



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Ministrstvo za javno upravo, gp.mju@gov.si
Številka: 060-25/2022-3130-104
Ljubljana, 24. 3. 2026
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 5. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25 – ZF) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. sprejela naslednji

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin, ki so kot priloga sestavni del tega sklepa.
2. Ministrstvo za javno upravo na podlagi prejetih poročil pristojnih ministrstev do konca aprila 2026 pripravi in predloži vladi v seznanitev skupno poročilo o nadzoru nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2025.
3. Ministrstva o izvedenih nadzorih nad delom občin poročajo Ministrstvu za javno upravo vsaki dve leti.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka vlade

Prejmejo:

- vsa ministrstva
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

2. Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- mag. Franc Props, minister za javno upravo
- Jure Trbič, državni sekretar
- mag. Mateja Prešern, generalna direktorica Direktorata za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije

- dr. Roman Lavtar, vodja Sektorja za lokalno samoupravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije
- mag. Urška Remic, sekretarka, Sektor za lokalno samoupravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije
- Sonja Rifel, podsekretarka, Sektor za lokalno samoupravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije

3. Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

/

5. Kratek povzetek gradiva:

V letih 2022 in 2023 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: računsko sodišče) revidiralo učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021. Kot odziv na Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije Učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo pri izvajanju nadzora nad delom občin z dne 21. decembra 2023, s katerim je bilo ugotovljeno, da je bilo Ministrstvo za javno upravo delno učinkovito pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2021, je zaradi že izdelanih ustreznih popravljalnih ukrepov tekom izvajanja revizije, računsko sodišče ministrstvu izdalo zgolj priporočila za izboljšanje učinkovitosti poslovanja. Priporočila so usmerjena v poenotenje postopkov izvajanja državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin, skladno z 88. in 88.a členom Zakona o lokalni samoupravi in 64. členom Zakona o državni upravi.

Usklajenost pravnih aktov je temeljna premisa 153. člena Ustave Republike Slovenije. Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni, posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. Tudi Evropska listina lokalne samouprave v 8. členu določa upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti.

Na podlagi priporočil računskega sodišča je pripravljen predlog vladnega gradiva, ki vsebuje usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin z načrtom aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin ter vzorec načrta aktivnosti za izvedbo nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin kot prilogo usmeritev. Za lažje izvajanje nadzora pristojnih ministrstev daje vlada vsem ministrstvom usmeritve pri izvedbi nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin.

Hkrati s horizontalnimi aktivnostmi Ministrstva za javno upravo želi ministrstvo, za potrebe priprave poročila za seznanitev Vlade Republike Slovenije, pridobiti vpogled v aktivnosti vseh ministrstev pri izvajanju nadzora. Zato bo po sprejetju predlaganega sklepa vsa ministrstva pozvalo, da mu na posebnem obrazcu poročajo o opravljenih nadzorih, ki zadevajo zakonitost dela organov občin, s svojih delovnih področij v letu 2025. Ministrstvo za javno upravo bo na podlagi prejetih odzivov ministrstev pripravilo skupno poročilo in ga predložilo vladi v seznanitev. Po priporočilu računskega sodišča se predvideva kontinuirano poročanje ministrstev vsaki dve leti.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE

č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA/NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki		Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
– prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, – odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani pri ukrepih oziroma projektih sprejetih				

proračunov,

- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana pri ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

Gre za sklep vlade v zvezi z izvajanjem že obstoječih zakonsko določenih nalog resornih ministrstev, ki ne predstavljajo dodatnih finančnih posledic.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

DA/NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: **DA/NE**
- Združenju občin Slovenije ZOS: **DA/NE**
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: **DA/NE**

