

## B2/1332013 – KODA ZA 2 BONUS TOČKI

### UVOD V JAVNO UPRAVO – uvodno predavanje (20. 2. 2013)

#### Pojem države

- država je najširša javnopravna skupnost, o okviru katere poteka proces javnega upravljanja
- pojem države razumemo v dveh pomenih: širši pomen (skupina prebivalcev, ki živijo na nekem ozemlju, in jih povezuje neka politična oblast) in ožji pomenoslovju (ki ima na nekem ozemlju izključno, popolno in vseobsegajočo oblast).
- politična oblast = označitev oblasti na določenem teritoriju; ima jo država
- država je torej suverena navznoter (nobene sile, ki bi prevzela izvajala oblast na njenem ozemlju) ki bi in navzven (ko državo priznavajo druge države)
- politična oblast države izvira iz njenega monopola na sredstvi fizične prisile (ta je temelj politične oblasti – policija, vojska, obveščevalna služba, redarstvo, inšpekcije ...)
- razlika med zasebnimi organizacijami in državo!! (posredovanje države in posredovanje zasebne družbe npr. na koncertu v Cankarjevem domu. Zasebne družbe nimajo pristojnosti, da bi posredovale na prisilen način, medtem ko policisti imajo ta pooblastila + člani zasebnih organizacij le-te lahko svobodno zapustijo, pravilom države pa se mora podrejat vsak)
- pravilom, ki jih ustvarja država, pa se mora podrediti vsakdo, ki se nahaja na njenem teritoriju
- politična oblast, ki jo država ima, mora biti institucionalizirana. TO pomeni, da morajo v državi obstajati institucije in mehanizmi, preko katerih se izvaja odločanje o javnih zadevah
- razlika med avtokratično in demokratično državo glede odločanja o javnih zadevah
- država uresničuje svoje funkcije državne oblasti z različnimi organi, ki jih v ta namen ustanovi
- država potrebuje za uresničevanje svojih funkcij določene organe; funkcije in naloge, ki jih opravljajo ti organi, pa so državne funkcije
- v vsaki državi bi naj obstajale tri funkcije državne oblasti: zakonodajna, izvršilna in sodna
- v skladu z delitvijo državnih funkcij na tri „veje“ obstajajo v vsaki državi zakonodajni, izvršilni oz. upravi ter sodni organi. Poleg teh pa obstajajo še nekateri posebni državni organi, ki opravljajo določene posebne naloge države in jih v celoti ni mogoče uvrstiti nobene izmed naštetih vej oblasti.
- Države se med seboj razlikujejo glede na:

- politični sistem
- obliko vladavine (glede na položaj šefa države; republike in monarhije)
- razmerje med funkcijami oblasti
- obliko državne ureditve

### Politični funkcionar

- dva načina pridobitve politične funkcije: imenovanje in izvolitev
- v državi sta izvoljena 302 politična funkcionarja
- politični funkcionarji so del javnega sektorja
- 214 proračunov (211 občin, srednji-davki, zdravstveni in pokojninski)
- kot skupina so PF visoko fragmentirana in imajo zelo različne poglede na družbene probleme, niso kohezivna skupina

### Upravljanje

- vsako človeško delovanje je usmerjeno v zadovoljitev potreb (če neka potreba obstaja in kako jo zadovoljiti)
- odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo UPRAVLJANJE

### Uprava

- organizacijski smisel, izraz se uporablja za označevanje določene organizacije ali ogranov, ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov (sektor, urad, agencija, oddelek...) in organizacij (občinska uprava, vojska, policija ...)
- funkcionalni smisel, izraz uprava se uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja (računovodska dejavnost ...)

### Vavpetič:

- vsaka organizacija se ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost --> obstaja toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti
- naloge, zaradi katerih je neka organizacija ustanovljena, se imenujejo temeljne naloge organizacije

- celotna ureditev organizacije mora biti prilagojena opravljanju teh nalog, za kar veljajo tudi posebna pravila, metode, zahteve itd.

