



Številka: 03000-1/2024/5

Datum: 10. 7. 2024

## **Stališče do Sklepa Državnega sveta Republike Slovenije k Zaključkom posveta Ustanavljanje pokrajin**

Državni svet se je na 18. seji 12. 6. 2024 seznanil z Zaključki posveta Ustanavljanje pokrajin in sprejel sklep, da Vlada le te prouči in se do njih opredeli. Zaključki posveta so naslednji:

1. Ustava Republike Slovenije v 143. členu ustrezno ureja pokrajine že vse od leta 2006. Kot temeljni in najvišji splošni pravni akt je zavezujoča za vse, zato je nesprejemljivo, da politika v okviru svojih prioritetenih nalog svobodno izbira, kateri del ustavne ureditve bo izvrševala in katerega bo ignorirala. Zgolj formalna ureditev pokrajin v Ustavi, ne da bi uresničili ustavno določbo, predstavlja zelo nevaren precedens.

2. Ker zakonodajalec ne uspe doseči političnega soglasja o zakonu o ustanovitvi pokrajin, je sedanje stanje ustavnopravno nevzdržno in za Slovenijo kot pravno državo nedopustno. Vsem prebivalkam in prebivalcem Slovenije je kršena tudi pravica do lokalne samouprave iz 9. člena Ustave v smislu kršitve obveznosti sistemske zagotovitve druge ravni lokalne samouprave.

3. V skladu z Ustavo in temeljnimi načeli Evropske listine lokalne samouprave bi se moral zakonodajalec čim prej aktivirati in doseči politično soglasje za ustanovitev pokrajin ter s tem omogočiti doseganje kakovostnega življenja za vse njene prebivalke in prebivalce, ne glede na to, kje živijo. Pri tem obstaja zavedanje, da ustanovitev pokrajin ni enkratno dejanje, ampak dolgotrajen in zahteven proces.

4. Ob trenutnem nedoseganju političnega soglasja za ustanovitev pokrajin je mogoče razumeti, da se zaradi krepitev regionalnega razvoja in odpravljanja razvojnih razlik v obdobju do ustanovitve pokrajin izkoristijo alternativne in začasne možnosti ter na določenih področjih (npr. regionalno prostorsko načrtovanje) okrepijo pristojnosti razvojnih regij in obstoječih regionalnih struktur. Vendar se pri tem ne sme zaustaviti in odložiti procesa ustanovitve pokrajin, ampak je treba nekatere funkcije bodočih pokrajin aktivirati že zdaj na nivoju obstoječih regijskih struktur v okviru zavezujočega 143. člena Ustave in ne šele z vzpostavitvijo pokrajin.

5. Razdrobljena mreža občin je bila oblikovana na način, ki je računal z nastankom druge, regionalne ravni lokalne samouprave. Razdrobljene občine, še zlasti na severovzhodu države, so povzročile hud prepad med njimi in centralno državo, ki ga brez druge ravni lokalne samouprave ni mogoče zapolniti. Dokler pokrajin ne bo, bo reforma lokalne samouprave ostajala na pol poti, nedokončana.

6. Razvojni kazalniki danes ne izkazujejo doseganja osrednjega cilja slovenske regionalne politike, to je zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik in uravnovežen razvoj, saj so socialno-ekonomske razlike med statističnimi (razvojnimi) regijami globoko zakoreninjene, na nekaterih analiziranih okoljskih področjih pa se kaže celo odmikanje od ciljev trajnostnega razvoja. Poleg

tega nas številne krize (npr. covid-19, poplave, energetska kriza, itd.) opozarjajo, da je za ukrepanje ob naravnih nesrečah ključnega pomena hitro odzivanje, zato pa potrebujemo vmesno stopnjo med državo in občinami, ki v kriznih razmerah velikokrat niso kos vsem nalogam. Odsotnost pokrajin danes občutijo tudi mladi, ki se zaradi pretirane centralizacije države soočajo z izzivi na področju izobraževanja, iskanja prve zaposlitve in reševanja stanovanjske problematike.

7. Med udeleženci posveta obstaja soglasje, da je ustanovitev pokrajin vsestransko koristna za Slovenijo in njene prebivalce. Pokrajine bi prispevale k enakomernejšemu razvoju in bolj učinkovitemu upravljanju države, demokratizaciji in decentralizaciji, evropeizaciji in omejevanju strankokracije. Država bi tudi uspešneje izkoristila članstvo v Evropski uniji.

