



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**DRŽAVNI ZBOR**

Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 95 00, f: 01 478 98 84, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 003-01/15-6/

Datum: 2. 12. 2016

Na podlagi 42., 126., 131., 133. in 142. člena Poslovnika Državnega zbora je Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo kot matično delovno telo pripravlil

## POROČILO

### **k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (ZLS-S), skrajšani postopek, EPA 482-VII.**

Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (v nadaljevanju Odbor) je na 30. seji, dne 30. 11. 2016, kot matično delovno telo obravnaval Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju Predlog zakona), ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila skupina poslank in poslancev (s prvopodpisanim Janijem Möderndorferjem) s predlogom za obravnavo po skrajšanem postopku.

**Kolegij predsednika Državnega zbora** je na 27. redni seji dne 8. 5. 2015 sklenil, da se Predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku.

Članice in člani Odbora so kot **gradivo** za sejo (objavljeno na spletni strani Državnega zbora) prejeli:

- Predlog zakona, ki je objavljen v Poročevalcu z dne 30. 4. 2015,
- Mnenje Zakonodajno-pravne službe z dne 19. 5. 2015,
- Mnenje Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov z dne 28. 5. 2015,
- Mnenje Državnega sveta z dne 10. 11. 2016,
- Mnenje Vlade z dne 28. 5. 2015,
- Sklep Občine Trebnje z dne 13. 5. 2015,
- Stališče Združenja občin Slovenije z dne 25. 5. 2015,
- Pripombe Občine Kidričevo z dne 26. 5. 2015,
- Pripombe Mestne občine Ljubljana z dne 28. 5. 2015,
- Pripombe Občine Ormož z dne 29. 5. 2015,
- Stališče Skupnosti občin Slovenije z dne 29. 5. 2015,
- Pripombe Občine Ormož z dne 1. 6. 2015,
- Pripombe Občine Slovenske Konjice z dne 16. 6. 2015,
- Pripombe Skupnosti občin Slovenije z dne 28. 9. 2016 in
- Stališče Združenja občin Slovenije z dne 4. 10. 2016.

V poslovnem roku so **amandmaje** k Predlogu zakona vložili Poslanska skupina SDS, in sicer **k 1. členu** z dne 27. 5. 2015, ter Poslanske skupine SMC, DeSUS in SD **k 1., 2., 3. in k 5. členu** z dne 24. 11. 2016.

Predstavnik Poslanske skupine SD je na seji napovedal umik njihovega soglasja k vložitvi amandmajev poslanskih skupin koalicije **k 1., 2., 3. in k 5. členu** z dne 24. 11. 2016.

Predlog zakona je bil pred obravnavo na 30. redni seji Odbora uvrščen na sklic 8. redne seje dne 2. 6. 2015 in nato še 27. redne seje Odbora dne 5. 10. 2016, ko je bila v okviru dopolnilnih obrazložitvev k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v Državni zbor (ZDVZ-C), EPA 483-VII opravljena splošna predstavitev bistvenih rešitev celotnega paketa volilne zakonodaje, nato pa je bila sprejeta odločitev o preložitvi obravnave Predloga zakona na eno naslednjih sej.

\* \* \*

**Predstavnik predlagatelja zakona**, prvopodpisani **Jani Möderndorfer**, je v dopolnilni obrazložitvi poudaril, da rešitve Predloga zakona, razen v 1. členu, katerega črtanje se predlaga z vloženim amandmajem Odbora, niso povezane z rešitvami glede omejitve pasivne volilne pravice državnih funkcionarjev v tim. volilnem paketu. Institut odpoklica župana zasleduje druge cilje, predvsem, da ima volivec na lokalni ravni možnost izreka nezaupnice izvoljenemu županu praviloma v primeru hujših kršitev, ki bi jih ta storil pri opravljanju svoje funkcije. Prav tako se s Predlogom zakona rešuje obveznost Državnega zbora, da odpravi neustavnost določbe sedmega odstavka 86.a člena Zakona o lokalni samoupravi glede reprezentativnosti združenj mestnih občin, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo z odločbo št. U-I-150/15-25 z dne 10. 11. 2016.

