

PRAVNI UKREPI OBČIN V ČASU RAZGLAŠENE EPIDEMIJE COVIDA-19 Z VIDIKA VARNOSTI V LOKALNIH SKUPNOSTIH

BOJAN TIČAR¹ IN IZTOK RAKAR²

¹ Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, Slovenija.

E-pošta: bojan.ticar@fvv.uni-mb.si

² Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija.

E-pošta: izok.rakar@fu.uni-lj.si

Povzetek Februarja 2020 je novi virus SARS-CoV-2, ki povzroča bolezen covid-19, dosegel Republiko Slovenijo. Država je 12. marca 2020 razglasila epidemijo. V kontekstu zajezitve širitve epidemije je Vlada Republike Slovenije začela ukrepati in postopoma sprejemati ukrepe s področja preprečevanja in obvladovanja širjenja covid-19. V skladu z ukrepi Vlade so morale ravnati tudi samoupravne lokalne skupnosti občine. V prispevku smo analizirali nekatere primere in prakso slovenskih občinskih prekrškovnih organov pri izvajanju posebnih občinskih prekrškovnih predpisov, povezanih z epidemijo covid-19, kakor tudi izvajanje državnih predpisov na občinski ravni, ko občinska redarstva in inšpektorati delujejo kot »podaljšana roka« državnih zdravstvenih inšpekcije. Večina slovenskih občin strožjih odlokov ali odredb glede omejitev in prepovedi gibanja ter zbiranja, kot jih je uvedla Republika Slovenija, ni izdala. So pa na primer te izdale nekatere občine, kar je prikazano v zadnjem delu prispevka in komentirano v razpravi na koncu.

Ključne besede:

covid-19,
prekrški v
občinah,
občinski
odlok,
odredba
župana,
varnost v
lokalnih
skupnostih.

LEGAL MEASURES OF LOCAL COMMUNITIES IN THE TIME OF COVID-19 EPIDEMIC FROM THE VIEWPOINT OF LOCAL SAFETY

BOJAN TIČAR¹ & IZTOK RAKAR²

¹ University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: bojan.ticar@fvv.uni-mb.si

² University of Ljubljana, Faculty of Public Administration, Ljubljana, Slovenia.
E-mail: iztok.rakar@fu.uni-lj.si

Abstract New virus SARS-CoV-2 (hereinafter COVID-19) has reached the Republic of Slovenia in February 2020. On March 12th, 2020, the state has announced the epidemic. In this context, the Government of the Republic of Slovenia began to adopt different measures to protect population and stop spreading the virus COVID-19. All local communities had to act according to the government's decisions. In this contribution, we present an analysis of some cases and praxis in local communities. We have analysed some actions of local authorities (mayors and local councils) in the context of fighting against the spread of virus COVID-19 among the local population. The analysis also includes an overview of local legal regulations and activities of local security authorities (local-community wardens and local-community inspectorates) in the fight against the spreading of the COVID-19 virus. Minority of Slovenian communities have adopted some »special lock-down measures«. The way that these activities were legally processed is shown in the last part of this contribution.

Keywords:
COVID-19,
misdemeanours in
municipalities,
legal
local
regulation,
mayor's
orders,
local
safety.

1 Uvod

Varnost je ena od temeljnih človekovih potreb, ki se razteza na različna področja življenja, med drugim tudi na varnost pred dejavniki, ki ogrožajo naše zdravje. Za zagotovitev varnosti je najprej odgovoren posameznik sam, poleg tega pa obstajajo različne oblike varstva, ki ga zagotavljajo člani skupnosti, v kateri posameznik živi (Kusari, 2014).

V sodobnem času, ki ga zaznamuje visoka stopnja kompleksnosti in zato nepredvidljivosti, je občutek varnosti za posameznika še toliko bolj pomemben. Zadnji v vrsti dogodkov, ki je povečal stopnjo nepredvidljivosti in negotovosti, je širjenje virusa SARS-CoV-2, ki povzroča covid-19. Yang (2020) meni, da smo stopili v novo zgodovinsko fazo tveganja. Pojav je globalen in lokalni hkrati – načelno gledano mu ne more ubežati noben posameznik in nobena skupnost ljudi. Trdimo lahko, da smo bili postavljeni v isto izhodišče: nihče ni bil imun in nihče ni bil pripravljen (Yang, 2020).

