

POSTOPEK OBLIKOVANJA VLADE (vprašanja dne 17.11.2004 – MB)

Pri oblikovanju vlade je odločilno to, da vlada brez podpore parlamenta, ne more delovati. Zato je oblikovanje vlade v največji meri odvisno od strukture parlamenta, ki se oblikuje na parlamentarnih volitvah.

1. Politični vidik oblikovanja vlade je v veliki meri odvisen od volilnega sistema.

Večinski (majhne volilne enote, glasuje se za posamezne kandidate, mandati se razdelijo po večini glasov, sistem je navadno dvostrankarski, parlamentarno večino predstavlja ena stranka, prav tako se vlada praviloma oblikuje iz ene same (zmagovite) stranke, zaradi tega je njena stabilnost večja); sili stranke k povezovanju pred volitvami.

Proporcionalni (volilne enote so velike, glasuje se za liste kandidatov z možnostjo dodelitve preferenčnega glasu, mandati se delijo med liste glede na delež glasov, nastopa večje število političnih strank, parlamentarno večino predstavlja koalicija strank, ki tudi oblikuje vlado, stabilnost vlade je manjša). Volilni prag, ki pomeni delež glasov, ki jih mora dobiti stranka na volitvah, da bi sploh prišla v poštev pri delitvi mandatov je pri nas je 4%.

2. Pravni vidik: sestavljen je iz dveh faz:

a) imenovanje mandatarja oz. predsednika vlade, poznamo dva modela imenovanja mandatarja:

1. imenuje ga sam šef države,
2. na predlog šefa države ga imenuje parlament

b) imenovanje ministrov – ministre na predlog predsednika vlade oz. mandatarja imenuje šef države, pri nas pa na predlog predsednika vlade ministre imenuje DZ.

- a)** PR po konstituiranju DZ z vodji poslanskih skupin v roku 30 dni predloži kandidata za PV. DZ o kandidatu glasuje in PV je izvoljen, če zanj glasuje večina vseh poslancev DZ, torej najmanj 46. Če kandidat za PV ni izvoljen PR najkasneje v 14 dneh ponovno predlaga istega ali pa drugega kandidata, kandidate pa lahko predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. Glasuje se o vsakem kandidatu posebej, najprej kandidat PR, če ni izvoljen pa po vrstnem redu vloženih kandidatur in če tudi tedaj ni izvoljen noben kandidat, PR razpusti državni zbor in razpiše nove volitve razen, če v 48 urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene izvesti ponovne volitve. Na ponovnih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu dobljenih glasov na prejšnjih glasovanjih, nato pa o novih do volitev vloženih kandidatur, med katerimi ima prednost kandidat PR. Pri ponovnih volitvah zadostuje večina glasov opredeljenih poslancev (navadna večina).
- b)** PV mora najkasneje v 15 dneh po imenovanju predložiti predsedniku DZ predlog za imenovanje ministrov. Ministri se predstavijo matičnim delovnim telesom DZ. PV lahko po negativnem mnenju delovnega telesa nadomesti kandidata za ministra z novim. DZ glasuje o listi v celoti. Za imenovanje ministrov je dovolj večina glasov opredeljenih navzočih poslancev. Če lista ni izglasovana, se opravi novo glasovanje na podlagi nove liste, ki jo mora PV predložiti v 10 dneh po prvem glasovanju. Če lista zopet ni izglasovana, lahko PV predloži, da se glasuje o vsakem kandidatu posebej, vlada nastopi funkcijo, ko je imenovanih več kot 2/3 ministrov. PV mora v 10 dneh po nastopu funkcije vlade predlagati še neimenovane ministre oziroma katere resorje bo sam prevzel začasno, vendar ne dlje kot za 3 mesece.

FUNKCIJA VLADE IN NJENA DEJANSKA MOČ

Funkcije Vlade so:

Politično-izvršilna funkcija skrbi za izvrševanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema DZ, določa, usmerja in usklajuje izvajanje državne politike, izdaja podzakonske predpise (uredbe in predpise).

Politično-predlagalna funkcija je v tem, da DZ predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe, ratifikacijo mednarodnih pogodb in druge splošne akte.

Upravna funkcija vodi in politično usmerja državno upravo prek ministrstev, nadzoruje delo ministrov, jim daje politične usmeritve, odloča v sporih o pristojnosti med ministrstvi. Upravlja z državnim premoženjem.

Moč vlade oz. vloga vlade je večja kot pa izhaja iz njenih formalnih pristojnosti. V formalnem smislu državno politiko določa DZ. Dejansko pa je v parlamentarnem sistemu vlada tista, ki ima prek svoje politično-predlagalne funkcije možnost, da dejansko vodi državno politiko. Vlada uživa večinsko oz. ustrezno politično podporo v DZ, ji ta daje široka pooblastila in neposredno vodi aparat državne uprave in ima močno, strokovno podporo državne uprave. To so ključni razlogi, da se realna politična moč prenaša iz zakonodajne na izvršilno vejo oblasti, v praksi parlamentarnih držav ima vlada večjo dejansko politično moč kot parlament. Pretirano dajanje pooblastila Vladi, lahko ogrozi demokracijo.

RAZMERJE MED VLADO IN DZ

Vlada je odgovorna DZ. Odgovornost je individualna in kolektivna. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Nezaupnica je orožje, ki ga ima v rokah parlament oz DZ in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vlade. V naši ureditvi smo prevzeli model konstruktivne nezaupnice. DZ lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj 10 poslancev z večino glasov vseh poslancev (najmanj 46) izvoli novega predsednika vlade.

Zaupnica je instrument, ki ga ima v rokah predsednik vlade s katerim preveri ali vlada še uživa zaupanje DZ. PV lahko zahteva glasovanje o zaupnici vladi. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora DZ v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade (izreče konstruktivno nezaupnico) ali v roku 30 dni dotedanjemu predsedniku pri ponovnem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti DZ in razpiše nove predčasne volitve.

Interpelacija je razprava o delu vlade ali posameznega ministra, ne pomeni pa še odločitve o razrešitvi vlade oz. posameznega ministra. Sproži jo lahko najmanj 10 poslancev DZ. Interpelacija se vloži pisno. V njej mora biti jasno postavljeno in obrazloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. Predloži se predsedniku DZ, ta pa z njo takoj seznaní poslance. Predsednik DZ interpelacijo takoj pošlje predsedniku vlade oz. ministru, na katerega se nanaša. Če po razpravi o interpelaciji večina vseh poslancev izreče nezaupnico vladi ali posameznemu ministru, DZ vlado ali ministra razreši. Je orožje v rokah predvsem opozicije in zaključí se lahko z glasovanjem o razrešitvi posameznega ministra ali celo o konstruktivni nezaupnici vladi.

Ustavna obtožba je obtožba, ki jo vloži DZ zoper predsednika Vlade ali ministre pred Ustavnim sodiščem. Tu gre za pravno odgovornost predsednika vlade ali ministra. Predmet obtožbe je kršitev Ustave ali zakonov. O utemeljenosti obtožbe odloča Ustavno sodišče, ki z 2/3 večino vseh sodnikov (torej šest) lahko razreši predsednika vlade ali ministra.

Poslanska vprašanja Poslanec ima pravico dati poslanske pobude in postaviti poslanska vprašanja Vladi ali posameznemu ministru in ti so dolžni na vprašanja tudi odgovoriti. Poslanec lahko postavi vprašanja pisno ali ustno na seji DZ. Če je poslansko vprašanje pisno, mora Vlada ali minister nanj odgovoriti pisno najkasneje 3 dni pred naslednjo sejo. Na ustno poslansko vprašanje mora vlada ali minister odgovoriti na isti seji, na kateri je bilo postavljeno.

Sodelovanje vlade v zakonodajnem postopku in drugih postopkih v DZ Vlada je večkrat sama predlagateljica zakonov, ima pravico predlagati DZ predloge zakonov. Vlada ima pravico vlagati amandmaje k zakonom oz zakonskim predlogom. Vlada sodeluje pri oblikovanju državnega proračuna.

Prenehanje funkcije vlade in ministrov Funkcija vlade preneha, ko se po volitvah sestane nov DZ in z vsakim prenehanjem funkcije predsednika vlade. Predsedniku vlade preneha funkcija z izglasovano konstruktivno nezaupnico, z uspelo ustavno obtožbo, z odstopom in smrtjo. S prenehanjem funkcije Vladi preneha funkcija tudi vsem ministrom. Posameznemu ministru pa lahko preneha funkcija tudi z razrešitvijo po interpelaciji, razrešitvijo na predlog predsednika vlade ali z odstopom, z uspelo ustavno obtožbo in s smrtjo. Po prenehanju funkcije mora Vlada opravljati tekoče posle do nastopa funkcije nove Vlade.

POVEZAVA MED SESTAVO VLADE IN ORGANIZACIJO DRŽAVNE UPRAVE

Vlada in DU sta dva segmenta izvršile veje oblasti pri čemer je vlada politični del izvršilne veje oblasti, DU pa strokovni segment. Vlada je najvišji organ DU. Je kolegijski organ, deluje po kolegijskem načelu. DU je strokovni aparat, ki pripravlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršuje politiko DZ in Vlade, DU sestavlja 15 ministrstev, ustanovljenih po resornem principu. Vodje ministrstev pa so člani vlade. DU je tako del sestave Vlade.

RAZMERJE MED VLADO IN MINISTRSTVI

Ministrstva se morajo ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča. Ministrstva poročajo vladi o svojem delu, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejeli, ter o njihovih učinkih. Ministrstvo lahko daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali DZ. Ministrstvo lahko zahteva, da vlada zavzame stališče ali da mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij.

