

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**POSTOPEK SPREJEMA POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV
OBČINSKEGA SVETA**

Kandidatka : Vilma Tekavc
Št.indeksa : 29055

Mentorica : doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, april 2009

POVZETEK

Z osamosvojitvijo Slovenije in sprejetjem nove Ustave, so bili položeni temelji za novo ureditev lokalne samouprave. Uvajati se je začela s sprejemom nove področne zakonodaje v letu 1994. Ta nova zakonodaja je bistveno spremenila tudi razmerja med organi lokalne skupnosti. Več pristojnosti je dobil občinski svet, ki je postal zakonodajni organ lokalne skupnosti. Skupaj s spremembami na področju lokalne samouprave, so se le te dogajale tudi na področju kontrole nad delom organov lokalne samouprave. V upravnih postopkih organi lokalne skupnosti izdajajo posamične upravne akte. Upravni postopek je skupek pravil, po katerih se morajo ravnati organi, ko odločajo o upravnih zadevah.

Kontrolo nad izdanimi upravnimi akti opravljajo pristojna ministrstva, sodni nadzor pa opravljajo sodišča v upravnem sporu, ustavno sodišče v ustavni pritožbi in Evropsko sodišče za človekove pravice. V diplomskem delu obravnavam povezave med posameznimi organi lokalne samouprave, njihove pristojnosti, izvrševanje nadzora nad njihovimi dejanji. Način in delovanje sodnega nadzora nad akti organov lokalne skupnosti, sodno prakso na obravnavanem področju in predloge za spremembe področne zakonodaje.

Ključne besede : ustava, zakon, lokalna samouprava, občina, občinski svet, župan, nadzorni odbor, občinska uprava, državna uprava, upravni akt, odločba, sklep, upravni postopek, upravni spor, pravno varstvo, pritožba, sodno varstvo.

SUMMARY

With Slovenian independence and adoption of new constitution, the foundations for a new legislation regarding local selfgovernment were laid. The implementation started with acceptance of field legislation in 1994. This new legislation essentially changed the relationships between branches of local community. More competence was given to the community council, which became legislative branch of local community. Together with changes on a field of a local selfgovernment, changes on an oversight to this field were made. In administrative procedures administrative organs issues individual acts. Administrative procedure is set of rules, under which organs must act, when they decide about administrative matters.

The oversight is performed by competent ministry, the judicial oversight is performed in a administrative court, constitutional court and the European court of human rights. In this work the relationships between individual organs of local selfgovernment, their competence, and the oversight over their actions are being analysed, also the judicial practice on this field and the propositions for changes of legislation.

Key words : constitution, law, local selfgovernment, community, community council, mayor, oversight board, community administration, state administration, administrative act, provision, conclusion, administrative procedure, administrative dispute, legal guardianship , appeal, judicial guardianship

KAZALO

POVZETEK.....	ii
SUMMARY.....	iii
1 UVOD.....	1
2 PREDSTAVITEV PODROČNE ZAKONODAJE O DELOVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE	3
2.1 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	3
2.2 OBČINA KOT TEMELJ SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI	4
2.3 USTAVNE DOLOČBE O ORGANIZIRANOSTI OBLASTI	5
2.3.1 Splošno.....	5
2.3.2 Državna uprava.....	8
2.3.3 Občinska uprava	9
2.4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE.....	10
2.5 ZAKONSKO UREJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE	11
3 SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE.....	12
3.1 PRISTOJNOSTI OBČIN	12
3.2 VSEBINA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI	13
3.2.1 Splošne določbe	13
3.2.2 Območje in deli občine, naloge in organi občin.....	14
3.2.3 Premoženje in financiranje občine	20
3.2.4 Splošni in posamični akti občine	20
3.2.5 Medobčinsko sodelovanje.....	23
3.2.6 Nadzor državnih organov.....	23
3.2.7 Varstvo lokalne samouprave	23
4 SPLOŠNO O UPRAVNEM POSTOPKU	24
4.1 POJEM UPRAVNE ZADEVE	24
4.2 SPLOŠNI IN POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK.....	26
4.3 ZGRADBA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU.....	27
4.4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA	28
4.5 PREDSTAVITEV FAZ UPRAVNEGA POSTOPKA.....	31
5 UPRAVNI SPOR KOT SODNI NADZOR NAD ZAKONITOSTJO POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV.....	35
5.1 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU	35
5.2 PRISTOJNOST.....	35
5.3 STRANKE V UPRAVNEM SPORU	36
5.4 AKTI, KI SO PREDMET UPRAVNEGA SPORA	37
5.5 POSTOPEK	38
5.6 OBSEG PRESOJE	39
6 POMEN IN VLOGA ZUP PRI IZDAJI AKTOV OBČINSKEGA SVETA	42
6.1 AKTI KI JIH IZDAJA OBČINSKI SVET.....	42
6.1.1 Splošni akti občinskega sveta.....	43

6.1.2	Posamični akti občinskega sveta	44
6.1.3	Postopek sprejema aktov občinskega sveta pri imenovanju ..	44
6.1.4	Postopek razrešitve	48
6.2	IMENOVANJE ODBOROV IN KOMISIJ OBČINSKEGA SVETA	48
6.2.1	Odbori in komisije občinskega sveta	48
6.3	IMENOVANJE NADZORNEGA ODBORA	50
6.3.1	Funkcija nadzornega odbora	50
6.3.2	Imenovanje nazornega odbora	50
6.4	IMENOVANJE DRUGIH PREDSTAVNIKOV V SKLADU Z ZLS IN STATUTOM OBČINE	52
6.4.1	Volitve predstavnikov lokalnih interesov za volitve v državni svet	52
6.4.2	Imenovanje direktorjev in članov svetov javnih zavodov	53
6.4.3	Druga imenovanja	53
6.5	OBLIKA AKTOV PO ZUP	54
6.5.1	Uvod	54
6.5.2	Izrek – dispozitiv	54
6.5.3	Obrazložitev	55
6.5.4	Pouk o pravnem sredstvu	56
6.5.5	Podpis uradne osebe	57
6.5.6	Žig organa	57
6.6	PRAVNO VARSTVO PO IZDAJI POSAMIČNIH AKTOV LOKALNE SKUPNOSTI	57
6.6.1	Splošno o pravnem varstvu	57
6.6.2	Zadržanje posamičnega akta občinskega sveta	58
6.6.3	Sodno varstvo po izdaji posamičnega akta lokalne skupnosti	59
6.6.4	Sodna praksa	61
7	ŠTUDIJA PRIMERA	63
7.1	TEK POSTOPKOV V UPRAVNEM SPORU	63
7.1.1	Postopek na prvi stopnji	64
7.1.2	Postopek na drugi stopnji	65
7.2	SKLEPNE UGOTOVITVE	66
8	PREDLOGI ZA SPREMEMBE ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI	67
8.1	PRISTOJNOSTI ŽUPANA	67
8.1.1	Volitve župana	67
8.1.2	Nezdružljivost funkcije župana in poslanca	68
8.1.3	Zadržanje odločitve občinskega sveta	68
8.2	DELOVANJE NADZORNEGA ODBORA	69
8.2.1	Imenovanje nadzornega odbora	69
8.2.2	Pristojnosti nadzornega odbora	69
9	ZAKLJUČEK	71
	LITERATURA	73
	VIRI	74
	IZJAVA O AVTORSKEM DELU IN NAVEDBA LEKTORJA	76

1 UVOD

Pomen in vloga Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS, št. 80/99, 70/00, 55/02, 73/04, 22/05, 24/06, 126/07, 65/08 – ZUP) pri sprejemanju posamičnih aktov občinskega sveta, je lahko na prvi pogled zanemarljiva. Sistem lokalne samouprave je v Sloveniji zaživel z reformo komunalnega sistema, ki smo ga poznali pred demokratičnimi spremembami. Ponovno vzpostavljanje lokalne samouprave na podlagi nove ustave in novih zakonskih podlag, so spremljale različne težave vse od spremembe zakonodaje v letu 1994 pa do danes.

Občinski svet je nosilec celotnega odločanja iz pristojnosti občine, tudi pooblastila, ki jih ima župan, ne zmanjšujejo njegovih pristojnosti. Pri svojem odločanju se mora ravnati po ustavi in zakonih, ki jih je sprejel državni zbor.

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 60/07, 94/07 - ZLS), Zakon o splošnem upravnem postopku - ZUP, Zakon o upravnem sporu (Ur. list RS, št. 105/07 ZUS-1) so temeljna področna zakonodaja, ki zakonsko ureja sprejemanje aktov občinskega sveta, kolikor se ta nanaša na že nastale pravne položaje in določene naslovnike (posamični konkretni akti). Prav tako urejajo pravno varnost vseh udeležencev v posameznih postopkih.

Občinski sveti odločajo na javnih sejah. Danes ima večina slovenskih občin spletne strani, na katerih objavlja gradiva za seje občinskega sveta, tako so ta dostopna najširši javnosti.

Zaradi zagotovitve spoštovanja človekovih pravic, osebnosti in dostojanstva v vseh pravnih postopkih (21. člen Ustave – Ur. list RS, št. 33I/91I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06) mora zakonodaja določati procesne garancije, ki posameznike varujejo v razmerjih do organov oblasti, kadar se vodi postopek v katerem se odloča o pravnem položaju posameznika.

Nadzor nad odločitvami občinskih svetov opravljajo glede njihove zakonitosti državni organi. V določenih odločitvah so to pristojna ministrstva, sodni nadzor pa opravljajo sodišča. Zadnja instanca sodnega nadzora je Ustavno sodišče, če prizadeti uveljavljajo ustavno pritožbo, lahko pa se odločbo izpodbija tudi pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu.

Trenutno teče četrti mandat občinskih svetov, po prehodu na sistem lokalne samouprave. V tem času je bila področna zakonodaja večkrat novelirana. Pri delu občinskih svetov se vedno pojavljajo nove neznanke, ki narekujejo spremembe zakonodaje.

Namen moje diplomske naloge je analiza sprejemanja posameznih aktov občinskega sveta. Cilj analize je pokazati razmerja med posameznimi zakoni, ki so zakonska podlaga za delo občinskega sveta.

Pri izvedbi analize sem si pomagala s sodno prakso Ustavnega in Vrhovnega sodišča, ki obravnava primere s področja lokalne samouprave. Prav tako sem uporabljala literaturo v kateri so objavljeni komentarji zakonodaje, ki je bila podlaga za izdelavo te diplomske naloge.

Pri izdelavi diplomske naloge sem si proučevanje razdelila na posamezna zakonska področja. Podrobno sem preučila Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o splošnem upravnem postopku in Zakon o upravnem sporu, da sem ugotovila povezavo med zakoni, predvsem kje se dopolnjujejo in navezujejo.

Diplomsko nalogo sem razdelila na 9 poglavij :

- uvod,
- predstavitev področne zakonodaje o delovanju lokalne samouprave,
- sistem lokalne samouprave,
- splošno o upravnem postopku,
- upravni spor kot sodni nadzor nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov,
- pomen in vloga ZUP v aktih občinskega sveta,
- študija primera,
- predlogi za spremembe zakona o lokalni samoupravi,
- zaključek.

V uvodu je na kratko predstavljena vsebina obravnavane teme. V drugem poglavju je predstavljena področna zakonodaja o delovanju lokalne skupnosti. Opisane so vse spremembe zakonodaje tega področja. Razmerja med občinsko in državno upravo. V tretjem poglavju je obdelan sistem lokalne samouprave, na podlagi podrobne predstavitve področne zakonodaje, ki ureja delovanje lokalne samouprave. Četrto poglavje predstavlja upravni postopek. Opisana so temeljna načela pravnega postopka in predstavljene so faze postopka, od začetka do konca postopka. Peto poglavje predstavlja sistem upravnega spora, kot sodnega nadzora nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov. V šestem poglavju so opisani akti, ki jih sprejema občinski svet in njihovo razmerje do ZUP. Sedmo poglavje opisuje primer izdaje posamičnega akta občinskega sveta in sodnega postopka, ki je bil izveden po izdaji. V osmem poglavju so predstavljeni predlogi za spremembo zakonodaje o lokalni samoupravi. Zaključek pa je kratek povzetek celotnega diplomskega dela.

2 PREDSTAVITEV PODROČNE ZAKONODAJE O DELOVANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

2.1 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava pomeni samostojno urejanje in reševanje lokalnih potreb prebivalstva nekega območja. Samouprava je pojem, ki pomeni samostojnost lokalne skupnosti za razliko od državne uprave, ki je hierarhično zgrajena od zgoraj navzdol. Samouprava pa je samostojna, saj dobi mandat od prebivalcev na neposrednih volitvah in se gradi od spodaj navzgor. Lokalno samoupravo štejemo za od državnih organov neodvisno, avtonomno skupnost. Odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tusturstva. Ustavna opredelitev lokalne samouprave pomeni konkretno samostojno in avtonomno odločanje o njenih lastnih zadevah. Področje je urejeno z zakonom, statutom in drugimi splošnimi akti občin, ki pa morajo biti v skladu, s temeljno vrednostno usmeritvijo ustave (Vlaj, 1998, str. 16).

Lokalnim skupnostim država prizna lokalno samoupravo s tem, da jim prizna pravni obstoj. Na podlagi katerega imajo pravico odločati o določenih pravnih vprašanjih, v katere se ne vmešava. Lokalne oblasti imajo na svojem območju določen obseg oblasti. Ta oblast ni izvirna, vrhovna in neodvisna, saj ima tovrstno oblast samo država. Nastanek lokalne samouprave je posledica političnega procesa imenovanega decentralizacija, kar pomeni prenos funkcije odločanja na nižje nivoje odločanja (Virant, 2002, str. 162).

Za lokalno samoupravo sta značilni povezanost in pripadnost med prebivalci posamezne lokalne skupnosti. Lokalna skupnost je nosilec lokale samouprave. Lokalna skupnost je skupnost prebivalcev, ki na najnižji ravni zadovoljuje skupne potrebe prebivalstva. Družijo jih iste zadeve, ki jih morajo urejati skupno. Lahko rečemo, da so drugi element lokalne skupnosti ljudje, ki jih v skupnost povezujejo potrebe. Lahko so nastale z naravnim zgodovinskim razvojem, s svojo ozemeljsko povezanostjo. Poznamo teritorialno zelo različne skupnosti, zelo velike ali zelo majhne. Prebivalci, ki v lokalni skupnosti povezujejo svoje potrebe, so zelo različni, tudi njihove potrebe so lahko zelo različne. Potrebe prebivalstva so na podeželju drugačne kot v mestu (Vlaj, 1998, str. 17). Javne zadeve lokalnega pomena se rešujejo v skupnosti, oblikovanih za ožje krajevno območje z omejenim številom prebivalcev.

Za lokalno skupnost je pomembno, da ima organizacijsko ločen status od državne oblasti. Tak status ji olajšuje izvajanje njenih funkcij in odnos do državnih oblasti. Občina s svojim delovanjem in urejanjem lokalnih zadev svojih prebivalcev razbremenjuje državo, kjer bi bilo njeno izvajanje manj učinkovito (Vlaj, 1998, str. 18).

2.2 OBČINA KOT TEMELJ SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI

Občina je temeljna lokalna skupnost, tudi določba 139. člena Ustave. Občina je naravna življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na določenem območju. Območje občin pa obsega eno ali več naselij. V njej prebivalci uresničujejo skupne potrebe in so samostojna enota v razmerju do države. Občina se ustanovi z zakonom po poprej opravljenim referendumu, kjer se ugotovi voljo prebivalcev določenega območja. Z zakonom se določi območje občine. Po posebnem zakonu, ki ima podlago v 141. členu Ustave, pa se ustanovijo mestne občine.

Skupno življenje na področju občine se odvija prek kulturnih, gospodarskih in socialnih vezi, ki omogočajo zadovoljevanje interesov in potreb lokalnega prebivalstva. Občina predstavlja v sodobni družbi socialno povezavo med osebo in njeno družino na eni strani ter širšo skupnostjo na drugi strani (Vlaj, 2006, str. 19).

Občinska samouprava je na našem območju nastala po odpravi fevdalnega sistema po letu 1848 v okviru Avstro-ogrske monarhije. Takšna je obstajala vse do leta 1918, ko je nastala nova država kraljevina SHS, pozneje preimenovana v kraljevino Jugoslavijo. Z sprejetjem Vidovdanske ustave leta 1921, so predvideli razdelitev lokalne samouprave na tri nivoje (občina, pokrajina in oblast). Ta razdelitev ni nikoli zaživela v praksi, odvijala se je samo na nivoju občine in oblasti. Po letu 1929 pa so oblasti ukinili in ostale so samo občine. Taka ureditev je bila v veljavi do konca druge svetovne vojne, ko jo je nadomestil komunalni sistem. V komunalnem sistemu je imela občina vlogo temeljne celice v kateri naj bi prebivalci opravljali vse svoje zadeve. Te občine so bile obremenjene z opravljanjem državnih upravnih zadev. V tej situaciji so občine velik del zadev lokalnega pomena poverile svojim ožjim delom – krajevnim skupnostim (Virant, 2002, str. 166).

S sprejetjem nove Ustave konec leta 1991 z določbami o lokalni samoupravi, pa se je pričel proces spreminjanja starih občin, ki so delovale v komunalnem sistemu v občine kot jih poznamo sedaj. Dobili smo dvotirni sistem, kjer je državna uprava ločena od občinske uprave.

Občina kot temeljna samoupravna enota lokalne skupnosti naj bi bila sposobna zadovoljiti interese in potrebe svojih prebivalcev. Zato naj bi izpolnjevala naslednje pogoje :

- osemletno šolanje,
- primarno zdravstveno varstvo,
- preskrba z življenjskimi potrebščinami,
- komunalna opremljenost,
- poštne storitve,
- finančne storitve hranilnice ali banke,
- knjižnica,
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

2.3 USTAVNE DOLOČBE O ORGANIZIRANOSTI OBLASTI

2.3.1 Splošno

Nova Ustava sprejeta konec leta 1991, prebivalcem Republike Slovenije zagotavlja lokalno samoupravo. Osamosvojitve Slovenije in uvedba parlamentarne demokracije je prinesla tudi nov začetek za lokalno samoupravo. Tako o lokalni samoupravi govori že 9. člen Ustave, ki daje temeljne usmeritve celotni zamisli. Nove ustavne določbe o lokalni samoupravi so prekinile desetletje trajajoče »jugoslovanske komune« in vzpostavile temelje za oblikovanje lokalne samouprave. Občina je temeljna enota lokalne samouprave, v kateri ljudje rešujejo svoje javne zadeve lokalnega pomena. Poleg občine pa lahko obstajajo še ožji deli (krajevne, vaške in četrtne skupnosti) in širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine).

Temelj ustavnih in zakonskih določb o lokalni samoupravi, je torej vzpostavitev in zagotovitev temeljnih pogojev, za uresničevanje lokalne samouprave. Ta temeljni cilj je mogoče udejanjiti tako, da se:

- oblikujejo območja in meje novih občin,
- da država prevzame v lastno izvrševanje državne upravne zadeve,
- da se opredelijo samoupravne pristojnosti nove občine,
- da se vzpostavijo predstavniška izvršilna telesa občin, ki naj omogočijo občinam pravico do lokalne samouprave, se pravi sodelovanje pri odločanju o lokalnih zadevah v okviru samoupravne občine (Vlaj, 2006, str. 44).

Ustavno sodišče RS je večkrat v skladu z svojimi pristojnostmi odločalo o skladnosti zakonov z ustavo, o pristojnostih med državo in lokalnimi skupnostmi. Presojalo je tudi o skladnosti predpisov lokalne skupnosti z ustavo in zakoni.

Ustava Republike Slovenije v splošnih določbah (Ustava RS, 9. člen) zagotavlja lokalno samoupravo, v petem poglavju pa govori o uresničevanju lokalne samouprave. Določbe, ki se nanašajo na lokalno samoupravo so tako ali drugače omenjene še na mnogih mestih. Med splošnimi določbami je določba, da je Ljubljana glavno mesto Slovenije (Ustava RS, 10. člen).

V poglavju o temeljnih pravicah in svoboščinah najdemo tudi pravico državljanov do pritožbe proti odločitvam organov lokalne skupnosti (Ustava RS, 25. člen). Vsakdo ima pravico do povračila škode, ki mu jo povzroči organ lokalne skupnosti pri opravljanju svoje službe ali kakšne druge dejavnosti (Ustava RS, 26. člen). Določba o volilni pravici, ki velja tudi za lokalne volitve (Ustava RS, 43. člen), pravica in obveznost lokalnih skupnosti za uresničevanje pravic italijanske in madžarske skupnosti (Ustava RS, 64. člen).

V poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih je določba o skrbi za napredek prebivalcev na gorskih in hribovitih območjih (Ustava RS, 72. člen), določba o varovanju zdravega življenjskega okolja ter naravne in kulturne dediščine (Ustava RS, 72. in 73. člen).

V poglavju o državni ureditvi je tudi določba o zastopstvu lokalnih interesov v državnem svetu (Ustava RS, 96. člen), določba o zakonskem pooblastilu lokalni skupnosti za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (Ustava RS, 121. člen).

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (Ustava RS, 138. člen).

Občina je samoupravna lokalna skupnost (Ustava RS, 139. člen). Območje občine obsega eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občine se ustanovljajo z zakonom ki določa njihovo območje, po predhodnem opravljenem referendumu, na katerem se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Za lokalno skupnost je bistvena sestavina povezanost ljudi na določenem prostoru. Velikost naselij, ki tvorijo občino ni predpisana, večina jih temelji na obstoječih lokalnih skupnostih. Občina je nosilec lokalne samouprave z vsebino, ki jo določa država z zakonodajo. Državni zbor ustanovi in določi ozemlje občine z zakonom. Pred ustanovitvijo se izvede referendum. Državni zbor pri ustanovitvi upošteva določene pogoje iz ZLS. Območje občin je enotno, lahko pa se ustanovijo ožji deli, ki so po ZLS krajevne, vaške in četrtne skupnosti (Vlaj, 2006, str. 45 - 46).

V pristojnosti občin spadajo lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in zadevajo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese v upravljanje tudi druge naloge iz državne pristojnosti, če zagotovi potrebna sredstva. V teh prenesenih zadevah, država tudi opravlja nadzor nad primernostjo in strokovnostjo opravljenega dela (Ustava RS, 140. člen). Država zato ne potrebuje soglasja občin, pred spremembo ustave, ki je bila sprejeta na junijski seji državnega zbora 2006, pa je potrebovala soglasje. Občina je avtonomna skupnost, ki sama določa svoje naloge. Država ne sme posegati v razmerja, ki določajo oblike in način življenja prebivalcev v lokalni skupnosti. Ustava enakopravno obravnava državno oblast in lokalno samoupravo. Skupno jima je samo, da morata delovati demokratično pravno in socialno. Državna in lokalna uprava sta ločeni, imamo dvotirni sistem upravljanja.

Mesto lahko pridobi status mestne občine, pogoje in postopke za pridobitev določa zakon. Mestne občine opravljajo tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (Ustava RS, 141. člen). Mestna občina je novost uvedena z Ustavo Republike Slovenije.

Občine se financirajo iz lastnih virov. Z zakonom pa se določijo načela in merila za zagotavljanje sredstev gospodarsko slabše razvitim občinam, ki ne morejo v celoti zagotoviti izvajanje svojih nalog (Ustava RS, 142. člen).

Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja 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 ustanavljanja pokrajin mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti in za njih zagotovi potrebna sredstva (Ustava RS, 143. člen). Ustanovitev pokrajin s posebnim zakonom je prinesla sprememba Ustave sprejeta na junijski seji 2006. Po stari ureditvi bi se lahko občine samostojno in prostovoljno povezovalе v širše samoupravne lokalne skupnosti. Lahko bi se povezale tudi v pokrajine za urejanje in opravljanje zadev širšega pomena.

Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalne skupnosti. V zadevah iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti opravljajo državni organi nadzor nad zakonitostjo dela organov skupnosti. V zadevah iz prenesene pristojnosti, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo organov lokalne skupnosti (Ustava RS, 144. člen).