8. Vzpostavitev pokrajin kot upravno političnih entitet pomeni sprejemanje boljših odločitev (odslikavajo potrebe v regijah), hitrejših oz. krajših procesov odločanja o razvojnih projektih (prebivalci so bližje odločitvam in zato težijo k njihovi hitrejši realizaciji), večjo stopnjo vključenosti volivk in volivcev v procese odločanja ter večjo družbeno enakopravnost vseh. Prav tako bi omogočile in spodbudile mlade, da svoje študijske in karijerne priložnosti izkoristijo v domačem okolju in v njem krepijo siceršnji družbeni in razvojni potencial »svoje« regije.

9. Ne smemo dopustiti, da bi se z regionalizacijo Slovenije ohranilo njeno sedanje centralistično delovanje in trend bistveno nižje porabe javnih sredstev na lokalni ravni (19 %) v primerjavi z državami OECD (40 %) in državami EU (v povprečju 33 %).

10. Potrebujemo optimalno členitev Slovenije na funkcionalne, avtonomne in dovolj močne pokrajine, ki bi zapolnile praznino med razdrobljeno in asimetrično mrežo občin in centralnimi državnimi organi, ki so tudi teritorialno neuskkljeni. Take pokrajine bi bile s svojimi finančnimi, človeškimi in drugimi sredstvi sposobne premagovati razvojne izzive in avtonomno opravljati naloge višjega ranga ter bile hkrati močan partner v razmerju do države in regij sosednjih držav. V okviru močnih pokrajin se lahko oblikujejo regionalne skupnosti z izrazito regionalno identiteto, ki bi okrepile regionalno sodelovanje. Pri tem so nam lahko za vzor lokalne akcijske skupine, ki povezujejo lokalna partnerstva in delujejo na območjih s skupnimi lokalnimi potrebami z namenom priprave in izvajanja strategij lokalnega razvoja, ki so podlaga za izvajanje skupnega pristopa LEADER/CLLD, dveh EU skladov.

11. Občine je treba vključevati v proces ustanovitve pokrajin in upoštevati njihove ugotovitve glede stanja na terenu. Pri tem je ključno njihovo sodelovanje pri določanju nalog pokrajin ter zagotavljanju jasnih in specifičnih določb glede financiranja, ki bodo spoštovale stabilnost delovanja lokalne samouprave.

12. Umeščanje sedežev pokrajin je politično vprašanje, bi pa morali pri tem upoštevati geostrateški vidik in posledice migracijskih tokov.

13. Pri prenosu nalog na regijsko raven je treba istočasno zagotoviti prenos sredstev.

14. Razvojni svet kot organ odločanja je primeren organ za sprejem regionalnega prostorskega plana, vendar je njegova pristojnost omejena, saj ga lahko sprejme šele, ko ga potrdi Vlada. To pa je v nasprotju z zahtevo Evropske listine lokalne samouprave, da regionalna oblast ne sme biti vezana na soglasja drugih vertikalnih ravni oblasti. Dodatno težavo predstavlja sestava razvojnega sveta, saj ne odraža zahteve Evropske listine lokalne samouprave, da so predstavniki predstavniškega telesa lokalne samouprave izvoljeni na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice.

15. Če bo javnost razumela, zakaj so pokrajine nujne, bo lažje doseči politično soglasje. Zato je treba oblikovati argumente o nujnosti pokrajin na poljuden način, da jih bo javnost razumela.

16. Z namenom pospešitve procesa ustanovitve pokrajin bi kazalo razmisliti, da se do njihove ustanovitve ponovno zakonsko uveljavi združljivost županske in poslanske funkcije.

17. Državni svet izraža priznanje vsem, ki so se na teoretični in praktični ravni prizadevali za ustanovitev pokrajin in ki so prispevali argumente v korist decentralizacije in spoštovanja načela subsidiarnosti.

Po preučitvi zaključkov posveta Ustanavljanje pokrajin, ki je bil 26. februarja 2024, Vlada uvodoma poudarja, da drugi odstavek 143. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava)<sup>1</sup> določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Do spremembe Ustave leta 2006 je Ustava določala, da je pokrajina zgolj samoupravna lokalna skupnost, v katero se prostovoljno povezujejo občine za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.<sup>2</sup> S spremembo Ustave iz leta 2006 je bilo določeno, da zakon o ustanovitvi pokrajin sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Namen posebne kvalificirane parlamentarne večine za ustanovitev pokrajin je, da zagotovi visoko stopnjo soglasja glede določitve območij ter sedežev in imen pokrajin, kar so nekatera izmed najbolj občutljivih vprašanj v zvezi z ustanavljanjem pokrajin.<sup>3</sup> Kvalificirana večina glasov za sprejemanje tega zakona in zagotovljeno sodelovanje občin pri ustanavljanju pokrajin naj bi zagotovila tudi dolgoročno stabilnost postavljene mreže (in s tem tudi števila) pokrajin ter maksimalno usklajenost stališč glede njihove ustanovitve.<sup>4</sup> S spremembo Ustave iz leta 2006 je bila oblikovana obveznost zakonodajalca za ustanovitev pokrajin in s tem uresničitev ustavne določbe po postopku, določenem v 143. členu Ustave, ki posebej določa tudi obvezno sodelovanje občin v navedenem postopku.<sup>5</sup>

