

V LJUBLJANI
VISOKA UPRAVNA ŠOLA

PРАВNA UREDITEV JAVNE UPRAVE (Dr. VIRANT)

LJUBLJANA, maj 2001

PREGLED SNOVI

1. JAVNA UPRAVA, DRŽAVA IN PRAVO

- 1.1 Pojem javne uprave
 - 1.1.1 Upravljanje in uprava
 - 1.1.2 Javno upravljanje in javna uprava
 - 1.1.3 Razmerje med javno in zasebno sfero
 - 1.1.4 Proces javnega upravljanja in politika

- 1.2 Država in javna uprava
 - 1.2.1 Splošno
 - 1.2.2 Tendence v zgodovinskem razvoju države
 - 1.2.3 Klasifikacija državnih sistemov
 - 1.2.4 Politični sistemi
 - 1.2.5 Delitev državne oblasti

- 1.3 Pravo in javna uprava
 - 1.3.1 Pojem prava, pravne norme in pravnega akta
 - 1.3.2 Upravno pravo
 - 1.3.3 Javna uprava in druge pravne naloge
 - 1.3.4 Javna uprava in upravno pravo v študijskem programu VUŠ

2. VLADA

- 2.1 Splošno o položaju vlade v upravnem sistemu
- 2.2 Funkcija vlade
- 2.3 Dejanska vloga vlade v političnem sistemu
- 2.4 Sestava vlade
- 2.5 Oblikovanje vlade
- 2.6 Razmerja med Vlado in Državnim zborom
- 2.7 Prenehanje funkcije Vlade in ministrov
- 2.8 Vladne službe
- 2.9 Postopek odločanja Vlade in pravni akti Vlade

3. DRŽAVNA UPRAVA

- 3.1 Splošno o položaju državne uprave v upravnem sistemu
- 3.2 Ustavne določbe o upravi
- 3.3 Funkcija državne uprave
 - 3.3.1 Splošno
 - 3.3.2 Posebej o inšpekcijskem nadzoru
- 3.4 Oblike delovanja državne uprave
 - 3.4.1 Splošno
 - 3.4.2 Upravni predpisi in načelo zakonitosti
- 3.4.3 Posamični upravni akti in načelo zakonitosti
- 3.4.4 Materialna dejanja in načelo zakonitosti
- 3.4.5 Akti poslovanja in načelo zakonitosti
- 3.4.6 Interni akti in načelo zakonitosti
- 3.5 Organizacija državne uprave
 - 3.5.1 Splošno o organizaciji državne uprave
 - 3.5.2 Organizacija državne uprave v Sloveniji
 - 3.5.2.1 Ministrstva, organi in organizacije v sestavi
 - 3.5.2.2 Razmerja med ministrstvi
 - 3.5.2.3 Teritorialna organizacija državne uprave
 - 3.5.2.3.1 Splošno o teritorializaciji državne uprave
 - 3.5.2.3.2 Namen in merila dekoncentracije upravnih nalog
 - 3.5.2.3.3 Načini dekoncentracije upravnih nalog
 - 3.5.2.3.4 Dekoncentracija upravnih nalog v Sloveniji
 - 3.5.2.4 Notranja organizacija organov državne uprave

4. JAVNO POOBLASITLO

5. OSEBE JAVNEGA PRAVA

6. JAVNE SLUŽBE

- 6.1. Pojem javne službe
- 6.2. Vrste javnih služb
- 6.3. Načini izvajanja javnih služb
 - 6.3.1 Načini Izvajanja gospodarskih javnih služb
 - 6.3.1.1 Uvodno
 - 6.3.1.2 Javno podjetje
 - 6.3.1.3 Koncesija
 - 6.3.1.4 Vlaganje javnega kapitala
 - 6.3.2 Načini izvajanja negospodarskih javnih služb
- 6.4. Financiranje javnih služb
- 6.5. Razmerja med izvajalci, uporabniki in državo
- 6.6. Stvari, namenjene izvajanju javnih služb
- 6.7. Lastninsko preoblikovanje javnega sektorja
- 6.8. Vpliv vključevanja Slovenije v Evropsko unijo na ureditev gospodarskih javnih služb

7. LOKALNA SAMOUPRAVA

- 7.1 Uvod
- 7.2 Pojem lokalne samouprave
- 7.3 Teritorialni vidik lokalne samouprave - lokalna skupnost
 - 7.3.1 Splošno
 - 7.3.2 Občine v Sloveniji
 - 7.3.3 Pokrajine v Sloveniji
- 7.4 Funkcionalni vidik lokalne samouprave
- 7.5 Organizacijski vidik lokalne samouprave
 - 7.5.1 Splošno
 - 7.5.2 Ureditev v Sloveniji
- 7.6 Neposredna demokracija v občini
- 7.7 Materialni vidik lokalne samouprave

8. LJUDJE V UPRAVI - PRAVO JAVNIH USLUŽBENCEV

- 8.1. Splošno o položaju javnih uslužbencev
- 8.2. Pravna ureditev sistema javnih uslužbencev
 - 8.2.1 Splošno
 - 8.2.2 Ureditev v Sloveniji
- 8.3 Pojem javnih uslužbencev
- 8.4 Politični funkcionarji in javni uslužbenci
- 8.5 Pravna ureditev posameznih elementov uslužbenskega razmerja
 - 8.5.1 Načrtovanje zaposlovanja
 - 8.5.2 Klasifikacija javnih uslužbencev
 - 8.5.3 Zaposlovanje javnih uslužbencev
 - 8.5.3.1 Izbira
 - 8.5.3.2 Vstop v uslužbeno razmerje
 - 8.5.4 Karierni in pozicijski sistem
 - 8.5.5 Napredovanje
 - 8.5.6 Posebne pravice in dolžnosti
 - 8.5.7 Plačilni sistem
 - 8.5.8 Ocenjevanje
 - 8.5.9 Disciplinska in odškodninska odgovornost
 - 8.5.10 Prenehanje delovnega razmerja

9.NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

- 9.1. Objekt nadzora - akti in materialna dejanja državne uprave
- 9.2. Vrste nadzora
- 9.3. Posebej o sodnem nadzoru
 - 9.3.1 Sistemi sodnega nadzora
 - 9.3.2 Sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti
 - 9.3.3 Sodni nadzor nad posamičnimi akti
 - 9.3.3.1 Upravni spor
 - 9.3.3.2 Ustavna pritožba
 - 9.3.4 Sodni nadzor nad materialnimi dejanji
 - 9.3.5 Sodni nadzor nad internimi akti
- 9.4 Varuh človekovih pravic

I. JAVNA UPRAVA, DRŽAVA IN PRAVO

1.1 Pojem javne uprave

1.1.1 Upravljanje in uprava

javna uprava - upravljanje - organizacija

Pojem upravljanje je širši od pojma uprave.

Organizacija je skupina ljudi, ki jih družijo skupni cilji.

Upravljanje pomeni odločanje o ciljih organizacije.

Pojem uprava je tisti del procesa upravljanja (=izvršilni del), kjer se odloča o načinu izvajanja v organizaciji.

UPRAVA:

- funkcionalni smisel (KAJ JE UPRAVA)

- organizacijski smisel (KDO JE UPRAVA)

Uprava pomaga lastnikom pri sprejemanju njihovih odločitev.

Proces upravljanja je razdeljen na:

- 1.) institucionalni del (sprejemajo se odločitve o ciljih),
- 2.) instrumentalni del (odloča kako doseči te cilje);

1.1.2 Javna upravljanje in javna uprava

JAVNO UPRAVLJANJE je upravljanje o javnih zadevah. Javno upravljanje poteka v organizacijah, katerim rečemo **javno upravne organizacije**. Največja in najširša javno upravna organizacija je država. Lahko ji rečemo tudi **javno upravna skupnost**. Poleg države obstajajo tudi druge javno upravne organizacije - lokalne skupnosti, pokrajine,....

Javno upravne organizacije temeljijo na prisili. Njihova navodila moramo pod prisilo upoštevati.

Zasebne upravne organizacije pa ne temeljijo na prisili. V njo lahko prostovoljno vstopimo in tudi prostovoljno izstopimo (gasilsko društvo, stranke,...).

1.1.3 Razmerje med javno in zasebno sfero

V javni upravni skupnosti se odloča o javnih zadevah.

Javne zadeve pa ločimo na dva dela:

- javna sfera,
- zasebna sfera;

Proces javne uprave je razdeljen na:

- institucionalni del (zakonodajna veja oblasti),
- instrumentalna del (izvršilna veja oblasti);

Razmerje med javno in zasebno sfero, med skupnostjo in posameznikom, je temeljno vprašanje sodobne družbe. Življenje v organizirani skupnosti zahteva podrejanje zasebnih interesov javnim. Že sodelovanje v zasebnih organizacijah zahteva prilagajanje - še več, celo neformalne skupnosti, kot je npr. prijateljska družba, zahtevajo prilagajanje posameznika skupnosti.

Vsaka odločitev, ki se sprejme v procesu javnega upravljanja, pomeni poseg v posameznikovo zasebno sfero. Vsak posameznik se mora zaradi življenja v skupnosti prisilno odpovedati mnogim dobrinam - v zameno za to pa mu skupnost nudi druge dobrine.

1.1.4 Proces javnega upravljanja in politika

POLICY pomeni odločanje ciljev oz. javnega interesa na posameznih področjih družbenega življenja.

Zakonodajni organ je tisti, ki določa državno politiko na posameznih področjih. Največji politični akt je **ustava**, ki ga sprejme državni zbor.

POLITICS pa pomeni boj, tekma za pridobivanje, ohranjevanje politične oblasti.

Tisti, ki ima politično oblast, lahko v državi odloča o političnih vprašanjih.

Politično **odločanje na institucionalni ravni** je vrednostno, interesno odločanje. Odloča se o tem katerim vrednostim bomo dali prednost.

Za politično odločanje so zelo pomembne dejanske in metodološke informacije.

Odločanje na instrumentalni ravni političnega procesa pa je veliko manj vrednostno urejeno. Ne odloča se več politika, ampak se izvršuje.

Značilnost procesa upravljanja je, da je hierarhično razmerje med odločitvami.

Javna uprava je del procesa javnega upravljanja, tisti del, kjer gre za izvrševanje političnih odločitev (instrumentalna raven) = FUNKCIONALNI SMISEL.

K pojmu javna uprava ne uvrščamo sodne oblasti. Pod pojmom javna uprava spada izvršilna veja oblasti (vlada, državna uprava), organi lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil, izvajalci javnih služb.

1.2 Država in javna uprava

1.2.1 Splošno

Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi. Brez države ni ne javnega upravljanja ne javne uprave - prav tako pa tudi države brez javne uprave ne more biti.

- Skupnost ljudi na določenem teritoriju, ki jih povezuje politična oblast (monopolna oblast) = *v širšem smislu*.

Pojem država razumemo kot organizacijo, ki ima monopolna sredstva za izvrševanje prisile = *v ožjem pomenu*.

Oblast pomeni možnost, da nekoga prisiliš v nekaj, kar je mimo njegove volje.

Država ima oblast nad ljudmi na določenem ozemlju. Državna oblast je vrhovna in neodvisna. Ni organizacije, ki bi bila močnejša (notranja odvisnost), ni odvisna od drugih držav (zunanja odvisnost).

Država je torej suverena navznoter in navzven, pri čemer je zlasti zunanja suverenost v sodobnem svetu relativizirana z medsebojno odvisnostjo držav.

Politična oblast države izvira iz njenega monopola nad sredstvi fizičnega prisiljevanja. Fizična prisila je temelj politične oblasti. Sodobna država jo uporablja manj pogosto kot v preteklosti.

Politična oblast, ki jo uporablja država mora biti **institucionalizirana** - v državi morajo obstajati institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje o javnih zadevah.

Imuniteta = odpoved državne oblasti. Simbolično se odpove odvajanju oblasti na predstavniki drugih držav - POSLANSKA IMUNITETA.

Evropska unija vsako včlanjevanje in podpisovanje omejuje državno neodvisnost. Država se podredi skupnosti. Zunanja neodvisnost je omejena pravno in v dejanskem smislu.

1.2.2 Tendence v zgodovinskem razvoju države

Poleg položaja in strukture javne uprave je pomembno tudi, kakšna je na splošno vloga države v družbi. Ta vloga se je skozi zgodovino spreminjala tako, da lahko govorimo o določenih tendencah - zakonitostih v razvoju.

I. DEMOKRATIZACIJA

Država se iz aparata, ki služi interesom manjšine spreminja v organizacijo, s katero upravljajo vsi njeni državljani.

II. ZMANJŠEVANJE VLOGE PRISILE

Država vse manj uporablja fizično prisilo za urejanje družbenih razmerij, ker posamezniki pravila, ki jih ustvarja država, jemljejo za svoja, za legitimna.

III. RAZVOJ SERVISNE VLOGE

Država ima dva obraza, saj v razmerju do državljanov nastopa kot oblast (avtoritativno) in kot subjekt, ki zagotavlja različne storitve (servisno).

Zagotavljanje nekaterih javnih dobrin, kot so javni red, varnost prometa, zatiranje kriminala, zagotavljanje namenske rabe prostora, zagotavljanje kvalitetnega in varnega opravljanja gospodarskih dejavnosti, reševanje sporov med posamezniki, zahteva oblastno intervencijo. Država torej še vedno v veliki meri deluje avtoritativno.

1.2.3 Klasifikacija državnih sistemov

- glede na politični sistem,
- glede na obliko vladavine,
- razmerje med funkcijami oblasti,
- glede na obliko državne ureditve,
- glede na stopnjo centralizacije in decentralizacije;

I. Po obliki vladavine ločujemo države glede na položaj državnega poglavarja (šefa države) na:

- **monarhija:** šef države (monarh) je politično in pravno neodgovoren, na svoj položaj pride po dedni poti;
- **republika:** šef države je predsednik (funkcionar), ki pride na položaj z volitvami (neposrednimi ali posrednimi) in je politično in pravno odgovoren- demokratične države,
- avtokratične države;

II. Po obliki državne ureditve ločimo države na:

- sestavljene (federativne):

Federativna država je sestavljena iz relativno samostojnih državnih enot (zvezne države, kantoni, zvezne dežele republike), ki opravljajo določene državne funkcije (zakonodajno, sodno in izvršilno). Kljub sestavljenosti je še vedno ena država (ne gre za skupek, zvezo držav)

- enovite (unitarne):

Unitarna država takšnih enot, kot jih ima federativna, nima.

III. Glede na stopnjo centralizacije in decentralizacije

Države so bolj ali manj centralizirane.

Decentralizacija pomeni prenos pravice odločanja na lokalne skupnosti po lastni volji. Rezultat procesa decentralizacije je lokalna samouprava (lokalna demokracija).

V skupnosti, ki so manjše od države se odloča z referendummi in volitvami.

Centralizacija je nasprotno usmerjen proces.

Če ni lokalne samouprave je država centralizirana.

Proces centralizacije je prenos oblasti lokalnih skupnosti nazaj na državo.

IV. Oblika političnega sistema in razmerja med nosilci posameznih oblasti so za pravno ureditev javne uprave tako pomembni, da jih obravnavamo v posebnih točkah v nadaljevanju.

1.2.4 Politični sistem

- demokratični politični sistem:

Je takrat, kadar ima oblast v svojih rokah ljudstvo (državljeni).

O političnih vprašanjih odloča ljudstvo -neposredno ali preko izvoljenih predstavnikov. Najvišji, to je institucionalni del upravnega procesa, je torej v rokah državljanov.

Demokratičen politični sistem odlikujejo institucije in mehanizmi, ki formalno vladavino ljudstva (volitve, predstavniški organi, referendum, ljudska iniciativa).

- avtokratični politični sistem:

Je nasprotni primer od demokratičnega. O vprašanjih, ki se nanašajo na celotno družbeno skupnost, odloča ena oseba ali ozka skupina oseb (oligarhija), v tem primeru država deluje predvsem kot organizacija za uresničevanje interesov teh oseb - čeprav lahko te osebe, če so prosvetljene, upravljajo državo tako, da se zadovoljuje določen del interesov njenih državljanov. A o tem, kateri naj bi bili ti interesi, ne odločajo ljudje, temveč sam vladar.

Demokracija je lahko **neposredna** ali **posredna**.

Neposredna demokracija omogoča neposredno odločanje vseh državljanov, ki imajo volilno pravico, o določenem političnem vprašanju. Znani sta dve izvedbeni obliki neposredne demokracije:

- čista demokracija (pure democracy):

Zbori državljanov in referendum. Razlika med obema oblikama je zlasti v tehnični izvedbi; pri oblikah čiste demokracije so vse, ki imajo pravico odločati, lahko fizično navzoči na kraju odločanja, kar omogoča razpravljanje neposredno pred sprejemom odločitve. Referendum se izvaja z glasovanjem na voliščih.