Omejevanje širjenja virusa je zahtevna naloga, ki je ponovno osvetlila nekatere že dolgo obstoječe težave in paradokse na področju javnega upravljanja. Dejavnosti namreč vključujejo veliko število dejavnikov različnih področij – politične, strokovne in laične – in terjajo tehtanje vrednot: zdravje, varnost in gospodarski razvoj, svobodo posameznika in javni interes, transparentnost in zasebnost, pravice in obveznosti, svobodo izražanja in preprečevanje lažnih novic. Tehtanje vrednot je sicer prisotno v skoraj vsaki odločitvi, toda v kontekstu covid-19 je to zahtevnejše zaradi negotovosti, potencialno visokih izgub in zaskrbljenosti (Yang, 2020).

V kontekstu omejevanja širjenja virusa so v ospredje ponovno stopila tudi razmerja med državo in samoupravnimi lokalnimi skupnostmi na področju zdravja in varnosti. Ta razmerja se nanašajo na dva vidika, in sicer določanje pravil (regulacija) in izvajanje pravil (implementacija) (Flander in Tičar, 2019). Oba vidika sta v večini držav zelo kompleksna, saj sta organizirana tako na vertikalni kot horizontalni ravni. Rezultat je mreža regulatorjev ter javnih in zasebnih izvajalcev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (t. i. collaborative governance) (Huang, 2020).

Februarja 2020 je covid-19 dosegel Republiko Slovenijo in država je 12. marca 2020 razglasila epidemijo. V kontekstu zaježitve širitve epidemije je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada) začela ukrepati in postopoma sprejemati ukrepe s področja preprečevanja in obvladovanja širjenja covid-19. V skladu z ukrepi Vlade so morale ravnati tudi samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljevanju občine). Občine so začele s projekti za socialno ogrožene družine, projekti pomoči starostnikom in osebam v izolaciji ter podobno (Skupnost občin Slovenije, 2020). Velika večina občin strožjih odlokov ali odredb glede omejitev in prepovedi gibanja ter zbiranja, kot jih je uvedla Republika Slovenija, ni izdala. Obstajajo pa primeri občin, ki so to storile. V teh primerih so z odloki določile prekrške, za obravnavo katerih so pristojni (med)občinski organi. Glede na navedeno bomo v prispevku analizirali pravno ureditev in prakso slovenskih občinskih prekrškovnih organov pri izvajanju posebnih občinskih prekrškovnih predpisov, povezanih z epidemijo covid-19, in izvajanje državnih predpisov na občinski ravni, ko občinska redarstva in inšpektorati delujejo kot »podaljšana roka« državne zdravstvene inšpekcije.

2 Decentralizacija oblasti na občine in pooblastila občinam za lokalno regulacijo občinskih prekrškov

Decentralizacija javne uprave pomeni zmanjševanje osredotočenega opravljanja upravnih nalog v centralnih organih. V okviru javne uprave ločimo dve obliki decentralizacije, in sicer upravno dekoncentracijo in politično decentralizacijo. V okviru javne uprave je decentralizacija mogoča na dva načina, in sicer kot upravna decentralizacija oziroma upravna dekoncentracija in politična decentralizacija preko samoupravnih lokalnih skupnosti ali občin (Brezovnik in Grafenauer, 2006). Dekoncentrirani organi državne uprave so bistveno drugače in bolj podrejeni osrednji državni oblasti, kot to velja za organe samoupravne lokalne skupnosti in njihove odločitve (Kuhlmann in Wollmann, 2019; Tičar in Rakar, 2011).

V nadaljevanju se bomo osredotočili na občinsko decentralizacijo. V okviru samostojnega odločanja o lokalnih zadevah javnega pomena ima občina pravico izdajati predpise, s katerimi normativno ureja pravna razmerja. Sankcioniranje lokalnih prekrškov je pravzaprav osnovno pravno orodje občin za zagotavljanje varnosti v lokalnih skupnostih. To velja tudi za čas epidemije covid-19. Kakšne so pravne meje pooblastila občinam pri predpisovanju prekrškov v času covid-19 in

kakšna prekrškovna pooblastila imajo občinski organi ter kako poteka sankcioniranje epidemioloških prekrškov na ravni občin v praksi, je prikazano v nadaljevanju.

3 Kdaj občina lahko sprejme odlok, s katerim opredeli lokalne prekrške in sankcije zanje?

Skladno s 140. členom Ustave Republike Slovenije¹ spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalce občine. V 21. členu Zakona o lokalni samoupravi² je določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine – npr. odlokom – ali so določene z zakonom.