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,

– večinoma, – delno, – niso bili upoštevani. Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	DA/NE
(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)	
(Če je odgovor DA, navedite: Datum objave: V razpravo so bili vključeni: – nevladne organizacije, – predstavniki zainteresirane javnosti, – predstavniki strokovne javnosti. – . Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte): Upoštevani so bili: – v celoti, – večinoma, – delno, – niso bili upoštevani. Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje: Poročilo je bilo dano Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)	
Mag. Franc Props minister	

Priloge:

- Usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin z načrtom aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin ter vzorcem načrta aktivnosti za izvedbo nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin

Na podlagi drugega odstavka 5. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25 – ZF) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko .. sprejela naslednji

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin, ki so kot priloga sestavni del tega sklepa.
2. Ministrstvo za javno upravo na podlagi prejetih poročil pristojnih ministrstev do konca aprila 2026 pripravi in predloži vladi v seznanitev skupno poročilo o nadzoru nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2025.
3. Ministrstva o izvedenih nadzorih nad delom organov občin poročajo Ministrstvu za javno upravo vsaki dve leti.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka vlade

PREJMEJO:

- Vsa ministrstva
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

USMERITVE ZA IZVAJANJE DRŽAVNEGA NADZORA NAD ZAKONITOSTJO DELA ORGANOV OBČIN

1. Uvod

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: računsko sodišče) je revidiralo učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2021. Revidiranje je potekalo v letih 2022 in 2023 ter se je zaključilo z izdajo revizijskega poročila Učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo pri izvajanju nadzora nad delom občin z dne 21. decembra 2023. Računsko sodišče je glede izvajanja nadzora nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2021 ugotovilo nekatere nesmotnosti pri poslovanju ministrstva, zato iz revizijskega poročila izhajajo priporočila računskega sodišča, ki se nanašajo na poenotenje postopkov izvajanja državnega nadzora nad delom občin, skladno z 88. in 88.a členom Zakona o lokalni samoupravi¹ (v nadaljnjem besedilu: ZLS) in 64. členom Zakona o državni upravi² (v nadaljnjem besedilu: ZDU-1).

V skladu z navedenim in ker postopek za izvajanje nadzora ministrstev ni predpisan, Vlada Republike Slovenije z namenom poenotenja izvajanja nadzora ministrstev nad delom občin daje te usmeritve.

2. Pravne podlage

V skladu z 88. členom ZLS in 64. členom ZDU-1 državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin. Državni nadzor izvršujejo vlada in ministrstva, vsako na svojem delovnem področju. Nadalje 88.a člen ZLS, da nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Usklajenost pravnih aktov je določena v 153. členu Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustava)³. Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

¹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26.

² Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22, 18/23 in 83/25 – ZOUL.

³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.

Tudi Evropska listina lokalne samouprave⁴ v 8. členu določa upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

3. Usmeritve

Poenoten postopek izvajanja nadzora ministrstev predstavlja pomemben del pravnega in upravnega sistema v vsaki demokratični državi. Za doseg tega cilja, to je poenotenja procesa in postopkov izvajanja nadzora nad delom občin na ravni vseh ministrstev, se (zaradi odsotnosti pravne ureditve tega področja) zasleduje načelo previdnostnega ravnanja pri določanju pravil, ki so, upoštevajoč vsebino delovnega področja, najmanjši skupni imenovalec nadzora. Zaradi spoštovanja načela samoomejevanja pri določanju pravil za poenotenje postopkov izvrševanja sistema nadzora nad zakonitostjo dela organov občin na ravni celotne državne uprave, daje vlada ministrstvu naslednje usmeritve.