V poglavju o javnih finančah najdemo določbo o financiranju lokalnih skupnosti (Ustava RS, 146. člen), določbo pod katerimi pogoji lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve (Ustava RS, 147. člen) in določbo o proračunih lokalnih skupnosti (Ustava RS, 148. člen).

V poglavju o ustavnosti in zakonitosti najdemo določbe, da morajo akti in dejanja lokalne skupnosti temeljiti na zakonu ali na zakonskem predpisu (Ustava RS, 153. člen), predpisi lokalne skupnosti morajo biti objavljeni v uradnem glasilu (Ustava RS, 154. člen). Določba o upravnem sporu zoper posamične akte organov lokalne skupnosti (Ustava RS, 157. člen). Določba o razmerju varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin do organov lokalne samouprave (Ustava RS, 159. člen).

V poglavju o ustavnem sodišču najdemo določbo, da ustavno sodišče presoja o skladnosti predpisov lokalne skupnosti z ustavo in zakoni in o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (Ustava RS, 160. člen) ter določbo o nezdržljivosti funkcije sodnika v organih lokalne skupnosti (Ustava RS, 166. člen).

Čeprav ni izrecnih določb pa izhaja iz vsebine ustave potreba po zakonskem urejanju referendumov v katerem se ugotovi volja prebivalstva na posameznem področju, ki želi ustanoviti občino. Podobno je potrebno s posebnim zakonom urediti tudi lokalne volitve.

Občina je najpomembnejši tip lokalne samouprave. Občina obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi. Nova slovenska ustava uvaja tudi mestno občino. Mesto pridobi status mestne občine po posebnih pogojih, ki jih določa zakon. Glede prihodkov občine ustava določa, da se občina financira iz lastnih prihodkov. Za občine, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo same zagotoviti zadostna sredstva za izvajanje z zakonom določenih nalog, zagotovi

dodatna sredstva država. V posebnem členu ustave je tudi določeno, da državni organi nadzirajo zakonitost dela organov lokalne skupnosti.

Določbe o delovnem področju so v ustavi opredeljene dokaj ozko. V pristojnost spadajo samo lokalne zadeve, ki jih občine urejajo samostojno. Po ustavi pa lahko država prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva. Kot smo že rekli so ustavne določbe o lokalni samoupravi splošne.

2.3.2 Državna uprava

Državna uprava je skupek organov, ki upravljajo z državo, v organizacijskem smislu. Državna uprava ne določa politike, ker je to v pristojnosti politike ampak organizacijsko upravlja dejavnosti v javnih zadevah (Virant, 2002, str. 63).

Naloga državne uprave je, da uresničuje zastavljene politične cilje, ki so izraženi v političnih aktih zakonodajnega organa in Vlade. Celotno delovanje državne uprave je vezano na zakon. Politika je oblikovalka, državna uprava pa izvrševalka. Za učinkovito državno upravo je pogoj, da je strokovna in čimbolj usposobljena za izvajanje svojih funkcij. Državna uprava uresničuje cilje, ki jih zakonodajalec opredeljuje v zakonih, državnem proračunu, nacionalnih programih in drugih aktih. Cilje pa je možno doseči na različne načine, izbira le teh pa je v rokah uprave (Virant, 2002, str. 64).

V državni upravi je veliko znanja iz različnih upravnih področij in o različni področjih družbenega življenja. Te informacije so osnova za pripravo strokovnih podlag, za politično odločanje političnih organov (državni zbor in vlada). Člani političnih organov nimajo strokovnega znanja in vseh potrebnih informacij, ki so potrebne za odločanje. Državni zbor, kot nosilec odločanja tudi nima svojih strokovnih služb, ki bi mu pripravljale strokovne podlage. Potrebna znanja in informacije imajo predvsem strokovnjaki v državni upravi. Državna uprava zato ni le izvrševalec politike, temveč tudi pripravlja strokovne podlage za politično odločanje (Virant, 2002, str. 64 - 65).

Oblast je razdeljena na zakonodajno, sodno in izvršilno. Državna uprava sodi v izvršilno oblast. Zakonodajna oblast ji daje podlage za delovanje, sodna oblast pa jo nadzoruje.

Funkcije državne uprave bi najbolj na splošno razdelili na:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev državnega zbora in Vlade,
- pripravljanje strokovnih podlag za odločanje Vlade in Državnega zbora.

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij deluje v naslednjih oblikah:

- izdaja oblastne splošne pravne akte (predpise),
- izdaja oblastne posamične pravne akte (upravne odločbe),
- sklepa akte poslovanja,
- opravlja materialna dejanja in
- izdaja interne akte (Virant, 2002, str. 74).

Celotno njeno delovanje mora temeljiti na načelu zakonitosti, ki je vsebovano v drugem odstavku 120. člena Ustave RS.

Državna uprava v skladu z svojimi pristojnostmi nadzira zakonitost dela občinskih organov, ki na prvi stopnji odločajo o prenesenih pristojnostih države, na lokalno skupnost. Po ZUP stvarno pristojno ministrstvo odloča tudi zoper odločbo, iz prenesene državne pristojnosti na občino (Jerovšek, 2007, str. 139).

Nadzorstvena kontrola je hierarhična kontrola višjega organa nad nižjim organom. Začne se po uradni dolžnosti, lahko pa tudi na zahtevo stranke. Državni organi z nadzorstveno kontrolo, opravijo kontrolo nad organom lokalne samouprave. Nadzortveni organ je stvarno pristojno ministrstvo (Jerovšek, 2007, str. 152).

2.3.3 Občinska uprava

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena. Merilo za določitev kaj je občinska in kaj državna pristojnost je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Državna uprava opravlja naloge, ki se nanašajo na splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To merilo mora upoštevati država, ko sprejema zakonodajo, prav tako tudi občina pri sprejemanju svojih aktov. Pristojnosti, ki jih ima lokalna samouprava so odvisne od delitve med njo in državo. Od ustrezne ureditve je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave, ker njene izvirne naloge opredeljujejo njeno vsebino (Vlaj, 2006, str. 136 - 137).

Občine so v svojih izvirnih pristojnostih samostojne in nepovezane z državno upravo. Pri prenesenih pristojnostih, je občina povezava z ministrstvi, ki so pritožbeni organ nad odločitvami občinske uprave. O pritožbah zoper odločbo, ki jo na prvi stopnji izda občinska uprava iz izvirne pristojnosti, odloča župan (ZUP, 233. člen).

Pri občini, za razliko od države ki deluje predvsem oblastno, je njen poudarek delovanja predvsem na servisni in razvojni funkciji. Organi lokalne samouprave opravljajo izvirne in prenesene naloge.

Izvirne naloge lahko razdelimo v pet glavnih funkcij (Virant, 2002, str. 175) :

- servisna funkcija,

- gospodarjenje z infrastrukturo,
- pospeševalna funkcija,
- prostorska funkcija,
- regulativna funkcija.

Prenesene funkcije so rezultat dekoncentracije funkcij državne uprave. Prenesene naloge pridejo v izvrševanje, na izvršilni organ lokalne samouprave, ponavadi je to občinska uprava. Prenesene pristojnosti se ne nalagajo občinskemu svetu.

Zakonodajalec je uredil organizacijski model po katerem delujejo občine. Sestavljajo ga (Virant, 2002, str. 180 - 183) :

- občinski svet,
- župan,
- nadzorni odbor,
- občinska uprava.

Občinski svet kot predstavniški organ ima najpomembnejše pristojnosti odločanja v javnih zadevah. Izvršilno vlogo v občini pa ima župan. Župan ima funkcijo pritožbenega organa na prvi stopnji. Nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti nadzoruje zakonitost, smotrnost in namenskost porabe proračunskih sredstev. Občinska uprava opravlja strokovne naloge. Njena funkcija je podobna funkciji državne uprave. Za občinski svet in župana pripravlja strokovne podlage. Lahko je razdeljena na več organov, vodi jo direktor občinske uprave, ki je javni uslužbenec.

2.4 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Evropsko listino lokalne samouprave (MELLS) je sprejel Svet Evrope. Sprejeta je bila v obliki konvencije, na Odboru ministrov junija 1985. Odločeno je bilo, da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarni seji Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Začela je veljati 1. septembra 1988. Svet Evrope je ustanovilo 5. maja 1949, deset zahodnoevropskih držav (Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Združeno kraljestvo), danes je v njega včlanjeno 46 držav. Svet Evrope rešuje vsa pomembnejša vprašanja evropske družbe s področja politike, socialne, kulture in prava, razen obrambe.

Evropska listina se zavzema, da bo načelo lokalne samouprave priznано v domači zakonodaji držav podpisnic. Nalaga vsem državam, ki so jo ratificirale, da so dolžne spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Pravica do lokalne samouprave je eno bistvenih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri urejanju in opravljanju lokalnih zadev, preko izvoljenih predstavnikov, ki delujejo v organih lokalnih skupnosti. Še vedno pa ostajajo prebivalcem lokalne skupnosti neposredne oblike odločanja, kot so referendum, zbori občanov ali kakšne druge oblike.

Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope. Poudarja, da obstoj lokalnih skupnosti z določeni pristojnostmi zagotavlja upravo, ki je učinkovita in blizu lokalnemu prebivalstvu.

Temeljno načelo listine, je načelo subsidiarnosti, ki postavlja posameznika v center družbene organizacije. Načelo subsidiarnosti teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom. MELLIS določa več meril za razdelitev pooblastil in za delitev oblasti med posameznimi nivoji. Listina je naklonjena decentralizaciji. Višja oblast ima dolžnost pomagati nižji, da opravi svoje naloge.

Lokalna samouprava po Evropski listini lokalne samouprave označuje pravico in sposobnost krajevne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev, lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. (prvi odstavek 3. člena Evropske listine lokalne samouprave, Ur. list RS, št. 57/96).

Republika Slovenija je Evropsko listino o lokalni samoupravi podpisala v Strasbourgu 11. oktobra 1994, državni zbor jo je ratificiral 1. oktobra 1996 z Zakonom o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Ur. list RS, št. 57/96. Začetek veljave listine je 31. marec 1997. Čeprav je bilo nastajanje Ustave RS in ZLS usklajeno z MELLIS je bilo po ratifikaciji ponovno pregledati zakonodajo, ki se nanaša na lokalno samoupravo. Zakonodaja mora upoštevati vse določbe listine, ko gre za delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi.

2.5 ZAKONSKO UREJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Zakon o lokalni samoupravi je krovni zakon, ki ureja delovanje lokalnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet decembra 1993 (Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 60/07, 94/07 - ZLS). Skupaj z Zakonom o referendumu za ustanovitev občin (Ur. list RS, št. 73/94), Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. list RS, št. 60/94, 69/94, 73/94, 56/98, 75/98, 52/02, 27/06, 61/06, 108/06) ter Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 57/94) je bila sprejeta potrebna zakonodaja za reformo lokalne samouprave. S sprejetjem teh zakonov so bile leta 1994 izvedene lokalne volitve, 1.1.1995 pa so začele nove občine. Zakon o lokalni samoupravi je bil večkrat noveliran. Zadnja sprememba zakona je bila leta 2007. Poleg Zakona o lokalni samoupravi obravnavajo področje lokalne samouprave še drugi zakoni. To so Zakon o financiranju občin (Ur. list RS, št. 80/94, 56/98, 79/99, 90/05, 32/06, 123/06, 57/08), Zakon o lokalnih volitvah (Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06), Zakon o javnih financah (Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 127/06, 14/07, 109/08). Uporablja se še druga področna zakonodaja, zlasti pri izvajanju javnih pooblastil, za opravljanje prenesenih državnih zadev.

3 SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1 PRISTOJNOSTI OBČIN

Posamezna področja ureja področna zakonodaja, to so zakoni in drugi na zakonih temelječi predpisi. Ti predpisi določajo delovanje posameznih področij lokalne samouprave, ZLS praviloma ne našteva posameznih nalog. Razmerja med državo in lokalno skupnostjo (občinami) so opredeljena z zakoni na posameznih področjih javnih zadev.

Izdelan je katalog pristojnosti občin, ki se dopolnjuje vsakih šest mesecev. Izdelala ga je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo v sodelovanju z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila iz Maribora. Pregledanih je bilo preko 80 različnih zakonov v RS, ki so jih sestavljavci razdelili v sedem vsebinskih sklopov :

- ustavno pravo (lokalna samouprava, ustavni in politični akti, človekove pravice in temeljne svoboščine, državna ureditev, vlada in uprava, funkcionarji in delavci v državnih organih, ustavnost in zakonitost),
- javne finance (javni prihodki, javni odhodki),
- negospodarske dejavnosti (skupni predpisi, vzgoja in izobraževanje, vrtci, osnovna šola, izobraževanje odraslih, raziskovalna dejavnost, kultura in umetnost, zdravstvo, telesna kultura, obveščanje in javno obveščanje – statistika),
- varstvo okolja (splošni predpisi, varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, varstvo pred požarom, urejanje prometa, gospodarske javne službe),
- gospodarske dejavnosti (kmetijstvo, promet in zveze, gostinstvo, obrt in turizem),
- gospodarsko in civilno pravo (stvarno, civilno, stanovanjsko pravo),
- delovno pravo in socialna varnost (delovno pravo, socialno varstvo, žrtve vojne).

Pristojnosti občin so razdeljene na :

- pristojnosti občinskega sveta,
- pristojnosti župana,
- naloge in upravne pristojnosti občinske uprave, pristojnosti in naloge drugih organov in teles v občini (štab civilne zaščite, odbor za varnost v cestnem prometu itd.) (Vlaj, 2006, str.162 - 163).

3.2 VSEBINA ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi je razdeljen na 12 poglavij, vsako poglavje je razdeljeno še na posamezne člene. Skupaj ima več kot sto členov.

3.2.1 Splošne določbe

Določajo, da so občine temeljne samoupravne lokalne skupnosti, ki so ustanovljene zaradi skupnega urejanja in upravljanja lokalnih zadev javnega pomena. Svoje naloge izvršujejo v okviru ustave in zakona. Občine izvršujejo tudi naloge, ki jih iz svoje pristojnosti, nanje prenese država z zakonom. Z novelo ZLS (Ur. list RS, 60/07) ne velja več, da morajo občine podati soglasje za izvrševanje prenesenih nalog iz države. Z isto novelo je bil črtan tretji člen, ki je govoril o združevanju občin v pokrajine. S spremembo 143. člena Ustave RS je namreč določeno, da se pokrajine ustanovijo s posebnim zakonom. Na območju mesta se ustanovi mestna občina (ZLS, 4. člen). Na območjih, kjer prebivajo pripadniki madžarske in italijanske narodne skupnosti, se oblikujejo tako, da v njih zagotovijo uresničevanje posebnih pravic narodnih skupnosti (ZLS, 5. člen). Samoupravne lokalne skupnosti med seboj sodelujejo zaradi skupnega urejanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen lahko ustanavljajo zveze, skupne organe občinske uprave, javne zavode, javna podjetja in druge ustanove. Zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave in skupnega zagotavljanja svojih interesov se povezujejo v združenja in zveze. Najbolj znana sta Skupnost občin Slovenije (SOS) in Združenje občin Slovenije (ZOS). Njihove zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti (ZLS, 6. člen). Samoupravne lokalne skupnosti so osebe javnega prava s pravico do posedovanja, pridobivanja in razpolaganja z vsemi vrstami premoženja (ZLS, 7. člen). Občine se financirajo iz lastnih virov, če pa so slabše gospodarsko razvite jim dodatna sredstva zagotovi država, da lahko izvajajo, vse z zakonom določene obveznosti (ZLS, 8. člen). Občina ima svoje ime in sedež, ki ju določi zakon. O imenu in sedežu oziroma njuni spremembi se ugotavlja volja volivcev vključenih v občino na referendumu. Ime občine se določi po imenu središčnega ali drugega naselja ali po krajinskem imenu. Ime je lahko sestavljeno iz imen več naselij v občini. Ime se mora razlikovati od imen drugih občin, ne moremo imeti dve občini z enakim imenom. Za sedež občine se praviloma določi središčno naselje. Kadar se zaradi spremembe območja občine naselje, po katerem je imela občina ime in sedež, ni več v tej občini, se v postopku za spremembo območja določi tudi novo ime in sedež občine (ZLS, 9. člen). Vsaka samoupravna skupnost ima pravico do uporabe lastnega grba in zastave, ki se morata razlikovati od grba in zastave Republike Slovenije, tujih držav in drugih lokalnih skupnosti. Občine uporabljajo tudi žig, ki mora vsebovati ime in označbo (ZLS, 10. člen). Osebe, ki imajo stalno prebivališče na področju občine so občani. Občani odločajo o zadevah lokalne samouprave preko svetov, sestavljenih iz članov, ki se volijo svobodno in tajno na podlagi neposredne, enake in splošne volilne pravice (ZLS, 11. člen).

3.2.2 Območje in deli občine, naloge in organi občin

Občino sestavlja eno ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. Območje občine je določeno z zakonom. Območja občin se lahko spreminjajo, če se tako odločijo prebivalci na referendumu. Z zakonom s katerim se ustanovi nova občina se določi njeno območje, ime in sedež, število članov občinskega sveta in druge zadeve pomembne za konstituiranje občine (ZLS, 12. člen). Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe njenih prebivalcev, zato bi naj izpolnjevala naslednje pogoje:

- popolna osnovna šola,
- primarno zdravstveno varstvo,
- komunalna opremljenost,
- poštne storitve,
- knjižnica,
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti (ZLS, 13. člen).

Občina naj bi imela najmanj 5000 prebivalcev, lahko pa ima tudi manj, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko ustanovi izjemoma, tudi manjša občina vendar naj ne bi imela manj kot 2000 prebivalcev (ZLS, 13.a člen).

S sprejemom Zakona o ustanovitvi občin (Ur. list RS, št. 60/94 in 69/94) smo dobili namesto 62 nekdanjih komun 147 občin, od tega 11 mestnih. Ustavno sodišče je ugotovilo, da mestna občina Koper in Novo mesto nista v skladu z Ustavo RS. Občine, ki so nastale so bile zelo različne po velikosti, dobili smo dve manjši kot 1000 prebivalcev (Kobilje in Osilnica), 14 občin z manj kot 3000 prebivalcev, 35 občin z manj kot 5000. prebivalcev. (Vlaj, 1998, str. 179). Število občin se je povečevalo vsaka štiri leta, pred lokalnimi volitvami in tako imamo po zadnji širitvi v letu 2006 210 občin, od tega je 11 mestnih občin.

Postopek za ustanovitev nove občine ali spremembo območja začne državni zbor na predlog občinskega sveta ali z ustavo določenimi predlagatelji zakona. Državni zbor mora postopek končati najmanj tri mesece pred rokom, ki je določen kot prvi rok za razpis rednih lokalnih volitev. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo nastanek nove občine ali spremembo območja. Prav tako je potrebno navesti pogoje iz katerih je razvidno, da nova občina izpolnjuje pogoje za ustanovitev. Pogoje za občino mora izpolnjevati tudi občina katere območje se spreminja (ZLS, 14. člen). Državni zbor obravnava predlog za ustanovitev ali spremembo območja občine skupaj z mnenji in predlogi vlade. Po obravnavi oceni pogoje, če meni da so izpolnjeni razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja volivcev. Če pa meni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev nove občine ali spremembo območja, to ugotovi s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju. Po prejemu tega sklepa lahko predlagatelj v osmih dneh sproži upravni spor za preizkus zakonitosti odločitve državnega zbora. Upravno sodišče mora odločiti v tridesetih dneh. Pred spremembo ZLS (Ur. list RS, št. 60/07) je veljalo, da predlagatelj poda

pobudo Ustavnemu sodišču za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa državnega zbora v roku petnajst dni od prejema sklepa (ZLS, 14.a člen).

Z odlokom o razpisu referendumu za ustanovitev nove občine ali spremembe območja se določi referendumsko območje ali več območij, besedilo referendumskega vprašanja na posameznem območju, dan razpisa referendumu in dan glasovanja. Pravico glasovanja na referendumu ima vsak, ki ima na referendumskem območju volilno pravico za volitve v občinski svet. Referendum se opravi v skladu z zakonodajo, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo. Postopek za izvedbo referendumu vodi republiška volilna komisija, volilne komisije referendumskih območij, ki jih imenuje republiška volilna komisija in volilni odbori (ZLS, 14.b člen). Dvoje ali več občin se lahko združi v novo občino. Občina se lahko razdeli na dvoje ali več občin, če zato izpolnjuje pogoje. Del občine, ki obsega območje enega ali več naselij se lahko izloči iz občine in postane samostojna občina, lahko pa se priključi sosednji občini, če izpolnjuje pogoje. Vse spremembe pa morajo potrditi volivci na referendumu (ZLS, 15. člen).

Mesto je večje naselje, ki ima več kot 3000 prebivalcev in se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij. Status mesta dobi z odločitvijo vlade (ZLS, 15.a člen).

Volitve v občinski svet in volitve župana se opravijo za nove občine ob prvih rednih lokalnih volitvah. Občinsko volilno komisijo za novo občino imenuje občinski svet tiste občine na področju katere bo ustanovljena nova občina. Nove občine začnejo delovati s prvim dnevom proračunskega leta, ki sledi letu v katerem so bile opravljene volitve. Prvo sejo skliče prejšnji župan, pri novih občinah pa predsednik občinske volilne komisije. Vodi jo najstarejši svetnik. Na seji najprej imenujejo komisijo za potrditev mandatov članov občinskega sveta in izvolitve župana. Občinski svet potrdi mandate, ki niso sporni. Član sveta katerega mandat je sporen ne sme glasovati. Občinski svet odloči o morebitnih pritožbah kandidatov ali predstavnikov kandidatur. V primeru, da občinski svet ne ugodí pritožbi, lahko pritožnik uveljavlja sodno varstvo (ZLS, 15.b člen). Na območju mesta se ustanovi mestna občina, ki je ustavna kategorija, saj jo predvideva že Ustava RS v 141. členu. Zakon določa pogoje pod katerimi se ustanovi mestna občina v 16. členu ZLS. Mestne občine opravljajo določene naloge iz državne pristojnosti, kot izvirne pristojnosti. Take naloge so na področju prostorskega in urbanističnega urejanja, stanovanjske gradnje, družbenih dejavnosti itd (Vlaj, 2006, str. 148).

Na območju občine se lahko ustanovijo ožji deli občine, krajevne, vaške ali četrtne skupnosti (ZLS, 18. člen). Imena in območja teh ožjih delov se določijo s statutom občine. Z ustanovitvijo novih občin v letu 1994 se je položaj krajevnih skupnosti spremenil. V komunalnem sistemu so bile krajevne skupnosti nekakšne majhne občine znotraj komune, ki se je največ ukvarjala z nalogami države, nove občine pa se ukvarjajo največ z nalogami nekdanjih krajevnih skupnosti. Potrebno je bilo na novo urediti razmerja med občino in krajevno skupnostjo. To je uredila novela ZLS iz leta 1997 (Vlaj, 1998, str. 230). Organ ožjega dela je svet, ki ga izvolijo volivci na neposrednih volitvah, način izvolitve določi zakon. Statut občine lahko določi, da ožji

deli nimajo sveta, ki je vojen na neposrednih volitvah ampak ga v skladu z 30. členom ZLS imenuje občinski svet (ZLS, 19. člen). Število članov ožjega dela občine določi občinski svet. Glede odločanja sveta se smiselno uporablja določba prvega odstavka 35. člena ZLS. Na sejah ožjega dela ima pravico sodelovati župan, nima pa glasovalne pravice. Vse pravice in obveznosti ožjih delov občine so določene z občinskimi statutom (ZLS, 19.a člen).

