

Predmet: JAVNA UPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI
Nosilec: dr. Marjan Brezovšek
Gradivo povzeto po: Virant, Grega: Pravna ureditev javne uprave

Vsebina:

1. Javna uprava, država in pravo
2. Vlada
3. Državna uprava
4. Javno pooblastilo
5. Osebe javnega prava
6. Javne službe
7. Lokalna samouprava
8. Ljudje v upravi – pravo javnih uslužbencev
9. Nadzor nad delovanjem uprave

1. JAVNA UPRAVA, DRŽAVA IN PRAVO

1.1 Pojem javne uprave

1.1.1 Upravljanje in uprava

Upravljanje je določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju ciljev. Cilje organizacija praviloma določa sama, oziroma njeni člani, odločanje pa je pogojeno s tremi vrstami informacij: vrednostnimi, dejanskimi in informacijami o možnih načinih doseganja ciljev.

Uprava je tisti del procesa, ki poteka na instrumentalni ravni, je del upravljanja v organizaciji, v katerem se odločitve o ciljnih konkretizirajo. Uprava je torej izvrševanje zastavljenih ciljev, ko gre za odločanje o ciljnih organizacije.

1.1.2 Javno upravljanje in javna uprava

Javno upravljanje je upravljanje ki poteka v javnopravnih skupnostih. Delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb – najširša takšna skupnost je država, poleg nje pa obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti: občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Cilji in potrebe javnopravnih skupnosti se izražajo kot javni interes, cilji države pa so določeni v Ustavi, kot njenem najvišjem pravnem aktu.

Javna uprava je instrumentalni segment upravnega procesa v javnopravnih skupnostih. V okvir javne uprave štejemo tudi predstavniške organe, nosilce javnih pooblastil, izvajalce javnih služb. Javno upravo lahko definiramo kot funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno pomeni dejavnost upravljanja v javnih zadevah, organizacijsko pa skupek subjektov ki opravljajo to dejavnost.

1.1.3 Razmerje med javno in zasebno sfero

To razmerje je temeljno vprašanje sodobne družbe, saj življenje v organizirani skupnosti zahteva podrejanje zasebnih interesov javnim. Že sodelovanje v zasebnih organizacijah zahteva prilagajanje skupnosti, življenje v državi pa je neizogibna usoda vsakogar izmed nas. Uravnavanje družbenih razmerij temelji na prisili, vsaka odločitev v procesu javnega upravljanja je poseg v posameznikovo zasebno sfero. Skozi zgodovino se je razmerje med

javno in zasebno sfero oblikovalo na različne načine. Npr v »laissez faire« državah so se minimalno vmešavali v družbena razmerja. Javna sfera se je umikala zasebni, razen če je bilo to nujno potrebno za zagotovitev reda, varnosti. Sčasoma je država začela posegati v proizvodnjo zaradi zagotavljanja enakomerne gospodarske rasti, kasneje pa še v socialna razmerja.

V sodobni državi je ureditev razmerij med javno in zasebno sfero, torej med posameznikom in skupnostjo, osrednje politično vprašanje, na katero mora odgovoriti upravni proces. Tudi programi sodobnih političnih strank se ukvarjajo z iskanjem ravnovesja med zasebnim in javnim. Liberalistične stranke bolj poudarjajo posameznika, njegovo zasebno sfero, odgovornost skrbeti zase, socialdemokratske stranke pa poudarjajo skupnost, oziroma njeno skrb za posameznika.

1.1.4 Proces javnega upravljanja in politika

V procesu javnega upravljanja so neposredno povezani politični procesi – pridobivanje in ohranjanje oblasti. Politični procesi boja za oblast so usmerjeni prav v osvojitve vrha upravnega procesa, kjer se določajo cilji, usmeritve družbene skupnosti. Nosilci političnih interesov želijo uveljavljati svoje interese prav preko institucionalnega dela upravnega procesa.

Politika ima dva pomena: lahko pomeni dejavnost, ki je usmerjena v pridobivanje in ohranjanje politične oblasti, lahko pa tudi v sistem družbenih vrednot/koristi, ki veljajo v neki družbi.

1.2 Državna in javna uprava

1.2.1 Splošno

Najširša javnopravna skupnost je država, proces javnega upravljanja poteka v okviru države – kot najširše javnopravne skupnosti. Javna uprava je izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Ta dva pojma en brez drugega ne obstajata.

Država je organizacija, ki ima na svojem teritoriju vsemogočno oblast. Država je suverena navznoter in navzven, pri čemer je zunanja suverenost pogojena z medsebojno odvisnostjo držav. Države sklepajo mednarodne pogodbe, ki omejujejo njihovo suverenost, politična oblast pa mora biti institucionalizirana, kar pomeni, da morajo v državi obstajati institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje o javnih zadevah in preko katerih se oblikuje javni interes. Družbena moč je razdeljena med nosilce formalnih sankcij (poslanci, predsednik, ministri) in druge subjekte. Družbeno moč imajo vsi tisti, ki obvladujejo dostop do dobrin, s pomočjo katerih posamezniki zadovoljujejo svoje potrebe.

1.2.2 Tandence v zgodovinskem razvoju države

Tandence je sosledje pojavnih oblik v razvoju nekega pojava, pri katerem so časovno bližje pojavnosti podobne sedanji:

- a) demokratizacija: povezana je z razpršitvijo dejanske družbene moči, ter z vzpostavljanjem institucij preko mehanizmov, ki omogočajo odločanje državljanov o javnih zadevah (volitve, referendum)

- b) zmanjševanje vloge prisile: z demokratizacijo se zmanjšuje potreba po uporabi sredstev fizične prisile. Za doseg spoštovanja pravil je tako dovolj že zavest o obstoju možnosti uporabe prisilnih sredstev
- c) razvoj servisne vloge: država v veliki meri še vedno deluje avtoritarno, vse bolj pa se uveljavlja tudi njena servisna vloga – zagotavlja vzdrževanje javnih cest in drugih infrastruktur, izobraževalne, zdravstvene storitve in drugo

1.2.3 Klasifikacija državnih sistemov

Države se med seboj razlikujejo glede na politični sistem, obliko vladavine, razmerje med funkcijami oblasti, obliko državne ureditve in stopnjo decentralizacije.

V monarhiji je šef države politično in pravno neodgovorna oseba, ki pride na svoj položaj po dedni poti. V republiki je šef države funkcionar, ki pride na položaj z volitvami, ter je politično in pravno odgovoren.

Po obliki državne ureditve ločimo države na sestavljene (federativne) in enovite (unitarne). Federativna država je sestavljena iz samostojnih enot, ki opravljajo določene državne funkcije, unitarna država pa nima enot. Federativna država je kljub svoji sestavljenosti še vedno ena sama država (Jugoslavija).

Pri stopnji centralizacije govorimo le o bolj ali manj decentraliziranih državah. Decentralizacija pomeni prenos odločanja o javnih zadevah – gre za prenos oblasti na lokalne skupnosti. Rezultat je lokalna samouprava, pravica lokalnih skupnosti da samostojno odločajo o javnih zadevah. Stopnja decentralizacije je odvisna od tega, ali na ozemlju države delujejo samoupravne lokalne skupnosti, koliko jih obstaja, ...

1.2.4 Politični sistemi

Kadar ima oblast v rokah ljudstvo, govorimo o demokratičnem političnem sistemu, v nasprotnem primeru pa o avtokratičnem. Po sodobnem pojmovanju je demokratična oblika najboljša in najpravičnejša. Demokratični politični sistem odlikujejo institucije in mehanizmi, ki omogočajo vladavino ljudstva. Demokracija je lahko posredna ali neposredna, poznamo pa več oblik referendumov: glede na območje, obveznost, učinek, ...