Izvajajo naj se sistematični nadzori, ki zajemajo:

- a) izvedbo sistematičnih nadzorov, ki zajemajo pregled večjega števila občin;
- b) določitev postopkov in njihovih posameznih faz, v katerih naj bo zagotovljena pravilna in ustrezna uporaba materialnega prava;
- c) pripravo analiz oziroma oceno tveganj za načrtovanje nadaljnjih postopkov izvajanja nadzora in poročanja ministrstev Ministrstvu za javno upravo vsaki dve leti;
- č) v primeru neupoštevanja opozoril pristojnega ministrstva izvedbo usklajevalnega sestanka, v katerem se subjektu nadzora pojasni nadaljnje ukrepanje s strani države;
- d) vzpostavitev enotne kontaktne točke na spletni strani pristojnega ministrstva, na kateri bo zagotovljena dostopnost do bistvenih oziroma sistemskih stališč s posameznega področja delovanja ministrstva, ki so relevantna tudi za občine;
- e) spremljanje stanja o izvedenih nadzorih nad delom občin;
- f) nadzor odlokov občin z vidika določanja prekrškov z vidika njihove pristojnosti za pripravo zakonodaje, ki je povezana s temi prekrški.

Z upoštevanjem teh usmeritev bo zagotovljeno poenotenje izvajanja sistema nadzora nad zakonitostjo dela organov občin med ministrstvi. S konstantnim uvajanjem sistematičnih ukrepov za izboljšanje stanja nadzora se bo proces načrtovanja, analize izvajanja nadzorov in spremljanje delovanja sistema nadzora konstantno izboljševal, vse z namenom učinkovitega delovanja državnih organov in zakonitega delovanja organov občine, v okviru zakonsko določenih pristojnosti.

⁴ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/96.

4. Ključni koraki za doseg kakovostnih nadzorov

a) Analiza stanja

Kakovostno in ciljno usmerjeno zbiranje podatkov za realno oceno stanja v občini na področju delovanja ministrstva, kritična presoja vhodnih podatkov in prepoznavanje ter obrazložitev potrebe po izvedbi konkretnega nadzora.

b) Načrtovanje

Sprejem odločitve o izvedbi konkretnega nadzora, kar se zabeleži v dokumentarnem (spisnem) sistemu z določitvijo klasifikacijske številke nadzora. Izdelava vsebinskega in terminskega načrta izvedbe nadzora z navedbo posameznih korakov v procesu (npr. pregled predpisa, obvestilo nadzorovani osebi, pregled vzorčnih primerov, poročanje in usklajevanje).

5. Načrt aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin

Identifikacija dejavnikov za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin

Izdelava ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin je opcijska, vendar priporočljiva predhodna aktivnost državnega organa, saj lahko pomembno prispeva k nadaljnjemu prepoznavanju tveganj pri izvajanju nadzornih nalog nad delom občin, ki so v svoji primarni vlogi avtonomne, tako pri sprejemanju odločitev na lokalni ravni, kot pri vodenju postopkov s posameznih delovnih področij ministrstev, na katerih naloge opravljajo tudi občine. Tveganje je verjetnost, da se bo nepravilno oziroma nezakonito ravnanje občine zgodilo, zato je priporočljivo, da ima ministrstvo izdelan poslovni proces, ki bo temeljil na oceni tveganja posamezne občine, skupine občin ali vseh občin. Zato bodo ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzornih nalog nad zakonitostjo dela organov občin nadzor izvajala bolj učinkovito in uspešno, če bodo izdelala kategorizacijo tveganj (majhno, srednje, veliko), na podlagi katere bodo sprejela ustrezne ukrepe, sorazmerne z zaznanimi tveganji. Med tveganji na področju lokalne samouprave se v prvi vrsti zaznavajo okoliščine, zaradi katerih organi občin sprejemajo napačne odločitve oziroma sprejemajo splošne akte, ki niso skladni z zakoni. Pri opredelitvi predpostavk za upravljanje s tovrstnimi tveganji je treba upoštevati dejavnike tveganj, opisane v nadaljevanju.

