URBANI IZZIV

št. 26,27/1994

Lokalna samouprava Urejanje prostora Občinska uprava Pristojnosti občinske uprave

V *članku je opisana začasna ureditev v 21 novih občinah. Opisu so dodani komentar, kritična analiza ter predlogi za bolj smotrno ureditev. Urejanje prostora sodi med prednostne naloge v novih občinah, saj ga v večini obravnavanih občin navajajo kot svojo pristojnost in ga upoštevajo pri organizaciji občinske uprave. Na koncu sta, med drugim, predloga, da bi za prostor, okolje, infrastrukturo in gospodarske javne službe, stavbna zemljišča ter stanovanja ustanovili enotni upravni organ in da bi v primerih kadrovske šibkosti nekaterih občin dopustili možnost medobčinskega ali pokrajinsekga sodelovanja. Predlogi glede izobraževanja in novega sistema urejanja prostora pa so namenjeni Ministrstvu za okolje in prostor.*

Breda Ogorelec

Administration in land management - the organisation and scope of new local bodies

Communal administrative bodies Jurisdiction, of local administrative bodies Land management Local self-government

In the article the temporary organisation in land management and administration in 21 new communes is described, commented and critically analysed. Proposals for a rationalised system ewe given. Land management is one of the primary tasks of the new communes since in the majority of analysed commumes it was declared as their prerogative and included in the communal jurisdiction. The analysis is followed by proposals, amongst other, that physical planning, the environment. infrastructure and economic public services, building plots and housing should be managed by a unified administrative body and that in those communes which lack professionals the possibility of authorising inter- communal or regional bodies could be established. There is also *a proposal to the Ministry for Environment and Physical Planning pertaining to education and new system of land management*

Breda OGORELEC*

Uprava na področju urejanja prostora - organiziranost in delovna področja novih občinskih uprav

V tem prispevku obravnavam (začasno) organiziranost in posamezna delovna področja občinskih uprav novih občin v Sloveniji v zvezi z urejanjem prostora[1]. Najprej bom opisala začasno ureditev v novih občinah in jo komentirala, na koncu pa bom predstavila predloge za bolj smotrno ureditev občinam (občinskim svetom in upravam) ter Ministrstvu za okolje in prostor.

Kot vir sem uporabila vse statutarne sklepe in občinske odloke, Id so bili doslej (tj. do 6. 4. 1994) objavljeni v Uradnem listu.

Opis razmer in komentar

Organiziranost občinskih uprav sem analizirala z naslednjih vidikov:
- začasnost ureditve,
- delovna področja,
- organiziranost po resornem načelu: upravni organi in notranje organizacijske enote,
- zahteve glede formalne izobrazbe in izkušenj vodilnih delavcev,
- zaupanje posameznih nalog iz pristojnosti občinske uprave upravni enoti ali skupni občinski upravi,
- izvajanje nekaterih strokovnih nalog s pomočjo zunanjih sodelavcev (ali je ta možnost dopuščena, kakšen je postopek: kdo ga odobrava, s čigavim soglasjem poteka, kakšno je razmerje - pogodba, koncesija).

To tematiko je doslej z odloki uredilo 21 občin.

Komentar:
Organiziranost občinskih uprav je - kot kaže -prednostna naloga, saj je to področje uredilo precej več občin, kot pa jih je določilo svoje pristojnosti (11 občin) ali določilo organiziranost občinskih svetov (10 občin). Vzrok za to je verjetno je v večji angažiranosti županov oziroma občinskih uradnikov, da bi - vsaj začasno - uredili njihov status, hkrati pa za odločanje sveta zadošča že navadna večina Nasprotno pa pri pripravi in sprejemanju statutov oz. statutarnih sklepov prihaja do zaostankov ali večjih političnih nasprotij, za sprejem pa je potrebna dvotretjinska večina.

Začasnost ureditve. Velika večina občin (17 od skupno 21 občin) je sprejela začasne ureditve.