Na podlagi Zakona o prekrških³ lahko torej občina z odlokom predpiše prekršek in globo zanj. Pri tem zakon določa tri omejitve (Selinšek, 2003): 1) z odlokom lahko občina določi le prekrške za kršitve predpisov, ki jih sama izda v okviru svojih pristojnosti; 2) če zakon ali uredba že sankcionirata ravnanje, ki predstavlja tudi kršitev občinskega odloka, občina takega ravnanja ne more ponovno opredeliti kot prekršek; in 3) občina sme kot sankcijo za kršitev svojih predpisov predpisati le globo v določenem znesku. Občine morajo pri določanju prekrškov in predpisovanju sankcij zanje dosledno spoštovati standarde tega načela. Načelo zakonitosti pri predpisovanju prekrškov ima štiri razsežnosti, ki jih je treba absolutno spoštovati (Selinšek, 2003).

Občina prekrška ne more določiti z nobenim drugim pravnim aktom, razen z odlokom. Določitev prekrška v sklepu občinskega sveta ali pravilniku bi bila nezakonita in je prekrškovni organi ne bi smeli uporabiti. V primeru uporabe take določbe pa bi moral odločbo prekrškovnega organa po uradni dolžnosti odpraviti pritožbeni organ.

Pravno pravilo se ne more šteti za »odlok«, če ni dovolj natančno, in sicer tako, da omogoča občanu usmerjati svoje ravnanje. Občanu mora biti omogočeno – če je treba s primernimi nasveti, da do določene mere, ki je v danem položaju razumna, predvidi posledice, ki bi jih njegovo ravnanje lahko povzročilo (Selinšek, 2003).

¹ Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91.

² Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2), Uradni list RS, št. 94/07.

³ Zakon o prekrških (UPB), Uradni list RS, št. 29/11.

4 **Analiza primerov sprejetih predpisov in ukrepov lokalnih organov v času razglašene epidemije covid-19 v Republiki Sloveniji**

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (Congress of Local and Regional Authorities [CLRAE]) poudarja, da je v kontekstu pandemije covid-19 treba ravnati kolektivno in v duhu solidarnosti, ki mora biti izražen na vseh ravneh: evropski, nacionalni, regionalni in lokalni. V tem okviru je zelo pomemben prenos znanja in izkušenj, zato je CLRAE vzpostavil spletno vozlišče, kjer so zbrane povezave do spletnih mest, na katerih je mogoče najti podatke o ukrepih, ki so jih lokalne in regionalne oblasti v Evropi sprejele za zajezitev širitve epidemije (Covid-Congress, 2020). Ukrepe, ki so jih države sprejele, lahko delimo na tri skupine, in sicer: 1) neposredne odzive v obdobju takoj po izbruhu, 2) srednjeročne ukrepe za okrevanje in 3) dolgoročne ukrepe za oblikovanje nove »normalnosti« po koncu krize (OECD, 2020).

V kontekstu zajezitve širitve epidemije je Vlada začela ukrepati in postopoma sprejemati ukrepe s področja preprečevanja in obvladovanja širjenja covid-19. V skladu z ukrepi Vlade so morale ravnati tudi posamezne občine. Občine so začele s posebnimi projekti za socialno ogrožene družine, projekti pomoči starostnikom in osebam v izolaciji in podobno (tabela 1).

Tabela 1: Pregled ukrepov občin, članic Skupnosti občin Slovenije, na covid-19

Ukrepi	Število občin	Delež
Brezplačno parkiranje	39 ⁴	53 %
Zagotavljanje obrokov	35 ⁵	48 %
Dostava hrane	67 ⁶	92 %
Psihološka podpora	61 ⁷	84 %
Dezinfekcija	15 ⁸	21 %
Obratovanje tržnic	26 ⁹	36 %
Podrobnejša omejitev gibanja	9 ¹⁰	12 %
Oprostitev plačila najemnin stanovanj	1 ¹¹	1 %
Oprostitev plačila pristojbin, najemnin ipd.	27 ¹²	37 %
Varstvo otrok	23 ¹³	32 %

Vir: <https://skupnostobcin.si/ukrepi-obcin-na-covid-19/>

Iz tabele 1 izhaja, da je velika večina od triinsedemdesetih občin, članic Skupnosti občin Slovenije, ki so se odzvale na poziv, da sporočijo svoje ukrepe, ukrepala na področjih zagotavljanja osnovnih življenjskih potrebščin (dostava hrane – 92 %; zagotavljanje obrokov – 48 %) in na področju nujenja psihološke podpore (84 %). Na drugi strani je podrobnejše omejitve gibanja uvedlo zgolj 12 % občin. Slednje velja tudi izven okvira podatkov s portala Skupnosti občin Slovenije. Velika večina občin namreč strožjih odlokov ali odredb glede omejitev in prepovedi gibanja ter zbiranja, kot jih je uvedla Republika Slovenija, ni izdala. So pa na primer izdale Mestna občina Maribor odredbo župana in odlok o zaprtju lokalov, Občina Beltinci, Občina Moravče in Občina Kranjska Gora, pa – na podlagi Zakona o lokalni samoupravi¹⁴ – odredbe o izvajanju priporočil Nacionalnega inštituta za javno zdravje.