a) Obdobje po rednih lokalnih volitvah

Vsake redne lokalne volitve imajo za posledico kadrovske menjave v organih občin. S tem se poveča verjetnost, da v organe občin vstopajo prava nevešče osebe, ki lahko s sprejetjem napačnih odločitev povzročijo sprejetje nezakonitih normativnih aktov, škodljive premoženjske posledice ali druge nepravilnosti v občini, kar zahteva ustrezno ukrepanje pristojnega ministrstva. Pomembno spremembo pri zagotavljanju višje stopnje zakonitosti delovanja prinaša nov Zakon o funkcionarjih⁵, ki tudi lokalne funkcionarje zavezuje k obveznemu usposabljanju in izpopolnjevanju za opravljanje funkcije v skladu z načrtom usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga določi samoupravna lokalna skupnost, kjer funkcionar opravlja funkcijo, vsako leto do konca februarja.⁶ Novo konstituirani občinski organi odločajo o najpomembnejših lokalnih zadevah

⁵ Uradni list RS, št. 57/25.

⁶ Prvi odstavek 21. člena.

javnega pomena. Tako na začetku mandatov novoizvoljenih občinskih organov obstaja večje tveganje, da bodo sprejeti splošni akti občin, ki niso skladni z zakonodajo ali celo ne sodijo v izvirno pristojnost lokalne samouprave.

b) Sprejetje nove zakonodaje, ki določa pristojnosti občin

Sprejetje nove zakonodaje z delovnega področja ministrstva, ki določa naloge in pristojnosti občin, zahteva aktivno delovanje pristojnega ministrstva. Že med nastajanjem predpisa mora ministrstvo na primeren način seznaniti občine z vsebino novega predpisa, s posebnim poudarkom na spremembah pri ravnanju, nalogah in pristojnostih občinskih organov. Poleg tega mora po sprejetju novega zakona organizirati ustrezno število brezplačnih usposabljanj in strokovnih posvetovanj, posebej organiziranih za občinske javne uslužbenke, na katerih se nedvoumno razjasni pravilna uporaba novega predpisa. Pristojno ministrstvo mora v sprejemljivih časovnih rokih občinam odgovarjati na vprašanja, ki jih te zastavijo in se nanašajo na uporabo novega predpisa, saj s tem pomembno vplivajo na preprečevanje neskladnosti zaradi zastarelosti ali pravnih praznin v občinskih predpisih.

c) Proračunsko načrtovanje

Finančno oziroma materialno sestavino lokalne samouprave tvorijo tudi finančni viri, katerih višino v okviru Zakona o financiranju občin⁷ občine določajo same (davki na nepremičnine in na promet z njimi, na vodna plovila, na dediščine in darila, na dobitke od klasičnih iger na srečo, drugi davki, če tako določa zakon, ki davek ureja, takse, globe ...). Če občinski organi niso sposobni izvajati proračunskega načrtovanja in izvajanja proračuna tako, da so sposobni izvrševati naloge in izpolnjevati obveznosti iz pristojnosti občin, jih morajo pristojni državni organi opozarjati, da morajo v svojih proračunih prvenstveno zagotoviti sredstva za izpolnjevanje njihovih zakonskih nalog. V zvezi z navedenim se mnoge občine zaradi neustreznega načrtovanja in prerazporeditve finančnih virov oziroma nepoznavanja računovodstva proračuna, zatekajo k neprimernim metodam zagotavljanja dodatnih virov (npr. najemanje drugih finančnih virov), za katere celo sklepajo posle na škodo občinskega premoženja. Pravočasno zaznavanje in ukrepanje pristojnega ministrstva občinam omogoča nadaljnje izpolnjevanje nalog iz njihove pristojnosti.