V preteklosti je bilo veliko poskusov za uresničitev ustavne določbe o pokrajinah tako s strani Vlade kot s strani drugih kvalificiranih predlagateljev zakonov, vendar nobeden izmed predlogov ni dobil zadostne politične podpore v Državnem zboru. Tako je Vlada že marca 1998 posredovala predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev Državnemu zboru v predhodno obravnavo (institut po tedanjem Poslovníku DZ). V letu 2000 in 2001 je bilo vloženi več predlogov zakonov za ustanovitev posameznih pokrajin, ki jih je Vlada zavrnila, Državni zbor pa jih ni obravnaval. V mandatu med 2004 in 2008 je Vlada za uresničitev ustavne določbe o pokrajinah Državnemu zboru predložila v sprejem šest zakonov. Leta 2008 je bil razpisan posvetovalni referendum o ustanovitvi pokrajin, na podlagi katerega je Vlada v Državni zbor vložila predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, ki je v glavnem sledil izraženi volji volivcev na referendumu, vendar ni dobil zadostne podpore v Državnem zboru. V tem primeru je šlo za celovit, notranje koherenten in strokovno utemeljen predlog normativne ustanovitve in delovanja pokrajin. Zadnji poskus ustanovitve pokrajin predstavljajo trije zakoni, ki jih je leta 2022 v zakonodajni postopek vložil Državni svet. Vlada je sprejela negativno mnenje k predlaganim zakonodajnim rešitvam, saj je bilo predlagano preveliko število premajhnih pokrajin in drugič, ker je jedro predloga pokrajinskih nalog temeljilo na prenosu državnih pristojnosti nanje, kar bi ne le povzročilo nepotrebno obremenitev pokrajinskih organov z državnimi nalogami, pač pa zahtevalo tudi obsežno reformo državne uprave. Vlada namreč zagovarja stališče, da bi morale pokrajine opravljati le izvirne

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21.

<sup>2</sup> Komentar Ustave Republike Slovenije, komentar k 143. členu, Miloš Senčur.

<sup>3</sup> Poročilo o pripravi: a) predloga Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 809-IV, b) predloga odloka o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 809-IV, Ustavna komisija.

<sup>4</sup> Poročilo o pripravi: a) predloga Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 809-IV, b) predloga odloka o razglasitvi Ustavnega zakona o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 809-IV, Ustavna komisija.

<sup>5</sup> Končan Domen, Ustava in pokrajine v: Spreminjanje Ustave, Inštitut za ustavno pravo.

regionalne, nikakor pa ne tudi prenesenih državnih nalog. Državni organi s svojo teritorialno organizacijo v tem trenutku zagotavljajo za prebivalce vse storitve, zato ni razloga, da bi te naloge prenašali na samoupravne lokalne ali regionalne oblasti. Vlada meni, da pokrajin ob ustanovitvi ne bi smeli obremeniti z obsežnejšim izvajanjem državnih funkcij, temveč jim je treba dati najprej njihovo regionalno vsebino, to so njihove izvorne naloge, ki omogočajo uveljavljanje interesov, ki se oblikujejo na regionalni ravni. Državni svet je predloge zakonov februarja 2023 umaknil iz zakonodajnega postopka z namenom iskanja širšega političnega in družbenega konsenza ter boljših predlogov pokrajinske zakonodaje ter predvidel ponovno odločanje o vložitvi predlogov v zakonodajni postopek septembra 2023.<sup>6</sup> Državni svet navedenih zakonodajnih predlogov do danes še ni ponovno vložil v zakonodajni postopek.

Vlada se zaveda, da trenutno ni zadostnega političnega soglasja za ustanovitev pokrajin, zato poudarja, da je ob odsotnosti pokrajin treba regionalni razvoj krepiti skozi funkcionalne regije s poudarjeno razvojno funkcijo, ki bo utrjevala regionalno identiteto. Gre za krepitev institucij, ki že obstajajo, s širitvijo njihovih nalog na specifičnih področjih, kot so: policentrični razvoj, prostorsko načrtovanje, promet, umirjanje čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav, enakopravno čezmejno sodelovanje ter učinkovitost in kakovost upravljanja javnih storitev. Krepitev sedanjih regionalnih struktur in oblikovanje funkcionalnih regij bosta postopoma premostila prepad med občinami in državo.