Vsebina slovenske ustave večkrat omenja referendum, državni zbor pa ga lahko zahteva, če zanj da pobudo vsaj tretjina poslancev (30 poslancev), državni svet ali 40000 volivcev. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi uvaja dve obliki referenduma:

- predhodnega (ne gre za sprejemanje zakonov, temveč le za usmeritve, na katere je državni zbor vezan)
- naknadnega (volivci odločajo o potrditvi zakona)

V sodobni državi prevladuje posredna demokracija – odločanje o javnih zadevah preko izvoljenih predstavnikov ljudstva. Neposredna demokracija (referendum) ima določene prednosti in slabosti.

Prednosti: povečuje udeležbo državljanov v politiki, zmanjšuje moč političnih strank, motivira državljanke da razmišljajo o političnih vprašanjih, daje sprejetim odločitvam legitimnost.

Slabosti: izvedba je zapletena in draga, ne omogoča razprave pred odločanjem, onemogoča kompromisne rešitve.

Posredna demokracija temelji na izbiri predstavnikov, ki za določeno mandatno obdobje prevzamejo pravico in dolžnost, da namesto državljanov odločajo o javnih zadevah – ta funkcija je dodeljena z volitvami. Volitve morajo ustrezati naslednjim načelom:

- splošna volilna pravica (zagotovljena vsem polnoletnim državljanom)
- enaka volilna pravica (vsak glas enako šteje)
- svoboda in tajnost glasovanja (vsak naj se odloča sam)
- periodičnost (v razumnih časovnih presledkih)
- kompetitivnosti (vse stranke imajo enake konkurenčne možnosti)

Znotraj tega sistema, poznamo več volilnih sistemov: večinski, proporcionalni, mešani

1.2.5 Delitev državne oblasti

Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastnih funkcij države. Funkcije so zakonodajna, izvršilna in sodna oblast. Bistvo delitve oblasti je ideja, naj se različne funkcije državne oblasti razporedijo med različne organe, ki bodo drug drugega omejevali in nadzirali. Rezultat ideje o delitvi oblasti je bila uveljavitev modela ustavne monarhije, ta ureditev pa je bila izhodišče za oblikovanje predsedniškega in parlamentarnega sistema državne oblasti. Delitev oblasti je načelo, ki izvira iz zahteve po demokraciji in pravni državi.

Predsedniški sistem (ZDA) temelji na strogi ločitvi treh vej oblasti, zakonodajno oblast predstavlja dvodomni kongres, izvršilno pa predsednik. Predsednik ni odgovoren kongresu in ne more doseči razpusta zakonodajnega organa, vezan je na zakone in proračun, ki ga sprejema kongres.

V 19. in 20. stoletju se je v Evropi in ustavne monarhije razvil parlamentarni sistem (SLO), kjer delitev oblasti ni tako stroga. Zakonodajna in izvršilna oblast sta povezani, vlada je odvisna od parlamenta.

Od parlamentarnega in predsedniškega sistema se razlikuje pol-predsedniški sistem, kjer predsednika vlade in ministre imenuje neposredno predsednik države, vlada pa je formalno odgovorna le spodnjemu domu parlamenta (FR).

1.3 Pravo in javna uprava

1.3.1 Pojem prava, pravne norme in pravnega akta

Pojem prava je neposredno povezan z upravnim procesom, je skupek družbenih norm, ki prisilno ureja družbena razmerja. Pojma država in pravo sta povezana, saj država uporablja pravo kot mehanizem delovanja in urejanja družbenih razmerij.

Pravne norme nastajajo na vseh ravneh upravno-političnega procesa, delimo jih na abstraktne in konkretne pravne norme. Abstraktne so tiste, ki urejajo vnaprej zamišljene primere družbenih razmerij med pravnimi subjekti, konkretne pa urejajo določena razmerja med pravnimi subjekti. Pravni akt je oblika, v kateri nastajajo pravne norme, le te delimo na splošne in posamične, najvišji pravni akt države pa je Ustava.

1.3.2 Upravno pravo

Imamo dve veji prava – zasebno in javno pravo. Javno pravo ureja organizacijo države in drugih javnopravnih skupnosti, ter razmerja med javnopravnimi skupnosti in ne-oblastnimi subjekti (civilno in gospodarsko pravo). Panoge javnega prava so ustavno, kazensko in upravno pravo. Zasebno pravo pa ureja razmerja med prirejenimi ne-oblastnimi subjekti.

Upravno pravo je panoga, ki ureja organizacijo in delovanje javne uprave, hkrati pa je celota pravnih norm, ki se nanaša na delovanje uprave in ne sodijo v nobeno drugo pravno panogo. Upravno pravo zajema vse tiste norme, ki jih uporablja javna uprava pri svojem delovanju .

2. VLADA

2.1 Splošno

Vlada sodi v izvršilno vejo oblasti in je v predsedniškem sistemu delitve oblasti organizirana drugače, kot v parlamentarnem. V predsedniškem sistemu je nosilec oblasti predsednik, oblast izvaja preko državne uprave in je odgovoren zakonodaji. V parlamentarnem sistemu je nosilec oblasti vlada, kolegijski organ pa je odgovoren zakonodajnemu telesu.

Vlada v sodobnem pomenu besede je kolegijski izvršilni organ v parlamentarnem sistemu, ki je odgovoren zakonodajnemu organu, predstavlja vez med parlamentom in državno upravo. Vlada je sestavljena iz političnih funkcionarjev in je najvišji organ izvršilne oblasti.

2.2 Funkcije vlade

Vlada določa, usmerja, usklajuje izvajanje politike države, državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, usmerja državno upravo preko ministrov, nadzoruje njihovo delo, izvršuje pravice, upravlja z državnim premoženjem, ... Vlada torej vodi državno upravo. Sestavljena je iz ministrov in ministrstvi.

2.3 Vloga vlade

Odgovorna je parlamentu, ta odgovornost se kaže predvsem v možnosti, da ji parlament izglasuje nezaupnico. Vlada je imenovana po vlogi parlamentarne večine ali koalicije strank, ki ima večino v parlamentu. Ima torej možnost, da dejansko vodi državno politiko. V sodobnih parlamentarnih državah, se politična moč koncentrira v vladi. Voditelji političnih strank ali koalicij, pogosto sedijo na ministrskih mestih, predsednik najmočnejše koalicijske stranke pa pogosto prevzame položaj predsednika vlade.

2.4 Sestava vlade

Sestavljena je iz ministrov, ki so hkrati predstavniki posameznih upravnih resorjev. Kot člani vlade se pogosto pojavljajo tudi ministri brez resorja in funkcionarji. Vlada svoje odločitve sprejema na sejah, na katerih se o predlogih glasuje.

Slovensko vlado sestavljajo predsednik vlade, 14 resornih ministrov in neomejeno število ministrov brez resorja. Ministri so politični funkcionarji. Predsednik vlade sklicuje in vodi seje vlade, predstavlja vlado kot kolegijski organ, predlaga kandidate za ministre, skrbi za enotnost vlade in usklajuje delo ministrov.

2.5 Oblikovanje vlade

Vlada brez podpore parlamenta ne more delovati, oblikovana mora biti tako, da bo uživala vsaj tisto potrebno minimalno večino, ki ji omogoča delovanje. Politični procesi v zvezi z oblikovanjem vlade po parlamentarnih volitvah so odvisni od volilnega sistema, ki jih delimo na večinski in proporcionalni volilni sistem.

Večinski volilni sistem povzroči, da zmagovita politična stranka pridobi večino mandatov v predstavniskem telesu, ki je potrebna za oblikovanje vlade.

Proporcionalni volilni sistem pa povzroči, da nobena politična stranka sama ne doseže potrebne večine, zato se morajo stranke med seboj povezati v koalicio. Pri sestavljanju koalicije je pomembno, da nekaj strank skupaj zasede zadostno število poslanskih sedežev (vsak 46 od 90), ter sorodnost političnih programov.