Oblikovanje ocene tveganja

Ob upoštevanju zgoraj navedenih dejavnikov, ki različno vplivajo na delovanje posamezne občine, je upravljanje s tveganji nad delom občin, kot izhaja iz revizijskega poročila računskega sodišča, v pristojnosti Ministrstva za javno upravo, ki mora vzpostaviti in vzdrževati sistem aktivnosti za vzpostavitev spremljanja izvedenih postopkov in nalog nadzora posameznega ministrstva, v čigar delovno področje sodi posamezna naloga, ki je v pristojnosti občin. Za doseg tega namena se ministrstvu nalaga vsakoletna merljivost izvedenih postopkov in z njimi povezanih nalog, na podlagi katerih bo mogoče izdelati analizo opravljenih nadzorov ter stanja, kar bo uporabno tudi z vidika načrtovanja izvajanja prihodnjih nadzornih nalog. S predlaganim načinom izvajanja nadzornih postopkov bodo ministrstva, ki pripravljajo zakonodajne spremembe s svojega delovnega področja, pri dialogu z občinami delovala proaktivno in ažurno. Pravočasna strokovna usposabljanja, seznanjanje občin s predlogi predpisov v nastajanju ter upoštevanje pripomb in hitra odzivnost v primeru vprašanj občin, bodo v največji meri zmanjšala tveganja za nastanek nezakonitih stanj v občini ali sprejemanje neskladnih oz. nezakonitih občinskih predpisov.

⁷ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21, 44/22 – ZVO-2, 17/25 in 93/25 – ZNUZJV.

a) Akt o opredelitvi aktivnosti za izvajanje nadzornih nalog

Da bo izvajanje nadzora nad delom občin učinkovito, vsako ministrstvo na svojem področju sprejme ustrezne procese in postopkovnike, v katerih opredeli:

- aktivnosti občin (akti, naloge, ravnanja), nad katerimi mora pristojno ministrstvo izvajati nadzor in ki jih je z vidika tveganj oziroma drugih okoliščin najbolj smotrno nadzorovati;
- določitev postopka izvajanja posamezne naloge, ki ga mora pristojno ministrstvo opraviti v zvezi z nadzorom nad zakonitostjo dela organov občin (vrsto nadzora, določitev subjekta, obseg nadzora, potek nadzora in končni rezultat nadzora; pogostost spremljanja delovanja občin, posodabljanje pridobljenih podatkov in dokumentacije, ki se nanaša na posamezno področje delovanja občine, ter nudenje strokovne pomoči);
- kadre za izvedbo nalog v zvezi z izvajanjem nadzora nad zakonitostjo dela organov občin.

b) Določitev prioritet pri načrtovanju nadzora

Nadzor nad zakonitostjo dela organov občin naj ministrstva načrtujejo tako, da bodo ob upoštevanju razpoložljivih kadrov in ključnih področij delovanja občin, ki jih je z vidika tveganj najpomembneje oziroma najbolj smotrno nadzorovati, določila prioritete pri izvajanju nadzora nad zakonitostjo dela organov občin. Takšno načrtovanje je pomembno predvsem zato, ker zakonodaja ne vsebuje določb glede pogostosti, predmeta, obsega in načina izvajanja nadzora ministrstev, po drugi strani pa občinam nalaga veliko nalog z raznovrstnih področij, ki so v različnih področnih predpisih različno natančno opredeljene.

c) Stopnje tveganj

Ministrstva, vsako na svojem področju, pripravijo lastno metodologijo ocenjevanja tveganj pri delu občin tako, da bo ocena tveganja odražala posebnosti izvajanja njihovih nadzornih nalog. Predlaga se uporabo naslednjih stopenj tveganja:

– nizko tveganje

Nizko tveganje predstavlja stanje, ko ministrstvo ugotovi neskladje občinskih predpisov z zakoni le v eni ali le v posameznih občinah, kar lahko odpravi s svetovanjem in opozorilom tem občinam.

– srednje tveganje

V primerih ugotovljenih neskladij občinskih predpisov z zakonskimi določbami, ki se pojavijo v občinah omejenega števila, gre za srednje tveganje. Tudi v tem primeru je z ustreznim ukrepanjem ministrstva mogoče nastale škodljive pravne posledice omiliti in neusklajeno stanje postaviti v zakonit okvir.

