



ŠTEVILKA: 0320-21/2021/3
DATUM: 15. 6. 2021

ZADEVA:	Predlog za obravnavo na 17. redni seji občinskega sveta
NASLOV:	Obravnava predloga Sklepa o mnenju istrskih občin k osnutkom pokrajinske zakonodaje
PРАВNA PODLAGA:	Ustava Republike Slovenije (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 in 75/16 – UZ70a), Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE), Statut Občine Ankaran (Uradni list RS, št. 17/2015)
PRIPRAVLJALEC GRADIVA:	Mestna občina Koper, Občina Piran, Občina Izola in Občina Ankaran
POROČEVALEC:	Gregor Strmčnik, župan
PRISTOJNA DELOVNA TELESА:	Odbor za pravne zadeve in lokalno samoupravo
PREDLOG SKLEPA:	<ol style="list-style-type: none">1. Občinski svet Občine Ankaran sprejme Sklep o mnenju istrskih občin k osnutkom pokrajinske zakonodaje kot v predloženem besedilu.2. Sklep velja takoj.

Gradiva:

- Obrazložitev predloga (priloga I.)
- Predlog sklepa (priloga II.)
- Sklep Državnega sveta Republike Slovenije z dne 11. 11. 2020 in 20. 1. 2021,
- Gradivo Državnega sveta RS »Pokrajine v Sloveniji«, ki vključuje:
 - Zakon o ustanovitvi pokrajin/ZUPok/osnutek,
 - Zakon o pokrajinah/ZPok/osnutek,
 - Zakon o financiranju pokrajin/ZFPok/osnutek,
 - Pristojnosti in naloge pokrajin/osnutek.



PRILOGA I.

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA

Državni svet Republike Slovenije je na svoji seji dne 11. 11. 2020 obravnaval in se seznanil z osnutkom pokrajinske zakonodaje, in sicer z osnutkom Zakona o ustanovitvi pokrajin, osnutkom Zakona o pokrajinah s pregledom pristojnosti pokrajin, osnutkom Zakona o financiranju pokrajin ter osnutkom pregleda pristojnosti in nalog pokrajin ter pozval občinske svete občin, da se do 1. marca 2021 opredelijo do osnutkov zakonov.

Skupnost občin Slovenije je 14. 1. 2021 na Državni svet naslovila pobudo za podaljšanje roka za obravnavo osnutkov pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin z utemeljitvijo, da je rok za odziv občinskih svetov, ki se izteče s 1. 3. 2021, prekratek oz. časovno neugoden zaradi zakonsko določenih obveznosti občin v tem obdobju in razglašeni izrednih razmer, ki otežujejo delo občinskih svetov. Državni svet je pobudo sprejel, ugotovil, da občinski sveti za predhodno preveritev kompleksne zakonodaje in poglobljeno razpravo potrebujejo več časa ter na svoji seji dne 21. 1. 2021 sprejel sklep, s katerim je rok za opredelitev občinskih svetov do osnutkov pokrajinske zakonodaje s pregledom pristojnosti pokrajin podaljšal do 1. 7. 2021.

Vse prispele predloge in mnenja občinskih svetov bo strokovna skupina, ki je pripravila osnutke zakonodaje, preučila, se do njih opredelila in pripravila predlog pokrajinske zakonodaje, ki bo predmet nadaljnje razprave.

I. Kratak pregled zgodovine ustanavljanja pokrajin v Sloveniji

Od uvedbe lokalne samouprave v letu 1994 se je pokazalo, da je Slovenijo potrebno regionalizirati z ustanovitvijo pokrajin in s tem omogočiti decentralizacijo v smislu prenosa upravljanja javnih zadev z državne na lokalno oz. pokrajinsko raven. Pravnoformalno je ustanavljanje pokrajin postalo možno šele s sprejetjem ustavnega zakona o spremembah Ustave RS v letu 2006, ki je v 143. členu opredelil pokrajino kot:

»Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

Sprejetju ustavnega zakona je v mandatu Državnega zbora RS 2004–2008 sledil poskus ustanovitve 13. pokrajin, ki se je neuspešno zaključil s posvetovalnim referendumom, ki se ga je udeležilo le slabih 11 % volilnih upravičencev. V naslednjih mandatih Državnega zbora RS vprašanje ustanavljanja pokrajin ni več pripeljalo do zakonodajnih predlogov oz. se je to vprašanje iz različnih vzrokov marginaliziralo, čeprav se je od vključitve Slovenije v EU poudarjalo potrebo po vzpostavitvi pokrajin kot vmesne ravni teritorialne upravne organiziranosti. To se je pokazalo kot nujno tudi v sodelovanju z evropskimi strukturnimi skladi in pri čezmejnem regionalnem povezovanju.