**Predstavnica Zakonodajno-pravne službe (ZPS) mag. Saša Bricelj Podgornik** je posebej izpostavila nekatere pripombe iz njihovega pisnega mnenja. Glede 1. člena je ponovila splošne pomisleke ZPS, ki so bili izraženi glede celotnega paketa tim. volilne zakonodaje. Glede novega instituta odpoklica župana pa je poudarila, da ta spada na področje volilnega prava, kar narekuje posebno tenkočutnost pri normativnem urejanju. Izvršen odpoklic pomeni predčasno prenehanje funkcije župana pred iztekom siceršnje mandatne dobe, kar predstavlja neposreden poseg v volilno pravico, tj. pravico pridobljeni mandat izvrševati. Za tovrsten poseg mora biti izkazan test sorazmernosti in sicer zasledovanje legitimnega cilja skupaj z nujnostjo, primernostjo ter sorazmernostjo posega. Glede same normativne ureditve instituta je treba zagotoviti njegovo dejansko izvedljivost na način, ki ne posega prekomerno v volilno pravico, pri čemer pa je treba zavarovati tudi uresničevanje lokalne samouprave oziroma zagotoviti njeno učinkovito in stabilno delovanje. Iz predloženega gradiva ni razvidno, da so bili ti ključni vidiki upoštevani v polni meri. Amandma koalicijskih poslanskih skupin k 2. členu Predloga zakona je sicer korak v pravo smer, a bi se moralo predlagane rešitve dodatno uskladiti tako s pristojnimi volilnimi organi kot tudi s strokovnimi službami v okviru Vlade.

**Predstavnica Vlade**, državna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo **mag. Tanja Bogataj** k predstavljenemu ni želela podati dodatnih pojasnil.

**Mnenje Državnega sveta** je predstavil **državni svetnik Jernej Verbič** in poudaril, da tako Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj kot tudi sam Državni svet Predloga zakona **ne podpirata**. Sistem lokalne samouprave je v Sloveniji dokaj stabilen, kar lahko institut odpoklica župana ogrozi. Pogoji za izvedbo postopka odpoklica župana so postavljeni visoko, a bodo župani v drugem in tretjem letu mandata vseeno zaradi te možnosti pod pritiskom, zato pogosto ne bodo sprejemali

nepriljubljenih, čeprav nujnih ukrepov. Poudarja, da predčasna razrešitev župana ne bi smela imeti podlage v političnih razlogih ali njegovih nepopularnih odločitvah. Poleg predsednika republike so župani namreč edina kategorija državnih funkcionarjev, ki jih volivci izvolijo neposredno na podlagi večinske podpore.

V zvezi s predlagano ureditvijo ostrejših pogojev za pridobitev in prenehanje funkcije občinskega svetnika in župana bi bila boljša rešitev ustrezna sprememba 43. člena Ustave, ki bi omejitve pasivne volilne pravice uredila enotno za vse funkcionarje na državni in lokalni ravni. Državni svet opozarja, da Predlog zakona ne predvideva finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, kar pa ne drži, saj bo imel zagotovo finančne posledice za občinske proračune v primeru izvajanja postopkov za odpoklic župana.

**Predstavniki Skupnosti občin Slovenije**, župan občine Sveta Trojica, **Darko Fras** je poudaril, da predlaganim rešitvam v pretežni meri nasprotujejo, saj jih štejejo za neizdelane in nedorečene. Institut možnosti odpoklica župana označi za instrument, ki bo namenjen predvsem političnemu obračunavanju. Utegne se tudi zgoditi, da se bodo župani, če bo odpoklic v predlagani obliki uzakonjen, pričeli izogibati nepopularnim ukrepom, zlasti kakim sicer nujnim ukrepom, ki bi bili zgolj v korist različnim ožjim skupinam v občini. Opozarja tudi na prenizek odstotek volivcev, katerih podpis je potreben za vložitev pobude za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu. Predlagana rešitev bi v bistvenem ohromila delovanje lokalne samouprave, saj bi pomenila blokado odločanja na ravni občin za ves čas, ko bi se odvijale dejavnosti v zvezi z odpoklicem.

Vodja strokovne službe **Združenja mestnih občin Slovenije dr. Miloš Senčur** je podprl rešitve Predloga zakona, ki odpravljajo nedavno ugotovljeno neustavno ureditev glede podelitve reprezentativnega statusa združenj mestnih občin.