– visoko tveganje

Ko bi prišlo do napačne uporabe zakonodaje in neskladja občinskih predpisov pri večjem številu občin, gre za visoko tveganje. Takrat mora ministrstvo omejiti obseg nezakonitosti z ukrepanjem tako, da vse občine opozori na nepravilnosti in določi okvirni rok za njihovo odpravo. Vzporedno s tem pa organizira strokovni posvet, na katerem z analizo stanja opozori na obseg napak, predlaga rešitve, ki bodo skladne z zakonom, in svetuje občinam pri reševanju konkretnih primerov.

Aktivnosti rednega nadzora za zmanjšanje tveganj

Za učinkovito izvajanje državnega nadzora nad delom občin morajo imeti ministrstva, vsako za svoje področje, vzpostavljen pregled nad nalogami oziroma postopki, povezanimi z nadzorom nad zakonitostjo dela organov občin, kar lahko dosežejo s pojasnili in odgovori na vprašanja

občin, z izvedbo izobraževanj in usposabljanj, z rednim nadzorom nad skladnostjo občinskih predpisov z zakoni ter z določitvijo načinov za zmanjšanje tveganj.

Pristojno ministrstvo tako evidentira število pisnih vprašanj ter pojasnil in odgovorov občinam, vodi evidenco o opravljenih usposabljanjih za zaposlene v občinah in evidentira število nadzorov občinskih predpisov.

Pri nadzoru občinskih predpisov se ločeno evidentirajo:

- **nadzor nad posamično prijavo nepravilnosti**, pri katerem ministrstvo obvesti občino o ugotovljeni nepravilnosti, ji predlaga način odprave nepravilnosti in jo opozori na posledice v primeru neaktivnosti občine;
- **nadzor naključno izbranih občin za nadzor nepravilnosti, ki se redko pojavi** (manjše število naključno izbranih občin), pri katerem ministrstvo sprejme načrt nadzora izbranega števila občin, pripravi časovni okvir in določi nosilce;
- **nadzor nepravilnosti, ki se značilno pojavlja pri uporabi določene zakonske norme** (večje število naključno izbranih občin z ustrezno razpršenostjo glede na teritorialno (občine iz vseh statističnih regij) in tipsko (urbane, podeželske) lego, pri katerem ministrstvo sprejme načrt nadzora naključno izbranih občin, pripravi časovni okvir, določi nosilce in način poročanja o ugotovitvah opravljenih nadzorov. Vzorec nadzora mora odsevati raznolikost občin tako po geografski legi kot velikosti oziroma številu prebivalcev ipd. in
- **sistematični nadzor konkretnega predpisa v vseh občinah**, pri katerem ministrstvo sprejme načrt večletnega sistematičnega nadzora ključnega občinskega predpisa (ali več predpisov) z delovnega področja ministrstva, pripravi seznam občin in nosilce nadzora ter način poročanja o opravljenih nadzorih.

PRILOGA: Vzorec načrta aktivnosti za izvedbo nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin

VZOREC
NAČRTA AKTIVNOSTI ZA IZVEDBO
NADZORA DRŽAVNIH ORGANOV NAD ZAKONITOSTJO DELA
ORGANOV OBČIN

1	Aktivnost	NADZOR NAD ZAKONITOSTJO SPLOŠNIH IN POSAMIČNIH AKTOV OBČIN
2	Nosilec	Ministrstvo oziroma pristojna notranja organizacijska enota
3	Vloga nosilca	1. Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin. Nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Pravna podlaga za nadzor sta 88. člen in 88. a člen Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS)⁸ ter 64. člen Zakona o državni upravi (v nadaljevanju ZDU-1)⁹. Primarno je usklajenost pravnih aktov določena v 153. členu Ustave Republike Slovenije¹⁰ in v 8. členu Evropske listine lokalne samouprave¹¹. 2. Ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzora nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. 3. Ministrstvo v primeru ugotovitve neskladja predpisa občine ali posamičnega akta z zakonom, opozori občino in ji predlaga ustrezne rešitve. Državni organ izvaja nadzor občinskih predpisov po tem, ko so ti objavljeni in veljavni (ex post). Če organ občine kljub pozivu ministrstva ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da vloži zahtevo za začetek postopka za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom pred ustavnim sodiščem. 4. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe oziroma rešitve in določiti roke za odpravo neskladnosti.
4	Postopek nadzora občinskega splošnega akta	1. Začetek postopka z lastno aktivnostjo (redni pregledi splošnih aktov ciljnih občin) ali z obvestilom samih organov občine, predstavnikov organov občin, občinske uprave ali občanov (po uradni dolžnosti, na zahtevo). 2. Pregled akta, strokovna ocena in izdelava mnenja o skladnosti z ustavo in veljavnimi zakoni.

⁸ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26.

⁹ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22, 18/23 in 83/25 – ZOUL.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.

¹¹ Uradni list RS, št. 57/96.

		3. Priprava opozorila občini, da akt ni skladen z ustavo in veljavnimi zakoni, oblikovanje priporočil, določitev roka za usklajitev ter vročitev opozorila občini. 4. Občinski organ (občinski svet, župan) uskladi akt s priporočili iz opozorila. 5. Obvestilo župana, da je občina uskladila akt z ustavo in zakoni (poslano pristojnemu ministrstvu v roku iz opozorila). 6. Poziv županu (občini), da poda odgovor ali pojasnilo o uskladitvi akta (v primeru, ko ministrstvo ne prejme odziva občine). 7. Ugotovitvi, da občina ni uskladila akta z ustavo in zakonom sledi: - ponovni poziv občini z določitvijo skrajnega roka; - predlog vladi za vložitev zahteve za začetek postopka za oceno skladnosti akta z ustavo in zakonom (in začasno zadržanje) pred Ustavnim sodiščem; - predlog vladi, da v zvezi z nezakonitim posamičnim aktom občine pooblasti državno odvetništvo, da zaradi varovanja javnega interesa vloži tožbo pri Upravnem sodišču.
--	--	--

OBRAZLOŽITEV:

Računsko sodišče Republike Slovenije je revidiralo učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad zakonitostjo dela organov občin v letu 2021. Revidiranje računskega sodišča je potekalo v letih 2022 in 2023, zaključilo pa se je z izdajo Revizijskega poročila računskega sodišča z naslovom Učinkovitost poslovanja Ministrstva za javno upravo pri izvajanju nadzora nad delom občin, št. 324-8/2022/29 z dne 21. decembra 2023. Po mnenju računskega sodišča je bilo Ministrstvo za javno upravo delno učinkovito pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvajanje nadzora nad delom občin v letu 2021. Ministrstvo za javno upravo je po mnenju računskega sodišča med drugim zadolženo tudi za horizontalni pregled izvajanja nadzora drugih ministrstev.

Med izvajanjem revizijskega postopka je Ministrstvo za javno upravo že izdelalo ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih pomanjkljivosti oziroma nesmotnosti v poslovanju, zato je računsko sodišče sprejelo zgolj priporočila za izboljšanje učinkovitosti poslovanja. Priporočila računskega sodišča se nanašajo na poenotenje postopkov izvajanja državnega nadzora nad delom občin, skladno z 88. in 88.a členom Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)¹² in 64. členom Zakona o državni upravi (ZDU-1)¹³.

Usklajenost pravnih aktov je določena v 153. členu Ustave Republike Slovenije¹⁴. Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Tudi Evropska listina lokalne samouprave¹⁵ v 8. členu določa upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se lahko izvaja samo po postopkih in v primerih, ki jih predvideva ustava ali zakon. Vsak upravni nadzor nad dejavnostmi lokalnih oblasti je praviloma usmerjen samo k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Oblasti višje stopnje pa lahko izvajajo upravni nadzor tudi glede primernosti izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne oblasti. Upravni nadzor nad lokalnimi oblastmi se opravlja na način, ki zagotavlja, da poseg nadzornih oblasti ostane v razmerju s pomembnostjo interesov, ki naj jih varuje.