## Bučar

- loči med upravljanjem in upravo
- zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam
- uprave ni mogoče pojmovati samo kot sredstva za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev, kar jo naredi tudi politično

## UPRAVA

4 osnovne značilnosti uprave so:

- uprava je posebna dejavnost, ki uresničuje postavljene cilje določene organizacije
- v upravo sodijo dejavnosti povezovanja, koordiniranja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost (
- pri upravljanju so ključni akter nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in katerim je uprava za svoje delo odgovorna (politični funkcionarji)
- dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih
- za področje upravljanja je vedno značilna vertikalna delitev dela
- DEFINICIJA: Uprava je celota fizičnih in pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti – FORMALNA UPRAVA
- MAETIČALNA UPRAVA je ključnega pomena to, na kakšen način pridemo do neke konkretne odločitve

## POTEK PROCESA UPRAVLJANJA V UPRAVI

- upravljanje je odločanje o tem, kaj in kako naj ravnajo drugi ljudje. Hkrati pa je tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih (--> nadrejenega)
- Upravljanje v upravi poteka na 4 ravneh:
  - institucionalna raven (izključno POLITIČNA, njen namen je postaviti cilje neki organizaciji --> primer: DARS, cilj je izgradnja AC)
  - operativna raven (politične in strokovne narave, cilj je potrebno konkretizirati, ga

strokovno obdelati in ga konkretizirati --> primer: določitev smeri izgradnje AC, avtocestni križ)

- instrumentalna raven (strogo STROKOVNA, cilj je pripraviti vse potrebno, da se bo cilj začel uresničevati, začetek faze izvajanja, implementacije --> primer: prostorski načrt, gradbena dovoljenje, odkup zemljišč, izvajalci ...)
- tehnična raven (neposredna izvedba, služi izvedbi projekta v naravi --> primer: gradnja). Zadnji korak te faze je uporabniško dovoljenje

Po končani tehnični ravni steče FEEDBACK nazaj do institucionalne ravni. Odločevalcem sporoči, kaj je bilo dobro in kaj slabo, zagotavlja odpravo pomanjkljivosti.

.....

## JAVNI INTERES

- osrednji pojem vede o javni upravi
- se ne more uveljaviti brez organizacije
- vsi javni interesi podrejeni interesom države --> ni mogoče uveljaviti nobenega javnega interesa, ki bi bil v nasprotju z interesi države
- oblikovanje javnega interesa je vezano tudi na sredstva javnega obveščanja
- dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje javnega interesa: tradicija oz. politična kultura

## PRAVO IN PRAVNA NORMA

- kaj je pravo?
- Zakaj spoštujemo pravne norme?
- Razlika med pravno normo in drugimi družbenimi normami
- odnos pravo – država
- kje nastajajo pravne norme?

Pravo = skupek družbenih norm, ki na prisilen način urejajo razmerja v neki družbi.

Zakaj spoštujemo...? = prisili nas država preko monopola, ki ga ima nad sredstvi prisile (policijo...)

Razlika med pravno ...? = druga družbena norma je npr. bonton, na drugi strani zakon (tržnica, jagode).

Pravne norme delimo na: abstraktne splošne in konkretne posamične

- abstraktne splošne so tiste, ki urejajo vnaprej zamišljene primere družbenih razmerij (abstraktnost) med nedoločenimi pravnimi subjekti (splošnost) PRIMER: zakon (nikoli ne določa z imenom in priimkom za koga velja)
- konkretne posamične so tiste, ki urejajo konkretno določena družbena razmerja (konkretnost) med določenimi pravnimi subjekti (posamičnost) PRIMER: odločba ali sodba

## PRAVNI AKT

- pravni akt je izjava volje, ki ustvarja pravne učinke
- je oblika, v kateri nastajajo pravne norem
- glede na vrsto pravnih norm, ki ih vsebuje pravni akt, delimo pravne akte na splošne (vsebujejo splošne abstraktne pravne norme) in posamične (vsebujejo konkretne pravne norem), glede na to, kdo jih izdaja, pa na oblastne (povezani z državo in njenimi ožjimi deli) in neoblastne (izdajajo jih subjekti zasebnega prava)

Vrste pravnih aktov	Oblastni	Neoblastni
Splošni	1 (ustava, zakon, podzakonskiu predpis)	2 (pravilniki društev, statuti delniških družb)
Posamični	3 (sodbe sodišč, odločbe organov, sklepi v upravnem postopku)	4 (pogodbe, oporoke, vpis v matične evidence, zemljiška knjiga)

