

ISSN2464-0344

Res novae



Revija za celovito znanost
Journal for Integrated Science

Izidor Janžekovič

KONFESIONALNE RAZMERE IN OBLIKE RELIGIOZNOSTI V DUBROVNIKU
V POZNEM SREDNJEM IN ZGODNJEM NOVEM VEKU

Nik Trontelj

POLITIČNI PREGON ŠOLSKIH SESTER DE NOTRE DAME V SLOVENIJI
PO DRUGI SVETOVNI VOJNI

Simon Starček

MLADI V PASTI IGER NA SREČO: PREVALENCIA IN VEDENJSKI VZORCI
SLOVENSkih SREDNJEŠOLCEV PRI IGRAH NA SREČO

Petja Mihelič

UPRAVNI POSTOPEK IN SPOR V OKVIRU SAMOUPRAVE LOKALNIH
SKUPNOSTI: ANALIZA PRISTOJNOSTI IN PRAVNIH OMEJITEV

Cristian Manolachi and Gabriel Claudiu Mursa

THE QUEST FOR THE IDEAL MIGRATION THEORY:
A CRITICAL INQUIRY ON ELEVEN REPRESENTATIVE MODELS

Fakulteta za pravo in ekonomijo, Katoliški inštitut
Faculty of Law and Economics, Catholic Institute

LETNIK 10 • 2025 • ŠTEVILKA 1

Res novae

Res novae: revija za celovito znanost

Izdajatelj in založnik:

Fakulteta za pravo in ekonomijo, Katoliški inštitut

Naslov uredništva:

Res novae, Krekov trg 1, 1000 Ljubljana, Slovenija

Odgovorni urednik:

Andrej Naglič

Glavni urednik:

Matic Batič

Spletni naslov:

<http://www.katoliski-institut.si/raziskovanje/res-novae>

E-pošta:

matic.batic@kat-inst.si

Uredniški odbor:

Philip Booth (St Mary's University, London, Velika Britanija), Mihai Dragnea (Universitetet i Sørøst-Norge, USN Handelshøgskolen, Vestfold, Norveška), Andres Fink (Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina), Aleksandra Kostić Tmušić (Univerzitet u Prištini, Filozofski fakultet, Kosovska Mitrovica, Srbija/Kosovo), Simon Malmenvall (Univerza v Ljubljani, Slovenski šolski muzej, Ljubljana, Slovenija), Aleksej Martinjuk (Respublikanski inštitut višje šole, Minsk, Belorusija), José Ignacio Murillo (Universidad de Navarra, Instituto Cultura y Sociedad, Pamplona, Španija), Mitja Steinbacher (Katoliški inštitut, Fakulteta za pravo in ekonomijo, Ljubljana, Slovenija), Dorina Dragnea (Institutul Național Al Patrimoniului, Bukarešta, Romunija), Anton Stres (Katoliški inštitut, Fakulteta za pravo in ekonomijo, Ljubljana, Slovenija), Sebastijan Valentan (Univerza v Ljubljani, Teološka fakulteta, Ljubljana, Slovenija).

Redakcija te številke je bila zaključena 1. 6. 2025.

Publikacija izhaja s finančno podporo Javne agencije za znanstveno-raziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije.

Tisk:

Itagraf d. o. o., Ljubljana

Oblikovanje in prelom:

Breda Sturm

Naklada:

100 izvodov

Letna naročnina:

28€ (Slovenija), 40€ (Evropa), 57\$ (ostalo navadno),

66\$ (ostalo prednostno)

ISSN (tiskana verzija): 2464-0344

ISSN (elektronska verzija): 2464-0352



Res novae

Revija za celovito znanost
Journal for Integrated Science



SPIRITUS
AUTEM
VIVIFICAT

LETNIK 10 • 2025 • ŠTEVILKA 1

Vsebina

Izidor Janžekovič

Konfesionalne razmere in oblike religioznosti v Dubrovniku v
pozmem srednjem in zgodnjem novem veku

7

Nik Trontelj

Politični pregon šolskih sester de Notre Dame v Sloveniji po
drugi svetovni vojni

41

Simon Starček

Mladi v pasti iger na srečo:
prevalenca in vedenjski vzorci slovenskih srednješolcev pri
igrah na srečo

93

Petja Mihelič

Upravni postopek in spor v okviru samouprave lokalnih
skupnosti: analiza pristojnosti in pravnih omejitev

99

Cristian Manolachi and Gabriel Claudiu Mursa

The Quest for the Ideal Migration Theory:
A Critical Inquiry on Eleven Representative Models

133

DOI: 10.62983/rn2865.25a.4
1.02 pregledni znanstveni članek

Petja Mihelič*

Upravni postopek in spor v okviru samouprave lokalnih skupnosti: analiza pristojnosti in pravnih omejitev

Izveček: Za uspešno delovanje lokalne samouprave so ključna načela preglednosti, enakosti in sorazmernosti ter učinkovita komunikacija z javnostjo. Sodelovanje med lokalnimi organi in prebivalci prispeva k legitimnim in uravnoteženim rešitvam. Pristojnosti lokalnih skupnosti v Republiki Sloveniji so omejene z ustavnimi in zakonskimi normami, kar zagotavlja pravno varnost in preprečuje arbitrarnost. Upravni spor deluje kot ključno pravno varovalo, saj omogoča sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev. Članek poudarja pomen usposobljenega kadra, zanesljivega sodnega sistema in pravne kulture za učinkovitost pravnega varstva in krepitev zaupanja v lokalno oblast.

* Dr., doc., Fakulteta za pravo in ekonomijo, Katoliški inštitut, Krekov trg 1, SI-1000 Ljubljana, petja.mihelic@kat-inst.si, ORCID: 0009-0000-8056-7020.

Ključne besede: lokalna samouprava, pristožnosti lokalnih skupnosti, upravni postopek, upravni spor, upravni nadzor

Abstract: The successful functioning of local self-government relies on the principles of transparency, equality, and proportionality, as well as effective communication with the public. Cooperation between local authorities and residents contributes to legitimate and balanced solutions. The competences of local communities in the Republic of Slovenia are limited by constitutional and legal norms, which ensure legal certainty and prevent arbitrariness. Administrative dispute proceedings serve as a key legal safeguard by enabling judicial review of the legality of decisions. The article emphasizes the importance of qualified personnel, a reliable judicial system, and a strong legal culture for the effectiveness of legal protection and the strengthening of trust in local authorities.

Keywords: local self-government, competences of local communities, administrative procedure, administrative dispute, administrative supervision

Uvod

Namen razprave je analizirati vlogo in pomen upravnega postopka ter upravnega spora v okviru delovanja lokalne samouprave. Prispevek raziskuje pravne pristojnosti lokalnih skupnosti, njihove omejitve ter pomen pravnega varstva za zagotavljanje zakonitosti, preglednosti in zaupanja v lokalne institucije. Posebna pozornost je namenjena mehanizmu, ki omogočajo učinkovito usklajevanje interesov med posamezniki in oblastjo ter zagotavljajo trajnostno in legitimno upravljanje na lokalni ravni. Po osamosvojitvi Slovenije je bila uvedba lokalne samouprave eno pomembnejših državnih dejanj. Reformo lokalne samouprave je bilo treba izvesti zaradi ustanovitve nove, samostojne demokratične države, ki je prebivalcem zagotovila lokalno samoupravo.¹ Ustava Republike Slovenije je s tem zagotovila spoštovanje evropskih standardov glede pravic lokalnih oblasti, kar državljanom omogoča sodelovanje pri odločanju na lokalni ravni. Cilji uvedbe lokalne samouprave v Sloveniji so bili izboljšanje kakovosti življenja, enakomernejši razvoj, soodločanje državljanov, učinkovita lokalna uprava, krepitev demokracije, ohranjanje istovetnosti občin, uvedba pokrajin in skladnost z evropskimi standardi (Vlaj 2010, 225).

