



# UVOD

## POJMI, DEFINICIJE

**Upravno pravo**  
Delovno gradivo 06/07



# POJEM UPRAVE

## **1. FUNKCIONALNI (MATERIALNI VIDIK)**

- z vsebinskega vidika – vsebina upravne dejavnosti

**a.** pozitivistično pojmovanje

\* francoska šola (Duguit) – glede na pravne akte, ki jih uprava izdaja

\* nemška šola (Peters) - dejavnost, funkcija uprave

**b.** negativistično pojmovanje (kar ni sodna in zakonodajna veja)

## **2. ORGANIZACIJSKI (FORMALNI VIDIK)**

- sklop organov, ki opravljajo funkcijo uprave, obliko v kateri se funkcije opravljajo, definicija temelji na načelu delitve oblasti



# POJEM UPRAVE

Pojem uprave pri slovenskih teoretikih

\*večina v funkcionalnem smislu

# POJEM UPRAVLJANJA

- širši od pojma “uprava”
- kibernetika – optimalno upravljanje kompleksnih sistemov
- celoten proces vodenja in usmerjanja organizacije-od postavljanja ciljev do realizacije in feed-backa



# JAVNO UPRAVLJANJE

Proces javnega upravljanja (odločanja o javnih zadevah)

- politični nivo (državni zbor, občinski svet)
- izvršilni nivo (vlada, župan)
- operativno-strokovni nivo (javna uprava)



# JAVNI SEKTOR

## 1. Kaj je javni sektor?

- organizacijska definicija: vse osebe javnega prava
- javnofinančna definicija: neposredni in posredni proračunski uporabniki
- funkcionalna definicija: opravljanje dejavnosti javnega pomena; subjekti, ki te dejavnosti opravljajo
- ekonomska definicija: vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država / lokalna skupnost
- kombinirana (funkcionalna in ekonomska) definicija: osebe javnega prava + javna podjetja



# JAVNI SEKTOR

## 2. Funkcije javnega sektorja

- proces javnega upravljanja (odločanja o javnih zadevah)
- javne službe (zdravstvo, šolstvo, kultura, socialno varstvo ...)



# OSEBE JAVNEGA PRAVA

- ustanovljene za izvajanje javnih nalog (v javnem interesu)
- financiranje iz javnih sredstev
- poseben pravni režim (javni uslužbenci, plače, javna naročila, nadzor)



# OSEBE JAVNEGA PRAVA

Osebe javnega prava

a) teritorialne

- država
- lokalne skupnosti

b) specializirane





# OSEBE JAVNEGA PRAVA

Specializirane osebe javnega prava

- javni zavodi
- javni skladi
- javne agencije
- zbornice (z obveznim članstvom):  
gospodarske in poklicne

# JAVNA UPRAVA

## 1. Definicija javne uprave

- del procesa javnega upravljanja, ki poteka na operativno-strokovni ravni

## 2. Funkcije javne uprave:

- strokovne podlage za oblikovanje politik
- izvrševanje sprejetih politik



# JAVNA UPRAVA

## 3. Obseg javne uprave

- (vlada) in državna uprava
- lokalne (občinske) uprave
- “nedržavna uprava” - specializirane osebe javnega prava z javnimi pooblastili

# JAVNA UPRAVA

## 4. Javna uprava in javni sektor v številkah

- državna uprava: 33.000
- drugi državni organi: 2.000
- občinske uprave: 3.000
- Druga nedržavna uprava: 6.000
- širši javni sektor (javni zavodi): 100.000



# JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR

Javne naloge se lahko izvajajo tudi privatizirano!

- liberalizacija – privatizacija izvajanja – kapitalna privatizacija



# UPRAVNO PRAVO

- je celota splošnih norm, ki se označujejo s pojmom upravnopravne norme, ki tvorijo posebno pravno panogo, ki ima specifičen predmet urejanja in specifičen način urejanja tega predmeta
- je pravo, ki uravnava dejavnost javne uprave
- **SMOTER** upr.prava izhaja iz vsebine načel vladavine:  
SVOBODNE DEMOKRATIČNE REPUBLIKANSKE USTAVNE UREDITVE
  - Načelo svobodne vladavine
  - Pravne vladavine
  - Narodne vladavine
  - Demokratične vladavine
  - Solidarne vladavine



# DEFINICIJE UPRAVNEGA PRAVA

Tri različni vidiki definiranja:

- Širši/ožji vidik ( vsi pravni predpisi, ki se nanašajo na upravo/ tisti pr.predpisi ali norme, ki se nanašajo na dejavnost javne uprave)
- Materialno-funkcionalni (upošteva vsebinski kriterij, vsebinske značilnosti rezultatov državne dejavnosti–npr. učinke izdanih aktov, ne glede na to katera oblast jih je izdala)
- Formalno-organizacijski (narava izdanega akta zavisi od tega pripadnosti, položaja organa-izdajatelja akta)

**UPRAVNO PRAVO**=sistem norm, ki urejajo:

- Upravnoppravna razmerja
- Postopek odločanja in sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev
- Organizacijo in pristojnosti uprave



- **MATERIALNO UPRAVNO PRAVO** = del upravnega prava, ki ureja upravnopravna razmerja
  - predstavljajo ga upravnopravne norme, ki na splošen način urejajo upravnopravna razmerja na posameznih, zaokroženih celotah družbenih razmerij, ki jih označujemo tudi s pojmom upravnopravne institucije.
  - urejajo razmerje med državo in posameznikom glede osebnega statusa posameznika ali pa glede stvari v lasti posameznika.
  - urejajo razmerja, kjer pride do kolizije med javnim interesom (javno koristjo) in zasebnim interesom.
  