Predsednika vlade običajno imenuje predsednik države, državni zbor pa nato o kandidatu glasuje. Predsednik vlade je izvoljen, če za predlog glasuje večina vseh poslancev državnega zbora. Če predsednik vlade ni izvoljen, lahko predsednik države v 14 dneh ponovno predlaga kandidata (novega ali istega). V primeru, da kandidata ne predlaga predsednik države, ga lahko predlagajo še druge poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. Če tudi tokrat ni izvoljen nov kandidat, lahko 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. Izvoljen predsednik Vlade mora najkasneje v 15 dneh po imenovanju predložiti predsedniku državnega zbora predlog za imenovanje ministrov, če pa je njegov predlog zavrnjen, pa mora pripraviti novega v naslednjih desetih dneh.

2.6 Razmerje med vlado in državnim zborom

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, oblikovanje zakonov in drugih predpisov iz pristojnosti države, ter celotnim delovanjem državne uprave. Čeprav je vlada odgovorna državnemu zboru, pa je samostojni državni organ. Vlada mora vsako leto poročati o svojem delu v preteklem letu in državnemu zboru poročati o izvrševanju politike. Poglavitni mehanizem uveljavljanja odgovornosti vlade državnemu zboru je institut nezaupnice. To je orožje, ki ga ima v rokah parlament, s katerim lahko doseže prenehanje delovanja funkcije vladi. Do nezaupnice lahko pride tudi, če se ena izmed strank koalicije pridruži opoziciji.

V Sloveniji lahko DZ izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev, z večino glasov vseh poslancev, izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik razrešen, vendar mora s svojimi ministri opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade. Tudi vlada lahko zahteva o glasovanju o nezaupnici, če ne dobi podpore, mora v DZ v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade, sicer predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Vprašanje nezaupnice je grajeno v sistem med parlamentom in vlado zato, da se prepreči politična nestabilnost. Poznamo še tri institute, v katerih se kaže razmerje med vlado in DZ:

- interpelacija: razprava o delu vlade ali posameznega ministra, ki jo lahko sproži najmanj 10 poslancev. Konča se z glasovanjem o (ne)zaupnici
- ustavna obtožba: obtožba ki jo vloži DZ zoper predsednika vlade ali ministre pred Ustavnim sodiščem, predmet obtožbe je kršitev zakonov
- poslanska vprašanja: poslanci lahko postavljajo poslanska vprašanja Vladi ali posameznemu ministru, poslanec pa odgovarja ustno ali pisno na sedišču DZ

2.7 Prenehanje funkcije vlade in ministrov

Funkcija vlade preneha, ko se po volitvah sestane nov DZ, ter z vsakim prenehanjem funkcije predsednika vlade (izglasovana nezaupnica ali odstop). S prenehanjem funkcije vladi se preneha funkcija tudi vsem ministrom, po prenehanju funkcije pa mora vlada opravljati tekoče posle do nastopa nove.

2.8 Vrste vladnih služb

Vlada za svoje delovanje potrebuje organizacijsko, strokovno, tehnično in informacijsko podporo za delovanje. Urad predsednika vlade vodi generalni direktor vlade, ki skrbi za pripravo sej in drugih zadev v zvezi z organizacijo dela v vladi in drugih vladnih službah. Pri vladi deluje vrsta vladnih služb: služba za zakonodajo, urad za informacije, kadrovske službe, urad za evropske zadeve, urad za narodnosti, SOVA, SURS

2.9 Postopek odločanja vlade in pravni akti vlade

Postopek po katerem vlada sprejema svoje odločitve je urejen v poslovniku vlade. Odločitve lahko vladi predlagajo še minister, sekretar, predsednik vladne službe. Omenjeni poslovnik posebno pozornost namenja še medsebojnemu usklajevanju.

3. DRŽAVNA UPRAVA

3.1 Splošno

Državna uprava je najstarejši segment javne uprave in predstavlja jedro javne uprave. Naloga državne uprave je, da udejanji zastavljene cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa. Za učinkovito izvrševanje politike je potrebno strokovno znanje. Ideal sodobne demokratične države je, da njena uprava deluje čim manj politično, ter čim bolj učinkovito in strokovno. Odločanje o politiki države je pogojeno z informacijami o dejanskem stanju in vzročnih povezavah. Potrebno znanje o stanju na različnih področjih življenja (gospodarstvo, promet, okolje, finance) imajo predvsem strokovnjaki v državni upravi. Državna uprava posreduje informacije o ciljih državljanom, povratna informacija pa teče nazaj državno upravo.

3.2 Ustavne določbe

Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva, Ustava pa vsebuje še nekaj temeljnih načel za delovanje uprave:

- načelo demokratična države: o javnih zadevah v državi odločajo državljani, oblast ima ljudstvo, ki se izvaja z volitvami
- načelo pravne države: vsi organi države in lokalnih skupnosti so pri svojem delovanju pravno povezani, pomembno je načelo zaupanja v pravo

- načelo delitve oblasti: oblast je razdeljena na tri veje
- določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah: postavlja meje, do katerih lahko uprava posega v svobodo, lastnino, zasebnost
- določbe o ustavnosti in zakonitosti: vsi predpisi morajo biti v skladu z Ustavo in zakonom

3.3 Funkcije državne uprave

3.3.1 Splošno

Državna uprava ima dve funkciji:

- izvršuje zakone, ter druge politične odločitve državnega zbora in vlade
- pripravlja strokovne podlage za politično odločanje

Sklopi nalog državne uprave so: policijske naloge, skrb za obstoj sistema, javne službe, pospeševalne naloge, servisne naloge, ... Zakon o upravi določa, da uprava izvršuje zakone, akte in predpise Vlade, opravlja inšpekcijsko nadzorstvo, zagotavlja opravljanje javnih služb, pospešuje razvoj, pripravlja zakone

3.3.2 Posebej o inšpekcijskem nadzoru

To je nadzor ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Izvaja se na vseh področjih, kjer javni interes narekuje določeno ravnanje. Inšpekcijski nadzor je urejen z Zakonom o upravi, izdajajo pa ga inšpektorji in javni uslužbenci. Inšpektor ima trajni mandat, za naziv inšpektorja so potrebni določeni pogoji: najmanj 5 let delovnih izkušenj, strokovni izpit, ... inšpektorjeva naloga je predvsem ta, da ugotavlja kršitve in izreka ukrepe, ima določena pooblastila, ki jih lahko skrbimo v dva sklopa:

- pooblastila, ki se nanašajo na nadzor v ožjem smislu: ugotavljanje ali subjekti ravnaajo v skladu s predpisi
- pooblastila, ki se nanašajo na položaj, ko inšpektor ugotovi, da je prišlo do kršitve: njegovi ukrepi so začasne narave, saj mora inšpektor takoj ko ugotovi nepravilnosti, sprožiti postopek pred pristojnim organom

3.4. Oblike delovanja državne uprave in načelo zakonitosti

3.4.1 Splošno

Državna uprava izdaja predpise, upravne odločbe, sklepe, ... njeno celotno dejavnost veže načelo zakonitosti, ki je osrednje načelo upravnega prava. Načelo pravne vezanosti uprave je povezano z načelom pravne in demokratične države.

3.4.2 Upravni predpisi in načelo zakonitosti

Upravni predpisi so splošni pravni akti, ki jih izda Vlada in organi državne uprave. Položaj ko izvršilna oblast (Vlada in ministrstva) izdaja splošne pravne akte, s katerimi ureja družbena razmerja ni v skladu z idealnim modelom delitve oblasti. V idealnem modelu izdaja splošne pravne norme le zakonodajna veja oblasti, vse vel dejavnosti pa se seli na izvršilno vejo oblasti. Ustavno načelo delitve oblasti prepoveduje, da bi državni

zbor prenesel zakonodajne pristojnosti na Vlado. Podzakonske predpise izdajajo Vlada in ministrstva – le te morajo biti v skladu z Ustavo in zakoni. Pooblastila ne smejo biti preširoka, da ne bi delovala v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti.

