je počasna i nije spojiva s dužnošću vijećnika, župana, podžupana, člana vijeća mjesne samouprave, službenika općinske uprave i člana organizacije – korisnika proračunskih sredstava. U nadležnost Odbora spadaju poslovi nadzora nad zakonitošću i pravilnošću načina stjecanja i raspolaganja proračunskim sredstvima i imovinom općine nadležnih tijela lokalne samouprave, tijela, organizacija korisnika lokalnog proračuna i ovlaštenih osoba te ocjena destiniranosti, učinkovitosti i ekonomičnosti trošenja proračunskih sredstava. Ako Odbor pri nadzoru ustanovi grubo kršenje propisa ili nepravilnosti pri poslovanju općine, o njima je dužan u roku petnaest dana

³⁰ Poslovi kojih se troškovi koriste za primjerenu potrošnju općine su poslovi koje je općina dužna obavljati na temelju zakona i u opsegu određenim zakonom, a odnose se na: obavljanje javnih službi i izvođenje javnih programa na područjima predškolskog odgoja, osnovnog školstva i športa, primarne zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, socijalne sigurnosti i kulture, obavljanje lokalnih gospodarskih javnih službi, uređenje općinske prometne infrastrukture i ostvarivanje sigurnosti prometa na općinskim cestama, požarnu zaštitu i sigurnost pred prirodnim i drugim nesrećama, prostorno planiranje na području općine, zaštitu okoliša i očuvanje prirode, plaćanje stanarine i stambenih troškova, djelovanje općinskih tijela i upravljanje upravnim, stručnim i razvojnim poslovima kao i poslovima u vezi s obavljanjem javnih službi i na obavljanje drugih naloga određenih zakonom.

obavijestiti nadležno ministarstvo i Revizijski sud. Odbor i svaki njegov član ima pravo od općine tražiti podatke koji su mu potrebni za vršenje nadzora. Nakon obavljenog nadzora, Odbor donosi izvješće u kojem se nalaze preporuke i prijedlozi o kojima je vijeće dužno raspraviti i koje je dužno provesti.

6. Centralno-lokalni odnosi

6.1. Nadzor nad lokalnim aktima

Ovlasti nadzora zakonitosti rada te općih i pojedinačnih akata općine koje ona donosi u svom izvornom djelokrugu pripadaju županu, ministarstvima (svakom u okviru njegove nadležnosti) i Vladi.

Župan ima ovlast zadržati izvršenje³¹ općeg akta vijeća ako iz opravdanog razloga smatra da je nezakonit ili neustavan, no ako vijeće unatoč tomu ustraje na provedbi takvog akta, počet će se primjenjivati, a županu ostaje pokretanje postupka za ocjenu njegove ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Isto tako, župan može zadržati primjenu (*izvajanje*) druge odluke vijeća ako opravdano smatra da je nezakonita ili suprotna statutu ili drugom općem aktu. Tada je dužan obavijestiti nadležno ministarstvo i zatražiti od vijeća donošenje nove odluke na idućoj sjednici. Ako vijeće unatoč tomu donese odluku jednaku prijašnjoj, župan može pokrenuti postupak pred Upravnim sudom.

Ministarstva su dužna konzultirati općine, pružati im stručnu pomoć i uspostaviti odgovarajuće oblike sudjelovanja s općinama ne samo pri njihovom obavljanju poslova iz prenesenog djelokruga već i poslova iz vlastitog djelokruga. Ako ministarstvo (samostalno ili na upozorenje upravne jedinice³²) ustanovi da tijela lokalne jedinice ne obavljaju ili nezakonito obavljaju poslove iz vlastitog djelokruga, mora ih na to upozoriti i predložiti im odgovarajuće metode uklanjanja tih nezakonitosti kao i načine obavljanja tih poslova te ostaviti primjereni rok za usklađivanje s tim zahtjevima. Ako

³¹ Zakon u čl. 33/5. govori o zadržavanju objave općeg akta, a ne o zadržavanju njegova izvršenja. No budući da opći akt općinskog vijeća stupa na snagu tek danom svoje objave (Statut in drugi predpisi občine ... veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi ...), zadržavanjem njegove objave župan zadržava i njegovo izvršenje (primjenu).