Če država o zadevah državljanov oblastno odloča preko svoje uprave, pa na področju lokalne samouprave odločajo državljani (občani) o svojih zadevah sami, kot subjekt odločanja (Šmidovnik 1995, 110). Z uvedbo lokalne samouprave so bile lokalnim skupnostim, predvsem občinam, podeljene pristojnosti za izvajanje številnih nalog, ki so v interesu njihovih prebivalcev. Med njimi izstopajo naloge, poveza-

1 »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava« (9. čl. URS).

ne z zagotavljanjem osnovnih javnih storitev, prostorskim načrtovanjem, upravljanjem lokalne infrastrukture, socialno oskrbo ter vzdrževanjem kulturnih in naravnih dobrin. Za učinkovito izvajanje teh nalog je ključnega pomena jasno opredeljen upravni postopek, ki omogoča zakonito, transparentno in nepristransko odločanje. V upravnem postopku so organi lokalnih skupnosti pri izvajanju prenesenih državnih nalog v prvi vrsti odgovorni lokalni skupnosti, bistvo lokalnega odločanja je namreč v neposrednem reševanju zadev lokalnega prebivalstva (Šmidovnik 1995, 111).

Ko govorimo o pristojnostih lokalnih skupnosti v upravnem postopku, ustavni okvir Republike Slovenije določa, da imajo lokalne skupnosti pravico urejati in opravljati javne zadeve lokalnega pomena v skladu s pravom.² Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) podrobneje določata način izvajanja teh nalog. Občine so pristojne za odločanje o upravnih zadevah, ki zadevajo lokalno prebivalstvo,³ pri tem pa so zavezane k upoštevanju načel zakonitosti, sorazmernosti, enakosti pred zakonom in preglednosti. Postopek mora biti hiter in učinkovit, pri čemer je ključno, da se skladno z načelom materialne resnice odločitve sprejemajo na podlagi pravih in popolnih ugotovitev dejanskega stanja (8. čl. ZUP). Za upoštevanje manevrskega prostora, ki ga ima upravni organ pri razumevanju dejanskega stanja (t. i. odločanje po prostem preudarku), je odločujoče dejstvo, ali je bilo stvarno razumevanje pridobljeno izčrpno in nepristransko (Šturm 1998, 216).

2 Načelo ustavnosti in zakonitosti (153. čl. URS).

3 Kot so izdaja gradbenih dovoljenj, določanje komunalnih prispevkov, odločanje o pravicah iz javnih sredstev ter reševanje prošenj in pritožb prebivalcev.

Kljub avtonomiji lokalnih skupnosti obstajajo pravne omejitve, ki preprečujejo arbitrarnost in zagotavljajo skladnost z državno zakonodajo. Lokalne skupnosti morajo delovati v skladu z zakoni, ki jih sprejema Državni zbor, in pod nadzorom državnih organov.⁴ Upravni organ je pri uporabi prostega preudarka dolžan ostati v zakonskih mejah pooblastila, pri čemer so meje pooblastila določene ne samo s pravnimi normami, ampak tudi z ustavnimi načeli, kot je načelo sorazmernosti. Neupoštevanje takšnih načel pomeni ravnanje v nasprotju z veljavnim pravnim redom (Šturm 1998, 219). Upravni nadzor, ki ga izvajajo pristojna ministristva, zagotavlja, da so odločitve občin zakonite in skladne z javnim interesom. Pogosti izzivi, s katerimi se soočajo lokalne skupnosti, pa vključujejo pomanjkanje strokovnega kadra za obravnavo kompleksnih upravnih zadev, preobremenjenost zaradi obsežnih nalog ter omejena finančna sredstva. Poleg tega se pojavljajo tudi konflikti med občani in občinskimi organi, ki lahko prerastejo v upravne spore. Upravni spor je pravno sredstvo, ki omogoča varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov, kadar menijo, da je bila odločitev lokalne skupnosti nezakonita. Za reševanje teh sporov je pristojno Upravno sodišče Republike Slovenije. Pri izvajanju upravnih postopkov in reševanju sporov morajo lokalne skupnosti upoštevati tudi evropska merila, ki jih določa Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).

4 Državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti (144. čl. URS).

Pravnoorganizacijski in finančni okvir lokalne samouprave

Lokalna samouprava v širšem pomenu zajema pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo javne zadeve, ki zadevajo prebivalce določenega območja. V tem okviru zajema tudi različne ravni lokalne oblasti, kot so občine in pokrajine, ter mehanizme, preko katerih prebivalci uveljavljajo svoje pravice, kot so demokratične volitve, referendumi in javne pobude. V ožjem pomenu pa se lokalna samouprava nanaša predvsem na delovanje občin, ki so temeljna enota lokalne samouprave (138. čl. URS). Država je občinam postavila svoj sistemski okvir, ko jih je oprla na mrežo cerkvenih župnij, le-te pa so bile oblikovane po naravnih skupnostih, ki so nastale skozi zgodovinski razvoj (Brezovnik et al. 2019, 256–257). Občine so avtonomne pri urejanju in upravljanju zadev, ki neposredno zadevajo njihove prebivalce, kot so lokalna infrastruktura, izobraževanje, socialne storitve in podobno. V tem ožjem smislu lokalna samouprava vključuje zgolj pravice in dolžnosti občin ter drugih lokalnih enot, kot so mestne občine. Občina je torej osnovna oblika lokalne samouprave in je lahko sestavljena iz enega ali več naselij s skupnimi interesi ter uživa položaj samoupravnosti po zakonu. Znotraj občin se lahko vzpostavijo notranje členitve, prav tako pa poznamo širše lokalne samoupravne skupnosti, kot so pokrajine.⁵ Namen vzpostavitve širše samoupravne lokalne skupnosti je opravljanje nalog, ki so po eni strani lokalnega pomena, po drugi strani pa iz tehničnih, organizacij-

5 Pokrajina po 143. členu URS upravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena ter prenese državne naloge. Model šestih pokrajin predpostavlja ustanovitev Osrednjeslovenske, Gorenjske, Dolenjske, Primorske, Savinjske ter Severovzhodne pokrajine.

skih ali finančnih razlov presegajo okvir zmogljivosti občine. Te naloge se lahko učinkovito izvajajo le na širšem območju in v krepkejšem sodelovanju z državno upravo (Brezovnik et al. 2019, 257).

Pravna ureditev lokalne samouprave temelji na Evropski listini lokalne samouprave (MELLS), sprejeti leta 1985 v Svetu Evrope, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1996. Ta listina določa načela lokalne samouprave, ustavne in zakonske temelje lokalne samouprave, področje dejavnosti, varstvo meja lokalnih oblasti, ustrezne upravne strukture in finančne vire. Ustava Republike Slovenije pa lokalno samoupravo ureja v več členih: 9. člen Ustave zagotavlja lokalno samoupravo; 138. člen določa njeno uresničevanje; 139. člen ureja občino; 140. člen opredeljuje delokrog lokalnih skupnosti; 141. člen ureja mestne občine; 142. člen določa njihove dohodke; 143. člen govori o pokrajinah; 144. člen predpisuje nadzor državnih organov nad lokalnimi oblastmi. Sistemski predpisi o lokalni samoupravi vključujejo Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), ki podrobneje opredeljuje organizacijo in pristojnosti občin ter razmerja med občinami in državo, Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) ter Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Predpisi, ki se nanašajo na ustanovitev občin in določitev njihovih območij, vključujejo Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO) ter Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO) iz leta 1996, ki ne velja več.