POSTOPEK SPREJEMANJA PREDPISOV VLADE (vprašanja II. rok Žalec 2004, 4.6.2004 – Sežana)

Postopek po katerem Vlada sprejema svoje odločitve, je urejen v Poslovniku Vlade. Predlog gradiva lahko predlagajo v obravnavo PV, minister, generalni sekretar, direktorji vladnih služb in drugi pooblašteni predlagatelji. Predložena gradiva vlade morajo biti usklajena med ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Vsa gradiva se predloži vladi v elektronski obliki, generalni sekretar poskrbi za njihovo objavo v informacijskem sistemu vlade. Predlagatelji pri pripravi zakonov, predpisov in drugih gradiv pravne narave sodelujejo v vseh fazah postopka s službo vlade za zakonodajo. V treh delovnih dneh morajo ministrstva in vladne službe dati pripombe na predloge. Če gre za obsežnejše gradivo se ta rok lahko podaljša na devet delovnih dni na zahtevo ministrstva pristojna za finance, pravosodje in upravo ter služba vlade za zakonodajo. V primeru pripomb mora predlagatelj uskladiti gradivo, podati usklajeno gradivo ali pa tudi ne, postopek usklajevanja mora biti izveden. Vlada o gradivu odloča naprej na seji pristojnega delovnega telesa (sestavljajo jih dva odbora in komisija), nato na plenarni seji vlade, izjeme gredo direktno na sejo vlade. Poslovnik Vlade omogoča tudi dopisne seje, ki se jih uporablja kadar je treba odločitev sprejeti hitro, kadar gre za manj zahtevnejša dela, ki so medresorsko usklajena. Če pa zahtevajo najmanj 3 ministri, se gradivo kasneje obravnava na redni seji. Gradivo je sprejeto, če ni več kot polovica članov vlade proti ali če je več kot polovica za sprejetje.

PREDPISI VLADE

Pravni akti, ki jih sprejema Vlada so tako splošni kot posamični. Vlada le izjemoma izdaja upravne odločbe (posamične upravne akte). Pogosteje pa izdaja splošne pravne akte (uredbe in odloke). Glavne značilnosti uredbe kot najpomembnejšega splošnega pravnega akta (predpisa), ki ga izdaja Vlada so: uredba je izvršilni predpis, to je predpis, izdan za izvrševanje zakona, uredba je eksistenčno odvisna od zakona (nastane lahko le, če obstaja zakon, za katerega izvrševanje je izdana; preneha veljati s prenehanjem veljavnosti zakona), uredba mora biti vsebinsko v skladu z zakonom.

ORGANIZACIJA »CENTRA VLADE« V SLOVENIJI (vprašanja 17.1.2005 – LJ – redni in izredni)

Center vlade ima predvsem koordinatorsko vlogo - "center of Government". Center vlade ima svoje strokovne službe, ki mu pomagajo pri njegovi vlogi koordinacije (prime ministry). Center vlade zagotavlja, da se ideje različnih resorjev usklajujejo. Predsednik vlade (vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado in sklicuje in vodi njene seje), minister brez listnice oz. brez resorja - zakon omogoča, da si predsednik vlade zagotovi ministra koordinatorja (ima dva ministra in sicer ministra, ki je pristojen za evropske zadeve in ministra pristojnega za regionalni razvoj, po sestavi nove vlade imamo samo enega ministra brez resorja in sicer ministra, pristojnega za strukturno politiko in regionalni razvoj) generalni sekretar vlade, ki pa ni član vlade, zagotavlja pa tehnično in organizacijsko podporo za delovanje vlade. Vodi generalni sekretariat. Po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in za izvrševanje njenih odločitev in opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Za organizacijsko, strokovno tehnično in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni sekretar ali direktor, ki je odgovoren predsedniku vlade ali generalnemu sekretarju vlade. Generalni sekretar je predstojnik vladnih služb, razen tistih, ki jih vodijo ministri brez licence in direktorji. Ima status uradnika; vladne službe so organizirane za podporo delovanja Vlade. Delujejo za opravljanje različnih strokovnih, tehničnih in operativnih nalog.:

generalni sekretariat vodi ga generalni sekretar,

urad predsednika vlade vodi ga vodja, ki ima položaj direktorja oz. direktorja urada,

državni sekretar: vodi v kabinetu predsednika vlade službo vlade za evropske zadeve

vladni službi, ki sta podrejeni ministroma brez resorja: služba vlade za evropske zadeve in služba vlade za strukturno politiko in razvoj: **SEDANJA VLADA ima samo enega ministra brez resorja!!! – lahko pa ima dva**

vladne službe podrejene predsedniku vlade: služba vlade za zakonodajo, urad za preprečevanje korupcije, SOVA, statistični urad RS, UMAR;

vladne službe podrejene generalnemu sekretarju: center vlade za informatiko, kadrovska služba vlade, servis skupnih služb, urad za narodnosti, urad za verske skupnosti, urad za enake možnosti, urad za varovanje tajnih podatkov, protokol RS, urad za informiranje. Center vlade za informiranje, servis skupnih služb in kadrovska služba bodo z 31. marcem 2005 postale sestavni del Ministrstva za javno upravo.

Predstojnik vladnih služb imenuje in razrešuje vlada.

FUNKCIJA DRŽAVNE UPRAVE (vprašanja 17.11.2004 – MB)

Ločimo dve funkciji:

1. **eksekutivno ali funkcija izvrševanja politik:**

1.regulativna (predpisi) - izdaja splošne pravne akte; DU s svojimi izvršilnimi predpisi ureja posamezna razmerja, ki so sprejeti v funkciji izvrševanja zakonov,

2.operativna funkcija (DU izdaja posamične akte in opravlja dejanja); Znotraj te pa še:

- nadzorna funkcija (inšpekcija, policija, carina; notranji upravni nadzor),

- pospeševalna ali razvojna funkcija izvaja ukrepe usmerjanja razvoja, npr. spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, izvršuje državni proračun, vzpodbuja malo gospodarstvo, kulturo...

- servisna funkcija (odgovorna za izvajanja javnih služb, zagotavlja javne storitve); javne storitve se praviloma izvajajo v paradržavnih organizacijah ali s koncesijo, Uprava pa je odgovorna za izvajanje le-teh.

2. **sodelovanje pri oblikovanju politik (policy-making) oz. strokovno tehnično ali strokovno servisno funkcijo:**

priprava strokovnih podlag za politično odločanje (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv), politično nevtravno svetovanje, svetuje pri oblikovanju politik in pri tem mora biti politično nevtralna, meje med političnim in strokovnimi odločitvami je včasih težko določljiva. Policy-making naloge so skoncentrirane v ministrstvih, deloma tudi v vladnih službah. Eksekutivne funkcije se izvajajo v ministrstvih in v organih v njihovi sestavi in v upravnih enotah. Javno pooblastilo se lahko izda samo za eksekutivne naloge.

ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA (vprašanja: 6.9.2004 – LJ, 17.1.2005 – LJ izredni)

Je organizacijska oblika, ki je sestavni deli ministrstva in je relativno samostojen. Ta samostojnost je predvsem v strokovnem pomenu, saj mu direktive in navodila, finančni načrt, kadrovska politika in nadzor prihajajo iz ministrstva. Organ v sestavi ministrstva se lahko ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, za izvajanje eksekutivnih nalog. Ustanovi se lahko, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti. Danes jih imamo 44 (DURS, policija, carinska uprava, veterinarska uprava, geodetska uprava, inšpektorati: obrambi, devizni, tržni, za delo,...). Organ v sestavi vodi direktor, razen inšpektorata, kot organa v sestavi ministrstva, ki ga vodi glavni inšpektor in Generalštab Slovenske vojske vodi načelnik. Direktor je odgovoren ministru, ki mu daje usmeritve in ima uradniški položaj.

Primeri:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve: Inšpektorat RS za delo, Ministrstvo za finance: CURS, DURS, Uprava RS za javna plačila, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano: VURS (veterinarska uprava RS), Ministrstvo za gospodarstvo: Tržni inšpektorat RS...

RAZMERJA MED MINISTRSTVI

Ministrstva in drugi upravni organi morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih. Ministrstva ustanavljajo skupna delovna telesa v zadevah, ki po svoji naravi zahtevajo sodelovanje več ministrstev. Za obravnavo posameznih vprašanj oblikujejo ministrstva skupne delovne skupine ali organizacijo druge oblike medsebojnega sodelovanja. Ministrstva morajo pri pripravljanju predpisov in drugih aktov medsebojno sodelovati oz. si pred izdajo predpisa oz. pred predložitvijo predpisa ali drugega akta vladi pridobiti mnenje drugih pristojnih ministrstev. Če posamezna naloga zadeva upravna področja dveh ali več ministrstev, prevzame vodenje take naloge ministrstvo, na katerega upravno področje sodi naloga po pretežnosti, druga ministrstva pa morajo pri tem sodelovati. Predsednik vlade lahko pooblasti, da vodi ali usklajuje delo dveh ali več ministrstev pri oblikovanju politik in upravljanju izvršilnih nalog oz. da vodi izvajanje določenega projekta vlade, ki sodi na upravna področja več ministrstev.

ORGANIZACIJA IN VODENJE MINISTRSTVA (vprašanja: 7.9.2004 – Sežana; 17.11.2004 – MB; 17.12.2004 – LJ)

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva določi minister v soglasju z vlado. Skupne temelje za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest določa vlada z uredbo. Vladna uredba določa notranjo organizacijo ministrstev, podrobno pa organizacijo določa sam minister. Ministrstvo je sestavljeno iz sekretariata in uradov (generalnih direktoriatov). Uradi so razdeljeni na sektorje, oddelke in referate. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, je član vlade, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte v skladu z zakonom iz pristojnosti ministrstva. Na predlog ministra imenuje vlada [državnega sekretarja](#) (največ 1), ki pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil, ki mu jih da minister in ima status funkcionarja. V ministrstvu se v skladu z ZJU imenuje tudi generalnega sekretarja in generalne direktorje. [Generalni sekretar](#) vodi sekretariat in vodi strokovno delo na področju upravljanja s finančnimi, kadrovske, informacijskimi in drugimi viri, ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami in je za svoje delo odgovoren ministru. [Generalni direktor](#) vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva in je za svoje delo odgovoren ministru.