³² Teritorij Republike Slovenije podijeljen je na 50-ak upravnih jedinica (*upravna enota*) koje nisu jedinice lokalne samouprave, već obavljaju isključivo poslove državne uprave (mogu se stoga usporediti s uredima državne uprave u hrvatskim županijama).

općina tako ne postupi i ministarstvo ustanovi da u toj općini zajedničke potrebe i interesi *občanov* nisu zadovoljeni te da to može uzrokovati ugroženost i povredu ljudskog života ili zdravlja, prirode i okoliša ili imovine, naložit će odlukom općini da obavi taj posao. Ako općina ne udovolji odluci ministarstva, ono će je samo provesti upravnom ovrhom.

Nadležno je ministarstvo, ako ustanovi neustavnost ili nezakonitost nekog općeg ili pojedinačnog akta općine, dužno upozoriti na to tijelo općine koje ga je donijelo i zatražiti od njega da u određenom roku uskladi taj akt s Ustavom odnosno zakonom. Ako općinsko tijelo tako ne postupi, ministarstvo će predložiti Vladi da pokrene postupak za ocjenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom. U tom postupku Vlada će na prijedlog ministarstva postaviti zahtjev za zadržavanje izvršenja općeg akta općine ako smatra da bi njegovim izvršenjem mogla biti nanesena šteta u obliku povrede prava na život ili zdravlje ili pak veća gospodarska šteta, ako bi izvršenje takvog akta značilo kršenje ustavnih i zakonskih prava i sloboda *občanov* ili bi pak mogle nastati smetnje u normalnom obavljanju naloga iz vlastitog djelokruga općine.

Nad obavljanjem poslova iz prenesenog djelokruga nadležna ministarstva nadziru zakonitost, ali i pravilnost, prikladnost i stručnost (*primernosti in strokovnosti*) njihova obavljanja. Župan je dužan bez odgađanja, najkasnije danom objave, dostaviti nadležnom ministarstvu odnosno Vladi sve akte koje je općina donijela u obavljanju prenesenih poslova. Tako oni mogu neposredno utvrditi je li neki od tih akata nezakonit i tako ih zadržati od izvršenja te predložiti Ustavnom sudu na ocjenu. Podrobnije odredbe o tom tipu nadzora nalaze se u Zakonu o državnoj upravi.³³ Tako je općina dužna dostavljati ministarstvima sva izvješća i podatke u svezi sa svojim radom u prenesenom djelokrugu. Pri povjeravanju određenog državnog posla u preneseni djelokrug, ministarstvo može općini dati obvezatne upute o načinu izvođenja tog naloga, načinu organizacije službe i sistematizaciji radnih mjesta za obavljanje tog posla. Ako nadležno ministarstvo utvrdi da lokalno tijelo ne izvršava ili nepravilno ili nepravovremeno izvršava nalog prenesen iz državne nadležnosti, mora ga na to upozoriti, odlukom naložiti da obavi taj nalog odnosno naložiti da na određeni način ispravi utvrđene nepravilnosti te mu za to ostaviti primjereni rok. Ne postupi li općinsko tijelo na opisani način, ministarstvo može neposredno, na trošak općine, obaviti nalog koji je trebala obaviti općina (a nije), a dužno ga je

³³ Zakon o državnoj upravi, UL 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 48/09, čl. 64–71. Taj zakon sadržava odredbe o nadzoru nad poslovima iz samoupravnog djelokruga općine koje se poklapaju s odredbama istovjetnog sadržaja u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

obaviti ako bi zbog toga nastala šteta ljudskom životu ili zdravlju, prirodi, okolišu ili imovini. Ako općina učestalo ne postupa po upozorenjima ministarstva, ono može predložiti Vladi postupak za oduzimanje ovlasti za obavljanje prenesenih poslova (Trpin, 2003: 176).