Vlada se zaveda nujnosti upoštevanja pokrajinske ustavne ureditve na eni strani in težav z doseganjem političnega soglasja za ustanovitev pokrajin v Državnem zboru na drugi. Razvojni sveti regij, ustanovljeni na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljnjem besedilu: ZSRR-2)<sup>7</sup>, ki sicer predstavljajo organe odločanja, v katerih deluje celotna regijska struktura – predstavniki občin, združenj gospodarstva in nevladnih organizacij ne ustrezajo standardom za odločevalske organe na regionalni ravni, saj se soočajo z omejenostjo pooblastil, težavami s sprejemanjem odločitev in z neustrezno sestavo, predvsem v luči odsotnosti neposrednih volitev predstavnikov v razvojne svete. Ravno zato ob določanju novih prisojnosti omenjenih organov Vlada preučuje tudi spremembe pri oblikovanju in odločanju omenjenih organov, tako da bi čim bolj sledili načelom decentralizirane ureditve pokrajinskih organov. Vlada izpostavlja tudi, da se bo v okviru priprave sprememb ZSRR-2 strmelo k krepitvi mehanizma za učinkovito spremljanje razvoja posamezne regije in vrednotenje, saj želi razvojnim regijam v čim večji meri omogočiti, da bodo same odločale o regijskih projektih, ki so zanje najbolj pomembni.

Navkljub zavedanju pomembnosti ustanovitve pokrajin Vlada ne podpira predloga Državnega sveta glede ponovne zakonske uveljavitve združljivosti županske in poslanske funkcije. Nezdržljivost funkcij predstavlja konkretizacijo ustavnega načela delitve oblasti in pomeni pravno nemožnost hkratnega opravljanja nekaterih (oblastnih) funkcij, kajti v nasprotnem primeru lahko vodi do zlorabe oblasti in s tem do povečevanja splošnega nezaupanja ljudi do nosilcev oblasti.<sup>8</sup> Ustavnopravna načela, ki predstavljajo temelj za nezdržljivost poslanca s funkcijami v lokalni samoupravi so: načelo delitve oblasti, v okviru katerega je poudarjena samostojnost zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, načelo decentralizacije oblasti, na katerem temelji samostojnost in neodvisnost lokalne samouprave (avtonomija lokalne samouprave) in načelo predstavniške demokracije, iz katerega izhaja vezanost predstavnikov ljudstva, nosilcu suverenih pravic, tj. ljudstvu samemu. Vsa navedena načela zahtevajo vzpostavitev učinkovitega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij oblasti.<sup>9</sup> Ustavno sodišče je prav tako že poudarilo, da kljub temu, da iz drugega odstavka 43. člena Ustave ne izhajajo omejitve glede opravljanja dveh

<sup>6</sup> Sklepi št. 003-03-1/2022/34, 003-03-3/2022/22 in 003-3-2/2022/28 z dne 15. 2. 2023

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-10.

<sup>8</sup> Senčur Miloš, Nezdržljivost funkcij kot konkretizacija načela delitve oblasti, Pravna praksa, št. 49-50, 2021, str. 12-13.

<sup>9</sup> Mnenje Zakonodajno pravne službe Državnega zbora o Predlogu zakona o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-G), druga obravnava, EPA 2251-VIII.

ali več voljenih funkcij, je treba to ustavno določbo razumeti skupaj z drugim odstavkom 82. člena Ustave, ki v obliki t. i. zakonskega pridrška prepušča zakonu ureditev vprašanja nezdružljivosti poslanske funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi.<sup>10</sup> Ustavno sodišče je tako ugotovilo, da predstavljajo razlogi preprečevanja konflikta interesov (interesna nezdružljivost funkcij), spoštovanja načela predstavniške demokracije (reprezentativni mandat poslancev) in praktični razlogi (optimalno opravljanje funkcij ter nadzor zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti s strani Državnega zbora) razumne razloge za nezdružljivost teh dveh funkcij.<sup>11</sup> Na podlagi navedenega Vlada meni, da uveljavitev združljivosti županske in poslanske funkcije ne predstavlja ustreznega (ustavno skladnega) ukrepa za pospešitev procesa ustanovitve pokrajin.

---

<sup>10</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-317/11, točka 9.

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča U-I-317/11, točka 14.