

7. točka dnevnega reda: PRAVNA OBRAZLOŽITEV

Položaj, naloge in medsebojna razmerja med občinskimi organi so le redko urejena na ustavni ravni, toda če že so, pa navadno zelo skopo in načelno. Ta vprašanja so zato praviloma urejena z zakonom, ki v različnih državah različno podrobna ureja ta vprašanja. V tem okviru je dana tudi večja ali manjša možnost lokalnim skupnostim, da s svojimi akti podrobneje uredijo ta vprašanja, zlasti način delovanja in poslovanja teh organov.

Župan ima namreč lahko pooblastila neposredno na podlagi zakona ali pa na podlagi samoupravnih aktov lokalne skupnosti, pri čemer gre v praksi navadno za takšno ali drugačno kombinacijo obeh podlag. Na splošno je mogoče oceniti našo zakonsko ureditev kot tako, ki zelo skopo in v glavnem le načelno ureja vprašanje organov lokalne samouprave. Posledica take ureditve je, da je v občinski samoupravi dokaj močno poudarjena delitev funkcij oziroma delitev lokalne oblasti med občinskim svetom in županom.

V načrt razvojnih programov se lahko uvrstijo projekti, ki izpolnjujejo pogoje za uvrstitev v načrt razvojnih programov, ki so predpisani v 44. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/2007, 54/2010). Na podlagi tega člena mora biti izdelana tudi dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006, 54/2010), in sicer najmanj dokument identifikacije projekta. Do tega dokumenta se v skladu z 18. členom Uredbe o metodologiji opredeli investitor s pisnim sklepom. Kateri organ občine potrdi ta dokument, mora biti opredeljeno v statutu občine. **Najvišji organ občine za odločanje o investicijah je občinski svet¹ (16. člen Statuta Občine Brda) in župan nima niti z odlokom² o proračunu občine Brda ustreznih pooblastil³. Če že, bi moral o investiciji občinski svet odločati na seji in dati izrecno pooblastilo županu za morebitni podpis sklepa o potrditvi investicijskega dokumenta.**

Občinski svet je sicer najvišji organ odločanja v vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine in opravlja poleg funkcije odločanja tudi volilno in nadzorno funkcijo, vendar to ne pomeni, da ima v okviru svojih pristojnosti neomejena pooblastila. Načelo pravne države namreč zahteva, da je tudi področje lokalne samouprave urejeno z jasnimi in določnimi pravnimi normami. Med njimi obstaja

¹ 110. člen Statuta občine Brda: »Občina se lahko dolgoročno zadolži za investicije, ki jih sprejme občinski svet, v skladu s pogoji, določenimi z zakonom«

² 5. člen (Predmet zakona, ki ureja izvrševanje proračuna za posamezno leto) ZJF: (2) V odloku, s katerim se sprejme občinski proračun, se določijo tudi obseg zadolževanja in vseh predvidenih poroštev občine in drugi elementi, ki jih določa ta zakon, ter posebna pooblastila županu pri izvrševanju proračuna za posamezno leto.

³ 16. člen Odloka o proračunu občine Brda za leto 2014, dostopen na <http://ls.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumenta.aspx?SectionID=c4768e46-343a-47a5-b908-a5df0f2c6a6d> :

»Za izvrševanje proračuna je odgovoren župan. Župan je pooblaščen za:

1. Odločanje o porabi proračunske rezerve in splošne proračunske rezervacije v skladu z določili tega odloka
2. Odločanje o prerazporeditvah proračunskih sredstev v skladu z določili tega odloka
3. Odločanje o najetju posojila začasno kritje odhodkov (2. odstavek 12. člena Odloka)
4. Usklajevanje potrebnih sredstev za plače in druge osebne prejemke vseh proračunskih porabnikov v skladu z veljavno zakonodajo
5. Upravljanje s prostimi denarnimi sredstvi občinskega proračuna.
6. Odpis oz. delni odpis dolga, če dolg ne presega 700,00 EUR vrednosti fakture in so izpolnjeni pogoji iz 77. člena Zakona o javnih financah.
7. Odločanje o brezplačni oddaji poslovnih prostorov proračunskim porabnikom s soglasjem Občinskega sveta