2 pravili glede pravnih aktov:

- hierarhije med oblastnimi (nižji akt mora biti v skladu z višjim)
- posamični vedno temeljijo na splošnih (sodba sodišča mora vedno imeti podlago v zakonu)

## OSEBE JAVNEGA PRAVA

- pravna oseba je organizacija, ki ji pravni red priznava lastnosti pravnega subjekta, ji daje pravno sposobnost
- pravni subjekti v slovenskem pravnem redu so fizične osebe, pravne osebe, osebe zasebnega prava, osebe javnega prava
- osebe javnega prava so tiste pravne osebe, ki so ustanovljene zaradi zasledovanja javnih ciljev (ustanovi jih država ali občina). Delimo jih v dve veliki skupini:
  - teritorialne osebe jp (najširša taka organizacija je država). Drugače jim pravimo tudi javno-pravne skupnosti. Organizirane so po ozemeljskem načeli, njihova značilnost je, da se oblastne organizacije, razpolagajo vsaj z nekimi sredstvi fizične prisile.

- Specializirane osebe jp (4 kategorije naštetih spodaj). Ustanovljajo jih država in občine. Pravno gledano niso del države.
  - Javna podjetja in javni zavodi (za opravljanje gospodarskih in negospodarskih javnih služb, oboji pa opravljajo javna pooblastila)
  - javni skladi (imajo namen zbiranja sredstev za točno določen namen)
  - zbornice z obveznim članstvom (GZS in Obrtna zbornica, poklicne zbornice kot so notarska, zdravniška, odvetniška ...)
  - javne agencije (lahko jih ustanovi samo država za namen nadzora in regulacije vnaprej določeno področje)

## OSEBE ZASEBNEGA PRAVA

Tiste, v katere se združujejo posamezniki z namenom doseganja ciljev, sem spadajo gospodarska družbe npr. d.d., d.o.o., društva, politične stranke, zadruga, sindikati

## DRŽAVNA UPRAVA

...

## UPRAVNI PREDPISI

- so oblastni splošni pravni akti, ki jih izdajajo vlada in organi državne uprave. Vrste: odredbe, pravilniki in upravna navodila
- podzakonski predpisi so izvršilni akti, imeti morajo zakonsko podlago, zakonske določbe lahko le razčlenjujejo in razlagajo in sicer na podlagi pooblastil. Delimo jih na interpretativne in predpise po posebnem pooblastilu.

## OBLIKE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

- izdaja oblastne splošne pravne akte (predpise)
- izdaja oblastne posamične pravne akte (upravne določbe)
- sklepa akte poslovanja
- opravlja materialna dejanja
- izdaja interne akte

## **V katerih 4 primerih se izdajo upravne odločbe? IZPIT**

Upravni organ lahko izda odločbo:

- na zahtevo stranke

- ko želi stranka pridobiti neko pravico (gradbeno dovoljenje) ali se znebiti neke obveznosti (zahteva po civilnem služenju vojaškega roka, plačevanje preživnine)
- po uradni dolžnosti
  - naloži obveznosti (odločba o dohodnini...) ali zmanjša pravice (odločba o prepovedi približevanja...)

## NAČELO ZAKONITOSTI

- celotno dejavnost državne uprave veže načelo ZAKONITOSTI --> upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov.

## DRŽAVNA UPRAVA V USTAVI RS

- ustava ureja položaj državne uprave v 120, 121 in 122 členu
- 120 člen govori o organizaciji in delu uprave
- 121 člen določa, da se lahko javno pooblastilo podeli z zakonom ali na podlagi zakona fizičnim in pravnim osebam za opravljanje nekaterih nalog državne uprave
- 122 člen ustave pa se nanaša na zaposlovanje v državni upravi

## PET POSEBNOSTI ORGANIZACIJ, KI TVORIJO JAVNO UPRAVO

- relativna trajnost obstoja
- visoka stopnja formalizacije
- visoka stopnja profesionalnosti
- opravljanje nalog družbenega pomena
- instrumentalen značaj njihovega dela

## DELOVNE PRISTOJNOSTI DRŽAVNE UPRAVE

Se delijo po treh različnih načelih:

- po namenu oziroma področju opravljanja nalog (t.i. resorni princip)
- po vrsti dela oziroma delovnih operacij (funkcionalni princip)
- po teritoriju (teritorialni princip)

## JAVNO POOBLASTILO

- pooblastilu subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo
- namen podelitve: opravljanje nalog državne uprave; zagotoviti večjo racionalnost in

učinkovitost izvajanja upravnih nalog

- nastane položaj, ko se naloge državne uprave izvajajo zunaj upravnih organov
- ureja ga Ustava v 121. členu; lahko se podeli le z zakonom ali na podlagi zakona
- podelitev javnega pooblastila je oblika upravne dekoncentracije. Kaj je to? Prenašanje moči odločanja na hierarhično nižje organe (ministrstvo na upravno enoto). Premisliti si ne more.

## NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

- vse oblike delovanja državne uprave so podvržene načelu zakonitosti, ki je eno temeljnih načel pravne države
- to načelo se je začelo v Evropi razvijati v začetki 19. stoletja
- najprej se je to načelo razvilo v širšem smislu (upravi je dovoljeno vse, kar ji ni izrecno prepovedano), kasneje pa še v ožjem smislu (upravnim organom je prepovedano vse, za kar nimajo dovoljenja v zakonu)
- danes je načelo zakonitosti delovanja uprave splošno uveljavljeno načelo ustavnih ureditev vseh demokratičnih držav
- formalni nadzor (kadar ga izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, nastale opri delovanju organov državne uprave)
- neformalni nadzor (kadar izvajajo neoblastni subjekti – subjekti civilne družbe; zlasti mediji ali organizirane skupine državljanov)

## FORMALNI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

- se izvaja znotraj uprave same – upravni nadzor: je lahko interni ali eksterni. Opravljajo ga organi, ki so hierarhični višji nad nižjimi (ministrstvo nad upravno enoto)
- izvajajo ga zakonodajni organi (politični nadzor)
- finančni nadzor
- izvajajo ga organi sodne veje oblasti (sodni nadzor)
- ostale oblike nadzora

## SODNI NADZOR

- v slo izvaja nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov (predpisov vlade in državne uprave) Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti
- postopek se prične na zahtevo upravičenega predlagatelja (na pobudo kogarkoli, ki dokaže,



- da nek predpis neposredno posega v njegove pravice)
- US najprej odloča po sprejemu pobude; lahko jo zavrže, zavrne ali sprejme
  - če US oceni, da je nek predpis v neskladju z ustavo ali zakonom, ga razveljavi (z učinkom za naprej) ali odpravi (z učinkom za nazaj)
  - nadzor Upravnega sodišča

## INŠPEKCIJSKI NADZOR

- nadzor, ki ga izvajajo zunanji organi državne uprave nad izvrševanjem zakonom in podzakonskih predpisov
- izvajajo ga inšpektorji = javni uslužbenci s posebnimi pooblastili
- pogoji za imenovanje inšpektorja

## POOBLASTILA INŠPEKTORJEV

- v prvi sklop sodijo pooblastila, ki se nanašajo na nadzor v ožjem smislu (na ugotavljanje, ali pravni subjekti ravnajo v skladu s predpisi)
- drugi sklop pooblastil pa se nanaša na položaj, ko inšpektor ugotovi, da je prišlo do kršitve nekega predpisa
- 

## ETIKA V JAVNI UPRAVI

Zakaj etična načela?

- krepijo ugled institucije in posameznika
- prispevajo k učinkovitosti delovanja
- prispevajo h kvalitetnemu demokratičnemu vodenju
- imajo pomembno usmerjevalno (za tiste, ki jim je etični kodeks namenjen) in uporabniško (nas kot uporabnika, kaj lahko pričakujemo) funkcijo

Temeljni pojmi

- etika, dobro in zlo
- morala, moralist (tisti, ki presoja dogajanje okoli njega z vidika moralnega) in etik (etik pa

ni nujno, da se ravna po etičnih načelih, ampak se z njo samo ukvarja, torej znanstvenik)

- načelo, norma, etični standard
- etični kodeks, sankcija, vest
- človek, oseba
- učenje etike