Občina v skladu z zakonom poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja javna podjetja ter v okvirju sistema javnih financ določa svoj proračun. Naloge so določene in podrobno opisane v 21. členu ZLS, ki govori, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Naša zakonodaja je postavila mejo med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občine. Naloge, ki jih občina ureja samostojno so :

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte,
- sprejema občinski proračun,
- sprejema načrt razvoja občine in zaključni račun,
- sprejema prostorske načrte,
- predpisuje lokalne načrte,
- ureja upravljanje energetskih in vodovodnih komunalnih objektov,
- ureja javne ceste, javne poti, rekreacijske ter druge javne površine,
- ureja javni red v občini,
- ureja delovanje občinske uprave,
- ureja občinske javne službe,
- upravlja premoženje občine,
- ustvarja pogoje za kulturno udejstvovanje,
- pospešuje razvoj socialnega skrbstva, predšolskega varstva, varstva otrok in družine,
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine,
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj,
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena,
- organizira upravljanje pokopališke in pogrebne službe,
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč,
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč,
- pospešuje razvoj športa in rekreacije in druge z zakonom določene pristojnosti,
- odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz svoje izvirne in prenesene državne pristojnosti.

Občina pridobiva podatke, ki jih potrebuje za opravljanje nalog iz svoje pristojnosti. Pri varstvu podatkov mora občina ravnati v skladu z zakoni, ki urejajo to področje. Podatke lahko pridobi tudi z navedbo pravne podlage od upravljavcev centralnega registra prebivalstva, matičnega registra, zemljiškega katastra ali drugega upravljavca. Občina lahko pridobljene podatke v skladu z nameni in pod pogoji

določeni v zakonu posreduje tudi fizičnim in pravnim osebam, zaradi izvajanja nalog iz svoje pristojnosti (ZLS, 21.a člen).

Mestna občina poleg zadev javnega pomena na podlagi zakona, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti (ZLS, 22. člen).

Organi občine so (ZLS, 28. člen) :

- občinski svet,
- župan,
- nadzorni odbor.

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Izvoljen je na neposrednih tajnih volitvah. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov. Na narodnostno mešanih območjih, določenih z zakonom, kjer živita italijanska in madžarska skupnost, imata skupnosti v občinskem svetu najmanj enega predstavnika. S statutom občine se določi tudi zastopanost narodnosti v drugih organih občine. Na območjih kjer živi avtohtona romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Člani občinskega sveta so voljeni za štiri leta, mandat zaključijo z prvo sejo novo izvoljenega občinskega sveta. Funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo župana, članstvom v nadzornem odboru, z delom v občinski upravi in s funkcijo načelnika upravne enote. Po zadnji odločbi Ustavnega sodišča Up-2925/07 Ur. list RS št. 27/07 pa je združljiva z delom vodje organizacijske enote upravne enote.

Občinski svet ima naslednje pristojnosti :

- sprejema statut občine,
- odloke in druge občinske akte,
- prostorske in druge plane občine,
- sprejema proračun in zaključni račun občine,
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin,
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave,
- odloča odtujitvi in pridobitvi občinskega premoženja,
- odloča o drugih z zakonom in statutom občine določenih zadevah (ZLS, 29. člen).

Občinski svet je imel še pristojnost dajati soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino. Imenoval in razreševal je predstavnika občine v sosvetu načelnika upravne enote. Obe pristojnosti sta črtani v noveli ZLS (Ur. list RS, št. 60/07).

Občinski svet ima komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki se imenuje iz članov občinskega sveta. Občinski svet ustanovi še druge komisije in odbore. Člane komisij imenuje izmed svojih članov, člane odborov pa lahko imenuje tudi izmed zunanjih članov vendar manj kot polovico. Komisije in odbori imajo svoja

delovna področja urejena v statutu in poslovniku občinskega sveta (ZLS, 30. člen). Do uveljavitve novele ZLS Ur. list RS št. 74/98 je občinski svet imenoval predsednika sveta izmed svojih članov, ta pa je vodil in organiziral delo občinskega sveta. S to novelo ZLS se je uveljavil dualizem upravljanja, med dvema, med seboj neodvisnima organoma, občinskim svetom in županom. Ta položaj lahko v praksi povzroči blokado upravljanja (Vlaj, 2006, str. 180).

Funkcije župana po ZLS so:

- predstavlja občino in občinski svet,
- sklicuje in vodi seje občinskega sveta,
- predlaga občinski proračun in zaključni račun proračuna,
- izvršilna,
- je predstojnik občinske uprave in odloča o sporih med organi občinske uprave,
- je varuh zakonitosti v občini,
- odloča v upravnih postopkih kot prva ali druga stopnja,
- ima določene naloge v izrednih razmerah,
- opravlja naloge po področnih zakonih (Vlaj, 2006, str. 181).

Župan predstavlja in zastopa občino. Župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi seje občinskega sveta, nima pa pravice glasovati. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine, zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta (ZLS, 33. člen). S spremembami ZLS je župan nekaj pooblastil pridobil, nekatera pa tudi izgubil. Izgubil je imenovanje tajnika občne, ker so vodje občinske uprave postali javni uslužbenci in niso več vezani na mandat. Imenovanje in razrešitev podžupanov je v pristojnosti župana, od spremembe ZLS, Ur. list RS, št. 72/05. Pred tem je podžupane imenoval in razreševal občinski svet na predlog župana. Župan lahko opravlja svojo funkcijo poklicno ali nepoklicno. Nezdržljivost funkcije župana določa 37.a člen ZLS, isti člen tudi predpisuje kdaj mu preneha mandat. Enake določbe veljajo tudi za podžupane.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev, nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev (ZLS, 32. člen). Nadzorni odbor je bil v začetku neobvezen organ. ZLS je samo dajal možnost, da lahko občinski svet imenuje nadzorni odbor. Novela ZLS, Ur. list RS, št. 70/97 je bolj natančno določila položaj in pristojnost tega organa. Delo nadzornega odbora je javno, o svojih ugotovitvah izdela poročilo, ki so ga dolžni obravnavati župan, občinski svet in porabniki občinskih sredstev ter upoštevati njegova priporočila. Nadzorni odbor imenuje občinski svet najkasneje v 45. dneh po svoji prvi seji. Glede razrešitve člana nadzornega odbora se uporabljajo določbe 37.a člena ZLS. Občinska uprava zagotavlja strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora. Veljavna zakonodaja ne omogoča dejanske samostojnosti nadzornega odbora, ki bi naj izhajala iz njegovega statusa samostojnega organa občine. V pristojnosti

nadzornega odbora je bistveno posegel Zakon o javnih financah (Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/ 02, 127/06, 14/07, 109/08), ki je kot sistemski zakon uredil javno financiranje.

To poglavje še vsebuje člene, ki določajo kdaj preneha mandat občinskemu svetniku, županu ali članu nadzornega obora in s katerimi funkcijami niso združljive funkcije župana, občinskega svetnika in člana nadzornega odbora. Določajo število občinskih svetnikov ter kdaj in pod kakšnimi pogoji se razpiše referendum.

Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti (ZLS, 49. člen). Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan. Funkcija občinske uprave je podobna funkciji državne uprave. Pripravlja strokovne podlage za odločitve župana in občinskega sveta, nudi strokovno pomoč za delo nadzornega odbora ter odborov in komisij občinskega sveta. Upravo vodi direktor, ki je javni uslužbenec. Prvotno je občinsko upravo vodil tajnik, ki je bil funkcionar in je bil njegov mandat vezan na mandat občinskega sveta. Občinska uprava je glede na velikost občine različno velika, od velikosti pa je odvisna organizacija občinske uprave, ki je razdeljena na organizacijske enote. Organizacijske enote vodijo vodje enot, ki jih imenuje in razrešuje župan. Občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Zaposleni v občinski upravi so javni uslužbenci, ki opravljajo naloge določene z zakoni in drugimi predpisi, statutom občine in drugimi predpisi, ki urejajo delo občinske uprave.

Občinska uprava odloča po ZUP o prenesenih pristojnostih državne uprave. Na prvi stopnji odloča pooblaščen delavec občinske uprave. Pritožben organ, ki preverja zakonitost dela prvostopenjskega organa je pristojno ministrstvo.

Občina se sme dogovoriti z drugo občino, da zanjo opravlja naloge, ki po zakonu spadajo v pristojnost občinske uprave (ZLS, 49.a člen). Občina lahko pri opravljanju upravnih nalog sodeluje z drugo občino, tako da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Skupna občinska uprava je ena izmed oblik medobčinskega sodelovanja. Skupno občinsko upravo lahko ustanovita najmanj dve občine, navzgor število ni omejeno. Občine zagotavljajo sredstva in druge materialne pogoje za skupno opravljanje nalog skupne občinske uprave v razmerju števila prebivalcev posamezne občine do števila vseh prebivalcev občin za katere se opravljajo (ZLS, 49.c člen).

Občina zagotavlja občinske javne službe, ki jih sama določi in javne službe za katere je tako določeno z zakonom. Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina neposredno v okviru občinske uprave, z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij, z dajanjem koncesij, z vlaganjem lastnega kapital v dejavnost oseb zasebnega prava.

3.2.3 Premoženje in financiranje občine

Premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar (ZLS, 51. člen). Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve. Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od premoženja. Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva. Višino in način zagotavljanja dodatnih, sredstev določa zakon. Občina se lahko zadolži pod pogoji, ki jih določa zakon. Sistem financiranja občin temelji na Ustavi RS, ZLS, Zakona o financiranju občin (Ur. list RS, št. 80/94) in Zakonu o javnih financah.

3.2.4 Splošni in posamični akti občine

Organi in organizacije na področju javne uprave (državne uprave, izvajanja javnih pooblastil, javnih služb, lokalne samouprave) v okviru svojega delovnega področja in pristojnosti uporabljajo in uresničujejo norme upravnega prava, izdajajo in sprejemajo različne pravne akte ter opravljajo vrsto drugih nalog in dejanj.

Pravne norme delimo na :

- abstraktne, splošne pravne norme,
- konkretne, posamične pravne norme.

Abstraktne splošne norme so tiste, ki urejajo vnaprej zamišljene primere družbenih razmerij (abstraktnost) med določenimi pravnimi subjekti (splošnost), konkretne posamične pa tiste, ki urejajo konkretno določena družbena razmerja (konkretnost) med določenimi pravnimi subjekti (posamičnost) (Čebulj, 2003, str. 48).

Razlikovati moramo pojem pravna norma od pojma pravni akt. Pravni akt je torej oblika, v kateri nastajajo pravne norme. Glede na vrsto pravnih norm, ki jih vsebuje pravni akt, delimo pravne akte na splošne in posamične. Glede na to kdo jih izdaja pa na oblastne in neoblastne. Oblastne pravne akte izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Z njim se urejajo družbena razmerja v javnem interesu. Splošni pravni akti praviloma vsebujejo splošne pravne norme, posamični pa konkretne. Neoblastni pravni akti pa so tisti, ki se sklepajo med neoblastnimi subjekti (posamezniki in pravne osebe), da z njimi urejajo medsebojna pravna razmerja.

Med oblastnimi pravnimi akti vlada hierarhija, nižji pravni akti morajo biti v skladu z višjimi. Zakoni morajo biti v skladu z Ustavo, podzakonski akti v skladu z zakoni. Predpisi, ki jih sprejemajo organi lokalnih skupnosti in predpisi nosilcev javnih pooblastil pa v skladu z Ustavo in zakoni. Posamični pravni akt mora temeljiti na splošnem pravnem aktu in mora biti z njim v skladu. V sodni praksi je kar nekaj

primerov, ko so sodišča pri odločanju v posameznem sporu, razsojalo po Ustavi in zakonu, ker nižji akt ni bil v skladu z njima (Čebulj, 2003, str. 115). Ustava RS v 153. členu zahteva, da tudi posamične norme in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljijo na zakonu ali zakonskem predpisu.

Splošni akti občine so (ZLS, 65. člen):

- statut,
- poslovnik,
- odlok,
- odredba,
- pravilnik,
- navodila.

Statut je najvišji akt, ki ga sprejme občinski svet, določa temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov razen organov občinske uprave, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon. Statut sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino vseh članov. (ZLS, 64. člen). Statut občine, kot podrejen pravni akt Ustavi RS in ZLS, mora biti v skladu z njima. O morebitnih neskladnostih odloča Ustavno sodišče. V statutu so podrobno opredeljene pristojnosti občinskega sveta, župana in nadzornega odbora in občinske uprave.

Poslovnik občinskega sveta sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino prisotnih svetnikov na seji. Poslovnik je akt v katerem so določena pravila delovanja in organizacije občinskega sveta ter pravic in dolžnosti članov občinskega sveta. Poslovnik o delu sprejmejo tudi drugi organi občinskega sveta, s katerim določi način dela organa. Poslovnik organa občine ne sme biti v nasprotju s poslovnikom občinskega sveta.

Z odloki ureja občina splošne zadeve iz svoje pristojnosti. Ustanavlja organe občinske uprave in določa način njihovega dela ter ustanavlja javne službe. Proračun in zaključni račun proračuna sta odloka. Prav tako so prostorski in drugi plani razvoja v občini sprejeti v obliki odloka.

Z odredbo občina uredi določene razmere, ki imajo splošen pomen ali odreja način ravnanja v takih razmerah.

S pravilniki se razčlenijo posamezne določbe statuta ali odloka v procesu njenega izvrševanja.

Z navodili se lahko podrobneje predpiše način dela organov občinske uprave pri izvrševanju določb statuta ali odloka.

Statut, odloki in drugi predpisi občine morajo biti objavljeni v uradnem glasilu. Veljati začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. (ZLS, 66. člen).

Odlok lahko predlaga vsak član občinskega sveta, župan, občinski odbor ali določeno število volivcev v občini. Predlog odloka se pošlje županu občine. Odlok o proračunu in odlok o zaključnem računu proračuna predlaga župan. Statut, poslovnik in odloki se sprejemajo po dvofaznem postopku. V prvi obravnavi na občinskem svetu se razpravlja o razlogih, ciljih, načelih in rešitvah, ki zahtevajo sprejem določenega akta. V drugi obravnavi razpravlja občinski svet o vsakem členu odloka posamezno, na koncu pa še o odloku kot celoti. Prostorske dokumente in zazidalne načrte sprejema občinski svet v eni obravnavi, ker se postopek javne razgrnitve in s tem javne obravnave izvede pred obravnavo na seji občinskega sveta. Predhodni postopek in javna razgrnitev dokumentov je v pristojnosti župana občine. Kadar to zahtevajo potrebe občine, naravne nesreče ali pri manj pomembnih spremembah odlokov, lahko sprejme občinski svet odlok po hitrem postopku. Pri hitrem postopku sta združena prva in druga obravnava odloka na isti seji. Pri hitrem postopku se amandmaji vlagajo na seji do konca obravnave predloga odloka. Pri normalnem dvofaznem postopku se amandmaji vlagajo pred sejo. Roke in način vlaganja predpiše statut ali poslovnik občine. O predlogih drugih splošnih aktov in zaključnem računu proračuna odloča občinski svet na eni obravnavi.

Občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti. Posamični akti občine so odločbe in sklepi.

Odločbe izdajajo organi in nosilci javnih pooblastil, ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Vodijo upravni postopek po pravilih Zakona o upravnem postopku. Oblika odločbe je predpisana. Na prvi stopnji izdaja odločbe občinska uprava. Pri zadevah iz občinske pristojnosti na drugi stopnji odloča župan, če ni z zakonom drugače predvideno (ZLS, 67. člen). O pritožbah zoper odločbe izdane v upravnih stvareh iz prenesene pristojnosti odloča pristojni državni organ, ki ga določa zakon (ZLS, 68. člen)

Sklepi se izdajajo po ZLS in ZUP. Sklep izdan v upravnem postopku odloča o vprašanjih, ki se tičejo postopka. Odloča se tudi o tistih vprašanjih, ki se pojavijo kot vprašanja v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo. Sklep izda uradna oseba, ki vodi postopek, pri katerem je nastalo vprašanje, ki je predmet sklepa. Sklepi po ZLS se izdajajo predvsem kot zadnje dejanje po sprejemu posameznih aktov občinskega sveta. To so predvsem imenovanja, ki jih opravlja občinski svet.

O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče (ZLS, 69. člen).

Materialni akti in akti poslovanja občine morajo temeljiti na zakonu ali drugem zakonitem predpisu (ZLS, 70. člen).

3.2.5 Medobčinsko sodelovaje

Pred spremembo Ustave, je to poglavje določalo, da se lahko občine zaradi urejanja zadev širšega pomena povezujejo v pokrajine. Ustanavljanje pokrajin bo uredil poseben zakon, zato je novela ZLS, člene o pokrajinah črtala (Ur. list. RS, 60/07). V ZLS so ostali samo člani, ki govorijo o medobčinskem sodelovanju.

Pomeni sodelovanje dveh ali več občin zaradi skupnega urejanja in izvajanja posameznih upravnih nalog ter zaradi izvajanja skupnih razvojnih in investicijskih programov. Ustanovijo ga z aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme občinski svet vsake občine, ki pristopi k ustanovitvi takšne interesne zveze. Ustanovijo se lahko enonamenske ali večnamenske zveze (ZLS, 86. člen). Prav tako lahko dve ali več občin zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov ustavi združenje. Ustanovi se z aktom, ki ga občine ustanoviteljice predložijo v hrambo ministrstvu, pristojnem za lokalno samoupravo (ZLS, 86.a člen).

3.2.6 Nadzor državnih organov

Državni organi nadzirajo zakonitost dela organov občine. V zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (ZLS, 88. člen). Nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministristva, vsako na svojem področju (ZLS, 88.a člen). Župan mora odloke, s katerimi občina ureja zadeve iz prenesene pristojnosti najpozneje hkrati z objavo poslati pristojnemu ministristvu. Vlada oziroma ministristvo lahko odloke, za katere meni, da so nezakoniti, zadrži glede izvrševanje in jih predloži v obravnavo Ustavnemu sodišču (ZLS, 89. člen). Državni organi lahko v primeru zelo hudih kršitev tudi razpustijo občinski svet, prav tako lahko tudi razrešijo župana.

3.2.7 Varstvo lokalne samouprave

Občina lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov pri Ustavnem sodišču, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalnih skupnosti (ZLS, 91. člen). Občina lahko v upravnem sporu izpodbija konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor (ZLS, 92. člen). Državni zbor mora pred sprejetjem zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z ustavo tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje (ZLS, 94. člen).

4 SPLOŠNO O UPRAVNEM POSTOPKU

4.1 POJEM UPRAVNE ZADEVE

Upravni postopek je sistem procesnih pravil po katerih ravnaajo organi državne uprave kadar odločajo o upravnih stvareh. Po splošnem upravnem postopku morajo odločati vsi organi javne uprave (upravni organi državne in lokalne skupnosti, drugi državni organi, nosilci javnih pooblastil), ko odločajo o urejanju javnopravnih zadev med posamezniki (fizičnimi in pravnimi osebami) in državo oziroma lokalno skupnostjo. Na podlagi materialnih prepisov, ki določajo vsebino pravnih razmerij na posameznih upravnih področjih, se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov. Upravni postopek se vodi in v njem odloča, če gre za upravo zadevo (Jerovšek, 2007, str. 13).

Postopek po katerem ustrezen organ odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi, imenujemo upravni postopek. V tem postopku pristojni državni organ presoja na zahtevo posameznika ali po lastni pobudi. Postopek sestavljajo posamezna dejanja, ki si sledijo po predpisanem vrstnem redu. Pravna pravila, ki urejajo upravni postopek se razlikujejo od pravil v drugih postopkih (kazenski postopek, pravnidni postopek, nepravdni postopek). Upravni postopek je lahko splošen ali poseben.

Določbe kateri organi odločajo po ZUP navajajo 1. člen, 2.člen, 3.člen. Kdaj morajo odločati po ZUP pa 2.člen, ki govori kaj je upravna zadeva.

Po ZUP odločajo :

- organi državne uprave (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, inšpektorati),
- drugi državni organi (Državni zbor, sodišča, državni tožilec...),
- organi samoupravnih lokalnih skupnosti (občinski svet, občinska uprava, župan),
- nosilci javnih pooblastil (agencije, zbornice, javna podjetja, javni zavodi..),
- izvajalci javnih služb (gospodarske javne službe, šole, muzeji, bolnice, ko odločajo o pravicah in obveznostih njihovih uporabnikov).

Po ZUP morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (ZUP, 1.odst. 1. člena). ZUP se uporablja tudi v primerih, ko izvajalci javnih služb odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev. ZUP se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve, če ta področja niso urejena z drugim

posebnim postopkom. Gre za zagotavljanje postopkovne urejenosti in pravic v drugih primerih, ko pristojni organi odredijo ravnanja oziroma obveznosti državljanov.

Zakon o splošnem upravnem postopku v 2. odstavku 2. člena določa, da je upravna zadeva, če organ v neki stvari :

- vodi upravni postopek,
- odloča v upravnem postopku,
- izda upravno odločbo.

Upravna zadeva je opredeljena kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Zakon o splošnem upravnem postopku pa se mora uporabljati pri odločanju tudi, če zakon take obveznosti izrecno ne določa, vendar so izpolnjeni naslednji pogoji:

- da odločanje ureja norma upravnega prava, ki tudi varuje javni interes na določenem področju,
- da je po zakonu pristojen za odločanje v zadevi organ (ZUP, 1. odst. 1. člena in 1. odst. 5. člena) državne uprave, organ lokalne samouprave, nosilec javnih pooblastil, ki mu daje zakon pristojnost za odločanje v upravni zadevi,
- da iz predpisa jasno izhaja, da je potrebno v določeni konkretni zadevi sprejeti enostransko odločitev o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih ali fizični oseb (Androjna in Kerševan, 2006, str. 55).

Kako rabimo ZUP v posamezni upravni zadevi, delimo rabo na :

- subsidiarna raba ZUP,
- smiselna raba ZUP.

O subsidiarni uporabi ZUP govorimo, ko je postopek za določeno upravno področje v posebnem zakonu urejeno drugače kot v ZUP. Pri konkretnem postopanju v takšni zadevi je potrebno upoštevati oba zakona. Po določbah ZUP se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena v posebnem zakonu. V teh primerih pravila ZUP dopolnjujejo pravila posebnih upravnih postopkov, se uporabljajo subsidiarno, torej le toliko, kolikor ni posebnih predpisov oziroma procesnih določb (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 23).

Smiselna uporaba ZUP (ZUP, 4. člen) v drugih javno pravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve, če ta področja niso urejena s posebnim zakonom. V javnopravnih zadevah, ki nimajo urejenih procesnih vprašanj oziroma postopkov se smiselno uporablja ZUP. Gre za uporabo na podlagi sklepanja po podobnosti, ciljnih namenu, tipičnih lastnostih, enakem vrednotenju in urejanju podobnih razmerij in vprašanj. ZUP se smiselno uporablja predvsem v javnopravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve. Tudi, če so ta razmerja urejena z drugim posebnim postopkom, pa ta ne vsebuje določb, ki bi urejala procesna vprašanja, se zaradi zagotavljanja pravne varnosti udeležencev v postopku smiselno uporablja ZUP. Sklep

župana o imenovanju predstojnika občinske uprave je posamičen akt organa lokalne skupnosti. Ni pravni akt, vendar glede na določbo 4. člena ZUP, se njegove določbe smiselno uporabljajo tudi v takem primeru (Sodba I-Up-53/2003 z dne 14.1.2004). Občinski svet sprejme odločitev o posamičnem aktu po ZLS. Župan kot izvajalec odločitev občinskega sveta izda sklep. Pri izdaji sklepa pa se smiselno uporabi ZUP, da se zagotovi pravica do pritožbe, določi roke. ZLS namreč v svojih določbah tega ne določa, zato smiselna uporaba ZUP, da se zagotovi pravna varnost stranke v postopku (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 58 - 60).

4.2 SPLOŠNI IN POSEBNI UPRAVNI POSTOPEK

Ustava Republike Slovenije ne vsebuje posebnih določil o uporabi upravnega postopka pri upravnih organih. Na podlagi nekaterih ustavnih določb pa lahko nedvoumno zaključimo, da se splošna načela nanašajo na upravni postopek. Eno od temeljnih načel je načelo o pravni državi (Ustava RS, 2. člen), po katerem je izvrševanje oblasti vezano na ustavo in zakon. Tudi izvajanje človekovih pravic in svoboščin, ki je eno od splošnih ustavnih določb, da se le te uresničujejo na podlagi ustave. Z zakonom pa je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava še v več členih daje podlago za sprejetje zakona, ki ureja upravni postopek.