6.2. Nadzor nad lokalnim tijelima

Ovlast prijevremeno raspustiti općinsko vijeće u Sloveniji ima *Državni zbor* (parlament) na prijedlog Vlade. On to može učiniti ako općinsko vijeće ne izvršava odluke Ustavnog suda koje mu nalažu postupak u skladu s Ustavom i zakonom; ako u godini za koju nije bio usvojen proračun kao i za prethodnu godinu ne usvoji proračun u skladu s predloženim proračunom koji bi se mogao početi primjenjivati na početku godine; ako se u određenoj kalendarskoj godini nakon što je tripud sazvan na sjednicu uopće ne sastane. No, prije nego Zbor stavi na snagu svoj zaključak o raspuštanju vijeća, mora upozoriti vijeće na nezakonito postupanje i naložiti mu način i rok za uklanjanje nezakonitosti. Ako vijeće postupi u skladu s tim nalogom, Zbor će obustaviti odluku o raspuštanju. No, Zbor će raspustiti vijeće ako ustanovi da ono nije postupilo po njegovu nalogu ili da je unatoč svim poduzetim zakonskim mjerama prijevremeno raspuštanje vijeća jedini primjeren način za zaštitu lokalne samouprave u konkretnoj općini. Vijeće može u roku 30 dana od zaprimanja zaključka Zbora pokrenuti postupak za ocjenu njegove ustavnosti; ako vijeće nepravovremeno podnese zahtjev ili Ustavni sud ne utvrdi neustavnost zaključka Zbora, vijeće se smatra raspuštenim danom objave zaključka Zbora odnosno odluke Ustavnog suda. U slučaju raspuštanja vijeća, Zbor mora raspisati prijevremene izbore za općinsko vijeće, a do tada osnovne nadležnosti vijeća preuzima župan koji je dužan odluke koje je donio u toj funkciji podnijeti novoizabranom vijeću na odobrenje na njegovoj prvoj sjednici.

Zbor ima ovlasti i dužnosti jednake prethodno navedenima i pri prijevremenom razrješenju dužnosti župana. Župana će na prijedlog Vlade Zbor razriješiti i raspisati izbore za novog župana ako ne izvršava odluke Ustavnog suda ili pravomoćne odluke Upravnog suda, koje mu nalažu postupanje u skladu s Ustavom i zakonom. U slučaju razrješenja, župan kao i vijeće ima pravo podnijeti zahtjev za ocjenu ustavnosti takve odluke. Nužne poslove iz nadležnosti župana do novih izbora obavlja član vijeća koji je u skladu sa Zakonom izabran za privremeno obavljanje funkcije župana u slučaju njegova prijevremenog razrješenja.

Ako se dogodi istovremeno raspuštanje i razrješenje vijeća odnosno župana, Vlada imenuje privremenog upravitelja koji preuzima obavljanje na-

loga iz nadležnosti vijeća i župana do održavanja novih lokalnih izbora. Privremeni upravitelj ne smije biti osoba koje je rad ili funkcija nespojiva s funkcijom člana vijeća ili župana i dužan je sve svoje odluke podnijeti na odobrenje novoizabranom vijeću na njegovoj prvoj sjednici.

7. Zaključak

Slovenija je država pred završetkom procesa tranzicije i nova članica EU. Njezin je demokratski profil stasao tek 1991. raspadom bivše SFRJ. Na prvi pogled, uzimajući u obzir činjenicu da su i Hrvatska i Slovenija do osamostaljenja dijelile istu političko-povijesnu i pravnu sudbinu, moglo bi se zaključiti da će obje države usvojiti uglavnom slične sustave lokalne samouprave. No, detaljnija analiza pokazuje da Hrvatska i Slovenija u nekim aspektima i nisu toliko slične. Zanimljivo je da Slovenija institute suradnje i udruživanja dviju ili više lokalnih jedinica u obavljanju poslova lokalnog značenja propisuje već u općim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, detaljno razrađujući njihove oblike, ustrojstvo zajedničkih tijela, nadležnost i financiranje kroz odgovarajuće dijelove Zakona, za razliku od hrvatskog Zakona o lokalnoj samoupravi.

Razmatrajući teritorijalni ustroj lokalne samouprave, vidi se da su i Hrvatska i Slovenija prihvatile politipski model lokalne samouprave. Slovenske općine su srednje veličine, isto kao i hrvatske, uz dodatak slovenskih »vrlo velikih« gradskih općina. Najveće razlike uočavaju se ipak u tome što je hrvatski sustav lokalne samouprave dvostupanjski, a slovenski praktično jednostupanjski. U pogledu poslova lokalnog samoupravnog djelokruga zamjetna je velika ujednačenost i visok stupanj harmonizacije između Hrvatske i Slovenije. To nije neuobičajeno i neočekivano jer je već dugi niz godina zamjetna tendencija ujednačivanja lokalnih poslova u europskim zemljama. U obje države lokalne jedinice obavljaju isti krug lokalnih poslova određenih općom klauzulom uz poštovanje načela supsidijarnosti kako je navedeno u čl. 4/3. Povelje.