Župan lahko pooblasti vodjo oddelka za finance, proračun, gospodarstvo in družbene dejavnosti za izvajanje 5. alineje tega člena.«

jasna razmejitev funkcij, kar pomeni, da delujejo v okviru svojih pristojnosti in pooblastil, ki so jim dana z zakoni in pravnimi akti občine. Zakon o lokalni samoupravi sicer nima posebnih določb o tem, kateri občinski organ (ali občinski svet ali morda župan) je pristojen za oblikovanje mnenj lokalnih skupnosti k prenosu nalog iz državne pristojnosti nanje, bolj pa se je nagibati k razlagi, da je to občinski svet, saj gre za najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (1. odstavek 29. člena ZLS). Vprašanje je, ali je lahko s statutom občine za to pooblaščen župan⁴. V kolikor ni niti v statutu predvideno, da je za to pooblaščen župan (kot je v obravnavanem primeru) pa dvoma o dopustnosti le-tega ni. **Gre za kogentno (prisilno) določilo zakona, iz katerega izhaja da pristojnost predstavniškega organa ni prenosljiva. To pomeni, da je takšno pooblastilo nezakonito in nično, prav tako pa so nične vse pravne posledice, ki so nastale na podlagi takšnega pooblastila.**

16. člena Statuta občine Brda določa pristojnosti občinskega sveta (člen na podlagi katerega je bilo izdano pooblastilo) pravi: »V okviru svojih pristojnosti občinski svet predvsem: sprejema prostorske plane in druge plane razvoja občine; sprejema občinski proračun⁵ in zaključni račun; odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če z zakonom, s statutom občine ali z odlokom ni določeno drugače; odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in ta statut.« Omenjene so zgolj pristojnosti, ki bi hipotetično smiselno lahko bile temelj za zadevno pooblastilo. Pravica občin, mora biti izpeljana v zakonu. Pridržek "v mejah zakona" pa zakonodajalca ne pooblašča, da razmejitev pristojnosti opravi poljubno. Varovano jedro lokalne samouprave mu postavlja meje. Bistvo lokalne samouprave bi se v nasprotnem primeru vsebinsko izvotlilo. **V 16. členu Statuta Občine Brda tako ni nikjer omenjeno kakršnokoli pooblastilo županu, pravtako ni o tem govora v 29. členu ZLS, na katerega se člen statuta opira in kjer so pristojnosti občinskega sveta naštete eksemplifikativno, niti v nobenemu odloku za izvajanje proračuna občine Brda od leta 2008 do danes. Ti pooblastilo je še enkrat več brezpredmetno.** Vsa dejanja, postopki in odločitve izhajajoče iz tega pa imajo zakonske znake ničnosti pogodb in njenih pravnih posledic po 1. točki prvega odstavka 279. člena ZUP, saj je kršeno načelo zakonitosti (153. člen Ustave RS in 6. člen ZUP). Upravni organ nima zakonitega pooblastila, da bi arbitrarno priznaval pravice ali nalagal obveznosti, če za to nima zakonitega pravnega temelja in meril v njem. To velja ne glede na to, da tako več občin ravna že več let⁶.

Po presoji sodišča (sodni praksi) npr. pooblastilo ministra za odločanje v upravnem postopku ni vezano na mandat. Prenehanje mandata predstojnika na tako dano pooblastilo ne vpliva, ker ne gre v njegovem primeru za osebno pooblastilo (pooblastilo za zastopanje), ampak za pooblastilo za odločanje, ki izhaja iz položaja oziroma funkcije ministra. Takšno pooblastilo po mnenju sodišča preneha z odvzemom ali preklicem (o tem se je izreklo Upravno sodišče v zadevi U 265/2005)⁷.

⁴ O tem se ne izreče niti M. Senčur, specialist na področju prava lokalne samouprave v Uresničevanje lokalnih interesov v postopku sprejemanja zakonov (1. del), Pravna praksa, 2002, št. 39, str. 24-26.

⁵ 4. člen (Odgovornost za izvrševanje proračuna) ZJF: (1) Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je za izvrševanje državnega proračuna odgovorna Državnemu zboru. **Župan je za izvrševanje občinskega proračuna odgovoren občinskemu svetu.** O izvrševanju proračuna morata **poročati Državnemu zboru oziroma občinskemu svetu** na način, kot je določen s tem zakonom. (2) Ministrstvo, pristojno za finance, oziroma za finance pristojen organ občinske uprave mora redno spremljati izvrševanje proračuna in o tem, če je treba, obveščati vlado oziroma župana.

⁶ Kovač, Remic. Javni interes delovanja društev in zavodov po presoji občin - med (arbitrarno) nujo in zakonitostjo, Pravna praksa, 2013, št. 11, str. 8.

⁷ glej http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/60271/

Minister je na podlagi pooblastila, ki izhaja iz njegove funkcije pooblaščen tako za izvedbo postopkov, kakor tudi za odločanje⁸.