Načela zakonitosti in delitve oblasti glede podzakonskih predpisov postavljajo naslednje zahteve:

- nujna podlaga v zakonu
- ne sme imeti preširokih pooblastil saj s tem krši načelo delitve oblasti
- zakonska podlaga mora biti jasna, ne sme omogočati arbitrarnega dejanja

3.4.3 Posamični upravni akti in načelo zakonitosti

Posamični pravni akti ki jih izdaja državna uprava so upravne odločbe in sklepi, izdani v upravnem postopku. Le te odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb. Sklep je posamični pravni akt, s katerim upravni organ odloča o procesnih vprašanjih, ne pa tudi o pravicah in obveznostih pravnih subjektov. Vsi upravni akti morajo imeti neposredno podlago v zakonu, izdani morajo biti v obliki ki ga določa zakon, izdati ga mora organ, ki je pristojen za izdajo.

3.4.4 Materialna dejanja in načelo zakonitosti

To so tista ravnanja državne uprave, oziroma uradnih oseb, ki nimajo narave pravnih aktov – vodenje evidenc, svetovanje, priprava poročil, zaslišanje, ... tudi za ta dejanja velja načelo zakonitosti.

3.4.5 Akti poslovanja in načelo zakonitosti:

Med akte poslovanja štejemo tiste, s katerimi stopajo organi javne uprave v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti. Državna uprava ne more uresničevati javnega interesa tako, da bi od posameznikov le odkupovala dobrine, potrebne za njihovo uresničitev.

3.5 Organizacija državne uprave

3.5.1 Splošno

Ustava RS določa organizacijo uprave, njene pristojnosti pa ureja z zakoni. Kljub temu organizacije uprave v celoti ne more urediti zakon.

3.5.2 Organizacija državne uprave v Sloveniji

3.5.2.1 Ministrstva

Naloga vlade neposredno opravljajo ministrstva, državno upravo sestavlja 15 resornih ministrstev: notranje zadeve, zunanje zadeve, finance, obrambo, pravosodje, gospodarske dejavnosti, gospodarstvo, turizem, ekonomski odnosi in razvoj, promet in zveze za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano, za okolje in prostor, za znanost in tehnologijo, za kulturo, šolstvo in šport, za delo, družino, socialne zadeve.

Ministrstva vodi ena oseba ki odloča o vseh zadevah iz pristojnosti ministrstva. Le ta imenuje upravne delavce, pooblaščen je za izdajo odločb, upravni organi v sestavi ministrstva pa so uprava, urad in inšpektorat.

3.5.2.2 Razmerja med ministrstvi

Ministrstva so med seboj enakopravna, sodelujejo pa z drugimi resorji. Zakon o upravi posebno pozornost posveča sodelovanju med ministri, če med ministrstvi pride do nesoglasij pa o sporih odloča Vlada.

3.5.2.3. Teritorialna organizacija državne uprave

3.5.2.3.1 Splošno

Naloge javne uprave se organizirajo tudi na teritorialnem principu – na določenem delu državnega ozemlja. V evropskih sistemih poznamo dve obliki upravne teritorialne organizacije:

- politična decentralizacija (prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, rezultat je oblikovanje lokalne samouprave)
- upravna decentralizacija (prenos izvrševanja upravnih nalog na teritorialne organe brez elementov politične samouprave, oblast prenaša na ožje dele sistema, rezultat je večja učinkovitost upravljanja)

3.5.2.3.2. Namen in merila upravne decentralizacije/dekoncentracije

Namen je doseči racionalno organiziranost izvajanja upravnih nalog, saj le ta povečuje učinkovitost in ekonomičnost izvajanja nalog. Tako se naloge izvajajo hitreje, kvalitetnejše in z manjšimi stroški, manjšo izgubo časa. Dekoncentracija pa ima tudi negativne učinke: otežuje prostor, koordinacijo, povečuje vpliv lokalnih dejavnikov na upravno dejavnost.

3.5.2.3.3 Načini dekoncentracije upravnih nalog

- preko splošnih upravnih okrajev (v vsaki teritorialni enoti se ustanovi organ državne uprave, ki izvaja vse dekoncentrirane naloge državne uprave)
- preko posebnih upravnih okrajev (naloge se lahko prenesejo na posamezna področja)
- preko notranje organizacije centralnih organov (za opravljanje nalog poskrbi kar centralni organ)
- prenos nalog na organe lokalne samouprave (naloge državne uprave se lahko prenesejo na občine)

3.5.2.3.4 Dekoncentracija upravnih nalog v Sloveniji

Do leta 1994 so pretežni del dekoncentriranih nalog državne uprave izvajale nekdanje občine – komune, ki so bile bistveno večje od današnjih, ter imele drugačno organizacijo. Nova Ustava pa je postavila nove temelje: upravne enote so nastale kot začasna rešitev, tako je pri nas nastalo 58 upravnih enot, ki so bile ustanovljene na območju nekdanjih občin, praviloma pa pokrivajo območja ene ali več sedanjih občin. Upravne enote odločajo o upravnih stvareh, opravljajo pa tudi naloge iz pristojnih ministrstev, vodijo evidence, svetujejo, ... izvajajo naloge na več področjih, to so :

- notranje zadeve (državljanstvo, tujci, vozniško dovoljenje, registracije vozil)
- varstvo okolja in urejanje prostora
- kmetijstvo
- gospodarske dejavnosti
- premoženjsko-pravne zadeve
- negospodarske dejavnosti (zdravstvo, šolstvo, kultura)

Upravna enota je organ, ki ga vodi načelnik, imenuje ga vlada na predlog ministra, je notranje organizirana na oddelke. Lahko je notranje organizirana tudi po teritorialnem principu. Upravne enote so podrejene ministrstvu, naš upravni sistem je v celoti dvotiren. Dolgoročno lahko pričakujemo ustanovitev pokrajin kot širših lokalnih skupnosti in ukinitve upravnih enot, kratkoročno pa bomo najverjetneje ostali na sedanjem dvotirnem sistemu.

3.5.2.4 Notranja organizacija organov državne uprave

Ministrstva, organi in organizacije v sestavi državne uprave so tudi notranje organizirana. Njihova skupna izhodišča ureja Vlada, z določenimi uredbami. Na podlagi te uredbe ministri določajo notranjo organizacijo, ki je urejena s pravilnikom. Pravilnik začne delovati, ko zanj da soglasje Vlada. Vlada po eni strani določa merila za notranjo organizacijo, po drugi strani pa jo nadzira.

4. JAVNO POOBLASTILO

Javni pooblastilo je pooblastilo subjektu za opravljanje nalog državne uprave. Namen je zagotoviti večjo racionalnost in učinkovitost izvajanja upravnih nalog. JP se zaupa subjektom, ki so strokovno usposobljeni za izvajanje določene naloge. Podelitev javnega pooblastila je oblika upravne dekoncentracije. JP lahko zajema vse vrste upravnih nalog, z izjemo zadev inšpekcijskega nadzorstva, izdajanje podzakonskih predpisov, ...

JP se lahko podeli le z zakonom, nosilci JP so subjekti, ki niso del državne uprave, a so na državo tesno vezani. Vsi nosilci javnih pooblastil imajo podlago za svoje delovanje v zakonu. Javno pooblastilo se lahko podeli tudi subjektu zasebnega prava, npr. zavodu ali društvu. Nosilec javnega pooblastila ima pri izvajanju teh pooblastil podoben položaj kot ga imajo organi državne uprave, pri svojem delovanju pa niso pravno povezani. Veže jih načelo zakonitosti, nadzor nad izvajalci javnih pooblastil pa izvajajo ministrstva.