⁴ Nekatere občine so to omogočale že prej, ena nima plačljivih parkirišč (Štore), ena je uvedla drugo rešitev (Bohinj), ostale tega ukrepa niso uvedle.

⁵ Za štiri občine ni podatkov, ostale tega ukrepa niso uvedle.

⁶ V šestih občinah tega ukrepa niso uvedli.

⁷ Za pet občin ni podatkov.

⁸ Za štiri občine ni podatkov, ostale tega ukrepa niso uvedle.

⁹ V dvajsetih občinah tega ukrepa niso uvedli, v sedemnajstih nimajo tržnic, za tri občine ni podatkov, v sedmih občinah so uvedli alternativne ukrepe (npr. omogočanje stikov med kupci in prodajalci na drug način).

¹⁰ Za petinštirideset občin ni podatkov, v devetnajstih občinah tega ukrepa niso uvedli.

¹¹ V treh občinah so uvedli drug ukrep, za sedem občin ni podatkov, ostale tega ukrepa niso uvedle.

¹² V eni občini tak ukrep še preučujejo, za pet občin ni podatkov, v ostalih tega niso uvedli.

¹³ Za štiriinštirideset občin ni podatkov, v ostalih tega ukrepa niso uvedli.

¹⁴ Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2), Uradni list RS, št. 94/07.

Mestna občina Murska Sobota je na podlagi lastnega odloka o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih in površinah v Republiki Sloveniji ter prepovedi gibanja izven občin, ki ga je izdala Vlada, podrobneje uredila in prepovedala gibanje ter zbiranje ljudi na javnih krajih in površinah v svoji občini ter prepovedala dostop na javna mesta in površine ter prepovedala gibanje izven občine.

Nadalje je ta občina na podlagi 98. člena Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami¹⁵ izdala odredbo o prepovedi uporabe zunanjih javnih športnih površin, telovadnih naprav in otroških igrišč z igrali. Podobni odredbi sta izdali tudi Mestna občina Ptuj in Občina Idrija, in sicer v skladu z Zakonom o nalezljivih boleznih¹⁶ in Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo.¹⁷ To sta bili odredbi o prepovedi zbiranja na javnih športnih površinah in prepoved uporabe igral ter fitnes naprav na prostem. Na Ptujju je bila 4. maja 2020 prva odredba župana nadomeščena z novo odredbo o prepovedi uporabe otroških igral in fitnes naprav na prostem, vendar pa Ptuj še vedno, do prenehanja nevarnosti širjenja nalezljive bolezni covid-19 oziroma do preklica, prepoveduje uporabo otroških igral in fitnes naprav na prostem.

Obravnavane občine sankcij za kršitve in prekrškov ne urejajo z odredbami, ampak z občinskimi odloki, kar je v skladu z Zakonom o prekrških.¹⁸ Poleg tega pa občinski organi ravnaajo tudi po Zakonu o nalezljivih boleznih.¹⁹ Občine v svojih odredbah županov urejajo vprašanja glede izvajanja teh odredb. Tako občine s posebnimi odloki v nekaterih primerih dajejo pooblastila pristojnim službam občinske uprave (Občina Moravče), ponekod pa Medobčinskim inšpektoratom (Občina Beltinci) za prekrškovni nadzor. Kot rečeno, to določijo s posebnimi občinskimi odloki.

Občine izvajajo tudi državne zakone preko zakonskih pooblastil lokalnim prekrškovnim organom. Tako na primer Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo v drugem odstavku 46.a člena določa, da ima pristojni državni (zdravstveni) inšpektor

¹⁵ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNNDN-UPB1), Uradni list RS, št. 51/06.

¹⁶ Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), Uradni list RS, št. 33/06.

¹⁷ Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), Uradni list RS, št. 49/20.

¹⁸ Zakon o prekrških (UPB), Uradni list RS, št. 29/11.

¹⁹ Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), Uradni list RS, št. 33/06.

pravico in dolžnost prepovedati gibanje osebam, za katere se ugotovi ali sumi, da so zbolele za določeno nalezljivo boleznijo, prepovedati zbiranje ljudi na javnih mestih, dokler ne preneha nevarnost širjenja nalezljive bolezni, ali prepovedati promet posameznih vrst blaga in izdelkov ter odrediti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom. V primeru kršitve teh določb je za vodenje prekrškovnega postopka in izrekanje glob po zakonu pristojna tista inšpekcija, za katero je določena pristojnost za nadzor nad izvajanjem določb Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo.²⁰ To je državna zdravstvena inšpekcija.