Ker mora vsaka demokratična država, ki temelji na vladavini prava, zagotavljati predvidljivo ravnanje nosilcev oblasti in nadzor nad njihovimi odločitvami vlada daje ministrstvu usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin. Gradivo vsebuje: usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin in načrt aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin s

¹² Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K, 83/25 – ZOUL in 10/26.

¹³ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22, 18/23 in 83/25 – ZOUL.

¹⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.

¹⁵ Uradni list RS, št. 57/1996.

prilogo vzorec načrta aktivnosti za izvedbo nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin.

Usmeritve za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin z načrtom aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin so pripravljene na podlagi analize opravljenih strokovnih pojasnil občinam, posameznikom in državnim organom, analize opravljenih izobraževanj in usposabljanj občin in analize opravljenih strokovnih nadzorov občinskih predpisov v preteklih letih. Načrt aktivnosti za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin vsebuje identifikacijo dejavnikov za izdelavo ocene tveganj pri izvajanju nadzora nad delom občin, ki jih je Ministrstvo za javno upravo zaznalo v preteklih letih. V skladu z navedenim se pripravi in oblikuje ocena tveganja (nizko, srednje, visoko) ter sprejme ustrezni akt, v katerem se opredelijo aktivnosti za izvajanje nadzornih nalog pri posameznem ministrstvu ter določijo ukrepi, s katerimi se bo zagotovilo učinkovito izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin. Temeljna načela za izvajanje državnega nadzora nad zakonitostjo dela organov občin oz. usmeritve za izvajanje državnega nadzora ministrstev nad zakonitostjo dela organov občin določajo postopke in aktivnosti za poenotenje postopka izvrševanja sistema nadzora nad zakonitostjo dela organov občin vseh ministrstev. Gre tudi za pojasnila ministrstvu v zvezi z državnim nadzorom nad lokalnimi skupnostmi (pravnimi podlagami) ter aktivnosti, za katere je priporočeno, da jih ministrstva ob opravljanju nadzora izvajajo.

V sklopu aktivnosti za vzpostavitev spremljanja izvedenih aktivnosti nadzora nad zakonitostjo dela organov občin je pripravljen vzorec načrta aktivnosti za izvedbo nadzora državnih organov nad zakonitostjo dela organov občin, ki vključuje opis aktivnosti, nosilce in njihovo vlogo, postopek nadzora občinskega splošnega akta in cilj. Dokument je pripravljen kot poslovni proces, ki določa aktivnosti posameznega ministrstva, korake in postopke, z namenom, da se olajša delo državnim organom pri izvajanju nadzorstva nad zakonitostjo občinskih predpisov.

Namen državnega nadzora občin je predvsem svetovanje, pomoč in krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje in zagotavljanje zakonitosti dela občinskih organov.

V sklopu načrta aktivnosti za horizontalni pregled aktivnosti ministrstev, ki na svojem delovnem področju izvajajo nadzor nad zakonitostjo dela organov občin, je pripravljeno predmetno vladno gradivo, ki vsebuje predlog sklepa, na podlagi katerega bo Ministrstvo za javno upravo ministrstvu poslalo anketni vprašalnik. S pridobljenimi podatki bo ministrstvo ugotovilo obseg in vrste nadzorov, ki so jih ministrstva izvedla v letu 2025 ter pripravilo poročilo za vlado. Glede na stališče računskega sodišča, da je potrebno kontinuirano poročanje ministrstev o izvedenih nadzorih predlagamo, da ministrstva vsaki dve leti poročajo Ministrstvu za javno upravo o izvedenih aktivnostih.