Članice in člani Odbora iz vrst opozicije so **v razpravi** opozarjali zlasti na nesorazmernost in nedodelanost predlaganih rešitev glede odpoklica župana. Te namreč lahko povzročijo, da bo v posameznem mandatnem obdobju izvedeno več volitev. Predvsem pa se bo s tem dejansko podaljšala volilna kampanja, saj se ta ne bo zaključila z izvolitvijo enega kandidata za župana, ampak se bo takrat preobrazila v kampanjo neizvoljenih kandidatov za njegov odpoklic. Opozorili so tudi, da je prag za vložitev interpelacije o delu Vlade ali posameznega ministra, ki je po vsebini primerljiv institut odpoklica župana, najmanj deset poslancev, kar je več kot desetina zasedbe Državnega zbora. Res je, da imamo dobre in slabe župane, vendar si ne smemo privoščiti, da bi se zaradi slednjih delo prvih blokiralo, sploh pa ne zaradi vsake malenkosti, ki se utegne zgoditi v občini in ki delu občanov ne bo všeč.

Koalicijske poslanke in poslanci so v bran rešitvam Predloga zakona poudarjali, da vseeno ni tako enostavno zbrati podpise parih odstotkov volilnih upravičencev v občini. Prav tako je določeno, da bo možno postopek odpoklica izvesti samo enkrat v posamezni mandatni dobi župana z dodatnima omejitvama, da to ne bo mogoče čisto na začetku ali na koncu mandata. Gre za institut, ki je bil oblikovan po nemškem in avstrijskem vzoru, je pa izraz volje ljudstva, ki je primerljiv z izglasovanjem nezaupnice Vladi. Volivci in volivke bodo s tem instrumentom dobili dodaten vzvod za merjenje in izražanje stopnje zadovoljstva z delom župana. Ne verjamejo v množično uporabo te možnosti, če bo uzakonjena. Župani, ki dobro delajo, se namreč nimajo kaj bati.

V nadaljevanju je Odbor:

- **sprejel** amandmaje Poslanskih skupin SMC in DeSUS (k 2., 3. in k 5. členu);
- in **ni glasoval** o amandmaju Poslanske skupine SDS ter o amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS (obakrat k 1. členu), ker sta ta postala brezpredmetna,

ter sprejel **svoje amandmaje**

#### **K 1. členu:**

Člen se črta.

#### **Obrazložitev:**

Zaradi enotne obravnave kandidatov in dela pristojnih delovnih teles predstavniških teles, ki potrjujejo mandate, se upoštevajo enotne rešitve, ki so bile sprejete pri obravnavi predlogov zakonov tim. volilnega paketa na matičnih delovnih telesih Državnega zbora. Ker pri obravnavi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ-C), EPA 483-VII, ni bilo sprejeto predlagano besedilo 2. člena, ki ureja institut neizvoljivosti kandidatov za poslance Državnega zbora, se z amandmajem zaradi spoštovanja načela sistemskosti slednja materija izvzema iz besedila obravnavanega Predloga zakona.

#### **K amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 2. členu:**

V amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 2. členu se napovedni stavek v besedilu 2. člena spremeni tako, da se glasi:

»V Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07–uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12–ZUJF in 14/15–ZUUJFO) se za 42. členom doda nov 42.a člen, ki se glasi:«.

#### **Obrazložitev:**

Amandma je povezan z amandmajem Odbora k 1. členu. Ker bo v primeru sprejema Predloga zakona 2. člen vsebinsko postal novi 1. člen bodoče novele, je treba v napovedni stavek dopolniti s sklicevanjem na veljavni Zakon o lokalni samoupravi, ki se z novelo oziroma amandmajem Odbora k 1. členu spreminja.

#### **K amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 3. členu:**

V amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 3. členu se besedilo »varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom« nadomesti z besedilom »kvalificiranim elektronskim podpisom«.

#### **Obrazložitev:**

S 1. 7. 2016 se je začela uporabljati Uredba (EU) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu in razveljavitvi Direktive 1999/93/ES z dne 23. julija 2014 (v nadaljevanju Uredba (EU) št. 910/2014), ki ureja pogoje za čezmejno priznavanje sredstev elektronske identifikacije, enotno ureja področje storitev zaupanja, med katere spada tudi elektronski podpis, in razveljavlja