5. OSEBE JAVNEGA PRAVA

Za pravne osebe javnega prava v Sloveniji veljajo enake značilnosti, kot v tujini. Pravna oseba javnega prava je tista, ki jo določa zakon. Najširša organizacija ki ima status pravne osebe je država. Državo in lokalne skupnosti imenujemo teritorialne osebe javnega prava, so oblastne organizacije. To so države, občine, skupnosti. Poleg teh pa obstajajo še specializirane osebe javnega prava:

- Podjetja: Telekom, Pošta, Slovenske železnice
- Zavodi: ARSO
- javni skladi: sklad RS za razvoj
- zbornice: GZS

Skupne značilnosti oseb javnega prava so:

- ustanavlja jih država
- zasledujejo javne cilje
- financirajo se iz javnih sredstev
- nadzor nad poslovanjem ugotavlja Računsko sodišče
- finančno poslovanje je podvrženo posebnemu javnopravnemu režimu
- status oseb javnega prava ureja Zakon o gospodarskih družbah

6 JAVNE SLUŽBE

6.1 Pojem javne službe

Ta pojem je eden osrednjih pojmov upravnega prava. V preteklosti je bil poimenovan tako široko, da je zajel celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Javna služba je dejavnost, ki jo določa zakon, preko katere se zagotavljajo javne dobrine. Označujejo jo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država
- prenesena je iz zasebne v javno sfero
- izvaja se po posebnem režimu
- javni interes prevladuje nad zasebnim

Na področju negospodarskih javnih služb (zdravstvo, šolstvo, kultura) so za odločanje o obsegu dejavnosti pomembni motivi socialne politike, ki vsakemu državljanu zagotavljajo minimalni obseg teh storitev, ne glede na njegovo finančno stanje.

6.2 Vrste javnih služb

Delimo jih na gospodarske in negospodarske, določene pa so z zakoni. Gospodarske srečamo na področjih varstva okolja, prometa, komunale, infrastrukture. Delimo jih na državne in lokalne, odvisno od tega, ali je za njih odgovorna država ali lokalna skupnost.

Negospodarske javne službe srečamo na področjih vzgoje, izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva. Med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami obstaja nekaj bistvenih razlik:

- GJS se izvajajo monopolno, z NGJS pa vsak ki izpolnjuje pogoje
- GJS se financirajo preko cen storitev, NGJS pa iz javnih sredstev

6.3 Načini izvajanja javnih služb

6.3.1 Načini izvajanja gospodarskih javnih služb

6.3.1.1 Uvod

Za zagotavljanje javnih služb sta odgovorni država in lokalna skupnost. Zagotavljata jo preko organov javne uprave, organizacij in oseb javnega prava. Načine izvajanja ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ta predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb:

- režijski obrat
- javni gospodarski zavod
- javno podjetje
- koncesija
- vlaganje javnega kapitala

Režijski obrat, javni gospodarski zavod in javno podjetje spadajo med načine izvajanja javnih služb. Pri koncesiji in vlaganju javnega kapitala gre za privatizirano izvajanje.

6.3.1.2 Javno podjetje

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarske javne službe. Ustanovi ga država ali lokalna skupnost. Direktor javnega podjetja imenuje ustanovitelj na podlagi javnega razpisa za dobo 4 let. Javna podjetja na državni ravni so javne službe na področju energetike, železniškega prometa, telekomunikacij, poštnih storitev. Javno podjetje je lahko gospodarska družba, hkrati pa izvaja dejavnost v javnem interesu.

6.3.1.3. Koncesija

Koncesija je oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Gre za pooblastilo, ki ga ima država ali lokalna skupnost za izvajanje javne službe. Podelitev koncesije pomeni privatizacijo izvajanja javne službe, dejavnost pa ne preide iz javne v zasebno sfero. Pri koncesiji se izvaja javni in zasebni interes. Vsebina le te so pravice in obveznosti, ter sankcije.

6.3.1.4 Vlaganje javnega kapitala

Na podlagi odločitve Vlade ali lokalne skupnosti o vlaganju javnega kapitala se izvede javni razpis, nato pa se izbere podjetje, v katero se vlaga javni kapital.

6.3.2 Način izvajanja negospodarskih javnih služb

Za izvajanje javnih služb na področju negospodarskih dejavnosti se ustanovijo javni zavodi. Ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, soustanovitelji pa subjekti zasebnega prava. Javni zavod je praviloma pravna oseba, njeno funkcijo opravlja direktor, ki ga za 4 leta imenuje ustanovitelj. Javne zavode srečamo na vseh področjih negospodarskih dejavnosti: šole, univerze, muzeji, bolnice, zdravstveni domovi, ...

6.4 Financiranje javnih služb

Pri gospodarskih javnih službah uporabniki niso določljivi, zato uporaba ni izmerljiva – npr. javna razsvetljava, uporaba cest, kanalizacije, vodovoda. Le te se financirajo iz sredstev proračuna.

Negospodarske javne službe se v celoti financirajo iz javnih sredstev in so podrejene socialnim načelom.

7 LOKALNA SAMOUPRAVA

7.1 Uvod

Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, kjer sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti ožje od države. Lokalna samouprava je pravica lokalnih skupnosti, da samostojno, brez vmešavanja državnih oblasti urejajo določen del javnih zadev.

7.2 Pojem lokalne samouprave

LS je v demokratičnih državah priznana kot pomembna politična vrednota. O njej govorimo le, če država lokalnim skupnostim priznava pravni obstoj, jim podeli pravico odločati o določenih vprašanjih in jim zagotovi sredstva potrebna za urejanje teh zadev. Lokalne skupnosti imajo toliko pravic, kolikor jim jih podeli država.

Nastanek lokalne samouprave v Evropi je posledica političnega procesa imenovanega decentralizacija. V tem procesu se je oblast postopoma prenašala na ožje teritorialne skupnosti. Država lokalni skupnosti prizna pravico urejati določen del javnih zadev in se iz njenih zadev skuša umakniti - ne umakne se v celoti, saj ohranja nadzor nad delovanjem. odločanje o javnih zadevah mora potekati prav tako demokratično kot na ravni države, ter v skladu z Ustavo in zakoni.

7.3.1 Teritorialni vidik lokalne samouprave – lokalna skupnost

Lokalna skupnost je skupnost na določenem ozemlju, katero povezujejo skupni interesi in potrebe. Temeljna lokalna skupnost - občina - je skupnost kjer nastajajo potrebe na najnižji ravni, ter zavest o pripadnosti. O mejah med lokalnimi skupnostmi govorimo šele tedaj, ko zakonodajalec določi območja občin. Lokalna skupnost pridobi samoupravni status šele tedaj, ko ji ga prizna zakonodajalec. Zakon določi območje občine kot teritorialne enote, ter ji prizna pravno subjektiviteto. S tem občina postane oseba javnega prava.

7.3.2 Občine v Sloveniji

Občine obsegajo eno ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občino se ustanovi v zakonu, če je bil referendum o novi občini sprejet.

Občinska samouprava je v okviru Slovenije nastala v okviru Avstro-ogrske po letu 1848, občinska samouprava je dočakala leto 1918 s kraljevino SHS in kasneje Jugoslavijo. Vidovanska ustava iz leta 1921 je predvidela tri-nivojsko samoupravo (občine, okraji in oblasti). Vse tri oblike so bile kasneje odpravljene, po 2. sv. vojni pa je zaživel komunalni sistem. Slabost komun je ta, da so bile prevelike in preobremenjene. Nova ustava, ki je bila sprejeta leta 1991 je v odločbah o lokalni samoupravi predvidela občino kot pravno lokalno skupnost. Zakon o lokalni samoupravi- ZLS, je določil pogoje za ustanovitev mestnih občin. ZLS določa, da je mogoče občino ustanoviti na območju, ki izpolnjuje naslednje pogoje:

- obvezna osnovna šola
- zdravstveni dom
- živilska trgovina
- komunalna opremljenost
- poštne storitve
- finančne storitve (banka)

- knjižnica
- prostori za upravno dejavnost

7.3.3 Pokrajine v Sloveniji

Pokrajina je oblika prostovoljnega povezovanja občin. V Sloveniji imamo pokrajine kvečjemu v sociološkem, zgodovinskem, geografskem smislu, ne pa tudi pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnostih.