Komentar:
Pričakujem, da se bo ta "začasnost" zavlekla v prihodnost. Spremembe pričakujem predvsem v tistih občinah, ki bodo zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev krčile svojo upravo in zato tudi združevale oddelite. Glede na dosedanje izkušnje pa bo to ena od postavk, pri kateri bodo pri zmanjšanju proračunskega deleža največje težave.

Delovna področja, ki jih najpogosteje navajajo, so:
- komunala,
- stanovanja in
- varstvo okolja.

Za navedena tri delovna področja namreč zakoni, sprejeti po letu 1991, nedvoumno določajo, da spadajo v pristojnost občine.

Komentar:
Ocenjujem, da varstvo okolja v upravi še vedno ostaja nekakšen "pastorek" in da v občinah pravzaprav ne vedo, kako bi to področje upravno uredili. Glede komunale so dolžnosti uprave večinoma precej podrobno določene, varstvo okolja pa je določeno precej na splošno[2].

Po pogostosti si sledijo naslednja delovna področja:
- urejanje prostora oz. urbanizem,
- gospodarska javna podjetja oz. lokalne javne službe in
- stavbna zemljišča.

Komentar:
Čudi me, da v nekaterih občinah v zvezi z urejanjem prostora oz. urbanizmom niso pooblastili no-benega občinskega upravnega organa. Sodimo namreč, da je to področje ena od bistvenih pristojnosti občine, zato bi vsekakor moralo imeti mesto tudi v upravi - pa naj bo to uprava posamezne občine, skupna uprava za več občin ali uradnik na upravni enoti ki bi ga občina pooblastila.

Zanimivo je, da je že v osmih občinah bolj ali manj eksplicitno določeno, da njihove uprave izdajajo lokacijska in gradbena dovoljenja (le ena od teh občin je mestna).

Komentar:
Taka ureditev verjetno temelji na zakonu o lokalni samoupravi, ki določa, da občina samostojno opravlja javne zadeve lokalnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine, vendar ni skladna z začasno še veljavnim 101. členom zakona o upravi, saj je zakon odvzel občinam pravico, da izdajajo lokacijska in gradbena dovoljenja. Omenjeni člen je Ustavno sodišče s svojo sodbo[3] razveljavilo in državnemu svetu naložilo, da določi pristojnosti in naloge, ki jih sprejme država. Če Državni zbor tega ne bo storil (do 1.6. 1995). bodo občine same prevzele opravljanje upravnih nalog, ki sodijo v njihovo izvirno pristojnost.

Ocenjujem da je izdajanje dovoljenj za objekte in posege, ki so lokalnega pomena, pristojnost občin in ne države. Če imajo občine pravico planirati, bi naj imele tudi pravico do nadzora nad prostorskim razvojem, kamor dovoljenja vsekakor sodijo. Menim torej, da naj bi bilo izdajanje dovoljenj pristojnost župana (ki jo lahko prenese tudi na *drugo osebo), država pa naj bi nadzorovala zakonitost županovega dela, Ker se več občin očitno zavzema za to pravico, lahko pričakujemo, da bodo občine zahtevale, da v novi zakonski določbi to področje ne bo spadalo v pristojnost države.*

V eni od občin (ne gre za mestno občino) je med nalogami uprave navedeno tudi, da pripravljajo strokovne podlage za prostorski plan občine in prostorske izvedbene akte.

Komentar:
Taka ureditev ni v skladu z zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor. Zakon namreč v 69. Členu določa, da strokovne podlage za prostorske izvedbene akte opravljajo organizacije, ki so za to registrirane, določa pa tudi stroge pogoje za registracijo (tudi glede strokovne izobrazbe).

Organiziranost. Vseh deset občin, ki so že določile oddelke, je ustanovilo en ali več oddelkov za prostor in okolje:
- oddelek za okolje in prostor (2 občini),
- oddelek za okolje in prostor ter Zavod za urbanistično načrtovanje,
- oddelek za infrastrukturo, okolje in prostor ter gospodarske javne službe,
- oddelek za urejanje prostora in varstvo okolja (2 občini),
- oddelek za urejanje prostora, varstvo okolja in gospodarsko infrastrukturo,
- sekretariat za varstvo okolja in urejanje prostora ter sekretariat za komunalne zadeve,
- oddelek za urejanje in varstvo okolja.