Pravila za splošni upravni postopek vsebuje ZUP. Posebni upravni postopki se uporabljajo kadar splošna pravila, ki jih vsebuje ZUP ne zadoščajo z reševanje postopkov, v posameznih upravnih področjih. Posebni upravni postopek praviloma predpiše materialni zakon, s katerim se ureja posamezno področje. To so področja carine, davčne uprave, inšpekcijske stvari itd. Vendar mora poseben materialni zakon upoštevati temeljna načela upravnega postopka (Jerovšek, 2007, str. 13).

ZUP se smiselno uporablja tudi v drugih javno pravih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve in zanje ni predpisan drug postopek (ZUP, 4. člen). Smiselno se ga uporablja tudi pri izdaji aktov občinskega sveta, ker za izdajo ni predpisan drug postopek. ZLS pa v poglavju o splošnih in posamičnih aktih občinskega sveta v 68. členu govori, da organi občine in nosilci javnih pooblastil v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku. O zakonitosti posamičnih aktov odloča v upravnem sporu pristojno sodišče (ZLS, 69. člen). Občinski svet je za odločanje v upravnih zadevah predvsem, ko tako (ZLS, 29. člen) določajo posamezni področni zakoni, pa tudi, če pride na primer do izločitve župana (ZUP, 3. člen), (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 3). Ker imajo posamični akti sodno kontrolo v upravnem sporu, je potrebno smiselno uporabiti ZUP, že pri izdaji posamičnega akta, da se v vseh postopkih zagotovi minimalne postopkovne standarde, torej tudi pri odločanju občinskega sveta. Posamični akti imenovanj občinskega sveta niso upravne odločbe, so pa posamični akti, kjer se smiselno uporablja ZUP. Gre torej za zagotavljanje postopkovne urejenosti in pravice tudi v drugih primerih, ko pristojni organi odredijo ravnanja

oziroma obveznosti državljanov. Smiselno uporabljamo ZUP tudi v primerih, ko so področja urejena s posebnim postopkom, pa ta postopek ne vsebuje vseh določb za urejanje procesnih vprašanj (Grafenauer in Breznik, 2005. str. 60). Smiselna uporaba pomeni naravi zadeve prilagojeno uporabo posameznih institutov splošnega upravnega postopka, predložiti dokazila, izjaviti se o določenih okoliščinah, se pritožiti itd. (Jerovšek, 2007, str. 15).

4.3 ZGRADBA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Določbe, ki jih vsebuje Zakon o splošnem upravnem postopku so razdeljene na pet delov, Vsak del predstavlja zaključeno celoto, vsi skupaj pa sestavljajo sistem splošnega upravnega postopka.

Prvi del – Splošne določbe zakona sestavljajo splošna pravila upravnega postopka. Temeljna načela postopka, kateri organi vodijo postopek, kaj je upravna zadeva, pristojnosti, stranke in njihovo zastopane, občevanje strank in organov, vročanje, roki, vrnitev v prejšnje stanje in stroški postopka. Ta določila se uporabljajo ves čas postopa na prvi stopnji, na drugi stopnji in tudi pri izrednih pravnih sredstvi.

Drugi del – Postopek na prvi stopnji obsega določbe o postopku na prvi stopnji, od uvedbe postopka, do izdaje odločbe na prvi stopnji. Zajema začetek postopka, zahtevke strank, splošna načela ugotovitvenega postopka, dokazovanja do izdaje odločbe na prvi stopnji. Vsebuje tudi podrobne določbe o vrsti odločb, o organu, ki izda odločbo, o roku za odločbo, o obliki in sestavi odločbe. O popravljanju pomot v odločbi i o sklepah, ki jih izdajajo med postopkom.

Tretji del – Pravna sredstva v splošnem upravnem postopku. Sestavljen je iz dveh poglavij, v prvem delu so določbe o rednem pravnem sredstvu (pritožbi) zoper odločitve na prvi stopnji. Govori o pravici do pritožbe, pristojnosti za odločanje o pritožbi, rokih za pritožbo, razlogih za pritožbo, obliki in vsebini pritožbe, odločanje organa na drugi stopnji itd. Drugi del sestavljajo določbe, ki govorijo o izrednih pravnih sredstvih zoper pravnomočne in izvršljive odločbe. To so revizija, obnova postopka, ničnost odločbe, izredna razveljavitev odločbe.

Četrti del – Izvršba vsebuje določbe o izvršbi za izpolnitev obveznosti, ki so bile naložene zavezancem z odločbo ali sklepom.

Peti del – Nadzor nad izvajanjem zakona pa ima določbe o nadzoru nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku. Končuje se z prehodnimi in končnimi določbami.

4.4 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA

Temeljna načela predstavljajo minimalne procesne standarde po katerih ravnajo organi državne uprave, kadar vodijo postopek in odločajo o upravnih stvareh. ZUP pozna devet temeljnih načel :

- načelo zakonitosti,
- varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi,
- načelo materialne resnice,
- načelo zaslišanja stranke,
- prosta presoja dokazov,
- dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
- samostojnost pri odločanju,
- pravica pritožbe,
- ekonomičnost.

Načelo zakonitosti določa (ZUP, 6. člen), da mora vsaka odločitev temeljiti na zakonu, podzakonskih predpisih ter na splošnih aktih, ki so jih izdali nosilci javnih pooblastil, kadar so takšne splošne akte izdali. Načelo zakonitosti še terja, da se predpisi uporabljajo v skladu s hierarhijo pravnih aktov. Načelo zakonitosti je temeljno načelo naše ustavnopravne ureditve, ki ima v Ustavi RS poglavje o ustavnosti in zakonitosti. Načelo zakonitosti ima poseben pomen pri odločanju o upravnih zadevah kjer prihaja do razmerja mer državnimi organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil na eni strani ter strankami na drugi strani. Zato je potrebno popolnoma izključiti kakršno koli samovoljo organov, ki vodijo postopek. Pri odločanju se uporabi predpis, ki velja v času odločanja na prvi stopnji, če zakon ne določa drugače. Pri odločanju lahko pride do ravnanja, ki ni v skladu z zakonom, zato je predvideno pravno varstvo. Zakon je predvidel redna in izredna pravna sredstva predvidena z ZUP in upravni spor, predviden že z Ustavo RS. Z njihovo uporabo je mogoče doseči razveljavitev ali spremembo, ničnost in odpravo nezakonite upravne odločbe. Če sodišče, ko presoja posamezen upravni akt, ugotovi, da je bil izdan na podlagi podzakonskega predpisa, ki ni v skladu z zakonom, odloči na podlagi zakona, kot da takega predpisa ni. (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 70 - 78). Upravni akt mora biti formalno in materialno zakonit. Formalna zakonitost pomeni, da morajo organi v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku. Materialna zakonitost pomeni, da organi odločijo o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določa materialni predpis (Jerovšek, 2007, str. 17). Načelo zakonitosti se pri sprejemu posamičnih aktov občinskega sveta kaže tako, da se za posamične akte po ZLS smiselno uporablja ZUP, prav v delu, ko zagotavlja pravno varnost. Načelo zakonitosti namreč strankam v postopku zagotavlja pravno varnost, to je pravica do pritožbe.

Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi (ZUP, 7. člen) je načelo, ki ima osnovo v ustavnih določilih. Enakost pred zakonom 14. člen Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja enake človekove pravice in temeljne svoboščine. Enako varstvo pravic 22. člen Ustave RS pa zagotavlja vsakomur varstvo njegovih pravic v postopku pred

sodiščem in drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih. V samem postopku odločanja ima organ dvojno vlogo in mora hkrati varovati zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in varovati javne koristi. Določbe 7. člena ZUP govorijo, da morajo organi strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Pri tem morajo paziti, da jih ne uveljavijo v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Uradne osebe morajo opozoriti stranko kadar menijo, da ima stranka v postopku pravico uveljaviti kakšne predpise iz materialnega predpisa. Da v postopku odločanja o pravicah, obveznosti in pravnih koristih strank nasproti njim uporabijo tiste predpise, ki so za stranko ugodnejši. Organ mora prav tako skrbeti, da nevednost in neukost stranke v postopku nista v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu. Za odločanje po ZUP splošno velja, da naloga upravnih organov, ki odločajo v upravnih zadevah, ni samo izvajanje oblasti, temveč tudi dajanje ustrezne pomoči strankam (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 85).

Načelo materialne resnice je zajeto v 8. členu ZUP, ki nalaga organu, da je potrebno v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Materialna resnica pomeni skladnost ugotovljenih in stvarnih dejstev. Zahteva se, da se ugotovljena dejstva skladajo s stvarnostjo, da ustrezajo objektivnemu, resničnemu stanju zadeve. Konkretno upravno zadevo je potrebno objektivno in vsestransko raziskati in dognati, če so ugotovljena vsa pravno relevantna dejstva. Za kršitev tega načela gre kadar je dejansko stanje napačno zmotno, pomanjkljivo ali nepopolno ugotovljeno. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev se lahko organ odloči, če tako določa zakon. Verjetnost pomeni, da si uradna oseba ustvari prepričanje o možnosti, da je neko dejstvo resnično (Jerovšek, 2007, str. 34 - 37).

Pri sprejemanju posamičnih aktov občinskega sveta to pomeni, da je potrebno ugotoviti vsa dejstva, ki bi lahko vplivala na potek sprejema posamičnega akta.

To načelo nalaga organu, ki vodi postopek, da pred odločitvijo v upravni stvari stranko zasliši. S tem ji, da možnost udeležbe in sodelovanja v ugotovitvenem in dokaznem postopku. To načelo je sestavljeno iz več pravic. Pravica udeleževati se postopka, predočiti in pojasniti postavljeni zahtevek, izpodbijati ugotovitve uradne osebe, nasprotnih strank in drugih udeležencev.

Če je postopek izveden brez zaslišanja stranke in niso podani razlogi za skrajšan postopek, predstavlja kršitev tega načela bistveno kršitev pravil postopka. Stranka lahko v tem primeru, izdano odločbo izpodbija v pritožbenem postopku, lahko predlaga obnovitev postopka, ker ji ni bila dana možnost udeležbe v njem, lahko v pravnem sporu pred Upravnim sodiščem, izpodbija zakonitost izdane odločbe. Načelo zaslišanja stranke je eno najpomembnejših procesnih pravic, s katero se daje stranki možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov (Jerovšek, 2007, str. 41).

Uradna oseba mora skladno z načelom materialne resnice ugotoviti vsa dejstva in vse okoliščine ki so pomembne za zakonito odločitev. Presoja dokazov je postopen proces zbiranja dokazov, njihovo vrednotene, presojanje glede na dokazno moč. Na koncu se skrbno in vestno opravi presoja vseh dokazov in naredi dokazni sklep. Pri obrazložitvi odločbe je potrebno navesti, kateri razlogi so ga vodili , da je verjel javnim listinam in ne navedbam prič ali ugotovitvam izvedencev. Presojo dokazov je potrebno dosledno izvesti. Postopek pa se konča, ko uradna oseba pride do notranjega prepričanja o stvarnosti stanja o katerem odloča (Jerovšek, 2007, str. 42 - 45).

To načelo določa, da mora stranka v postopku govoriti resnico. Resnično mora prikazovati dejansko stanje v vlogi, izjave mora dajati v skladu z resničnimi dejstvi in izpodbija ugotovitve uradne osebe na osnovi pravega prepričanja. Če stranka zavestno daje neresnične izjave je to razlog za izpodbijanje odločbe v pritožbenem postopku, razlog za obnovo postopka in tudi razlog za izrek ničnosti odločbe.

Uradna oseba je samostojna pri vodenju postopka, pri presoji dokazov in pri odločitvi samostojna in neodvisna. Nihče je ne sme usmerjati kako naj vodi postopek, katere dokaze naj šteje za resnične in katere ne in kako naj odloči. To načelo je treba uporabljati v skladu s pooblastili, ki jih ima uradna oseba v postopku. Samostojnost organa prve stopnje pri odločanju lahko omeji samo zakon. Organ pri odločanju potrebuje samostojnost in neodvisnost, da lahko ugotovi resnično stanje in zagotavlja spoštovanje zakonitosti. To načelo je predpogoj vsakega pravno učinkovitega delovanja. V postopku ima uradna oseba, ki vodi postopek pravico do samostojnosti. To pomeni, da tudi predstojnik organa ne sme dajati konkretnih navodil kako naj vodi postopek in kako naj odloči v konkretnem primeru (Jerovšek, 2007, str. 47 - 49).

To načelo zagotavlja stranki pravico do pritožbe. Načelo izhaja iz 25. člena Ustave RS, ki opredeljuje pravico do pravnega varstva. Ustava določa, da je zoper vsako odločitev državnega organa, organa lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil dovoljena pritožba. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba. Pravico do pritožbe izključuje ZUP kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada. Sestavni del pravice do pritožbe je tudi ustrezen pouk, o pravici do pritožbe v ustreznem izreku odločbe. Zoper odločbe na drugi stopnji ni pritožbe v nobenem primeru.

Po sprejemu posamičnega akta občinskega sveta se izda sklep in zoper te sklepe, kadar gre za imenovanja članov delovnih teles občinskega sveta ni pritožbe.

To načelo nalaga uradni osebi, da vodi postopek, hitro, brez zavlačevanja, brez povzročanja nepotrebnih stroškov za organ ali stranko. Načelo ekonomičnosti vsebuje troje načel :

- načelo hitrosti postopka, ki se doseže z zavrnitvijo izvajanja tistih dejanj, ki za ugotovitev dejanskega stanja niso bistvena,
- načelo varčnosti, ki zahteva, da se vodi postopek s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke, druge udeležence v postopku in za organ,
- načelo učinkovitosti, ki zahteva, da se preskrbi vse kar je potrebno za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravi strank ter javnih koristi.

Pri tem pa je potrebno poudariti, da načelo ekonomičnosti ne sme nikoli v nobenem primeru iti v škodo načela zakonitosti, načela materialne resnice ali načela zaslišanja stranke (Jerovšek, 2007, str. 55).

4.5 PREDSTAVITEV FAZ UPRAVNEGA POSTOPKA

Upravni postopek poteka na prvi stopnji skozi različne faze :

- začetek postopka oziroma uvedba postopka,
- ugotovitveni postopek,
- dokazni postopek,
- izdaja odločbe.

Po izdaji odločbe sledi pritožbeni postopek. Temu sledi izvršba odločbe ali sklepa, če zavezanec prostovoljno ne izpolni obveznosti. Po dokončnosti in pravnomočnosti, pa se lahko začne postopke z izrednimi pravnimi sredstvi, če so podani razlogi za uporabo izrednih pravnih sredstev (Jerovšek, 2007, str. 96).

Upravni postopek se lahko začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti (ZUP, 125. člen). Na zahtevo stranke se postopek začne, ko organ prejme vlogo, če ne gre za primere, ki se s sklepom zavržejo (ZUP, 127. člen). Po uradni dolžnosti organ začne postopek, ko pristojni organ opravi v ta namen kakršnokoli dejanje.

Organ vlogo najprej preizkusi in jo s sklepom zavrže (ZUP, 129. člen) :

- če zadeva ni upravna zadeva oziroma ni mogoče o njej odločati v upravnem postopku,
- če oseba, ki vlaga vlogo v njej ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi ali ne more biti po tem zakonu stranka,
- če vloga ni bila vložena v predpisanem roku,
- če o tej zadevi že teče upravni ali sodni postopek ali če je o zadevi že bilo pravnomočno odločeno z odločbo, s katero je stranka pridobila pravico ali ji je bila naložena obveznost. Zahtevek se zavrže tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravni predpis, na katerega se zahtevek opira, po zavrnitvi zahtevka ni spremenil.

Vloga pa se zavrže tudi, če je bila vložena pomanjkljiva in je stranka na zahtevo organa ni dopolnila v določenem roku. Zoper sklep, s katerim organ zavrže zahtevo je dovoljena pritožba (Jerovšek, 2007, str. 97).

Več zadev se združi v en postopek, če se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago in če je organ, ki vodi postopek, za vse zadeve stvarno pristojen, lahko začne in vodi en sam postopek tudi takrat, kadar gre za pravice in obveznosti več strank (ZUP, 130. člen). Zoper sklep o združitvi je dovoljena pritožba.

Stranka lahko do izdaje odločbe na prvi stopnji razširi ali spremeni postavljeni zahtevki ne glede na to, ali ima razširjeni oziroma spremenjeni zahtevki isto pravno podlago ali ne, če se tak zahtevki opira na bistvene sestavine dejanskega stanja in, če je organ pristojen za njegovo reševanje (ZUP, 133. člen). Morebitna nasprotna stranka mora biti o tem takoj obveščena. Če se dovoli sprememba ali razširitev, se o tem odloči s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba. Sprememba zahtevka na drugi stopnji ni dovoljena, ker se o spremenjenem zahtevku ni odločalo na prvi stopnji (Jerovšek, 2007, str. 98).

Stranka lahko delno ali v celoti umakne svojo zahtevo vsak čas med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe ali svoj zahtevki razširi (ZUP, 134. člen). Če je nadaljevanje postopka potrebno po uradni dolžnosti, ga organ nadaljuje. Če je bil postopek začel na zahtevo stranke, ki je postopke umaknila izda organ sklep o ustavitvi. Če je zahtevki umaknjen v pritožbenem roku ali po vložitvi pritožbe, se s sklepom postopek ustavi in odpravi že izdana odločba. Zoper sklep o ustavitvi je dovoljena pritožba (ZUP, 135. člen).

Uradna oseba, ki vodi postopek si je dolžna po uradni dolžnosti prizadevati, da bi se stranke z nasprotujočimi zahtevki poravnale (ZUP, 137. člen). Stranke se poravnajo med seboj, zato govorimo o nepravi poravnavi. Poravnava ni dovoljena, če bi bila v nasprotju z javno koristijo, z javno moralo ali s pravno koristijo drugih. Poravnava je lahko delna ali popolna. Zapisnik o poravnavi je izvršilni naslov sklenjene poravnave, izvršba se lahko opravi zoper stranke poravnave (Jerovšek, 2007, str. 100).

Pred izdajo odločbe je potrebno v ugotovitvenem postopku ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev in izdajo odločbe pomembna. Strankam pa je potrebno omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi (ZUP, 139. člen). Uradna oseba mora po uradni dolžnosti priskrbeti podatke iz uradnih evidenc, ki so potrebni za odločitev v postopku. Od stranke se tudi ne zahteva, da predloži dokaze, ki jih lažje in hitreje pridobi organ (Jerovšek, 2007, str. 101 – 102). Ugotovitveni postopek se lahko izvede kot skrajšani ali posebni ugotovitveni postopek.

Dejstva in okoliščine, ki so zbrana v ugotovitvenem postopku, je potrebno v dokaznem postopku dokazati. Dokazovanje je izvajanje načela materialne resnice, kar pomeni ugotavljanje, ali je subjektivno ugotovljeno skladno z resničnim stanjem.

V upravnem postopku ne dokazujemo splošno znanih dejstev, organu znanih dejstev, pravnih domnev, pravnih fikcij, verjetno izkazanih dejstev in notranjega državnega prava. Lahko pa se dokazuje pa se obstoj tujih pravnih norm in obstoj avtonomnega prava (Jerovšek, 2007, str. 109 – 110).

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ upravni akt o upravni zadevi. To sta odloča ali sklep, med postopkom izdaja procesne sklepe, na koncu postopka pa odločbo (Jerovšek, 2007, str. 122). Postopek na prvi stopnji je z izdajo odločbe končan. Odločba postane dokončna, ko se ne more več izpodbijati s pritožbo. Pravnomočna pa odločba postane, ko se ne more več izpodbijati v upravnem sporu pred upravnim sodiščem ali v drugem sodnem postopku (Jerovšek, 2007, str. 134).

Po izdaji odločbe v upravnem postopku lahko stranka vloži pritožbo na organ druge stopnje. Pritožba je redno pravno sredstvo, ker je navadno vedno dovoljena, razen kadar zakon ne določa drugače. O njej odloča organ druge stopnje, navadno zadrži izvršitev odločbe, do odločitve o pritožbi. O pritožbi zoper odločbo upravne enote odloča stvarno pristojno ministrstvo. O pritožbah zoper organ v sestavi ministrstva odloča isto ministrstvo v katerega sestavi je ta organ. O pritožbi zoper odločbo nosilca javnega pooblastila države odloča organ določen z zakonom, če ni določen odloča stvarno pristojno ministrstvo, ki odloča tudi zoper odločbo, iz prenesene državne pristojnosti na občino. O pritožbi zoper odločitev občinske ali mestne uprave ali nosilca javnega pooblastila odloča župan (Jerovšek, 2007, str. 138 – 139). Pritožbo lahko vloži stranka, vsaka druga oseba, če se posega v njene pravice in pravne koristi, državni tožilec ali pravobranilec. Stranka lahko izpodbija odločbo zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, zaradi kršitve materialnega prava, zaradi kršitev pravil postopka. Pritožba se vloži pri prvostopenjskemu organu v roku petnajst dni po prejemu odločbe. Ko prvostopenjski organ prejme pritožbo, jo preizkusi ali izpolnjuje procesne predpostavke. Če prvostopenjski organ meni, da je njegova odločitev zakonita, in torej ne izda nadomestne odločbe, pošlje pritožbo skupaj z dokumenti oziroma spisom o zadevi drugostopenjskemu organu v pritožbeni postopek, najpozneje v petnajstih dneh. Drugostopenjski organ najprej preveri ali pritožba izpolnjuje procesne predpostavke. O pritožbi lahko odloči šele po prejemu odgovora na pritožbo, oziroma po izteku roka za odgovor. Drugostopenjski organ po preučitvi pritožbenih navedb odloči, da pritožbo zavrže, kot neutemeljeno zavrne, pritožbo deloma ali v celoti ugodi (Jerovšek, 2007, str. 140 – 144).

Izredna pravna sredstva so namenjena izpodbijanju dokončnih in pravnomočnih odločb v primerih hujših kršitev, zaradi katerih upravni akt ne bi smel učinkovati proti strankam. Po ZUP poznamo pet različnih izrednih pravnih sredstev :

- obnova postopka (ZUP, 260. člen),
- sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom (ZUP, 273. člen),
- odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (ZUP, 274. člen),
- izredna razveljavitev odločbe (ZUP, 278. člen),
- ničnost odločbe (ZUP, 279. člen), (Jerovšek, 2007, str. 147 – 148).

Če se odločba odpravi (ZUP, 278. člen), se odpravijo že nastale pravne posledice za nazaj. Razveljavitev učinkuje od dneva razveljavitve odločbe v naprej. V do razveljavitve nastale posledice ne poseže.

Odločba izdana v upravnem postopku, se izvrši, ko postane izvršljiva (ZUP, 282. člen). Izvršljiva postane praviloma z dokončnostjo. Izvršijo se samo odločbe, ki nalagajo določeno obveznost, storitev ali dajatev, plačilo ali opustitev. Ne izvršujejo se odločbe o pravicah in pravnih koristih. Upravno izvršbo opravlja organ, ki je odločil v zadevi na prvi stopnji, če ni s predpisom določen drug organ. Opravi jo po ZUP ali po posebnem zakonu. Zoper sklep o dovolitvi izvršbe je dovoljena pritožba, ki ne zadrži izvršitve odločbe. Kadar je potrebno izterjati obveznosti iz upravne odločbe iz dolžnikovega premičnega ali nepremičnega premoženja ali deleža družbenika, se izvršba opravi po sodni izvršbi.

5 UPRAVNI SPOR KOT SODNI NADZOR NAD ZAKONITOSTJO POSAMIČNIH UPRAVNIH AKTOV

5.1 SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU

Ustava Republike Slovenije v 157. členu določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov ali organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom določeno drugo sodno varstvo.

Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

Upravni spor je sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave. V upravnem sporu se preverja zakonitost dokončnih upravnih aktov in drugih posamičnih aktov. V upravnem sporu sodi neodvisno upravno sodišče. Sodišče tako ni v nobenem hierarhičnem razmerju niti do organa javne uprave, ki je odločal v postopku niti do stranke. Tako je nadzor zaupan neodvisnim sodnikom, ki so vezani zgolj na ustavo in zakon. Zato ga imenujemo sodni nadzor nad delovanjem uprave, zajema pa vse odločitve upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. V upravnem sporu se odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Pravila in postopki nadzora so sprejeti v Zakonu o upravnem sporu – ZUS-1 (Ur. list RS, št. 105/06, 26/07), (Jerovšek, 2007, str. 163).

5.2 PRISTOJNOST

V upravnem sporu odloča Upravno sodišče Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije. O pritožbi zoper odločbo, izdane v upravnem sporu na prvi stopnji, odloča Vrhovno sodišče. O izrednih pravnih sredstvih odloča vrhovno sodišče, v kolikor zakon ne določa drugače.

Sodišče, upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo dajati sodiščem v upravnem sporu pravno in drugo pomoč.

V upravnem sporu odloča na prvi stopnji upravno sodišče :

- v vseh upravnih sporih, razen o zakonitosti aktov volilnih organov,
- obnovi sodnega postopka, če se obnovitveni predlog nanaša na njegovo odločbo.

Zakon tudi določa kdaj na prvi stopnji odloča vrhovno sodišče :

- če se odločba o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države.

Vrhovno sodišče na drugi stopnji odloča o:

- pritožbi,
- reviziji,
- v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem,
- obnovi postopka, če se obnoveni predlog nanaša na njegovo odločitev.

Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov. Vrhovno sodišče odloča na prvi stopnji in o pritožbah zoper sklepe, ki jih je izdalo upravno sodišče, v senatu treh sodnikov.

Vrhovno sodišče odloča v pritožbah zoper odločbe, ki jih je izdal senat upravnega sodišča, v senatu petih sodnikov. V sporih o pristojnosti pa v senatu treh sodnikov.

Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, sodi na sedežu in na zunanjih oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Na zunanjih oddelkih sodi sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika. Če tožnik nima sedeža ali prebivališča v Sloveniji, sodi sodišče na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo (Jerovšek, 2007, str. 177).

5.3 STRANKE V UPRAVNEM SPORU

Stranke v upravnem sporu so tožnik, toženec, zastopnik javnega interesa ter druge osebe 16. člen ZUS-1.

Tožnik je lahko :

- oseba , ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta,
- oseba, ki je po 142. členu ZUP ali po posebnem zakonu zahtevala vstop v upravni postopek in je za to izkazala pravni interes,
- zastopnik javnega interesa, ki je lahko državni pravobranilec, odvetnik ali oseba , ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika.

Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končnem postopku.

Toženec je lahko :

- država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, katere organi so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v postopku

zastopa organ države, lokalne skupnosti oziroma druge pravne osebe, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan,

- država ali lokalna skupnost ali druga oseba, v primeru da ni izdala upravnega akta (molk uprave),
- organ, ki je izdal dokončen sklep, s katerim je bila neki osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, ker je bilo ugotovljeno v postopku, da ne izkazuje pravnega interesa (Jerovšek, 2007, str. 180).

5.4 AKTI, KI SO PREDMET UPRAVNEGA SPORA

V upravnem sporu se izpodbijajo akti, ki jih v upravnih postopkih izdajajo državni organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil. Zakon določa pozitivno in negativno definicijo upravnih aktov, ki se lahko izpodbijajo v upravnem sporu. Upravni akt mora vsebovati naslednje bistvene elemente, da se lahko izpodbija v upravnem sporu :

- odločeno mora biti o pravici oziroma pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta . Gre torej za uporabo materialnih upravnih predpisov, ki priznavajo pravice in nalagajo obveznosti, pri odločanju,
- akt mora biti odločitev ali dejanje državnih organov, organov lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil,
- odločitev se mora nanašati na individualno pravico ali obveznost posameznika ali pravne osebe,
- akt mora biti izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije. To pomeni, da gre za izvrševanje materialnih upravnih predpisov,
- odločitev mora imeti obliko odločbe ali drugega javnopravnega, enostranskega, oblastvenega posamičnega akta. To mora biti obličen vsebinski akt, odločba ali vsebinski sklep, izjemoma procesni sklep, s katerim je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan (Jerovšek, 2007, str. 167).

Predmet upravnega spora so lahko tudi akti, ki so po zunanji obliki predpisi, urejajo pa posamično upravnopravno razmerje posameznika ali pravne osebe. Po obličnosti so splošni predpisi, po vsebini pa konkreten posamičen akt, zoper katerega ni mogoče začeti ustavno sodne presoje pred Ustavnim sodiščem (Jerovšek, 2007, str. 172 - 173).

V upravnem sporu se lahko izpodbijajo :

- akti , s katerim je bil na podlagi rednih in izrednih pravih sredstev postopek odločanja o zadevi končan,
- sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan (Jerovšek, 2007, str. 173).

5.5 POSTOPEK

Tožbo je potrebno vložiti v tridesetih dneh od vročitve upravnega akta. Državni pravobranilec lahko vložijo tožbo v primeru, ko ni bil stranka v postopku za izdajo upravnega akta, v dveh mesecih od vročitve upravnega akta stranki v katere korist je bil izdan. Rok za tožbo prične teči z vročitvijo upravnega akta stranki. Rok za tožbo zoper akt, izdan v obliki predpisa, s katerim se ureja posamično razmerje, prične teči z objavo akta. V primeru, da je bila vložena pobuda ali zahteva za oceno ustavnosti takega predpisa, se šteje tožba za pravočasno, če je bila vložena v tridesetih dneh od vročitve odločbe ustavnega sodišča, s katero se je sodišče izreklo za nepristojno. Rok za pravno sredstvo začne teči z vročitvijo sodne odločbe strankam.

Zakon rešuje tudi vprašanje vložitve tožbe v upravnem sporu, v primeru molka organa. Molk organa nastopi, če pristojni organ v predpisanem roku ni izdal odločbe.

Če stranka iz opravičljivega vzroka zamudi rok za opravo dejanja v postopku in ga ne more več opraviti, lahko predlaga vrnitev v prejšnje stanje. Predlog je potrebno vložiti v osmih dneh od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok, če je stranka šele pozneje zvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to zvedela. Po treh mesecih od dneva zamude ni več mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. O vrnitvi v prejšnje stanje odloči sodišče, ki mora odločiti o zamujenem dejanju.

Če sodišče v upravnem postopku odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi (spor polne jurisdikcije), odloči o stroških postopka po določilih zakona o pravdnem postopku. Stranka vselej nosi stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi.

Kadar sodišče v upravnem sporu odloča le o zakonitosti upravnega akta, nosi vsaka stranka svoje stroške.

Upravni spor se začne z tožbo, ki se vložijo neposredno pri sodišču, ki je pristojno za odločanje. Lahko se pošlje tudi po pošti ali pa vložijo neposredno na pristojnem sodišču na zapisnik. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto ali ko je bila dana na zapisnik. Če tožba ni bila vložena pri sodišču, temveč pri kakšnem drugem organu, pristojno sodišče pa jo dobi, ko poteče rok zanjo, se šteje, da je bila pravočasno vložena, če je mogoče njeno vložitev pri drugem organu pripisati nevednosti ali očitni pomoti vložnika.

Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena, kolikor zakon ne določa drugače. Organ, ki je pristojen za izvršbo lahko na tožnikovo zahtevo le to odloži do izdaje pravomočne sodne odločbe, če bi z izvršbo prizadela tožniku težko popravljivo škodo. Zahtevi za odložitev izvršbe je potrebno priložiti dokaz o vložitvi tožbe.

Zakon o ustavnem sporu predpisuje, kaj mora vsebovati tožba:

- tožnikovo osebno ime, naslov, če gre za pravno osebo polni naziv,
- upravni akt, zoper katerega je naperjena tožba,
- tožbene razloge,
- predlog, kako in v čem naj se upravni akt odpravi.

Tožnik lahko uveljavlja več tožbenih zahtevkov z eno tožbo, če so uperjene proti istemu tožencu, če temeljijo na isti pravni podlagi, če je pristojno isto sodišče.

S tožbo se lahko zahteva odprava upravnega akta (izpodbojna tožba) ali izdaja upravnega akta (tožba zaradi molka).

Ko sodišče prejme tožbo opravi predhodni preizkus, da ugotovi, če je tožba dovoljena.

Tožbo zavrže iz formalnih razlogov :

- če je tožba prehitra ali prepozna,
- če akt, ki se izpodbija, ni pravni akt ali drug posamični akt, ki se izpodbija v upravnem sporu,
- če upravno sodišče ni pristojno za tožbo,
- če tožnik ni vložil pritožbe zoper izdan upravni akt,
- če od odločitve sodišča ni mogoče pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja,
- če je že enkrat odločeno s pravnomočno odločbo v tej stvari.

Upravno sodišče odloči o tožbi na obravnavi, ki je obvezna, če so jo stranke zahtevale, sicer lahko odloči na nejavni seji, če lahko odloči na podlagi pisnih dokazov.

5.6 OBSEG PRESOJE

Sodišče odloča o sporu s sodbo, o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi z postopkom, pa s sklepom, v kolikor ni z zakonom drugače določeno. Sodišče sodi na glavni obravnavi v senatu treh sodnikov, odloča z večino.

Sodišče lahko s sodbo :

- tožbi ugodi in odpravi izpodbijani akt ter vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal v ponovni postopek,
- tožbo kot neutemeljeno zavrne,
- upravni akt odpravi in samo v okviru tožbenega zahtevka meritorno odloči o stvari.

Če pristojni organ ne odloži izvršitve upravnega akta do izdaje sodne odločbe, lahko tožnik zahteva izdajo začasne odredbe, s katero se začasno ustavijo vsa dejanja, ki so izvirala iz odločbe, ki je predmet upravnega spora.

Zoper sodbo, izdano v upravnem sporu na prvi stopnji, je dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče, v kolikor zakon ne predvideva drugače.

Pritožba se vloži v petnajstih dneh od vročitve sodbe strankam.

Sodba se sme izpodbijati (ZUS-1, 75. člen):

- zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu,
- zaradi zmotne uporabe materialnega prava,
- zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

Pri odločanju o pritožbi vrhovno sodišče lahko:

- pritožbo kot neutemeljeno zavrže,
- pritožbi ugodi, izpodbijano sodno odločbo razveljavi,
- vrhovno sodišče lahko spozna sodno odločbo prve stopnje za nično.

Zakon o upravnem sporu najprej določa, da sodišče preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Sodišče na dokazne predloge strank ni vezano in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti in pravilni odločbi. V upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Pred izdajo odločbe je treba strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, v kolikor ni s tem zakonom drugače določeno.

V upravnem sporu postane sodna odločba pravnomočna, ko je postopek pred sodiščem končan. Končan je z vročitvijo sodbe Upravnega sodišča, če ni dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče ali z iztekom 15- dnevne pritožbenega roka, če pritožba zoper sodno odločbo ni vložena ali je zamujena (Jerovšek, 2007, str. 207).

Po izdaji sodne odločbe v upravnem sporu, ZUS -1 predvideva še dve izredni pravni sredstvi, revizijo in obnovo postopka.

Zakon izjemoma dopušča revizijo (ZUS-1, 83. člen), s katero se lahko odpravijo hujše nepravilnosti pri sojenju upravnega sodišča, kadar pritožba ni dovoljena. Pri reviziji gre za omejen preizkus zakonitosti prvostopenjske sodbe. Revizija se vloži v 30 dneh od vročitve sodbe prvostopenjskega sodišča, kadar zoper odločitev ni dovoljena pritožba na Vrhovno sodišče. Če je pritožba zoper sodbo dovoljena na Vrhovno sodišče in je to o njej pravnomočno odločilo, zoper njegovo odločitev ni revizije. Revizija je dovoljena tudi zoper sklep prvostopenjskega sodišča, s katerim je ugotovljena ničnost upravnega akta (Jerovšek, 2007, str. 208). O reviziji odloča Vrhovno sodišče brez obravnave, ker se v postopku ne ugotavlja dejansko stanje

ampak se presoja pravilnost postopka in uporabljenega materialnega prava. Nasprotna stranka se lahko v roku tridesetih dni po vložitvi revizije predloži sodišču odgovor na revizijo (Jerovšek, 2007, str. 209).

Obnova postopka (ZUS-1, 96. člen) je izredno pravno sredstvo, ki omogoča stranki, ki je bila udeležena v pravnomočno končanem postopku, da na podlagi pozneje ugotovljenih napak pri odločanju sodišča ali zaradi kršitve določil postopka v upravnem sporu, zaradi česar je lahko odločitev sodišča napačna, predlaga obnovitev oziroma ponovitev sodnega postopka (Jerovšek, 2007, str. 210).

Stranka lahko v tridesetih dneh, ko je izvedela za obnovitveni razlog vloži predlog za obnovo postopka (ZUS-1, 96. člen), ki je bil zaključen s pravnomočno sodno odločbo. Po petih letih od pravnomočnosti odločbe se obnova postopka ne nore več zahtevati, razen, če se sodba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo. Ta rok ni vezan na petletni objektivni rok ampak na enomesečni subjektivni rok, ki stranki teče od dneva, ko je izvedela za obnovitveni razlog (Jerovšek, 2007, str. 211).

Zoper sodbo oziroma sklep, ki ga izda sodišče v obnovljenem postopku, so dovoljena pravna sredstva, ki so dovoljena zoper sodbo (ZUS-1, 101. člen).

Sodba, s katero sodišče nadomesti pravni akt, ga spremeni ali samo odloči se izvrši po določilih ZUP. Izvrši jo upravni organ oziroma drug organ, ki je o zadevi odločal na prvi stopnji, če gre za nedenarno obveznost. Pri denarni obveznosti pa izvrši sodbo Davčna uprava RS po Zakonu o davčnem postopku ZDavP-1. Če zavezanec nima denarnih sredstev in premičnega premoženja, se sodba izvrši na zavezančeve nepremičnine ali deleže družbenika po Zakonu o izvršbi in zavarovanju - ZIZ.

Za vprašanja postopka, ki niso urejena z Zakonom o upravnem sporu, se uporabljajo določbe zakona o pravdnem postopku.

6 POMEN IN VLOGA ZUP PRI IZDAJI AKTOV OBČINSKEGA SVETA

Organi občine

Zakon o lokalni samoupravi v 67., 68., in 69. členu govori o posamičnih aktih, ki jih sprejemajo organi lokalne skupnosti. Po določbah 67. in 29. člena ZLS so za odločanje v upravnih stvareh pristojni :

- občinski svet,
- župan,
- občinska uprava.

Seveda pri sprejemanju posameznih aktov občinskega sveta, ima občinski svet pristojnost sprejema akta, župan pa je uradna oseba za podpis posameznega akta (ZLS, 33. člen). Občinski svet je za odločanje v upravnih zadevah pristojen predvsem v zadevah, ki izhajajo iz 29. člena ZLS ter kadar pride do izločitev župana (ZUP, 38. člen). Po določbah (ZUP, 5. člena) je uradna oseba mišljena oseba, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za odločanje v upravni zadevi ali za opravljanje posameznih pristojnosti v upravnem postopku. Za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku, je lahko pooblaščen po pravilih ZUP le fizična oseba. Iz tega izhaja, da je župan kot predstavnik občinskega sveta, pristojen za opravljanje posameznih dejanj v upravnem postopku, ima status uradne osebe po ZUP. Župan in občinska uprava sta v vsaki občini (po ZUP in ZLS) dva organa, ki odločata v upravnih stvareh, sta uradni osebi.

Pri kolegijskih organih (občinskem svetu) pa izdaja odločbe v upravnih zadevah sam kolegijski organ, če ni z zakonom ali predpisom občinskega sveta določeno, da izdaja odločbe v upravnem postopku predsednik kolegijskega sveta. Kadar je za odločanje v upravni zadevi pristojen občinski svet, vodi postopek do izdaje odločbe njegov član, ki ga določi občinski svet. Uradna oseba občinskega sveta pa mora izpolnjevati pogoje za vodenje postopka, v primerih, da take osebe v občinskem svetu ni, pa vodi postopek do izdaje odločbe uradna oseba, ki izpolnjuje pogoje in jo kolegijski organ za to pooblasti (ZUP, 29. člen) , (Brezovnik, 2008, str. 6).

6.1 AKTI KI JIH IZDAJA OBČINSKI SVET

Občinski sveti sprejemajo splošne in posamične akte. Zakonska podlaga za pristojnost sprejemanja splošnih in posamičnih aktov občinskega sveta je Zakon o lokalni samoupravi, predvsem 29. člen, kjer so naštet pristojnosti občinskega sveta. Občinski svet sprejema odločitve na sejah z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Svet lahko veljavno sklepa, če je na seji prisotna večina članov občinskega sveta (ZLS, 35. člen).

6.1.1 Splošni akti občinskega sveta

Splošni akti občinskega sveta so :

- Statut,
- poslovnik občinskega sveta,
- odlok,
- sklepi,
- odredba,
- pravilnik,
- navodila.

(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

Vsi splošni akti občinskega sveta morajo imeti pravno podlago v področnih zakonih in ustavi. V primeru, da občani občine sumijo, da niso sprejeti v skladu z Ustavo in zakoni lahko zahtevajo pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije ustavno presojo. Ustavno sodišče, če ugotovi neskladje z Ustavo in zakoni posamezen ali pa del akta, ki ga je sprejel občinski svet razveljavi. Razveljavitev ponavadi velja od dneva izdaje odločbe Ustavnega sodišča.

Statut je splošni akt, ki ga sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino vseh svetnikov. V njem so podrobneje opredeljene naloge in pristojnosti, občinskega sveta, župana, nadzornega odbora, občinske uprave. Določa število komisij in odborov občinskega sveta. Vsak občinski statut tudi podrobno našteva naselja, ki sestavljajo občino, število občinskih svetnikov, našteva ožje dele občine.

Poslovnik občinskega sveta je prav tako splošni akt, ki ga sprejme občinski svet z dvotretjinsko večino prisotnih svetnikov. V njem je podrobno zapisan postopek delovanja občinskega sveta. Določeno je kako se sklicujejo seje, kdo jih vodi, kako se vodi razprava po posameznih točkah dnevnega reda. Pravice in dolžnosti članov občinskega sveta. Določa kako se sprejemajo akti občinskega sveta. Kdaj je potreben dvofazni postopek sprejema in kdaj se lahko združijo postopki.

Odloki, ki jih sprejema občinski svet z večino opredeljenih svetnikov so občinski oblastni akti. Z odloki se urejajo posamezne zadeve, ki zadevajo vse občane občine, ki je odlok sprejela. Najvažnejši odlok je proračun občine, ki se sprejema za vsako leto posebej. Prav tako je važen tudi odlok o zaključnem računu občine. Veliko je odlokov s področja urejanja okolja. Z odloki se tudi ustanavljajo javni zavodi v lasti občine.

Sklepi so akti občinskega sveta s katerimi se urejajo nekatere manj pomembne zadeve. Za določitev vrednosti točke za izračun nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča se izda sklep. Sklepi se tako kot odloki sprejemajo z večino opredeljenih svetnikov.

S pravilniki se razčlenijo posamezne določbe statuta ali odloka v procesu njenega izvrševanja.

Z odredbo občina uredi določene razmere, ki imajo splošen pomen ali odreja način ravnanja v takih razmerah.

Z navodili se lahko podrobneje predpiše način dela organov občinske uprave pri izvrševanju določb statuta ali odloka
(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

6.1.2 Posamični akti občinskega sveta

Občinski svet sprejema različne posamične akte. Večina teh se nanaša na volitve in imenovanja. Predloge pripravi komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Izvede se javno glasovanje, če ni v statutu občine drugače določeno.
(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

Posamični akti občinskega sveta so :

- sklepi o imenovanju članov komisij in odborov občinskega sveta,
- sklep o imenovanju Nadzornega odbora,
- sklep o imenovanju članov svetov javnih zavodov, agencij in skladov,
- sklep o imenovanju občinske volilne komisije,
- sklep o izvolitvi predstavnikov lokalnih interesov za volitve v Državni svet,
- sklep o imenovanju direktorja javnih zavodov, agencij in skladov.

6.1.3 Postopek sprejema aktov občinskega sveta pri imenovanju

Občinski svet sprejema posamične in splošne akte na svojih sejah, kjer skladno z statutom izvede javno ali tajno glasovanje.

Postopek sprejema je razdeljen na več faz :

- predlagatelji akta,
- gradivo za akt, ki se predlaga,
- razprava o gradivu,
- glasovanja,
- objava in veljava akta.

Predlagatelj splošnega akta je lahko župan, vsak član občinskega sveta, delovna telesa občinskega sveta in nadzorni odbor. Izjema je predlog proračuna občine in zaključni račun proračuna občine, kjer je predlagatelj izključno župan (ZLS, 33. člen).

Predlagatelj posamičnega akta občinskega sveta, ki so v glavnem imenovanja, je Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Predloge Komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja podajo svetniške skupine, če ni z statutom občine drugače predpisano.

Gradivo pri splošnih aktih pripravi predlagatelj. Veljajo poslovniška pravila, kako mora biti gradivo pripravljeno. Gradivo v delovni fazi pripravo občinska uprava. Gradivo se skupaj z vabilom na sejo pošlje svetnikom. Gradivo mora vsebovati vse potrebne sestavine glede na vrsto akta in fazo v kateri bo akt obravnavan. Uvod, ki je različen glede na fazo obravnave akta. V prvi obravnavi naj uvod vsebuje oceno stanja na področju, ki ga urejamo na novo ali spreminjamo. Razloge za sprejem akta, ki se navezuje na oceno stanja. Poglavitne rešitve in finančne posledice, če se predvidevajo. Uvod za drugo obravnavo naj navede, katere pripombe in predlogi iz prve obravnave so upoštevani in v katerih členih. Nadalje se navede katere pripombe predlagatelj ni upošteval in obrazložitev zakaj in morebitne druge spremembe. Besedilo členov je potrebno zapisati tako, da je akt sestavljen v obliki pravnih določb. To je posebno pomembno kadar posamezen akt spreminjamo, takrat je potrebno natančno napisati kateri člen, odstavek, stavek ali pa samo besedo, naslov akta, številke, črtanje členov, preštevilčenje členov se spremeni. Vsak člen mora biti obrazložen. Na kratko navedemo vsebino predlagane rešitve. Pri spremembah in dopolnitvah navedemo, v čem se predlagano besedilo razlikuje od osnovnega besedila. Sestavni del gradiva so tudi priloge, ki so lahko v pisni obliki ali na zgoščenki, če so obsežene. (Neža Vodušek, 2009, str. 26 - 27).

Tudi za posamične akte je potrebno pripraviti gradivo, ki se posreduje svetnikom skupaj z vabilom. Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja sestavi predlog o katerem se bo odločalo na seji občinskega sveta.

Na seji občinskega sveta gradivo predstavi predlagatelj. Kadar je predlagatelj župan predstavi gradivo uslužbenec občinske uprave, ki je pripravljal gradivo. Če je predlagatelj delovno telo občinskega sveta, gradivo predstavi predsednik delovnega telesa. Občinski svetnik predstavi gradivo kadar je predlagatelj. Lahko je tudi več poročevalcev, posebej takrat, ko gre za gradivo, ki vsebuje več področij. Razlikuje se tudi poročanje ali je posamezen akt v prvi ali drugi obravnavi. Pri prvi obravnavi je vsebina predstavitve predvsem ocena stanja in razlogi za sprejem akta. Pri drugi obravnavi pa je poudarek predvsem katere pripombe iz prve obravnave so bile upoštevane, posebej se tudi obrazloži katerih pripomb ni bil možno upoštevati.

Predloge Komisije za mandata vprašanja, volitve in imenovanja na seji predstavi njen predsednik.

Po končani razpravi se opravi glasovanje o predlaganem aktu. Pri splošnih aktih opravijo javno glasovanje. Akt je sprejet, če zanj glasuje potrebna večina svetnikov, ki je določena s statutom. Kadar potrebujemo za sprejem navadno večino, je akt sprejet, če je zanj glasovala večina članov sveta in je zanj glasovala večina tistih članov, ki so glasovali. Javno glasovanje se opravi z dvigom rok, z uporabo glasovalne naprave ali s poimenskim izjavljanjem. Poimensko glasujejo člani sveta, če svet tako odloči na predlog predsedujočega ali najmanj ene četrte vseh članov sveta.