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE V SLO

Na temeljni in pravni ravni organizacijo državne uprave ureja ustava, ki pravi da so temeljna organizacijska oblika državne uprave ministrstva. Podrobneje pa organizacijo državne uprave ureja Zakon o državni upravi. V naši državni upravi deluje 15 ministrstev, ki so ustanovljena po resornem principu oz. delovnem področju. Ločimo tri resorje in sicer:

državotvorni (klasični) resorji - 6: ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za obrambo, ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za pravosodje, ministrstvo za finance, ministrstvo za javno upravo;

gospodarski resorji - 4: ministrstvo za gospodarstvo, ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstvo za promet, ministrstvo za okolje in prostor;

socialni ali negospodarski resorji - 5: ministrstvo za šolstvo in šport, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ministrstvo za kulturo, ministrstvo za zdravje, ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

TERITORIALNA ORGANIZIRANOST SLOVENSKE DRŽAVNE UPRAVE (vprašanja: 17.12.2004 – LJ)

Državna uprava mora za izvajanje svojih nalog pokriti celotno državno ozemlje, zato se mora organizirati tudi po teritorialnem principu. Uprava se organizira teritorialno, zaradi racionalnosti, da se storitve približajo strankam in pa tudi zaradi skladnejšega regionalnega in lokalnega razvoja.

UE so osnovna oblika teritorialne organizacije DU v RS, ki opravlja naloge državne uprave na celotnem državnem ozemlju. Območja UE določi vlada **z uredbo**. Območja se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje UE praviloma obsega območje ene ali več LS. Zakon o upravi določa, da UE odloča na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni drugače določeno. UE vodi načelnik. Notranjo organizacijo UE določi načelnik UE s soglasjem vlade. UE opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve. Področja, ki jih pokrivajo UE so zlasti: upravne notranje zadeve, matične zadeve, registracija prebivalstva, osebni dokumenti, podelitev orožnega lista, državljanstva, področje urejanja prostora - gradbena dovoljenja, področje kmetijstva, žrtve vojnega nasilja, ter nekatere upravne zadeve na področju gospodarskih dejavnosti. UE je 58, ustanovljene so bile na območju nekdanjih občin in praviloma pokrivajo ene ali več sedanjih občin. Znotraj pa je EU razdeljena še na oddelke. Poleg UE poznamo še druge oblike teritorialne organizacije DU: **območne enote in izpostave**. Na ta način je organizirana davčna služba, geodetska služba, carinska uprava, inšpekcije, policija, obramba. Na teh področjih se je uveljavil princip 8-12 območnih enot, ki so celotno vezane na resorno ministrstvo. Mnoge med njimi so vezane še na izpostave (npr. davčni uradi – davčna izpostava, policijska uprava – policijske postaje, ...)

VODENJE IN NOTRANJA ORGANIZACIJA UE (vprašanja: 17.11.2004 – MB; II. rok 2004 – Žalec; 7.9.2004 – Sežana) IN RAZMERJA DO MINISTRSTEV

UE vodi **načelnik**, ki je javni uslužbenec (ne funkcionar), imenuje ga vlada na predlog ministra pristojnega za upravo. Položaj načelnika UE se pridobi z odločbo o imenovanju. Predstavlja in odloča v imenu UE, odgovoren je vladi in ministru pristojnemu za upravo, je pooblaščen za izdajanje odločb v upravnem postopku, izda akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih nalog, katere so skupne notranjim organizacijskim enotam, odloča o finančnih in kadrovskih zadevah, skrbi za sodelovanje z lokalno skupnostjo. UE je notranje razdeljena na oddelke, katere vodijo vodje oddelkov. Lahko je tudi notranje organizirana po teritorialnem principu, lahko ima izpostave.

Razmerja med resornimi ministrstvi in UE

Razmerje je hierarhično. Ministrstva: dajejo UE usmeritve, strokovne napotke, in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog, dajejo UE obvezna navodila za izvrševanje nalog, spremljajo organizacijo dela v UE in usposobljenost uslužbencev in učinkovitost dela pri reševanju upravnih stvari, nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v UE, lahko naložijo UE, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča. Načelnik UE mora ravnati v skladu z usmeritvami, strokovnimi napotki in obveznimi navodili ministrstva, pristojnega za ustrezno delovno področje.

DELOVANJE DRŽAVNE UPRAVE OZ. PROCESI

a) oblastno delovanje: izdaja oblastne splošne pravni akte (predpisi), izdaja oblastni posamični pravni akti (odločbe), izvršuje oblastna dejanja.

- 1. Predpisi (SPA):** DU izdaja oblastne splošne pravne akte (predpisi). Gre za upravne predpise. Glede na namen so to izvršilni predpisi, saj je njihov namen izvrševanje zakonov, po hierarhiji upravnih aktov pa so to podzakonski predpisi. Vlada izdaja uredbe, ministrstva pa pravilnike. Po vsebini ločimo dve vrsti upravnih predpisov: **interpretativni predpisi**, katerih namen je, da razlagajo določbe zakonov, oz. zakone podrobno razčlenjujejo. Imenujemo jih tudi spontani predpisi, ki jih lahko izda vlada ali minister kadarkoli, tudi brez zakonske podlage, torej spontano, zanje ni potrebno izrecno pooblastilo v zakonu; **predpisi izdani po posebnem pooblastilu** - to so tisti s katerimi vlada ali ministri podrobneje urejajo neko materijo. Za izdajo teh predpisov pa vlada kot tudi ministrstva rabita izrecno zakonsko pooblastilo (izvršilno klavzulo). Zanje torej velja načelo zakonitosti.
- 2. Odločbe (PPA)** so akti, ki v konkretnih primerih in za konkretne pravne položaje odločajo o pravicah in obveznostih. Pomeni uporabo predpisa (zakona ali podzakonskega predpisa) v konkretnem primeru (izdaja vozniškega dovoljenja, odločba o odmeri dohodnine). Tudi zanje veljajo načelo zakonitosti: **materialno oz. vsebinsko zakonitost** – pomeni, da mora imeti odločba vsebinsko podlago v zakonu in vsebinsko mora biti skladna z zakonom kakor tudi podzakonskimi predpisi. **formalno zakonitost** – pomeni, da mora biti odločba izdana v obliki in po postopku, ki ga določa zakon, izdati jo mora organ, ki je za to pristojen. Obliko ter postopek sprejemanja takšnih predpisov določa ZUP (določa, da se izda v pisni obliki, vročena mora biti na predpisan način, pred izdajo odločbe se morajo ugotoviti vsa dejstva, dana mora biti možnost pritožbe).

3. **Oblastna dejanja** Z njimi DU posega v ustavne pravice in svoboščine (pridrzanje, priklenitev z liscami, osebna prostost, poseg v zasebnost, poseg v premoženje). Tudi za ta dejanja velja načelo zakonitosti. Vsa ta dejanja morajo imeti zakonsko podlago in za njihovo izvajanje mora imeti uprava pooblastilo (policija, carina).

b) neoblastno delovanje V številnih primerih DU uprava vstopa v civilno pravna razmerja (sklepa pogodbe, delovna razmerja, ustanavlja podjetja, nastopa kot lastnik podjetij). Za zunanji del teh razmerij veljajo enaka pravila kot za zasebno pravne subjekte. Posebej pa je urejen notranji del procesa v DU, ki je del upravnega prava (javna naročila). DU izdaja **interne akte** so notranji akti, s katerimi ureja svoja notranja razmerja in nimajo zunanjega učinka. So rezultat procesa upravljanja s kadrovskimi, finančnimi in organizacijskimi viri (npr. akt o delovnem času, akt o sistemizaciji delovnih mest). Sprejema jih predstojnik organa in to niso predpisi. Poznamo še interne akte, ki so v bistvu niso interni akti, ker veljajo tudi za subjekte izven uprave (pojasnila, navodila, pravna mnenja, okrožnice). Z njimi ministrstva npr. strokovno pomagajo nižjim upravnim organom pri razlagi zakonskih določb. Problem teh aktov je v tem, da v praksi imajo učinek tudi na tretje osebe – stranke - tega pa je v upravi veliko.

ZAKONITOST PREDPISOV DRŽAVNE UPRAVE

Materialna oz. vsebinska zakonitost: imeti morajo podlago v zakonu Eksistenčna vezanost pomeni, da se lahko podzakonski predpis izda le na podlagi zakona. Vsebinska vezanost pa pomeni, da mora imeti podzakonski predpis vsebinsko podlago (pooblastilo) v zakonu in se mora gibati znotraj okvira, ki ga določa zakon; zakon ne sme dati Vladi ali DU preširokih pooblastil kadar uprava deluje oblastno ko posega v TČPS, ker bi s tem prekršil načelo delitve oblasti. Ali je zakon, ki daje pooblastila v skladu z ustavo, preverja ustavno sodišče; zakonska podlaga (pooblastilo) mora biti jasna in določna, tako da ne omogoča arbitrarnega ravnanja.

Formalna zakonitost se kaže v tem, da morajo biti upravni predpisi izdani v pisni obliki in objavljeni v Uradnem listu, da bi lahko začeli veljati. Poslovnik vlade ureja postopek za sprejemanje uredbe, medtem, ko glede postopka sprejemanja pravilnikov nimamo nobenih meril. Postopek sprejemanja podzakonskega predpisa (uredbe) ureja poslovnik vlade in velja samo za predpise vlade, medtem, ko pa za predpise ministrov glede sprejemanja ni predpisan noben postopek.

ZAKONITOST INTERNIH AKTOV UPRAVE

Ker obstaja tudi kategorija internih aktov (pojasnila, pravna mnenja, okrožnice, navodila, celo pravilniki), ki urejajo pravna razmerja (pravice in obveznosti) tako, kot jih urejajo predpisi oz. veljajo tudi za subjekte izven uprave, se zastavlja vprašanje, ali je obstoj takšnih dokumentov v upravi zakonit. Z njimi ministrstva npr. strokovno pomagajo nižjim upravnim organom pri razlagi posameznih zakonskih določb. Takšen dokument lahko ima vsebino predpisa, vendar ni sprejet v obliki predpisa, bistvena razlika je predvsem v tem, da ni objavljen. Število takšnih aktov je precejšnje in naprej narašča. Problem pa je v tem, da jih osebe na katere se nanašajo (fizične in pravne osebe izven uprave) ne poznajo, saj nikoli niso bili objavljeni. Temu se v celoti ne bo mogoče izogniti, potrebno pa bi bilo zmanjšati njihovo število ali pa sprejemati takšne akte kot upravne predpise.