I u Hrvatskoj i u Sloveniji postoji podjela na obligatorni i fakultativni djelokrug lokalnih poslova. Također, u Sloveniji lokalne jedinice obavljaju prenesene poslove – središnja država može im prenijeti poslove ako im za to osigura dovoljna financijska sredstva. Hrvatskim lokalnim jedinicama središnja država *de iure* može povjeriti obavljanje poslova iz prenesenog djelokruga, no ona to *de facto* ne čini, osim u slučaju Grada Zagreba.

Obje države kao oblike neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima poznaju lokalni referendum, savjetodavni referendum,

konzultativne skupove građana i građansku inicijativu, kao i oblike mjesne samouprave. Slovenija svojim kogentnim zakonskim odredbama detaljnije uređuje neposredno sudjelovanja građana i time, barem načelno, učinkovito štiti njihovo Poveljom zajamčeno pravo. U Sloveniji se lokalni izvršni funkcionar bira neposredno, kao odnedavno i u Hrvatskoj, no dok je u Sloveniji župan predsjednik općinskog vijeća bez prava glasa, u Hrvatskoj je (grado)načelnik potpuno odvojen od općinskog odnosno gradskog vijeća i ne može na taj način utjecati na njegov rad. Nekoliko godina slovenskog iskustva s institutom neposredno izabranog lokalnog izvršnog funkcionara nije toliko pozitivno. Slovenski lokalni izborni sustav ne osigurava županu većinu u vijeću budući da on može biti član jedne političke opcije ili nezavisan, dok većina u vijeću pripada drugoj političkoj stranci. Slično je i u Hrvatskoj. To može blokirati normalni proces donošenja odluka. Toj se teškoći u Sloveniji pokušava doskočiti obvezivanjem načelnika na suradnju s vijećem kroz njegov položaj predsjedavajućeg vijeću.

Svaka slovenska općina ima općinskog tajnika koji koordinira rad upravnih tijela i njemu su odgovorni predstojnik svakog upravnog tijela i zaposleni u njemu. Također, svaka općina ima i općinsku inspekciju koja nadzire rad svih lokalnih upravnih tijela. Slovenske lokalne jedinice, kao ni hrvatske, nisu donijele procjenu kvalitete rada u općinskoj upravi, zbog čega se teško može raspravljati o njegovoj optimizaciji, o učinkovitosti, racionalnosti rada, smanjenju troškova, kao što nije moguće niti vrednovati rad uprave ni pojedinačnog službenika koji je u njoj zaposlen. Kvalitetno obavljanje temeljnih funkcija i poslova općinske javne uprave osnovni je preduvjet za opstojnost i razvoj svake društvene djelatnosti u lokalnoj zajednici.

Financijska autonomija lokalnih jedinica ustavno je i zakonski zajamčena u Sloveniji. Ona ne poznaje zajedničke prihode središnje države i općina, već država kroz porez na dohodak financira one općine kojima je to potrebno. Također, postoji i državno sufinanciranje investicija i samodoprinos privatnih subjekata kao dodatni izvor financiranja.

Slovenija poznaje i posebno savjetodavno-kontrolno tijelo (kolegij ekonomsko-financijskih revizora odnosno nadzorni odbor) koje ima ovlast nadzirati potrošnju općina kroz kontrolu općinskih proračuna i davanje savjeta lokalnom vijeću. Uvođenje takvog tijela kao prve instancije nadzora lokalnih financija možda je dobar izbor i za hrvatske općine i gradove.

Glede subjekata nadzora akta iz samoupravnog djelokruga, prva instancija nadzora i u Hrvatskoj i u Sloveniji lokalni je izvršni funkcionar, druga instancija predstojnik ureda državne uprave u županiji (ali samo u Hrvatskoj) i nadležno središnje državno tijelo i Vlada, dok je konačna odluka

u rukama Ustavnog suda. Samo Ustavni sud može akt ukinuti, dok ga navedena izvršna tijela mogu samo obustaviti od primjene. Slovenija ima tzv. »zamjenske ovlasti« Vlade i nadležnog ministarstva koji mogu poduzeti odgovarajuće mjere ako lokalna jedinica sama ne obavi važan posao iz samoupravnog djelokruga na koji je obvezana zakonom.