V svetu so različne oblike referendumov:

- glede na predmet določanja ločimo **referendum o ustavni materiji, referendum o zakonski materiji, referendum o lokalnih zadevah** in **referendum o drugih vprašanjih**,

- glede na območje ločimo **državni** in **lokalni referendum**,

- glede na obveznost razpisa referendumov o določenem vprašanju ločimo **obvezni (obligatorni)** in **neobvezni (fakultativni) referendum**;

- glede na pravni učinek ločimo **odločujoči, zavezujoči** in **posvetovalni referendum**; na prvem ljudstvo odloča o določenem vprašanju, tako da ima odločitev neposredni pravni učinek, na drugem sprejema odločitev, ki pravno zavezuje organ, ki je pristojen to odločitev sprejeti; odločitev sprejeta na posvetovalnem referendumu, pa pravnega učinka nima.

Delitev na odločujoči, zavezujoči in posvetovalni referendum terja nekoliko podrobnejšo obrazložitvev.

Bistvena razlika med odločujočim in zavezujočim referendumom je v tem, da pri odločujočem volivci na referendumu dokončno odločajo o določenem vprašanju, pri zavezujočem pa sprejemajo le pravno obvezujoče usmeritve, končno odločitev pa sprejme predstavniški organ.

- glede na čas razpisa ločimo **predhodni** in **naknadni referendum**; slednji se razpiše potem, ko je pristojni organ že sprejel odločitev - volivci imajo na tem referendumu možnost odločati o potrditvi ali razveljavitvi odločitve;

- **aktivni (nekontrolirani)** in **pasivni (kontrolirani)**; pri prvem je organ, pristojen za razpis referendumov, dolžan razpisati referendum na zahtevo določenega števila volivcev;

V sodobni državi prevladuje posredna demokracija - to je odločanje o javnih zadevah preko izvoljenih predstavnikov ljudstva.

Prednosti neposredne demokracije:

- povečuje udeležbo državljanov v politiki,

- zmanjšuje moč političnih strank,

- motivira državljanke, da razmišljajo o političnih vprašanjih,

- daje sprejetim odločitvam veliko stopnjo legitimnosti;

Slabosti neposredne (referendum) demokracije:

- njena izvedba je tehnično zapletena in draga,
- otežkoča razpravo,
- onemogoča kompromisne rešitve in odločanje o diferenciranih predlogih, saj je naravnana na odločanje za ali proti;

Posredna ali predstavniška demokracija temelji na izbiri predstavnikov, ki za določeno mandatno obdobje prevzamejo pravico in dolžnost, da namesto državljanov odločajo o političnih vprašanjih (o javnih zadevah). Izbira predstavnikov se opravi z volitvami.

Volitve morajo ustrezati zlasti naslednjim načelom:

- načelu splošne volilne pravice (zagotovljena mora biti vsem polnoletnim državljanom),
- načelu enake volilne pravice (glas vsakega volivca mora imeti enako številčno vrednost),
- načelo svobode in tajnosti glasovanja,
- načelu periodičnosti (volitve morajo biti izvedene v razumnih časovnih presledkih) in
- načelu kompetitivnosti (enakih konkurenčnih možnosti političnih strank);

Znotraj tega okvira poznamo veliko št. različnih volilnih sistemov, ki pomembno vplivajo na delovanje političnega sistema (večinske sisteme, proporcionalne sisteme in mešane sisteme).

1.2.5. Delitev državne oblasti

Govorimo o treh funkcijah državne oblasti:

- **zakonodajna,**
- **izvršilna (izvšilnoupjavna),**
- **sodna;**

Bistvo ideje o delitvi oblasti, na kateri temeljijo sodobne demokratične države, je v tem, da naj se različne funkcije državne oblasti razporedijo med različne nosilce (organe), ki bodo drug drugega omejevali in nadzirali.

Delitev oblasti je načelo, ki izvira iz zahteve po demokraciji in pravni državi.

Različne funkcije državne oblasti izvajajo različni nosilci.

Zgodovinsko gledano:

Boj proti absolutizaciji oblasti. Ta ideja je nastala v absolutistični monarhiji, kot rezultat trženja, da omeji monarhovo oblast.

Danes nima tega ozadja ampak temeljno načelo pravne države. Država v kateri vsi subjekti ravnajo v skladu s pravili vključno z oblastnimi organi samimi. Načelo delitve oblasti je mehanizem, ki prepričuje neomejeno, samovoljno, absolutno oblast enega subjekta.

- **predsedniška,**
- **parlamentarna delitev oblasti;**

V predsedniškem sistemu je izvršilna oblast v rokah predsednika. Predsednik, kot nosilec izvršilne oblasti ni politično odgovoren zakonodajnemu telesu (Amerika).

EMPEACHMENT = kršitev ustave, zakonov

Predsednik ne more razpustiti kongresa. Kongres ne more vplivati na izvršilno funkcijo.

V smislu odgovornosti sta predsednik in kongres neodvisna.

Razlika med ustavno monarhijo in predsedniškim sistemom je v tem, da monarh dobi vlogo države po dedni poti, predsednik pa je izvoljen.

Razlika med predsedniško in parlamentarno delitev oblasti:

- **predsedniška** = v predsedniškem sistemu pa vlada ni politično odgovorna parlamentu;
- **parlamentarna** = vlada je politično odgovorna parlamentu. Parlament lahko vladi izreče nezaupnico in doseže, da vladi preneha funkcija.

1.3 Pravo in javna uprava

1.3.1 Pojem prava, pravne norme in pravnega akta

PRAVO

Je skupek družbenih norm, za katere je značilno, da prisilno urejajo družbena razmerja. Prava brez države pojmovno ne more biti. Država uporablja pravo kot mehanizem urejanja družbenih razmerij.

PRAVNE NORME

Nastajajo na vseh ravneh upravno-političnega procesa: tako na **institucionalni** (državni zbor) kot na **instrumentalni** (sodišča, vlada, ministrstva in drugi organi državne uprave). Delimo jih na:

- **abstraktne splošne norme**, so tiste, ki urejajo naprej zamišljene primere družbenih razmerij (abstraktnost) med nedoločenimi pravnimi subjekti (splošnost);

- **konkretne posamične norme** pa so tiste, ki urejajo konkretno določena družbena razmerja (konkretnost) med določenimi pravnimi subjekti (posamičnost);

PRAVNI AKT

Je izjava volje, ki ustvarja pravne učinke. Vsebina pravnega akta je urejanje pravnih pravil. Pravni akt je torej oblika, v kateri nastajajo pravne norme. Pravne akte delimo na:

- **splošne (abstraktne)**: vsebujejo splošne in abstraktne pravne norme,

- **posamične (konkretne)**: pa vsebujejo konkretne posamične

Glede na to, kdo jih izdaja oz. ustvarja:

- **oblastne**: izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil;

- **neoblastne**: so tisti, ki jih izdajajo in sklepajo ali sprejemajo neoblastni subjekti (posamezniki in pravne osebe), da z njimi urejajo medsebojna oz. interna razmerja.

VRSTE PRAVNIH AKTOV	oblastni	neoblastni
splošni	ustava zakon podzakonski predpisi predpisi lok. skupnosti predpisi nosilcev javnih pooblastil	<i>primeri:</i> statut delniške družbe pravila društva
posamični	sodba odločba sklep	<i>primeri:</i> pogodba oporoka sklenitev zakonske zveze vpis v zemljiško knjigo

1.3.2 Upravno pravo

Pravne norme se sistemizirajo v posamezne pravne panoge (npr. ustavno pravo, kazensko pravo, stvarno pravo, upravno pravo), le-te pa se povezujejo v dve veliki veji prava:

- **JAVNO PRAVO**: ureja organizacijo javno pravnih skupnosti (države, lokalne skupnosti) in razmerje med javno pravnimi skupnostmi, ter neoblastnimi subjekti.

Javnopravne skupnosti morajo delovati oblastno (skupnost : posameznik).

Javni interes vedno prevlada nad zasebnim.

V javno pravo spadajo: ustavno pravo, upravno pravo, kazensko in pravo prekrškov. Vsaka panoga ima **materialno** in **procesno panogo**.

- **ZASEBNO PRAVO**: ureja razmerja med neoblastnimi subjekti. V teh razmerjih lahko sodelujejo država ali lokalna skupnost, vendar samo takrat, ko deluje oblastno.

Zasebno pravna razmerja temeljijo na prirejenosti enakopravnosti volje udeležencev v razmerju.

V zasebno (civilno) pravo spadajo: stvarno pravo, obligacijsko, družinsko, dedno, statusno in delovno pravo.

Te panoge imajo eno skupno civilno panogo imenovano CIVILNO PROCESNO PRAVO.

Materialni del ureja pravice in obveznosti.

Procesni del pa je tisti, postopek, po katerem se v konkretnem primeru odloča o pravicah in obveznostih.

UPRAVNO PRAVO sodi v panogo javnega prava. Razdelimo ga na dve podpanogi:

- **materialno**

- **formalno upravno pravo**, lahko ga razdelimo še naprej in sicer na:

* **procesno** in

* **organizacijsko**;

I. Upravno organizacijsko pravo ureja organizacijo in pristojnosti organov javne uprave. V ta sklop sodijo predpisi o vladi in državni upravi, o lokalni samoupravi o organizaciji javnih služb. V ta okvir lahko uvrstimo tudi pravo javnih uslužbencev.

II. Upravno materialno pravo ureja pravice in obveznosti posameznikov in pravnih oseb v razmerju do države ali lokalne skupnosti - ureja torej razmerja med neoblastnimi subjekti in organi javne uprave. Opredeljuje javni interes na posameznih področjih, kjer se mora zasebni interes podrediti javnemu. Ureja pravice in obveznosti neoblastnih subjektov v razmerju do javnega interesa (skupnosti).

Zajema naslednja področja:

- notranje zadeve (javni red in mir, varnost prometa, orožje, osebne izkaznice, potne liste, državljanstvo, tujci, društva, politične stranke),

- finance (davki, carine, proračun),

- obramba države in varstvo pred naravnimi nesrečami,

- gospodarske dejavnosti,

- negospodarske dejavnosti (zdravstvo, šolstvo, kultura),

- socialna varnost (socialno zavarovanje, socialno varstvo),

- družinska razmerja,

- varstvo okolja in urejanja prostora;

- inšpekcijski nadzor je še posebej pomemben, ki se prekriva z vsemi doslej naštetimi področji (nadzira izvrševanje predpisov in odreja ukrepe v primeru kršitev).

III. Upravno procesno pravo ureja postopek, po katerem organi javne uprave v konkretnih primerih, uporabljajoč predpise upravnega materialnega prava, odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Procesni del upravnega prava je tisti, ki določa, kako se v konkretnih primerih uporabljajo določbe splošnih pravnih aktov (predpisov).

IV. Kot posebno področje upravnega prava, ki ga je težko uvrstiti v eno izmed omenjenih podpanog, velja omeniti še **nadzor nad javno upravo**.

1.3.3 Javna uprava in druge pravne panoge

I. Nekatero temeljne norme o organizaciji in delovanju javne uprave vsebuje USTAVA - torej tudi ustavno pravo v določeni meri (glede najsplošnejših, temeljnih vprašanj) ureja javno upravo.

Ustava določa, da naloge (državne) uprave opravljajo neposredno ministrstva, zelo pomembna je določba o zakonitosti delovanja uprave, celotno poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah opredeljuje temeljna razmerja med posameznikom in javnopravnimi (oblastnimi) skupnostmi. Ustava zagotavlja pravico do zbiranja in združevanja.

Predmet urejanja ustavnega in upravnega prava se torej v veliki meri prekriva, le da ustavno pravo ureja ta predmet (javno upravo, njeno organizacijo in delovanje ter razmerja do neoblastnih subjektov) na najsplošnejši in najbolj temeljni ravni.

II. Z drugo panogo javnega prava (kazenskim pravom) javna uprava nima posebnega opravka, saj sodi pregon storilcev kaznivih dejanj v pristojnost državnega tožilstva, odločanje o kazenski odgovornosti in sankcijah pa v pristojnost sodišč.

III. Javna uprava ima opravka s panogami zasebnega prava. Uprava namreč ne deluje vedno oblastno, temveč se pri uresničevanju javnega interesa pogosto zateka k zasebnopravnim putem. Kadar javna uprava nastopa v pravnih razmerjih, kjer ne more delovati oblastno, ker zato nima podlage v zakonu, ali pa kadar ne želi delovati oblastno, čeprav bi lahko, veljajo zanjo norme zasebnega prava. V teh razmerjih nastopajo organi javne uprave kot enakopraven (prirejen) partner - gre zlasti za področja sklepanja pogodb, za področje odškodninske odgovornosti, za področje pridobivanja, odtujevanja in obremenjevanja lastninske pravice (stvarno pravo) in za področje organiziranja gospodarskih družb in zavodov (statusno pravo).

Splošni trend v sodobni javni upravi je vse večje zatekanje k instrumentom zasebnega prava - seveda je to od države do države in od obdobja do obdobja različno.

2.VLADA

2.1. Splošno o položaju vlade v upravnem sistemu

Zgodovinski zametek vlade je ministrski svet, s pomočjo katerega je monarh izvajal izvršilno oblast v ustavni monarhiji. To še ni bila prava vlada in sicer iz dveh razlogov:

- bilo je to samo posvetovalno telo - dejanska izvršilna oblast je bila v rokah monarha
- ministri so bili odgovorni monarhu in ne parlamentu

Sčasoma postane svet ministrov odgovoren parlamentu, polagoma pa se na ta organ prenaša dejanska izvršilna oblast. Tako nastane vlada v sodobnem pomenu besede - **kolegijski izvršilni organ v parlamentarnem sistemu, odgovoren zakonodajnemu organu ali vsaj enemu njegovemu domu.**

Kakšna je vloga vlade v upravno-političnem procesu?

Vlada predstavlja vrh izvršilne oblasti (njen drugi del je državna uprava) in vez med parlamentom (pri nas Državni zbor) in državno upravo kot neposredno izvrševalko politike, ki jo določa Državni zbor. Vlada se v upravnem procesu nahaja na najvišjem mestu instrumentalnega segmenta - glede na njen poseben položaj bi lahko govorili celo o posebnem vmesnem delu upravnega procesa, ki bi ga imenovali izvršilni.

Predvsem je potrebno ugotoviti, da je vlada političen organ, sestavljen iz političnih funkcionarjev. Njeno delovanje je zato predvsem politično pogojeno.

Vlada je organ izvršilne oblasti in hkrati najvišji organ državne uprave. Vlada in državna uprava sta dva neločljivo povezana segmenta izvršilne ali izvršilnoupravne veje oblasti. Zakon o Vladi RS določa, da je **Vlada RS organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave R Slovenije.**

2.2. Funkcija vlade

Funkcije vlade izhajajo iz njene vloge v upravnem sistemu: **je politični in ne strokovni organ državne uprave, po svojem položaju je nekakšen vmesnik med zakonodajnim organom in državno upravo.**

Vlada kot vrh izvršilne oblasti izvaja **politično-izvršilno funkcijo**. Skrbi za reševanje zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, ki jih sprejema Državni zbor. Zakon o Vladi določa, da Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države.

Druga pomembna funkcija Vlade je predlagalna. Vlada predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Vlada je po Ustavi eden izmed nosilcev zakonodajne iniciative, v praksi celo daleč najaktivnejši. Vlada pa DZ ne predlaga le zakonov, temveč tudi vse druge pomembne politične odločitve - proračun, ratifikacijo mednarodnih pogodb, nacionalne programe.... S svojo predlagalno funkcijo Vlada dejansko (čeprav ne formalno) kroji politiko države.

Tretja funkcija Vlade je upravna. Skladno z Zakonom o Vladi, Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice z izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Opravlja torej **funkcijo političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave.** Funkcija vodenja in koordinacije je povezana s preostalima dvema ključnima funkcijama Vlade (politično-izvršilno in predlagalno). Državna uprava namreč po eni strani neposredno izvršuje zakone, proračun in druge politične odločitve, po drugi strani pa pripravlja za Vlado strokovne podlage za njene odločitve, pa tudi predloge zakonov in drugih političnih odločitev, ki jih Vlada pošilja v Državni zbor.

Poleg navedenih funkcij, pa Zakon o Vladi le-tej daje še nekaj funkcij, ki so povezane s politično-izvršilno in sicer: Vlada izvršuje ustanoviteljske pravice, ki jih ima država kot ustanoviteljica javnih podjetij, javnih zavodov in drugih pravnih oseb. Vlada tudi upravlja z državnim premoženjem, če glede posameznih nepremičnin ni drugače določeno z zakonom.

2.3 Dejanska vloga vlade v političnem sistemu

Vlada je sicer organ izvršilne oblasti, vendar ima v političnem sistemu bistveno večjo dejansko moč, kot pa bi izhajalo iz njene formalne vloge izvrševalca in predlagatelja politike. **Vlada je odgovorna parlamentu, njena odgovornost se kaže v tem, da ji parlament lahko izkaže nezaupnico. Zaradi tega se vlada že na začetku oblikuje tako, da uživa podporo v parlamentu, ker ima preko svoje predlagalne funkcije možnost, da dejansko vodi državno politiko, če le ima čvrsto podporo v parlamentu.** Čvrsta podpora ji je običajno zagotovljena takrat, kadar ima večino v parlamentu ena sama politična stranka ali čvrsta, homogena, relativno enotna koalicija.