Leta 2016 je Vlada RS sprejela Strategijo razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, s katero se je zavezala k postopni vzpostavitvi regionalnih struktur s povezovanjem občin v razvojne regije, ki so v našem sistemu trenutno edina delujoča regionalna povezava občin na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Po nekajletnem mirovanju vseh aktivnosti na področju ustanavljanja pokrajin je aktivno vlogo prevzel Državni svet RS. Leta 2019 je bilo tako opravljeno posvetovanje s predsednikom Republike Slovenije, predsednikom Državnega sveta in predsedniki vseh treh združenj občin (ZMOS, SOS in ZOS), kasneje pa osnovana skupina strokovnjakinj in strokovnjakov s področja lokalne samouprave in regionalnega razvoja pod vodstvom izr. prof. dr. Boštjana Brezovnika (Pravna fakulteta Maribor; Pravna fakulteta Ljubljana), z nalogo priprave predlogov pokrajinske zakonodaje, na podlagi katere naj bi bila opravljena široka razprava o ustanovitvi pokrajin. Rezultat dela strokovne skupine so osnutki zakonov, ki jih je Državni svet poslal v obravnavo vsem občinam.



II. Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin

Osnutek Zakona o ustanovitvi pokrajin predvideva ustanovitev desetih pokrajin in poseben status Mestne občine Ljubljana ter Mestne občine Maribor. Zakon določa ime pokrajine, sedež in začasne sedeže pokrajinskega sveta ter sveta občin. Naknadno se sedež pokrajinskega sveta in sveta občin lahko spremenita, ker ju določi statut pokrajine. Sedež predsednika (predsednice) pokrajine, nadzornega odbora in pokrajinske uprave je na sedežu pokrajine.

Zakon določa tudi število članov pokrajinskega sveta, ki je določeno glede na predvideno število prebivalcev pokrajine. Število članov pokrajinskega sveta Primorsko-notranjske pokrajine je 34 članov, najmanj 1 član mora biti izmed pripadnikov italijanske narodnostne skupnosti (končno število določi statut).

Predlog zakona vsebuje določbe o konstituiranju pokrajin: konstituiranje pokrajinskega sveta, imenovanje nadzornega odbora, ustanovitev pokrajinske uprave, sprejem statuta, sprejem proračuna in drugih aktov, imenovanje direktorja pokrajinske uprave. Določbe glede konstitutivne seje pokrajinskega sveta so podobne določbam konstitutivne seje občinskih svetov. Predlog zakona določa kot datum konstituiranja pokrajin 1. 1. 2023, predpogoj je, da je prej sprejeta zakonodaja, s katero se uredi status pokrajin, financiranje in volitve. V primeru mest s posebnim statusom pristojnosti pokrajinskega sveta izvršuje občinski/mestni svet, pristojnosti predsednika župan, pristojnosti nadzornega odbora pokrajine opravlja nadzorni odbor občine, pristojnosti pokrajinske uprave občinska/mestna uprava.

Iz gradiva izhaja, da bi bilo za Slovenijo strokovno utemeljeno število pokrajin 6–8, kar ustreza primerljivim razvojnim regijam, vendar je bil že v predhodnih obravnavah ta predlog zavržen, kar nakazuje, da je bila sama stroka pod političnim pritiskom. Zaradi neuspešnih poskusov oblikovanja teritorialne členitve na 8 ali celo manj pokrajin je bil najprej oblikovan predlog 11 pokrajin in Ljubljana kot poseben status, naknadno pa je bil poseben status priznan tudi Mariboru.