Člane se pozove k poimenskemu glasovanju po abecednem redu prve črke njihovih priimkov. Član glasuje tako, da glasno izjavi »ZA« ali »PROTI« . O poimenskem glasovanju se piše zaznamek tako, da se pri vsakem članu sveta zapiše, kako je glasoval, ali pa se zabeleži njegova odsotnost. Zaznamek je sestavni del zapisnika seje.

(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

Tajno glasovaje izvede občinski svet, kadar se glasuje o imenovanjih in imamo za posamezno funkcijo več kandidatov. Tajno se glasuje z glasovnicami.

Tajno glasovanje vodi in ugotavlja izide tri članska komisija, ki jo vodi predsedujoči. Dva člana določi občinski svet na predlog predsedujočega. Administrativno - tehnična opravila v zvezi s tajnim glasovanjem opravlja tajnik občine ali javni uslužbenec, ki ga določi tajnik.

Za glasovanje se natisne toliko enakih glasovnic, kot je članov sveta. Glasovnice morajo biti overjene z žigom, ki ga uporablja občinski svet.

Pred začetkom glasovanja določi predsedujoči čas glasovanja.

Komisija vroči glasovnice članom sveta in sproti označi, kateri član je prejel glasovnico. Glasuje se na prostoru, ki je določen za glasovanje in na katerem je zagotovljena tajnost glasovanja.

Glasovnica vsebuje predlog, o katerem se odloča, in praviloma opredelitev »ZA« in »PROTI«. »ZA« je na dnu glasovnice za besedilom predloga na desni strani, »PROTI« pa na levi. Glasuje se tako, da se obkroži besedo »ZA« ali besedo »PROTI«.

Glasovnica mora vsebovati navodilo za glasovanje.

Glasovnica za imenovanje vsebuje zaporedne številke, imena in priimke kandidatov, če jih je več po abecednem redu prvih črk njihovih priimkov. Glasuje se tako, da se obkroži zaporedno številko pred priimkom in imenom kandidata, za katerega se želi glasovati in največ toliko zaporednih številk kolikor kandidatov je v skladu z navodilom na glasovnici treba imenovati.

Ko član sveta izpolni glasovnico, odda glasovnico v glasovalno skrinjico.

Ko je glasovanje končano, komisija ugotovi izid glasovanja.

Poročilo o izidu glasovanja vsebuje podatke o:

- datumu in številki seje sveta,
- predmetu glasovanja,
- sestavi glasovalne komisije s podpisi njenih članov,
- številu razdeljenih glasovnic,
- številu oddanih glasovnic,
- številu neveljavnih glasovnic,
- številu veljavnih glasovnic,
- številu glasov »ZA« in številu glasov »PROTI« oziroma pri glasovanju o kandidatih,
- številu glasov, ki jih je dobil posamezni kandidat,
- ugotovitvi, da je predlog izglasovan s predpisano večino, ali da predlog ni izglasovan, pri glasovanju o kandidatih pa, katerih kandidat je imenovan.

Predsedujoči takoj po ugotovitvi rezultatov objavi izid glasovanja na seji sveta.

Če član sveta utemeljeno ugovarja poteku glasovanja ali ugotovitvi izida glasovanja, se lahko glasovanje ponovi.

O ponovitvi glasovanja odloči svet brez razprave na predlog člana, ki ugovarja poteku ali ugotovitvi izida glasovanja, ali na predlog predsedujočega. O isti zadevi je mogoče glasovati največ dvakrat. Javnega poimenskega glasovanja se ne ponavlja.

Pri tajnem glasovanju pri volitvah in imenovanjih se v primeru neizvolitve dovolj kandidatov, se za manjkajoče kandidate ponovi kandidacijski postopek in postopek glasovanja na podlagi novega predloga kandidatur.
(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

Sprejeti splošni akti se objavijo v uradnem glasilu. Veljati začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.

Posamični akti začnejo veljati, ko se izda sklep o imenovanju. Sklep o imenovanju podpiše župan.
(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

6.1.4 Postopek razrešitve

Oseba, ki jo voli ali imenuje občinski svet, se razreši po postopku, ki ga določa poslovnik, če ni z drugim aktom določen drugačen postopek.

Postopek za razrešitev se začne na predlog predlagatelja, ki je osebo predlagal za izvolitev ali imenovanje, ali na predlog najmanj $\frac{1}{4}$ članov sveta. Če predlagatelj razrešitve ni komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, se predlog razrešitve vloži pri komisiji.

Predlog za razrešitev mora vsebovati obrazložitev, v kateri so navedeni razlogi za razrešitev.

Predlog za razrešitev se posreduje županu. Če predlog ne vsebuje obrazložitve po določilih drugega odstavka prejšnjega člena, ga župan vrne predlagatelju v dopolnitev.

Predlog za razrešitev mora biti vročen osebi, na katero se nanaša, najmanj osem dni pred sejo sveta, na kateri bo obravnavan. Oseba, na katero se razrešitev nanaša, ima pravico pisno se opredeliti o predlogu razrešitve.

Župan uvrsti predlog za razrešitev na prvo sejo sveta, do katere je mogoče upoštevati rok iz prejšnjega odstavka tega člena.

Po končani obravnavi predloga za razrešitev svet sprejme odločitev o predlogu z večino, ki je predpisana za izvolitev ali imenovanje osebe, zoper katero je vložen predlog za razrešitev.

O razrešitvi se izda pisni odpravek sklepa s pravnim poukom.

(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

6.2 IMENOVANJE ODBOROV IN KOMISIJ OBČINSKEGA SVETA

6.2.1 Odbori in komisije občinskega sveta

Postopki imenovanja odborov in komisij so določeni v poslovniku občinskega sveta. Vsaka občina ima to urejeno malo drugače. Vladna služba za regionalno politiko in razvoj, ki nudi strokovno podporo občinam je na svoji spletni strani objavila predlog statuta in poslovnika občinskega sveta, ki je uporabljen za vir tudi v tej nalogi.

Občinski svet na konstitutivni seji imenuje komisijo za potrditev mandatov članov občinskega sveta in ugotovitev izvolitve župana. Člani se izvolijo z večino vseh opredeljenih svetnikov na seji.

Občinski svet mora po določilu 30. člena ZLS imeti komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, ki se imenuje izmed članov občinskega sveta. Občinski svet pa lahko ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa. Katera delovna telesa bo imel občinski svet, se opredeli v statutu občine. Ker je število komisij in odborov občinskega sveta statutarna določba, imajo občine različno število le teh.

Predloge kandidatov za komisije in odbore pripravi, za sejo občinskega sveta Komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Predloge za člane delovnih teles občinskega sveta podajo komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja svetniške skupine. Člani komisij so obvezno občinski svetniki. Člani odborov pa so lahko tudi zunanji člani, ki bi naj bili strokovnjaki s področij, ki jih pokriva odbor v katerega so predlagani.

Člane delovnih teles sveta imenuje svet na podlagi liste kandidatov za člane, ki jo določi komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja. Lista kandidatov vsebuje predlog kandidata za predsednika delovnega telesa ter predlog kandidatov za člane delovnega telesa.

Če kandidatna lista ni dobila potrebne večine glasov, se na isti seji izvede poimensko imenovanje članov. Če na ta način niso imenovani vsi člani, se lahko predlagajo novi kandidati, o katerih se opravi posamično glasovanje na isti seji sveta.

Če tudi na način iz prejšnjega odstavka ne pride do imenovanja vseh članov delovnega telesa, se glasovanje ponovi na naslednji seji sveta, vendar samo glede manjkajočih članov delovnega telesa.

Po opravljenih volitvah dobijo sklepe o imenovanju. Sklepi, ki jih dobijo izvoljeni člani komisij in odborov, morajo vsebovati vse sestavine, kot sklepi po Zakonu o splošnem upravnem postopku, razen v določenih primerih ni potreben pravni pouk, ker na sklep ni možnih pritožb. Pravni pouk ni potreben kadar odloča oblastni organ v političnih odločitvah. Izdani sklep po ZLS je z vidika ZUP odločba, saj gre za meritorno odločanje.

Razlika med odločbo in sklepom v upravnem postopku je v tem, da se z odločbo odloči o predmetu postopka, torej o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke, ko je postopek odločanja končan in upravni organ odloči. Sklepi pa se izdajajo v postopku za posamezna procesna dejanja (sklep o zavrženju vloge, sklep o ustavitvi postopka, sklep o dovolitvi obnove postopka), (Jerovšek, 2007, str. 122).

Sklep, ki se izda v postopkih, ki se vodijo po ZLS ima z vidika ZUP status odločbe, saj se v teh postopkih meritorno odloča. Ker se ZUP smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravne zadeve, se zaradi zavarovanja procesnih dejanj uporablja tudi v sklepih, ki so izdani po ZLS.

Smiselna uporaba namreč pomeni, naravi zadeve prilagojeno uporabo posameznih institutov splošnega upravnega postopka. Pri sklepih po ZLS, da se da odločitvi določena obličnost in možnost pritožbe (Jerovšek, 2007, str. 15).

6.3 IMENOVANJE NADZORNEGA ODBORA

6.3.1 Funkcija nadzornega odbora

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Pristojnosti nadzornega odbora opredeljuje 32. člen Zakona o lokalni samoupravi. V okviru svojih pristojnosti nadzorni odbor :

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzorni odbor pri svojih nadzorih ugotavlja zakonitosti in pravilnosti poslovanja uporabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim premoženjem. Pri svojem nadzoru prav tako ocenjuje učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih proračunskih sredstev. Delo nadzornega odbora je javno. Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah poroča občinskemu svetu. Občinski svet, župan ter organi uporabnikov občinskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova priporočila.

Statut občine podrobneje določa naloge, postopke in način dela nadzornega odbora, načela za organizacijo dela in predstavljanje nadzornega odbora (Vlaj, 2006, str. 181).

6.3.2 Imenovanje nadzornega odbora

Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet v skladu z 32.a členom Zakona o lokalni samoupravi, ki na splošno ureja imenovanje. Število članov nadzornega odbora in postopek izvolitve podrobno predpisuje statut občine. Zakon predpisuje, da občinski svet imenuje člane nadzornega odbora najkasneje v 45 dneh od svoje prve seje. Prav tako zakon predpisuje, da član nadzornih odborov ne morejo biti član občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, direktor občinske uprave, delavci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Število članov nadzornega odbora je določeno v statutu občine.

Način imenovanja nadzornega odbora je zelo različen. Podrobnosti predpisujejo statuti občin, ki pa se med občinami zelo razlikujejo. Na spletni strani Vlade službe za lokalno samoupravo je objavljen osnutek statuta, ki ga v veliki meri povzemajo naše občine. Prav tako je Računsko sodišče v svojem poročilu o pregledu nadzornih odborov v letu 2005, priporočilo, da se k dajanju predlogov za člane nadzornih odborov pozove širša javnost. Takšno je tudi stališče sodbe Ustavnega sodišča (št. U-I-59/99-10), ko je presojalo nekatere člene statuta mestne občine Celje. Zaradi teh določb so nekatere občine v svojih statutih opredelile, da se objavi javni poziv Komisije za volitve in imenovanja. V javnem pozivu opredelijo do kdaj je potrebno predložiti pisne predloge komisiji. V občinah, kjer nimajo teh statutarnih določb, podajo predloge Komisiji za mandatna vprašanja in volitve, svetniške skupine.

Komisija za mandatna vprašanja in volitve pregleda predloge, ki so prispeli in oblikuje kandidatno listo ter jo posreduje občinskemu svetu. Tu moram posebej opozoriti, da statuti nekaterih občin, vsebujejo določbe o zahtevani izobrazbi in delovnih izkušnjah kandidatov za člane nadzornih odborov. Zakon o lokalni samoupravi teh omejitev ne predpisuje. Z vidika participacije občanov pri odločanju v zadevah lokalne samouprave je ta zahteva ustavno sporna. Prav tako Ustava republike Slovenije predvideva, da lahko omejitve predpiše zakonodajalec z ustavo ali zakonom. V tem segmentu je vsaka občina »država zase«, ker so pogoji za kandidiranje člana nadzornega odbora tako različni.

Občinski svet v skladu z določili statuta izvede javne ali tajne volitve. Volitve nadzornega odbora za katerega je po zakonu in statutu občine pristojen občinski svet, se opravijo po določbah poslovnika občinskega sveta. Pri javnem glasovanju je kandidat, izvoljen oziroma imenovan, če je zanj glasovala večina članov sveta in je zanj glasovala večina tistih članov, ki so glasovali. Javno glasovanje se opravi z dvigom rok, z uporabo glasovalne naprave ali s poimenskim izjavljanjem. Poimensko glasujejo člani sveta, če svet tako odloči na predlog predsedujočega ali najmanj ene četrtnine vseh članov sveta.

Člane se pozove k poimenskemu glasovanju po abecednem redu prve črke njihovih priimkov. Član glasuje tako, da glasno izjavi »ZA« ali »PROTI« . O poimenskem glasovanju se piše zaznamek tako, da se pri vsakem članu sveta zapiše, kako je glasoval, ali pa se zabeleži njegova odsotnost. Zaznamek je sestavni del zapisnika seje.

Če je v statutu določeno tajno glasovanje, se glasovanje izvede po določbah poslovnika, ki veljajo za tajno glasovanje. Kadar imamo oblikovano listo kandidatov, se glasuje za ali proti listi kandidatov, tako, da se na glasovnici obkroži beseda »ZA« ali »PROTI«.

Pri tajnem glasovanju o več kandidatih za člane nadzornega odbora, se lahko glasuje za največ toliko kandidatov, kot članov nadzornega odbora.

Kandidati je izvoljen oziroma imenovan, če zanj glasuje večina članov sveta, ki so glasovali. Pri tajnem glasovanju se za navzoče štejejo člani sveta, ki so prevzeli glasovnice.

Kako se izvedejo tajne volitve je zapisano v poslovniku občinskega sveta. Kadar se opravijo tajne volitve je kandidat izvoljen, če zanj glasuje večina članov občinskega sveta, ki so oddali veljavne glasovnice. V primeru javnih volitev pa je kandidat izvoljen, če je zanj glasovala večina opredeljenih svetnikov. Po izvolitvi pošljejo vsem, ki so kandidirali sklep o izvolitvi. Ta sklep pa ima vse predpisane sestavine v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, vključno z pravnim poukom. Na ta sklep se je možno pritožiti na Upravno sodišče.

(http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

6.4 IMENOVANJE DRUGIH PREDSTAVNIKOV V SKLADU Z ZLS IN STATUTOM OBČINE

6.4.1 Volitve predstavnikov lokalnih interesov za volitve v državni svet

Volitve v Državni svet ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (Ustava RS, 98. člen).

Člani Državnega sveta so voljeni za dobo petih let.

Splošne določbe o volitvah v Državni svet in volilne postopke za volitve predstavnikov posameznih interesov za Državni svet ureja Zakon o Državnem svetu od 1. do 42. člena in od 64. do 67. člena. Državni svetniki so voljeni prek posrednih volitev v interesnih organizacijah oziroma lokalnih skupnostih po volilnih telesih (prek elektorjev).

Pravico voliti in biti voljen za člana Državnega sveta ima državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti in mu ni odvzeta poslovna sposobnost (ZDSve-UPB1, 2. člen). Člani Državnega sveta niso voljeni na podlagi splošne volilne pravice, ampak na podlagi posebne volilne pravice, ki jo za vsako interesno skupino določa zakon in sicer glede na pripadnost posamezni interesni skupini oziroma lokalni skupnosti.

22 članov Državnega sveta, predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti. Za volitve predstavnikov lokalnih interesov se oblikuje največ 22 volilnih enot za območje ene ali več lokalnih skupnosti. S posebnim zakonom (Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet, Ur. list RS, št. 48/92), je bila Slovenija razdeljena na 22 volilnih enot, zemljepisno, zgodovinsko in interesno zaokroženih območij o teh določbah govori 38. člen.

V vsaki volilni enoti se oblikuje volilno telo, ki ga sestavljajo:

- člani predstavniškega organa lokalne skupnosti, če se člani Državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje ene lokalne skupnosti,
- izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti, če se člani Državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje dveh ali več lokalnih skupnosti, predstavnike lokalnih skupnosti izvolijo njihovi predstavniški organi. Predstavniški organi lokalne skupnosti (sveti občin) sprejemajo pravila, na podlagi katerih volijo svoje predstavnike v volilna (elektorska) telesa in kandidate za člane Državnega sveta. Elektorje in kandidate za Državni svet volijo sveti občin na tajnem glasovanju. Pravila so zapisana v statutu lokalne skupnosti.

Po Zakonu o Državnem svetu lahko vsaka lokalna skupnost (občina) predlaga po enega kandidata za člana Državnega sveta. Vsaki občini pripada po eno mesto v elektorskem telesu ne glede na število prebivalcev, na vsakih dopolnjenih 5000 prebivalcev pa še po eno.

6.4.2 Imenovanje direktorjev in članov svetov javnih zavodov

Občine v skladu z 61. členom ZLS ustanavljajo javne zavode v katerih uveljavljajo svoje ustanoviteljske pravice. Ustanovijo jih v skladu z Zakonom o zavodih (Ur. list RS, št 12/91, 17/91, 55/92, 13/93, 66/93, 45/94) z odlokom o ustanovitvi. V odloku sta člena, ki govorita o imenovanju direktorja in članov sveta zavoda.

Direktorja javnega zavoda, imenuje občinski svet na podlagi javnega razpisa po predhodno pridobljenem mnenju sveta zavoda.

Svet zavoda sestavljajo člani, ki jih na predlog Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja, imenuje občinski svet. Število članov je določeno v odloku o ustanovitvi.

6.4.3 Druga imenovanja

Občinski svet imenuje še druge predstavnike občine v razne organe, ki jih občine oblikujejo v skladu z ZLS ali pa so soustanoviteljice. To so predvsem razni skladi in agencije. S svojimi predstavniki uresničujejo svoje ustanoviteljske pravice.

6.5 OBLIKA AKTOV PO ZUP

Zakon o splošnem upravnem postopku v 210. členu govori o obliki, načinu izdaji in sestavnih delih aktov (v nadaljevanju odločba), ki se izdajajo v postopkih. Izjemoma se lahko z zakonom ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti določi, da je lahko odločba tudi drugače poimenovana. Odločbe se izdajajo pisno, v izjemnih primerih, ki jih določa zakon se lahko izdajo ustno. Obvezne sestavine pisne odločbe so:

1. uvod,
2. naziv,
3. izrek ali dispozitiv,
4. obrazložitev,
5. pouk o pravnem sredstvu,
6. podpis uradne osebe,
7. žig organa (če se odločba izda v fizični obliki), oziroma varna elektronska podpisa uradne osebe in organa,
8. številko, datum, če ni nad uvodom,
9. odredbe, komu se naj vroči (Jerovšek, 2007, str. 123).

6.5.1 Uvod

Uvod odločbe obsega (ZUP, 211. člen) :

- ime organa, ki vodi postopek in odločbo izdaja, dan seje , če odloča kolegijski organ,
- predpis o njegovi pristojnosti, ki je podlaga za izdajo odločbe (lahko je organizacijski, materialni ali postopkovni zakon ali predpis lokalne skupnosti),
- način uvedbe postopka, navesti ali se je postopek začel po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke,
- osebno ime stranke ali naziv pravne osebe,
- navedbo morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca,
- na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku.

(Jerovšek, 2007, str. 123 - 124).

Če v zadevi odloča kolegijski organ, je treba v uvod odločbe navesti dan seje, na kateri je bilo v zadevi odločeno (ZUP, 212. člen).

6.5.2 Izrek – dispozitiv

Izrek (ZUP, 213. člen) mora biti kratek in določen, če je potrebno se lahko razdeli na več točk. V izreku se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevah strank. V izreku

se lahko skladu z zakonom določijo tudi pogoji ali nalogi, povezani z odločitvijo organa o predmetu postopka.

Če se z odločbo naloži kakšno dejanje, se določi v izreku tudi v katerem roku ga je potrebno opraviti. Kadar je predpisano da pritožba ne zadrži odločbe, mora biti to biti navedeno v izreku.

V izreku se določi tudi o tem ali so nastali stroški postopka. Uradna oseba določi njihov znesek, kdo ga mora plačati, komu ga mora plačati in v kakšnem roku. Lahko pa navede, da bo o stroških postopka izdan poseben sklep.

Izrek ima obvezne in neobvezne sestavine (Jerovšek, 2007, str. 124).

Obvezne sestavine izreka so :

- odločitev o predmetu postopka,
- odločitev o vseh zahtevah stranke,
- odločitev o stroških postopka.

Neobvezne ali morebitne sestavine izreka so :

- določitev pogojev ali nalogov,
- določitev izpolnitvenega ali izvršilnega roka,
- klavzula o nesuspendivnem učinku vložene pritožbe, kar pomeni, da pritožba po ZUP ne zadrži izvršitev odločbe (Jerovšek, 2007, str. 124 – 125).

6.5.3 Obrazložitev

Obrazložitev odločbe obsega :

- razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih,
- ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le to oprto,
- razloge, odločitve za presojo posameznih dokazov,
- navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba,
- razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo,
- razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank (ZUP, 214. člen).

Če pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, se je potrebno tudi v obrazložitvi sklicevati na predpis, ki to določa.

V obrazložitvi odločbe morajo biti obrazloženi tudi tisti sklepi, zoper katere ni dovoljena pritožba.

Obrazložitev ne sme vsebovati takšnih sestavin, na podlagi katerih bi bila njegova izvršitev odvisna od nedoločenih okoliščin. Vsebina mora biti definirana tako, da je nesporno in nedvoumno izražena v obrazložitvi.

Obrazložitev v upravni zadevi ima dva dela. Prvi del vsebuje razložitev dejanskega stanja v konkretnem primeru, drugi del ali pravni del pa navaja materialne predpise, ki so podlaga za odločitev v konkretnem primeru.

Glede na obrazložitev obstajajo tri vrste odločb:

- odločba s polno obrazložitvijo,
- odločba s skrajšano obrazložitvijo,
- odločba brez obrazložitve, to je oblika uradnega zaznamka (Jerovšek, 2007, str. 125 – 126).

6.5.4 Pouk o pravnem sredstvu

Pouk o pravnem sredstvu (ZUP, 215 .člen) je poseben sestavni del odločbe, ki sledi obrazložitvi. S poukom o pravnem sredstvu se stranki sporoči, kdaj lahko vloži pritožbo zoper odločbo ali pa začne upravni spor ali kakšen drug postopek pred sodiščem.

Če je zoper odločbo dovoljena pritožba, je potrebno v pravnem pouku navesti, na koga se stranka pritoži, pri kom in v katerem roku je potrebno vložiti pritožbo, koliko znaša zanjo taksa ter da lahko pritožbo poda tudi na zapisnik pri organu, ki je odločbo izdal. Organ pri katerem je potrebno pritožbo vložiti mora biti naveden s polnim imenom in naslovom.

Če je zoper odločbo mogoč upravni spor, je treba v pouku navesti, pri katerem sodišču lahko stranka vloži tožbo in v katerem roku. V primeru, da lahko začne kakšen drug postopek pred sodiščem je potrebno navesti, na katero sodišče se lahko obrne in v katerem roku.