Direktivo Evropskega Parlamenta in Sveta 1999/93/ES z dne 13. decembra 1999 o okviru Skupnosti za elektronski podpis, ki smo jo v slovenski pravni red prenesli z Zakonom o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 98/04—uradno prečiščeno besedilo, 61/06—ZEPT in 46/14; v nadaljevanju ZEPEP). Zato je Ministrstvo za javno upravo predlagalo, da se pojmi v amandmaji Predloga zakona, predvsem v predlaganem novem petem odstavku 47. člena poenotijo z Uredbo (EU) št. 910/2014, ki v 3. členu opredeljuje pojme, ki so bodisi povsem novi, bodisi nadomeščajo pojme iz ZEPEP. Zato se pojem »varen elektronski podpis overjen s kvalificiranim potrdilom« nadomešča s pojmom »kvalificirani elektronski podpis«. Sicer pa ima po drugem odstavku 25. člena Uredbe (EU) št. 910/2014 zgolj kvalificirani elektronski podpis enakovreden pravni učinek kot lastnoročni podpis.

#### **K amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 5. členu:**

V amandmaju Poslanskih skupin SMC in DeSUS k 5. členu se besedilo »1. in 2«. nadomesti s številom »1.«.

#### **Obrazložitev:**

Amandma je povezan z amandmajem Odbora k 1. členu oziroma dejstvom, da naj bi 2. člen postal novi 1. člen bodoče novele.

\* \* \*

Odbor je v skladu s 128. členom Poslovnika Državnega zbora glasoval o členih Predloga zakona in jih **sprejel** (11 ZA, 7 PROTI).

**Glede na sprejete amandmaje je na podlagi prvega odstavka 133. člena Poslovnika Državnega zbora pripravljeno besedilo Dopolnjenega predloga zakona, v katerega so sprejeti amandmaji vključeni. Dopolnjen predlog zakona je sestavni del tega poročila.**

Za poročevalca Odbora na seji Državnega zbora je bil določen predsednik Odbora mag. Dušan Verbič.

Sekretar Odbora  
Zoran Skubic, l.r.

Mag. Dušan Verbič  
predsednik

DOPOLNJEN PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O  
LOKALNI SAMOUPRAVI (ZLS-S), EPA 482-VII

**1. člen**

Člen je črtan.

**2. člen**

V Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07–uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12–ZUJF in 14/15–ZUUJFO) se za 42. členom doda nov 42.a člen, ki se glasi:

**»42.a člen**

Občani lahko župana odpokličejo. Glasovanje o odpoklicu župana na podlagi vložene zahteve se lahko izvede zgolj enkrat v redni mandatni dobi župana. Pobuda za vložitev zahteve za razpis glasovanja o odpoklicu župana (v nadaljnjem besedilu: pobuda) se lahko vloži najprej po preteku dvanajst mesecev od nastopa mandata in najkasneje šestnajst mesecev pred potekom mandata.

Pobudo volivcem lahko vloži vsak volivec v občini (v nadaljnjem besedilu: pobudnik), mora pa biti podprta s podpisi najmanj treh odstotkov volivcev v občini, ki so glasovali v prvem krogu na zadnjih rednih volitvah za župana, vendar ne manj kot 15 volivcev in ne več kot 2500 volivcev v občini. Pobuda mora vsebovati zahtevo za razpis glasovanja o odpoklicu župana (v nadaljnjem besedilu: zahteva) in vprašanje v skladu s petim odstavkom tega člena. Volivci dajo podporo na obrazcu, ki vsebuje naslednje podatke podpisnikov: osebno ime, datum rojstva, naslov stalnega prebivališča, lastnoročni podpis ter datum podpisa.

Pobudo vloži pobudnik pri občinski volilni komisiji. Občinska volilna komisija v osmih dneh preveri, ali je pobuda vložena v skladu s prvim in drugim odstavkom tega člena. Če je pobuda vložena v skladu s prvim in drugim odstavkom tega člena, občinska volilna komisija o tem izda sklep, določi obrazec za podporo zahtevi in datum, s katerim začne teči rok za zbiranje podpisov podpore zahtevi pred državnim organom, pristojnim za evidenco volilne pravice. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi je 35 dni. Obrazec za podporo zahtevi vsebuje naslednje podatke podpisnika: osebno ime, datum rojstva, naslov stalnega prebivališča, vprašanje v skladu s šestim odstavkom tega člena, lastnoročni podpis in datum podpisa. Sklep občinske volilne komisije iz tega odstavka in datum začetka teka roka za zbiranje podpisov se objavi v uradnem glasilu občine. Zoper sklep občinske volilne komisije iz tega odstavka lahko župan v osmih dneh od objave vloži tožbo na sodišče, pristojno za upravne spore. Sodišče odloči v 15 dneh. Vložitev tožbe zadrži zbiranje podpisov in potek roka za zbiranje podpisov do pravnomočne odločitve sodišča.