V osnutku Zakona o ustanovitvi pokrajin je predlagana teritorialna členitev na 10 pokrajin + 2 mestni občini s posebnim statusom, kar prikazuje spodnja tabela:

ime pokrajine	sedež	število občin	število prebivalcev*	površina
Dolenjsko-belokranjska pokrajina	Novo mesto	14	112.581	1.688,5 km ²
Gorenjska pokrajina	Kranj	18	204.211	2.144,6 km ²
Goriška pokrajina	Nova Gorica	13	118.012	2.326,9 km ²
Koroško-šaleška pokrajina	Slovenj Gradec	22	132.267	1.748 km ²
Osrednjeslovenska pokrajina	Domžale	33	301,981	3.528,2 km ²
Savinjska pokrajina	Celje	21	Ni podatka	Ni podatka
Štajerska pokrajina	Ptuj	40	212.462	2.075,5 km ²
Pomurska pokrajina	Murska Sobota	27	116.204	1.38,5 km ²
Primorsko-notranjska pokrajina	Koper	11	147.268	2.018 km²
Zasavsko-posavska pokrajina	Krško	10	133.852	1.489 km ²
Ljubljana – mestna občina s posebnim statusom		1	292.988	274,99 km ²
Maribor – mestna občina s posebnim statusom		1	112.65	40,98 km ²

*št. prebivalcev je na dan 1. 7. 2020



III. Osnutek Zakona o pokrajinah

Osnutek Zakona o pokrajinah ureja:

- pravni status pokrajin;
- področja nalog pokrajine;
- organizacijo pokrajine;
- pokrajinsko upravo;
- načela financiranja pokrajin;
- sodelovanje prebivalcev pri odločanju;
- pokrajinsko upravo;
- statut in druge predpise;
- sodelovanje pokrajine in občin;
- Sodelovanje z državnimi organi in drugimi pokrajinami;
- postopek spremembe imena, sedeža, območja;
- druge pomembne zadeve za začetek delovanja pokrajin.

Pokrajina opravlja lokalne zadeve širšega pomena, ki jih na pokrajino prenesejo občine (9. člen osnutka zakona), z zakonom določene zadeve regionalnega pomena (10. člen) ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država (11. člen). Katere so lokalne zadeve širšega pomena, s predpisom določi pokrajina. Osnutek Zakona o pokrajinah dopušča na ravni celotne države asimetrijo opravljanja posameznih nalog v posameznih pokrajinah in občinah ter to utemeljuje z dejstvom, da so potrebe raznovrstne, prav tako interesi prebivalcev posameznih območij ter zmožnosti posameznih občin.

Pokrajina uresničuje pravice narodnostnih skupnosti na območju, kjer živita italijanska ali madžarska narodna skupnost ter romska avtohtona skupnost.

Organi pokrajine so pokrajinski svet, predsednik pokrajine, nadzorni odbor in Svet občin.

Pokrajinski svet:

- Naloge so analogne nalogam občinskih svetov v občinah (14. člen osnutka zakona).
- Člani pokrajinskega sveta so neposredno voljeni za mandatno dobo štirih let, funkcijo opravljajo nepoklicno.
- Pokrajinski svet oblikuje delovna telesa.

Predsednik pokrajine:

- Predstavlja in zastopa pokrajino, sklicuje in vodi seje, nima pa pravice glasovanja, funkcijo opravlja poklicno.
- Predlog zakona ima dve varianti volitev predsednika: neposredne volitve s tajnim glasovanjem in/ali predsednika izvoli pokrajinski svet z večino glasov vseh članov s tajnim glasovanjem – kandidate predlagajo svetniške skupine, najmanj ¼ članov sveta.
- Predvideni so primeri za glasovanje o nezaupnici predsedniku pokrajine.
- **Podpredsednik pokrajine:** pokrajina ima enega ali več podpredsednikov, ki jih imenuje predsednik izmed članov pokrajine (analogija s podžupani v občinah).

Nadzorni odbor:

- Nadzorni odbor imenuje Pokrajinski svet izmed prebivalcev pokrajine; ima 5 članov z najmanj VII. stopnjo izobrazbe in izkušnjami na finančnem ali pravnem področju.

Svet občin:

- Svet občin sestavljajo vsi župani, predseduje mu predsednik pokrajine.
- Svet občin ima poleg drugih pristojnosti pravico veta: v osmih dneh od sprejetja odločitve pokrajinskega sveta lahko zahteva ponovno odločanje tako, da predlaga spremembe v obliki amandmajev, v tem primeru mora pokrajinski svet sprejeti odločitev z večino vseh članov.