2.4 Sestava vlade

Vlada je praviloma sestavljena iz ministrov, ki so hkrati predstojniki posameznih upravnih resorjev. Vlada je kolegijski organ, deluje po kolegiskem načelu.

Slovensko vlado sestavljajo predsednik vlade, šestnajst resornih ministrov in neomejeno število ministrov brez resorja. Funkcijo podpredsednika Vlade opravlja minister, ki ga določi predsednik vlade. Ministri so politični funkcionarji. Predsednik Vlade, pa ni samo funkcionar, ki predseduje kolegiskemu organu, temveč sklicuje in vodi seje Vlade ter predstavlja Vlado kot kolegijski organ. Poleg tega ima pomembno politično vlogo: predlaga kandidate za ministre, predlaga razrešitev posameznih ministrov, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade in usklajuje delo ministrov. Funkcija Vlade je vezana na njegovo funkcijo. Če preneha funkcija predsednika Vlade, preneha tudi vsem ministrom oziroma Vladi kot celoti. Predsednik vlade lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritve Vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov. Če minister meni, da napotki predsednika Vlade ne izhajajo iz usmeritve Vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje.

2.5 Oblikovanje vlade

Pri oblikovanju vlade je odločilno to, da vlada brez podpore parlamenta ne more delovati. Oblikovana mora biti tako, da bo uživala vsaj tisto minimalno potrebno večino, ki ji omogoča delovanje. Politično procesi v zvezi z oblikovanjem vlade po parlamentarnih volitvah so odvisni od volilnega sistema. Ločimo večinski in proporcionalni volilni sistem.

Značilnosti:

VOLILNI SISTEM	VEČINSKI	PROPORCIONALNI
VELIKOST VOLILNIH ENOT	majhne, najpogosteje uninominalne	velike
NAČIN GLASOVANJA	za posamezne kandidate	za liste kandidatov
MERILO RAZDELITVE MANDATOV	večina glasov	delež glasov v skupnem številu
SORAZMERNOST MED DELEŽEM GLASOV IN DELEŽEM MANDATOV	nizka	popolna
IZGUBA GLASOV	velika	je ni
STRANKARSKI SISTEM	dvostrankarski sistem, manjše število strank ali predvolilne koalicije, ekstremne oziroma radikalne stranke nimajo realnih možnosti za uspeh	večje število političnih strank
PARLAMENTARNA VEČINA	običajno ena stranka	običajno koalicija strank
OBLIKOVANJE VLADE	običajno ena stranka	običajno koalicija strank
STABILNOST VLADE	večja	manjša

Večinski volilni sistem običajno povzroči, da zmagovita politična stranka **pridobi večino mandatov** v predstavnem telesu, ki je potrebna za oblikovanje vlade. **Zmagovita stranka tako lahko sama oblikuje vlado.**

Proporcionalni sistem pa praviloma povzroči, da nobena politična stranka sama ne doseže potrebne večine mandatov v predstavnem telesu. Zato se morajo stranke med seboj povezati v **koalicijo**. Povezovanje v koalicije v glavnem temelji na težnjah po sodelovanju na oblasti, po izključitvi čim večjega dela političnega spektra iz vladajoče koalicije in po povezovanju s programsko sorodnimi strankami.

Pravna ureditev postopka oblikovanja vlade v RS:

Imenovanje Predsednika Vlade:

Predsednik republike po konstituiranju Državnega zbora po posvetovanju z vodji poslanskih skupin predlaga kandidata za predsednika Vlade. Državni zbor nato o kandidatu glasuje. **Predsednik Vlade je izvoljen oziroma imenovan, če za predlog glasuje večina vseh poslancev DZ, to je najmanj 46 poslancev.** Če predsednik Vlade ni izvoljen, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih, najkasneje v 14 dneh ponovno predlaga istega ali pa drugega kandidata, kandidate pa lahko sedaj predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Glasuje se o vsakem kandidatu posebej in sicer najprej o kandidatu predsednika republike, če ta ni izvoljen, pa naprej po vrstnem redu vloženih kandidatur. Če tudi do sedaj noben kandidat ni izvoljen, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve, razen če Državni zbor v 48 urah **z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev** sklene izvesti ponovne volitve predsednika Vlade. Na ponovnih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu števila glasov, dobljenih pri prejšnjih glasovanjih, nato pa o novih, do volitvah vloženih kandidatur, med katerimi ima prednost morebitni kandidat predsednika republike. Pri ponovnih volitvah zadošča za izvolitev predsednika Vlade **večina opredeljenih glasov navzočih poslancev.** Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik republike razpusti DZ in razpiše nove (predčasne) volitve.

Imenovanje ministrov:

Predsednik Vlade mora najkasneje v 15 dneh od imenovanja predložiti predsedniku DZ predlog za imenovanje ministrov. Če v tem roku ne predloži sestave Vlade, mu lahko DZ določi rok, v katerem mora to storiti. Če tudi po izteku tega roka ne predloži predloga za imenovanje članov Vlade, DZ ugotovi, da je predsedniku Vlade prenehala funkcija.

Ministri se predstavijo matičnim delovnim telesom DZ, predsednik Vlade lahko v primeru negativnega mnenja delovnega telesa umakne predlog in ga nadomesti z novim. Državni zbor glasuje o predlagani listi v celoti. Za imenovanje ministrov ni predpisana posebna večina, kar pomeni, da **zadošča večina opredeljenih glasov navzočih poslancev.**

V primeru, da lista ni izglasovana, se opravi novo glasovanje na podlagi nove liste, ki jo mora predsednik Vlade predložiti v 10 dneh po prvem glasovanju. Če tudi nova lista kandidatov ni izglasovana, lahko predsednik Vlade predloži, da se o vsakem predloženem kandidatu z liste kandidatov glasuje posebej. Ko se glasuje o vsakem kandidatu posebej, se lahko zgodi, da so imenovani samo nekateri ministri. Zakon o Vladi olajšuje začetek in sicer lahko Vlada nastopi svojo funkcijo, če je bilo imenovanih več kot 2/3 ministrov, pri čemer se ne všttevajo ministri brez resorja. Predsednik Vlade mora najkasneje v 10 dneh po nastopu funkcije predlagati še neimenovane ministre oz. obvestiti DZ, katere resorje bo začasno, vendar ne dlje kot 3 mesece prevzel sam ali jih poveril drugemu ministru. Če DZ tudi v treh mesecih po nastopu Vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, DZ ugotovi, da je funkcija predsedniku Vlade in ministrom prenehala.

2.6. Razmerja med Vlado in Državnim zborom

Vlada je odgovorna Državnemu zboru. Odgovornost je individualna in kolektivna. **Ustava** v 110. členu določa, da so **Vlada in posamezni ministri odgovorni Državnemu zboru. Zakon o Vladi** pa v 4. členu določa, da je **Vlada odgovorna Državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je za izvajanje zakonov in drugih predpisov DZ ter za celotno delovanje državne uprave.** Določeno je tudi, da so za Vlado skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Čeprav je Vlada odgovorna DZ, pa je samostojen državni organ. Zakon o Vladi določa, da **je Vlada samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru Ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev Državnega zbora.**

Poglavitni mehanizem uveljavljanja odgovornosti Vlade DZ je institut **nezaupnice**. Nezaupnica je orožje, ki ga ima parlament v rokah in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vladi. **Klasična ali navadna** nezaupnica se izglasuje tako, da parlament sprejme sklep, da vladi preneha funkcija. V tem primeru je potrebno oblikovati novo vlado.

Konstruktivna nezaupnica pa se izglasuje tako, da parlament imenuje novega predsednika vlade.

Konstruktivno nezaupnico imamo tudi v naši ureditvi. DZ lahko izglasuje nezaupnico Vladi le tako, da **na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika Vlade**. S tem je dosedanji predsednik Vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove Vlade.

Vlada ima kot protiutež institutu nezaupnice v svojih rokah institut **zaupnice**. Predsednik Vlade lahko v skladu s 117 čl. Ustave zahteva glasovanje o zaupnici Vladi. Če Vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora DZ v 30 dneh izvoliti novega predsednika Vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti DZ in razpiše nove volitve.

Tudi vprašanje zaupnice je vgrajeno v sistem razmerij med parlamentom in Vlado, zato, da prepreči politična nestabilnost oziroma blokada političnega delovanja države. V 117 čl. Ustava določa, da lahko DZ Vladi izreče zaupnico in s tem potrdi svojo podporo Vladi. Če pa do izglasovanja zaupnice ne pride, obstajajo tri možnosti:

- DZ lahko v 30 dneh ponovno glasuje o zaupnici in jo tudi izglasuje
- DZ v istem roku izreče konstruktivno nezaupnico
- če v navedenem roku ne pride ne do enega ne do drugega, predsednik republike razpusti DZ

Ostala razmerja med Vlado in Državnim zborom:

Interpelacija

Interpelacija je razprava o delu Vlade ali posameznega ministra, ki jo lahko sproži najmanj 10 poslancev. Interpelacija se lahko konča z glasovanjem o razrešitvi predsednika Vlade ali ministra.

Ustavna obtožba

Ustavna obtožba, je obtožba, ki jo vloži Državni zbor zoper predsednika Vlade ali ministre pred Ustavnim sodiščem. Predmet obtožbe je kršitev Ustave ali zakonov. Ustavno sodišče odloči o utemeljenosti obtožbe. Če je le-ta utemeljena, lahko z 2/3 večino razreši predsednika Vlade ali ministra.

Poslanska vprašanja

So urejena v Poslovniku Državnega zbora. Na rednih sejah državnega zbora je praviloma predvidena posebna točka dnevnega reda za vprašanja in pobude poslancev. Pri obravnavi vprašanj in pobud poslancev morajo biti na seji DZ prisotni vsi ministri. Poslanci lahko postavljajo poslanska vprašanja Vladi ali posameznemu ministru. Postavi ga lahko pisno ali ustno na seji DZ. Na pisno vprašanje mora Vlada odgovoriti najkasneje tri dni pred naslednjo sejo, na ustno vprašanje pa je Vlada dolžna odgovoriti na isti seji. Poslanec, ki je postavil poslansko vprašanje, lahko predlaga, naj se o odgovoru Vlade opravi razprava v DZ, na zahtevo najmanj 10 poslancev ali poslanske skupine pa se razprava o odgovoru Vlade mora opraviti.

Ostala razmerja

Razmerja med Vlado in DZ se kažejo tudi v sodelovanju Vlade na sejah DZ in njegovih delovnih teles. Predsednik Vlade in ministri predstavljajo Vlado na sejah DZ. Na sejah delovnih teles lahko predstavljajo Vlado tudi državni sekretarji, predstojniki vladnih služb in predstojnikov organov v

sestavi, ki jih določa Vlada. Predstavniki Vlade morajo sodelovati pri delu DZ v zvezi s predlogi, ki jih je DZ posredovala Vlada. **Prenehanje funkcije vlade in ministrov**

Funkcija Vlade preneha, ko se po volitvah sestane nov Državni zbor in z vsakim prenehanjem funkcije predsednika Vlade. Predsedniku Vlade pa preneha funkcija s konstruktivno nezaupnico, z uspešno ustavno obtožbo in z odstopom. S prenehanjem funkcije Vladi seveda preneha funkcija tudi vsem ministru. Posameznemu ministru pa lahko preneha funkcija tudi z razrešitvijo po interpelaciji, razrešitvijo na predlog predsednika Vlade in z odstopom.

Po prenehanju funkcije mora Vlada opravljati tekoče posle do nastopa funkcije nove Vlade.

2.8. **Vladne službe**

Za opravljanje vladnih funkcij, ima Vlada na voljo celoten aparat državne uprave, ki pokriva vsa upravna področja. Vlada pa potrebuje tudi organizacijsko, strokovno, tehnično in informacijsko podporo za svoje lastno delovanje. Zakon o Vladi določa, da koordinacijske in strokovne naloge za predsednika Vlade Vlada ustanovi **Urad predsednika Vlade**.

Urad predsednika vlade vodi generalni sekretar Vlade, ki ga imenuje in razrešuje Vlada na predlog predsednika Vlade. Generalni sekretar po navodilih predsednika Vlade skrbi tudi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge zadeve v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah.

Poleg Urada lahko Vlada za opravljanje strokovnih nalog, ki so potrebne za njeno delo, ustanavlja še druge vladne službe. Poleg tega lahko ustanavlja tudi servise, centre in druge oblike služb za organizacijske, tehnične in druge naloge za svoje potrebe in za potrebe drugih državnih organov, predvsem organov državne uprave.

Pri Vladi deluje vrsta vladnih služb kot npr.

- služba za zakonodajo
- urad za informiranje
- center za informatiko
- servis skupnih služb
- kadrovska služba
- urad za evropske zadeve
- urad za narodnosti
- služba za lokalno samoupravo

Kot vladna služba delujeta tudi Slovenska obveščevalno-varnostna agencija in Statistični urad RS.

2.8. **Postopek odločanje Vlade in pravni akti Vlade**

Vlada za izvrševanje svojih funkcij sprejema različne odločitve. **Zakon o Vladi določa, da Vlada izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.** Vlada poleg tega sprejema tudi odločitve o predlogih zakonov, proračuna in drugih aktov, ki jih predlaga DZ.

Pravni akti, ki jih sprejema Vlada, so tako splošni kot posamični. Vlada le izjemoma izdaja upravne odločbe. Pogosto pa izdaja upravne akte (uredbe in odloke). Uredba je najpomembnejši splošni pravni akt, ki ga izdaja Vlada. Uredba je:

- izvršilni predpis, izdan za izvrševanje zakona
- je eksistenčno odvisna od zakona
- vsebinsko mora biti v skladu z zakonom

Postopek po katerem Vlada sprejema svoje odločitve:

Urejen je v poslovniku Vlade. Gradiva lahko Vladi predlagajo predsednik Vlade, minister, generalni sekretar in predstojnik vladne službe. Gradiva, ki so predložena Vladi v obravnavo, usklajena med ministrstvi, ki jih zadevajo. Če po usklajevanju ostanejo posamezna vprašanja neusklajena, je gradivo mogoče predložiti Vladi, šele, če pristojnim ministrom v neposrednih razgovorih ni uspelo uskladiti spornih vprašanj. Predlagatelj mora v tem primeru v gradivu opozoriti na neusklajena vprašanja. Pri pripravi predpisov in drugih gradiv, ki imajo pravno naravo, v vseh fazah postopka sodelovati s Službo Vlade za zakonodajo.

Vlada ustanavlja kolegijske organe, ki predhodno - pred obravnavo na seji Vlade, obravnavajo zadeve, o katerih naj bi odločala vlada. Člani delovnih teles so ministri in državni sekretarji, izjemoma vodilni uslužbenci ministrstev in organov v sestavi ter vladnih služb. Naloga delovnih teles je pretresti predloge pred obravnavo na seji Vlade in zavzeti do njih stališča, ki jih bo Vlada verjetno upoštevala, ne pa sprejemanje dokončnih odločitev.

Po obravnavi na seji delovnega telesa pride gradivo na Sejo Vlade. Seje Vlade sklicuje predsednik Vlade, v primeru njegove odsotnosti pa podpredsednik. Predsednik Vlade tudi predlaga dnevni red. Vlada sprejema predpise praviloma v enofaznem postopku, lahko pa tudi v dvofaznem. Na seji Vlade sodelujejo predsednik, ministri, generalni sekretar in vabljeni.

Vlada veljavno odloča, če je na seji navzoča večina članov. Vlada sprejema odločitve z večino glasov vseh članov, pri sodem številu članov Vlade, pa tudi če je navzoča polovica članov, med katerimi je tudi predsednik Vlade. Če je v Vladi sodo število, je odločitev sprejeta, če je zanjo glasovala polovica članov Vlade, med katerimi je tudi predsednik Vlade. To pa je tudi edini primer, kjer je glas predsednika Vlade pri sprejemanju odločitev vreden več kot glasovi preostalih članov.

3. DRŽAVNA UPRAVA

3.1. SPLOŠNO O DRŽAVNI UPRAVI

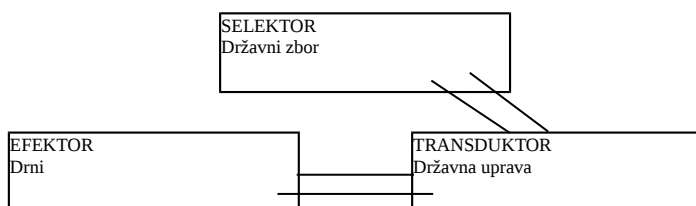
Državna uprava je

- 1□ **organizacijsko gledano** skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike, temveč v smislu izvajanja te politike
- 2□ **funkcionalno gledano**, pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni

Je jedro javne uprave, ki pa obsega še lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb.