V skladu s tem na podlagi argumenta a contrario (ti. sklepanja po nasprotnem razlogovanju) povzamemo⁹, da zadevno pooblastilo županu za potrjevanje investicijske dokumentacije ni pooblastilo za odločanje, ampak osebno pooblastilo – pooblastilo za zastopanje in je kot tako posledično vezano na njegov mandat, ki se je zaključil leta 2010, ne glede na to, da je bil potem ponovno izvoljen.

Statut Občine Brda (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 4/2006, 24/2010) ne vsebuje splošnega pooblastila, da lahko župan potrjuje investicijsko dokumentacijo, pa tudi župan ni izkazal drugega posebnega veljavnega pooblastila Občinskega sveta Občine Brda.

Občinski organi pri odločanju ne smejo ravnati na podlagi pravila exceptio illegalis, ki je po Ustavi RS¹⁰ dovoljen praviloma le sodiščem, saj morajo njihovi posamični akti, kot je na primer sklep o imenovanju podžupana občine¹¹, v skladu s četrtem odstavkom 153. člena¹² Ustave RS temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Ustavno dopustno je, da država ureja organizacijo organov lokalnih skupnosti, njihove pristojnosti in njihovo delovanje. Okvirna ureditev organizacije in delovanja občinskih organov mora biti v vseh občinah enaka, kolikor je to potrebno, da bi bili zagotovljeni enaki standardi demokracije in pravne varnosti na lokalni ravni na celotnem ozemlju države. Za položaj lokalne skupnosti je pomembno tudi načelo, ki ga vsebuje 4. člen MELLs¹³ in pravi, da morajo biti temeljna pooblastila in naloge lokalne samouprave določeni z Ustavo in zakonom. Pooblastila lokalnim oblastem morajo tako biti polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali regionalna oblast, razen če zakon tako določa. **V zadevnem primeru se je tako ob upoštevanju nelegitimnega pooblastila ravnalo nezakonito, mimo zakona ali ustreznega zakonitega predpisa, ki mora vedno biti edina osnova in temelj za podeljevanje pooblastil¹⁴. V kolikor to ni izrecno dovoljena in ena izmed taksativno naštetih možnosti/dovolitev, a contrario pomeni, da ni dopustna.**

⁸ Pristojnosti uradnih oseb pooblaščenih za postopek in za odločanje v upravnem postopku 28.- 41. člen ZUP (Uradni list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 105/2006 - ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010, 82/2013).

⁹ Sklepamo, da pravna posledica ne velja za dejanski stan, ki takih sestavin nima.

¹⁰ Uradni list RS/l, št. 33/1991, Uradni list RS, št. 42/1997 - UZS68, 66/2000 - UZ80, 24/2003 - UZ3a, 47, 68, 69/2004 - UZ14, 69/2004 - UZ43, 69/2004 - UZ50, 68/2006 - UZ121,140,143, 47/2013, 47/2013

¹¹ 34. člen Statuta Občine Brda vsebuje takšen temelj: »(1) Za pomoč pri opravljanju nalog župana ima občina najmanj enega podžupana. Podžupana izmed članov občinskega sveta imenuje in razrešuje župan. (2) Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. (3) Podžupan nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti. V času nadomeščanja opravlja podžupan tekoče naloge iz pristojnosti župana in tiste naloge, za katere ga župan pooblasti.«

¹² 153. člen (uskajenost pravnih aktov): »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.«

¹³ Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (MDPELLS) Uradni list RS-MP, št. 15-52/1996

¹⁴ Ob ugotovitvi Ustavnega sodišča, da načelo lokalne samouprave ne velja le za vsebino aktov, ki jih ima občina pravico izdajati, temveč velja tudi za postopke, po katerih se ti akti sprejemajo, lahko kot nesporno ugotovimo, da je tudi vsebina teh aktov večinoma omejena z ustavo in zakonom. To pa v isti sapi pomeni, če sledimo logiki ustavnega sodišča, da so tudi postopki, po katerih se ti akti sprejemajo, omejeni z zakonom. V konkretnem primeru se tej omejitvi reče 29. člen ZLS, z izjemami, ki in če so posebej določene. V nasprotnem primeru, izgubijo svoj pomen vse kogentne določbe Zakona o lokalni samoupravi.