Če pobuda ni vložena v skladu s prvim odstavkom tega člena, jo občinska volilna komisija s sklepom zavrže. Če pobuda ni vložena v skladu z drugim odstavkom tega člena, občinska volilna komisija pozove pobudnika, da pomanjkljivosti v

določenem roku, ki ne sme biti krajši od treh in ne daljši od osmih dni, odpravi. Če pobudnik v tem roku pomanjkljivosti odpravi, se šteje, da je pobuda vložena dne, ko je vložena popolna pobuda. Če pobudnik v tem roku pomanjkljivosti ne odpravi, jo občinska volilna komisija s sklepom zavrže. Pobudnik lahko v osmih dneh od vročitve sklepa o zavrženju pobude vloži tožbo na sodišče, pristojno za upravne spore. Sodišče odloči v 15 dneh.

Pobuda, zahteva in akt o razpisu glasovanja o odpoklicu župana vsebuje vprašanje, ki se glasi: »Ali ste za to, da županu ... (ime občine ter osebno ime župana) preneha funkcija župana?«

Zahteva mora vsebovati vprašanje v skladu s prejšnjim odstavkom, priloženi pa ji morajo biti podpisi zadostnega števila volivcev, in sicer najmanj:

- trideset odstotkov volivcev v občini z do 5.000 prebivalci,
- petindvajset odstotkov volivcev v občini z do 20.000 prebivalci,
- dvajset odstotkov volivcev v občini z do 50.000 prebivalci,
- petnajst odstotkov volivcev v občini z do 100.000 prebivalci in
- deset odstotkov volivcev v občini z nad 100.000 prebivalci.

Volivec podpiše obrazec za podporo zahtevi osebno pred državnim organom, pristojnim za evidenco volilne pravice. Volivec lahko da podporo zahtevi v poslovnem času na upravni enoti in krajevnih uradih upravne enote.

Zahtevo vloži pobudnik najpozneje v sedmih dneh po preteku roka za zbiranje podpisov iz tretjega odstavka tega člena.

Če je zahteva vložena v skladu s tem členom, občinska volilna komisija razpiše glasovanje o odpoklicu župana v 15 dneh po vložitvi zahteve. Glasovanje se opravi v 40 dneh od dneva razpisa na nedeljo ali drug dela prost dan. Akt o razpisu glasovanja o odpoklicu župana vsebuje vprašanje v skladu s šestim odstavkom tega člena, dan, ki se šteje za dan razpisa in dan glasovanja in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pravico glasovati o odpoklicu župana imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti župana. Postopek glasovanja o odpoklicu župana vodijo organi, ki vodijo lokalne volitve v skladu z določbami zakona, ki ureja lokalne volitve.

Glede ugovora zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora, odločitev občinske volilne komisije, sodnega varstva zoper odločitve občinske volilne komisije ter drugih vprašanj, ki niso urejena s tem členom, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalne volitve.

Odločitev volivcev za odpoklic župana je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži več kot 90 odstotkov števila volivcev, ki so na zadnjih rednih volitvah za župana glasovali v prvem ali drugem krogu oziroma krogu, v katerem je bil župan izvoljen.

Če je župan odpoklican, mu predčasno preneha mandat naslednji dan po objavi poročila o izidu glasovanja v Uradnem listu Republike Slovenije. S tem dnem pričnejo teči roki za razpis nadomestnih volitev župana skladno z določbami zakona, ki ureja lokalne volitve.«.

### 3. člen

**V 47. členu se za četrtem odstavkom doda nov peti odstavek, ki se glasi:**

**»Volivec lahko da svojo podporo zahtevi preko enotnega državnega portala e-uprava s kvalificiranim elektronskim podpisom. Za oddajo podpore zahtevi preko enotnega državnega portala e-uprava se uporabljajo določbe zakona, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo.«.**

**Sedanji peti odstavek postane šesti odstavek.**

#### 4. člen

V sedmem odstavku 86. a člena se pika na koncu drugega stavka nadomesti z vejico in doda besedilo »oziroma združenje več kot polovice mestnih občin.«

### PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

#### 5. člen

**Določba 1. člena tega zakona se začne uporabljati po opravljenih prvih rednih lokalnih volitvah po uveljavitvi tega zakona.**

#### 6. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.