Odločanje o politiki države je vrednostno odločanje, izvrševanje politični odločitev pa je predvsem stvar strokovnega znanja in sposobnosti. Državna uprava je izvrševalka politike ne pa njena oblikovalka. Ideal sodobne demokratične države je, da njena uprava deluje čim manj politično in tem bolj učinkovit in strokovno, ter da pri tem varuje pravice posameznikov in pravnih oseb. Državna uprava je zelo primerna za predlaganje oz pripravljanje strokovnih podlag in alternativ za politično odločanje.

KIBERNETSKA TEORIJA UPRAVLJANJA



Z vidika delitve oblasti sodi državna uprava v izvršilo ali izvršilno upravno vejo oblasti kot njen drugi segment

3.2. USTAVNE DOLOČBE O UPRAVI

Ustava ureja položaj državne uprave v členi od 120 do 122, in

- 1□ Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanje njenih funkcionarjev ureja zakon
- 2□ Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva
- 3□ Temeljna načela za delovanje državne uprave in to so načelo zakonitosti, načelo samostojnosti in pravica do sodnega varstva

Za delovanje uprave so pomembne še nekatere druge ustavne določbe

1□ Načelo demokratične države

O javnih zadevah v državi odločajo državljani in oblast v državi ima ljudstvo, ki jo izvajajo neposredno ali preko demokratično izvoljenih predstavnikov.

2□ Načelo pravne države

Vsi organi države vključno z upravo in lokalnimi skupnostmi so pri svojem delovanju pravno vezani, pravne norme morajo biti jasne in določne, predvidljivost pranih subjektov, načelo zaupanja v pravo.

3□ Načelo delitve oblasti

Državna uprava sodi v izvršilno vejo oblasti, in se loči od zakonodajne in sodne veje oblasti.

4□ Določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah

Meje delovanja državne uprave

5□ Določbe o ustavnosti in zakonitosti

Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z Ustavo in zakonom

3.3. FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE

3.3.1 Splošno

Najbolj splošno rečeno ima državna uprava dve funkciji:

- 1☐ Izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev DZ in Vlade
- 2☐ Pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje DZ in vlade

Delitev funkcije državne uprave na podlagi Zakona o upravi

1. Eksekutivna funkcija (izvrševanje politike)

- 1.1. **regulativna funkcija** – izdajanje upravnih predpisov
- 1.2. **Funkcija upravnega odločanja** – izvrševanje javnega interesa
- 1.3. **Funkcija upravnega nadzora**
- 1.4. **Pospeševalna funkcija**
- 1.5. **Servisna funkcija**

2. **Strokovno tehnična ali strokovno servisna funkcija** - v okviru katere pripravljajo strokovne podlage za odločanje Vlade.

3.1.2 Posebej o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvaja se na vseh upravnih področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje. Urejen je v ZDU in posameznih področnih zakonih

Inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorji – javni uslužbenci z s posebnimi pooblastili. Imajo trajni mandat. Za imenovanje v naziv inšpektor so potrebni posebni pogoji in sicer visoka strokovna izobrazba, najmanj pet let delovnih izkušenj in strokovni izpit za inšpektorja. Inšpektor ima tudi določene omejitve in dolžnosti (omejitve opravljanja dela, varovanje tajnosti).

Pooblastila, ki jih ima inšpektor bi lahko razdelili v dva sklopa:

1. Nadzor v ožjem smislu, torej ugotavljanje ali posamezniki in pravni subjekti ravna v skladu s predpisi
2. Pooblastila da ukrepajo v primeru ugotovljenih kršitev predpisov. Inšpektor izda upravno odločbo v upravnem postopku. Pri svojem delu je pravno vezan.
3. Ukrepi
 - Naloži odpravo pomanjkljivosti in rok za odpravo
 - Lahko z odločbo prepove opravljanje dejavnosti (nevarnost)
 - Odvzame predmete ali dokumentacijo
 - Predlaga uvedbo postopka o prekršku ali ovadi storilca kaznivega dejanja

Inšpektor izvaja inšpekcijsko nadzorstvo po uradni dolžnosti, prijavitelji nimajo položaja stranke v postopku, mora pa jih inšpektor na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih.

Prekrški lažje pravne kršitve, ki družbi niso zelo nevarne – sodnik za prekrške
Kazniva dejanja Težje pravne kršitve, ovadba državnemu tožilcu – redna sodišča
Upravna inšpekcija inšpekcija, ki nadzira delovanje uprave same.

3.4. Oblike delovanja državne uprave in načelo zakonitosti

3.4.1 Splošno

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij deluje v naslednjih oblikah:

- 1☐ **Izdaja oblastne splošne pravne akte**
- 2☐ **Izdaja oblastne posamične akte**
- 3☐ **Sklepa akte poslovanja**
- 4☐ **Opravlja materialna dejanja**
- 5☐ **Izdaja interne akte**

Osrednje načelo delovanja državne uprave je načelo zakonitosti ali pravne vezanosti in se je razvilo v začetku 19. Stoletja v dveh smereh:

- 1☐ **Širšem smislu** – zakoni upravo omejujejo, ne potrebuje pa uprava za vsako njeno delovanje pravne podlage VSE DOVOLJENO, KAR NI PREPOVEDANO
- 2☐ **Ožjem smislu** – uprava mora imeti za vse svoje delovanje pravno podlago in je prevladujoč v demokratičnih državah izvršilna oblast ne sme delovati izven pooblastil, ki jih ji da parlament

3.4.2 Upravni predpisi in načelo zakonitosti

Upravni predpisi so oblastni splošni pravni akti, ki jih izdajajo:

- 1☐ Vlada uredbe in odloke
- 2☐ Organi državne uprave – pravilniki, navodila odredbe

Ta položaj ni v skladu z idealnim modelom delitve oblasti, ki pa zaradi tehničnega razvoja družbe, potrebe po hitrem prilagajanju predpisov razvoju in zahtevnosti in kompleksnosti urejanja družbenih razmerij postaja vedno bolj nujen, Prevladujoča postaja stroka, v posameznih primerih so v upravne predpise prelita samo pravila stroke.

Dekonzetracija normativne funkcije, primeri v svetu ko imajo delegirano zakonodajo, pri nas je ne poznamo (izjema je vojno stanje). To pomeni formalno prepoved Vlade ne sme sprejemati zakonov, kot tudi vsebinska prepoved - Vlada ne sme urejati zakonske materije.

UREDBA - podrobna ureditev in razčlenitev zakonske materije v skladu z namenom zakona

ODLOK Ureja razmerja oz. področja za katera ima z zakonom določena pooblastila

PRAVILNIK razčlenitev posameznih določb zakonov

ODREDBA Določajo se ukrepi, ki imajo splošni pomen

NAVODILA Predpisuje se način izvajanja določenih določil zakona

Podzakonski predpisi morajo imeti

- 1☐ podlago v zakonu,
- 2☐ ki pa ne sme biti preširoka, tako da bi prerasla v delegirano zakonodajo, ki je v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti,
- 3☐ onemogočati pa mora tudi izvršni veji oblasti arbitrarno odločanje.

Podzakonski akti so:

- 1☐ eksistenčno vezani na zakon
Izda se lahko samo na podlagi zakona, predpis, ki ni izdan za izvrševanje točno določenega zakona je nezakonit. Z prenehanjem veljavnosti zakona prenehajo veljati tudi vsi podzakonski predpisi
- 2☐ Vsebinsko vezani na zakon
Ima vsebinsko podlago v zakonu in se mora gibati v okvirih, ki jih določa zakon.

Ali lahko Vlada in ministri izdajajo podzakonske predpise samo na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu?

Vlada lahko »spontano« izdaja podzakonske akte v primeru razčlenitve, konkretizacije ali interpretacije zakonskih določb ima pooblastila v Zakonu o vladi in ZU

Zakoni velikokrat pooblastijo Vlado ali posamezne ministre da uredijo določen vprašanja ali področja

Torej Vlada in državna uprava lahko s podzakonskimi predpisi podrobneje interpretirata, konkretizirata zakonske norme brez izrecnega zakonskega pooblastila, za urejanje pravnih razmerij pa potrebujeta izrecno zakonsko pooblastilo – izvršilno klavzulo.

Zakonska podlaga (pooblastilo) mora biti jasna in določna, tako, da ne dopušča arbitrarnosti.

Na podlagi načela zakonitosti morajo biti zakonske norme čim bolj določne in določeni morajo biti okviri v katerih se Vlada ali uprava lahko gibljejo. Kadar zakon Vladi ali upravi daje pooblastila za normiranje po prostem preudarku mora biti določen tudi okvir delovanja in namen za katerega je dan prosti preudarek. Če vlada ali uprava te okvirje ali namen prekorači so predpisi nezakoniti.

Če strnemo mora biti podzakonski predpis:

- 1 Eksistenčno vezan na zakon
- 2 Vsebinsko v skladu z zakonom
- 3 Pravni predpis lahko interpretira pravno nedoločene pojme iz zakona, in za izdajo takšnega predpisa vlada ne potrebuje pooblastila
- 4 Zakon lahko pooblasti vlado ali upravo da normativno uredi določena področja po prostem preudarku in za to vlada ali uprava potrebuje pooblastilo, ki mora biti takšno da:
 - da se na eksekutivo ne prenaša urejanje zakonske materije
 - da so podana merila za podzakonsko normiranje oz. namen pooblastila

Postopek sprejemanja predpisov Vlade je določen v Poslovniku vlade, postopek sprejemanja podzakonskih predpisov ministrstev pa ni posebej določen.

3.4.3 Posamični upravni akti in načelo zakonitosti

Posamični upravni akti, ki jih izdaja državna uprava so odločbe in sklepi izdani v upravnem postopku. Pri tem odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Posamične upravne akte organi državne uprave izdajajo na željo posameznika ali pravne osebe ali po uradni dolžnosti. Z navedenimi akti uprava izvršuje javni interes določen v zakonih ali podzakonskih predpisih in ugotavlja ali je določena pravica ali obveznost posameznika ali pravne osebe v skladu z javnim interesom.

Sklep pa je posamični pravni akt, s katerim upravni organ odloča o procesnih vprašanjih, ne pa o pravicah in obveznostih pravnih subjektov (dokazni sklep).

Za posamične upravne akte velja načelo zakonitosti podobno kot za zakonitost predpisov, imeti morajo celo neposredno podlago v zakonu. Zakonske določbe morajo biti tako jasne, da ne dopuščajo arbitrarnosti. Izdaja posamičnega upravnega akta po prostem preudarku se pojavlja v našem pravu samo izjemoma.

Formalni vidik posamičnega upravnega akta pomeni, da mora biti upravni akt izdan:

- 1 V obliki, ki jo določa zakon
 - 2 Po postopku, ki ga ureja zakon
 - 3 Upravni akt mora izdati organ, ki je pristojen za njegovo izdajo
- Upravni postopek ureja Zakona o splošnem upravnem postopku, pravila pa so naravnana na varstvo stranke.

3.4.4 Materialna dejanja in načelo zakonitosti

Z materialnimi dejanji mislimo na tista ravnanja organov državne uprave, ki nimajo naravne pravnih aktov. Gre za dejanja vodenja evidenc, svetovanja, promocijske akcije, priprava poročil, analiz, zakonskih osnutkov, zaslišanje prič, uporaba strelnega orožja.

Materialna dejanja s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznikov in pravnih oseb morajo imeti neposredno pravno podlago v zakonu in so predvsem:

- 1 Uporaba prisilnih sredstev s katerimi se posega v življenje ali telesno integriteto
- 2 Odvzem prostosti
- 3 Zbiranje osebnih podatkov
- 4 Poseg v lastnino

3.4.5 Akti poslovanja in načelo zakonitosti

Za akte poslovanja štejemo tiste akte s katerimi organi državne uprave stopajo v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti. Država oz organi državne uprave vse več nastopajo v zasebnopravnih razmerjih, in prisoten je trend nadomeščanja urejanja javnih zadev z oblastnimi akti z civilnopravnimi sredstvi. V primeru, ko država stopa v civilnopravna razmerja veljajo zanjo pravila zasebnega prava.

Pri vstopanju organov državne uprave v zasebnopravna razmerja pa veljaj še posebni režim javnih naročil. (primer pogodbe za oddajo gradnje avtoceste)

3.4.6 Interni akti in načelo zakonitosti

So akti so internega značaja in služijo za urejanje notranjih razmerij v organizaciji, nimajo značaja predpisa in se ne objavljajo v uradnem listu. Ti akti ne učinkujejo navzven in ne ustvarjajo pravic in obveznosti za pravne subjekte izven organov državne uprave.

Posebna kategorija aktov pa so razne okrožnice, navodila, pravilniki, pravna mnenja, pojasnila, s katerimi ministrstva strokovno pomagajo pri odločanju nižjim upravnim organom. Ker niso objavljeni jih pravni subjekti ne poznajo, organi državne uprave pa jih pri svojem delu upoštevajo. Takšnim predpisom bi se državna uprava morala izogibati ali pa jim dati obliko predpisa in objaviti.

3.5. Organizacija državne uprave

3.5.1 Splošno o organizaciji javne uprave

Ustava v prvem odstavku 120. Člena določa da organizacijo uprave in njene pristojnosti določa zakon.

Posebnosti organizacij, ki sestavljajo javno upravo:

- 1☐ Relativna trajnost obstoja
- 2☐ Visoka stopnja formalizacije
- 3☐ Visoka stopnja profesionalnosti
- 4☐ Opravljanje nalog družbenega pomena
- 5☐ Transmisijski značaj njihovega dela

Tendence razvoja javne uprave:

- 1☐ Rast
- 2☐ Diferenciacija
- 3☐ Profesionalizacija
- 4☐ Zmanjšanje vloge prisile

Principi organiziranja državne uprave:

- 1☐ Po namenu oz. področju opravljanja nalog Resorni princip
- 2☐ Po vrsti dela o. operacij Funkcionalni princip
- 3☐ Po teritoriju Teritorialni princip

Državna uprava se običajno organizira po vseh treh principih.

3.5.2 Organizacija državne uprave v Sloveniji

3.5.2.1 Ministrstva, organi in organizacije v sestavi

Temelje organizacije državne uprave določa Ustava in sicer:

- 1☐ 120. Člen - organizacijo in pristojnosti državne uprave določa zakon
- 2☐ 121. Člen - naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva

Makroorganizacijo državne uprave določa Zakon o organizaciji in delovnem področju državne uprave, ki med drugim določa ministrstva in tudi razdeli med ministrstva področja upravnega delovanja.

Ministrstva so monokratično organizirani organi, ki jih vodijo resorni ministri, ki imajo pooblastila, da imenujejo, razrešujejo upravne delavce, odločajo o njihovih disciplinski odgovornosti, imajo pooblastila da izdajo upravnih odločb, ki ga lahko prenesejo na uradne osebe, izdaja pa tudi notranji akt o organizaciji in sistemizaciji.

Znotraj ministrstev delujejo tudi **organi v sestavi**, to so uprava, urad, inšpektorat. Ustanavljajo se predvsem za opravljanje določenih specializiranih strokovnih nalog.

UPRAVA- ustanovi se po resornem principu za opravljanje določenih upravnih nalog na ožjem specialnem področju ministrstva (carinska uprava, davčna uprava, Uprava za zaščito in reševanje, pomorska uprava, Geodetska uprava

URAD - ustanovi se za opravljanje določenih organizacijskih ali specializiranih strokovnih upravnih nalog predvsem analiz in strokovnih nalog). Organizacijskih trenutno v Sloveniji ni, strokovni uradi pa so Urad za varnost in zdravje pri delu, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Urad za varstvo konkurence, Urad za pranje denarja....)

INŠPEKTORAT se ustanovi za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora in so ustanovljeni v večini ministrstev in so Inšpektorat za delo, Tržni inšpektorat, Devizni inšpektorat, Prometni inšpektorat, Zdravstveni inšpektorat, ...

AGENCIJA in DIREKCIJA za opravljanje ene od funkcij uprave in sicer zagotavljanje javnih služb in za razvojne in pospeševalne naloge državne uprave

DRUGI ORGANI V SESTAVI - Policija Slovenije, Generalštab slovenske vojske, Arhiv Slovenije
Prehodni dom za tujce

Organi in organizacije v sestavi so individualno vodeni in jih vodi predstojnik organa, ki jih imenuje vlada na predlog pristojnega ministra. Za organizacijo državne uprave je značilna tudi hierarhičnost oz. da hierarhično višji organ, daje nižjemu napotke za delovanje, navodila, strokovno pomoč za njegovo delo in ga tudi nadzira, odloča o pritožbah zoper odločbo nižjega organa.

3.5.2.2. Razmerja med ministrstvi

Ministrstva so si med seboj enakopravna, in imajo pravico na podlagi Zakona o vladi in Poslovnika Vlade da sodelujejo med seboj pri reševanju skupnih vprašanj. Ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa in delovne skupine za reševanje vprašanj in so zgolj posvetovalna telesa. Zakon o upravi tudi terja, da ministrstvo pri predlaganju predpisov za Vlado mora pridobiti mnenje drugih zainteresiranih ministrstev, če pripomb ne sprejme mora obvestiti o tem Vladi.v primeru sporov med ministrstvi razsoja Vlada.