Če je pravni pouk v odločbi napačen, se lahko ravna vsaka stranka po veljavnih predpisih ali pravnem pouku. Če se stranka ravna po napačnem pouku, ne more imeti to zanjo nobenih škodljivih posledic. Če odločba sploh nima pravnega pouka ali če je pravni pouk nepopoln, se stranka lahko ravna po veljavnih predpisih, lahko zahteva v osmih dneh od organa, ki je odločbo izdal, naj jo dopolni. V takem primeru teče rok za pritožbo oziroma sodno tožbo od dneva vročitve dopolnjene odločbe. Kadar je zoper odločbo dovoljena pritožba, stranka pa je bila napačno poučena, da pritožba ni bila dovoljena ali da je mogoč zoper odločbo upravni spor, teče rok za pritožbo od dneva vročitve sodnega sklepa, s katerim je bila tožba zavržena kot nedovoljena, če ni stranka prej že vložila pritožbo na pristojen organ. Kadar zoper odločbo ni dovoljena pritožba, stranka pa je bila napačno poučena, da se zoper odločbo lahko pritoži in je vložila pritožbo ter zato zamudila rok za upravni spor ali drugo sodno varstvo, ji teče rok od dneva vročitve odločbe, s katero je bila njena pritožba zavržena, če ni stranka že prej začela upravnega spora (Jerovšek, 2007, str. 126 – 127).

6.5.5 Podpis uradne osebe

Odločbo podpiše uradna oseba (ZUP, 216. člen), ki jo izda (uradna oseba se navede in napiše na desni strani odločbe). Odločbo podpiše tudi uradna oseba, ki je postopek vodila oziroma je pripravila osnutek odločbe (ta uradna oseba se navede in podpiše na levi strani odločbe).

Odločbo, ki jo izda kolegijski organ, podpiše predsedujoči, če ni v tem zakonu drugem predpisu ali na podlagi ustave ali zakona izdanem poslovniku drugače določeno.

Odločba, ki nima podpisa, ni odločba, nima pravnih učinkov, ker gre za pomanjkanje personalne pristojnosti. Stranka po taki odločbi ni dolžna ravnati. Identifikacija uradne osebe je bistvena, ker stranka s tem ugotovi morebiten izločitveni razlog (Jerovšek, 2007, str. 127).

6.5.6 Žig organa

Na odločbo se odtisne žig organa, ki je odločbo izdal.

Z žigom se potrjuje verodostojnost odločbe, ki jo je izdal določen državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali organi nosilcev javnih pooblastil.

6.6 PRAVNO VARSTVO PO IZDAJI POSAMIČNIH AKTOV LOKALNE SKUPNOSTI

6.6.1 Splošno o pravnem varstvu

Pravno varstvo je državljanom in prebivalcem Republike Slovenije zagotovljeno z Ustavo, 2. člen – Slovenija je pravna država.

Nadzor nad zakonitostjo posameznih aktov lokalne skupnosti opravljajo tudi pristojna ministrstva vsak na svojem področju. Zakonsko podlago jim daje Zakon o državni upravi (Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03 ZDU-1). O nadzoru govorita 64. in 65. člen ZDU-1.

Ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v roku iz prejšnjega odstavka ne uskladi svojega predpisa z ustavo

ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki nadzoruje delo uprave lokalne skupnosti, če ugotovi, da uprava lokalne skupnosti ne ravna v skladu z zakonom in drugim zakonitim predpisom, in mora predlagati ustrezne ukrepe.

Upravni spor ureja ZUS-1, ki je sodna kontrola nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov. O zakonitosti dokončnih aktov občinskega sveta v upravnem sporu, razsoja Upravno sodišče (Ustava RS, 157. člen). Ta člen določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za neko zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Na prvi stopnji odloča Upravno sodišče Republike Slovenije, na drugi stopnji pa Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Po pravnomočnosti posamičnega akta je dovoljena še ustavna pritožba na Ustavno sodišče Republike Slovenije. Pogoj za ustavno pritožbo je, da je stranka v postopku uporabila vsa razpoložljiva pravna sredstva, da ji je bila pravnomočni upravnim aktom kršena kakšna ustavna pravica ali svoboščina.

Stranka, ki je izčrpala vsa pravna sredstva zoper posamezni upravni akt v državi, lahko vloži pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu, če lahko navede, da ji je bila kršena kakšna pravica iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

6.6.2 Zadržanje posamičnega akta občinskega sveta

Zakon o lokalni samoupravi v 33. členu daje županu pooblastilo, da zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je odločitev nezakonita ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. Župan mora navesti razloge za zadržanje in predlagati občinskemu svetu, da o zadržani odločitvi ponovno odloči na prvi naslednji seji. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta, župan opozori pristojno ministrstvo na nezakonitost odločitve. Če občinski svet ponovno prejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

V primeru, ko župan zadrži izvajanje posamičnega akta občinskega sveta, se postavlja vprašanje ali je potrebno sklep o zadržanju izročiti tudi konkretni fizični ali pravni osebi, če se odloča o njeni pravici, obveznosti ali pravni koristi. V vsakem primeru mora občinski svet ponovno glasovati o zadržanem sklepu in po tem glasovanju, če je odločitev enaka lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču. (http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/)

Občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh iz lastne pristojnosti in iz prenesene državne pristojnosti. O upravnih stvareh iz občinske pristojnosti odloča na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni z zakonom drugače določeno. O upravnih stvareh iz prenesene pristojnosti na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi stopnji pa pristojni državni organ, ki ga določa zakon. Organi občine in nosilci javnih pooblastil odločajo v upravnih stvareh in o drugih pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij v upravnem postopku.

6.6.3 Sodno varstvo po izdaji posamičnega akta lokalne skupnosti

O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov organov občine odloča v upravnem sporu pristojno sodišče (ZLS, 69. člen).

Sodno varstvo v upravnih postopkih ureja Zakon o upravnem postopku ZUS-1, ki je začel veljati 1.1.2007. Postopke na prvi stopnji vodi Upravno sodišče RS, na drugi stopnji pa jih vodi Vrhovno sodišče RS.

V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet, predsednika države in lokalne volitve. Aktov izdanih v obliki predpisa, če urejajo posamična razmerja. Drugih aktov pa, če tako določa zakon in se z njimi posega v pravni položaj tožnika (Jerovšek, 2007, str. 165 - 166).

Upravni spor je dopusten tudi, če upravni akt tožniku ni bil izdan ali ni bil vročen v predpisanem roku in v primeru javnopravnega spora med državo in lokalnimi skupnostmi, med nosilci javnih pooblastil, med lokalnimi skupnostmi, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljen drugo sodno varstvo (Jerovšek 2007, str. 166).

Zakon o upravnem sporu ZUS-1 je utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega spora, zato so v zakonu določena merila, kdaj se nek akt šteje za upravni in se lahko izpodbija v upravnem sporu. S tem je zagotovljena možnost učinkovitega pravnega varstva posameznika. V upravno sodno kontrolo je zajeto vso oblastno delovanje pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije. Pojem upravnega akta ne vključuje samo upravne odločbe ampak tudi druge oblike odločitev nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj posameznika. (Jerovšek, 2007, str. 166).

Zakon kot prvi pogoj določa, da se lahko v upravnem sporu odloča le o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, ki posegajo v pravni položaj tožnika (ZUS-1, 1.odst. 2. člena). To pomeni, da sodišče ni pristojno v upravnem sporu odločati o zakonitosti tistih aktov, ki nimajo značilnosti dokončnih upravnih aktov. Upravni akt ne pomeni le zgolj upravne odločbe ampak tudi druge odločitve nosilcev upravne funkcije, ki

posegajo v pravni položaj posameznika, čeprav ne gre za upravno zadevo. Zakon o splošnem upravnem postopku je v 4. členu določil da se tudi v zadevah, ki so mejne uporabljajo možnost izpodbijanja v upravnem sporu, če ni to podrobno urejeno z posebnim postopkom.

Posamični akti lokalne skupnosti (občinskega sveta) so predvsem akti o imenovanju direktorjev javnih zavodov, članov svetov zavodov, članov komisij in odborov občinskega sveta, članov nadzornega odbora občine, članov občinske volilne komisije, akti izdani v volilnih postopkih, elektorjev za volitve v državni svet, kandidatov za državne svetnike, ki jih imenuje občinski svet. Ker so v teh postopkih odloča o konkretnih fizičnih osebah, morajo le te imeti možnost sodnega varstva. Potrebno pa je poudariti, da upravni spor ni dopusten v primerih, ko nosilci javnih funkcij odločajo na podlagi politične diskrecije, ki jim je zaupana na podlagi demokratično pridobljenega mandata za izvrševanje oblasti (Androjna in Keševan, 2006, str. 662). V primeru aktov občinskega sveta tako sklepi o imenovanju ali razrešitvi članov delovnih teles občinskega sveta niso upravni akti, ker ne vsebujejo odločitve o pravici, obveznosti in koristi. (Sklep Vrhovnega sodišča RS I-Up-492/2002 z dne 19.9.2002). Občinski svet ima v primerih imenovanja in razreševanja članov delovnih teles občinskega sveta politično diskrecijo. Takšno diskrecijo ima občinski svet pri vseh volitvah in imenovanjih, ki jih opravi. Imenovani so tisti kandidati, ki so izvoljeni z večino v občinskem svetu, le ta pa odloča politično. Ti posamični akti niso upravni akti čeprav so akti, ki jih izdajo organi lokalne skupnosti (občinski svet), (Jerovšek, 2007, str. 172). Predmet sodnih sporov so predvsem postopki pred odločanjem na seji občinskega sveta.

Upravni spor je dovoljen v primeru kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin posameznika (ZUS-1, 4. člen), ker drugi odstavek 157. člena Ustave Republike Slovenije določa subsidiarno uporabo upravnega spora kot obliko sodnega varstva kadar se posega v ustavne pravice posameznika. V načelu je možno upravni spor sprožiti zoper vse dokončne upravne akte, razen zoper tiste, ki so v zakonu posebej navedeni, da ni mogoč upravni spor, predvsem tisti dokončni akti, zoper katere je določeno drugo sodno varstvo (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 482).

Ustava Republike Slovenije v 160. členu določa, da Ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti.

Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravnih koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa 50. člen Zakona o Ustavnem sodišču (Ur. list RS, št.15/94, 51/07 in 64/07 – ZustS).

Ustavno pritožbo se lahko vloži po pravnomočnosti sodne odločbe v upravnem sporu. Vloži jo lahko oseba, ki misli in zatrjuje, da ji je bila z dokončnim posamičnim aktom kršena kakšna človekova pravica ali temeljna svoboščina. Ustavno pritožbo ne

moremo šteti kot redno pravno sredstvo, saj presoja samo o kršitvi človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vloži se pismeno v roku 60 dni od dneva vročitve posamičnega akta zoper katerega se vlaga ustavna pritožba (Jerovšek, 2007, str. 214).

Pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu lahko vložijo stranka, ki je v svoji državi izčrpala vsa pravna sredstva zoper upravni akt, če lahko navede okoliščine, da ji je s pravnomočnim aktom kršena kakšna pravica iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodišče ne presoja ali je kršeno pravo posamezne države, ampak samo kršenje katere od temeljnih pravic in svoboščin (Jerovšek, 2007, str. 214).

6.6.4 Sodna praksa

Na spletni strani sodne prakse je objavljen sodni primer (Sodna odločba št. U 684/2002-2 z dne 24.4.2002), ko je župan občine vložil tožbo na upravni spor zaradi nezakonite odločitve občinskega sveta.

Občinski svet je na izredni seji odločal o imenovanju direktorja javnega podjetja. Postopek imenovanja je bil za župana sporen, zato je preprečil vstop imenovanega direktorja na delovno mesto. Ni pa postopal po določilih 33. člena ZLS, ki mu nalaga, da izda sklep o zadržanju in uvrsti na naslednjo sejo, da občinski svet ponovno glasuje o isti zadevi. Šele po ponovnem glasovanju, če je odločitev enaka, lahko začne postopek pred upravnim sodiščem.

Sodišče je štelo za sklep o zadržanju, dejanje župana, da prepreči vstop imenovanemu direktorju na delovno mesto. Ker pa na naslednji seji niso ponovno glasovali o spornem imenovanju, je bila tožba zavržena, z obrazložitvijo, da je bila preuranjena. V obrazložitvi je sodišče navedlo, da župan ni postopal v skladu z 33. členom ZLS, ker ni izkoristil vseh postopkov in pravnih sredstev.

Primer sodnega varstva po izdaji posamičnega akta občinskega sveta občine Tržič št. 032-14/06-25 z dne 25.4.2006, s katerim je občinski svet razrešil občinskega svetnika zaradi nezdržljivosti funkcije občinskega svetnika. Podlaga za razrešitev je bil 37.b člen ZLS, tretji odstavek, ki navaja, da funkcija člana občinskega sveta ni združljiva s funkcijo vodje notranje organizacijske enote v upravni enoti. Razrešen svetnik se je zoper sklep Občinskega sveta Občine Tržič pritožil na Upravno sodišče, ki je njegovo tožbo zavrnilo. Na zavrženo tožbo se je pritožil na Vrhovno sodišče, ki je njegovo pritožbo prav tako zavrnilo. Čeprav je v času zavrnitve pritožbe, že bila sprejeta novela ZLS (Ur. list RS, 60/07 z dne 6.7.2008), ki je spremenila 37.b člen, tako, da funkcija občinskega svetnika ni več nezdržljiva z opravljanjem del vodje notranje organizacijske enote v upravni enoti.

Pritožnik je zato vložil ustavno pritožbo zoper sodbo Vrhovnega sodišča. Na ustavnem sodišču je z svojo pritožbo uspel. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bil tretji

odstavek 37.b člena ZLS v delu, v katerem je določal nezdržljivost funkcije občinskega svetnika z opravljanjem del vodje notranje organizacijske enote, od uveljavitve Zakona o državni upravi (Ur. list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 61/04, 97/04, 123/04, 24/05, 113/05 – ZUU-1) dalje v neskladju z Ustavo.

Ustavno sodišče je razveljavilo Sodbo Vrhovnega sodišča št. Up 507/2007 z dne 9.8.2007 in sodbo Upravnega sodišča št. U 782/2007 z dne 21.6.2007. Prav tako je v izreko razveljavilo tudi sklep Občinskega sveta občine Tržič št. 032-04/06-25 z dne 25.4.2007. Občinskemu svetniku, na katerega je prešel mandat po razrešitvi ustavnega pritožnika, je prenehal mandat z vročitvijo odločbe Ustavnega sodišča Občinskemu svetu Občine Tržič. Z dnem vročitve sodne odločbe ustavni pritožnik nadaljuje z mandatom.

Ustavno sodišče je po zadnjih lokalnih volitvah v letu 2006, odločalo v dveh odmevnih primerih. Primera sta se nanašala na volitve župana v občini Izola in občini Škofja loka. Neuspela kandidata sta se najprej v skladu s 15.b členom ZLS pritožila na občinski svet. Občinski svet je njune pritožbe zavrnil, tako so nastali pogoji, da pritožnik lahko poišče sodno varstvo. V obeh primerih je bila najprej vložena tožba na upravni spor.

Vložene so bile tudi pobude za oceno ustavnosti členov Zakona o volitvah v državni zbor (Ur. list RS, št. 44/92, 62/95, 78/06 in 109/06) in Zakona o lokalnih volitvah (Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06).

Ustavno sodišče je s sodno odločbo U-1-468/06-14 z dne 17.5.2007 ugotovilo, da je Zakon o lokalnih volitvah (Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06) v neskladju z Ustavo ker ne določa, da člani volilnih odborov ne morejo biti osebe, ki so s kandidati v sorodstvenem ali njemu podobnim razmerju. Naložilo je Državnemu zboru, da neskladje z ustavo uredi v roku enega leta od objave v uradnem listu.

Pritožnik je v svoji pobudi za oceno ustavnosti menil, da ima vodenje glasovanja in ugotavljanje izida glasovanja status javnopravne stvari, člani volilnega odbora pa naj bi bili uradne osebe. Zato naj bi se v volilne postopku smiselno uporabljale določbe, ki urejajo upravni postopek, torej tudi določbe o izločitvi uradne osebe. Ker izpodbijana določba tega ne določa, naj bi bila v neskladju s členi 1., 2., 3., 14., 22. in 43. Ustave Republike Slovenije.

Zakon je Državni zbor že noveliral in se je ta določba o nezdržljivosti že uporabljala za delo volilnih odborov za volitve v DZ 2008.

Ta določba pa bo lahko večji problem predstavljala pri lokalnih volitvah, kjer je zelo veliko kandidatov in bo v manjših občinah, kjer so majhne volilne enote, problem zagotoviti takšno sestavo volilnih odborov, da bodo zadostili zakonu.

7 ŠTUDIJA PRIMERA

7.1 TEK POSTOPKOV V UPRAVNEM SPORU

Na spletni strani www.sodnapraksa.si je neveden primer upravnega spora, ki je bil vložen na podlagi zatrjevanja kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin z izdajo akta občinskega sveta (Upravno sodišče v Novi Gorici U 202/2004). Tožnik je vložil tožbo na upravno sodišče v kateri je navajal več kršitev pri sprejemu posamičnega akta občinskega sveta.

Župan Mestne občine Koper je na sejo mestnega sveta podal predlog za razrešitev podžupana AA. Mestni svet je na seji 15.7.2004 glasoval o razrešitvi AA s funkcije podžupana, (veljala je novela ZLS, kjer je podžupane imenoval in razreševal na predlog župana občinski svet). Mestni svet je z večino glasov predlagano razrešitev sprejel. Izdan mu je bil sklep o razrešitvi. Razrešeni podžupan se je pritožil na Upravno sodišče v Novi Gorici zaradi odprave nezakonitih sklepov Občinskega sveta mestne občine Koper.

Določba 2. odstavka 3. člena v času odločanja veljavnega ZUS je določala, da se lahko v upravnem sporu med drugim izpodbijajo tudi posamični akti o razrešitvah funkcionarjev, torej akt o razrešitvi s funkcije podžupana. To izhaja tudi iz 37a. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS), ki določa, da lahko zoper ugotovitev občinskega sveta o prenehanju mandata podžupan, ki mu je prenehal mandat, vloži tožbo na upravno sodišče.

Župan je menil, da je odločanje o podžupanih izključna politična odločitev, ki ne more biti predmet odločanja v upravnem sporu. Tožnik je v svojem tožbenem zahtevku opisal tudi priprave in potek seje na kateri se je odločalo o razrešitvi. Navaja, da je bil kršen Poslovnik Mestne občine, ker za potrditev mandata nadomestnega svetnika še ni potekel osem dnevni rok za pritožbo, po prenehanju mandata prejšnjemu svetniku. Po mnenju tožnika je svet nezakonito sklepal, ker je v postopku sodeloval svetnik, ki mu mandat ni bil pravilno potrjen. Prav tako je bil kršen Poslovnik, ker je župan šele na seji predlagal razširitev dnevnega reda s točko razrešitve podžupana. Tožnik meni, da za razširitev dnevnega reda ni bilo podanih razlogov v poslovniku saj ni bilo omogočeno svetnikom, da se ustrezno pripravijo. S temi dejanji župana in občinskega sveta, naj bi bilo poseženo v njegove pravice in pravne koristi, ki mu gredo v skladu z ZLS in Ustavo. Tožnik je na seji sicer poskušal doseči umik točke o potrditvi mandata nadomestnemu svetniku vendar je bil preglasovan. Zaradi bistvenih kršitev postopka, meni, da je sklep o razrešitvi nezakonit. Prav tako mu je bila kršena pravica do ugotovitve dejanskega stanja in možnost izjasniti se o vseh dejstvih.

7.1.1 Postopek na prvi stopnji

Iz sodbe izhaja, da je med strankama sporno vprašanje ali je bila tožena stranka dolžna izdati tožniku pisni akt o razrešitvi s funkcije podžupana v skladu z pravili ZUP ali ne. To vprašanje je bistveno in med strankama sporno.

Sodišče je menilo, da se ustavne pravice uresničujejo neposredno na podlagi Ustave. Zaradi njihovega učinkovitega varstva imajo lahko tudi organi lokalne skupnosti dolžnost izdati ustrezen akt tudi v primeru, če zakon izrecno za konkretno dejansko okoliščino ne predvideva izdaje posebnega akta. Zakonodajalec vseh konkretnih dejanj, ni mogel vnaprej predvideti, zato je na splošno določil, da so organi občine pri izvrševanju nalog iz svoje pristojnosti dolžni ravnati v skladu z Ustavo in zakoni. Ker Ustava zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in ker se v upravnem sporu lahko med drugim izpodbijajo posamični akti o razrešitvah funkcionarjev, pa tožnik izpodbija prav tak akt o njegovi razrešitvi s funkcije podžupana, bi tožena stranka morala zaradi tožnikove procesne pravice iz 22. člena Ustave tudi v tem primeru izdati tožniku ustrezen akt v predpisani obliki in z obveznimi sestavnimi deli po standardih ki jih določa ZUP. Med druge javnopravne stvari, ki po definiciji 2. člena ZUP nimajo značaja upravne stvari, je treba uvrsti tudi tako pomembne javno-pravne zadeve, kakršna je razrešitev občinskega funkcionarja s funkcije podžupana, sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov. To je bistveno oteženo v primeru, če ni izdan ustrezen akt po pravilih ZUP. Da v konkretnem primeru ne bi šlo za poseg v tožnikovo pravico iz 22. člena Ustave RS, bi morala tožena stranka ob smiselni uporabi ZUP izdati ustrezen akt po pravilih ZUP v predpisani obliki in z vsemi sestavnimi deli, ki jih kot obvezne določa. Šele z izdajo akta o razrešitvi (in ne z ugotovitvijo izida glasovanja o razrešitvi s funkcije) namreč nastopijo pravne posledice izida glasovanja, kajti tudi v zadevah kot je sporna razrešitev, je treba ob smiselni uporabi določb 207. člena ZUP šteti, da je o stvari odločeno šele z izdajo posamičnega akta s sestavinami predpisanimi za upravno odločbo. Določba 1. odstavka 33a. člena ZLS ne vsebuje materialnih pogojev za razrešitev, to pa pomeni, da ima tožena stranka pri odločanju o razrešitvi široko polje diskrecije, iz česar sledi, da mora biti vpliv kršitve procesnih pravil, ki niso absolutne kršitve predpisov o postopku, tudi dokazan in ne samo zatrjevan. Na splošno je dopustnost upravnega spora urejena z določbo 1. odstavka 4. člena ZUS. Vsakdo, ki v upravnem sporu zahteva varstvo svojih pravic, mora ves čas postopka izkazovati svoj pravni interes, torej mora izkazovati, da je odločitev sodišča nujna zaradi varstva njegovih pravic, saj bi mu morebitna ugodna rešitev zagotavljala neko pravico ali pravno korist, ki je brez sodne odločbe ne bi bilo pri čemer je trditveno in dokazno breme na njegovi strani. Po določbi 3. odstavka 1. člena ZUS se presojuje le posamični akti in dejanja, s katerimi se posega v ustavne pravice, vendar skladno z načelom subsidiarnosti upravnega spora, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, kar implicitno predpostavlja dopustnost sodnega varstva.

Sodišče je na prvi stopnji pritrdilo pritožniku, odpravilo sklep o razrešitvi s funkcije podžupana Mestne občine Koper in zadevo vrnilo toženi stranki v ponovno odločanje.

7.1.2 Postopek na drugi stopnji

Toženec se je pritožil na Vrhovno sodišče, ki pa je zavrnilo tožbo tožnika v delu, ki se nanaša na sklep o razrešitvi s funkcije podžupana.

Z ugotovitvijo izida glasovanja o razrešitvi s funkcije so tudi nastopile pravne posledice izida glasovanja in ne šele z izdajo pisnega akta o razrešitvi, kot to zmotno meni prvostopno sodišče. Ker za imenovanje in razrešitev podžupana ne obstajajo predpisana objektivna merila in pogoji, temveč zgolj politična merila in gre tako pri razrešitvi podžupana za politično odločanje o notranji razdelitvi funkcij med člane političnega organa, v konkretnem primeru ne pride v poštev uporaba 4. člena ZUP v povezavi z določbo 210. člena ZUP. Uporaba določil o obliki in sestavnih delih odločbe je namreč v primeru čistega političnega odločanja nemogoča in nesmotrna.