Opazimo lahko, da so urejanje prostora in varstvo okolja ter področja, ki so z njima tesno povezana (stavbna zemljišča, komunala, premoženjskopravne razmere, stanovanja ipd.) združena v enotni upravni organ le v 4 občinah. V treh občinah pa je komunala od oddelka za urejanje prostora in varstvo okolja ločena.

Glede organiziranosti občinske uprave je torej opazna težnja po ločeni organizacijski enoti (ali celo po več enotah) za urejanje prostora in varstva okolja - žal so to področje ponekod ločili od javnih gospodarskih služb.

Komentar:
Kaže, da je tudi v organizaciji uprave urejanje prostora in varstvo okolja ena od prednostnih nalog, saj so vse

občine za to področje ustanovile en oddelek ali celo več oddelkov.

Menim. da je najbolj smotrna takšna ureditev, ki določa, da vsa področja
- prostor, okolje, komunalo, stavbna zemljišča, stanovanja, naravo, vodno gospodarstvo, kmetijska zemljišča in gozdove, premoženjsko- pravne zadeve ipd, - obravnava en upravni organ.

Ločevanje teh področij od prostora in okolja namreč lahko spodbudi neusklajenost delovanja[4] občine na teh področjih, še posebej to velja za komunalo oz. infrastrukturo, stanovanja in stavbna zemljišča (gl. tudi enak komentar glede občinskih odborov).

V *primerih, ko gre za ločevanje pristojnosti v več oddelkov, bi bili potrebni* močni instrumenti *integracije; za razreševanje konfliktov med različnimi oddelki lokalne oblasti bodo zlasti pomembne komunikacije (gl. Rydin, str. 187 in 195).*

V eni od mestnih občin je ureditev precej nenavadna: v enem oddelku izdelujejo lokacijske dokumentacije, v drugem pa izdajajo lokacijska dovoljenja. Oba oddelka pa se ukvarjata z urejanjem prostora.

Komentar:
Lokacijske dokumentacije bi morale - kot določa zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor - pripravljati občinske upravne organizacije. torej ne upravni organi. Povsem nerazumno je, da sta za isto področje pristojna dva oddelka, in to lahko vodi v spore o pristojnosti.

Izobrazba in izkušnje delavcev. Zahteve glede formalne izobrazbe in izkušenj vodilnih delavcev določa le ena občina - za predstojnika oddelka zahtevajo visoko izobrazbo (delovnih izkušenj ne zahtevajo, kar verjetno pomeni, da bo ta funkcija politična) in visoko oz. višjo ter delovne izkušnje za vodjo organizacijske enote. Ena občina odločitev prepušča županu, druge pa te tematike ne obravnavajo[0].

Komentar:
Prepričana sem, da bodo izobrazba in izkušnje eno od zelo pomembnih vprašanj in da se bodo številne občine zaradi pomanjkanja ustreznih strokovnjakov s tega področja verjetno zatekale v neprimerne rešitve (prenizka izobrazba ali izobrazba neustrezne smeri). Že doslej (ko je bilo občin trikrat manj) je bila v občinskih upravah v zvezi z urejanjem prostora v mnogih občinah dokaj nizka izobrazbena struktura[6]. Za področje okolja ne poznam analiz izobrazbene strukture, prepričana pa sem, da je bila še mnogo slabša.

Glede na (dosedanjo) smer reforme lokalne samouprave bi pričakovali, da je bil eden od motivov zanjo tudi čim manjša politizacija lokalnih oblasti, zato ne bi smeli s tega vidika vodilne funkcije v občinski upravi razdeljevati po strankarski pripadnosti, temveč bi morali pri tem upoštevati predvsem izobrazbo in izkušnje.