Ustravnopravne in zakonske okvire dopolnjujejo izoblikovana načela, kot so načelo avtonomije, načelo subsidiarnosti in načelo regionalizacije. Načelo avtonomije pomeni, da imajo lokalne skupnosti pravico in sposobnost, da samostojno urejajo svoje zadeve v okviru svojih pristojnosti, brez neposre-

dnega vmešavanja državnih organov.⁶ Država lahko posega v lokalno samoupravo le v primerih, ki so natančno določeni z zakonom. Načelo subsidiarnosti določa, da je odgovornost za reševanje javnih zadev v rokah najnižje možne ravni oblasti, ki je še zmožna učinkovito opraviti nalogo. Namen tega načela je povečati demokratičnost in učinkovitost upravljanja, saj se odločitve tako sprejemajo čim bližje prebivalcem. Načelo regionalizacije pa se nanaša na vzpostavitev širših samoupravnih enot, kot so pokrajine, ki povezujejo več lokalnih skupnosti z namenom učinkovitejšega opravljanja določenih nalog. Te širše enote omogočajo boljše načrtovanje in izvajanje razvojnih politik. Ta tri temeljna načela pa dopolnjuje 12 načel dobrega vladanja iz dokumenta, ki so ga sprejeli ministri EU pristojni za lokalno samoupravo: 1) pravična izvedba volitev, zastopanje in sodelovanje – vsem državljanom naj se zagotovijo realne možnosti, da izrazijo svoje mnenje o lokalnih javnih zadevah; 2) odzivnost – lokalna oblast naj izpolni legitimna pričakovanja in potrebe državljanov; 3) učinkovitost in uspešnost – pri izpolnjevanju ciljev ter učinkoviti rabi virov; 4) odprtost in preglednost – zagotovi naj se javni dostop do informacij in olajša razumevanje lokalnih javnih zadev; 5) pravna država – jamstvo za pravičnost, nepristranskost in predvidljivost; 6) etično ravnanje – javni interes naj se postavi pred zasebnega; 7) usposobljenost – lokalni oblastniki in uradniki naj bodo usposobljeni za opravljanje svojih nalog; 8) inovativnost in odprtost – za spremembe, za iskanje koristnih rešitev in dobrih praks; 9) trajnost in dolgoročna usmerjenost – stremljenje k upoštevanju interesov prihodnjih generacij; 10) dobro

6 Neodvisnost pri sprejemanju odločitev, ki so povezane z lokalnimi javnimi zadevami, kot so urejanje javne infrastrukture, lokalni razvoj, izvajanje socialnih storitev ipd.

finančno posloводство – za preudarno in namensko porabo javnih sredstev; 11) človekove pravice, kulturna raznolikost in socialna kohezija – spoštovanje dostojanstva in zaščite pred diskriminacijo ali izključenostjo; 12) odgovornost – lokalni oblastniki in uradniki naj prevzamejo odgovornost in odgovarjajo za svoja dejanja (Svet Evrope 2007).

Za nemoteno delovanje pravnoorganizacijskega okvira javne uprave je treba zagotoviti tudi finančni steber, ki ta okvir podpira. Tako je celotno delovanje zakonodajne, izvršilno-upravne in sodne veje oblasti vezano na finančna sredstva, ki jih država zagotavlja z javnimi prihodki, pobiranjem davkov in drugih dajatev, zadolževanjem in poslovanjem na trgu.⁷ Finančna funkcija države je v pridobivanju finančnih sredstev (javni prejemki) ter v njihovi porabi (javni izdatki). Na prihodkovni strani država finančna sredstva zbira od fizičnih in pravnih oseb. Na odhodkovni strani pa finančna sredstva uporablja za opravljanje nalog, določenih z ustavo in zakoni. Pri tem interes države ni v ustvarjanju dobička, temveč v zadovoljevanju javnih potreb. Večino finančnih sredstev si zagotovi na način, da s svojim imperiumom nastopi kot nadrejeni subjekt nasproti pravnim in fizičnim osebam ter jim naloži plačilo davkov in drugih dajatev.⁸ Javni prejemki se določajo z zakoni, tudi proračun,⁹ ki ga potrjuje parlament na predlog vlade. Cilj, ki ga država s svojo finančno politiko skuša doseči, je javno dobro (Brezovnik et al. 2019, 87–88). Po Zakonu o financiranju občin (ZFO-1) je financiranje za vse občine urejeno enako. V osnovi se občine financirajo iz treh virov; to so lastni prihodki, sredstva iz državnega proračuna

7 Npr. preko javnih podjetij v lasti države ali lokalnih skupnosti.

8 Globe, carine, takse, prispevki itd.

9 Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije (ZIPRS).

in EU ter zadolževanje. Največji delež pri financiranju predstavljajo lastni viri in to več kot 90-odstotno. Sem spadata zlasti osebni davek (dohodnina)¹⁰ in premoženjski davek (nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča).¹¹ Država za posamezne naloge ali programe iz pristojnosti občin, ki jih razpoznava kot del širšega javnega interesa, zagotavlja tudi dodatna javna sredstva iz proračuna. Pri zadolževanju za izvedbo projektov, ki presegajo lokalne možnosti financiranja, občina potrebuje predhodno soglasje ministra, pristojnega za finance, pod pogoji, ki jih določa Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Temu ministru mora občina tudi poročati o namenski in zakoniti porabi sredstev (Gov.si, financiranje občin). Povezanost finančnega sistema z javno upravo je temelj za učinkovito izvajanje javnih nalog. Medtem ko pravni okvir zagotavlja zakonitost in preglednost, finančna politika omogoča stabilnost in dolgoročni razvoj, tako na državni kot na lokalni ravni. V praksi pa je ključna uravnoteženost med finančno avtonomijo lokalnih skupnosti in nadzorom države za zagotovitev odgovornega ravnanja z javnimi sredstvi.

Pristojnosti lokalnih skupnosti v okviru Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)

Pristojnosti so zakonsko določena pooblastila in dolžnosti za postopanje posameznih organov v konkretnih zadevah. Pooblastilo za izdajo odločbe, na primer, je pravica in obveznost organa, da vodi postopek in odloča o določeni upravni

10 Dohodnina se deli po posebnem sistemu, ki temelji na načelu solidarnosti med občinami in se določi na podlagi sistema primerne porabe občine.

11 Višina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, občinskih taks, samoprispevkov in glob za kršitev občinskih predpisov je urejena v občinskih odlokih.

zadevi na določenem upravnem področju (stvarna pristojnost) in na določenem območju (krajevna pristojnost). Poleg krajevne in stvarne pristojnosti poznamo še funkcionalno pristojnost, ki predstavlja podrobnejšo opredelitev stvarne pristojnosti in personalno pristojnost (pooblastilo določeni osebi, da odloča o upravnih stvareh). Pristojnost mora biti določena z zakonom, sicer je odločba nična. Občine opravljajo širok spekter nalog, ki so neposredno povezane z lokalnimi potrebami. Te naloge lahko razdelimo na izvirne pristojnosti, ki jih občina opravlja na podlagi lastnih odločitev in znotraj svojih zakonskih pristojnosti,¹² ter na prenesene pristojnosti, v okviru katerih občina izvaja naloge v imenu države.¹³ Za zagotavljanje zakonitosti in transparentnosti delovanja lokalne samouprave je predviden nadzor s strani državnih organov. To vključuje upravni nadzor, ki zagotavlja, da lokalne skupnosti ravnajo v skladu z zakonodajo, ter finančni nadzor, ki preverja namensko in učinkovito porabo javnih sredstev. Teorija navaja troje vrst nepravilnosti, ki jih lahko povzroči upravni organ: 1) organ je neusposobljen, nevesten ali pa namerno krši predpise; 2) organ pomotoma ali iz malomarnosti izda nezakonit akt; 3) organ je pasiven in umanjka pri izdaji akta (Brezovnik et al. 2019, 225). Nadzorstvena funkcija države posega na področja organizacije uprave, izpolnjevanja zasedbe delovnega mesta v upravi, načina opravljanja nalog iz državne pristojnosti idr. Država pa skrbi ne le za ugotavljanje kršitev in njihovo odpravo, temveč državni upravi omogoča tudi neposredno poseganje v občinsko upravo, zato ne moremo govoriti o posebni avtonomiji občine, ko gre za prenesene zadeve (Prebilič in Haček 2012, 11–12).