3.5.2.3 Teritorialna organizacija državne uprave

3.5.1.3.1 Splošno o teritorializaciji državne uprave

Ker vseh nalog javne uprave ni mogoče izvrševati centralno, ker mora pokriti celotni teritorij države, je državna uprava organizirana po teritorialnem principu - prihaja do upravne teritorializacije to je do oblikovanja teritorialnih enot. V evropskih kontinentalnih sistemih ločimo dve obliki upravne teritorializacije

- 1☐ Politično decentralizacijo - prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, to je politični proces, ker se prenaša oblast na lokalne skupnosti obenem pa se lahko doseže racionalizacijo delovanja javne uprave
- 2☐ Upravno decentralizacijo ali upravno dekoncentracijo - prenos izvrševanja upravnih nalog na teritorialne enote, ki ni politični proces, temveč gre samo za prenos upravnih nalog na nižje ravni upravnega sistema ob hkratnem centraliziranem nadzoru.

3.5.2.3.2 Namen in merila dekoncentracije upravnih nalog

Gre zgoj za eksekutivne naloge ne pa za strokovno tehnične naloge javne uprave, te pa so predvsem:

- 1☐ Naloge, ki so povezane z delom z ljudmi
- 2☐ Terensko delo

Namen dekoncentracije upravnih nalog je v racionalizaciji izvajanja nalog. Z dekoncentracijo se upravne naloge izvedejo hitreje, kvalitetnejše in ceneje. Lažji pa je tudi dostop ljudi to državne uprave. Prednost pa je tudi sodelovanje organov državne uprave z lokalnimi skupnostmi. Negativni učinki pa so predvsem otežen nadzor, večji organizacijske in informacijske potrebe.

Merila za dekoncentracijo upravnih nalog

- 1☐ Možnost prenosa nalog na dekoncentrirane organe
- 2☐ Lokalna pogojenost nalog
- 3☐ Zmanjšanje stroškov in izgube časa, ki ga prinese dekoncentracija
- 4☐ Pomen poznavanja lokalnih razmer za izvedbo naloge
- 5☐ Čas potreben za izvedbo naloge in frekvenca opravljanja nalog
- 6☐ Stopnja specializacije, ki jo zahteva naloga
- 7☐ Poseben pomen naloge

3.5.3.3 Načini dekoncentracije upravnih nalog

1☐ Preko splošnih upravnih okrajev.

Država se razdeli na teritorialne okraje, v vsakem okraju se ustanovi teritorialni organ državne uprave, ki izvaja vse dekoncentrirane naloge državne uprave v tistem okraju. Ta način omogoča notranjo koordinacijo vseh nalog in zmanjšujejo se stroški notranje uprave (finance, računovodstvo, kadri)

2☐ Preko posebnih specializiranih upravnih okrajev

Dekoncentracija se izvrši za posamezno področje – resor , npr. javne varnosti, inšpekcijskega nadzora Slabost je zapletena mreža upravnih okrajev, kar otežuje koordinacijo in povečuje režijske stroške. Dobra stran pa je da se oblikuje mreža okrajev, ki najbolj ustreza izvajanju posameznih nalog.

3☐ Preko notranje organizacije centralnih organov

Enako kot pod pri specializiranih upravnih okrajih, le da se posamezni centralni organ sam notranje organizira.

4☐ Prenos nalog na organe lokalne samouprave

Se bistveno razlikuje od do sedaj naštetih, njegova značilnost pa je da država za izvajanje dekoncentriranih upravnih nalog uporabi obstoječe organizacijske strukture lokalne samouprave. V tem primeru imajo organi lokalne samouprave dvojni delokrog izvirnega samoupravnega in izvedenega oz. prenesenega s strani države, pri katerem gre zgoj za izvrševanje določenih nalog

3.5.2.3.4 Dekoncentracija upravnih nalog Slovenije

Pred reformo v letu 1994 so naloge državne uprave izvrševale bivše občine. Ker pa je nova Ustava kot temeljno enoto lokalne samouprave predvidela občino, in po Ustavi je občina lahko opravljala le naloge lokalne samouprave. Naloge državne uprave pa po Ustavi izvajajo ministrstva in le ob posebnem soglasju lokalne skupnosti tudi organi lokalnih skupnosti. Zaradi navedenih okoliščin, ki jih je zakonodajalec moral upoštevati je bila potrebna razmejitev med nalogami lokalnih zadev in nalogami državne uprave. Ustanovljene so bile Upravne enote, ki so nadomestile bivše občine in jih je bilo 58 in so od občin prevzele naloge, kadre in prostore. Prenos nalog je bil izveden na podlagi prehodnih določb Zakona o upravi. Zajemajo pa tudi prostorsko enaka območja kot bivše občine.

Upravna enota je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave in izvaja vse dekoncentrirane naloge državne uprave. Zakon o upravi določa, da Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če ni z drugimi

področnimi zakoni drugače določeno (Zakon o matičnih knjigah, Zakon o osebni izkaznici)
- velja načelo presumpcije.

Področja, ki jih pokriva Upravna enota so naslednja:

1. Upravne notranje zadeve (državljanstvo, orožje, tujci, društva, matične knjige, vozniške...)
2. Varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve
3. Kmetijstvo (promet z kmet.zemljišči,)
4. Gospodarske dejavnosti (dovoljenja za opravljanje dejavnosti, obratovalni časi)
5. Premoženjsko pravne zadeve (tudi denacionalizacija)
6. Negospodarske dejavnosti (zdravstvo kultura šolstvo)

Upravna enota je monokratičen organ in ga vodi individualni organ - Načelnik UE, ki ga imenuje Vlada na predlog resornega ministra za upravne zadeve (minister za notranje zadeve). Načelnik je javni delavec (višji upravni delavec) in ni funkcionar. UE je notranje organizirana na oddelke po resornem principu. Notranjo organizacijo in sistemizacijo sprejme Načelnik UE na podlagi predlogov resornih ministrstev za svoja področja in ob soglasju Vlade. Notranje organizacijske enote - oddelke vodijo Vodje oddelkov, ki jih na predlog resornih ministrov imenuje Vlada. UE pa je lahko tudi teritorialno organizirana preko svojih izpostav - krajevnih uradov.

Naloge Načelnika UE

- 1☐ Koordinira delo notranjih organizacijskih enot
- 2☐ Predstavlja UE
- 3☐ Odloča o zadevah v zvezi z delovnimi razmerjih
- 4☐ Sprejema akt o organizaciji in sistemizaciji po zgoraj navedenem postopku
- 5☐ Skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi
- 6☐ Pooblaščen za izdajanje upravnih odločb, ki ga lahko prenese na vodje notranjih organizacijskih enot
- 7☐ Poroča resornim ministrstvom o svojem delu
- 8☐ Je odgovoren Ministru na NZ in Vladi

Razmerje med UE in ministrstvi je hierarhično, to pomeni, da ministrstva, da jejo ustrezna navodila, naloge, zagotavljajo strokovno pomoč izvajajo nadzorstvo na izvajanje nalog. Načelnik mora ravnati v skladu z navodili resornih ministrstev za njihovo področje. Če ministrstvo ugotovi, da UE določenih nalog ne izvršuje pravilno ali pravočasno na to opozori Načelnika UE, če naloge še niso izvedene jih opravi ministrstvo samo če je ogroženo življenje ali zdravje ljudi, če bi nastala velika materialna škoda..)

Zaradi sodelovanja z lokalnimi skupnostmi zakon o upravi predvideva imenovanje Sosveta načelnika UE kot posvetovalno telo. Člane imenujejo občinski sveti.

Iz nalog UE je že Zakon o upravi izvzel tri področja, obrambo, inšpekcijski nadzor in geodetsko službo, področni zakoni pa so javno varnost, carino, davčno službo. Nekatero od teh oblik decentralizacije so urejene z področnimi zakoni, nekatere pa z internimi akti o organizaciji (geodetska služba, inšpekcije).

SLOVENIJA IMA DVOTIRNI SISTEM OPRAVLJANJA JAVNIH NALOG

3.5.2.4 Notranja organizacija organov državne uprave

Skupna izhodišča (Osnove in merila) za notranjo organizacijo državne uprave ureja Vlada z Uredbo. Na podlagi navedenih osnov in meril resorni ministri izdajo Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, za sprejem katerega potrebuje soglasje Vlade R.Slovenije.

4. JAVNO POOBLASTILO

Javno pooblastilo je pooblastilo subjektu, ki organizacijo ni vključen v državno upravo, za opravljanje nalog državne uprave. Ustava v drugem odstavku 121. Člena določa, da lahko z zakonom samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije, ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Namen podelitve javnega pooblastila je zagotoviti večjo racionalnost izvajanja upravnih nalog. Zaupa se subjektom, ko so strokovno, kadrovsko in tehnično usposobljeni. Javno pooblastilo lahko zajame vse vrste eksekutivnih nalog, razen inšpekcijskega nadzora.

Javno pooblastilo lahko zajema:

- 1 Izdajanje podzakonskih predpisov, ki imajo enak položaj kot upravni predpisi
- 2 Vodenje upravnih postopkov in izdajanje upravnih odločb – posamičnih upravnih odločb
- 3 Opravljanje materialnih dejanj

Kdo so nosilci javnih pooblastil?

- 1 Paradržavne organizacije – ustanovi jih Vlada z svojim aktom in se financirajo iz državnega proračuna javna podjetja, zavodi, agencije, zbornice z obveznim članstvom

Javno pooblastilo se lahko podeli tudi subjektu zasebnega prava. Nosilci javnih pooblastil so pri svojem delu pravno vezani kot organi državne uprave (za izdajo vsakega predpisa mora imeti nosilec javnega pooblastila izrecno pooblastilo v zakonu). Nadzor nad delovanjem nosilcev javne uprave izvajajo resorna ministrstva, odločanje o pritožbah na II. Stopnji je praviloma na pristojnih ministrstvih, so pa tudi izjeme.

5. OSEBE JAVNEGA PRAVA

Pravna oseba je organizacija, ki ji pravni red priznava lastnost pravega subjekta, ji daje pravno sposobnost. Organizacijo kot pravni subjekt je potrebno ločiti od njenih članov kot pravnih subjektov. Pri nas velja načelo »numerus clausus«, torej se lahko ustanovijo kot pravne osebe le tiste organizacije, za katere tako določa zakon.

Najznačilnejše pravne osebe so:

- 1 Gospodarske družbe
- 2 Zavodi
- 3 Društva
- 4 Politične stranke

Ločitev na:

- 1 Pravne osebe zasebnega prava
- 2 Pravne osebe javnega prava

Osebe javnega prava so tiste pravne osebe, ki so ustanovljene zaradi zasledovanja javnih ciljev, uresničevanja javnih interesov. Najširša takšna organizacija je država. Pravno subjektiviteto imajo tudi v našem pravu lokalne skupnosti – občine.

Osebe javnega prava delimo;

- 1 teritorialne osebe javnega prava – država, občine in ožji deli občin, ki jim statut občine daje pravno subjektiviteto.
- 2 Specializirane osebe javnega prava

Skupne značilnosti oseb javnega prava

- 1 Ustanovijo se z javnopravnim dokumentom (ustavo, zakoni, podzakonski predpisi, predpisi lokalnih skupnosti)
- 2 Ustanavljajo jih država, ali druge osebe javnega prava
- 3 Osebe javnega prava zasledujejo javne cilje oz. izvršujejo javne funkcije – teritorialne osebe javnega prava izvršujejo vse funkcije, specializirane osebe pa največkrat javne službe
- 4 Osebe javnega prava se financirajo iz javnih sredstev, izjema so javna podjetja kot izvajalci gospodarskih javnih služb
- 5 Nadzor nad porabo in finančnim poslovanjem opravlja Računsko sodišče
- 6 Pri nabavah blaga, storitev in gradbenih del so vezana na režim javnih naročil
- 7 Pri večini notranjih in zunanjih razmerij se uporablja javno pravo – izjema so javna podjetja za opravljanje gospodarskih javnih služb (ZGD, ZDR)

Specializirane osebe javnega prava so:

1. **Javna podjetja** – nekatera so ustanovljena z zakonom, druga pa z Aktom Vlade ali občinskega sveta
2. **Javni zavodi** – za negospodarske javne službe s področja zdravstva, šolstva, kulture, socialnega varstva, znanosti
3. **Javni skladi** – za zbiranje sredstev za določen namen in za gospodarjenje s temi sredstvi. Ustanovljeni s z zakonom ali aktom občinskega sveta
4. **Zbornice** z obveznim članstvom, ki povezujejo gospodarske subjekte in poklicne zbornice

Agencije in druge paradržavne organizacije, ki ne spadajo v nobeno izmed zgoraj naštetih

6. JAVNE SLUŽBE

6.1. Pojem javne službe

Javna služba v najširšem pomenu zajema celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Pri nas pa »javna služba«v ožjem pomenu zajema le servisno dejavnost države in lokalnih skupnosti. Javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. Javna služba je dejavnost, ki jo kot javno službo določi zakon. Javna služba je dejavnost preko katere se zagotavljajo javne dobrine in jo označujejo naslednje značilnosti:

- 1☐ Izvaja se v javnem interesu
- 2☐ Za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost
- 3☐ Izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti
- 4☐ Izvaja se po posebnem javnopravnem režimu, ki se nanaša na:
 - ☐ način izvajanja dejavnosti
 - ☐ razmerja med izvajalcem, uporabnikom in državo
 - ☐ cenovni režim
 - ☐ ureja ga država ali lokalna skupnost

Merila za opredelitev pojma javne službe so:

1. Odsotnost delovanja tržnih zakonitosti
2. Nujnost trajnega opravljanja dejavnosti za normalno življenje ljudi
3. Krog uporabnikov dobrine - kolektivne dobrine
4. Prisilnost uporabe neke dobrine

6.2. Vrste javnih služb

Javne službe lahko delimo na:

- 1☐ Gospodarske javne službe - ureja jih Zakon o gospodarskih javnih službah
 - ☐ Državne javne službe
 - ☐ Lokalne javne službe

- 2☐ Negospodarske javne službe - ureja jih Zakon o zavodih

Ta zakona ne opredeljujeta katere so javne službe, temveč samo režim njihovega izvajanja

Glede na obveznost delim javne službe na:

- 1☐ Obvezne javne službe
- 2☐ Izbirne javne službe

Področja, kjer srečamo gospodarske javne službe:

1. Področje varstva okolja

- Oskrba s pitno vodo
- Odvajanje in čiščenje komunalnih, odpadnih in padavinskih voda
- Ravnanje s komunalnimi odpadki
- Javna snaga in čiščenje javnih površin
- Urejanje javnih poti, površin za pešce, in zelenih površin

2. Zakon o energetske gospodarstvu

- dejavnost premogovništva
- jedrska dejavnost
- naftno-plinska dejavnost

3. Zakon o telekomunikacijah
4. Zakon o poštnih storitvah
5. Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži
6. Zakon o prevozih v cestnem prometu
7. Zakon o stavbnih zemljiščih
8. Zakon o javnih cestah

Bistvene razlike med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami:

- 1☐ Gospodarske javne službe se običajno izvajajo monopolno na negospodarskem področju neko dejavnost lahko izvaja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje
- 2☐ Gospodarske javne službe se v kolikor je le to mogoče financirajo preko cene storitev, negospodarske pa iz javnih sredstev (proračuna, namenskih javnih skladov)

6.3. Načini izvajanja javnih služb

6.3.1 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb

6.3.1.1 Uvodno

Zakon o gospodarskih javnih službah predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb:

- 1☐ Režijski obrat
 - 2☐ Javni gospodarski zavod
 - 3☐ Javno podjetje
 - 4☐ Koncesija
 - 5☐ Vlaganje javnega kapitala
- izvajanje v režiji
- Privatizirano izvajanje javnih služb

Režijski obrat

Režijski obrat se oblikuje kot organizacijska enota v ministrstvo oz. v občinski upravi. Pride v poštev v primeru, da ni racionalno oblikovati javne službe. Pri nas je zelo redka oblika izvajanja javnih služb.

Javni gospodarski zavod

tudi javni gospodarski zavodi so redka oblika izvajanja javne službe ZGJA določa, da pride v poštev kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njene narave ni možno organizirati in opravljati kot profitne. Ustanovitelj je praviloma država ali lokalna skupnost, soustanovitelji pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Praviloma je pravna oseba, ni pa nujno in je lahko vključen v upravni organ. Ustanovi se z aktom o ustanovitvi, ki vsebuje vse poglavitne statusne značilnosti (firma, sedež, dejavnost, zastopanje...).