Na tem mestu opozarjam na to, da bo država zahteve glede strokovne izobrazbe v občinski upravi lahko predpisala le na področjih, ki so prenesena pristojnost, ne pa tudi na področjih izvirne pristojnosti občin[8], kamor sodi npr. planiranje.

Menim, da - poleg pomanjkanja finančnih sredstev - prav pomanjkanje ustrezno izobraženih strokovnjakov za urejanje prostora in varstvo okolja narekuje oblikovanje skupnih uprav za več manjših občin.

Združene in prenesene pristojnosti. Zaupanje posameznih nalog iz pristojnosti občinske uprave drugi inštituciji obravnavajo predpisi v 10 občinah:

- V eni občini predpisi dopuščajo, da za določene naloge iz pristojnosti občinske uprave pooblastijo upravno enoto in druge usposobljene organe in organizacije, če občinska uprava nima ustreznih služb. Postopek kdo in kako bo to izvedel, ni določen.
- V drugem primeru lahko občinska uprava naroči izvajanje nekaterih strokovnih nalog pri zunanjih sodelavcih: organizacijah in posameznikih, vendar le v skladu s sklenjeno pogodbo in v soglasju z županom ali v skladu s koncesijskim aktom, sprejetim na svetu.
- V sedmih občinah (z območja nekdanjih dveh občin) so se

določili, da bo občinske upravne zadeve začasno opravljal skupni upravni organ.

- V dveh občinah so določili, da naloge prostorskega načrtovanja začasno, tj. do sprejema občinskega statuta, izvaja (že ustanovljeni, skupni) zavod za urbanistično načrtovanje in razvoj.

V vseh občinah (7 občin), kjer so se odločili, da bo upravne zadeve začasno opravljal skupni upravni organ na sedežu nekdanje občine, po podatkih Vlade RS nimajo dovolj lastnih sredstev, zato bodo iz državnega proračuna prejemale ti. finančno izravnavo[9].

Komentar:

Pričakujem, da se bo postopoma povečevalo število občin, ki bodo - vsaj v zvezi z nekaterimi vidiki urejanja prostora in *varstva okolja - ustanovile skupne uprave za več občin ali pa bodo za te zadeve pooblastile upravne enote ali druge organizacije. Nekatere občine namreč finančno (ali) kadrovsko ne bodo zmogle vzpostaviti in vzdrževati tako številčne uprave.*

Zato ocenjujem, da je ravnanje v omenjenih sedmih občinah v teh okoliščinah zelo racionalno. Sprašujem pa se, kakšno upravo bodo uspele vzpostaviti štiri občine, ki so se odločile za organizacijo lastne uprave, čeprav nimajo dovolj lastnih sredstev in bodo delno financirane iz državnega proračuna. V eni od teh občin so se celo odločili da bodo izdajali lokacijska in gradbena dovoljenja. Dvomim ali je ustrezna zakonska ureditev, po kateri organizacijo občinske uprave določi občinski svet, in to kar z dvema predpisoma: s statutom in aktom. Svoje dvome utemeljujem z naslednjimi argumenti:

* *Pristojnosti občin niso določene, zato tudi še ni jasno, katere naloge bo opravljala občinska uprava.*

* *Ureditev, po kateri o organizaciji uprave odloča svet, je toga in se le počasi prilagaja spremembam[10]. Njeno togost še dodatno povečuje zakonska zahteva, po kateri se organizacija določi v statutu in aktu o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Za spremembe statuta je namreč potrebna dvotretjinska večina, zato je ta postopek še posebej zahteven in dolgotrajen. Pričakujem tudi, da bodo novi področni zakoni na novo definirali državne in občinske pristojnosti. In končno, spremembe* bodo *narekovale tudi drugačne gospodarske in socialne razmere v občini, finančni položaj občine itd.* Vse *to bi zahtevalo prožnejšo m prilagodljivejšo upravo.*

Zato se mi zdi bolj smotrno, da bi organizacijo občinske uprave določil župan.