12 Npr. lokalna infrastruktura, vrtci, šole, kulturne dejavnosti.

13 Sem spada izvajanje socialnih storitev ali upravljanje z državnim premoženjem.

V okviru pravnega nadzora razlikujemo notranji in zunanji nadzor. V okviru notranjega nadzora razlikujemo instančni nadzor, kjer stranka s pritožbo na drugostopenjski upravni organ izpodbija posamičen upravni akt prvostopenjskega upravnega organa. Druga oblika notranjega nadzora pa je hierarhični nadzor, ki ga izvajajo višji upravni organi nad delom nižjih upravnih organov na lastno pobudo (Cijan in Grafenauer 2002, 112–114). Poleg upravnega nadzora pa nadzor izvaja tudi lokalna skupnost sama, ko prek volitev in drugih mehanizmov sodelovanja nadzira delovanje lokalnih oblasti. Sodelovanje prebivalcev pri upravljanju lokalnih zadev je ključni del funkcionalnega okvira. To se odraža preko lokalnih volitev, kjer prebivalci izbirajo svoje predstavnike v občinske svete, in preko referendumov, javnih zborov in državljskih pobud, ki omogočajo neposredno sodelovanje občanov pri sprejemanju odločitev. Poleg notranjega nadzora pa ima ključno vlogo tudi zunanji nadzor, ki ga izvajajo sodišča, Računsko sodišče, varuh človekovih pravic in drugi nadzorni organi. Sodišča omogočajo sodno varstvo zoper nezakonite upravne akte, kar krepi pravno varnost posameznikov. Računsko sodišče pa nadzira finančno poslovanje lokalnih oblasti, s čimer zagotavlja transparentno in zakonito rabo javnih sredstev. Varuh človekovih pravic se vključuje, kadar pride do kršitev pravic občanov v razmerju do lokalnih oblasti. Skupaj ti mehanizmi tvorijo celovit sistem nadzora, ki podpira odgovorno, zakonito in transparentno delovanje lokalnih organov oblasti ter vzpodbuja participacijo prebivalcev pri upravljanju lokalnih zadev.

Upravni postopek v okviru lokalne samouprave temelji na jasni delitvi pristojnosti med občinsko upravo, skupnimi občinskimi upravami in županom, pri čemer slednji odloča na drugi stopnji v zadevah iz občinske pristojnosti. Organi sa-

moupravnih lokalnih skupnosti so: župan, občinska uprava, občinski svet in organi skupne občinske uprave več občin. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) določa, da v upravnih zadevah iz občinske pristojnosti na prvi stopnji odloča občinska uprava ali skupna občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če zakon ne določa drugače (67. čl. ZLS). Župan odloča o pritožbi zoper odločbo, ki jo je na prvi stopnji izdala uprava samoupravne lokalne skupnosti v upravni zadevi iz izvirne pristojnosti samoupravne lokalne skupnosti, in o pritožbi zoper odločbo, ki jo izda nosilec javnih pooblastil na podlagi predpisa sveta samoupravne lokalne skupnosti (233. čl. ZUP). O pritožbah zoper odločbe organa skupne občinske uprave odloča župan občine, v katere krajevno pristojnost spada zadeva (67. čl. ZLS). Župan kot organ druge stopnje ima pomembno vlogo v lokalnih sporih, pri tem pa se zastavlja vprašanje, kako ta ureditev zagotavlja neodvisnost in nepristranskost v pritožbenih postopkih. Za rešitev vprašanja koncentracije moči in preobremenjenosti župana bi bilo smiselno razmisliti o vzpostavitvi neodvisnih teles za reševanje pritožb. Če zakon ne določa drugače, v upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti na občino na prvi stopnji odloča občinska uprava, o pritožbah zoper te posamične akte pa, če zakon ne odloča drugače, odloča pristojni državni organ (17. čl. ZUP). Pri prenesenih državnih pristojnostih je pritožbeni organ državni organ, kar odpira vprašanja usklajevanja in pravne jasnosti. Posebno pozornost zahtevajo skupne občinske uprave in nadzor nad nosilci javnih pooblastil, saj lahko njihova delitev pristojnosti povzroči nejasnosti ali konflikt interesov.

V upravni zadevi iz pristojnosti monokratičnega organa (župan, občinska uprava) odločbo v upravnem postopku izda izda njegov predstojnik (župan, občinska uprava), če pred-

pisani ne določajo drugače. Predstojnik pa lahko za odločanje v upravnih zadevah določene vrste pooblasti drugo osebo, vključno z vodenjem postopka pred odločitvijo (28. čl. ZUP). Predstojnik organa pa lahko za vodenje posameznih dejanj v postopku pred izdajo odločbe pooblasti drugo osebo, zaposleno pri istem organu (30. čl. ZUP). Za vodenje posameznih dejanj v postopku na drugi stopnji lahko župan pooblasti zaposlenega v občinski upravi; mora pa ga pooblastiti, če sam ne izpolnjuje predpisanih pogojev za vodenje postopka v konkretni zadevi. Kolegijski organ (občinski svet) pa izdaja odločbe sam, če ni z zakonom ali predpisom občinskega sveta določeno, da jih v upravnem postopku izdaja predsednik kolegijskega organa. 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 izpoljevati pogoje za vodenje postopke; če osebe, ki bi izpolnjevala pogoje, v svetu ni, pa do izdaje odločbe postopek vodi uradna oseba, ki pogoje izpolnjuje in jo kolegijski organ za to pooblasti (29. čl. ZUP; Brezovnik 2019, 4–5).

Stvarna pristojnost

Stvarno pristojnost določajo materialni predpisi ali pa tudi organizacijski predpisi, npr. Zakon o državni upravi (ZDU-1). Presumirana stvarna pristojnost pomeni, da so za odločanje na prvi stopnji pristojne upravne enote oz. samoupravne lokalne skupnosti. Funkcionalna pristojnost pa je natančnejša opredelitev stvarne pristojnosti.¹⁴ V upravnih

14 Če zakon določa, da o zadevi odloča občina, predpis občine določi, kateri organ v občini odloča.

stvarah iz izvirne pristojnosti lokalne skupnosti je na prvi stopnji za odločanje stvarno pristojna občinska uprava, na drugi stopnji pa župan. V upravnih stvarah pristojnosti, prenesene z države na lokalno skupnost, je na prvi stopnji za odločanje stvarno pristojna občinska uprava, na drugi stopnji pa o pritožbi odloča ustrezno ministrstvo (16. čl. ZUP). V zadevah iz izvirne občinske pristojnosti je na prvi stopnji pristojna občinska uprava ali medobčinski organ, če je ta ustanovljen (17. čl. ZUP), na drugi stopnji pa o pritožbi odloča župan. Če država prenese svojo izvirno pristojnost na občino, je na prvi stopnji pristojna za odločanje občinska uprava, na drugi stopnji pa o pritožbi odloča ustrezno ministrstvo (17. čl. ZUP). V okviru stvarne pristojnosti prepoved prenosa (delegacije) pristojnosti pomeni, da organ, ki je za zadevo pristojen, ne sme prenesti odločanja na drug organ. Prepoved prevzema (devolucije) pristojnosti pa pomeni, da višji organ ne sme prevzeti upravne zadeve iz pristojnosti nižjega organa (818. čl. ZUP).