Ustanovitelj (država ali lokalna skupnost) ima naslednje ustanoviteljske pravice

- 1☐ Določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti, ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin
- 2☐ Daje soglasje k statutu zavoda in njegovim statusnim spremembam
- 3☐ Daje soglasje k notranji organizaciji zavoda, ter številu in vrsti delovnih mest
- 4☐ Daje soglasje k programom dela zavoda
- 5☐ Določa cene oz. tarife
- 6☐ Sprejme poslovno poročilo. Obračune in zaključni račun
- 7☐ Imenuje in razrešuje direktorja zavoda, razen če pooblasti upravni odbor

6.3.1.2 Javno podjetje

Je najpogostejša oblika izvajanja gospodarske javne službe. ZJGS določa, da se za vsa vprašanja, ki jih na določa ta zakon uporablja ZGD, zato je javno podjetje statusnopravno gospodarska družba. Najpogostejši kapitalski obliki sta d.d. in d.o.o.

Značilnosti statusa javnega podjetja so predvsem:

- 1☐ javno podjetje izvaja javno službo
- 2☐ Ustanovitelj določa pogoje izvajanja javne službe
- 3☐ Ustanovitelj določa cene javnih dobrin
- 4☐ Ustanovitelj ne glede na svoj kapitalski delež imenuje direktorja javnega podjetja
- 5☐ Ustanovitelj sprejme poslovno poročilo in zaključni račun

Javno podjetje je po eni strani gospodarska družba (lastniki so lahko tudi iz vrst zasebnega kapitala) po drugi strani pa izvaja dejavnost v javnem interesu. Glede na to da država določa pogoje delovanja javnih podjetij lahko s svojimi odločitvami ogroža interese zasebnega kapitala, to je dobiček. Rešitev bi bila, da bi javno službo izvajala država ali lokalna skupnost v okviru svoje uprave ali preko ločenih organizacijskih oblik, kjer ne bi bilo zasebnega kapitala, ali pa naj izvajanje javne službe poveri preko koncesijske pogodbe gospodarski družbi.

6.3.1.3 Koncesija

Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javne službe, gre za pooblastilo, ki ga država ali lokalna skupnost podeli gospodarski družbi za izvajanje javne službe. To pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo dejavnosti. S koncesijsko pogodbo nastane razmerje med koncedentom (država, lokalna skupnost) in koncesionarjem (fizična ali pravna oseba). Pri koncesiji se srečujeta javni in zasebni interes. Koncedent se odloči za podelitev koncesije v primeru, ko oceni, da se bo javna služba izvajala ceneje in kvalitetnejše kot v javnem podjetju ali v režiji. Interes koncedenta je, da pridobi neko fizično ali prano osebo, ki je pripravljena vložiti določena sredstva v infrastrukturo za izvajanje javne službe, ta vložek pa se povrne z zaračunavanjem storitev, koncesionarjev interes je pokrivati stroške enostavne reprodukcije in pridobivati vsaj minimalni dobiček.

Akt o načinu izvajanja javne službe

Je prvi akt v verigi podeljevanja koncesije z njim Vlada ali organ lokalne samouprave sprejme odločitev, da se bo določena naloga izvajala z navedenem načinom in v tem sklepu je določen tudi način izvajanja javne službe.

Koncesijski akt

S tem aktom se določi predmet in pogoje za izvajanje koncesije in je v obliki Uredbe Vlade ali odloka lokalne skupnosti.

Koncesijski akt po 33. Členu ZGJS vsebuje:

- Dejavnost ali zadeve ki so predmet javne službe
- Območje izvajanja, uporabnike, ter razmerja do uporabnikov
- Pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar
- Morebitna javna pooblastila koncesionarju
- Splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe
- Začetek in čas trajanja koncesije
- Vire financiranja gospodarske javne služb
- Način plačila koncesionarja
- Nadzor
- Prenehanje
- Organ, ki opravi izbor
- Organ pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe
- Druge sestavine

Odškodnino za izvrševanje javne službe imenujemo tudi koncesijska dajatev, gre za plačilo, ki ga koncesionar plačuje koncedentu. Lahko obstaja nevarnost prikritega davka oz. nesistemskega proračunskega vira.

Javni razpis

Javni razpis se sklicuje na koncesijski akt, določiti pa mora merila za izbiro koncesionarja. Glede na to da ZGJS ne predvideva določb o javnem razpisu, se smiselno uporabljajo določbe Zakona o javnih naročilih. Najpogostejša merila so cena, roki, infrastruktura, kvaliteta, reference, kadri....). Izključitev javnega razpisa je samo v izrecnem zakonskem primeru (lokalni interes).

Izbor

Izbor koncesionarja se izvrši v upravnem postopku in zaključi z izdajo upravne odločbe in v tej fazi se razlikuje od oddaje javnega naročila, pri katerem se izda sklep o izbiri. Zoper odločbo imajo neizbrani ponudniki možnost pritožbe, zoper odločbo o pritožbi pa upravni spor.

Koncesijska pogodba

Po končanem izboru koncedent z izbranim ponudnikom sklene koncesijsko pogodbo, katere vsebina že v veliki meri določena že z aktom o načinu izvajanja in koncesijskim aktom na eni strani in ponudbo koncesionarja na drugi strani. Koncesijska pogodba je pogodba civilnega prava. Koncesijska pogodba ima prvine civilnopravnih razmerij in prvine javnopravnih razmerij. V primeru spora med določbami koncesijskega akta in koncesijske pogodbe veljajo določila koncesijskega akta.

Koncesijsko pogodbo za razliko od civilnopravne pogodbe lahko koncedent enostransko spreminja, če gre za načine izvajanja javnih nalog, komercialna razmerja v pogodbi pa se lahko spreminjajo samo soglasno. Načeloma se lahko spreminja akt o načinu izvajanja javne službe in koncesijski akt, če gre za spreminjanje načina oz. oblike delovanja gospodarske javne službe, vendar se pri tem ne sme poslabševati finančni položaj koncesionarja.

Prenehanje koncesijskega razmerja

Z prenehanjem koncesijske pogodbe:

- s potekom časa
- zaradi bistvenih kršitev ene ali druge stranke, ki so navedene v pogodbi

Z odkupom koncesije

- koncedent odkupi infrastrukturo koncesionarja
- Možen, če je predviden v koncesijski pogodbi, predvideni pa morajo biti tudi pogoji za odkup
- Prisilni odkup – plačilo odškodnine (podana javna korist – razlastitev)

Z odvzemom koncesije

- Če koncesionar ne začne z opravljanjem koncesirane javne službe
- Če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha opravljati ali opravljati v koncesionarski obliki

S prevzemom koncesionirane gospodarske javne službe v režijo

- če je tako predvideno v koncesijski pogodbi

6.3.1.4 Vlaganje javnega kapitala

Na podlagi razpisa se določi zasebnopravni subjekt v katerega Vlada ali lokalna skupnost vlaga proračunski denar za izvajanje gospodarske javne službe.

6.3.2 Načini izvajanja negospodarskih javnih služb

Ureja ga Zakon o zavodih, ki je dokaj skop ostalo pa urejajo področni zakoni. Javni zavod se ustanovi na področju družbenih (negospodarskih) dejavnostih za neprofitno izvajanje negospodarskih javnih služb.

Ustanovitelj javnega zavoda je država ali lokalna skupnost, lahko pa je soustanovitelj tudi pravna oseba zasebnega prava. Javni zavod upravlja tripartitno sestavljen svet, vodi pa ga direktor, ki se imenuje za dobo 4 let in **je lahko predčasno razrešen v naslednjih primerih:**

- Če sam zahteva razrešitev
- V primeru, ko nastane na podlagi predpisov o delovnih razmerjih razlog za prenehanje delovnega razmerja po samem zakonu
- Če se direktor pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih zavoda ali ne izvršuje sklepov sveta
- Če svojim nevestnim ali malomarnim delom povzroči večjo materialno škodo

Javne zavode srečujemo na vseh področjih negospodarskih dejavnosti. Negospodarska javna služba pa se lahko izvaja tudi preko oddaje koncesije zavodom, podjetjem ali fizičnim osebam, ki izpolnjujejo pogoje. Zakon o zavodih ne ureja postopka oddaje koncesije, določa le, da se sklene koncesijska pogodba.

Koncesijska pogodba pa preneha z:

- Potekom časa
- Na podlagi odpovedi v odpovednem roku
- Z odvzemom, če koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi in aktom ter pogodbo.

6.4 Financiranje javnih služb

Glede financiranja javnih služb obstaja med gospodarskimi javnimi službami in negospodarskimi javnimi službami bistvena razlika. Gospodarske javne službe se financirajo oz. si zagotavljajo sredstva za delovanje z ceno svojih storitev. Cene se oblikujejo na način, ki ga določa zakon ali odlok. Cene se torej ne oblikujejo prosto. Če javno službo izvaja javno podjetje o cenah odloča ustanovitelj, če javno službo izvaja koncesionar je režim določanja cene določen v aktu o načinu opravljanja in koncesijskem aktu, izhodiščna cena pa v koncesijski pogodbi. Vlada ima določene pristojnosti tudi nad oblikovanjem cen lokalnih skupnosti. **Gospodarske javne službe, katerih uporabniki niso določljivi se financirajo iz proračuna.** Iz sredstev proračuna se običajno financira tudi izgradnja infrastrukture. Za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture se običajno koristi t.i. komunalni prispevek. Koncesionarju se strošek, ki ga je vložil v infrastrukturo povrne preko cene storitev.

Negospodarske javne službe se v celoti financirajo iz javnih sredstev, zasleduje se socialno načelo in le v manjši meri se financirajo iz cene storitev.

6.5 Razmerja med izvajalci, uporabniki in državo

Izvajalec javne službe zagotavlja storitve neposredno uporabnikom. Razmerje med izvajalcem in uporabnikom pa je pogodbeno razmerje običajno »Delovna pogodba«. Eno pglavitnih načel na področju gospodarskih javnih služb je načelo enake dostopnosti, pod enakimi z zakonom ali odlokom določenimi pogoji dostopne za vse. Pogosto je izvajalec vezan tudi s t.i. kontrahirano dolžnostjo, to je dolžnostjo skleniti pogodbo na zahtevo uporabnika.

Državna uprava in občinske uprave v razmerju do izvajalcev javnih služb izvaja:

- 1☐ Nadzor
- 2☐ Strokovno tehnične naloge
- 3☐ Razvoj, načrtovanje gospodarskih javnih služb
- 4☐ Postopke ustanavljanja javnih podjetij in zavodov, ter postopke koncesij
- 5☐ Izdajanje soglasij oz. dovoljenj za priključitev na javna omrežja

6.6 Stvari namenjene izvajanju javnih služb

Javno dobro označuje stvari namenjene javni splošni rabi in izvajanju javnih služb. Osrednji institut stvarnega prava kot dela civilnega prava je lastninska pravica, in je

instrument za zadovoljevanje zasebnih interesov. Pri stvareh javnega dobra pa je v ospredju skupni javni interes.

Javno dobro v širšem smislu lahko razdelimo na:

Javno dobro v ožjem smislu, to so predvsem nepremičnine, (morje, morska obala, vode in vodotoki, ceste, železnice, parki)

Stvari namenjene izvajanju javnih služb:

- Namenjene izvajanju gospodarskih javnih služb - (kanalizacijska, vodovodna, telekomunikacijskega omrežja, čistilne naprave....)
- Namenjene izvajanju negospodarskih javnih služb (zgradbe šol bolnišnic,)

Najpomembnejši element pravnega režima javnega dobra je lastninski režim, možna pa sta dva pristopa:

- 1☐ Stvari so v lasti države in so neodtujljive, lastnik je lahko samo oseba javnega prava
- 2☐ Lastninska pravica je omejena z javnim namenom stvari, lastnik je lahko kdorkoli, vendar nima od te lastnine nič, oz. ne more z njo razpolagati.

Stvari namenjene izvajanju gospodarskih javnih služb so od 1993 v lasti države in občin, odvisno od tega ali gre za državno ali lokalno javno službo.

Glede pravnega režima na stvareh javnega dobra zakon določa dvoje:

- 1☐ Da na grajenem javnem odboru ni mogoče priposestovati lastninske pravice
- 2☐ Da so nepremičnine, ki so grajene kot javno dobro izven pravnega prometa.

6.7 Lastninsko preoblikovanje javnega sektorja

Leta 1992 se je v Sloveniji začel proces lastninskega preoblikovanja podjetij. Tista podjetja, ki izvajajo gospodarske javne službe so se lastninila drugače kot gospodarske družbe in sicer:

- 1☐ Iz kapitala so se izločili objekti in naprave namenjeni izvajanju javnih služb in postali državna ali občinska last
- 2☐ Nato se je ugotovilo koliko je bilo financirano iz javnih sredstev v zadnjih 10 letih
- 3☐ Preostali del se je lastnil v skladu z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij

6.8 Vpliv vključevanja Slovenije v Evropsko unijo na ureditev gospodarskih javnih služb

Rimska pogodba s katero je bila ustanovljena Evropska skupnost, temelji na načelih prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in ljudi. V okvir teh načel sodijo tudi pravila o prosti konkurenci. Prosta konkurenca pomeni dostop kateregakoli gospodarskega subjekta z območja Evropske unije do izvajana gospodarske dejavnosti v katerikoli državi članici in izločitev vsekakršnih elementov, ki bi izkrivljali konkurenčni boj, ki ga oblikujeta ponudba in povpraševanje.

Pri vseh gospodarskih javnih službah se srečujemo z monopolom bodisi javnega podjetja ali pa koncesionarja. Rimski sporazum o ustanovitvi Evropske skupnosti vsebuje posebno določbo o javnih podjetjih, kjer je določeno, da države ne bodo izvajale ali ohranjale ukrepov, ki bi bili v nasprotju z določbami pogodbe, glede javnih podjetij i podjetij, ki so jim podelile posebne ali izključne pravice.

Na podlagi te določbe je Komisija Evropskih skupnosti sprejela vrsto predpisov, ki urejajo konkurenco v posameznih sektorjih, v katerih se srečujemo z javnimi službami. Skupni imenovalc ter predpisov je, da se v te sektorje vnaša liberalizacijo - odpirajo konkurenco.

7. LOKALNA SAMOUPRAVA

7.1 Uvod

Lokalna samouprava je eden izmed segmentov javne uprave.

7.2 Pojem lokalne samouprave

Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev pri katerem neposredno ali posredno preko izvoljenih predstavnikov sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države.

Opredelimo jo lahko tudi kot pravico lokalnih skupnosti, da brez vmešavanja države urejajo določen del javnih zadev. O lokalni samoupravi govorimo le, če država lokalnim skupnostim prizna pravni obstoj, jim podeli pravico odločanja, se ne vmešava v to in jim zagotovi določena finančna sredstva za delovanja. Nastanek lokalnih skupnosti je posledica procesa decentralizacije.

Lokalna skupnost preko svojih predstavniških organov sprejema samostojne politične odločitve, vendar pa ni država v državi in morajo biti skladne z zakoni in ustavo.

7.3. Teritorialni vidik lokalne samouprave - lokalna skupnost

7.3.1 Splošno

Temeljna lokalna skupnost se imenuje po navadi občina in se oblikuje na določenem teritoriju, kjer prebivalce veže določen ekonomski, kulturni ali zgodovinski interes, oz. se oblikujejo določeni medsebojni odnosi.

7.3.2 Občine v Sloveniji

Ustava v 139. členu določa, da območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalstva. Občina se ustanovi z zakonom po predhodno izvedenem referendumu, na katerem se ugotovi volja prebivalcev. Zakon določi tudi območje občine. Mestne občine. Pred II. Svetovno vojno je bila razvita lokalna samouprava in do leta 1929 občine in oblasti po letu 1929 pa samo občine. Po vojni pa je dotedanjo lokalno samoupravo nadomestil t.i. »komunalni sistem«, ki je opravljal vse skupne zadeve, za katere ni bilo po naravi nujno, da jih opravlja država. Bilo jih je 62, bile so sorazmerno velike in so bile obremenjene predvsem z izvajanjem državnih upravnih nalog, organizirane so bile podobno kot država (dvodomna skupščina, izvršni svet, upravni organi), velik del lokalnega odločanja pa so prepustile »krajevnim skupnostim«.

Ker je nova Ustava predvidela občino kot pravo lokalno skupnost je bilo potrebno lokalno problematiko urediti z zakonom, ki je bil sprejet 1993. V njem so bili oblikovani pogoji in merila za oblikovanje občin, ki pa so bili ohlapni, zakon pa je predvidel tudi obvezen referendum. Vlada je predlagala strokovni rešitvi z 163 in 249 občinami in na podlagi zahtev je bilo oblikovanih 339 referendumskih območij, na katerih naj bi se prebivalci odločali o ustanovitvi občin. Samo 111 referendumskih območij pa je izglasovalo pozitivno odločitev.