- **FORMALNO UPRAVNO PRAVO** = del upravnega prava, ki ureja
  - postopek odločanja in
  - sodni nadzor nad zakonitostjo teh odločitev (splošen in posebni postopki ter upravni spor) ter
  - organizacijo in pristojnosti uprave (v najširšem pomenu besede: tudi javne uslužbenice, financiranje idr.),





## **Materialno in formalno upravno pravo:**

-je abstraktno in generalno

-vsebuje splošne upravnopravne norme (praviloma so avtoritativne - enostransko in oblastno urejajo svoj predmet in kogentne - nalagajo določeno vedenje in ravnanje kot brezpogojno obveznost, ki je subjekti ne morejo spremeniti).

-za razliko od teh pa posamične upravnopravne norme na praviloma individualen in konkreten način urejajo upravnopravna razmerja (z odločbami, izdanimi v upravnem postopku).



# NASTANEK IN RAZVOJ UPRAVNEGA PRAVA

- Policijsko absolutistična država (močan upravni aparat-zlasti policijski, pravna pravila-instrukcijske narave-vežejo le nižje organe v raztmerju do višjih, popolna odsotnost načela zakonitosti)
- V okviru kameralistike (policijska znanost) so se začele so se oblikovati splošne pravne norme
- Po francoski revoluciji –pravna država, načelo zakonitosti, podreditev uprave pravu



# PREDMET UPRAVNEGA PRAVA

Štiri vsebinski sklopi:

- Organizacija javne uprave (pravna ureditev javne uprave)
- Dejavnost “
- Nadzor nad zakonitostjo dela “ (v okviru splošnega dela materialnega upravnega prava poudarek na upravnem in sodnem nadzoru- ne pa na političnem, računsko-sodnem ter neformalnem-tisk)
- Sredstva s katerimi razpolaga javna uprava (človeški\*sredstva za delo)



# UPRAVNOPRAVNA ZNANOST

- Normativna (samostojna) znanstvena disciplina = usmerjena v proučevanje upravnopravnih razmerij, ki izhajajo iz interpretacije, sistemizacije in uporabe pravnih predpisov
- Predmet proučevanja: upravno pravo
- Naloga: tolmačenje upravnopravnih norm in njihovo sistemiziranje



# UPRAVNA ZNANOST

- Predmet proučevanja: uprava kot posebna strokovna dejavnost (širše od upravnopr. znanosti - vključuje ta pojem)
- Proučuje upravno delovanje, vlogo upr. organizacij in vodenje ljudi v njih
- Vsebuje upravno-politično, javno-pravno, upravno-finančno področje javnega sektorja ter pomožne vede



# NAČELO SMOTRNOSTI

- Širše od zakonitosti (še prosti preudarek)

## PRAVNA PRAVILNOST

### ZAKONITOST V ŠIRŠEM SMISLU

- Skladnost vsake pravne norme in vsakega pravnega akta s pravnim redom v celoti

## USTAVNOST

### OŽJI POJEM OD PRAVNE PRAVILNOSTI

- Zahteva po skladnosti vseh nižjih norm z ustavo



# ZAKONITOST V OŽJEM SMISLU

- Skladnost odvisnih splošnih norm z orginarnimi splošnimi normami ter skladnost posamičnih norm z orginarnimi in odvisnimi splošnimi normami in zakonitost dejanj-materialnih upravnih aktov z zakonom oz. zakonskim predpisom
- Kriterij razmejitve posameznikove avtonomije od področij, kjer je dopustna državna intervencija (najmanjša možna mera)



# MATERIALNA ZAKONITOST UPRAVE

- Skladnost v smislu vsebine, nižje norme ne smejo posegati v materijo, ki je pridržana višji in preseči okvira danega pooblastila
- Na akte in materialna dejanja uprave-v okviru zakonskega pooblastila
- Retroaktivnost kot izjema (v nasp. Z materialno zak. )
- Uporabljanje predpisov brez možnosti kreiranja novih pravnih pravil





# FORMALNA ZAKONITOST

- Zahteva po skladnosti – vsaka norma sprejeta v obliki in po postopku , ki je predpisan v višji pravni normi