V nekaterih primerih je nasprotno v zakonu določeno, da lahko organ odloči po prostem preudarku - diskreciji¹⁵. Pri prostem preudarku se načelo zakonitosti izraža v tem, da organ odloča le, če ima po materialnem predpisu pooblastilo za tako odločanje. Odločanje po prostem preudarku ne sme biti samovoljno in pravno nevezano. Zakon ali predpis občine, ki vsebuje pooblastila za odločanje po prostem preudarku, mora ta namen predvideti na jasn in razumljiv način. Občinski svet Občine Brda tako nima na podlagi veljavnih materialnih predpisov pooblastila za odločanje po prostem preudarku o podeljevanju pooblastila za potrjevanje investicijske dokumentacije županu oz. kakšnemu drugemu pooblaščenču¹⁶.

Vseeno pa bi v kolikor bi pooblastilo le veljalo (z namenom omogočanja večje funkcionalnosti in smotrnosti delovanja občine), morala biti zakonska podlaga v prid pooblastilu jasna in določna, tako da ne bi omogočala arbitrarnega ravnanja. Zakonska podlaga mora biti tako za predpise kot za odločbe in materialna dejanja. Pooblastilo se lahko da za ves postopek, to je za vsa dejanja v postopku (splošno ali generalno pooblastilo), ali samo za posamezna dejanja (posebno ali specialno pooblastilo). Na podlagi priloženega sklepa, je razvidno, da je zadevno ti. pooblastilo zamišljeno kot specialno, saj se nanaša le na potrjevanje investicijske dokumentacije za katero je že odprta proračunska postavka in je vključena v NRP. Občinski svet pa bi se s pooblaščenjem župana vseeno ne odpovedal odgovornosti za izvajanje svoje funkcije, ker je morebitni pooblaščenec na podlagi pooblastila odgovoren njemu – svetu. Glede na vsebinsko razlago, saj tudi po ostalih metodah razlage ni mogoče dati vsebini navedene določbe drugačnega pravnega pomena od tistega, do katerega pridemo že na podlagi same logične jezikovne razlage pooblastila, je mogoče razbrati, da to ni generalno oz. splošno pooblastilo. Namreč posebej je v njem navedeno »za vse projekte, za katere je že odprta proračunska postavka ali pa so projekti uvrščeni v načrt razvojnih programov«. Ker je sklep izdan 15.4.2008, velja najkasneje za proračun 2009, v kolikor bi odlok zanj že bil izdan. Na dan 15.4.2008 pa je bil v veljavi le odlok proračuna za leto 2008 (sprejet 27.12.2007).

To pomeni, da če bi bila v proračunu za leto 2008 navedena ta postavka za investicijski projekt »Brda, harmonija kultur« in bi le tega župan potrdil, ne bi bilo nič spornega (**spet hipotetično, v kolikor bi pooblastilo obveljalo**). Ker pa je zadeva (predvidena investicija, NRP) kasnejšega datuma, temu ni tako. Proračunska sredstva so namenska sredstva, zato morajo biti porabljena v skladu s predhodno določenimi in dejansko realiziranimi nameni ter na način, ki ne more biti prost¹⁷. Župan naj bi bil s strani občinskega sveta občine Brda pooblaščen za potrjevanje investicijske dokumentacije vključno s proračunskim letom 2008. **Ker pa ni bilo posebej navedeno za kdaj/koliko časa naj velja, je treba to razbrat po smislu (jezikovna razlaga)**. Smisel je v izrecnem navedku, da velja le za tiste investicije, za katere je bila že ob izdaji pooblastila predvidena proračunska postavka. Ker zadevni projekt »Brda, harmonija kultur« ne spada v okvir proračuna za tisto leto, je sklep dandanes brezpredmeten. Namreč na na funkcijo župana (generično) ne more biti nobena stvar vezana, če ni določena v statutu ali zakonu. Pod takšnimi pogoji bi župan imel bianko pooblastilo za potrjevanje investicijske dokumentacije, ne glede na predvideno vrednost investicije, smiselnost, časovno veljavnost ipd..

Župan lahko predloži občinskemu svetu skupaj s predlogom proračuna za naslednje proračunsko leto tudi predlog proračuna za leto, ki temu sledi, vendar samo znotraj mandatnega obdobja, za katero je bil občinski svet izvoljen (2. točka 1. odstavka 13.a člena ZJF). V kolikor župan ne more dati predloga

¹⁵ To pomeni, da lahko organ pri enakem ali podobnem dejanskem stanju izbere izmed več pravno enako mogočih odločitev tisto, ki je po podanih okoliščinah v konkretnem primeru in glede na javno korist najustreznejša, najprimernejša oziroma najsmotrnejša.

¹⁶ Prosti preudarek se nanaša le na uporabo materialnega predpisa, pooblastilo za odločanje po prostem preudarku pa je v zakonu dano na posreden način, z navedbo, da organ "sme", "lahko", "je pooblaščen".