7.4 Funkcionalni vidik lokalne samouprave

Naša Ustava narekuje, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Pri občini je velik poudarek na njenem ne-oblastnem delovanju, na servisni in pospeševalni funkciji. Funkcije občine so:

- servisna funkcija: vse gospodarske in negospodarske javne službe
- gospodarjenje z infrastrukturo: površine za splošno rabo
- pospeševalna funkcija: pospeševanje obrti, turizma
- prostorska funkcija: določanje namembnosti prostora
- regulativna funkcija: ureja pravna razmerja v državi

Vse funkcije se med seboj prepletajo. To so bile izvorne naloge občine, poznamo pa tudi prenesene. Le te so rezultat procesa dekoncentracije funkcij državne uprave. Razlike med izvirnimi in prenesenimi nalogami:

- pri izvirnih gre za politično odločanje, pri prenesenih pa izvrševanje zakonov
- pri izvirnih država nadzira le zakonitost, pri prenesenih pa smotrnost

7.5 Organizacijski vidik lokalne samouprave

7.5.1 Splošno

Organizacija poteka na demokratičen način, z neposredno demokracijo ali z referendumom.

7.5.2 Ureditev v Sloveniji

Poglavitna organa lokalne samouprave sta občinski svet in župan, ter nadzorni odbor. Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Občinski svet šteje 7-45 članov, odvisno od števila prebivalcev. Občinski svet se voli po večinskem ali proporcionalnem volilnem sistemu, mandati se delijo po sistemu relativne večine. Občinski svet ima odbore ter komisije, ki so njegova delovna telesa – le ta obravnavajo predloge. Župan je izvršilni organ občine, izvoljen je na neposrednih volitvah in ni odgovoren občinskemu svetu. Dolžan je skrbeti za izvrševanje odločitev občinskega sveta, hkrati pa vodi občinsko upravo in predlaga odločitve občinskemu svetu. Občina ima najmanj enega in največ tri podžupane – le ta županu predlaga pri njegovem delu. Poleg občinskega sveta in župana ima občina še en organ imenovan nadzorni odbor. Je organ nadzora javne porabe v občini, njegove člane imenuje občinski svet.

7.6 Materialni vidik lokalne samouprave

Občina ima v lasti premoženja kot so nepremičnine, denarna sredstva, ... Najpomembnejši del premoženja so infrastrukturni objekti in javne površine, upravni prostori, ... Občina se financira iz treh virov:

- lastni viri (davki, takse, odškodnine)
- finančne izravnave (sredstva, ki jih država zagotavlja občinam, da zagotovi enakomerno javno porabo v vseh občinah)
- zadolževanje (le to ni omejeno, le Zakon o financiranju mu določa meje)

8 LJUDJE V UPRAVI – PRAVO JAVNIH USLUŽBENCEV

8.1 Splošno

Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Družbeni položaj javnega uslužbenca je v nekaterih pogledih še vedno drugačen od položaja osebe zaposlene v zasebnem sektorju. Javni uslužbenec danes opravlja naloge pomembne za celotno družbeno skupnost, izraža se v obliki zakonov, pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Javni uslužbenec upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe. Sredstva za njihove plače se zagotovijo iz proračuna.

8.2 Pravna ureditev sistema javnih uslužbencev

8.2.1 Splošno

Pravo javnih uslužbencev zasleduje naslednje cilje in vrednote:

- zagotavlja enako dostopnost so službe in preprečuje diskriminacijo pri zaposlovanju
- zagotavlja učinkovito in strokovno izvajanje dela
- preprečuje korupcijo
- zagotavlja smotrnost pri zaposlovanju

Javni natečaj zagotavlja tudi izbiro strokovno usposobljenih in spodobnih kadrov. Zaposlovanje strokovno usposobljenih zagotavlja tudi ustrezen sistem nagrajevanja in napredovanja.

8.2.2 Ureditev sistema javnih uslužbencev v Sloveniji

Urejen je z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU), posebnosti pravnega položaja javnih uslužbencev pa ureja Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO).

8.3 Pojem – krog javnih uslužbencev

Krog javnih uslužbencev je lahko širši ali ožji, odvisno od zakonodajalca. Pravni položaj nekaterih kategorij javnih uslužbencev (zlasti na področju vojske, diplomacije in policije) pogosto te kategorije izločuje iz splošnega javnega sistema uslužbencev. Poznamo tri nivoje zakonodaje, ki urejajo pravni položaj javnih uslužbencev:

- splošna delovnopravna zakonodaja: velja za zaposlene v zasebnem sektorju
- socialna zakonodaja: ureja položaj vseh javnih uslužbencev
- specialna zakonodaja: ureja položaj posamičnih kategorij javnih uslužbencev

8.4 Politični funkcionarji in javni uslužbenci

Političnih funkcionarjev ne uvrščamo pod pojem javnega uslužbenca. Razlika med funkcionarjem in javnim uslužbencem je ta, da je funkcionar v državnem organu izvoljen z izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, javni uslužbenec pa opravlja službo v javni upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja. Funkcionarjev položaj ni trajen – vezan je le na določeno mandatno obdobje, ob prenehanju funkcije se mu ni treba zagovarjati. Funkcionarji pri nas so:

- predsednik republike
- poslanci v državnem zboru
- člani državnega sveta
- predsednik vlade
- ministri
- sodniki
- sekretarji

Izmed naštetih funkcionarjev, le člani državnega sveta svoje funkcije opravljajo neprofesionalno. Položaj funkcionarjev na državni in lokalni ravni je uredil Zakon o funkcionarjih. Določil je, da ima funkcionar, ki opravlja svojo funkcijo neprofesionalno, pravico do nadomestila, če se mu zaradi opravljanja te funkcije zmanjša plača na njegovem rednem delovnem mestu. Funkcionarji so del sistema državne oblasti in imajo praviloma pooblastilo za odločanje o javnih zadevah. Tudi njihov materialni položaj (plačne in nadomestila) je ugodnejši kot materialni položaj javnih uslužbencev. Po Zakonu o funkcionarjih ima le ta ki je opravljal funkcijo poklicno, v času do treh mesecev po prenehanju funkcije pravico do polnega nadomestila plače. Za poslance je nadomestilo eno leto. Funkcionarji svojih funkcij ne smejo opravljati v zasebne namene, sicer se mu preneha mandat, prav tako ne sme sprejemati daril (vrednih več kot 30 evrov) ali poslovati s podjetji, kjer imajo njihovi ožji sorodniki več kot 25% delež.

8.5 Pravna ureditev posameznih elementov uslužbenskega sistema

8.5.1 Načrtovanje zaposlovanja

Pri zaposlovanju javnih uslužbencev je potreben načrt in nadzor, saj se s tem prepreči pretirana rast upravnih organov. Potrebno je zagotoviti enako dostopnost služb, minister lahko s soglasjem Vlade ustanavlja ali odpravlja delovna mesta.

8.5.2 Klasifikacija javnih uslužbencev

Klasifikacija pomeni razvrščanje javnih uslužbencev. Je ena izmed posebnosti, ki razlikuje pravo javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Smisel klasifikacije je v zagotavljanju preglednosti, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi. Gre za razvrščanje glede na stopnjo izobrazbe, delovno dobo, plačilni razred idr. Novi ZJU ohranja klasifikacijo delovnih mest.

8.5.3 Zaposlovanje javnih uslužbencev

8.5.3.1 Izbira

V preteklosti sta se uveljavila dva sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev: Glede na merilo strokovnosti in glede na politične kriterije (z drugimi besedami glede na delitev plena). Ta dva sistema sta si ravno nasprotna.