RAZLOGI ZA NARAŠČANJE ŠTEVILA PREDPISOV OZ. POVEČANJA PODZAKONSKEGA NORMIRANJA

Vse bolj narašča obseg razmerij, ki jih je potrebno urediti in fizično zakonodajalec vsega ne more urediti sam, zato tudi vse več prepušča izvršilni veji oblasti. Podzakonske predpise lahko hitreje spreminjajo in s tem se tudi hitreje prilagajajo družbenim spremembam. Zakonodajni postopek pa vedno vzame svoj čas. Vendar pa noben podzakonski predpis ni strokovne narave. vse več materije je strokovne narave in jo poslanci DZ ne razumejo in je ne morejo urejati. Vlada ima večinsko podporo v parlamentu, interes koalicije je, da se zaradi opozicije čimveč stvari izogne parlamentarni razpravi. Vlada kot glavna predlagateljica zakonov in državna uprava kot pripravljavka sta zainteresirani, da čim več zadev vlada ohrani pri sebi in si tako pridobi tudi večjo moč.

NAČELA DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE

1. Klasična (pravno politična) načela so rezultat političnega razvoja, nastala so z razvojem delitve oblasti:

- **načelo zakonitosti** uprava deluje na podlagi in v okviru zakonov, to kar ji dopušča zakon. Za svoje delovanje mora imeti DU pooblastilo v zakonih ali drugih predpisih. Celotno dejavnost državne uprave veže načelo zakonitosti;
- **načelo pravne varnosti in predvidljivosti, prepoved arbitrarnosti, enakopravno obravnavanje pravnih subjektov** zakonska podlaga mora biti jasna in določna, tako da ne omogoča arbitrarnega ravnanja;
- **načelo strokovnosti in strokovne samostojnosti** pomeni, da uprava deluje strokovno po pravilih svoje stroke;
- **načelo politične nevtralnosti** zahteva od uprave, da deluje politično nevtralnno (velja tako za policy making kot za eksekutivno funkcijo);

- **načelo odgovornosti** DU mora biti za svoje delovanje odgovorna.

2.Načela novega javnega managementa:

- **načelo usmerjenosti k uporabniku** je v mejah zakonitosti in v javnem interesu. Zahteva od uprave, da upošteva koristi in zahteve uporabnika. Uprava se tudi, da bi bili njeni uporabniki čim bolj zadovoljni z njenimi storitvami. Gre predvsem za poenostavljanje postopkov, storitve na enem mestu (uprava sama pridobi vse podatke), boljša dostopnost, približevanje uporabniku, poenostavitev plačevanja upravnih taks, uradne ure bolj prilagodljive uporabniku, odzivnost na kritike in pohvale, ugotavljanje zadovoljstva strank, zagotavljanje informacij (brošure, internet, informacijska pisarna), večja zanesljivost, strokovnost in kakovost osebnega stika. Uvajanje elektronskega poslovanja v upravo (e-uprava). Informacijska tehnologija izboljšanja delovanja javne uprave. Ima več vidikov: G2G (notranje elektronsko poslovanje), G2C (poslovanje z državljanji) in G2B (poslovanje s podjetji). G2C in G2B zagotavljata opravljanje storitev preko interneta (informacijo se dobi na internetu, e-informacija vsebuje vlogo, katero se izpolni in pošlje po e-pošti, storitev se dobi nazaj po e-pošti npr. odločba, sklep). E-delovanje povezano z digitalnim podpisom. E-uprava vzpodbuja prenovo procesov - poenotenje procesov v upravnih enotah;
- **načelo odprtosti in preglednosti** pomeni, da uprava omogoči javnosti dostop do informacij javnega značaja tako v fizični kot informatizirani obliki (Zakon o dostopu informacij javnega značaja). Ureja način dostopa do informacij javnega značaja, zavezuje upravo, da aktivno plasira določene informacije preko domačih strani. To načelo pomeni tudi, da javnost sodeluje v procesih odločanja - uprava naj bi vključila zainteresirano javnost v pripravo zakonov, strategij in drugih strateških odločitev. To je zelo pomembno med drugim zaradi večje demokratičnosti pri odločanju, sodelovanje javnosti pa med drugim izboljšuje tudi kvaliteto strateških in drugih predpisov. Projekt »better regulation« pomeni metodologijo za pripravo predpisov, ki vključuje sodelovanje javnosti in analizo učinka predpisa. Vse to pa bistveno prispeva k dvigu kvalitete predpisa;
- **načelo kakovosti; načelo učinkovitosti** razmerje med vloženimi sredstvi in doseženimi učinki oz. rezultati, opraviti naloge s čim manjšimi sredstvi in doseči najboljši učinek. Če je le mogoče je rezultate potrebno meriti, kakor jih je potrebno tudi primerjati z drugimi.

INŠPEKCIJSKI NADZOR (vprašanja: 1.4.2004 – Škofja Loka; 20.4.2004 – Žalec; 17.1.2005 – LJ – redni)

Sodi v nadzorno funkcijo državne uprave. Državna uprava mora na vseh področjih, kjer veljajo predpisi, zagotoviti spoštovanje predpisov oz. nadzor. Ureja ga Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Je nadzor nad izvajanjem oz. spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Izvršujejo ga inšpektorji kot osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje. Inšpekcije delujejo v inšpektoratih, ki imajo status samostojnega organa v sestavi ministrstva, vodi ga glavni inšpektor (izjemoma lahko inšpekcija deluje v organu v sestavi, ki ni inšpektorat: davčna inšpekcija se opravlja v okviru DURS-a).

Če je v inšpektoratu organiziranih več inšpekcij, posamezne inšpekcije vodi direktor inšpekcije. Prav tako pa vodi direktor inšpekcije inšpekcijo, ki deluje v organu v sestavi, ki ni inšpektorat. Za medsebojno koordinacijo dela različnih inšpekcij se ustanovi Inšpekcijski svet kot stalno medresorsko delovno telo. Inšpektorati so vezani na resorna ministrstva. Inšpektor je državni uradnik. Za inšpektorja je lahko imenovana oseba, ki ima univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo, najmanj 5 let delovnih izkušenj in opravljen izpit za inšpektorja (oz. ga lahko opravi v roku enega leta od dneva imenovanja). Inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku. Pooblastila inšpektorja, ima dve vrsti pooblastil: pooblastila, ki se nanašajo na postopke kontrole in ugotavljanja kršitev (sme pregledovati dokumentacijo, zaslišati priče, vzeti vzorce in opraviti druga dejanja, ki so potrebna za ugotavljanje dejanskega stanja, v stanovanjske prostore pa lahko vstopi na podlagi odločbe pristojnega sodišča); pooblastila, ki se nanašajo na odreditev ukrepov: pravico ima, da odredi odpravo kršitve z odločbo, postavi rok za odpravo kršitve, v urgentnih primerih odredi takojšnje ukrepe, odredi lahko tudi ukrepe z rokom in ima pravico tudi začasno prepovedati opravljanje dejavnosti te izvesti vse ukrepe, da se kršitev odpravi. Dobaviteljem javnih storitev v primeru kršitve lahko tudi odredi prekinitev dobave storitev.

JAVNO POOBLASTILO (vprašanja: 4.6.2004 – Škofja Loka; 7.9.2004 – Sežana; 17.12.2004 – LJ; 5.1.2005 – MB)

To je pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo (subjektu izven državne uprave) za izvajanje upravnih nalog (eksekutivnih). Podeli se zaradi zagotovitve večje racionalnosti in učinkovitosti izvajanja upravnih nalog, konkurenčnosti, odmik od dnevne politike, možnost samoregulacije. Javno pooblastilo lahko zajema vse vrste eksekutivnih nalog razen inšpekcijskega nadzora. Nosilci javnih pooblastil so pri svojem delu pravno vezani, saj jih veže načelo zakonitosti. Nadzor nad nosilci javnega pooblastila izvajajo ministrstva. Javno pooblastilo se lahko dodeli le z zakonom. Nosilci javnega pooblastila so:

[osebe javnega prava](#) (javne agencije, zbornice, izjemoma javni zavodi in skladi (CSD, ZPIZ, ZZZS, ZZZRS) in [osebe zasebnega prava](#) (privatizacija upravnih nalog-koncesija (Ribiška društva, lovske družine...)).

Obseg javnega pooblastila so regulatorne naloge (osebe javnega prava, zlasti regulatorne agencije) in operativne naloge (izdajanje upravnih odločb, vodenje evidenc, ki jih opravljajo tako osebe javnega kot osebe zasebnega prava). Primeri so ZPIZ, ZZ, ZZZRS, agencija za trg vrednostnih papirjev, agencija za energetiko, agencija za telekomunikacije, registracija vozil.

PRIVATIZACIJA UPRAVNIH FUNKCIJ

Javno pooblastilo se lahko podeli tudi subjektom zasebnega prava. Oblika privatizacije upravnih funkcij je koncesija. Gre za pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava (posamezniku, zavodu, društvu ali gospodarski družbi, ki pa ni javno podjetje) za izvajanje neke eksekutivne pravice. Takšni primeri so sicer redkejši, vendar so dopustni in jih tudi v praksi srečamo. Primer je izvajanje geodetskih storitev, registracija vozila in izdajanje prometnega dovoljenja. S koncesijskim aktom se določi obseg in trajanje javnega pooblastila, standardi, tarifa, morebitni prevzem zaposlenih. Koncedent na podlagi javnega razpisa izbere najugodnejšega koncesionarja s katerim sklene koncesijsko pogodbo. Koncesionar opravlja naloge v svojem imenu in na svoj račun pri tem pa je potreben nadzor iz strani koncedenta. Privatizacije upravnih nalog je relativno malo, saj lahko prinese ogroženost javnega interesa, zato je potreben učinkovit nadzor.

SPECIALIZIRANE OSEBE JAVNEGA PRAVA

Ustanovi jih država ali LS za opravljanje določenih funkcij - oblastne ali izvršilne funkcije. Zanje velja poseben javno pravni režim.

Javne agencije se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu. Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna. Se ustanovljajo za izvajanje javnih pooblastil. V SLO jih imamo 9 npr. Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za telekomunikacije, Agencija za energijo.

Javni zavodi se ustanovljajo za opravljanje NGJS na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Ustanovitelj je država ali LS, kot soustanovitelji pa lahko nastopajo tudi subjekti zasebnega prava.