Lokalni redarji in občinski inšpektorji pa nudijo državni inšpekciji pomoč tako, da izvajajo prijave prekrškov po Zakonu o nalezljivih boleznih državnim pristojnim organom (zdravstveni inšpekciji Republike Slovenije). Podrobneje 57. člen Zakona o nalezljivih boleznih določa višino globe za prekršek posameznika. Posameznik se namreč lahko kaznuje z globo od 400 do 4.000 evrov, če ne ravna v skladu z ukrepi zakona, na podlagi določbe 57.a člena pa se lahko za prekrške v hitrem postopku izreče globa tudi v znesku, ki je višji od najnižje predpisane.²¹

5 Razprava in sklep

Izjemnost okoliščin, povezanih s širitvijo covid-19, je vplivala na delovanje oblastnih organov na vseh ravneh upravljanja – nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni. Ustaljeni vzorci medinstitucionalnih razmerij so se marsikje pokazali za neprimerne za uspešen odziv na novo situacijo.

V prvem šoku po začetku krize so se ukrepi sprejemali na centralni ravni, kar je običajen odziv držav na krizne situacije. Kmalu pa se je pokazalo, da so situacije na lokalni ravni (lahko) različne in je treba najti rešitve, ki so temu prilagojene.

V hudi časovni stiski in pod velikim pritiskom zaradi grozečih negativnih posledic za zdravje in življenje ljudi ter za gospodarstvo so oblastni organi na centralni in lokalni ravni delali tudi napake, ki pa jih ni mogoče označiti kot sistematične, pač pa kot posamične.

²⁰ Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omiliteve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP), Uradni list RS, št. 49/20.

²¹ Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB), Uradni list RS, št. 33/06.

Po eni strani je npr. vlada občinskim organom naložila naloge, ki bi lahko bile sporne z vidika (obstoja) pravnih podlag, po drugi strani je prišlo do ukrepanja občinskih organov, ki bi lahko bilo interpretirano kot neskladno z zakonodajo (npr. Občina Radenci). To je odprlo vprašanje ustreznosti trenutno veljavnih pravnih podlag za ukrepanje občin v kontekstu širjenja covid-19 (D. N., 2020; MariborInfo, 2020).

Literatura

- Brezovnik, B. in Grafenauer, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Maribor.
- Covid-Congress (2020). *COVID-19: Local and regional responses (Congress hub)*. Pridobljeno na <https://covid-congress-hub.org/en/>
- D. N. (12. 3. 2020). *Župan Leljak prebūel ministrstvo in naročil zaprtje Őol v radenski občini*. Pridobljeno na <https://vestnik.si/clanek/aktualno/zupan-leljak-izdal-sklep-o-zaprtju-sol-v-radencih-763675>
- Flander, B. in Tičar, B. (2019). The right to security – An outline of the legal regulation at the state and local levels in Slovenia. *Revija Őa kriminalistiko in kriminologijo*, 70(5), 422–438.
- Huang, I. Y.-F. (2020). Fighting COVID-19 through government initiatives and collaborative governance: The Taiwan experience. *Public Administration Review*, 80(4), 665–670. doi.org/10.1111/puar.13239
- Kuhlmann, S. in Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe* (2. izd.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kusari, B. (2014). Human security: A need and a challenge. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(19), 515.
- Mariborinfo.com. (22. 5. 2020). *Ministrica v Mariboru: Vlada je edina, ki lahko odloča o zapiranju vrtcev in Őol*. Pridobljeno na <https://mariborinfo.com/novica/politika-in-gospodarstvo/ministrica-kustecvlada-je-edina-ki-lahko-odloci-o-zapiranju-vrtcev>
- OECD (2020). *Responding to Covid19: The rules of good governance apply now more than ever!* Pridobljeno na <http://www.oecd.org/governance/public-governance-responses-to-covid19/>
- Selinšek, L. (2003). Predpisovanje prekrškov v odlokih samoupravnih lokalnih skupnosti skladno z ZP-1. *Lex localis*, 1(3), 103–119.
- Skupnost občin Slovenije. (2020). *Ukrepi občin na COVID-19*. Pridobljeno na <https://skupnostobcin.si/ukrepi-obcin-na-covid-19/>
- Tičar, B. in Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Yang, K. (2020). Unprecedented challenges, familiar paradoxes: COVID-19 and governance in a new normal state of risks. *Public Administration Review*, 80(4), 657–664. doi.org/10.1111/puar.13248