Tožena stranka vlaga zoper sodbo sodišča prve stopnje pritožbo zaradi bistvene kršitve določb postopka in zmotne uporabe materialnega prava ter Vrhovnemu sodišču RS predlaga, da izpodbijano sodbo razveljavi in tožbo zavrže oz. sodbo spremeni tako, da tožbeni zahtevek v ugodilnem delu zavrne, tožniku pa naloži plačilo stroškov pritožbenega postopka. Meni, da bi sodišče moralo pri predhodnem preizkusu tožbe v skladu z določilom 2. točke 1. odstavka 34. člena ZUS tožbo kot prezgodnjo zavreči, saj jo je tožnik vložil, še preden mu je bil vročen dopis, za katerega sodišče meni, da predstavlja akt o razrešitvi. Sodišče je kljub nasprotovanju tožene stranke dopustilo razširitev tožbenega zahtevka, pri čemer pa izjave tožnika na glavni obravnavi ne kažejo, da bi tožbeni zahtevek objektivno natančno označil, temveč je sporni dopis navedel zgolj kot del dejanskega stanja, na katerega je oprl svoj tožbeni zahtevek. Sodišče je tako prekoračilo meje tožbenega zahtevka in tožbeni zahtevek samo oblikovalo na podlagi tožbenih razlogov, česar pa ne bi smelo storiti. Sodišče je tudi zmotno uporabilo določbo 22. in 25. člena Ustave RS. V konkretnem primeru ni šlo za oblastno odločanje o posameznikovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih, temveč zgolj o politični odločitvi političnega organa, katerega član je tudi tožnik, ki je sodeloval v postopku odločanja. Predpisi ne določajo pogojev in kriterijev za imenovanje podžupana, temveč gre zgolj za politično odločitev župana, koga bo občinskemu svetu predlagal za podžupana. V obravnavanem primeru je predlog župana o razrešitvi dobil potrebno večino glasov in je bil tožnik politično preglasovan. Tožniku ne gre sodno varstvo po 3. odstavku 120. člena Ustave RS, saj ni odločal upravni organ ali nosilec javnega pooblastila, temveč občinski svet. Sodišče je napačno uporabilo določila 4. člena ZUP in s tem povezano določbo 210. člena ZUP o obliki in sestavnih delih odločbe. Postopek razrešitve podžupana je zakonsko urejen, določila ZUP pa se uporabljajo v drugih javnopravnih stvareh, v kolikor odločanje ni urejeno s posebnim postopkom. Imenovanje in razrešitev podžupana je urejena v 33a. in 37a. členu ZLS ter v 45. in 46. členu Statuta Mestne občine ... Podžupan se tako razreši na predlog župana s tajnim glasovanjem, podžupan pa je razrešen, če je za razrešitev glasovala večina vseh članov občinskega sveta. V primeru razrešitve podžupana ne gre za upravno odločanje, niti za odločanje v javnopravnih stvareh, temveč zgolj za politično odločanje političnega organa o notranji razdelitvi funkcij med člane organa. Sodišče

bi moralo že iz tega razloga v skladu z določili 1. točke 1. odstavka 34. člena ZUS tožbo zavreči. Dopis z dne 19.7.2004, s katerim je župan Mestne občine ... obvestil tožnika o njegovih pravicah in dolžnostih po prenehanju funkcije podžupana, ni akt, ki bi ga sodišče lahko štelo za akt o razrešitvi. Omenjeni dopis je zgolj strokovno tehnične narave in se nanaša na pravice in obveznosti iz delovnega razmerja. Ta dopis tudi ni izdal občinski svet temveč župan. Tožniku je bil dne 6.8.2004 vročen sklep občinskega sveta o razrešitvi, zoper katerega pa se ni pritožil. Tudi v primeru, če bi bilo stališče sodišča pravilno, da sporni dopis predstavlja akt o razrešitvi, ter da je potrebno smiselno uporabiti pravila upravnega postopka, pa tožena stranka meni, da je sodišče zmotno uporabilo določbo 3. točke 1. odstavka 60. člena ZUS, saj bi moralo v tem primeru v skladu z določili 2. točke 1. odstavka 25. člena ZUS vsebinsko presoјati, ali je neupoštevanje pravil postopka vplivalo ali bi to moglo vplivati na zakonitost oz. pravilnost odločitve.

7.2 SKLEPNE UGOTOVITVE

Primer je zanimiv, ker sta dve sodni instanci odločili različno. Na prvi stopnji se je Upravno sodišče postavilo na izhodišče, da je razrešitev podžupana postala pravno veljavna šele z izdajo akta o razrešitvi. Vrhovno sodišče pa se je postavilo na povsem drugačno izhodišče, da je razrešitev veljavna z ugotovitvijo izida glasovanja o razrešitvi. Imenovanja in razrešitve članov delovnih teles so politične odločitve in po ureditvi ZLS, ki je veljala v letu 2004 tudi podžupana. Predlogi o imenovanjih in razrešitvah potrebujejo za uveljavitev večino v občinskem svetu. V teh postopkih ne gre za odločanje v upravnih zadevah ampak za politično odločanje, kako bodo razdeljene funkcije v občinskem svetu.

ZUP se v teh primerih samo smiselno uporablja zaradi pravnega varstva strank. Dopis, ki ga je prejel razrešeni podžupan ni upravni akt ampak zgolj tehnična navodila za ravnanje po razrešitvi. Razrešeni podžupan je funkcijo opravljal poklicno in z razrešitvijo se mu je prekinilo delovno razmerje z občino. Prejel pa je sklep občinskega sveta o razrešitvi s funkcije podžupana na katerega pa se ni pritožil.

Vrhovno sodišče je v nasprotju z upravnim sodiščem menilo, da je razrešitev veljavna z ugotovitvijo izida glasovanja in ne z izdajo akta o razrešitvi. Iz obrazložitve sodbe je razvidno, da sodišče meni, da to velja tudi za člane delovnih teles občinskega sveta. Postavlja se vprašanje, če enako velja tudi za izvolitev članov nadzornega odbora, da je z ugotovitvijo izida glasovanja imenovanje veljavno. Potem se moramo vprašati ali je potem lahko dana županu možnost, da zadrži sklep o imenovanju članov nadzornega odbora.

8 PREDLOGI ZA SPREMEMBE ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI

Zakon o lokalni samoupravi je bil v prvi verzijo sprejet v decembru 1993 in objavljen (Ur. list RS, št. 72/93 z dne 31.12.1993) je bil večkrat noveliran, zato je bilo že dvakrat sprejeto uradno prečiščeno besedilo (Ur. list RS, št. 100/2005 in Ur. list RS, št. 94/2007). Trenutno ni v zakonsko proceduro vložena nobena sprememba ZLS. Tudi normativni program dela Vlade RS za leto 2009 ne predvideva sprememb ZLS.

8.1 PRISTOJNOSTI ŽUPANA

8.1.1 Volitve župana

Začetek delovanja lokalne samouprave in s tem novih organov občin, so spremljale mnoge težave. Ena od njih je bila tudi pomanjkljiva zakonodaja. Prav tu lahko iščemo vzroke za spreminjanje ZLS. Če se omejimo samo na najbolj bistvene spremembe, ki so se dogajale. Noveli iz leta 1997 in 1998 sta spremenili odnos med županom in občinskim svetom, podrobneje definirali pristojnosti nadzornega odbora, kot tretjega organa občine. V prvem mandatu se je namreč pokazalo, da ureditev v kateri župan ni odgovoren občinskemu svetu povzroča blokade, zlasti tedaj, ko župan in večina v občinskem svetu nista enakega političnega pogleda. Zakonodajalec se je odzval s spremembo zakonodaje. Župan je dobil novo pristojnost, to je vodenje dela občinskega sveta, sklicuje in vodi seje. S to spremembo je zakonodajalec želel doseči odpravo blokad, da bodo župan in občinski svet prisiljeni k sodelovanju.

V praksi se je žal izkazalo, da ta ureditev ni odpravila vseh blokad v razmerju občinski svet – župan. Pooblastila župana so zelo velika, ker ima pristojnost sklicevanja sej občinskega sveta, se župani poslužujejo prakse, da ne sklicujejo sej občinskega sveta, ali pa sklicujejo dopisne seje, ko imajo vse možnosti sklicati redne seje itd.

Predlog spremembe ZLS :

Sprememba volilnega sistema, prehod na posredne volitve župana
(Vlaj, 2006, str. 138).

Taka ureditev bi odpravila blokado, ki nastane v občinskem svetu kadar župan in večina v občinskem svetu ne pripadata isti politični opciji. S prehodom na posredne volitve župana bi večina v občinskem svetu izvolila župana. Občinski svet bi dobil s to ureditvijo več pristojnosti, ker je sedaj v praksi preveč podrejen županu.

8.1.2 Nezdržljivost funkcije župana in poslanca

Pri pripravi novele ZLS v letu 2007 je bil eden od predlogov tudi, da opravljanje funkcije župana in poslanca nezdržljivo. Predlog je šel v smer, da se omeji samo župane velikih občin. Na koncu ta predlog ni dobil zadostne podpore v Državnem zboru. Tako smo velikokrat priča paradoksu, da se župan – poslanec v domačem okolju razburja, da je zakonodaja nedorečena, da pristojnosti niso jasne itd. Ko pa dobi kot poslanec v obravnavo predlog, ki bi lahko zadeve popravil glasuje proti, ker ureditev ni v interesu večine v DZ. Vsak poslanec ima tudi možnost vlaganja zakonskih predlogov, da se zakonodaja izboljša, pa nismo velikokrat priča teh pobud s strani poslancev – županov. Iz njihovih dejanj večkrat izhaja, da bolj ovirajo kot pomagajo reševati pomanjkljivo zakonodajo na področju lokalne samouprave.

Trenutno je v pripravi Zakon o integriteti v javnem sektorju, ki v 23. členu predvideva nezdržljivost funkcije poslanca z funkcijo župana in podžupana.

Pri pripravi predloga zakona se je zasledoval cilj, da se prepreči korupcija med nosilci javnih funkcij. Trenutno veljavna ureditev, da imamo lahko v isti osebi župana in poslanca je sporna tudi z vidika korupcije. Pa tudi z vidika ustavne ureditve delitve oblasti na tri veje.

8.1.3 Zadržanje odločitve občinskega sveta

Županu 33. člen, 6. odstavek, ZLS dopušča zadržanje odločitve občinskega sveta. Obstaja možnost zlorab, predvsem pri imenovanjih, ki jih opravi občinski svet. Sankcije za kršitve – samo politična odgovornost.

V 33. členu ZLS, 6. alineja, se doda v prvem stavku nov tekst :

» razen odločitev pri volitvah in imenovanjih«

Spremenjen prvi stavek bi se glasil :

Župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni da je nezakonita, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, **razen odločitev pri volitvah in imenovanjih**, in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje.

S tako zakonsko dikcijo bi lahko preprečili, da župani blokirajo imenovanje članov raznih odborov, ki jim niso po volji.

8.2 DELOVANJE NADZORNEGA ODBORA

8.2.1 Imenovanje nadzornega odbora

Nadzorni odbor imenuje občinski svet najkasneje v 45 dneh po svoji prvi seji (ZLS, prvi odstavek, 32a. člena). V praksi pa se tega določila drži zelo malo občin, ker ZLS ne predvideva nobenih sankcij. V večini primerov si župani poskušajo zagotoviti, da so za člane nadzornega odbora izvoljeni predstavniki, ki jih predlaga občinska koalicija. Nadzor nad javno porabo bi morala imeti opozicija v občinskem svetu. Primer takšne prakse je Državni zbor, kjer je predsednik Komisije za nadzor proračuna vedno iz vrst opozicije.

Člani nadzornega odbora so sicer, po imenovanju praktično nerazrešljivi, ker veljajo za njih iste določbe ZLS 37a. člena, kot za občinske svetnike in župana. Ta določila jih varujejo pred političnimi pritiski tako župana kot občinskega sveta, da so lahko pri svojem delu neodvisni.

Za učinkovito delo Nadzornikov je potrebno le te izobraziti. Dober nadzornik mora predvsem poznati zakonodajo po kateri delujejo njegovi nadziranci. Smiselno bi bilo uvesti obvezno licenco za člane nadzornega sveta, ki si jo morajo pridobiti v zakonsko določenem roku po imenovanju. Ta določba bi bila boljša od ureditve, ki jo sedaj na priporočilo Računskega sodišče uvajajo nekatere občine, da v občinski statut zapišejo, da morajo imeti člani nadzornih odborov določeno stopnjo izobrazbe. Nadzornik, ki popolnoma nič ne pozna zakonskih podlag za delovanje lokalne samouprave, čeprav ima visoko stopnjo izobrazbe, še vseeno potrebuje dodatna znanja s področja javnih financ in prava

Predlog spremembe ZLS :

V 32a. členu dodati alinejo, ki uvaja licenco za člana nadzornega sveta.

Trenutno občinski statuti zelo različno urejajo pogoje za člane nadzornega odbora. V nekaterih občinah ni nobenih pogojev za člane. Posamezne občine pa predvidevajo, da morajo člani nadzornih odborov imeti ustrezno izobrazbo. Takšna različna ureditev v občinah bi odpadla, če bi v zakon zapisali, da nadzorniki v določenem roku pridobijo licenco za člana nadzornega odbora (neglede na izobrazbo). Takšno ureditev poznajo v gospodarskem sektorju, kjer je obvezna pridobitev licence za člane nadzornih svetov gospodarskih družb.

8.2.2 Pristojnosti nadzornega odbora

Čeprav je bil ZLS v noveliran v členih o nadzornem odboru, pa še vedno ni rešil vseh vprašanj v zvezi s pristojnostmi. Občine sicer lahko podrobneje opredelijo pristojnosti še v občinskem statutu. Največ nesoglasij se pojavlja ravno pri nadziranju javnih

zavodov, katerih ustanoviteljica je občina in ti zavodi del sredstev pridobivajo na trgu (javne lekarne, javna komunalna podjetja itd.). Dikcijo 32. člena ZLS bi bilo nujno bolj jasno zapisati. Sedanji 32. člen, prve tri alineje dopuščajo različno razlago. Obstaja namreč dilema ali s tem, ko je ustanovitelj javnega zavoda občina in je tako vse premoženje tega zavoda v lasti občine v skladu z prvo alinejo »opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine« nadzorni odbor, lahko pregleda tudi poslovanje zavoda ali ne. Glede na to, da v primeru negativnega poslovanja občina iz proračuna pokrije izgubo, bi bilo smiselno, da lahko nadzorni odbor pregleda poslovanje. Nadzorni odbori se sicer v primerih, ko zakonska dikcija ni povsem jasna, obračajo po informacije na Računsko sodišče in Ministrstvo za finance vendar so ti odgovori takšni, da jih je možno razlagati na več načinov.

V primeru, če se nek javni zavod odloči, da nadzornemu odboru ne bo dovolil pregleda, nadzorni odbor nima nobenih možnosti ukrepanja. Lahko samo seznanijo občinski svet in javnost ter terja politično odgovornost.

Predlog za spremembo ZLS:

Bolj jasna dikcija 32. člena v delu, ki opredeljuje kje nadzorni odbor opravlja nadzor.

Z jasno dikcijo, kaj nadzira nadzorni odbor, bi odpadla vsa izmikavanja nekaterih javnih zavodov, da onemogočajo nadzor nad svojim delovanjem.

9 ZAKLJUČEK

V Sloveniji smo v zadnjih osemnajstih letih priče velikih sprememb. Sprejeli smo novo Ustavo, ki je postavila temelje za spremembo ureditve lokalne samouprave. Star komunalni sistem smo zamenjali s sodobnim sistemom lokalne samouprave. Ločila se je državna uprava od lokalne samouprave. Seveda se je s sprejetjem zakonodaje v letu 1994 sistem šele začel graditi. Področna zakonodaja se je večkrat spreminjala. Odpravljene so pomanjkljivosti, nekatere odločitve so uvajale spremembe in izboljšave. Lokalna samouprava je živ sistem, ki še vedno terja skrbno obravnavo. K uvajanju sprememb je potrebno pristopiti skrbno in premišljeno, z opravljeno široko javno razpravo v kateri morajo sodelovati lokalne skupnosti oziroma zainteresirana javnost in stroka. Uvajanje ad hoc rešitev lahko naredi več škode kot koristi.

V starem komunalnem sistemu, smo imeli veliko manjše število tako imenovanih komun, kot imamo sedaj občin. Trenutno imamo 210 občin, po vsej verjetnosti pa proces, glede števila občin še ni končan. Tako imamo sedaj zelo različne občine glede na velikost in število prebivalcev. Naloge, ki so iz izvirne ali pa iz prenesene pristojnosti, pa so za vse občine enake. Zakonodaja sicer predvideva prenos določenih nalog na skupne medobčinske uprave, kar pa se v praksi še ni dovolj zaživel.

Odnosi med tremi organi občine županom, občinskim svetom in nadzornim odborom so sicer določeni v ZLS. Vendar pa prihaja do zapletov, ki so tudi velikokrat posledica nedorečene zakonodaje.

Po sprejemu splošnih in posamičnih aktov občinskega sveta imamo več nivojev kontrole zakonitosti. Prvi varuh zakonitosti je župan, ki ima možnost ukrepanja če meni, da je posamezen akt v neskladju z ustavo in zakoni. Za splošne akte občinskega sveta je sodna instanca Ustavno sodišče, ki presoja o zakonitosti in skladnosti posameznega splošnega akta z ustavo in zakoni. Za posamezne splošne akte je zagotovljeno sodno varstvo na Upravnem sodišču, kjer se sproži upravni spor, pritožbeni organ na drugi stopnji pa Vrhovno sodišče. Ustavno pritožbo pa se lahko vloži na Ustavno sodišče, kjer stranka dokazuje kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Po izčrpanju vseh pravnih sredstev v Sloveniji, se lahko vloži še pritožna na Sodišče evropske skupnosti v Strasbourgu.

Prenovljen ZUS-1, ki je začel veljati 1.1.2007 je utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega prava. V njem je določeno kateri upravni in drugi javnopravni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu. Naša raziskava je pokazala, da posamični akti, ki jih sprejema občinski svet, niso upravni akti, kot jih pozna ZUP. Vendar pa imajo nekatere elemente, ki so tudi v ZUP. Lahko bi rekli, da so mejni primeri, ko se po uporabljata tako ZLS kot ZUP. Nekatere oblike aktov po ZUP se uporabljajo prav zaradi sodnega varstva, kadar gre za posamezne akte občinskega sveta. Predvsem pri izdaji aktov volilnih organov je potrebno zagotoviti sodno varstvo.

Ločiti moramo uporabo ZUS-1 pri odločitvah, ki so politične narave. Funkcije v odborih in komisijah občinskega sveta so politične narave. Njihova sestava je odvisna od politične večine v občinskem svetu. Sama izvolitev ali razrešitev na posamezno funkcijo ne more biti predmet upravnega spora. Tako je odločilo tudi Vrhovno sodišče RS v obravnavanem primeru te naloge. Kadar so imenovanja in razrešitve urejene s postopki v ZLS je potrebno upoštevati te postopke in jih izvajati.

Kot ena od oblik varstva zakonitosti je tudi županovo zadržanje sklepov občinskega sveta, če meni, da so v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine. V sodni praksi sem našla primer, ko je župan zadržal sklep o imenovanju direktorja javnega zavoda. Ker pa je v ZLS predvideno, da se mora opraviti na naslednji seji ponovno glasovanje o zadržanem sklepu, v omenjenem primeru, pa to niso storili, je sodišče tožbo kot preuranjeno zavrglo.

Največ sodne prakse, je o sporih v volilnih zadevah. Nekateri spori so bili tudi podlaga za spremembo zakonodaje. Tako je spor glede sestave volilnih odbor na zadnjih lokalnih volitvah prinesel spremembo zakona. Po ZUP se je povzelo, da ne morejo biti člani volilnih odborov, ki so s kandidatom v sorodstvu, zakonski zvezi ali drugem razmerju po ZUP.

Kot sem že na začetku poudarila je lokalna samouprava, živ organizem, ki se stalno spreminja in prilagaja izzivom sodobnega časa. Tudi v državah, ki so podpisnice Evropske listine o lokali samoupravi in imajo na tem področju že dolgoletno prakso, še vedno spreminjajo in prilagajajo zakonodajo. Tako se bo zakonodaja na tem področju tudi v Sloveniji še večkrat dopolnjevala. Pričakujem večje spremembe na zakonskem področju z uveljavitvijo pokrajin, ko se bodo odnosi med državo, pokrajino in občino spreminjali. Vsak projekt uvajanja novitet potrebuje svoj čas, da se spoznajo vse pomanjkljivosti, ki jih je potrebno popraviti.

LITERATURA

ANDROJNA, Vilko in KERŠEVAN, Erik, Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2006.

BREZOVNIK, Boštjan, Pristojnosti slovenskih občin, Lex localis, Maribor, 2/ 2008

ČEBULJ, Janez in STRMECKI, Mik, Upravno pravo, Visoka upravna šola, Ljubljana, 2003.

GRAFENAUR, Božo in BREZNIK, Janez, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana, 2005.

GRAFENAUER, Božo, BREZOVNIK, Boštjan, ŽELEZNIK, Milan, Upravni postopki v občinah, Lex localis, Maribor, 2009.

JEROVŠEK, Tone, Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.

KAVČIČ, Igor in GRAD, Franc, Ustavna ureditev Slovenije, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1999.

KOCJANČIČ, Rudi, in drugi, Ustavno pravo, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998

VLAJ, Stane, Lokalna samouprava, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998.

VLAJ, Stane, Lokalna samouprava, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

VIRANT, Gregor, Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002.

VODUŠEK, Neža, Vodenje seje občinskega sveta, Glas občin, 2008, 1/2008, Združenje občin Slovenije, Ljubljana 2008, str.16 in 17.

VODUŠEK, Neža, Vodenje seje občinskega sveta, Glas občin, 2008, 2/2008, Združenje občin Slovenije, Ljubljana 2008, str.20 in 21.

VODUŠEK, Neža, Vodenje seje občinskega sveta, Glas občin, 2008, 3/2008, Združenje občin Slovenije, Ljubljana 2008, str.20 in 21.

VODUŠEK, Neža, Vodenje seje občinskega sveta, Glas občin, 2009, 1/2009, Združenje občin Slovenije, Ljubljana 2009, str.26 in 27.

VIRI

Predpisi

Ustava RS. Uradni list RS, št.33I/91I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Zakon o davčnem postopku. Ur. list RS, št. 117/06, 125/08.

Zakon o Državnem svetu. Ur. list RS, št. 44/92, 76/05, 100/05.

Zakon o državni upravi. Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 83/03, 61/04, 97/04, 123/04, 24/05, 93/05.

Zakon o financiranju občin. Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 79/99, 90/05, 32/06, 123/06, 57/08.

Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/ 02, 127/06, 14/07, 109/08.

Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS, št. 94/07 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 60/07.

Zakon o lokalnih volitvah. Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06.

Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave. Uradni list RS, št. 15/96, 57/96.

Zakon o upravnem postopku. Uradni list RS, št 80/99, 70/00, 55/02, 73/04, 22/05, 24/06, 126/07, 65/08.

Zakon o upravnem sporu. Uradni list RS, št. 105/07.

Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, št. 15/94, 51/07, 64/07.

Zakon o ustanovitvi občin. Uradni list RS, št. 60/94.

Zakon o volitvah v državni zbor. Ur. list RS, št. 44/92, 62/95, 78/06 in 109/06.

Zakon o zavodih. Uradni list RS, št 12/91, 17/91, 55/92, 13/93, 66/93, 45/94.

Viri z interneta

URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/. Marec, 2009.

URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/strokovna_pomoc_obcinam/. April, 2009.

URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/katalog_pristojnosti_obcin/. 10.2.2009.

URL = <http://www.lex-localis.info/Katalog/Pristojnosti/SeznamMap.aspx?SectionID=999f3a8e-3a93-4cf1-a1f0-82780155d7e8>. 5.2.2009.

URL = http://sodnapraksa.si/default.asp?doc_content&oid. 15.2.2009.

IZJAVA O AVTORSKEM DELU IN NAVEDBA LEKTORJA

Izjavljam, da je diploma moje avtorško delo, avtorji in njihova dela, ki sem jih uporabila pri izdelavi so navedeni.

Dovoljujem, da se delo v skladu s pravili Fakultete za Upravo objavi na spletnih straneh

Delo je lektoriral Gvido Hribar.I