Javni skladi upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je država ali LS skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Javni sklad se lahko ustanovi kot javni finančni sklad, javni nepremičninski sklad ali oboje ali kot javna ustanova. (stanovanjski sklad RS, občinski stanovanjski skladi, filmski sklad).

Zbornice imajo obvezno članstvo za določene posameznike ali gospodarske družbe, ki morajo plačevati obvezno članarino, iz katere se tudi financira. Ustanovi jih država z zakonom za izvajanje javnih funkcij. Poznamo dve vrsti zbornic:

1. gospodarske zbornice, ki združujejo gospodarske subjekte, ki opravljajo določene dejavnosti: gospodarska zbornica, obrtna zbornica, kmetijsko gozdarska zbornica,
2. poklicne zbornice (zdravniška, notarska, odvetniška, detektivska).

JAVNI SEKTOR (vprašanja: 17.1.2005 – LJ - izredni)

Med javni sektor se štejejo državni organi, uprave LS, javne agencije, javni skladi, javne gospodarske zbornice ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega ali lokalnega proračuna, posebej javna podjetja kot izvajalci javnih služb.

Organizacijska definicija – vse osebe javnega prava, Ekonomska definicija – vsi subjekti katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali LS, Kombinirana definicija (organizacijska in ekonomska) – osebe javnega prava + javna podjetja, Javno finančna definicija – neposredni in posredni proračunski uporabniki, Funkcionalna definicija – subjekti, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena (tudi privatniki s koncesijo). Funkcije javnega sektorja: javne službe – storitveni del; - proces javnega upravljanja (odločanja o javnih zadevah) – oblastni del, ki se deli na: - politični (DZ, OS), - izvršilni (vlada, župan), operativno-strokovni nivo (javna uprava). V javnem sektorju je zaposlenih okoli 17,6% aktivnega prebivalstva.

JAVNA UPRAVA

Sem sodi državna uprava, to so vladne službe, ministrstva, organi v sestavi, UE, uprave LS in nekateri nosilci javnih pooblastil: javne agencije, javni zavodi (ZPIZ, ZZ, ZZZS, Zavod za gozdove), javni skladi.

KONCESIJA

ZGJS predvideva kot način izvajanja GJS tudi koncesijo. Je oblika privatiziranega izvajanja javne službe. S podelitvijo koncesije nastane koncesijsko razmerje v katerem nastopata koncedent (tisti, ki podeli koncesijo - država ali LS) in koncesionar (oseba zasebnega prava, ki izvaja javno službo). Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če z zakonom ni drugače določeno. Koncesionirano GJS opravlja koncesionar v svojem imenu in na svoj račun na podlagi pooblastila koncedenta. S koncesijskim aktom se določijo predmet in pogoji opravljanja GJS za posamezno koncesijo. Koncesionarje pridobi koncedent na podlagi javnega razpisa. S koncesijsko pogodbo uredita koncedent in koncesionar medsebojna razmerja v zvezi z upravljanjem koncesionirane GJS. Koncesija je možna tudi na področju NGJS. Zakon o zavodih določa, da se poleg javnih zavodov lahko NGJS izvaja tudi preko koncesije.

PRENEHANJE KONCESIJE PO ZGJS

s prenehanjem koncesijske pogodbe in sicer s potekom časa, za katerega je bila sklenjena, z odpovedjo, če je sklenjena za nedoločen čas ali z razdrtjem,

z odkupom koncesije in sicer tako, da koncesionar preneha opravljati javno službo, ki je predmet koncesije, koncedent pa v določenem obsegu prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali drugače pridobil za namene izvajanja koncesionarne GJS,

z odvzemom koncesije in sicer koncedent lahko odvzame koncesijo koncesionarju, če ne začne z opravljanjem koncesionarne GJS v za to določenem roku ali če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot GJS,

s prevzemom koncesionarje GJS v režijo koncedent lahko prevzame koncesionarno GJS v režijo.

JAVNE SLUŽBE

So dejavnost, ki zagotavlja javne storitve. Za njihovo izvajanje je odgovorna država ali LS in se opravljajo v javnopravnem režimu. Izvajajo se v javnem interesu in so izvzete iz pravnega režima tržnih dejavnosti.

Ločimo dve vrsti javnih služb:

Gospodarske javne službe: (vprašanja: II. rok 2004 – Žalec; 7.9.2004 – Sežana; 17.12.2004 – LJ; 5.1.2005 – MB)

Režim izvajanja GJS ureja ZGJS, ki določa, da se GJS določijo s področnimi zakoni. GJS srečamo na področjih varstva okolja, energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in na drugih področjih gospodarske infrastrukture.

GJS delimo na **državne in lokalne**. Za zagotavljanje državnih je odgovorna država, za lokalne pa LS. Delimo jih tudi na **obvezne in izbirne**. Obvezne so tiste, ki jih država ali LS mora zagotoviti, izbirne pa tiste, ki jih lahko zagotovi kot javne službe, ni pa nujno, da jih. Izbirnih državnih GJS ni. Obvezna GJS se določi z zakonom. Način opravljanja državne GJS predpiše Vlada z uredbo, LS pa z odlokom. Razlogi za nastanek režima GJS: nujnost zagotavljanja dobrin za obstoj družbe, trg ne more zagotavljati dobrin v zadostni meri, kolektivne dobrine, obveznost uporabe, naravni monopol. Lokalne GJS: - obvezne (oskrba z pitno vodo, komunalne storitve, upravljanje lokalnih javnih površin, javni prevoz v velikih mestnih občinah), - izbirne (oskrba z plinom iz omrežja, oskrba s toplotno energijo iz omrežja, javni prevoz). Državne GJS: energetika (upravljanje z omrežjem, dobava električne energije – razen t.i. upravičene odjemalce),- upravljanje državnih in regionalnih javnih cest in druge javne prometne infrastrukture, osnovne poštno storitve, vodno gospodarstvo, železniški transport in infrastruktura (transport bo liberaliziran).

Negospodarske javne službe (vprašanja: 6.9.2004 – LJ)

Režim izvajanja NGJS ureja Zakon o zavodih. So dejavnosti na področju zdravstva, vzgoje in izobraževanja, otroškega varstva, socialnega zavarovanja, športa in invalidskega varstva, kulture, socialnega varstva, znanosti. So element socialne države, njihov razvoj je pogojen s socialno vlogo države. Skozi NGJS država ali LS zagotavlja nek socialni standard vsem prebivalcem ne glede na njihove tržne zmožnosti.

Razlike med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami:

GJS se običajno izvajajo monopolno, NGJS z njimi se lahko ukvarja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje, GJS se financirajo preko cen storitev, NGJS pa iz javnih sredstev na podlagi nacionalnih programov.

FINANCIRANJE JAVNIH SLUŽB

Pri financiranju javnih služb obstaja razlika med GJS in NGJS.

Gospodarske javne službe se financirajo preko cen storitev, ki jih plačujejo uporabniki. Če javno službo izvaja javno podjetje o ceni odloča ustanovitelj, če jo pa izvaja koncesionar, je ta določena z pogodbo. GJS, katerih uporabniki so nedoločljivi se financirajo iz sredstev proračuna iz katerih se tudi običajno financira izgradnja infrastrukturnih objektov in naprav. GJS se financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom LS. Država zagotavlja sredstva iz proračuna za financiranje državnih GJS, LS pa za financiranje izbirnih lokalnih GJS. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih GJS se razmeji med državo in LS.

Negospodarske javne službe pa se v celoti financirajo iz javnih sredstev. Financiranje je v celoti podrejeno socialnim načelom. Le v manjši meri se financirajo tudi iz cene storitev (npr. karta v gledališču, vstopnina za v muzej).

OBLIKE IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB

1. **Oblike izvajanja GSJ** (vprašanja: II. rok 2004- Žalec; 7.9.2004 – Sežana, 17.12.2004 – LJ, 5.1.2005 – MB)

ZGJS predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb:

a) Izvajanje javnih služb v režiji države:

- Režijski obrat se oblikuje kot organizacijska enota v ministrstvu oz. občinski upravi. V poštev pride takrat, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti javne službe neekonomske ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo.
- Javni gospodarski zavod je redka oblika izvajanja JS, v poštev pride kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oz. če to ni njihov cilj.
- Javno podjetje je statusno pravno gospodarska družba (d.o.o. ali d.d.), ki ga ustanovi država ali LS, kot družbeniki oz delničarji pa lahko nastopajo tudi osebe zasebnega prava, njihov kapitalski delež ni omejen. Je najpogostejša oblika GJS. ZGJS določa, da se GJS izvaja v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več GJS večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno. To dejavnost regulira država ali LS in regulira tudi cene. JP srečamo na področju državnih in lokalnih GJS.

b) Privatizirano izvajanje:

- Koncesija.

- Vlaganje javnega kapitala Država ali LS vložijo javna sredstva v osebo zasebnega prava. Na podlagi javnega razpisa se izbere podjetje v katero se vlaga javni kapital. Z izbranim gospodarskim subjektom se sklene posebna pogodba, ki postavlja izbrano osebo zasebnega prava v podoben položaj kot koncesionarja.

2. Oblike izvajanja NGJS (vprašanja: 6.9.2004 – LJ)

Način izvajanja NGJS ureja Zakon o zavodih.

Za izvajanje NGJS se ustanovijo javni zavodi. Ustanovitelj je lahko država ali LS, kot soustanovitelji pa lahko nastopajo tudi osebe zasebnega prava. Javni zavod je praviloma pravna oseba, lahko pa je tudi organizacijski del državne ali občinske uprave. Javni zavod upravlja svet, ki je sestavljen tripartitno. Poslovodno funkcijo opravlja direktor, ki ga za 4 leta imenuje ustanovitelj ali svet v soglasju z ustanoviteljem. Direktorja se imenuje po opravljenem javnem razpisu. Javne zavode srečamo na vseh področjih negospodarskih dejavnosti: osnovne šole, srednje šole, gimnazije, univerze in njune članice, muzeji, bolnišnice, zdravstveni domovi. Poleg v zavodih se NGJS izvaja lahko tudi preko koncesije. Zakon o zavodih določa, da se lahko koncesija za izvajanje NGJS podeli zavodu (ne javnemu), podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

LIBERALIZACIJA NA PODROČJU JAVNIH SLUŽB

Na področju GJS služb pa smo pričali nagli liberalizaciji (odpiranje konkurence) oz. prenašanju dejavnosti iz javne sfere v tržno sfero. Mnoge dejavnosti izgubljajo značaj in status javne službe. Torej niso več v odgovornosti države. Liberalizacija je zajela področje telekomunikacij, področju energetike, v razvoju pa je tudi na področju železniškega prometa. Tako so liberalizirane vse telekomunikacijske storitve - kot tržne storitve. Na področju energetike država vpliva samo na upravitelje omrežij, da so ti dolžni pod določenimi pogoji spustiti elektriko, plin do različnih ponudnikov. Liberalizacija na področju žel. prometa - omrežje bo še naprej ostalo monopolno, liberaliziral se bo transport.

POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČIN

Ustava določa, da se občine ustanovi na območju naselja ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe, interesi prebivalstva. Ustanovijo se z zakonom po poprej opravljenem referendumu. Ustanovi jih DZ. Zakon o postopku za ustanovitev občin omogoča teritorialne spremembe 1x na 4 leta. ZPUO omogoča, da se postopoma teritorialna mreža občine nadgrajuje ali razgrajuje (delitev, združitve, odcepitve, izločitve).

Nove občine se ustanovijo oz. območja občin spremenijo najkasneje 6 mesecev pred razpisom rednih volitev v občinske svete.

Postopek je sestavljen iz treh faz:

predhodni postopek z referendumom – se začne s predlogom, ki ga da lahko vsak nosilec zakonodajne iniciative (Vlada, vsak poslanec ali 5000 volivcev). Pobudo za izločitev dela občine oz. priključitve sosednji občini, pa lahko da svet KS, vaška skupnost ali zbor občanov. DZ mora preveriti ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine. Če DZ ugotovi, da so pogoji izpolnjeni, določi referendumsko območje in razpiše referendum. Negativna referendumska odločitev je zavezujoča (izjema je, če DZ oceni, da je potrebno območja občin uskladiti s pogoji, ki jih določa Ustava ali zakon).

Zakonodajni postopek - sledi ustanovitev občine z zakonom,

postopek konstituiranja občine - občina začne delovati po volitvah (župan, občinski svet, odbori)

OBČINSKI SVET

Je najvišji organ odločanja v občini, je predstavniški organ, sprejema najpomembnejše politične odločitve s pristojnosti občine.

Naloge občinskega sveta so:

- sprejema statut občine,
- občinske odloke,
- prostorske plane in prostorske izvedbene akte,
- občinski proračun,
- zaključni račun.
- na predlog župana imenuje podžupane in jih razrešuje, imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- daje menja k imenovanju načelnika upravne enote,
- odloča o pridobitvi ali odtujitvi nepremičnin,
- nadzira delo župana in občinske uprave.

Število članov je različno od 7-45 in je odvisno od velikosti občine in števila prebivalcev. Izvoljen je na neposrednih volitvah in sicer po večinskem ali proporcionalnem volilnem sistemu, ki je odvisen od št. članov OS.

Večinski, če je št. članov 7-11, praviloma se oblikuje toliko volilnih enot, kolikor je članov sveta, tako da se v eni volilni enoti voli enega člana OS (lahko tudi 3 na enoto). Če pa je članov občinskega sveta 7 je lahko celotna občina ena sama volilna enota. Mandati se delijo po sistemu relativne večine.

Proporcionalni pa je občina lahko ena sama volilna enota ali pa se razdeli na volilne enote, v katerih se voli najmanj 5 svetnikov. Gre za čisti volilni sistem. Ni volilnega praga, delež je odvisen od števila glasov. Mandati se delijo proporcionalno med liste kandidatov. Če je volilnih enot več, se mandati delijo najprej na podlagi količnika v volilni enoti, nato pa na ravni občine. Gre za sistem zaprtih list z možnostjo izvolitve preferenčnega kandidata. Mandat člana OS je 4 leta. OS ima odbore in komisije, ki so njegova delovna telesa.

ŽUPAN

Je izvršilni organ občine.

Funkcije župana:

- zagotavlja izvrševanje odločitev občinskega sveta,
- predlaga občinskemu svetu spremembe statuta,
- proračun (župan je edini predlagatelj proračuna)
- odloke,
- vodi delo občinske uprave, imenuje in razrešuje tajnika uprave
- zastopa in predstavlja občino kot pravno osebo,
- skrbi za objavo odlokov in drugih splošnih aktov,
- določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi,
- imenuje in razrešuje delavce v občinski upravi,
- nadzira zakonitost predpisov, katere sprejema OS,
- vodi delo občinskega sveta,
- sklicuje seje in vodi seje OS,
- nima pa pravice do glasovanja in ni član OS.

Izvoljen je na neposrednih volitvah po sistemu absolutne večine po dvokrožnem volilnem sistemu (več kot 50%). Iz tega izhaja da ni odgovoren OS in ga ta tudi ne more razrešiti. Svojo funkcijo lahko opravlja poklicno ali nepoklicno o tem odloča sam. Združljivost funkcije poslanca in župana je sicer možna, vendar smo v primeru, ko to funkcijo opravlja kot župan nepoklicno. Župan je politični funkcionar. Občina ima lahko 1 do 3 podžupane, ki jih na predlog župana imenuje občinski svet. Ti pa nadomeščajo župana v okviru njegovih pooblastil.

FINANČNA IZRAVNAVA

Je ena od virov financiranja občine, ki se zagotavlja iz državnega proračuna. Finančna izravnava zagotavlja »primerno porabo«. Primerna poraba (nujne naloge) je določena enotno za vse občine v SLO in je izračunana na podlagi zakonske enačbe. Finančna izravnava pripada občini, če ne doseže s prihodki 90% primerne porabe, ki jo za vsako občino posebej izračuna ministrstvo za finance. Poglavitni elementi izračuna primerne porabe so: površina občine, število prebivalcev, dolžina cest, št. otrok mlajših od 15 let in št. starejših od 65 let. Vsak od navedenih elementov ima svojo težo pri izračunu primerne porabe. Pri finančni izravnavi gre za sredstva, ki jih država zagotavlja občinam, da zagotovi enakomerno javno porabo v vseh občinah, ne glede na to koliko sredstev zberejo iz lastnih virov. Zagotavlja se tako, da občina doseže primerno porabo na prebivalca, ki jo vsako leto določa DZ. Za vsako občino je primerna poraba modificirana glede na velikost, število prebivalcev in druge dejavnike. Način izravnave je takšen, da postavlja v boljši položaj večjo občino. Sredstva izravnave lahko dosežejo največ 100% ocenjenih lastnih prihodkov občine.

POKRAJINE

Je širša enota lokalne samouprave. Ustava RS ne zagotavlja pokrajin v pravem smislu, v Sloveniji imamo ta trenutek pokrajine kvečjemu v sociološkem, zgodovinskem in geografskem smislu ne pa tudi pokrajin kot samoupravnih lokalnih skupnosti. Po 143. členu Ustave se lahko občine povezujejo v širše lokalne skupnosti-pokrajine. Pokrajina je predvidena zgolj kot oblika prostovoljnega združevanja občin. Uvedba pokrajin bi pomenila velik korak v smeri decentralizacije države, zato pa bi bila potrebna sprememba 143. člena Ustave RS. V DZ so bile predstavljene spremembe 143. člena ustave in sicer: pokrajine naj bi se zapisale kot obvezna oblika širše lokalne skupnosti ali pa da se 143. člen črta s čimer se ovira odpravi, ni pa nujno, da bi se pokrajine tudi ustanovile.

PRISTOJNOSTI OBČIN

Ustava v 140. členu pravi, da v pristojnost občine sodijo lokalne, javne zadeve, zadeve lokalnega pomena, ki jih občina ureja samostojno in zadevajo prebivalce občine. Občine imajo izvirne pristojnosti in prenesene naloge.

Izvirne pristojnosti občine lahko razvrstimo v 5 funkcij:

- [servisna funkcija](#): občina zagotavlja izvajanje lokalnih javnih služb, zagotavlja izvajanje GJS (komunalne storitve, oskrba z vodo, lokalni javni prevoz, javna parkirišča), omogoča izvajanje NGJS (skrbi za vrtce, osnovno socialno pomoč),
- [funkcija gospodarjenja z javnim premoženjem oz. lokalno infrastrukturo ali lokalnim javnim dobrom](#) Javno dobro so nepremičnine, namenjene splošni rabi (javne ceste, javni parki, parkirišča). Javna infrastruktura

so objekti, naprave namenjene izvajanju javnih služb (vodovodno omrežje, plinovodno omrežje) Praviloma je to premoženje v lasti občine,

- [prostorska funkcija](#) občina ureja in načrtuje namensko rabo prostora (prostorski plani in prostorski izvedbeni akti). Pospesuje razvoj gospodarskih dejavnosti (obrta, turizma), negospodarskih dejavnosti (kulture), varstvo okolja in gradnjo neprofitnih socialnih stanovanj. Ta funkcija je močno povezana s servisno in prostorsko.

- pospeševalna (razvoja) funkcija občina pospešuje razvoj različnih dejavnosti na svojem območju (neprofitna stanovanja, finančne spodbude, kultura, šport),
- regulativna funkcija OS sprejema predpise (odloke, prostorske izvedbene akte), ki veljajo na območju občine. V okviru te funkcije se občina kaže kot oblast – kot javno pravna skupnost, ki na prisilen način ureja pravna razmerja na svojem področju

RAZMERJE MED OBČINSKIM SVETOM IN ŽUPANOM (vprašanja: 1.4.2004 – Škofja Loka; II. rok 2004 – Žalec; 17.1.2005 – LJ - izredni)

Župan je izvršilni organ, OS pa najvišji organ odločanja v občini. Ker je župan direktno izvoljen, ni direktno odgovoren občinskemu svetu in le ta ga ne more razrešiti. Župan predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi njegove seje. Župan in občinski svet ter njegova delovna telesa sodelujejo pri uresničevanju in upravljanju občine. Župan predlaga OS odloke, spremembe statuta, proračun,... Župan skrbi za izvajanje odločitev OS. Župan na seji sveta poroča o opravljenih nalogah in o izvrševanju sklepov OS. Župan skrbi za objavo odlokov in drugih splošnih aktov OS. Župan skrbi za zakonitost dela občinskega sveta, zato je dolžan občinski svet sproti opozarjati na posledice nezakonitih odločitev in ukrepati v skladu z zakonom in statutom občine. OS pa nadzira delo župana.