Druge pomembnejše določbe o pokrajinah:

- člani pokrajinskega sveta, predsednik in podpredsednik pokrajine so funkcionarji;
- v pokrajini sta obliki soodločanja prebivalcev referendum (naknadni in posvetovalni) in ljudska iniciativa;



- za opravljanje upravnih nalog pokrajine se ustanovi pokrajinska uprava, ki jo vodi direktor, ki je javni uslužbenec na položaju, imenuje in razrešuje ga predsednik pokrajine;
- organizirajo se teritorialne enote pokrajinske uprave tako, da se zagotovi enakopravna dostopnost pokrajinskih upravnih organov in enot;
- upravne organe in upravne enote vodijo načelniki, ki jih imenuje in razrešuje predsednik pokrajine;
- pokrajina lahko ustanavlja osebe javnega prava (agencijo, sklad, zavod) in podeljuje koncesije;
- upravni organi odločajo v posamičnih zadevah iz izvorne pokrajinske pristojnosti in v zadevah iz prenesene državne pristojnosti; v pritožbah v okviru zadev pokrajinske pristojnosti odloča predsednik pokrajine, v prenesenih državnih zadevah pa stvarno pristojna ministrstva;
- pokrajina ima statut, ki ga sprejme pokrajinski svet z 2/3 večino;
- pokrajine so združene v interesno združenje: Združenje pokrajin Slovenije, ki zastopa interese pokrajin v mednarodnem sodelovanju in voli člane v Odbor regij EU;
- ime, sedež, območje pokrajin se spremeni z zakonom v DZ z 2/3 večino, predhodno mora DZ pridobiti mnenje pokrajinskega sveta in občinskih svetov; predhodno DZ lahko razpiše posvetovalni referendum;
- predvideno je, da se bo prenos pristojnosti in nalog na pokrajine izvedel postopoma na podlagi pokrajinskih predpisov, ki bodo opredelili naloge širšega lokalnega pomena;
- prostore za delovanje zagotovi pokrajina država, in sicer neodplačno, lahko jih zagotovi sicer občina, vendar odplačno;
- pokrajine prevzamejo javne uslužbenke iz državnih upravnih organov v 60 dneh po konstituiranju pokrajine, uslužbenke iz občin pa postopoma oz. po sprejetju predpisov, na podlagi katerih bodo občine prenesle pokrajina v izvajanje zadeve širšega pomena.

Premoženje in viri financiranja pokrajin:

- pokrajina lahko pridobiva vse vrste premoženja: stvarno in finančno;
- financiranje pokrajin se uredi s posebnim zakonom: prihodki so iz naslova davkov in drugih dajatev, iz svojega premoženja, dodatna sredstva državnega proračuna, sredstva EU;
- pokrajina ima proračun, postopek sprejemanja določi poslovnik.

IV. Osnutek Zakon o financiranju pokrajin

Viri in način financiranja pokrajin:

- dohodnina, davek od dohodkov pravnih oseb, drugi davki na podlagi zakonov, ki določajo pristojnosti pokrajin;
- prihodki iz vodnih povračil, povračila za uporabo javnih cest, takse, globe, koncesijske dajatve, plačila storitev pokrajinskih javnih služb, prihodki iz finančnega in stvarnega premoženja, dodatna sredstva države, sredstva EU, prihodki iz okoljskih dajatev;
- pokrajina se lahko skladno z zakonom zadolžuje in daje poročstva za zadolžitev javnemu sektorju na ravni pokrajine – izdana poročstva se štejejo v obseg največjega možnega zadolževanja;
- država zagotavlja sredstva za plače in druge izdatke zaposlenih delavcev ter izdatke za blago in storitve, poslovne prostore, opremo idr. za opravljanje nalog iz državne pristojnosti;
- delež sredstev iz prejšnje alineje ugotovi za vsako proračunsko leto vlada, sredstva se zagotavljajo v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov državnega proračuna za posamezna področja in se nakazujejo po dvanajstih;
- če so prihodki pokrajine manjši od izračunane primerne porabe, se pokrajini izplača razlika iz državnega proračuna, če pa so prihodki pokrajine za več kot 15 % višji od primerne porabe, se presežek nad 15 % zniža za 50 %;
- za sofinanciranje posameznih nalog ali investicij se pokrajini zagotavljajo dodatna sredstva državnega proračuna, to so namenska sredstva;
- pokrajini pripadajo sredstva državnega proračuna za sofinanciranje investicij in ukrepov skladnega regionalnega razvoja v višini sredstev strukturnih in kohezijskih skladov EU;
- sredstva za sofinanciranje investicij v pokrajini se lahko določijo do 100 % upravičenih stroškov, prednost imajo investicije v pokrajinah z nižjo stopnjo razvitosti in glede na razpoložljiva sredstva.