Izjemoma lahko drugostopenjski organ upravno zadevo vzame prvostopenjskemu organu, če slednji zadeve ne reši v instruksijskem roku in kljub opozorilu ne izda upravnega akta v roku, ki mu ga drugostopenjski organ določi. Zadevo pa mu drugostopenjski organ mora odvzeti, če ni odločeno v roku ter bi bilo ogroženo življenje in zdravje ljudi, človekovo naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje. Prenos pristojnosti je dovoljen z enega na drug organ, če bi bila dva organa krajevno pristojna v isti zadevi (21. čl. ZUP). Določanje stvarne in funkcionalne pristojnosti ter omejitve glede prenosa ali prevzema pristojnosti so ključni za zagotavljanje pravne varnosti in jasnosti v upravnih postopkih. Sistem vzpostavlja ravnotežje med odgovornostjo organov in učinkovitostjo odločanja, pri čemer so izjemni prenosi ali

odvzemi pristojnosti natančno regulirani z zakonom, da se prepreči zloraba. V primerih, ko grozi resna škoda ali nevarnost, zakon dopušča prožnost, vendar ob jasnih pogojih in v okviru zakonsko določenih pristojnosti. Ta ureditev zagotavlja pravočasno in zakonito reševanje upravnih zadev ter ščiti javni interes in pravice posameznikov.

Krajevna pristojnost

Krajevna pristojnost določa področje delovanja oz. opravljanja predisanih nalog posameznega organa. Krajevno pristojnost po Zakonu o upravnem postopku (ZUP) določajo predpisi o teritoriju občin ter predpisi o organizaciji posameznih organov. Centralni organi, npr. ministrstva, imajo samo stvarno pristojnost. Ker se po teritorialnih načelih organiziranja državnih uprav na območju Republike Slovenije nanaša več istovrstnih organov, je treba določiti pravila, iz katerih je razvidno, kateri izmed upravnih organov je krajevno pristojen za posamezno upravno zadevo. Organ občine mora uradno delo opravljati zgolj v mejah svojega območja (19. čl. ZUP), če bi bilo z uradnim dejanjem nevarno odlašati, pa ga sme opraviti tudi organ izven svojega območja, kar pa mora nemudoma sporočiti krajevno pristojnemu organu (25. čl. ZUP).¹⁵ Ne glede na krajevno pristojnost posameznih organov ter bivališče stranke lahko o določenih upravnih zadevah, ki jih določa Uredba o upravnem poslovanju, odloči katera koli upravna enota (19. čl. ZUP), npr. o izdaji potnega lista, osebne izkaznice, prometnega ali vozniškega dovoljenja, in o nekaterih drugih dejanjih, kot so overitve

¹⁵ Sem spada zlasti inšpekcijsko ukrepanje, ko nujnost zadeve terja, da nepristojna inšpekcija ukrepa o zadevi iz pristojnosti druge inšpekcije.

podpisov, prepisov, izdaja potrdil iz centraliziranih evidenc (83. čl. Uredbe). Pravilna določitev krajevne pristojnosti je ključnega pomena za zakonitost in učinkovitost upravnega postopka. Krajevno nepristojnost mora organ takoj prepoznati in ukrepati, da prepreči nezakonito odločanje.

Do steka pristojnosti pride, če bi bila po pravilih za določitev pristojnosti hkrati krajevno pristojna dva organa ali več. V tem primeru je za zadevo pristojen tisti organ, ki je prvi začel postopek. Načelo varstva pravic strank in načelo ekonomičnosti pa narekujeta, da je mogoč dogovor med organi, da bo postopek nadaljeval organ, ki postopka ni prevzel, če je to ugodneje za stranko. Enako velja v primeru spremenjenih okoliščin (npr. ob spremembi stalnega bivališča stranke), ko zadevo prevzame nov organ (21 čl. ZUP). Organ, ki je začel postopek, ostane stvarno pristojen, tudi če se med postopkom spremeni zakon, ki poveri odločanje drugemu organu, razen če je v prehodnih določbah zakona določeno, kateri organ prevzame že obstoječe zadeve (22. čl. ZUP). Organ, ki je uvedel postopek, mora ves čas postopka paziti, ali je za zadevo še krajevno in stvarno pristojen. Če ugotovi, da sploh ni bil pristojen, zadevo skupaj z dokumenti odstopi pristojnemu organu, ki že opravljena dejanja prevzame ali pa jih ponovi (22. čl. ZUP). Izdaja odločbe pri nepristojnem organu daje stranki pravico do pritožbe (237. čl. ZUP), nadzorstvenemu organu pa pravico do odprave ali razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici (274. čl. ZUP). Pravila glede steka pristojnosti ter odstopanja od krajevne pristojnosti zagotavljajo fleksibilnost, vendar obenem varujejo pravice strank in načelo ekonomičnosti. Pri spremembi pristojnosti med postopkom ali zaradi zakonodajnih sprememb prehodne določbe pravila jasno opredeljujejo nadaljnje ukrepanje, kar preprečuje negotovost v postopku. Če je nepristojni

organ že izdal odločbo, ima stranka pravico do pravnega varstva prek pritožbe, kar zagotavlja dodatno raven zaščite zakonitosti upravnega odločanja. Sistem s temi pravili dosega ravnotežje med stabilnostjo postopkov in prilagodljivostjo, da se lahko učinkovito odziva na izjemne ali spremenjene okoliščine.

Spor o pristojnosti

Med organi lahko pride do spora o tem, kateri od organov je pristojen za odločanje o upravni zadevi. O pozitivnem kompetenčnem sporu govorimo, če si dva organa lastita pristojnost, če pa jo odklanjata, govorimo o negativnem kompetenčnem sporu. Spor o pristojnosti iz 26. člen Zakona o upravnem postopku (ZUP) določa, kdo odloča v različnih vrstah sporov o pristojnosti med državnimi in lokalnimi organi ter nosilci javnih pooblastil. V sporu o pristojnosti odločajo: vlada RS, kadar gre za spore med ministrstvi,¹⁶ med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil (katerih pooblastilo temelji na zakonu), med nosilci javnih pooblastil samimi ali med ministrstvom in upravno enoto; ministrstvo, pristojno za upravo, kadar gre za spore med upravnimi enotami ali med upravnimi enotami in nosilci javnih pooblastil, ki imajo zakonsko podlago; ustavno sodišče, kadar gre za spore med sodišči in državnimi organi, med državnimi organi in lokalnimi skupnostmi ali med organi lokalnih skupnosti; župan, kadar gre za spore med organi iste lokalne skupnosti ali med

16 Če se na primer Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za kmetijstvo ne moreta dogovoriti, katero je pristojno za izdajo dovoljenja za projekt gradnje na kmetijskem območju, ki vključuje varovana naravna območja, vlada odloči o pristojnosti tako, da določi, katero ministrstvo bo obravnavalo zadevo.

lokalnimi organi in nosilci javnih pooblastil, ki delujejo na podlagi predpisov te lokalne skupnosti; minister za upravo, kadar pride do spora med županom in svetom iste lokalne skupnosti. V primeru spora med enotami ali izpostavami ministrstev ali nosilci javnega pooblastila ta spor rešuje pristojno ministrstvo ali nosilec javnega pooblastila sam.