V problematiko je poseglo Ustavno sodišče, ki je presodilo, da so določbe o pogojih za ustanovitev občin preohlapne in protiustavne, zato je bil sprejet nov 13. Člen ZLS, ki določa **naslednje pogoje** za ustanovitev občine:

1. Osemletno šolanje
2. Primarno zdravstveno varstvo
3. Preskrba z življenjskimi potrebščinami
4. Komunalna opremljenost
5. Poštne storitve
6. Finančne storitve
7. Knjižnica
8. Prostori za upravno dejavnost

Pogoj pa je tudi minimalno število prebivalcev to je 5.000, ob izjemi če to narekujejo geografski, obmejni, zgodovinski ali gospodarski razlogi.

Na podlagi navedenih pogojev in propadlega referendumu je bil sprejet Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij v katerem je bilo ustanovljeno 147 občin. Na podlagi ustavnih pritožb je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost ustanovitve občin in njihovih območij, glavni razlogi pa so bili:

1. Ustanovitev občin, ki ne izpolnjujejo zakonskih pogojev
2. Nekatero občine so bile prevelike
3. Arbitrnost Državnega zbora pri ustanavljanju občin

Državni zbor je upošteval mnenje Ustavnega sodišča in 1996 sprejel Zakon o postopku za ustanovitev občin, ter za določitev njihovih območij. **Pravna ureditev ustanavljanja je sedaj naslednja:**

1. **Zakon o lokalnih skupnostih** določa pogoje ustanovitve občine
2. **Zakon o postopku** pa postopek ustanovitve

Teritorialne spremembe v mreži občin so naslednje

1. Združitev občin
2. Razdelitev občine na dve ali več novih občin
3. Izločitev dela občine v samostojno občino
4. Izločitev dela občine in priključitev drugi občini

ZPUO omogoča teritorialne spremembe vsake 4 leta med dvema rednimi volitvami in najkasneje 6 mesecev pred razpisom novih volitev.

Postopek je sestavljen iz treh faz:

1. Predhodni postopek z referendumom
2. Zakonodajni postopek
3. Postopek konstituiranja novih občin

Predhodni postopek

Začne se s predlogom, ki ga lahko da vsak nosilec zakonodajne iniciative:

1. vlada,
2. poslanec
3. 5000 volivcev
4. delovno telo DZ za lokalno samoupravo in
5. občinski svet

Pobudo lahko da:

1. svet krajevne skupnosti
2. svet vaške skupnosti
3. zbor občanov

Pošlje se občinskemu svetu, ki jo posreduje DZ, ki lahko pobudo sprejme in jo prekvalificira v predlog ali pa jo zavrne. DZ predlog pošlje v obravnavo Vladi in prizadetim občinam, ki izvedejo zborni občanov. Pred sprejemom DZ pridobi mnenje Vlade in svojega matičnega delovnega telesa, in preveri ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine oz. njeno spremembo. Če DZ ugotovi, da so pogoji izpolnjeni, določi referendumsko območje, in **raziše referendum na območjih:**

1. Pri združitvi občin na območju občin, ki se združujejo
2. Pri razdelitvi občin na območjih, kjer se ustanovljajo nove občine
3. Pri izločitvi na območju občine, ki se izloča
4. Pri spremembi meja med občina na območju, ki naj bi se izločil in na območju kamor bi se priključil

Negativna referendumsko odločitev je za DZ zavezujoča, razen ob izjemi, da to zahteva zakon ali Ustava. Pozitivni izid referendumu je zavezujoč v kolikor je le to objektivno mogoče. Državni zbor je na podlagi referendumskih izidov ustanovil še 45 novih občin, tako da jih imamo 192.

7.3.3 Pokrajine v Sloveniji

V Sloveniji imamo trenutno pokrajine samo v sociološkem, zgodovinskem in geografskem smislu, Ustava pa določa, da se lahko občine samostojno združujejo v širše samoupravne lokalne skupnosti. Pokrajina je torej predvidena zgolj kot oblika prostovoljnega povezovanja občin, ne pa kot obvezna raven lokalne samouprave.

7.4. Funkcionalni vidik lokalne samouprave

V evropskem modelu lokalne samouprave obstaja ločnica med dvema vrstama pristojnosti lokalnih skupnosti:

1. Izvirne pristojnosti – določene v Ustavi in so predvsem lokalne zadeve
2. Prenesene pristojnosti

Izvirne pristojnosti občine bi lahko razvrstili v **pet glavnih funkcij**:

1. Servisna funkcija –izvajanje lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb
2. Gospodarjenje z lokalno infrastrukturo
3. Pospeševalna in razvojna funkcija
4. Funkcija prostorskega urejanja
5. Občina kot oblast – z prisilo ureja zadeve lokalnega pomena

Prenesene naloge občine pa so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave, prenese se zgolj izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov na organe lokalne samouprave zaradi večje racionalnosti.

Razlike med izvirnimi in prenesenimi funkcijami:

1. Pri izvirnih funkcijah gre za politično odločanje, pri prenesenih pa za strokovno izvrševanje zakonov in podzakonskih predpisov
2. Pri odločitvah sprejetih v okviru izvirne pristojnosti država nadzirajo le zakonitost, pri prenesenih pa tudi strokovnost, smotrnost.
3. Pri odločanju o izvirnih pristojnostih so organi lokalne skupnosti samostojni pri prenesenih pa so hierarhično podrejeni državnim organom

7.5. Organizacijski vidik lokalne samouprave

7.5.1 Splošno

Vsaka lokalna skupnost, ki ji je priznana samouprava mora imeti voljen predstavniški organ in izvršilni organ, oz. izvršilni aparat, ki skrbi za izvrševanje političnih odločitev. Imeti pa mora tudi profesionalni upravni aparat.

Francoski in britanski model pristojnosti in odgovornosti lokalne samouprave:

Dve rešitvi volitev župana:

1. Neposredno izvoljen
2. Izvoli ga predstavniški organ oz. svet

7.5.2 Ureditev v Sloveniji

V naši ureditvi lokalne samouprave sta pglavitna dva organa občine in sicer občinski svet in župan, poleg njiju pa v občini deluje še nadzorni odbor. Najpomembnejše pristojnosti **občinskega sveta so**:

1. Sprejema statut in odloke občine
2. Sprejema prostorske plane in prostorske izvedbene akte
3. Sprejema občinski proračun in zaključni račun
4. Daje soglasje k prenosu funkcij iz državne pristojnosti na občino
5. Na predlog župana imenuje in razrešuje enega ali več podžupanov
6. Imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora, ter člane komisij in odborov občinskega sveta
7. Daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot
8. Imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika UE

Občinski svet šteje od 7 do 45 članov. Voli se po večinskem sistemu če šteje svet manj kot 12 članov sicer pa po proporcionalnem sistemu. Pri večinskem sistemu se v občini oblikuje toliko volilnih enot kolikor je članov občinskega sveta, lahko pa se oblikujejo volilne enote z največ 3 kandidati. Če šteje svet samo 7 članov se lahko oblikuje ena volilna enota. Člani se volijo po sistemu relativne večine. Pri proporcionalnem sistemu pa je občina lahko ena volilna enota in pa se razdeli na več enot v katerih se lahko voli ne manj kot 5 poslancev. Mandati se delijo po Hondtovem sistemu med liste kandidatov. Občinski svet ima svoja delovna telesa, komisije.

Župan kot izvršilni organ je izvoljen na neposrednih volitvah in ni odgovoren občinskemu svetu za svoje delo. Ima naslednje pristojnosti:

1. Predlaga občinskemu svetu v sprejem spremembe statuta, odloke, proračun
2. Je predstojnik občinske uprave in imenuje in razrešuje tajnika občinske uprave
3. Določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi, imenuje in razrešuje delavce v upravi
4. Zastopa občino kot pravno osebo – sklepa pravne posle v njenem imenu in za njen račun
5. Skrbi za objavo občinskih splošnih pravnih aktov
6. Nadzira zakonitost predpisov, ki jih sprejme občinski svet
7. Nadzira zakonitost drugih odločitev
8. V izrednih razmerah sprejema nujne začasne ukrepe

Zaradi sporov med predsednikom občinskega sveta oz. svetom in županom je bila sprejeta novela ZLS, ki določa, da župan vodi delo občinskega sveta, sklicuje seje in jih vodi. Občina ima najmanj enega ali največ tri podžupane.

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. Strokovne naloge v občini izvaja občinska uprava, ki ima podobne naloge kot državna uprava.

7.6. Neposredna demokracija v občini

Ker so lokalne skupnosti manjše, kar olajšuje izvedbo oblik neposredne demokracije in ker se odloča o vprašanih, ki so lokalnega značaja in so prebivalci o njih seznanjeni je neposredna demokracija v lokalni skupnosti lažje izvedljiva. Zakon o lokalni skupnosti predvideva naslednje oblike neposredne demokracije:

1. Zbor občanov

2. Referendum

- Posvetovalni referendum
- Odločujoči (naknadni) referendum

Referendum razpiše občinski svet na predlog župana ali člana občinskega sveta. Odločitev volivcev na referendumu občinski svet zavezuje do konca mandata.

7.7. Materialni vidik lokalne samouprave

Financiranje lokalne samouprave ureja Zakon o financiranju občin in občina se financira iz :

1. Lastnih sredstev

- Davek na dediščine in darila
- Davek na dobiček od iger na srečo
- Davek na promet nepremičnin
- Upravne takse
- Takse za uporabo igralnih avtomatov
- Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
- Turistične takse, komunalne takse
- Odškodnina za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča
- prihodkov od dohodnine

2. Finančna izravnava

Gre za sredstva, ki jih občinam zagotavlja država za enakomerno javno porabo v vseh občinah, ne glede na to koliko sredstev zberejo iz lastnih virov – poraba/prebivalca

3. Zadolževanje - ZFO določa meje

8. PRAVO JAVNIH USLUŽBENCEV

8.1. Splošno o položaju javnih uslužbencev

Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi teorija imenuje javni uslužbenci, to so osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, ne pa političnih funkcionarjev.

8.2 Pravna ureditev sistema javnih uslužbencev

8.2.1 Splošno

Pravne norme, ki urejajo posebnosti pravnega položaja javnega uslužbenca, sestavljajo posebno uslužbensko pravo, ki je za razliko od delovnega prava del javnega upravnega prava. Posebno pravo javnih uslužbencev zasleduje zlasti **naslednje cilje oz. vrednote**:

1. Zagotoviti enako dostopnost do službe v javni upravi in preprečiti diskriminacijo pri izbiri
2. Zagotoviti učinkovito in strokovno ter politično nevtrarno izvajanje dela v javni upravi
3. Preprečiti korupcijo in druge oblike družbenega parazitizma
4. Zagotoviti načrtnost in smotrnost pri zaposlovanju

Značilnosti javnopravne ureditve uslužbenskih razmerij je v tem, da je vsebina uslužbenskega razmerja urejena že z zakonom, kolektivne pogodbe niso vir uslužbenskega prava.

8.2.2 Ureditev v Sloveniji

V Sloveniji je uveljavljen javnopravni model urejanja uslužbenskih razmerij - njihov položaj ureja poseben zakon. **Pri nas ureja pravni položaj javnih uslužbencev:**

1. Zakon o delavcih v državnih organih
2. Zakon o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih
3. Posamezni področni zakoni
4. Subsidiarno pa ZDR in ZTPDR

8.3 Pojem javnih uslužbencev

Opredeliti je potrebno, zaposleni katerih organov, bodo uživali status javnih uslužbencev, ali so to delavci v državni upravi, ali tudi delavci v javnih ustanovah, ali velja uslužbensko pravo samo za tiste, ki opravljajo upravne naloge ali tudi za tiste, ki opravljajo strokovno-tehnične naloge.

Trije nivoji urejanja pravnega položaja javnih delavcev:

1. Splošna delovno pravna zakonodaja
2. Specialna zakonodaja, ki ureja položaj javnih delavcev
3. Specialnejša zakonodaja, ki ureja položaj posameznih kategorij javnih uslužbencev.

8.4. Politični funkcionarji in javni uslužbenci

Političnih funkcionarjev ne uvrščamo med pojem javnega uslužbenca.

Bistvene razlike med funkcionarjem in državnim uslužbencem so predvsem v tem, funkcionar pride na položaj ali z izvolitvijo ali z imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, javni uslužbenec pa svoje naloge opravlja trajno na podlagi delovnega razmerja. Pri funkcionarju strokovnost ni tako zelo izražena, ker funkcionar vnaša v upravni proces predvsem politične odločitve.

Funkcionarji v R.Slovenji so predvsem Predsednik države, predsednik vlade in ministri, poslanci DZ, generalni sekretarji nekaterih organov, državni sekretarji, predstojniki organov in organizacij v sestavi, predstojniki vladnih služb, sodniki Ustavnega sodišča, člani Računskega sodišča.

Položaj funkcionarjev na državni in lokalni ravni je uredil Zakon o funkcionarjih v državnih organih, pravice nekaterih kategorij funkcionarjev pa posebni zakoni (Zakon o poslancih, Zakon o vladi, Zakon o ustavnem sodišču, računskem sodišču)

Razen članov državnega sveta, ki funkcijo opravljajo neprofesionalno vsi funkcionarji opravljajo svojo funkcijo profesionalno. Na lokalni ravni so funkcionarji župan, podžupani in člani občinskih svetov.

Pravica do nadomestila plače 3 mesece po prenehanju funkcije – poslance 1 leto

Nezdružljivost opravljanja javne funkcije z pridobitno dejavnostjo opredeljuje zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

8.5. Pravna ureditev posameznih elementov uslužbenskega sistema

8.5.1 Načrtovanje zaposlovanja

Pri zaposlovanju javnih uslužbencev je potrebno zagotoviti načrtnost in nadzor, saj se lahko le tako prepreči pretirana ras upravnih organov.

ZDDO določa, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje. Akt o sistemizaciji delovnih mest je seznam predvidenih delovnih mest, ki omogoča organizacijsko preglednost in načrtnost pri zaposlovanju. Običajno se v tem aktu uredi tudi notranja organizacija. Skupna izhodišča za izdelavo akta o sistemizaciji je sprejela Vlada z uredbo. Ta določa, katere so notranje organizacijske enote (referat, odsek, oddelek, služba, sektor, izpostava in območna enota) in kakšna so merila za njihovo oblikovanje, natančneje pa opredeljuje tudi naloge ki se opravljajo na posameznih delovnih mestih in pogoje za imenovanje na ta delovna mesta.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva oz. organa v sestavi izda minister s soglasjem vlade.

8.5.2 Klasifikacija javnih uslužbencev

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na:

Klasifikaciji delovnih mest

- plača odvisna od delovnega mesta, lahko nazaduje in s tem izgubi del svojih pravic
- Klasifikaciji uslužbencev po stopnji izobrazbe, delovne dobe in drugih okoliščinah**
- zagotovljeno je da uslužbenec ne more izgubiti ravni pridobljenih pravic, saj svoj položaj v sistemu nosi s seboj.

ZDDO temelji na klasifikaciji delovnih mest in razvršča javne uslužbence v tri kategorije:

1□ višji upravni delavci

- pomoč pri vodenju dela v upravnih enotah
- najzahtevnejša dela
- univerzitetno izobrazbo ali Visoko upravno šolo

2□ Upravni delavci

- za upravljanje strokovnih del

3□ Strokovno-tehnični delavci

- zagotavljanje splošnih, tehničnih in drugih pogojev za delo

8.5.3 Zaposlovanje javnih uslužbencev

Gre za dva sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev:

1□ **merit sistem** – po kriterijih strokovnosti

- zagotavlja strokovnost
- varnost uslužbenčevega položaja
- varuje enako dostopnost do službe v javni upravi
- zagotavlja kontinuiteto

2□ **spoils sistem** – po političnih kriterijih – delitev plena

- negativne posledice so zrcalna oblika pozitivnih lastnosti merit sistema

Upoštevanje strokovnih meril je možno zagotoviti na več načinov, znana pa sta predvsem dva:

1. Objava

- določijo se pogoji za sprejem v službo
- z izbirnim postopkom je težko ugotoviti najprimernejšega kandidata

2. Javni natečaj

- Objavi se pogoji za sprejem v službo
- Objavijo se merila za izbiro
- Lahko kandidati tudi opravljajo izpit
- Zagotavlja varovanje dveh vrednost enakopravne možnosti zaposlitve in strokovnost javnih uslužbencev

Naša Ustava določa, da je zaposlitev upravnih službah mogoča le na podlagi javnega natečaja, ZDDO pa določa samo objavo, dopušča pa tudi predhodni preizkus. Ta je obvezen za osebe, ki se prvič zaposlijo v javni upravi. Posebni pogoj za strokovni tehnični kader upravne delavce pa je poskusno delo.

8.5.3.2 Vstop v uslužbensko razmerje

V sistemih, kjer uslužbenska razmerja ureja javno pravo, javni uslužbenec vstopi v uslužbensko razmerje z imenovanjem v naziv, ki lahko pomeni tudi delovno mesto z odločbo in ne sklene pogodbe kot zaposleni v zasebnem sektorju.

V našem pravu so z odločbo imenovani višji upravni delavci, katere imenuje Vlada ter upravni delavci, katere imenuje predstojnik upravnega organa.