# NADZOR ZAKONITOSTI



# Naloge upravno izvršilne oblasti

## 1. Eksekutivne \*upravno-izvršilne v ožjem smislu

- Politično izvršilne
  - Zakonsko izvršilne \*izdaja predpisov organizac.oz.materialnega značaja, upravni nadzor, nadzor javnega reda in miru, izdaja listin, registracija dejstev
- Regulativne
  - Operativne
  - Inšpekcijske
  - Kadrovske
  - Študijsko-analitske
  - Represivne

## 2. Pospeševalne

## 3. Servisne



# Javna služba - koncesija

## Pojem javne službe

- = dejavnost, ki zagotavlja javne storitve
- = dejavnost, za katere izvajanje je odgovorna država ali lokalna skupnost
- = dejavnost, ki se opravlja v javnopravnem režimu
- = dostopnost dobrin pod enakimi pogoji
- = monopol



# Javna služba - koncesija

**2. Javne službe:  
gospodarske in negospodarske**

**3. Gospodarske javne službe**

**= dejavnosti na področju gospodarske  
infrastrukture (transportna infrastruktura,  
energetska infrastruktura, pošta, komunala)**

**= financirajo se praviloma s prodajo storitev**



# Javna služba - koncesija

## 4. Razlogi za nastanek režima gospodarske javne službe

- **Nujnost zagotavljanja dobrin za obstoj družbe**
- **Trg ne more zagotavljati dobrin v zadostni meri**
- **Kolektivne dobrine**
- **Obvezna uporaba**
- **Naravni monopol**
- **Univerzalna storitev**



# Javna služba - koncesija

## 5. Trend liberalizacije

- **Telekomunikacije**
- **Energetika**
- **Železniški transport**
- **Država ostaja v dejavnosti kot regulator trga (javne agencije)**



# Javna služba - koncesija

## 6. Lokalne gospodarske javne službe

- **Obvezne: oskrba s pitno vodo, odvajanje komunalnih odpadnih voda, odvoz in odlaganje komunalnih odpadkov, upravljanje lokalnih javnih površin, javni prevoz v velikih mestnih občinah**
- **Izbirne: oskrba s plinom iz omrežja, oskrba s toplotno energijo iz omrežja, javni prevoz**



# Javna služba - koncesija

## 7. Državne gospodarske javne službe

- **Energetika: upravljanje z omrežjem, dobava električne energije (razen za t.i. “upravičene odjemalce”)**
- **Upravljanje državnih in regionalnih javnih cest in druge javne prometne infrastrukture**
- **Osnovne poštne storitve**
- **Vodno gospodarstvo**
- **Železniški transport in infrastruktura (transport bo liberaliziran)**





# Javna služba - koncesija

## 8. Negospodarske javne službe

- = dejavnosti na področju zdravstva, vzgoje in izobraževanja, kulture, socialnega varstva, znanosti
- = dejavnosti, ki se praviloma financirajo iz javnih sredstev na podlagi nacionalnih programov
- = element socialne države



# Javna služba - koncesija

## 9. Izvajanje javnih služb

- **Izvajanje v režiji**
- **Privatizirano izvajanje**
- **Mešane oblike**



## 10. Zakon o gospodarskih javnih službah

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

## 11. Zakon o zavodih

- javni zavod
- koncesija



# Koncesija kot institut upr. prava

- Pojavi se –kot javna služba –konec 19.st. \*zacne jo razvijati francoska upr.pr.teorija
  - Mesani pravni posel, ki ima elemente oblastnega akta in elemente civilnopravne pogodbe
  - Je upravopravni akt, ki ni v vseh elementih enostranske narave
  - Koncesijski akt 1. enostranski upr.akt - predpis
2. enostranski upr.akt
- \*posamicen /dobi koncesijo
3. pogodbeni akt



# Značilnosti koncesijskega razmerja

- **Subjekti / koncedent –javnopr.oseba**
- **Nacin nastanka konc.razmerja**
- **Nadrejenost koncedenta**
- **Predmet koncesije-j.sluzba**
- **Monopol**
- **Narava sredstev**



# POOBLASTILO

- ❖ **javno pooblastilo** je pravna norma (praviloma zakonska norma), s katero se prenese opravljanje ene ali več funkcij državne uprave na zasebnopravne osebe oz. tudi javnopravne osebe, ki pa niso upravni organi oziroma niso del državne uprave-subjekti so **nosilci javnih pooblastil**. Ena od funkcij državne uprave je tudi izvrševanje zakonov z izdajanjem splošnih upravnopravnih norm (vsebovanih v izvršilnih predpisih oziroma podzakonskih aktih) in izdajanje posamičnih upravnopravnih norm (vsebovanih v upravnih odločbah kot posamičnih upravnopravnih aktih)
- ❖ če se ta funkcija državne uprave prenese na nosilce javnih pooblastil, označujemo pravne akte, ki jih ti v okviru takšnega javnega pooblastila izdajajo, s pojmom **splošnega ali posamičnega akta za izvrševanje javnih pooblastil**. Narava norm, ki jih ti akti vsebujejo je enaka, kot v primeru če gre za splošen ali posamičen upravnopravni akt, ki bi ga, če ne bi bilo javnega pooblastila, izdal upravni organ.