27. člen Zakona o upravnem postopku (ZUP) določa postopek, kadar dva organa trdita, da sta oba pristojna ali nepristojna za odločanje v isti zadevi. Predlog za razrešitev spora poda organ, ki se je zadnji izrekel, da ni pristojen, ali organ, ki meni, da je drugi organ prevzel njegovo pristojnost. Organ, ki je pristojen za odločanje o sporu, s sklepom odloči, kateri organ je pristojen, in ustrezno odpravi prejšnje nepristojne odločitve. Zoper sklep, s katerim se odloči v sporu o pristojnosti, ni pritožbe, je pa dovoljen upravni spor, razen če je v sporu odločalo ustavno sodišče (27. čl. ZUP). Sistemska ureditev kompetenčnih sporov v Zakonu o upravnem postopku (ZUP) zagotavlja jasno razmejitev pristojnosti med organi in preprečuje nepotrebno podvajanje postopkov ali pravno negotovost. Odločanje o teh sporih je natančno razdeljeno glede na vrsto organa in naravo spora, kar omogoča učinkovito reševanje in ohranjanje funkcionalnosti sistema. Proces odločanja v kompetenčnih sporih temelji na transparentnosti in pravni utemeljenosti. Z določitvijo pristojnega organa za reševanje spora se zagotavlja zakonitost nadaljnjih postopkov in zaščita pravic strank. Odločitev, sprejeta v kompetenčnem sporu, je dokončna in jo je mogoče izpodbijati le v okviru upravnega spora, če to zakon dopušča, kar dodatno utrjuje pravno varnost. S takšno ureditvijo Zakon o upravnem postopku (ZUP) omogoča proaktivno reševanje sporov o pristojnosti, ohranja učinkovitost uprave ter hkrati ščiti pravice posameznikov in interes javnosti. To pa prispeva

k stabilnosti pravnega sistema in krepitvi zaupanja v delovanje javnih organov.

*Uradne osebe, pooblaščenice za vodenje postopka
in za odločanje*

Uradne osebe, ki so pooblaščenice za vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah, so naslednje:

- 1) Predstojnik organa, ki je lahko župan, minister, direktor, ravnatelj, ki lahko vodi postopek in odloča, razen če ne izpolnjuje predpisanih pogojev glede izobrazbe in strokovnega izpita. V kolegijskih organih odloča organ kot celota, razen če je določeno, da odloča predsednik.
- 2) Uradna oseba s pooblastilom za vodenje postopka in odločanje lahko izda in podpiše odločbe in sklepe v celoti.
- 3) Uradna oseba s pooblastilom za posamezna dejanja ali vodenje postopka izvaja samo dejanja, za katera je pooblaščenica in pripravlja osnutke odločb, vendar ne sme izdati dokončne odločbe.
- 4) V kolegijskih organih postopek vodi član z ustrezno izobrazbo in strokovnim izpitom.
- 5) Inšpektor pa ima po zakonu pristojnost za samostojno odločanje v okviru svoje inšpekcije in samostojno podpisovanje odločb in sklepov.

Pooblastila omogočajo prožnost pri razporejanju dela, saj predstojniki lahko prenesejo določene naloge na druge uradne osebe. To je zlasti pomembno v večjih organih, kjer predstojnik ne more osebno obravnavati vseh zadev. Vendar je ključno, da je obseg pooblastil jasno opredeljen, tako da

se preprečijo morebitne zlorabe ali pravne nejasnosti. Za nosilce javnih pooblastil se smiselno uporabljajo pravila glede uradnih oseb, kar pomeni, da ima direktor, dekan fakultete ali predsednik zbornice položaj predstojnika v upravnem postopku, torej lahko daje pooblastila za vodenje postopka in za odločanje tudi drugim uradnim osebam. Lahko pa tudi sam vodi postopek, če izpolnjuje zgornje pogoje (32. čl. ZUP). Načelo, da pravila za uradne osebe veljajo smiselno tudi za nosilce javnih pooblastil, zagotavlja enotnost upravnih standardov. Direktorji, dekani in drugi nosilci javnih pooblastil prevzemajo vlogo predstojnikov in lahko prenašajo pooblastila, kar omogoča prilagodljivost, a terja dosledno spoštovanje zakonskih pogojev. Takšna ureditev vzpostavlja ravnotežje med učinkovitostjo upravnih postopkov in zagotavljanjem strokovnosti, vendar se v praksi lahko pojavijo težave zaradi zapletenosti sistema, neenake razpoložljivosti usposobljenih oseb ali nejasnosti v prenosu pooblastil.

Pravne omejitve pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti

Lokalne skupnosti v Sloveniji uživajo visoko stopnjo avtonomije, a se morajo pri izvajanju svojih pristojnosti držati omejitev, določenih z zakonodajo, nadzornimi organi in sodno prakso. Omejitve zagotavljajo, da lokalne skupnosti delujejo zakonito in v interesu javnosti, preprečujejo zlorabe in ohranjajo usklajenost z državnimi politikami. Pristojnost samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji je opredeljena v okviru pravnega sistema, ki določa obseg in meje njihovega delovanja. Temelj za njihovo samostojno delovanje je Ustava Republike Slovenije, ki priznava lokalno samoupravo (138. čl. URS), ob tem pa postavlja pravne omejitve, ki so opredeljene

v zakonodaji, nadzoru pristojnih organov in sodnem upravnopravnem varstvu (140. čl. URS). Te omejitve zagotavljajo, da lokalne skupnosti delujejo v okviru ustavnega reda ter usklajeno s širšimi nacionalnimi interesi.

Zakonske omejitve opredeljujejo zakoni, ki urejajo delovanje lokalnih skupnosti, kot je Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), in ki določajo, katere naloge in pristojnosti pripadajo občini kot temeljni obliki samupravne lokalne skupnosti (ZLS 1. čl.). Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev ter izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom (ZLS 13. čl.). Tako sme izvajati le tiste naloge, ki ji jih zakonodaja izrecno dovoljuje. Na področjih, kjer zakonodaja predvideva izključno državne pristojnosti (npr. kazensko pravo, davčna politika), lokalne skupnosti ne morejo samostojno delovati. Kadar lokalne skupnosti želijo uvajati nove storitve ali aktivnosti, morajo to storiti v skladu z veljavno zakonodajo ter v okviru finančnih sredstev, ki so jim dodeljena. V okviru finančnih omejitev so proračunska sredstva lokalnih skupnosti omejena z Zakonom o financiranju občin (ZFO-1), ki določa vire prihodkov (kot so lokalne takse, davki in državne dotacije) ter pogoje za zadolževanje.

Nadzor organov izvajajo pristojni organi, kot so Ministrstvo za javno upravo, Računsko sodišče in Komisija za preprečevanje korupcije. Pri Ministrstvu za javno upravo je organizirana Upravna inšpekcija (307. čl. ZUP), ki opravlja nadzor nad izvajanjem postopkovnih predpisov. Upravno inšpekcijo opravljajo upravni inšpektorji. O nadzoru inšpektor sestavi zapisnik, v katerem navede ugotovljene nepravilnosti in predlaga predstojniku organa odpravo kršitev ZUP oziroma izvedbo ustreznih ukrepov. Zoper zapisnik lahko predstojnik organa ugovarja pri ministru za javno upravo. O ugovoru od-

loči minister s sklepom, zoper katerega ni dovoljen upravni spor. Minister pa lahko predlaga predstojniku, pristojnemu ministru ali vladi, naj odredi določene ukrepe za odpravo pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti (Jerovšek 2007, 124). Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja uporabnika javnih sredstev, ki ga določa Zakon o računskem sodišču (ZracS-1). Med zavezanca za revidiranje spadajo tudi lokalne skupnosti in gospodarske družbe, v katerih ima lokalna skupnost večinski delež. Organ lokalne skupnosti mora upoštevati mnenje o poslovanju, ki ga poda računsko sodišče. Med naloge Računskega sodišča pa spada tudi svetovanje uporabnikom javnih sredstev glede tega, kako povečati učinkovitost poslovanja ter preprečiti in odpraviti napake, nepravilnosti in nesmotrnosti pri svojem finančnem poslovanju (Računsko sodišče, Delovna področja). Inšpekcijski nadzor izvajajo različne inšpekcije, npr. gradbena in okoljska inšpekcija, ki izvajajo nadzor nad zakonitostjo posameznih dejavnosti lokalnih skupnosti, še zlasti pri projektih in dejavnostih, ki vplivajo na okolje in prostor.