Pri sistemu delitve plena pride do velikih sprememb glede javnih uslužbencev na najvišjih mestih:

- zmanjšuje strokovnost dela
- povzroča nestabilnost službe
- demotivira ljudi pri zaposlovanju
- neprestane menjave preprečujejo kontinuirano delo uprave

Pogosto gre tudi za kombiniran sistem zaposlovanja, znana pa sta tudi še dva načina zaposlovanja: z objavo in javnim natečajem. Pri objavi se določajo pogoji za sprejem v , družbo, pri javnem natečaju pa se določajo pogoji meril za izbiro, nato pa se izbere najprimernejšega kandidata. Pri nas je zaposlitev v javnih službah mogoča le na podlagi javnega natečaja, razen v določenih primerih, ki jih določa Zakon. Prav tako se določi 6-mesečno poskusno delo.

8.5.3.2 Vstop v uslužbensko razmerje

Javni uslužbenec nastopi v uslužbensko razmerje z imenovanjem v naziv – le ta ne sklene pogodbe kot zaposleni v javnem sektorju. Zaposli se na nedoločen čas, možnost zaposlitve pa je vezana na čas trajanja mandata. Delovno razmerje se sklene brez objave, kriterije zasebnosti določa Vlada na podlagi ministra najkasneje v dveh mesecih. Namen te zakonske novele je v tem, da omogoči ministru, da s seboj na ministrstvo pripelje osebe, ki so za določena delovna mesta najprimernejše in jim zaupa.

8.5.4 Karierni in pozicijski sistem

Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem ali pozicijskem sistemu.

V kariernem sistemu se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih karier - hierarhičnih sistemov delovnih mest in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta. Javni uslužbenci se izobražujejo, da bi dosegli višja delovna mesta, napredovanje je zakonsko urejeno.

Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Bistvo pozicijskega sistema je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoče na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave, sistem napredovanja ni zakonsko urejen.

Slovenski sistem javnih uslužbencev je kombinacija obeh sistemov, napredovanje je zakonsko urejeno, zakon daje prednost napredovanju pred zaposlovanjem novih uslužbencev. Karierni sistem velja za vsa uslužbenska mesta, razen tistih najvišjih – vodstvenih. To pomeni, da bi se na podlagi javnega natečaja zaposlovali uslužbenci na

vstopnih mestih posameznih karier, na najvišja mesta pa bi napredovali na podlagi natečajev znotraj javne uprave.

8.5.5 Napredovanje

O pravno urejenem sistemu napredovanja lahko govorimo le v kariernem sistemu. Napredovanje je pomikanje odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta, s tem pa tudi izboljšanje materialnih in drugih pogojev dela. Pri napredovanju gre za pomik na višje delovno mesto, ter višji položaj v tej kvalifikaciji. Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene uslužbenčeve spodobnosti, npr. z višjo stopnjo izobrazbe ali po preteku določenega obdobja dela. Takšno napredovanje pomeni le spremembo naziva in plače.

Pravo napredovanje na višje delovno mesto je odvisno od ocene uslužbenčeve sposobnosti in delovnih uspehov. Takšno napredovanje ni povsem zajamčeno. Med kandidati je treba najti najustreznejšega in najspodobnejšega. Sistem napredovanja motivira uslužbenca, da si s kvalitetnim delom prizadeva za napredovanje, s tem pa mu zagotovi občutek varnosti – zagotovilo da se njegov položaj s potekom delovne dobe spreminja na bolje.

Najpogosteje se sistemi napredovanja kar se tiče plač kombinirajo z dodatki glede na delovno mesto ali službeno dobo. ZDDO ureja, da lahko upravni delavec po treh letih napreduje na zahtevnejše delovno mesto, ter višji naziv, če se odlikuje po strokovnosti, prizadevanju.

Treba je ločiti tudi med napredovanjem v višji naziv (vertikalno) in napredovanjem v višji plačilni razred (horizontalno), oba sistema je mogoče kombinirati.

8.5.6 Posebne pravice in dolžnosti

Posebne pravice se nanašajo na delovni čas, odmore, počitke, dopuste, izobraževanje, nadomestila plače, ... Posebne pravice pripadajo zlasti mladini (mladoletnim zaposlenim), nosečnicam, invalidom, starejšim zaposlenim.

8.5.7 Plačilni sistem

Plačilni sistem mora zagotoviti javnemu uslužbencu ekonomsko podlago za življenje, saj le takšna plača zagotavlja uslužbenčevo lojalnost, nepodkupljivost, hkrati pa motivira sposobnejše da se zaposlujejo v javni upravi. Pomembno je tudi vprašanje kakšen del plače naj bo fiksen in kakšen variabilen. Sposobnejše se stimulira, slabšim pa namenja manjšo plačo in jih s tem prisili, da izboljšajo rezultate svojega dela. V Sloveniji ureja plačilni sistem Zakon o razmerjih plač v državnih organih.

Plača je sestavljena iz osnovne plače, uspešnosti in dodatkov. Osnovna plača se sestavi tako, da se osnova pomnoži s količnikom (količniki so določeni glede na stopnjo izobrazbe in zahtevnostjo dela). Del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate – stimulacija. Le ta lahko znaša največ 20% osnovne plače. Zaposlenim pripadajo tudi dodatki za delovno dobo, za manj ugodne delovne pogoje, za delo v manj ugodnem delovnem času.

8.5.8. Ocenjevanje

Ocenjevanje javnih uslužbencev je nujno za napredovanje.

8.5.9 Disciplinska in odškodninska odgovornost

Zahteve delovne discipline so drugačne za zaposlene v javnem sektorju, kot za zaposlene v zasebnem. Disciplinske kršitve so lahko lažje ali težje, imajo pa tudi sankcije.

- lažje: nepravočasno prihajanje na delo, predčasno odhajanje, nevestna shramba podatkov. Sankcija: Opomin ali denarna kazen (trganje od plače)
- težje: tiste pri katerih se kot sankcija izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja in tiste, pri katerih se ta ukrep izreče v primeru, da so povzročile hujše posledice za življenje, zdravje: neprimerno obnašanje do strank, nezakonito razpolaganje s financami, kršitev poslovnih skrivnosti, povzročitev škode naklepno ali iz malomarnosti.

Oškodovanec ima z Ustavo zagotovljeno pravico do povračila škode od tistega, ki mu je škodo povzročil.

8.5.10 Prenehanje delovnega razmerja

Javnemu uslužbencu se lahko preneha delovno razmerje po pisnem sporazumu z delodajalcem, odpovedjo, uporabo neresničnih osebnih podatkov, če mu je bil izrečen disciplinski ukrep. Delovno razmerje se lahko preneha tudi zaradi zmanjšanja obsega dela. Delavca je mogoče tudi prerazporediti ali prekvalificirati. Če to ni mogoče se mu zagotovi nadomestilo plače za čas trajanja 6-mesečnega odpovednega roka ali odpravnina.

ZDDO posebej ureja tudi razrešitev – prvotno je to pomenilo le prerazporeditev na drugo delovno mesto. Če prizadeti tega ni sprejel, se mu je po poteku odpovednega roka delovno razmerje prenehalo. Višjega upravnega delavca lahko razreši organ, ki ga je imenoval:

- če delavec pisno zaprosi za razrešitev
- če je obsojen na kaznivo dejanje
- če po svojih strokovnih kvalitetah ni primeren za opravljanje dolžnosti

Neprimernost pomeni da delavec:

- nima znanja in možnosti za opravljanje dela
- ne dosega pričakovanih rezultatov
- ne izvršuje pooblastil
- zaradi neustreznega povzroči nesoglasja

Pri postopku odločanja o pogojih za razrešitev deluje posebna tričlanska komisija, ki jo imenuje predstojnik. Zaposlenemu se omogoči, da se izjasni o dejstvih in si zagotovi obrambo. Predlog predstojnika za razrešitev – prenehanje delovanja funkcije posameznika – mora imeti strokovno podlago, priloženo pa mu mora biti poročilo komisije.