V. Obravnava osnutkov zakonov v občinah

Gradivu, ki ga je Državni svet posredoval občinam, je priložen tudi osnutek sklepa, ki naj bi ga sprejel Občinski svet in iz katerega naj bi izhajalo:



- ali občinski svet soglaša ali ne soglaša z ustanovitvijo pokrajine in teritorialno umestitvijo občine v predvideno pokrajino,
- ali občinski svet soglaša s predlaganim imenom ali ne soglaša in predlaga drugo ime pokrajine,
- ali občinski svet soglaša s predlaganim sedežem pokrajine ali ne soglaša in predlaga, da se sedež pokrajine določi v drugem kraju.

Poleg izražanja soglasja ali nesoglasja do zgoraj navedenih bistvenih vprašanj pa lahko Občinski sveti predlagajo tudi druge spremembe in dopolnitve v osnutku Zakona o pokrajinah, osnutku Zakona o ustanovitvi pokrajin in osnutku Zakona o financiranju pokrajin.

Ustanavljanju pokrajin je bila že od začetka procesa dana podpora vseh treh združenj občin (ZMOS, SOS in ZOS), ki so enotno pohvalila in podprla pobudo Državnega sveta, da je strokovno pristopil k pripravi pokrajinske zakonodaje. Glede nadaljevanja samega procesa ustanavljanja pokrajin pa so si tako združenja občin kot posamezne občine enotne, da bodo nadaljnji koraki v veliki meri odvisni od političnega soglasja glede nadaljnjega razvoja lokalne samouprave, še posebej teritorialna členitev in način financiranja.

V Mestni občini Koper je bilo celotno gradivo Državnega sveta preučeno, oblikovane so bile pripombe in razmišljanja, ki so jih obravnavali župani Mestne občine Koper, Občine Izola, Občine Piran in Občine Ankaran na koordinaciji županov P. I. K. A. Usklajena so skupna stališča do predlagane zakonodaje, ki se odraža v gradivu, sklepu in obrazložitvi, ki bodo v identičnem besedilu predloženi v obravnavo in sprejem Občinskemu svetom.

VI. Obrazložitev Predloga Sklepa o mnenju istrskih občin k osnutkom pokrajinske zakonodaje

Občinski sveti istrskih občin ugotavljajo, da predlagano oblikovanje pokrajin v delu, ki se nanaša na poseben status zgolj Mestnih občin Ljubljana in Maribor, nima strokovnih podlag oziroma je v nasprotju z vsemi dosedanjimi izhodišči regionalnega razvoja v Sloveniji. Utemeljeno je pričakovati, da bodo naslednje faze priprave zakonodaje s področja oblikovanja pokrajin sledile veljavnim strateškim dokumentom v Sloveniji in med mestne občine s posebnim statusom vključilo tudi Mestno občino Koper, oziroma prek nje vse istrske občine.

Mestno občino Koper je veljavna zakonodaja že prepoznala kot središče ne le nacionalnega in regionalnega pomena, ampak tudi mednarodnega, kar izhaja tudi iz osnutka Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050 ter iz Usmeritev Ministrstva za okolje in prostor za pripravo strategije razvoja regij po letu 2020. Prostorski razvojni dokumenti določajo, da so v Sloveniji mestna središča I., II. in III. ravni, in sicer je zaradi svoje vključenosti v obalno in čezmejno širše mestno območje kot središče I. ravni opredeljen tudi Koper.

Zaradi številnih skupnih izhodišč se območje Mestne občine Koper, Občine Izola, Občine Piran in Občine Ankaran razvija kot enotna, skupna regija (pokrajina), ki jo povezujejo geografske značilnosti (morje), skupno urejanje infrastrukture, skupna razvojna politika, multikulturnost in območje, na katerem živi avtohtona italijanska narodna skupnost, ki svoje z ustavo zagotovljene pravice uresničujejo v teh občinah.

Rezultati delovanja v obstoječih formalnih in neuradnih oblikah sodelovanja nakazujejo potrebo po reguliranju širšega urejanja posameznih javnih zadev v okviru pokrajine Istra – Istria, pri čemer Mestna občina Koper deluje kot središče.

Občinskemu svetu predlagamo, da predlog Sklepa o mnenju istrskih občin k osnutkom pokrajinske zakonodaje obravnava in sprejme v predloženem besedilu.

Pripravili:

Mestna občina Koper

Občina Piran

Občina Izola

Občina Ankaran

ŽUPAN

Gregor Strmčnik, l.r.