Omejitve delovanja samoupravnih lokalnih skupnosti izvajajo tudi sodišča. Sodno varstvo je na voljo v primerih, ko pride do kršitev pravic posameznikov ali pravnih oseb zaradi ravnanja lokalnih skupnosti. Posamezniki ali organizacije lahko vložijo pritožbe na upravna sodišča, če menijo, da so odločitve lokalnih organov nezakonite. Upravna sodišča v teh primerih preverjajo zakonitost in pravilnost odločitev ter lahko razveljavijo nezakonite akte. Pomembne omejitve iz sodne prakse so odločbe Ustavnega sodišča, ki lahko razveljavi občinske odloke ali druge predpise lokalnih skupnosti, če ugotovi, da so v neskladju z Ustavo RS ali zakoni. To pomeni, da lokalne skupnosti ne morejo samovoljno sprejemati aktov, ki bi posegali v ustavno zagotovljene pravice. V

določenih primerih, ko gre za vprašanja človekovih pravic, ki so bile kršene z odločitvami lokalnih skupnosti, lahko pride do pritožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva.

Upravni spor kot sredstvo pravnega varstva v lokalni samoupravi

Upravni spor je pravno sredstvo, ki omogoča varstvo pravic in pravnih interesov posameznikov ter drugih subjektov v primerih, ko menijo, da so bile odločitve lokalnih skupnosti nezakonite ali so posegle v njihove pravice. V okviru lokalne samouprave upravni spor predstavlja mehanizem za zagotavljanje zakonitosti upravnih aktov in zaščito pravne države. Pravico do upravnega spora zagotavlja Ustava Republike Slovenije v okviru pravice do sodnega varstva, ki določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (23. čl. URS). Vsakomur je torej omogočeno, da izpodbija odločitve javnih organov, če so le-te v neskladju z zakonom ali posegajo v njegove pravice. Pravni okvir upravnega spora v Sloveniji urejata Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) in Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Upravni spor se sproži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, ki je pristojno za odločanje o zakonitosti posamičnih aktov in drugih odločitev lokalnih oblasti. Zelo pomembno vlogo pa ima Upravno sodišče tudi pri zagotavljanju sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V upravnem sporu je moč izpodbijati

posamične upravne akte, kadar posameznik meni, da je bilo z upravnim aktom, ki ga je izdala lokalna skupnost,¹⁷ nezakonito poseženo v njihove pravice ali pravne interese. Možno je tudi izpodbijanje splošnih aktov: če lokalna skupnost sprejme splošni akt, ki presega zakonska pooblastila ali je v nasprotju z zakonom, lahko državni organi ali posamezniki sprožijo upravni spor za njegovo razveljavitev ali odpravo. Če organ ne odloči v predpisanem roku in ne vroči odločbe stranki, ima stranka pravico do pritožbe, ker se molk organa šteje kot fikcija zavrnitve zahtevka. Ta pritožba pa ni vezana na pritožbeni rok, temveč se vloži kadarkoli po nastanku molka, torej po izteku roka za izdajo odločbe. Če pa na prvi stopnji odloča drugostopenjski organ, v primeru molka ni mogoča pritožba, je pa dopustna tožba v upravnem sporu ali kakšnem drugem sodnem postopku (Jerovšek 2007, 99).

Pravno varstvo je zagotovljeno v obliki začasne odredbe na predlog tožnika, s katero sodišče prepreči nastanek težko popravljive škode, dokler se spor ne razreši. Če posameznik ni zadovoljen z odločitvijo upravnega sodišča in če gre hkrati za vprašanja, pomembna za enotno uporabo prava ali razvoj pravne prakse, ima pravico vložiti pritožbo na Vrhovno sodišče Republike Slovenije. V primeru domnevne kršitve temeljnih pravic imajo posamezniki možnost, da se obrnejo na Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), ko že izčrpajo vsa notranja pravna sredstva. Pomen upravnega spora v lokalni samoupravi je predvsem v nadzoru nad zakonitostjo delovanja lokalnih skupnosti in preprečevanju zlorabe oblasti. Sodišče preverja, ali lokalne skupnosti delujejo skladno z zakonom in ustavo, in tako zvišuje občutek odgovornosti lokalnih organov, saj vedo, da so njihove od-

17 Na primer gradbeno dovoljenje, odločba o davkih, prostorski akt.

ločitve lahko predmet sodnega nadzora. Obenem prispeva k zaščiti pravic posameznikov, ki lahko izpodbijajo odločitve, ki posegajo v njihove interese. Dasi upravni spor zagotavlja pravno varstvo, pa se v praksi pojavljajo izzivi, ki se odražajo v dolgotrajnosti postopkov, kar zmanjšuje učinkovitost pravnega varstva. Tako zlasti v manjših lokalnih skupnostih izziv predstavlja omejenost finančnih virov in strokovnega kadra za učinkovito zastopanje v upravnih sporih. Manjše občine pogosto nimajo lastnih pravnih oddelkov ali usposobljenih pravnikov, zato se morajo pri pripravi odgovorov v sporih in zastopanju pred upravnim sodiščem zanašati na zunanjo pravno pomoč. Vse to povzroča dodatne stroške, ki lahko močno obremenijo občinski proračun. Prav tako se dokumentacija za sodne postopke pripravlja počasneje ali manj natančno, kar povečuje tveganje za procesne napake in slabši izid spora.¹⁸

Za učinkovito uporabo upravnega spora kot sredstva za zagotavljanje zakonitosti in pravičnosti je pomembno, da posamezniki in pravne osebe, ki uveljavljajo pravno varstvo, razumejo svoje pravice in postopke, ki so jim na voljo. To vključuje poznavanje roka za vložitev tožbe, pogojev za sprožitev spora ter možnosti za pridobitev začasnih odredb. Lokalni funkcionarji in zaposleni morajo biti večji upravnih postopkov v izogib nepravilnostim pri izdajanju odločitev. Poznavanje zakonodaje zmanjšuje verjetnost, da bi se lokalni akti izpodbijali. Za zakonito in učinkovito upravljanje pa je ključno, da lokalne skupnosti zaposlujejo pravnike in strokovnjake za specifična področja, kot so prostorsko načr-

18 Lokalna samouprava namreč obravnava kompleksna področja, kot so prostorsko načrtovanje, gradbeništvo in okoljevarstvo, ki vključuje zahteve EU, ter davčne predpise in javna naročila, ki zahtevajo natančnost in specializirano znanje.

tovanje, okoljevarstvo ali davčna zakonodaja. Spreminjajoča se zakonodaja zahteva, da so občinski uslužbenci redno vključeni v usposabljanja, delavnice in posvete o aktualnih pravnih vprašanjih. Državni organi, ki izvajajo nadzor nad delovanjem lokalnih skupnosti, lahko prispevajo k zmanjšanju napak s pravočasnim svetovanjem in usmerjanjem. Uvedba enotnih modelov in vzorcev upravnih aktov pa zmanjšuje tveganje za nepravilnosti ter olajša delo občinskih uslužbencev. Digitalizacija postopkov, ki pomeni uporabo digitalnih orodij za pripravo in vlaganje pravnih sredstev, omogoča večjo preglednost in učinkovitost postopkov.

Poleg klasičnega sodnega postopka lahko tudi uvedba mehanizmov za hitro reševanje sporov – alternativno reševanje sporov (ARS), kamor sodijo mediacije ali arbitraže, v določenih primerih pripomore k hitrejšemu reševanju konfliktov. Stroški upravnega spora ne smejo predstavljati ovire za posameznike, ki želijo uveljavljati svoje pravice v okviru upravnega spora. V ta namen že obstaja institut brezplačne pravne pomoči, veljalo pa bi razmisliti tudi o drugih oblikah pomoči za ranljive skupine prebivalstva. Poleg varstva posameznikov mora upravni spor zagotavljati zaščito javnega interesa, zlasti v zadevah, ki vplivajo na okolje, urbanistične rešitve in lokalni razvoj. Zaupanje v pravosodni sistem se krepi tudi preko zaupanja v pravične odločitve upravnih sodišč. Konsistentnost odločitev, ki se kaže v jasnih odločitvah, temelječih na zakonodaji in pravni praksi, prispeva k predvidljivosti in zaupanju v upravno pravni sistem. Upravni spor predstavlja ključno sredstvo za zagotavljanje zakonitosti in pravičnosti pri delovanju lokalnih skupnosti. Toda za njegovo učinkovito uporabo so potrebne tako ustrezna pravna podpora, usposobljenost lokalnih organov kot tudi njihova organizacijska učinkovitost.