POJEM JAVNEGA USLUŽBENCA (vprašanja: 7.9.2004 – Sežana)

ZJU javne uslužbenke definira kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. JS po ZJU: državni organi in uprava LS, javni zavodi, javni skladi, javne agencije, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna LS, pri čemer so izpadle zbornice, razen tistih, ki se financirajo iz proračuna. Funkcionarji v državnih organih in organih LS niso javni uslužbenci. Tako je potrebno od pojma javnega uslužbenca ločiti pojem funkcionarja. Funkcionar pride na svoj položaj po politični poti. Sistem urejanja javnih uslužbencev: ZDR, KP za javni sektor, panožne KP (npr. zdravstvo, kultura,...), ZJU (prvi del velja za celotni javni sektor, drugi del pa za državne organe in lokalne uprave), ZSPJS (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju), področni zakoni (npr. zakon o policiji, obrambi,...).

CILJI POSEBNE PRAVNE UREDITVE SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Cilj je

- zagotoviti čim višjo stopnjo profesionalnosti in kakovosti javne uprave (zaposlovati strokovno usposobljene osebe, zagotoviti ustrezní plačilni sistem in napredovanje, stalno usposabljanje z obveznostjo opravljanja strokovnih izpitov);
- princip enotne dostopnosti do službe v javni upravi (javni natečaj);
- politična nevtralnost;
- čim večja racionalnost in učinkovitost uprave (enak učinek z najmanjšimi stroški)
- zagotoviti enovit sistem za celotno javno upravo (enaki standardi povsod v JU);
- preprečevanje korupcije in sistem zvez in poznanstev (kodeks javnih uslužbencev v kateri bodo tudi zajete sankcije).

RAZLIKE MED DELOVNIM IN USLUŽBENSKIM PRAVOM

Položaj delavca v gospodarstvu v celoti ureja ZDR, medtem, ko položaj javnega uslužbenca ureja dodatno še ZJU. ZDR in ZJU sta komplementarna predpisa, ki skupaj celovito urejata delovnopравни položaj javnih uslužbencev. Z vidika neposredne uporabe obeh predpisov je ZJU posebni predpis, ki ureja pravni položaj posebne kategorije zaposlenih, zato je primarnega značaja. ZDR je splošni predpis, ki se uporablja subsidiarno, če pravila ZJU ne zadostujejo. ZDR kot splošni predpis ureja tudi pomembna načela, ki jih je treba upoštevati pri razlagi pravil ZJU in pri urejanju položaja javnih uslužbencev z drugimi pravnimi viri.

POSTOPEK NOVE ZAPOSLOTITVE V DRŽAVNI UPRAVI (vprašanja: 17.11.2004 – MB)

Ko se odpre novo oz. izprazni delovno mesto, je potrebno najprej ugotoviti, ali se lahko na to delovno mesto premesti javnega uslužbenca iz istega organa. Če to ni mogoče, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa, za ta namen se lahko izvede interni natečaj. Če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oz. drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev. Postopek za novo zaposlitev uradnika se izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, ki urejajo delovna razmerja in kolektivna pogodba. Javni natečaj se objavi v UL RS ali v dnevnem časopisu ter pri ZRSZZ. Rok za vlaganje prijav ne sme biti krajši od 8 dni od dneva objave javnega natečaja. Izmed prijavljenih kandidatov se izberejo tisti, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje in so s tem uvrščeni v izbirni postopek. Izbira kandidata se opravi v izbirnem postopku, v katerem se preizkusi usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu. Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopno izločajo. Izbere se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen, se lahko javni natečaj ponovi, kandidatom pa vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju. O izbiri uradnika se izda upravna odločba. Izbranemu kandidatu se vroči odločba o izbiri, drugim neizbranim pa sklep, da niso bili izbrani. Izbranega kandidata se imenuje v naziv najkasneje v 8 dneh od dokončnosti odločbe o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih 8 dneh ponudi sklenitev PoZ. Pred sklenitvijo delovnega razmerja za strokovno-tehnična delovna mesta se lahko opravi predhodni preizkus usposobljenosti.

KADROVSKO NAČRTOVANJE IN SISTEMIZACIJA PO ZJU (vprašanje: 20.4.2004 – Žalec; 17.11.2004 – MB)

Pri zaposlovanju je potrebno posebej poudariti, da mora javna uprava zaposlovati načrtno - imeti mora kadrovske načrte. Potek kadrovskega načrtovanja pomeni, da ima vsak proračunski porabnik svoj kadrovske načrte, ki bi moral biti usklajen z proračunom. Kadrovske načrte se pripravljajo hkrati z finančnim načrtovanjem. Organi sklepajo delovna razmerja in opravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa za obdobje 2 let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovna razmerja za nedoločen čas, ter predvideva zaposlitve za določen čas. V kadrovskem načrtu se prikaže tudi predvideno zmanjšanje št. delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest. Določi se tudi najvišje možno št. pripravnikov, vajencev, dijakov, študentov. Vsak državni organ, uprava LS in oseba javnega prava mora imeti akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Sistemizirano in nezasedeno delovno mesto je pogoj za novo zaposlitev. Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah LS določi predstojnik. Sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Skupna izhodišča za sistemizacijo v organih državne uprave in uprave LS določi vlada z uredbo. K sistemizaciji organa državne uprave je potrebno pridobiti soglasje vlade.

DELOVNO MESTO, NAZIV IN POLOŽAJ PO ZJU (vprašanja: II. rok 2004 – Žalec; 4.6.2004 – Škofja Loka; 17.12.2004 – MB)

Delovno mesto je najmanjša enota organizacije državnega organa oz. uprave LS oz. osebe javnega prava zapisana v sistemizaciji.

Delovna mesta so razvrščena na:

[uradniška delovna mesta](#) (temeljna dejavnost, priprava in izvrševanje politik- policy making);

[strokovno-tehnična delovna mesta](#) (spremljajoča delovna mesta).

Tipična uradniška in strokovno tehnična delovna mesta so določena [v katalogu delovnih mest](#). Za vsako delovno mesto se v [sistemizaciji](#) določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Za najvišja uradniška delovna mesta »top management« pa veljajo [standardi strokovne usposobljenosti](#), ki pomenijo dodatne zahteve, določa pa jih uradniški svet.

Položaji je delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi. Je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

[Kot pogoj za pridobitev položaja](#) se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo funkcionalna znanja ter druga specialna znanja.

Položaji so:

[v ministrstvih](#) = generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot,

[v organih v sestavi ministrstva](#) = direktor in vodje organizacijskih enot,

[v upravnih enotah](#) = načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot,

[v vladnih službah](#) = direktor in vodje organizacijskih enot,

[v upravah lokalnih skupnosti](#) = direktor oz. tajnik občine v MO in vodje organizacijskih enot.

Poseben režim »za top management« so najvišji uradniški položaji, za katere velja poseben režim, uradniki se za položaje izbirajo na podlagi internega natečaja ali javnega natečaja, v ministrstvih izbira poteka pred posebno natečajno komisijo, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet.

Uradniški svet določa standarde in metode izbire, določi kompetence za ta delovna mesta (najmanj 5 let delovnih vodstvenih izkušenj, strokovna uveljavljenost oz. da ima strokovne reference, da dobro pozna področje in izkazati vodstvene oz. managerske sposobnosti).

Uradniški svet ima 12 članov: 4 imenuje Vlada na predlog ministra, 3 predstavnike izvolijo visoki uradniki izmed sebe, 2 predstavnika imenujejo reprezentativni sindikati, 3 imenuje PR iz vrst strokovnjakov iz JU. Člane se izvoli oz. imenuje za bodo 6 let.

Naloga komisije je, da preveri, kateri kandidati ustrezajo standardom in iz prijavljenih kandidatov izbere tiste, ki izpolnjujejo pogoje in so dosegli merila. Tak seznam se predloži ministru, ta pa lahko izbere kandidata po lastni presoji. O izbiri se ne izda odločba, temveč se izbranega in neizbrane kandidate le obvesti.

Naziv je osebni status uradnika. Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se imenuje v naziv z odločbo. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv. Nazivi se razporejeni v 5 kariernih razredov in v 16 stopenj nazivov.

Pogoji za imenovanje v naziv: najmanj predpisana izobrazba, strokovni izpit, aktivno znanje uradnega jezika, delovne izkušnje (za višje nazive).

Pridobljen naziv ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja uradnika, z razrešitvijo in z izvedenim napredovanjem v višji naziv. Uradnik se razreši naziva: v primeru izrečenega disciplinskega ukrepa razrešitve naziva, v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu s tem zakonom.

KARIERNI IN POZICIJSKI SISTEM

Bistvo **kariernega sistema** je, da javni uslužbeni v organizacijo prihajajo na najnižjih delovnih mestih in sčasoma napredujejo na višja delovna mesta. Potem od tu naprej bodisi s pridobitvijo višje stopnje izobrazbe ali s potekom časa avtomatično napreduje na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo in sicer do tiste točke, ki jo izobrazba omogoča. Pot je avtomatična. Napredovanje je zakonsko urejeno Omogoča izkoriščanje kadrovske kapacitete znotraj uprave, načrtovanje obsega strokovnega razvoja, napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila upravnega strokovnjaka. Je zaprt sistem.

Pozicijski sistem njegovo bistvo je v tem, da je mogoče vstopiti v službo v javni upravi na kateremkoli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen. Napredovanje ni avtomatično, ampak je odvisno od uspešnosti in sposobnosti. Je bolj odprt, omogoča izkoriščanje kadrovske vire tudi iz zasebnega sektorja. Vsa delovna mesta so vedno odprta tako za notranje kot za zunanje kandidate. Vezan je na strokovne izpite. Pri nas je nekaj vmesnega, kombinacija obeh sistemov.