¹⁷ Ravnanje v nasprotju s tem je po 261. člen KZ-1 klasificirano kot kaznivo.

za proračun, ki bo znotraj naslednjega potencialnega mandata oz. za primer izvolitve novega župana na lokalnih volitvah, se posledično in po logični razlagi sklepa, da pooblastilo v takšni obliki in po vsebini kot je dejansko zapisano, ne more obveljati dandanes. Vmes se je namreč konstituiral nov občinski svet, župan je sicer ostal isti, a to ni relevantno. Če »star« občinski svet ne more potrditi proračuna, ki bo šel v mandat novega, tudi župan ne more dobiti pooblastila za to isto materijo (in potrjevanje IP), če bo slednja šla v nov županov mandat (ne glede na spremembo ali ne osebe župana po volivah). Novo konstituiranemu občinskemu svetu tako ni bilo dano vplivati na v prejšnjem mandatu dana ohlapna in nedopustna pooblastila iz materije svoje izključne pristojnosti, če za njihov obstoj sploh ni vedel.

Ne župan ne občinska uprava tako nista dobila veljavnega pooblastila občinskega sveta, da lahko v njegovem imenu odločata o potrjevanju investicijske dokumentacije in o investiciji sami. Če bi veljavno pooblastilo že imel, bi moral o svoji odločitvi občinske svetnike obvestiti takoj, ko bi bilo to možno, da bi se lahko v proračunu sploh zagotovila sredstva za izvedbo projekta. Tega pa pravtako g. župan ni storil. Investicijski projekt je bil narejen oktobra 2013, občinski svet pa je bil o tem seznanjen šele maja 2014. V vsem tem času (6 mesecev) se je občinski svet sestel na mnogih sejah, to pomeni, da je župan imel realno možnost obvestiti občinski svet o svojih sprejetih odločitvah.

V primeru, da odloča stvarno nepristojen organ (v tem primeru župan namesto občinskega sveta)¹⁸ je takšna odločitev vsaj izpodbojna, če že nima znakov ničnosti. Omenjena kršitev se mora odpraviti v pritožbenem postopku, če je pritožba dopustna in vložena (tudi če se pritožnik na to napako ne sklicuje, saj jo mora organ preverjati ex offio¹⁹). Prva točka drugega odstavka 237. člena ZUP namreč določa, da gre v takem primeru za bistveno kršitev pravil postopka, kar pomeni, da se odločba odpravi, ne glede na to, ali je taka kršitev lahko vplivala na pravilnost odločitve ali ne²⁰.

Kot že rečeno, v zadevi gre za prenos pristojnosti s strani Občinskega sveta občine Brda na župana, ki po veljavni pravni ureditvi ni prenosljiva, zaradi česar je pooblastilo nezakonito in nično, posledično pa je nezakonit in ničn tudi morebitni investicijski program in preostala investicijska dokumentacija, ki jo je na podlagi tega sklepa sprejel župan. Občinski svet Občine Brda je tako na predlog župana nanj prenesel pooblastila, ki so neprenosljiva, saj po izrecni določbi zakona predstavljajo izključno pristojnost predstavniškega organa samoupravne lokalne skupnosti, s tem pa ne obstaja zakonita podlaga za prijavo na javni razpis s projektom »Brda, harmonija kultur« za sofinanciranje operacij javne kulturne infrastrukture za dodelitev sredstev Evropske unije.

Dopustnost takšnega ravnanja in veljavnost pooblastila ne bi zadostila standardu ravnanja s pričakovano stopnjo integritete, ki se od uradnih oseb zahteva pri izvrševanju funkcije na način, da oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje ni uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.

Omenjena ravnanja župana Občine Brda, predstavljajo sistematično uporabo oziroma zlorabo javne funkcije, pooblastil in drugih pristojnosti v nasprotju z zakonom ter pravno dopustnimi cilji, s tem pa so tudi v nasprotju z minimalnimi standardi integritete javnega funkcionarja²¹, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZintPK.

¹⁸ + v kolikor obvelja 4. točka 2. odstavka 237. člena ZUP »če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma, če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila«

¹⁹ Organ, ki je preverjal pravilnost investicijske dokumentacije.

²⁰ Jerovšek et al., ZUP s komentarjem, 2004, str. 661

²¹ Glej primer, [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1F269C5B0B39A8C3C1257B71004598DA/\\$file/MOM_JZPPromet.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K1F269C5B0B39A8C3C1257B71004598DA/$file/MOM_JZPPromet.pdf)