Posebej je potrebno poudariti, da se delavec v državnem organu oziroma organu lokalne skupnosti zaposli za nedoločen čas, le izjemoma za določen.

8.5.4 Karierni in pozicijski sistem

Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na **kariernem** sistemu in **pozicijskem** sistemu. Bistvo **pozicijskega sistema** je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoče v kateremkoli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se zanj lahko potegujejo tudi kandidati izven uprave.

Za **karierni sistem**, za katerega je potrebna posebna javnoupjavna ureditev, pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih karier - hierarhičnih sistemov delovnih mest in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Za ta mesta te ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja, napredovanje je zakonsko urejeno.

Slovenski sistem javnih uslužbencev je kombinacija med pozicijskim in kariernim sistemom. Posebnih institucij, od koder bi se avtomatično rekrutirali uslužbenci v javno upravo nimamo. Napredovanje imamo zakonsko urejeno - prednost imajo že zaposleni javni uslužbenci pred zaposlovanjem novih.

8.5.5 Napredovanje

Napredovanje javnega uslužbenca pomeni pomikanje na vse odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta oziroma položaje, s tem pa tudi izboljševanje materialnih in drugih pogojev dela.

Kariera javnega uslužbenca se začne na določeni točki klasifikacije uslužbencev. S potekom delovne dobe oziroma z doseganjem višje stopnje izobrazbe se kariera nadaljuje po avtomatični poti v višje nazive. V bistvu gre za avtomatično nagrajevanje **senioritete**.

Pravo napredovanje pa je odvisno od ocene uslužbenčeve sposobnosti in delovnih uspehov. Javnemu uslužbencu, ni napredovanje zagotovljeno povsem avtomatično, ker je takih delovnih mest malo in je potrebno med več kandidati izbrati najustreznejšega.

Namen pravne ureditve napredovanja je dvojen: **motivirati javnega uslužbenca**, da pri delu dokazuje svojo sposobnost in **zagotoviti občutek varnosti** - zagotovilo, da se njegov položaj s potekom delovne dobe spreminja na bolje.

8.5.6 Posebne pravice in dolžnosti

Za javne uslužbenca veljajo vse določbe o pravicah in obveznostih zaposlenih, določene z ZTPDR in ZDR, kolikor posebni zakoni ne določajo drugače.

Za javne uslužbenca poleg pogojev ZTPDR veljajo še posebni pogoji, ki so določeni v ZDDO:

- obveznost, da v določenih primerih opravljajo delo v času, daljšem od polnega
- možnost prerazporeditve v drug organ brez soglasja uslužbenca
- dolžnost opravljanja posebnega strokovnega izpita po opravljenem pripravništvu
- državljanstvo RS

Javni uslužbenci imajo pravico do sindikalnega delovanja. Njihova pravica do stavke je omejena, potekati mora tako, da ni bistveno ogroženo uresničevanje funkcij organa.

8.5.7 Plačilni sistem

V Sloveniji ureja plačilni sistem Zakon o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih.

Plača je po Zakonu o razmerjih plač sestavljena iz:

- **osnovne plače** - določi se tako, da se osnova pomnoži s količnikom, ki so določeni v posebni tabeli, ki je priložena zakonu
- **dela plače za delovno uspešnost** - pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate in je nadpovprečno delovno obremenjen, to je tako imenovana stimulacija, ki ne sme presegati 20% osnovne plače
- **dodatkov** - dodatek na delovno dobo

8.5.8 Ocenjevanje

Ocenjevanje javnih uslužbencev je nujno potrebno za vzpostavitev sistema napredovanja in za določanje variabilnega dela plače.

8.5.9 Disciplinska in odškodninska odgovornost

Zaradi posebne narave in posebnega pomena dela v javni upravi morajo biti predpisane zahteve delovne discipline v veliki meri drugačne kot za zaposlene v javnem sektorju. Strožje morajo biti tudi sankcije.

Po ZDDO delimo disciplinske kršitve v dve skupini:

Lažje - gre na nepravočasno prihajanje in odhajanje z dela pred koncem delovnega časa ali neupravičena odsotnost z dela, nevestna hramba spisov. Sankcija za lažje kršitve se lahko izreče javni opomin ali denarna kazen.

Težje, ki jih delimo na dva dela:

- tiste, za katere **se obvezno izreče ukrep delovnega razmerja** - sem spadajo kaznivo dejanje ali prekršek, s katerim se krni ugled organa, zloraba položaja, prekoračitev pooblastila, nezakonito razpolaganje z javnimi sredstvi...
- **tiste, pri katerih se ukrep prenehanja delovnega razmerja izreče le v primeru, da so povzročile hujše posledice za življenje oz. zdravje ljudi oz. za delo državnega organa** - sem spadajo zloraba odsotnosti z dela zaradi bolezni, neopravičeni izostanki z dela, dajanje nepravilnih podatkov...

Disciplinske ukrepe izreka predstojnik organa. Zoper sklepe lahko zaposleni ugovarja, o ugovoru pa odloča disciplinska komisija.

ZDDO tudi določa, da je delavec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom namenoma ali iz hude malomarnosti povzročil.

8.5.10 Prenehanje delovnega razmerja

Javnemu uslužbencu preneha delovno razmerje, ki jih določa splošno delovno pravo - ZDR:

- po pisnem sporazumu z delodajalcem
- če pisno izjavi, da želi da mu preneha delovno razmerje
- če mu je bil izrečen disciplinski ukrep
- če je bil neopravičeno odsoten z dela pet delovnih dni zapored

Javnemu uslužbencu lahko preneha delovno razmerje tudi v primeru, da zaradi spremenjenih pristojnosti državnega organa, zaradi zmanjšanja obsega dela ali zaradi tehnoloških, organizacijskih in drugih operativnih razlogov posamezna dela postanejo za dalj kot 6 mesecev nepotrebna.

Delavcu lahko preneha delovno razmerje tudi z razrešitvijo po preteku odpovednega roka. Delavca je mogoče razrešiti v naslednjih primerih:

- če delavec pisno zaprosi za razrešitev
- če je s pravnomočno sodbo obsojen za kaznivo dejanje, zaradi katerega ni primeren za opravljanje dolžnosti, na katero je bil imenovan
- če po svojih delovnih in strokovnih kvalitetah ni primeren za opravljanje dolžnosti.

9. NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

9.1. Objekt nadzora - akti in materialna dejanja državne uprave

Državna uprava izvaja svoje funkcije z različnimi oblikami delovanja; izdaja splošne in posamične oblastne pravne akte, izdaja oziroma sklepa akte poslovanja, izdaja interne akte in opravlja materialna dejanja. Vse navedene oblike delovanja so podvržene **načelu zakonitosti**, ki je eno temeljnih načel pravne države.

9.2. Vrste nadzora

Nadzor nad delovanjem uprave je lahko **formalen** - kadar ga izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, nastale pri delovanju organov državne uprave ali **neformalen** - kadar ga izvajajo neoblastni subjekti - subjekti civilne družbe.

Formalni nadzor nad delovanjem organov državne uprave se izvaja znotraj uprave same (**upravni nadzor**), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (**sodni nadzor**) in zakonodajni organ (**politični nadzor**). Upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi (ministrstvo nad UE ali nad organom v sestavi). Govorimo o notranjem upravnem nadzoru.

Ena izmed oblik tega nadzora je tudi **instančni** nadzor nad posamičnimi upravnimi akti. Ministrstvo odloča o pritožbah zoper odločbe upravne enote. V pritožbenem postopku v skladu z določbami ZUP presoja materialno in formalno zakonitost odločbe. V primeru zgolj materialne nezakonitosti organ druge stopnje odločbo odpravi in sam odloči o stvari. Če pa je v postopku na prvi stopnji prišlo do neupoštevanja procesnih pravil ali če je prvi stopnji prišlo do neupoštevanja procesnih pravil ali če je bilo dejansko stanje nepopolno ali zmotno ugotovljeno, organ druge stopnje sam dopolni postopek ali pa odpravi odločbo in vrne zadevo v ponovno odločanje organu prve stopnje.

Poleg pritožbe so strankam na voljo tudi druga pravna sredstva, nekatera pravna sredstva pa lahko organ druge stopnje uporabi tudi po uradni dolžnosti.

Upravni nadzor pa lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. V tem primeru gre za zunanji nadzor. Tako npr. inšpektorji na različnih področjih izvajajo inšpekcijski nadzor tudi v organih državne uprave.

Politični nadzor pa se kaže v odgovornosti Vlade Državnemu zboru. Elementi tega nadzora so npr. instituti konstruktivne nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj.

9.3. Posebej o sodnem nadzoru

9.3.1 Sistem sodnega nadzora

Institut sodnega nadzora nad delovanjem uprave temelji na stari pravni maksimi, da nihče ni dober rabsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen. Nadzor, ki ostane znotraj izvršilne veje oblasti, ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora. Po drugi strani, nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti iz tehničnih in pravopolitičnih razlogov ne more zajeti posameznih aktov in dejanj izvršilne veje oblasti. **Smisel posebnega upravnega sodstva ni v preprečevanju sodnega poseganja v upravno delovanje, temveč v specializaciji, razbremenitvi sodišč splošne pristojnosti, pa tudi v pomembnem prispevku upravnih sodišč pri izgradnji upravnega prava - z odločanjem o zakonitosti upravnih aktov sodišča oblikujejo pravno prakso in upravni organi se stališč upravnih sodišč v precedenčnih primerih držijo.**

9.3.2 Sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti

V pravnih sistemih, v katerih posebna ustavna sodišča izvajajo naknadno ustavnosodno kontrolo ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov, je pristojnost upravnega sodstva omejena na odločanje o sporih v zvezi s posamičnimi pravnimi akti in materialnimi dejanji.

V Sloveniji izvaja nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti. Postopek se prične na zahtevo upravičenega predlagatelja. Ustavno sodišče najprej odloča o njenem sprejemu in jo:

- zavrže, če za njeno obravnavanje ni pristojno ali če ni podan pravni interes
- jo zavrne, če je očitno neutemeljena ali od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja

Če Ustavno sodišče pobude ne zavrže oziroma zavrne, začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti in pošlje pobudo v odgovor organu, ki je izdal sporni predpis. O pobudi odloča običajno na nejavni seji, lahko pa se razpiše tudi javna obravnava. Če Ustavno sodišče oceni, da je podzakonski akt v neskladju z Ustavo ali zakonom, ga razveljavi ali odpravi. Če se nezakonite ali protiustavne samo posamezne določbe podzakonskega akta, Ustavno sodišče odpravi oz. razveljavi samo te.

Ostala sodišče ne morejo odločati o odpravi ali razveljavitvi podzakonskih predpisov, lahko pa ga »spregledajo« in odločijo neposredno na podlagi zakona. To omogoča določba 125. čl. Ustave, da so sodniki pri sojenju vezani le na Ustavo in zakon, ne pa tudi na podzakonske predpise.

9.3.3 Sodni nadzor nad posamičnimi akti

9.3.3.1 Upravni spor

Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je predviden poseben postopek - **upravni spor**, ki je urejen v **Zakonu o upravnem sporu**.

Za odločanje o zakonitosti upravnih aktov je na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče. Krajevna pristojnost se odloča po prebivališču oziroma sedežu tožnika. Upravno sodišče sodi v senatih treh sodnikov. Zoper odločbe Upravnega sodišče, je dopustna pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče.

Stranki v upravnem sporu sta **oseba**, ki meni, da ji je bila z izpodbijanim upravnim **aktom kršena kakšna pravica ali pravna korist** in **upravni organ, ki je izdal izpodbijani akt**. Poleg navedenih oseb, pa v upravnem sporu lahko nastopa tudi tretja stranka - **zastopnik javnega interesa**, ponavadi je to državni pravobranilec. Ta pa lahko tudi nastopa kot tožni, kadar meni, da je z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi - torej nezakonitost akta v korist stranki in v škodo skupnosti.

V upravnem sporu je možno izpodbijati le dokončen upravni akt, tožnik pa mora prej izkoristiti možnost pritožbe. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve upravnega akta. Izpodbojni razlogi so:

- zmotna uporaba materialnega prava
- bistvena kršitev upravnega postopka
- nepopolno oz. nepravilno ugotovljeno dejansko stanje
- razlogi, zaradi katerih se lahko upravni akt po ZUP izreče za ničnega

Tožbo v upravnem sporu je mogoče vložiti tudi zaradi molka organa - se pravi, če organ II. stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem z zakonom določenim rokom, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo I. stopnje in če je tudi na nove zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrjena.

9.3.3.2 Ustavna pritožba

Ustavna pritožba je pravno sredstvo, ki jo lahko vloži vsakdo, ki meni, da mu je bila **s posamičnim aktom** organa javne uprave **kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina**. O ustavni pritožbi odloča Ustavno sodišče. Ustavno pritožbo je mogoče vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva. Ustavno sodišča najprej ustavno pritožbo preizkusi v senatu treh sodnikov, ki odloči:

- ustavna pritožba se **zavrže**, če je prepozna, če jo vloži neupravičena oseba, če niso izčrpana pravna sredstva

- ustavna pritožba se **zavrne**, če je očitno neutemeljena, ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev ni imela pomembni posledic za pritožnika
- ustavna pritožba **se sprejme**

O sprejeti ustavni pritožbi odloča Ustavno sodišče običajno na nejavni seji. Ustavno sodišče lahko pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali pa ji ugodi. V tem primeru posamični akt razveljavi ali odpravi in vrne zadevo v ponovno odločanje organu, ki je pristojen za odločanje. Le izjemoma ustavno sodišče samo odloči o stvari, če je to nujno zaradi odprave posledic ali če to terja narava ustavne pravice.

9.3.4 Sodni nadzor nad materialnimi dejanji

Kadar se človekove pravice in svoboščine kršijo z materialnimi dejani organov javne uprave, je možno v skladu z določbo v 157. Členu Ustave zahtevati **sodno varstvo od sodišča**, pristojnega za upravne spore, če z zakonom ni predpisano drugo sodno varstvo. Takšno varstvo pride v poštev samo, dokler kršitev traja, ker je smisel intervencije preprečiti nadaljnje kršitve. Postopek mora biti v takih primerih hiter, saj mora sodišče ukrepati takoj, sicer intervencija prepozna ali nima več smisla. Če pa gre za enkratno dejanje ali dejanje, ki je že dokončano, tako sodno varstvo ne pride več v poštev, v tem primeru je možno uveljavljati kazensko in odškodninsko odgovornost storilca.

9.3.5 Sodni nadzor nad internimi akti

Z internimi akti organi državne uprave ne odločajo o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, temveč odločajo o svojih internih vprašanjih. Ti akti nimajo učinka navzven, ampak le navznoter. Če **Upravno sodišče** naleti nanje pri presoji zakonitosti posamičnih upravnih aktov, jih seveda ne upošteva kot sestavni del pravnega reda.

Ustavno sodišče, pa je oblikovala dokaj nenavadno prakso. V primerih aktov, ki niso bili objavljeni, vendar imajo po svoji vsebini učinek za pravne subjekte izven uprave oz. iz njihove vsebine izhaja, da želi upravni organ z njim urejati pravice in obveznosti pravnih subjektov, Ustavno sodišče odloči, da izpodbijani upravni akt ni bil objavljen in ni začel veljati. S tem ko Ustavno sodišče odloči o tem, da izpodbijani akt ni bil objavljen in zato ni začel veljati, ne reši v celoti problema dejanske uporabi takšnih aktov v celoti. Če bi Ustavno sodišče želelo aktivno sodelovati pri nadzoru nad tovrstnimi akti, bi moralo odločati tudi o njihovi vsebinski zakonitosti.

9.4. Varuh človekovih pravic

Ustava določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do organov javne uprave z zakonom določi **varuh človekovih pravic**.

Varuh človekovih pravic je specifičen organ, ki se ustanovi za učinkovitejše varovanje človekovih pravic in svoboščin. Delovanje varuha človekovih pravic v RS je urejeno z Zakonom o varuhu človekovih pravic. Varuha izvoli Državni zbor z 2/3 večino **glasov vseh poslancev** za mandatno dobo 6 let na predlog predsednika republike.

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Razrešen je lahko le izjemoma, če sam to zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje z kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije.

Varuh začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo kogarkoli, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa ali organa lokalne samouprave kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine.

Rezultat varuhovega postopka je poročilo, v katerem varuh ugotovi ali je prišlo do kršitve človekovih pravic in temeljnih načel ter na kakšen način so bile kršene. Varuh pooblastil za opravo kršitev nima, lahko pa predlaga oziroma priporoči način odprave kršitve. Če organ ne upošteva njegovih predlogov, varuh lahko o tem obvesti nadrejeni organ ali pa tem poroča Državnemu zboru.

Varuh redno poroča Državnemu zboru o stanju na področju varstva človekovih pravic. Ima tudi pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem državne uprave. Nadzor, ki ga izvaja ima značilnost formalnega in neformalnega nadzora.