SESTAVA PLAČE PO ZSPJS (vprašanja: 17.1.2005 – LJ – redni)

Novi ZSPJS je uvedel enoten in pregleden sistem za javni sektor, enotno osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, stimulacijo za nadpovprečno delovno uspešnost, kakor tudi možnost pogajanja za plačo v kolektivni pogodbi. Plača je sestavljena iz osnovne plače, delovne uspešnosti in dodatkov.

Osnovna plača je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oz. naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oz., ki ga je pridobil z napredovanjem. Imamo 65 plačnih razredov - 99.523 – 1,224.777,00 SIT. Višina plače se bo usklajevala 1krat letno glede na inflacijo.

Delovna uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Znaša lahko največ dve osnovni plači javnega uslužbenca. Izplačuje se jo 2x letno (julij in december). Skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti znaša največ 5% letnih sredstev za osnovne plače.

Dodatki so namenjeni za posebne okoliščine, ki niso vrednotene v delovnem mestu. Javnim uslužbencem pripadajo: položajni dodatek, dodatek na delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Vsi dodatki bodo določeni v KP za JS, razen položajnega, ki bo določen v vladni uredbi.

NAPREDOVANJE V DU PO ZJU IN ZSPJS (vprašanja: 20.4.2004 – Žalec; 17.1.2005 – LJ – izredni)

Uradnik lahko po ZJU napreduje v višji naziv. Po ZSPJS pa lahko uradnik napreduje tudi v višji plačni razred.

Uradnik napreduje v višji naziv, če:

- izpolnjuje predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;
- se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu;
- opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu;
- je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje;
- ni disciplinsko kaznovan;- izjemoma če doseže oceno "odlično" in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ.

Uradnik v nazivu 2 do 5 kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko 5x doseže najmanj oceno "dobro" ali ko 3x doseže oceno "odlično".

Uradnik v nazivu 1 kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko 6x doseže najmanj oceno "dobro" ali ko 3x doseže oceno "odlično". V naziv 1 stopnje napreduje uradnik, ko 5x doseže oceno "odlično". Obrazložen predlog za napredovanje v višji naziv poda nadrejeni predstojniku, ki mora najkasneje v 30 dneh ugotoviti izpolnjevanje pogojev za napredovanje in odločiti o napredovanju. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, pripadajo uradniku od prvega dne naslednjega meseca po imenovanju v višji naziv. ZSPJS omogoča napredovanje v višji plačni razred, ki je odvisno od ocene delavne uspešnosti. Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv (uradnik), lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za 5 plačilnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv, lahko na delovnem mestu napredujejo največ za 10 plačnih razredov. JU lahko napreduje vsaka 3 leta za en plačni razred, če izpolnjuje predpisane pogoje. Pristojni organ najmanj 1x letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

PRIMERJAVA MED FUNKCIONARJEM IN JAVNIM USLUŽBENCEM (vprašanja: 5.1.2005 – MB)

Funkcionar pride na svoj položaj v državni organ ali organ LS z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev. JU pa opravlja službo v javni upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja. Položaj F ni trajen, vezan je na mandatno obdobje, za katerega je bil izvoljen oz. imenovan (izjema so sodniki in državni tožilci – njihova funkcija je trajna). F je politično odgovoren volilcem, kar se seveda pokaže na naslednjih volitvah ali organu, ki ga je izvolil oz. imenoval. Vloga F je politična, Ju pa strokovna. F sprejema politične odločitve, JU pa zagotavlja njihovo strokovno izvajanje. F na državni ravni: PR, poslanci DZ, PV in ministri, člani DS, ustavni sodniki, predsednik Računskega sodišča, varuh človekovih pravic, sodniki in državni tožilci; F na lokalni ravni: župan, podžupani, člani OS.

OBLIKE NADZORA NAD DELOVANJEM DRŽAVNE UPRAVE (vprašanja: 7.9.2004 – Sežana)

Nadzor nad delovanjem je lahko formalen ali neformalen.

1. Formalni nadzor – izvajajo ga državni organi po predpisanih postopkih:

- **notranji nadzor**, ki poteka znotraj same javne uprave (hierarhični - višji organ nadzira nižjega, horizontalni pa opravlja upravna inšpekcija, proračunska inšpekcija in inšpektorji);
- **sodni nadzor** je zunanji nadzor, opravljajo ga sodišča splošne pristojnosti (pravdni in kazenski postopek), upravno sodišče in ustavno sodišče;
- **parlamentarni nadzor (politični)** je nadzor DZ na delovanje vlade in ministrov in posredno tudi uprave; poslanska vprašanja, interpelacija, parlamentarna preiskava;
- **računsko sodišče** je samostojen organ, ki izvaja nadzor nad zakonitostjo, pravilnostjo in smotnostjo javne porabe, opravlja revizijo pri vseh proračunskih uporabnikih, izdaja poročila in izreka ukrepe za odpravo nepravilnosti, ne more pa kaznovati;
- **varuh človekovih pravic**;
- **Komisija za preprečevanje korupcije**;
- **Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja**.

2. Neformalni nadzor - Izvajajo ga neoblastni subjekti, kot so nevladne organizacije, mediji, posamezniki, skupine pritiska, kaže se v pravici do informacij javnega značaja (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja).

SODNI NADZOR POSAMIČNIH AKTOV DRŽAVNE UPRAVE

1. USTAVNA PRITOŽBA (vprašanja: 20.4.2004 – Žalec)

Vloži jo lahko vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom organa javne uprave kršena njegova ustavna ČPTS. O ustavni pritožbi odloča Ustavno sodišče. Mogoče jo je vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva (izjemoma: očitna kršitev, nastanek nepopravljive škode).

Ustavno sodišče ustavno pritožbo najprej preizkusi v senatu 3 sodnikov, ki odloči, da se ustavna pritožba zavrže (če je prepozna, če jo vloži neupravičena oseba, če niso izčrpana pravna sredstva), zavrne (če je očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev ni imela nobenih pravnih posledic za pritožnika) ali sprejme.

O sprejeti ustavni pritožbi odloča US na nejavni seji ali javni obravnavi. US lahko ustavno pritožbo zavrne kot neutemeljeno, lahko pa ji ugodi. Če ji ugodi, posamični akt razveljavi ali odpravi in vrne zadevo v ponovno odločanje organu, ki je pristojen za odločanje. Le izjemoma US samo odloči o stvari.

2. UPRAVNI SPOR (vprašanja: 1.4.2004 – Škofja Loka; 6.9.2004 – LJ; 17.1.2005 – LJ – izredni)

Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je predviden poseben postopek (upravni spor), ki je urejen v ZUS. Spor o zakonitosti posamičnih aktov javne uprave izvaja Upravno sodišče. Izpodbijati je mogoče le dokončen upravni akt, akt zoper katerega ni več možna pritožba. Stranke v upravne sporu sta oseba, ki meni, da ji je bila z izpodbijanim upravnim aktom kršena kakšna pravica ali pravna korist in upravni organ, ki je tak akt izdal. ZUS ureja kot tretjo stranko zastopnika javnega interesa, ki je praviloma državni pravobranilec. Nezakonit akt praviloma odpravi, ne odloči pa o sami pravici ali obveznosti. Lahko naloži upravnemu organu, ki je izdal sporen akt, kako naj ravna pri izdaji novega upravnega akta. To je »kasacijsko pooblastilo«. V nekaterih primerih lahko US samo odloči o stvari in svojo sodbo nadomesti odločbo upravnega organa, kar imenujemo »spor polne jurisdikcije«. Zoper odločbo US je dopustna pritožba na Vrhovno sodišče.

KAJ LAHKO STORI USTAVNO SODIŠČE, ČE V UPRAVNEM SPORU NALETI NA NEZAKONIT PREDPIS

Lahko uporabi **exceptio illegalis**.

Npr. če Upravno sodišče dobi v presojo PUA (odločbo), ki je bila izdan na podlagi in v skladu s podzakonskim predpisom (npr. pravilnikom), za katerega meni, da je nezakonit ima na voljo dve možnosti:

1. lahko predpis spregleda in neposredno uporabi zakon, ter na tej podlagi odpravi posamični akt in
2. lahko pa postopek ustavi in zahteva začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem, ter nadaljuje z odločanjem po njegovi odločitvi. Ustavno sodišče lahko oceni, da je podzakonski predpis v nesoglasju z Ustavo ali zakonom ga lahko razveljavi z učinkom »ex nunc – od odločbe naprej« ali odpravi z učinkom »ex tunc – za nazaj in naprej, kot da ga ni bilo. Če so neustavne ali nezakonite samo posamezne določbe podzakonskega akta odpravi samo te.

VLOGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

je državni organ, ima funkcijo, da zagotovi spoštovanje oz. varovanje človekovih pravic in svoboščin, pri čemer pa nima posebnih formalnih pooblastil na podlagi katerih bi ukrepal v primeru kršitev. Njegova vloga temelji na neformalni avtoriteti. Njegova funkcija je zlasti v tem, da opozarja na kršitve in o njih poroča javnosti in državnim organom. Ima pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem državne uprave. Zagotovljena mu mora biti zadostna neodvisnost in samostojnost, poleg tega pa so pomembne osebnostne in strokovne kvalitete. Varuh ima pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem državne uprave. Nadzor, ki ga izvaja ima značilnost formalnega in neformalnega nadzora. Nadzor je neformalen glede na neformalnost postopka in glede na to, da nima posebnih pooblastil za ukrepanje v primeru kršitve. Formalen pa je v tem, ker kot državni organ, v postopku preiskave pa ima številna pooblastila (vpogled v podatke državnih organov, zaslišanje prič in izvedencev). Delovanje VČP je urejeno v Zakonu o VČP. Varuha izvoli na predlog PR DZ z 2/3 večino glasov vseh poslancev za mandat 6 let. Postopek ni formaliziran. Varuh lahko začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo kogarkoli, ki meni, da so mu bile z aktom ali dejanjem organa javne uprave kršene ČPTS. Varuh pobudo zavrne ali pa jo vzame v obravnavo. Rezultat varuhovega postopka je poročilo, v katerem ugotovi ali je prišlo do kršitve ČPTS ter na kakšen način so bile kršene in lahko predlaga način odprave kršitev. Svoje poročilo lahko tudi javno objavi. Varuh redno poroča DZ o stanju na področju varstva ČPTS.