Predlogi

V sklepu predstavljam predloge za bolj smotrno ureditev nekaterih vprašanj, namenjeni pa so občinskim svetom in upravam ter Ministrstvu za okolje in prostor. Pri predlogih sem upoštevala veljavni pravni okvir (kar pa ne pomeni, da se s sedanjo zakonsko ureditvijo strinjam).

I. PREDLOGI OBČINAM:

Pristojnosti občin in organiziranost občinskih svetov:

1. Urejanje prostora bo ena od pomembnejših nalog v občinah, zato predlagam, da občinski sveti za to področje ustanovijo ustrezno delovno telo (odbor, komisijo ali svet). Tam kjer krajevnih skupnosti niso ukinili, naj bi v tak odbor imenovali tudi po enega predstavnika iz vsake krajevne skupnosti (priporočilo velja za tiste občine, ki niso ustanovile sveta krajevnih skupnosti).
2. Pogosto lahko opazimo težnjo po (organizacijskem) ločevanju urejanja prostora od infrastrukture (javnih služb) in celo zemljiške politike. Menim, da **ločevanje teh področij ni smotrno,** saj je pogoj za učinkovito urejanje prostora ravno v dobri koordiniranosti z infrastrukturnim opremljanjem. Zato predlagam, da naj bi tudi z organizacijo delovnih teles občinskega sveta in uprave skušali doseči čim tesnejšo povezanost urejanja prostora, zemljiške politike in infrastrukture. Predlagam torej, da bi ustanovili enoten organ oz. odbor za prostor, okolje, infrastrukturo in gospodarske javne službe, stavbna zemljišča ter stanovanja **(odbor za okolje in prostor).**

3. V nekaterih občinah so določili veliko število odborov. Bolj smotrna bi se mi zdela takšna ureditev, pri kateri bi bilo vnaprej določeno **manjše število stalnih odborov,** po potrebi pa bi svet ustanavljal še delovne skupine za posamezna pereča vprašanja.
4. Predlagam, da bi v občinah, ki so oz. bodo ustanovile **"odbore ali svete krajevnih/vaških skupnosti",** le-te aktivno **vključili v sprejemanje prostorskih dokumentov;** svet pa naj bi k predlogom planskih in izvedbenih aktov prispeval svoje mnenje.

Organiziranost občinskih uprav:

5. Predlagam, da bi za prostor, okolje, infrastrukturo in gospodarske javne službe, stavbna zemljišča ter stanovanja (gl. tudi tč. 2) ustanovili **enoten upravni organ** (ločevanje teh področij po različnih organih znotraj ene občine namreč ni smotrno).
6. Glede na pričakovano materialno in (ali) kadrovsko šibkost v nekaterih občinah predlagam, da bi v občinah za urejanje prostora ustanovili **skupne uprave** za več občin ali pa vsaj v svojih predpisih **dopustili možnost, da bi za določene naloge** iz pristojnosti občinske uprave **pooblastili** upravo sosednje občine oz. morebitno pokrajino ali upravno enoto in druge usposobljene organizacije - in nasprotno, da bi njihova uprava opravljala naloge za potrebe sosednje občine. V občinskem predpisu naj bi bil določen tudi postopek, kdo in kako naj to izvede.

Drugo:

7. Predlagam, da bi v občinskih predpisih uporabljali **termine iz veljavnih zakonov.** V nekaterih občinah namreč uvajajo nove termine, ne da bi najprej definirali njihov pomen, s tem pa se zmanjšuje jasnost in nedvoumnost predpisov.
8. Predlagam tudi **poenotenje imen** občinskih odborov in upravnih organov, saj bi to olajšalo komuniciranje z njimi. Predlagam naziv "odbor ali **oddelek za prostor in okolje".**

H. **PREDLOGI MINISTRSTVU ZA OKOLJE IN PROSTOR:**

I. Za področje prostora in okolja naj bi ministrstvo uvedlo redne oblike izobraževanja, ki bi bilo namenjeno članom občinskih svetov (zlasti odbornikom) in občinski upravi. Za to naj bi zagotovilo tudi (proračunska) sredstva[1].