9 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

9.1 Splošno

Državna uprava izvaja svoje funkcije z naslednjimi oblikami delovanja:

- splošni pravni akti (pravilniki, navodila)
- posamični pravni akti (sklep)
- oblastni pravni akti
- pogodbe
- opravlja materialna dejanja

Vse oblike delovanja so podvržene načelu zakonitosti, ki je eno temeljnih načel pravne države in splošno načelo vseh demokratičnih držav.

9.2 Vrste nadzora

Nadzor je lahko formalen (kadar ga izvajajo državni organi v postopkih) ali neformalen (kadar ga izvajajo ne-oblastni subjekti).

Formalni nadzor se izvaja znotraj uprave same, izvajajo ga tudi organi sodne veje oblasti in zakonodajni organ. Upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi naj tistimi ki so hierarhično nižji. Temu rečemo notranji / interni upravni nadzor. Upravni nadzor lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. To pa je zunanji / eksterni nadzor, npr. inšpekcija.

V parlamentarnih državah se izvaja politični nadzor nad izvršilno oblastjo – vlado. Tudi pri nas je vzpostavljen sistem razmerij med Državnim zborom in Vlado. Elementi tega razmerja so nezaupnice, interpelacije, poslanska vprašanja, ...

9.3. Posebej o sodnem nadzoru

9.3.1 Sistemi sodnega nadzora

Smisel posebnega upravnega sodstva danes je v specializaciji in razbremenitvi sodišč. Pomembno vlogo pri nadzoru nad delom uprave imajo v številnih sistemih tudi ustavna sodišča.

9.3.2 Sodni nadzor nad splošnimi pravnimi akti

Pri nas nadzor izvaja Ustavno sodišče, postopek se začne na zahtevo predlagatelja. Le ta se odloča o sprejemu primera in ga zavrže če za obravnavanje ni pristojno ali če ni podan pravni interes. Če primer sprejme se začne postopek in pošlje pobudo v odgovor organu, ki je izdal sporni predpis. O pobudi odloča na nejavni seji, lahko pa se razpiše tudi javna obravnava. Druga sodišča ne morajo odločati o odpravi ali razveljavitvi podzakonskih predpisov. Sodniki pri sojenju so 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 zakonskih posamičnih upravnih aktih je predviden upravni spor, ki je urejen v Zakonu o upravnem sporu (ZUS). Za odločanje je na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče. Stranki v upravnem sporu sta tožnik - oseba, ki meni da so ji bile kršene pravice in toženec – upravni organ ki je izdal akt. Novi zakon navaja tretjo osebo, kot zastopnika javnega interesa, v tej vlogi pa nastopa državni pravobranilec.

Izpodbujati je mogoče le dokončen upravni akt, tožnik pa more izkoristiti možnost pritožbe v 30 dneh. Izpodbijati je mogoče le dokončen upravni akt, tožnik pa more izkoristiti možnost pritožbe. Pomembno vprašanje v upravnem sporu je: Ali sodišče presoja zakonitost upravnega akta na podlagi spisa, ki je nastal v upravnem postopku, ali pa lahko tudi samo ugotavlja dejstva?

Novi ZUS je prinesel v upravni spor pomembno novost: obveznost javne obravnave v postopku na prvi stopnji. Kadar se izvede obravnava lahko sodišče na njej ugotavlja tudi dejansko stanje. Če obravnave ni sodišče odloči o zakonitosti upravnega akta na podlagi spisa. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti upravnega akta.

9.3.3.2 Ustavna pritožba

Ustavno pritožbo lahko vložijo vsakdo, ki meni, da mu je bila kršena človekova pravica ali temeljna svoboščina. O pritožbi odloča Ustavno sodišče, pritožbo je mogoče vložiti šele po tem, ko so bila izčrpana vsa druga pravna sredstva, nikakor pa ne prej. Ustavno sodišče pritožbo najprej preizkusi v senatu treh sodnikov, potem pa se odloči ali jo zavrže, zavrne ali sprejme.

9.3.4 Sodni nadzor nad materialnimi dejanji

Kadar se človekove pravice in svoboščine kršijo, je možno zahtevati sodno varstvo od sodišča, pristojnega za upravne spore, če z zakonom ni predpisano drugo varstvo. Namen take intervencije je preprečiti nadaljevanje kršitve. Npr. če policija pridržuje osebo za daljši čas, ne da bi o tem izdala odločbo, ima prizadeti ves čas trajanja kršitve pravico zahtevati sodno varstvo. To pravico ima ves čas trajanja kršitve, lahko pa uveljavlja odškodninski zahtevek.

9.3.5 Sodni nadzor nad internimi akti

Z internimi akti organi državne uprave odločajo o internih vprašanjih. Interni akti imajo učinek le navznoter. Če bi Ustavno sodišče želele aktivno delovati pri nadzoru nad tovrstnimi akti, bi morale odločati tudi o njihovi vsebinski zakonitosti.

9.4 Varuh človekovih pravic

Varuh ČP je specifičen državni organ, ki se ustanovi za učinkovitejše varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh nima posebnih formalnih pooblastil, njegova naloga temelji na neformalni avtoriteti, njegova funkcija pa je ta, da opozarja na

kršitve, o njih poroča javnosti. Delovanje varuha ČP je utemeljeno v zakonu – Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVČP). Varuha izvoli državni zbor z dvotretjinsko večino glasov za mandatno dobo 6 let, na predlog predsednika republike. Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen, svoje funkcije je razrešen le v primeru če sam to zahteva, če je obsojen na kaznivo dejanje. Varuh začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo tistega, ki meni, da so mu bile pravice kršene. Rezultat varuhovega postopka je poročilo, v katerem ugotovi ali je prišlo do kršitve, ter na kakšen način so bile pravice kršene. Pooblastil ja ukrepe nima, lahko pa prelaga način odprave kršitve, njegove sankcije so prej moralne kot pravne. Varuj ČP ima pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem državne uprave, njegov nadzor je v večini neformalen, nima pooblastil za ukrepanje, ima pa vpogled v številne dokumente. Institucija varuha človekovih pravic je bila v slovenski ustavni sistem vpeljana z novo Ustavo RS, ki je bila sprejeta decembra 1991, do sedaj smo pri nas imeli tri varuhe človekovih pravic: Ivan Bizjak, Matjaž Hanžek, Zdenka Čebešak Travnik.

10 ANALIZA PRESOJE UČINKOV ALI PRESOJA UČINKOV (PUR-RIA)

PUR-del dobrega vladanja s presojo, učinki in predpisi, RIA- presoja učinkov regulacije. (RIA) je dokument, ki je nastal pred novo vlado. RIA se ugotavlja v številnih državah, čeprav se to področje uporabe, vsebina, vloga in vpliv na oblikovanje politik razlikujejo. O morebitnih učinkih nove uredbe, se oceni, ali je ureditev dosegla želene cilje. Potreba po RIA izhaja iz dejstva, da uredba običajno ima številne vplive in da so to pogosto težko predvideti brez podrobne študije in posvetovanja s prizadetimi stranmi. Namen RIA je zagotoviti povečanje blaginje iz družbenega vidika - to je, da bodo koristi presegle stroške. RIA na splošno velja, da je potrebna "presoja vplivov na inflacijo", ki jih zahteva Carter uprave v Združenih državah Amerike od leta 1978. Do leta 2000 je 20 od 28 držav OECD izvajalo RIA zahteve. Trenutno skoraj vse države OECD uporabljajo RIA. RIA zahteve, je prav tako začela treba spodbujati Svetovna banka. Ta opredeljuje glavne možnosti za doseganje cilja in analizira njihove verjetne vplive na gospodarskem, okoljskem in socialnem področju. Opisuje prednosti in slabosti vsake možnosti, kompromise.