U pogledu nadzora nad lokalnim tijelima uočava se određena sličnost između Hrvatske i Slovenije. Tako hrvatska Vlada može raspustiti lokalno predstavničko tijelo, ali bez zakonske obveze prethodnog upozoravanja na njegove nedostatke u radu, kao što je u Sloveniji. U Sloveniji funkcije raspuštenog predstavničkog tijela preuzima župan, a Vlada imenuje privremenog upravitelja samo u slučaju istovremenog raspuštanja predstavničkog tijela i uklanjanja župana. U Sloveniji župana može razriješiti državni parlament na prijedlog Vlade.

Državni je utjecaj na lokalna tijela nešto manji, no još uvijek veći i značajniji nego u Hrvatskoj. U Hrvatskoj postoji institucija pučkog pravobranitelja koji, kao opunomoćenik Hrvatskog sabora, štiti ustavna i zakonska prava građana pred državnim upravnim tijelima i tijelima lokalne i (područne) regionalne samouprave te štiti pravo na lokalnu samoupravu pred tijelima državne vlasti, no Hrvatska bi radi brže i efikasnije zaštite tih prava trebala, po uzoru na Sloveniju, uvesti instituciju općinskog pravobranitelja kojeg će imenovati lokalno predstavničko tijelo svake lokalne jedinice i koji će se moći potpuno posvetiti problemima u svojoj lokalnoj jedinici.

Slovenski sustav lokalne samouprave zaživio je tek 1995. osnivanjem novih općina, no Slovenija je još uvijek, po mišljenju mnogih, vrlo centralizirana država, jer mnoge njezine općine ne zadovoljavaju ni pravne ni ekonomske uvjete za obavljanje lokalne samouprave. Jedan je od važnih predstojećih koraka u decentralizaciji Slovenije osnivanje pokrajina.

Literatura

- Antić, Teodor (2002) Komparativni prikaz sustava lokalne samouprave u nekim europskim državama. *Politička misao*, vol. 39, br. 4.
- Lavtar, Roman (2007) Local Self-Government and e-Participation. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (eds.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Sveučilište u Ljubljani
- Trpin, Gorazd (2003) Local Government Reform in Slovenia. u: Harald Balderscheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.) *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich

Vlaj, Stane (2007) Local Self-Government in the Republic of Slovenia – Current Situation and Perspective. Mirko Vintar, Polonca Kovač (eds.) Trends in Development of Public Administration in South East Europe. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Sveučilište u Ljubljani

Pravni propisi

Ustava Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije (UL) 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06

Zakon o državni upravi, UL 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 48/09

Zakon o financiranju občin, UL 123/06, 57/08

Zakon o lokalni samoupravi, UL 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 9/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 59/99, 70/00, 87/01, 51/02, 108/03, 72/05, 14/07, 60/07, 76/08, 100/08, 79/09.

Zakon o lokalnih volitvah, UL 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 54/04, 72/05, 121/05, 60/07, 45/08.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, UL 26/07 – pročišćeni tekst

Zakon o referendumu za ustanovitev občin, UL 5/94

Zakon o samoprispjevku, UL 87/01

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, UL 108/06 – pročišćeni tekst

Internetski izvori

<http://www.stat.si>

<http://www.svlr.gov.si/>

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVENIA

Summary

The components of local self-government in Slovenia are analysed: territorial organisation, local affairs, direct participation of citizens in deciding about local affairs, local bodies and election system, financing of local units, and central-local relations. Each component is shown separately. Individual elements of regional self-government system, which has not become viable yet, are also briefly taken into consideration. The system of local self-government in the Republic of Slovenia was established by adopting the Constitution in 1991. Territorial, organisational, and functional characteristics of Slovenian local self-government and the legal status of local self-government units were all regulated by the Law on Local Self-Government of 1993. Special laws regulate certain aspects of local self-government (local elections, financing system, etc)

Key words: local self-government – Slovenia, territorial organisation, local affairs, local elections, financing of local self-government, central-local relations