1. Predlagam, da na ministrstvu skrbno analizirajo tiste občinske ureditve, ki odstopajo od veljavnih zakonov s tega področja. Občinski predpisi namreč opozarjajo na zelo pereče probleme, za katere naj bi novi sistem urejanja prostora ponudil boljše rešitve od veljavnega zakona, npr. glede fleksibilnosti planov in postopka njihovega spreminjanja.

2. Zlasti je treba skrbno analizirati težnjo v številnih občinah, da bi se uprli centralizaciji na področju urejanja prostora. Pri rešitvah v novem sistemu bodo morali to težnjo upoštevati, zato bodo za izvedbo centralizacije - kakršna se zaenkrat kaže v osnutkih novega zakona o urejanju prostora - verjetno potrebni močni mehanizmi prisile.

3. Pretehtati bi bilo treba tudi, ali naj se glede urejanja prostora mestne občine razlikujejo od navadnih. Če bo to razlikovanje sprejeto, bi bilo treba določiti, na katerih področjih bi ga morali upoštevali.

mag. Breda Ogorelec, dipl. geogr.

Opombe

[1] V reviji Teorija in praksa št 1-2/1995 sem predstavila občinske pristojnosti in organiziranost občinskih svetov v zvezi z urejanjem prostora in varstvom okolja.

[2] Zakon o varstvu okolja (Ur. 1. RS, št. 32/1993) občinam daje pristojnost, da sprejmejo: posebne ukrepe varstva okolja - 2. člen, koncesije - 23. člen, predpise o mejni vrednosti (mestna občina oz. občina, ki ima status ogroženega območja) - 27. člen, red, kot ga obravnava 29. člen. opozorila prebivalstvu - 38. člen. izredni ukrepi (mestna občina) - 38. člen. program varstva okolja (za mestno občino obvezen) - 50. člen, stopnja varovanja pred obremenitvami - 53. člen, sanacijski program (mestna občina) - 65. člen.

[3] Ur. 1. RS, št 20/95.

[4] Konflikte med različnimi oddelki glede usmerjanja planskih politik, npr. med planiranjem rabe tal in načrtovanjem prometa, je opisal Herington (1984 - po Rydin, str. 187).

[5] 18. člen zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi določa, da sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi določi župan.

[6] Analizo je pred leti opravil Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.

[7] Po Rydinovi (str. 168) reorganizacijo lokalne oblasti v Angliji, da bi zmanjšali teritorialne enote, podpirajo zagovorniki depolitizacije lokalnih oblasti.

[8] Po 60. členu zakona o upravi lahko pristojno ministrstvo pri izvajanju nadzorstva nad strokovnostjo in primernostjo dela organov lokalnih skupnosti predpiše tudi organizacijo služb in pogoje za opravljanje nalog - vendar to velja le za zadeve, kijih na lokalne skupnosti prenese država. Po 57. členu so ministrstva pooblaščena za nadzorstvo zakonitosti v zadevali, ki so izvirna pristojnost občin, vendar tu ministrstvom ni dana pravica, da bi predpisovali pogoje.

[9] Podatki po preglednicah v Poročevalcu Državnega zbora št 47/94.

[10] G. Trpin opozarja na togost sistema, v katerem je struktura državne uprave določena z zakonom. S tem se zmanjšuje odzivnost organizacijske strukture uprave na spremembe. Poudarja, da je to še posebej problem v državah v prehodnem obdobju, kjer so spremembe hitre, zato je potrebno tudi nenehno prilagajanje uprave (Trpin, str. 8).

[11] V predlogu proračuna (Poročevalec Državnega zbora, št. 11/1995) Ministrstvo za okolje in prostor nima posebne postavke za izobraževanje uradnikov (niti na upravnih enotah niti občinskih). Upamo, da so sredstva zajeta v kateri od splošnih postavk in da se ne bo nadaljevala dosedanja pasivnost ministrstva na tem področju.

Literatura

1. Rydin, Yvonne: The British Planning System, Macmillan, 1993.
2. Trpin, Gorazd: Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili, ČZ Uradni list RS, 1995.