Zaključek

Upravni postopek in upravni spor v okviru samouprave lokalnih skupnosti odražata kompleksno prepletanje posamičnih interesov posameznikov ter splošnega interesa lokalne skupnosti. Ključna naloga lokalne samouprave je zagotoviti, da upravni postopki potekajo v skladu z zakonodajo in načeli dobrega upravljanja, pri čemer se spoštujejo pravice in interesi posameznikov, obenem pa se uresničujejo javne koristi skupnosti. Posamični interes se v okviru upravnih postopkov pogosto izraža kot zahteva posameznikov po varstvu njihovih pravic, kot so pravica do zasebne lastnine, pravica do svobodne gospodarske pobude ali pravica do pravnega sredstva. Na drugi strani splošni interes lokalne skupnosti vključuje cilje, kot so trajnostni razvoj, učinkovito upravljanje javnih dobrin in varstvo okolja, ki služijo blaginji širše skupnosti. Splošni interes je vezan na posamični interes posameznika, vendar ne kot zbir posamičnih interesov, ampak kot njihovo nadaljevanje. Posamezniki z medsebojnim vplivanjem oblikujejo splošni interes in ga soustvarjajo. Tako oblikovani splošni interes povzema interese posameznikov in se postavlja njim ob bok kot nova stvaritev (Brezovnik et al. 2019, 22).

Za uspešno uresničevanje tako posamičnih kot splošnih interesov v določeni lokalni skupnosti je ključno, da se lokalna samouprava opira na načela preglednosti, enakosti in sorazmernosti. Učinkovita komunikacija med organi lokalne oblasti in posamezniki ter vključevanje javnosti v oblikovanje odločitev omogočata boljše usklajevanje interesov in povečujeta legitimnost odločitev. Sodelovanje, usmerjeno k iskanju skupnih rešitev, je najboljši način za doseg trajnostnih in uravnoteženih rezultatov, ki koristijo tako posameznikom kot širši skupnosti. Pristojnosti lokalnih skupnosti v

upravnem postopku so omejene s pravnimi normami, ki jih določata ustava in zakonodaja, kar preprečuje arbitrarnost in zagotavlja pravno varnost. Pravne omejitve so namenjene uravnoteženju različnih interesov, da bi se izognili konfliktom, ki bi lahko ogrozili družbeno kohezijo in zaupanje v institucije lokalne samouprave. Pri tem upravni spor predstavlja ključno pravno varovalo, saj omogoča sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev lokalnih organov. Učinkovita uporaba upravnega spora kot ključnega sredstva pravnega varstva v lokalni samoupravi pa je tesno povezana z dobro organiziranostjo lokalnih skupnosti, pravno usposobljenostjo kadra in zanesljivim sodnim sistemom. Z nenehnim vlaganjem v le-te lahko upravni spor postane ključni instrument za zagotavljanje zakonitosti, zaščito pravic prebivalcev in ohranjanje zaupanja v delovanje lokalne samouprave. Upravni postopek in spor v okviru lokalne samouprave predstavljata temelj za demokratično delovanje lokalnih skupnosti. Njuna pravilna uporaba prispeva k pravni varnosti, pravičnosti in krepitvi zaupanja med posamezniki in lokalnimi oblastmi, s čimer se ustvarjajo pogoji za trajnostni razvoj in blaginjo celotne skupnosti.

Reference

Literatura

Brezovnik, Boštjan; Trpin, Gorazd; Pličanič, Senko. 2019. *Sistem javne uprave*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Cijan, Rafael; Grafenauer, Božo. 2002. *Upravno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta.

Jerovšek, Tone. 2007. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Prebilič, Vladimir; Haček, Miro. 2012. Nekateri aktualni problemi slovenske lokalne samouprave. V: *Lokalna demokracija IV: Aktualni problemi slovenske lokalne samouprave*, ur. Irena Bačlija. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.

Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Šturm, Lovro. 1998. *Omejitev oblasti. Ustavna izhodišče javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.

Vlaj, Stane. 2010. Slovenska lokalna samouprava z vidika evropskih načel. *Dignitas*, št. 47/48: 225–253.

Spletni viri

Brezovnik, Boštjan. 2019. Zakon o splošnem upravnem postopku/ZUP. Lex-localis.info. [Http://www.lex-localis.info/files/b6387e2f-f895-443d-af81-e13a9abdoodo/637194354926901096_ZUP_december%202019.pdf](http://www.lex-localis.info/files/b6387e2f-f895-443d-af81-e13a9abdoodo/637194354926901096_ZUP_december%202019.pdf) (pridobljeno 14.11.2024).

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). 2016. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope. [Https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-sloveni/168098bc6b](https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-sloveni/168098bc6b) (pridobljeno 14.11.2024).

Portal Gov.si. 2024. [Https://www.gov.si/](https://www.gov.si/) (pridobljeno 14.11.2024).

Računsko sodišče. Delovna področja. <https://www.rs-rs.si/o-racunskem-sodiscu/institucija/delovna-podrocja/>(pridobljeno 28.11.2024).

Svet Evrope. 2007. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government. Valencia, Spain. <https://rm.coe.int/1680701699> (pridobljeno 27.11.2024).

Zakonodaja

Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23 in 24/24.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

Zakon o državni upravi (ZDU-1). Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

Zakon o financiranju občin (ZFO-1). Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZL-OOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21 in 44/22 – ZVO-2.

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (ZIPRS2324). Uradni list RS, št. 150/22, 65/23, 76/23 – ZJF-I, 97/23 in 123/23 – ZIPRS2425.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE in 62/24 – odl. US.

Zakon o lokalnih volitvah (ZLV). Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17 in 93/20 – odl. US.

Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO). Uradni list RS, št. 108/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/11, 31/18 in 181/21.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – Zdeb.

Administrative Procedure and Dispute within Self-Governing Local Communities: An Analysis of Jurisdiction and Legal Limitations

Summary

For the successful realization of both individual and general interests within a given local community, it is essential that local self-government is grounded in the principles of transparency, equality, and proportionality. Effective communication between local authorities and individuals, as well as public participation in decision-making processes, enables better alignment of interests and enhances the legitimacy of decisions. Practice shows that cooperation aimed at finding common solutions is the most effective way to achieve sustainable and balanced outcomes that benefit both individuals and the wider community.

The competences of local communities in administrative procedures in Slovenia are limited by legal norms set forth in the constitution and legislation, which prevent arbitrariness and ensure legal certainty. These legal constraints are designed to balance various interests and avoid conflicts that could threaten social cohesion and trust in local self-government institutions. Administrative supervision, carried out by competent ministries, ensures that municipal decisions are lawful and aligned with the public interest.

Frequent challenges faced by local communities include a lack of qualified personnel to handle complex administrative matters, excessive workloads due to broad responsibilities, and limited financial resources. Moreover, conflicts between

citizens and municipal authorities may arise, potentially escalating into administrative disputes. In this context, administrative dispute proceedings serve as a crucial legal safeguard, allowing for judicial review of the legality of decisions made by local authorities.

The effective use of administrative disputes as a key instrument of legal protection in local self-government is closely tied to the organizational capacity of local communities, the legal competence of their personnel, and the reliability of the judicial system. Continuous investment in these areas can transform administrative disputes into a central mechanism for ensuring legality, protecting residents' rights, and maintaining public trust in the functioning of local self-government.